

**Zaak C-577/20**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

4 november 2020

**Verwijzende rechter:**

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 oktober 2020

**Verzoekende partij:**

A

**Andere belanghebbende:**

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (vergunning- en controle-instantie op sociaal en gezondheidsgebied)

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het hoofdgeding**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 267 VWEU – Erkenning van beroepskwalificaties en diploma's – Beschermde beroepstitel – Richtlijn 2005/36/EG – Artikel 13 – Artikelen 45, 49 en 53 VWEU**

**Voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

De Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) dient uit te maken of de nationale autoriteit Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (vergunning- en controle-instantie op sociaal en gezondheidsgebied; hierna ook: „Valvira”) de aanvraag van A betreffende het recht op het gebruik van de beschermde beroepstitel psychotherapeut mocht afwijzen. De aanvraag van A berust met name op een diploma dat is afgegeven door een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde universiteit.

In de onderhavige zaak dient eerst te worden nagegaan of de aanvraag van A kan worden afgewezen om de enkele reden dat A het beroep van psychotherapeut niet

in een andere lidstaat heeft uitgeoefend in de zin van artikel 13, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU.

Wanneer de aanvraag van A niet reeds op die grond kan worden afgewezen, dient het recht van A op uitoefening van een gereguleerd beroep te worden beoordeeld op basis van de artikelen 45 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de erkenning van de beroepskwalificaties en diploma's (met name de arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou, C-340/89, en 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14). In dat geval dient onder meer te worden uitgemaakt of de nationale autoriteit in de bijzondere omstandigheden als de onderhavige de aanvraag mocht afwijzen, met als reden dat zij de praktische uitvoering van de gevolgde opleiding in grote lijnen zo ontoereikend acht, dat de opleiding in het algemeen niet kan worden beschouwd als een opleiding tot psychotherapeut.

In verband daarmee wordt beoordeeld in welke mate het Unierecht, gelet op de genoemde rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest Brouillard, punten 55 en 56), het recht van een bevoegde autoriteit van een lidstaat beperkt om te onderzoeken op welke wijze de opleiding, waarvan een diploma van een onder het onderwijsstelsel van andere lidstaat vallende universiteit wordt overgelegd, in grote lijnen in de praktijk is uitgevoerd.

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Dienen de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden en richtlijn 2005/36/EG aldus te worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat het recht van een aanvrager op uitoefening van een gereguleerd beroep moet beoordelen aan de hand van de artikelen 45 en 49 VWEU en de daarop betrekking hebbende rechtspraak (met name de arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou, C-340/89, en 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14), hoewel de voorwaarden voor uitoefening van een gereguleerd beroep zijn geharmoniseerd bij artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36, op grond waarvan de ontvangende lidstaat de uitoefening van een beroep toestaat aan een aanvrager die in het bezit is van een opleidingstitel uit een lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd, maar die niet voldoet aan de in de richtlijn gestelde vereisten voor de uitoefening van het beroep?
- 2) Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, staat het Unierecht – rekening houdende met wat is vastgesteld in het arrest Brouillard, C-298/14 (punt 55) over de exclusieve criteria voor gelijkwaardigheid van een diploma – eraan in de weg dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat in een situatie als welke aan de orde is

in de onderhavige zaak zich bij haar beoordeling van de gelijkwaardigheid van de opleiding ook baseert op andere bronnen dan een van een opleidingsaanbieder of autoriteit van een andere lidstaat ontvangen verklaring over de nadere invulling en uitvoering van de opleiding?

### **Aangehaalde Uniebepalingen**

Artikelen 45, 49 en 53 VWEU.

Overwegingen 1, 3, 6, 11, 17 en 44 en de artikelen 1 tot en met 4 en 10 tot en met 14 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU.

### **Aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie**

Arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punt 23.

Arrest van 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, punten 42, 47 tot en met 48 en 51 tot en met 57.

Arrest van 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, punten 32, 38 en 52.

Arrest Nasiopoulos, 27 juni 2013, C-575/11, EU:C:2013:430, punten 20 en 31 tot en met 33.

### **Aangehaalde nationale bepalingen**

*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (wet beroepen gezondheidszorg; 559/1994; hierna ook: „ammattihenkilölaki”<sup>1</sup>)*

Volgens § 1, eerste alinea, van de ammattihenkilölaki heeft de wet ten doel de patiëntveiligheid en de kwaliteit van de gezondheidszorg te verbeteren door te waarborgen dat de beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg in de zin van deze wet beschikt over de voor de beroepsactiviteit noodzakelijke opleiding, andere adequate beroepskwalificaties en andere vaardigheden die noodzakelijk zijn voor de beroepsactiviteit.

Volgens § 2, eerste alinea, punt 2, van de ammattihenkilölaki wordt voor de toepassing van deze wet onder „beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg” onder andere verstaan een persoon die uit hoofde van deze wet gerechtigd is gebruik te maken van de bij regeringsbesluit vastgestelde beroepstitel van beroepsbeoefenaar

<sup>1</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

in de gezondheidszorg (*beroepsbeoefenaar met beschermde titel*). Volgens de tweede alinea is een beroepsbeoefenaar met een vergunning, machtiging of beschermde titel gerechtigd het betrokken beroep uit te oefenen en de betrokken titel te voeren. Het beroep van de beroepsbeoefenaren met een beschermde titel kan ook worden uitgeoefend door andere personen met de vereiste opleiding, ervaring en vaardigheden.

Volgens § 3a, eerste alinea, van de ammattihenkilölaki wordt voor de toepassing van deze wet met „erkenningsvoorschriften” bedoeld de bepalingen van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna: „richtlijn erkenning beroepskwalificaties”), alsmede de daarmee verband houdende handelingen van de Commissie met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie en de uitvoering van deze richtlijn. Volgens § 3a, tweede alinea, is, voor zover deze wet niet voorziet in bepalingen inzake de erkenning van beroepskwalificaties, de laki ammattipätevyiden tunnustamisesta (Finse wet inzake de erkenning van beroepskwalificaties; 1384/2015) dan wel de richtlijn erkenning beroepskwalificaties van toepassing. Volgens § 3a, derde alinea, treedt de Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto met betrekking tot de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg op als bevoegde autoriteit in de zin van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties en de laki ammattipätevyiden tunnustamisesta.

Volgens § 5, tweede alinea, van de ammattihenkilölaki heeft de persoon die in Finland een beroepsopleiding zoals bedoeld in het regeringsbesluit heeft afgerond het recht de betrokken beroepstitel te voeren. Wanneer de beroepsopleiding niet is gereguleerd, mag de beroepstitel slechts worden gevoerd als de Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto op aanvraag de opleiding heeft erkend, zoals is bepaald in het regeringsbesluit.

Volgens § 8, tweede alinea, van de ammattihenkilölaki verleent de Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto op aanvraag het recht om in Finland de beroepstitel van beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg zoals bedoeld in het regeringsbesluit te voeren aan een onderdaan van een EU- of EER-staat aan wie, op grond van een in een andere EU- of EER-staat dan Finland gevolgde opleiding, in die staat een diploma in de zin van de erkenningsbepalingen van de Unie of een daaraan gelijkgestelde opleidingstitel is afgegeven, dat of die in die staat is vereist om het betrokken beroep te mogen uitoefenen. Volgens de eerste zin van § 8, derde alinea, heeft, in aanvulling op het bepaalde in § 8, eerste en tweede alinea, de Sosiaali- ja terveystalon lupa- ja valvontavirasto de mogelijkheid om van de aanvrager als compenserende maatregel een aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid te verlangen, zoals de laki ammattipätevyiden tunnustamisesta voorschrijft.

*Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (besluit inzake beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg; 564/1994<sup>2</sup>, hierna ook: „ammattihenkilöasetus”)*

Volgens § 1 van de ammattihenkilöasetus is psychotherapeut een van de beschermde beroepstitels van beroepsbeoefenaren in de zin van § 2, eerste alinea, punt 2, van de laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994).

Volgens § 2a, eerste alinea, van de ammattihenkilöasetus is voorwaarde voor het voeren van de beschermde beroepstitel psychotherapeut dat de betrokkene een door een universiteit of een door een universiteit samen met een andere opleidingsorganisatie georganiseerde psychotherapie-opleiding heeft gevolgd. De organiserende universiteit draagt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs op het gebied van psychologie en geneeskunde. De universiteit gaat over de toelating van de studenten tot de psychotherapie-opleiding. Volgens § 2a, tweede alinea, worden de vereiste vaardigheden voor het uitoefenen van het beroep van psychotherapeut verworven door een studie met een omvang van minstens zestig studiepunten die bestaat uit de modules theoretische studie, psychotherapie met patiënten onder supervisie, leertherapie en een eindopdracht. De competentie wordt aangetoond door middel van een vaardigheidstest.

Volgens § 2a, derde alinea, van de ammattihenkilöasetus is voorwaarde voor ingebruikname van de beroepstitel is dat minstens twee jaar beroepservaring is opgedaan in de geestelijke gezondheidszorg of in een vergelijkbare functie en dat vóór de opleiding tot psychotherapeut:

- 1) een relevant universitair diploma of een relevant hogerberoepsonderwijsdiploma op sociaal en gezondheidsgebied is behaald; het diploma dient voor in totaal 30 studiepunten de onderdelen psychologie of psychiatrie te omvatten, of men heeft deze studiepunten in aanvulling op dat diploma behaald,;
- 2) een hogerberoepsonderwijsdiploma-verpleegkunde is behaald, met specialisatie psychiatrie, ingeval het diploma geen onderdeel psychiatrie omvat; of
- 3) in het buitenland een opleiding is voltooid die gelijkwaardig is aan die in de punten 1 en 2.

Volgens § 2a, vierde alinea, van de ammattihenkilöasetus verstrekt de universiteit aan de student een bewijs van voltooiing van de opleiding. Het certificaat bevat informatie over de periode, de omvang, de studiemodulen en de vaardigheidstest van de opleiding.

<sup>2</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940564>.

*Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015<sup>3</sup>; hierna ook: „ammattipätevyyslaki”)*

Volgens § 1, eerste alinea, van de ammattipätevyyslaki regelt deze wet de erkenning van beroepskwalificaties en vrije dienstverrichting overeenkomstig de richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Volgens § 1, tweede alinea, is deze wet van toepassing op de erkenning van beroepskwalificaties die door een burger van een lidstaat van de Unie in een andere lidstaat zijn behaald.

Volgens § 3 van de ammattipätevyyslaki wordt voor de toepassing van deze wet verstaan onder:

- 1) *gereguleerd beroep*<sup>4</sup>: betrekking of ambt waartoe de toegang of waarvan de uitoefening afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene voldoet aan bepaalde wettelijke criteria voor beroepskwalificaties;
- 2) *beroepskwalificaties*: kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest of beroepservaring of een combinatie hiervan;
- 3) *opleidingstitel*: een diploma, certificaat of andere titel die door een bevoegde autoriteit van een lidstaat is afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding, alsmede een in een derde land aan een onderdaan van een lidstaat afgegeven document ter afsluiting van een gevolgde beroepsopleiding;
- 7) *Lidstaat van oorsprong*: de staat waar de zich naar Finland begevende beroepsbeoefenaar zijn beroepskwalificaties heeft behaald;
- 10) *Bevoegde autoriteit*: de instantie die bewijsstukken van opleiding en andere documenten als grondslag voor erkenningsbesluiten afgeeft en de autoriteit die aanvragen in ontvangst neemt en besluiten neemt inzake de erkenning van beroepskwalificaties.

Volgens § 6, eerste alinea, van de ammattipätevyyslaki wordt de erkenning van beroepskwalificaties gebaseerd op een bewijs van opleiding, een opleidingstitel of een geheel van dergelijke titels dat of die door een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat is afgegeven. Voorwaarde voor erkenning van beroepskwalificaties is dat de betrokkene in zijn lidstaat van oorsprong het recht heeft om werkzaam te

<sup>3</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151384>.

<sup>4</sup> § 3, eerste alinea, van de ammattipätevyyslaki, zoals gewijzigd bij wet 518/2020, die op 1 juli 2020 in werking trad, luidt als volgt: 1) betrekking of ambt, waartoe de toegang of waarvan de uitoefening afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene voldoet aan de gedetailleerde wettelijke vereisten inzake beroepskwalificaties. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200518>.



zijn in het beroep waarvoor hij verzoekt om een erkenningsbesluit inzake beroepskwalificaties. Volgens de tweede alinea wordt de erkenning van beroepskwalificaties ook verleend aan aanvragers die in de afgelopen tien jaar gedurende een jaar hun beroep voltijds of gedurende een gelijkwaardige periode deeltijds hebben uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd en die een of meer bekwaamheidsattesten of een of meer opleidingstitels bezitten. Deze documenten bevestigen dat de aanvrager is voorbereid op de uitoefening van het beroep. De beroepservaring van een jaar is evenwel niet vereist wanneer de aanvrager met de opleidingstitel(s) waarover hij beschikt kan aantonen dat hij een gereguleerde opleiding heeft afgesloten.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

#### *Valvira*

- 1 A heeft bij *Valvira* een aanvraag ingediend met het oog op het recht gebruik te maken van de beschermde beroepstitel psychotherapeut. Hij heeft bij zijn aanvraag onder meer een door de universiteit University of the West of England (Bristol) uitgereikt diploma van 27 november 2017 („has been awarded the POSTGRADUATE DIPLOMA with Merit having followed an approved postgraduate programme of study in SOLUTION FOCUSED THERAPY at Helsinki Psychotherapy Institute”) gevoegd.
- 2 De University of the West of England, Bristol (hierna ook: „UWE”) heeft in samenwerking met de in Finland opererende Finse vennootschap Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (hierna ook: „HPI”) de opleiding verzorgd. De opleiding is uitgevoerd in Finland in de Finse taal.
- 3 *Valvira* ontving op uiteenlopende data verontrustende berichten over deze psychotherapie-opleiding. Bij *Valvira* kwamen in de loop van het jaar 2017 meldingen binnen van personen die hadden deelgenomen aan het studieprogramma Solution Focused Therapy van UWE en HPI. Tijdens de contacten kwamen de tekortkomingen in de supervisie en leertherapie van de opleiding aan de orde.
- 4 Daarbij kwam ook naar voren dat de werkelijk aan de leertherapie bestede tijd niet overeenkwam met de tijd die daarvoor stond aangegeven in het werkboek van de studenten. De daadwerkelijke inhoud van de opleiding zou niet overeenkomen met de in de studiegidsen en door de aanbieders van de opleiding toegezegde leerdoelen en vakken.
- 5 *Valvira* heeft in september van het jaar 2017 telefonisch contact gehad met vijf personen die een aanvraag hadden ingediend met het oog op het recht gebruik te maken van de beschermde beroepstitel psychotherapeut, na in juni 2016 de door UWE in samenwerking met HPI georganiseerde opleiding te hebben voltooid. De beschrijvingen door deze vijf personen van de uitvoering van de supervisie en de

leertherapie waren kwamen overeen met hetgeen werd vermeld tijdens bovengenoemde contacten.

- 6 Valvira wees bij beschikking van 29 juni 2018 de aanvraag van A voor het gebruik van de beschermde beroepstitel psychotherapeut af, voornamelijk op grond dat A Valvira niet voldoende gegevens had verstrekt over de inhoud van de opleiding.
- 7 Valvira wees bij beschikking van 10 september 2018 het bezwaar van A af. A had zich op het standpunt gesteld dat de opleiding was gevolgd in Finland. Volgens de beschikking van Valvira wordt de opleiding geacht in een buitenlands onderwijsstelsel te zijn voltooid. Valvira kon zich er niet van vergewissen dat de uitvoering van de opleiding voldoet aan de eisen die in Finland worden gesteld aan een psychotherapie-opleiding, met name wat betreft de onderdelen psychotherapie met patiënten onder supervisie en de individuele leertherapie voor studenten.

*Helsingin hallinto-oikeus*

- 8 De Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland) heeft bij beslissing van 25 april 2019 het beroep van A verworpen. Volgens de hallinto-oikeus moet de UWE-HPI-opleiding worden beschouwd als een in het Verenigd Koninkrijk gevolgde opleiding ondanks dat zij in feite in de Finse taal is georganiseerd. Op basis van de bepalingen van het algemeen stelsel van erkenning kan de aanvraag niet worden toegewezen, omdat A het beroep van psychotherapeut niet heeft uitgeoefend in het Verenigd Koninkrijk of in een andere lidstaat waar de psychotherapie-opleiding of het beroep van psychotherapeut niet is gereguleerd.
- 9 De hallinto-oikeus stelt in zijn motivering dat Valvira in verband met de behandeling van bepaalde eerdere zaken heeft onderzocht of in het Verenigd Koninkrijk het beroep van psychotherapeut of de psychotherapie-opleiding gereguleerd is in de zin van artikel 1, lid 1, onder a) en e), van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Blijkens het dossier hebben *The British Association for Counselling and Psychotherapy* en *The Health and Care Professions Council* aangegeven dat het beroep van psychotherapeut niet gereguleerd is in het Verenigd Koninkrijk. Volgens *The UK National Contact Point for Professional Qualification* zijn het beroep van psychotherapeut en de psychotherapie-opleiding niet gereguleerd in het Verenigd Koninkrijk.
- 10 Uit de motivering van de beslissing van de hallinto-oikeus blijkt bovendien dat Valvira kennis heeft genomen van een uiteenzetting door het *Centre for Professional Qualifications* in een vergelijkbare contentieuze procedure van de Zweedse bevoegde autoriteit *Socialstyrelsen*, volgens welke het beroep van psychotherapeut en de psychotherapie-opleiding niet gereguleerd zijn in het Verenigd Koninkrijk in de zin van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties.



- 11 Voorts heeft de hallinto-oikeus de voorwaarden voor goedkeuring van de aanvraag beoordeeld in het licht van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden, onder verwijzing naar 's Hofs arresten Brouillard, C-298/14, en Vlassopoulou, C-340/89.
- 12 De hallinto-oikeus heeft onder meer verklaard dat, wanneer bij de beoordeling van de voorwaarden voor goedkeuring van de aanvraag wordt uitgegaan van de fundamentele vrijheden, de in het buitenland gevolgde psychotherapie-opleiding moet worden vergeleken met een actuele, gelijkwaardige Finse opleiding, zoals Valvira heeft gedaan. Valvira heeft op zich het door UWE Bristol afgegeven diploma niet in twijfel getrokken als diploma, maar heeft de door A gevolgde opleiding vergeleken met de concrete inhoud van een Finse opleiding.
- 13 De hallinto-oikeus heeft als bewezen aangenomen dat de betrokken opleiding aanzienlijke tekortkomingen en verschillen vertoont ten opzichte van een Finse psychotherapie-opleiding. Valvira kon derhalve tot de conclusie komen dat niet is gebleken dat A heeft dezelfde kennis en bekwaamheid heeft als iemand die een Finse psychotherapie-opleiding heeft afgerond. De in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen er volgens de hallinto-oikeus niet toe leiden dat het besluit van Valvira tot verwerping van de aanvraag in dat verband onwettig is.

#### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 14 A heeft bij de Korkein hallinto-oikeus onder meer aangevoerd dat de opleiding moet worden beschouwd als een in Finland gevolgde opleiding en dat UWE als bevoegde autoriteit heeft verklaard dat de opleiding in overeenstemming is met de Finse asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä. De UWE-HPI-opleiding voldoet aan de eisen die in § 2a van de asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä aan een psychotherapie-opleiding zijn gesteld en zodoende moet zij erkend worden als een opleiding voor het behalen van de beschermde titel van psychotherapeut. Blijkens de bewoordingen van het besluit mag van een psychotherapie-opleiding niet meer worden geëist. Wanneer de opleiding echter aldus wordt opgevat dat zij niet in Finland is gevolgd, dan moet zij beoordeeld worden aan de hand van de door A en de aanbieders van de opleiding verstrekte documenten betreffende het studieprogramma, de opleiding en de kwaliteit van de studie. Valvira heeft geen vergelijking gemaakt op basis van die documenten, maar is bij de beoordeling van de UWE-HPI-opleiding uitgegaan van anonieme brieven, een op haar verzoek afgegeven verklaring van de universiteit van Oulo (die als een concurrent van UWE-HPI kan worden beschouwd) en door haarzelf uitgevoerde interviews. Op grond van het beginsel van Unieloyaliteit mag Valvira niet twifelen aan de inhoud van het document dat is afgegeven door UWE, die als een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat dient te worden beschouwd.
- 15 Valvira heeft bij de Korkein hallinto-oikeus gesteld dat het in juridisch opzicht onduidelijk is of de aanvraag dient te worden beoordeeld in het licht van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden, ondanks dat de aanvraag reeds zou

moeten worden afgewezen op grond van een bepaling van nationaal recht, waarmee artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 in nationaal recht is omgezet en op grond waarvan voorwaarde voor erkenning van de beroepskwalificaties is dat het beroep een jaar is uitgeoefend in een andere lidstaat in gevallen waarin het beroep en de opleiding niet zijn gereguleerd in de lidstaat van oorsprong.

- 16 Valvira heeft voorts aangegeven dat de in een andere lidstaat gevolgde psychotherapie-opleiding wordt vergeleken met de door de Finse universiteiten verstrekte opleiding om vast te stellen of daar wel of geen wezenlijke verschillen tussen zijn. Volgens Valvira is de uitvoering van twee van de drie voornaamste onderdelen van de door UWE-HPI georganiseerde opleiding – psychotherapie met patiënten onder supervisie en leertherapie – zo ontoereikend dat de opleiding niet voldoet aan de inhoudelijke en kwalitatieve eisen waaraan een psychotherapie-opleiding moet voldoen. De opleiding is geen opleiding die recht geeft tot het gebruik van de beschermde beroepstitel psychotherapeut.
- 17 Valvira heeft verder verklaard dat zij in beginsel vertrouwt op de door universiteiten en andere opleidingsinstellingen afgegeven diploma's en toelichtingen over de inhoud van de opleiding en dat zij slechts voor zover dat nodig is om vast te stellen of er tussen de gevolgde opleiding en de Finse opleiding verschillen bestaan, een beoordeling maakt van de inhoud of de praktische uitvoering van de gevolgde opleiding. In de onderhavige zaak is sprake van specifieke en uitzonderlijke omstandigheden. Van studenten die deze opleiding hadden afgerond kwamen verontrustende berichten over de feitelijke uitvoering van de opleiding en de daaraan verbonden implicaties op het gebied van patiëntveiligheid, wanneer in het kader van de opleiding sprake is van ontvangst van patiënten.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 18 De Korkein hallinto-oikeus heeft in een andere zaak verklaard dat de betrokken UWE-HPI-opleiding niet kan worden beschouwd als een in Finland gevolgde opleiding in de zin van § 5, tweede alinea, van de ammattihenkilölaki (Korkein hallinto-oikeus, 1 juli 2020, registratienummer 2846, beknopt verslag arrest<sup>5</sup>). De aanvraag van A kan derhalve niet worden toegewezen op basis van deze nationaalrechtelijke bepalingen inzake het recht op het gebruik van een beroepstitel uit hoofde van een in Finland afgeronde opleiding.
- 19 Bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van psychotherapeut kunnen de lidstaten bepalen welke kennis en kwalificaties voor de uitoefening van dat beroep vereist zijn, en de overlegging verlangen van een diploma waaruit het bezit van deze kennis en kwalificaties blijkt (zie arrest van 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14, punt 48). Richtlijn 2005/36 beperkt de

<sup>5</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2020/202002846>.

bevoegdheid van de lidstaat op dit punt niet, maar dat neemt niet weg dat lidstaten hun bevoegdheden ter zake moeten uitoefenen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie arrest van 27 juni 2013, Nasiopoulos, C-575/11, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 20 Het beroep van psychotherapeut wordt in Finland beschouwd als een gereguleerd beroep in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36, omdat het recht op het gebruik van deze beroepstitel is voorbehouden aan personen die voldoen aan de criteria van de ammattihenkilölaki en de ammattihenkilöasetus.
- 21 Het beroep van psychotherapeut is in Finland met name gereguleerd om de patiëntveiligheid te waarborgen.
- 22 Aangezien de bepalingen van hoofdstuk II en hoofdstuk III van titel III van richtlijn 2005/36 niet zien op het beroep van psychotherapeut, valt het dus onder het algemeen stelsel van erkenning van opleidingstitels dat in hoofdstuk I van die titel en met name in de artikelen 10 tot en met 14 van deze richtlijn is geregeld (zie in die zin het arrest van 21 september 2017, arrest Malta Dental Technologists Association en Reynaud, C-125/16, punt 38). Blijkens het dossier is in het Verenigd Koninkrijk het beroep van psychotherapeut geen gereguleerd beroep en de opleiding voor de uitoefening van het beroep van psychotherapeut geen gereguleerde opleiding. Derhalve is met name artikel 13, lid 2, van de richtlijn van belang.
- 23 Omdat A het beroep van psychotherapeut niet heeft uitgeoefend in een andere lidstaat, waar het beroep niet is gereguleerd, heeft hij volgens de Korkein hallinto-oikeus op grond van de bepalingen van de richtlijn geen recht op toegang tot het in Finland gereguleerde beroep van psychotherapeut. Aangezien het nationale recht in § 6, tweede alinea, van de ammattipätevyyslaki (1384/2015) op dezelfde wijze als in de richtlijn beroepservaring van minstens een jaar in een andere lidstaat verlangt, kan het recht op het gebruik van de beroepstitel van psychotherapeut evenmin worden verleend op basis van het nationale recht.
- 24 Het door de universiteit University of the West of England (Bristol) aan A uitgereikte diploma (Postgraduate Diploma) bevat als bijlage een document, volgens hetwelk „The program has been planned in accordance with the requirements of Finland’s Health Care Professionals Decree (564/1994) 2a § and so that graduates fulfill the requirements in 2a § Paragraph 3”. De Korkein hallinto-oikeus is van mening dat een verklaring van een onder het onderwijsstelsel van het Verenigd Koninkrijk vallende universiteit waarin wordt gesteld dat de opleiding voldoet aan de in de asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä gestelde eisen geen grond vormt om de opleidingstitel te beschouwen als een opleidingstitel in de zin van artikel 13, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn.

- 25 In deze zaak zijn verschillende opvattingen naar voren gebracht met betrekking tot de vraag of de situatie, ondanks het stelsel van de richtlijn, ook nog moet worden beoordeeld in het licht van de in de artikelen 45 en 49 VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden en de desbetreffende rechtspraak van het Hof.
- 26 De opvatting dat het niet nodig is om een geval als het onderhavige ook nog vanuit het oogpunt van de fundamentele vrijheden te beoordelen, kan worden gerechtvaardigd met het argument dat de zaak binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2005/36 en haar algemeen stelsel valt en dat de aan de orde zijnde voorwaarden voor de uitoefening van een gereguleerd beroep in de ontvangende lidstaat zijn geharmoniseerd door de bepalingen van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 (arrest Malta Dental Technologists Association en Reynaud, C-125/16, punt 52). Aan de andere kant kan uit de motiveringen in bijvoorbeeld 's Hofs arresten Brouillard (C-298/14, punt 54) en Nasiopoulos (C-575/11, punt 32) steun worden gevonden voor de opvatting dat het noodzakelijk is de zaak ook vanuit het oogpunt van de fundamentele vrijheden te beoordelen.
- 27 Voor zover de Korkein hallinto-oikeus weet, heeft het Hof zich niet nadrukkelijk uitgesproken over de noodzaak om in het kader van de behandeling van een afzonderlijke aanvraag nog specifiek de in het algemeen stelsel van richtlijn 2005/36 geharmoniseerde voorwaarden voor de uitoefening van een gereguleerd beroep als de onderhavige te beoordelen in het licht van het VWEU. De eerste prejudiciële vraag van de Korkein hallinto-oikeus heeft hierop betrekking.
- 28 Wanneer het Hof van oordeel zou zijn dat, ondanks de gedetailleerde regelgeving van richtlijn 2005/36, een aanvraag in een situatie als de onderhavige ook moet worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden, komt de Korkein hallinto-oikeus voor de vraag te staan welke betekenis moet worden toegekend aan het door UWE uitgereikte diploma. In verband daarmee moet worden nagegaan of de autoriteit van de ontvangende lidstaat, om zich ervan te overtuigen of de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma blijken, haar oordeel mag baseren op andere ontvangen verklaringen over de wijze van uitvoering van de opleiding of dat zij ook in bijzondere omstandigheden als de onderhavige moet vertrouwen op een verklaring van de onderwijsaanbieder over de inhoud van de opleiding van het diploma dat is afgegeven door de onder het onderwijsstelsel van andere lidstaat vallende universiteit.
- 29 In het arrest Brouillard (C-298/14) heeft het Hof verklaard dat bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid van het buitenlandse diploma uitsluitend mag worden gelet op het niveau van de kennis en de kwalificaties dat de houder ervan mag worden geacht te bezitten, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de daarmee verband houdende praktijkopleiding (punt 55). De Korkein hallinto-oikeus is van mening dat met deze verklaring, net als artikel 50, lid 3, van richtlijn 2005/36 voor daaronder vallende specifieke situaties, wordt beoogd de

mogelijkheden van de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat te beperken om een beoordeling te maken van de nadere invulling en de praktische uitvoering van een in het onderwijsstelsel van een andere lidstaat gevolgde opleiding. Wanneer het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, moet worden nagegaan of het Unierecht zich ertegen verzet dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat in bijzondere omstandigheden als de onderhavige zich bij haar beoordeling betreffende de gelijkwaardigheid ook baseert op andere bronnen dan een van de opleidingsaanbieder of autoriteit van een andere lidstaat ontvangen toelichting over de nadere invulling en uitvoering van de opleiding.

WERKDOCUMENT