CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 28 februari 2019[1]

Zaak C-729/17

Europese Commissie
tegen

Helleense Republiek

„Niet-nakoming – Richtlijn 2005/36/EG – Erkenning van beroepskwalificaties – Nationale regeling inzake de erkenning van opleidingstitels voor het uitoefenen van het beroep van bemiddelaar”

I. Inleiding

1. Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof ten eerste om vast te stellen dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 49 VWEU, dat beperkingen van de vrijheid van vestiging verbiedt, en krachtens artikel 15, lid 2, onder b) en c), en lid 3, van richtlijn 2006/123/EG[2], die betrekking heeft op diensten op de interne markt. In dit verband verwijt zij deze lidstaat de rechtsvorm die opleidingsinstellingen voor bemiddelaars moeten aannemen, in strijd met deze bepalingen te hebben beperkt.

2. Ten tweede verlangt de Commissie dat wordt vastgesteld dat de Helleense Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit zowel dat artikel 49 VWEU als de artikelen 13 en 14 en artikel 50, lid 1, van richtlijn 2005/36/EG[3] en bijlage VII daarbij, die betrekking heeft op de erkenning van beroepskwalificaties. In dit verband verwijt zij haar de procedure voor de erkenning van kwalificaties van personen die een accreditatie voor de uitoefening van het beroep van bemiddelaar aanvragen, afhankelijk te hebben gesteld enerzijds van aanvullende vereisten voor de inhoud van de verlangde certificaten, die deze richtlijn niet stelt, en anderzijds van compenserende maatregelen zonder voorafgaande beoordeling of er eventueel wezenlijke verschillen met de nationale opleiding zijn, met schending van het beginsel van non-discriminatie in dat kader.

3. Op verzoek van het Hof spitst deze conclusie zich toe op de grieven die verband houden met de onverenigbaarheid van de aan de orde zijnde Griekse regeling met richtlijn 2005/36[4], in het bijzonder gelet op de verhouding tussen die laatste en richtlijn 2008/52/EG[5].

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 (PB 2006, L 376, blz. 36).

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 (PB 2005, L 255, blz. 22).

4 Zie met betrekking tot de eventuele onverenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling met artikel 15 van richtlijn 2006/123 en met artikel 49 VWEU de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de aanhangige zaak Commissie/Duitsland (C-377/17).

5 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PB 2008, L 136, blz. 3).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn 2005/36

4. Artikel 13, „Voorwaarden voor erkenning", van richtlijn 2005/36 bepaalt in lid 1:

„Wanneer in een ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, staat de bevoegde autoriteit van deze lidstaat onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden de toegang tot en uitoefening van dit beroep toe aan aanvragers die in het bezit zijn van een bekwaamheidsattest of een opleidingstitel zoals bedoeld in artikel 11 dat/die in een andere lidstaat verplicht wordt gesteld voor de toegang tot of de uitoefening van dat beroep op zijn grondgebied.

De bekwaamheidsattesten of opleidingstitels moeten worden afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat is aangewezen."

5. Artikel 14, „Compenserende maatregelen", van die richtlijn bepaalt in de leden 1, 4 en 5:

„1. Artikel 13 belet niet dat de ontvangende lidstaat in een van de volgende gevallen van de aanvrager verlangt dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar doorloopt of een proeve van bekwaamheid aflegt:

a) wanneer de door de aanvrager gevolgde opleiding betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door de in de ontvangende lidstaat vereiste opleidingstitel;

b) wanneer het in de ontvangende lidstaat gereglementeerde beroep een of meer gereglementeerde beroepswerkzaamheden omvat die niet bestaan in het overeenkomstige beroep in de lidstaat van oorsprong van de aanvrager, en waarvoor een opleiding in de ontvangende lidstaat vereist is die betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke vallen onder het bekwaamheidsattest of de opleidingstitel die de aanvrager overlegt.

[...]

4. Voor de toepassing van de leden 1 en 5 wordt onder „vakgebieden die wezenlijk verschillen" verstaan vakgebieden waarvan de kennis en de vaardigheden en competenties van essentieel belang zijn voor de uitoefening van het beroep en waarvoor de door de migrant ontvangen opleiding qua duur of inhoud wezenlijk afwijkt van de door de ontvangende lidstaat vereiste opleiding.

5. Lid 1 wordt toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Indien de ontvangende lidstaat overweegt van de aanvrager een aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid te verlangen, moet hij met name eerst nagaan of de kennis, vaardigheden en competenties die de aanvrager heeft verworven in het kader van zijn beroepservaring of in het kader van een leven lang leren en die met dat doel door een bevoegde instantie formeel zijn gevalideerd, in een lidstaat of derde land het in lid 4 gedefinieerde wezenlijk verschil geheel of gedeeltelijk kunnen overbruggen."

6. Artikel 50, „Documenten en formaliteiten", van deze richtlijn bepaalt in lid 1 dat „[w]anneer de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat overeenkomstig deze titel over een aanvraag tot uitoefening van het betrokken gereglementeerde beroep beslissen, [...] zij de in bijlage VII genoemde documenten en certificaten [kunnen] verlangen [...]".

7. Voornoemde bijlage VII, die betrekking heeft op „volgens artikel 50, lid 1, opvraagbare documenten en certificaten", luidt als volgt:

„1. Documenten

a) Nationaliteitsbewijs.

b) Kopie van de bekwaamheidsattesten of van de opleidingstitel die toegang verleent tot het beroep in kwestie plus eventueel een bewijs van beroepservaring van de persoon in kwestie.

De bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat kunnen de aanvrager verzoeken informatie omtrent zijn opleiding te verstrekken, voor zover dat noodzakelijk is om vast te stellen of er eventuele wezenlijke verschillen met de vereiste nationale opleiding bestaan, zoals bedoeld in artikel 14. [...]

c) Voor de in artikel 16 bedoelde gevallen: een verklaring aangaande de aard en de duur van de werkzaamheden, afgegeven door de bevoegde autoriteit of instelling in de lidstaat van oorsprong of de lidstaat van herkomst.

[...]"

B. Grieks recht

1. Wet nr. 3898/2010

8. Bij wet nr. 3898/2010[6] is richtlijn 2008/52 omgezet.

9. Artikel 6, „Accreditatieorgaan", van deze wet bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Er wordt een ‚commissie voor de accreditatie van bemiddelaars' ingesteld onder toezicht van het ministerie van Justitie, Transparantie en Mensenrechten [die] met name bevoegd is voor de accreditatie van kandidaat-bemiddelaars [...].

3. Kandidaat-bemiddelaars leggen een examen af voor een jury, waaraan wordt deelgenomen door twee leden van de commissie bedoeld in lid 1, aangewezen door de voorzitter ervan, en een magistraat, die [...] de jury voorzit. De jury controleert of de kandidaat beschikt over de kennis, de vaardigheden en de opleiding, gevolgd bij de opleidingsinstellingen bedoeld in artikel 5, die nodig zijn voor het verlenen van bemiddelingsdiensten en neemt een schriftelijk en naar behoren gemotiveerd besluit. [...]"

10. Volgens artikel 7, lid 2, onder a), van voornoemde wet „[stelt] de minister van Justitie, Transparantie en Mensenrechten [...] de bijzondere voorwaarden voor de accreditatie van bemiddelaars vast, alsmede de procedure voor de erkenning van accreditatietitels die bemiddelaars in een andere lidstaat van de Europese Unie hebben verkregen. Voor die erkenning en de tijdelijke of permanente intrekking van de accreditatie is de voorafgaande instemming vereist van de commissie bedoeld in artikel 6, lid 1." Lid 5 van dit artikel 6 bepaalt met name dat genoemde minister, bij ministerieel besluit, „nauwkeurig de regels, criteria en voorwaarden [vaststelt] die gelden voor het examen van kandidaat-bemiddelaars voor de jury".

6 Wet betreffende bemiddeling in burgerlijke en handelszaken (FEK A' 211/16.12.2010).

11. Artikel 14 van deze wet is gewijzigd bij wetgevingshandeling van 4 december 2012[7], waarbij een lid 2 is toegevoegd, dat bepaalt dat „[e]en accreditatietitel voor bemiddelaar die is afgegeven door een buitenlandse opleidingsinstelling na een opleiding in Griekenland kan worden erkend, wanneer die titel uiterlijk op de datum van vergunning en aanvang van een of meer opleidingsinstellingen bedoeld in artikel 5 van wet nr. 3898/2010 is verkregen, en in elk geval uiterlijk op 31 december 2012".

2. Gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088

12. Het enig artikel, hoofdstuk A, leden 1, 2 en 5, van ministerieel besluit nr. 109088 van 12 december 2011[8], zoals gewijzigd bij ministerieel besluit nr. 107309 van 20 december 2012[9] (hierna: „gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088"), luidt als volgt:

„A. De procedure voor de erkenning van door buitenlandse opleidingsinstellingen afgegeven accreditatietitels voor bemiddelaars wordt als volgt vastgesteld:

Door buitenlandse opleidingsinstellingen afgegeven titels voor erkend bemiddelaar worden door de commissie voor de accreditatie van bemiddelaars als gelijkwaardig erkend volgens de volgende procedure:

1. De betrokkenen dienen een aanvraag tot erkenning van de titel voor erkend bemiddelaar in.

[...]

2. Het aanvraagformulier gaat vergezeld van de volgende bewijsstukken:

[...]

c) een certificaat van de opleidingsinstelling, gericht aan de commissie voor de accreditatie van bemiddelaars bedoeld in artikel 6, lid 1, van wet nr. 3898/2010, waaruit het volgende blijkt:

   aa) het totaal aantal uren opleiding,

   bb) de onderwezen vakken,

   cc) de plaats van de opleiding,

   dd) het aantal deelnemers,

   ee) het aantal en de kwalificaties van de opleiders,

   ff) de procedure voor het examineren en beoordelen van kandidaten en de regels die de integriteit ervan waarborgen.

[...]

7 Wetgevingshandeling betreffende de regeling van spoedeisende kwesties vallend onder de bevoegdheid van het ministerie van Financiën, het ministerie van Ontwikkeling, Mededinging, Infrastructuur, Vervoer en Netwerken, het ministerie van Onderwijs en Eredienst, het ministerie van Cultuur en Sport, het ministerie van Milieubeheer, Energie en Klimaatverandering, het ministerie van Arbeid, Sociale zekerheid en Sociale bijstand, het ministerie van Justitie, Transparantie en Mensenrechten, het ministerie van Bestuurlijke Hervorming en Elektronische Overheidsdiensten, en andere bepalingen (FEK A' 237/5.12.2012).

8 FEK B' 2824/14.12.2011.

9 FEK B' 3417/21.12.2012.

5. De commissie voor de accreditatie van bemiddelaars aanvaardt de gelijkwaardigheid van de accreditatietitel, mits deze afkomstig is van een erkende buitenlandse instelling en de betrokkene kan aantonen dat hij aan ten minste drie bemiddelingsprocedures heeft deelgenomen als bemiddelaar, assistent-bemiddelaar of adviseur van een van de partijen. De Commissie kan, naar eigen goeddunken, de betrokkene verzoeken een aanvullend examen af te leggen, met name wanneer deze zijn opleiding in Griekenland heeft gevolgd bij een instelling van buitenlandse oorsprong.

Wat de erkenning van de gelijkwaardigheid betreft van een accreditatietitel die is verkregen in het buitenland of is afgegeven door een erkende buitenlandse opleidingsinstantie na een opleiding in Griekenland, kan de commissie voor de accreditatie van bemiddelaars de gelijkwaardigheid van een accreditatietitel ook aanvaarden als de betrokkene niet aantoont dat hij aan ten minste drie bemiddelingsprocedures heeft deelgenomen als bemiddelaar, assistent-bemiddelaar of adviseur van een van de partijen, indien uit alle gegevens in het dossier van de betrokkene duidelijk blijkt dat hij nascholing heeft gevolgd, zijn werkzaamheden als bemiddelaar stelselmatig heeft uitgeoefend en die titel uiterlijk op 31 december 2012 heeft verkregen."

3. Wet nr. 4512/2018

13. Wet nr. 4512/2018, die een hoofdstuk II, „Regels voor bemiddeling", bevat, is gepubliceerd op 17 januari 2018.[10]

14. Artikel 188, „Kwalificatie van bemiddelaars", van die wet bepaalt in lid 1: „Bemiddelaars zijn: a) houders van een diploma van het hoger onderwijs [van het land] of van een gelijkwaardig buitenlands diploma; b) opgeleid door een door de centrale commissie voor de bemiddeling erkende opleidingsinstelling voor bemiddelaars of houders van een accreditatietitel die is afgegeven door een andere lidstaat van de Europese Unie; c) geaccrediteerd door die laatste en ingeschreven in het register van bemiddelaars dat wordt bijgehouden door het ministerie van Justitie, Transparantie en Mensenrechten. Indien de houder van een diploma van het hoger onderwijs [van het land] of een gelijkwaardig buitenlands diploma tevens houder is van een master- of doctoraatsdiploma op het gebied van bemiddeling dat is afgegeven door een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs, hoeft hij, om geaccrediteerd te worden, geen verdere opleiding te volgen bij een opleidingsinstelling voor bemiddelaars of deel te nemen aan examens. Een persoon die als magistraat heeft gewerkt, is uitgesloten van de uitoefening van het beroep van bemiddelaar."

15. Artikel 202, „Accreditatie van bemiddelaars", van voornoemde wet bepaalt in lid 1 dat „[d]e accreditatie van bemiddelaars en hun inschrijving in het register bedoeld in artikel 203, lid 2, wordt verricht door de centrale commissie voor de bemiddeling na onderzoek [...]".

16. Artikel 203, „Voorlichting van het publiek – Register", van diezelfde wet bepaalt in lid 6: „Iedere bemiddelaar die is geaccrediteerd in een andere lidstaat van de Europese Unie, met inachtneming van de voorschriften van die lidstaat voor de rechtmatige uitoefening van het beroep van bemiddelaar, kan, op zijn verzoek, worden ingeschreven in het register van bemiddelaars [...]. Zijn aanvraag dient vergezeld te gaan van de documenten die nodig zijn om zijn hoedanigheid van bemiddelaar aan te tonen en zijn inschrijving geschiedt, na controle daarvan, na goedkeuring door de centrale commissie voor de bemiddeling. Deze laatste onderzoekt de rechtmatigheid van de door de betrokkene overgelegde documenten met behulp van elk middel dat zij daartoe geschikt acht."

10 Wet betreffende regels voor de uitvoering van de structurele hervormingen van het programma voor economische aanpassing en andere bepalingen (FEK A' 5/17.1.2018), in het bijzonder de artikelen 178-206.

17. Artikel 205 van wet nr. 4512/2018 bepaalt dat „[m]et ingang van de inwerkingtreding van deze wet [...] elke andersluidende bepaling inzake bemiddeling [wordt] ingetrokken. De bepalingen van artikel 1 van wet nr. 3898/2010 blijven van kracht." Artikel 206 van wet nr. 4512/2018 bepaalt voorts dat „[d]it hoofdstuk II [...] in werking [treedt] na bekendmaking ervan in het publicatieblad van de regering [...]".

III. Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

18. Naar aanleiding van een klacht waarin de verenigbaarheid van wet nr. 3898/2010 en gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 met de richtlijnen 2005/36, 2006/123 en 2008/52 in twijfel werd getrokken, heeft de Commissie de Helleense Republiek bij brief van 11 juli 2013 verzocht haar inlichtingen te verstrekken over de opleiding van bemiddelaars in Griekenland.

19. Omdat zij het ontvangen antwoord niet bevredigend vond, heeft de Commissie de Helleense Republiek op 11 juli 2014 een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij haar heeft verzocht om haar opmerkingen in te dienen over schending van zowel de artikelen 13 en 14 van richtlijn 2005/36 als artikel 15, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2006/123.

20. Aangezien zij met het verkregen antwoord nog altijd niet tevreden was, heeft de Commissie op 29 mei 2015 een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij haar eerdere standpunt bevestigde en zich bovendien bezorgd verklaarde over de onverenigbaarheid van de Griekse wettelijke regeling met artikel 50 van richtlijn 2005/36 en bijlage VII daarbij en met het non-discriminatiebeginsel zoals neergelegd in de artikelen 45 en 49 VWEU.

21. Omdat zij niet overtuigd was van de gegrondheid van de argumenten die de Helleense Republiek in antwoord daarop heeft aangevoerd, heeft de Commissie haar een met redenen omkleed advies gestuurd, dat op 26 februari 2016 is ontvangen.[11] Volgens dit advies is de Helleense Republiek *ten eerste*, door de *rechtsvorm van opleidingsinstellingen voor mediateurs* te beperken tot ondernemingen zonder winstoogmerk, die moeten zijn samengesteld uit ten minste één Griekse orde van advocaten en ten minste één Griekse beroepsvereniging, overeenkomstig wet nr. 3898/2010 en presidentieel decreet nr. 123/2011[12], de verplichtingen betreffende de vrijheid van vestiging niet nagekomen die krachtens artikel 49 VWEU en artikel 15, lid 2, onder b) en c), en lid 3, van richtlijn 2006/123 op haar rusten. *Ten tweede* is de Helleense Republiek, door de procedure voor de *erkenning van academische kwalificaties* afhankelijk te stellen van aanvullende vereisten voor de inhoud van certificaten en van compenserende maatregelen zonder voorafgaande beoordeling van wezenlijke verschillen, en door discriminerende bepalingen in stand te houden die aanvragers van een accreditatie voor bemiddelaar[13] verplichten aan te tonen dat zij ten minste drie keer hebben deelgenomen aan een bemiddelingsprocedure, de verplichtingen niet nagekomen die krachtens de artikelen 45 en 49 VWEU en de artikelen 13, 14 en 50 van en bijlage VII bij richtlijn 2005/36 op haar rusten.

22. Bij brief van 10 mei 2016 heeft de Helleense Republiek de haar verweten niet-nakomingen betwist. *Enerzijds* voerde zij aan dat bemiddeling een activiteit is in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, meer bepaald de rechtsbedeling, zodat zij valt onder de uitzondering van artikel 51, eerste alinea, VWEU, en dat bovendien op grond van de bepalingen van richtlijn 2008/52 kan worden aangenomen dat het algemeen belang maatregelen kan rechtvaardigen die de vrijheid van vestiging en

11 Het verzoekschrift vermeldt „16 februari", maar uit de daarbij gevoegde stukken blijkt dat het met redenen omkleed advies dateert van 25 februari 2016 en de volgende dag is ontvangen.

12 Presidentieel decreet tot vaststelling van de voorwaarden voor de vergunningverlening aan en het functioneren van opleidingsinstellingen voor bemiddelaars in burgerlijke en handelszaken (FEK A' 255/9.12.2011). Artikel 1, lid 1, ervan bepaalt: „Een opleidingsinstelling voor bemiddelaars [...] kan een privaatrechtelijke vennootschap zonder winstoogmerk zijn die is samengesteld door ten minste één orde van advocaten samen met ten minste één van de beroepsverenigingen van het land en die functioneert op basis van een vergunning die is verleend door de dienst voor het beroep van advocaat en gerechtsdeurwaarder die behoort tot het directoraat-generaal van de gerechtelijke administratie van het ministerie van Justitie, Transparantie en Mensenrechten (artikel 5, lid 1, van wet nr. 3898/2010)."

13 Het verzoekschrift van de Commissie ziet in dit verband meer bepaald op aanvragers van een accreditatie die een opleidingstitel bezitten die is verkregen in het buitenland of is afgegeven door een in een buitenland erkende opleidingsinstelling na een opleiding in Griekenland.

het vrij verrichten van diensten beperken. *Anderzijds* betoogde zij dat aan bemiddelaars die beroepskwalificaties hebben verworven in een andere lidstaat niet de mogelijkheid wordt onthouden om dit beroep uit te oefenen, omdat de aan de orde gestelde bepalingen een erkenning van hun bevoegdheid toestaan op basis van documenten betreffende hun nascholing, in plaats van het hierboven genoemde ervaringscriterium.

23. Omdat zij deze analyse niet deelde, heeft de Commissie, bij akte van 22 december 2017, neergelegd op 4 januari 2018, het onderhavige beroep ingesteld op grond van artikel 258 VWEU, teneinde de in haar met redenen omkleed advies genoemde niet-nakomingen te laten vaststellen. [14]

24. In haar verweer heeft de Helleense Republiek verwerping van het beroep gevorderd, stellende dat wet nr. 3898/2010 en presidentieel decreet nr. 123/2011 zijn ingetrokken bij wet nr. 4512/2018, die een einde heeft gemaakt aan de aan de orde gestelde nationale regels.

25. In repliek heeft de Commissie de in haar verzoekschrift aangevoerde grieven en argumenten gehandhaafd, met name stellende dat de wijzigingen die na de indiening van dit verzoekschrift bij wet nr. 4512/2018 zijn ingevoerd, niet bepalend zijn voor het beëindigen van de gestelde niet-nakomingen.

26. In dupliek heeft de Helleense Republiek de bij wet nr. 4512/2018 ingevoerde regeling nader toegelicht en verwerping van het beroep gevorderd.

27. Ter terechtzitting van 6 december 2018 hebben de Helleense Republiek en de Commissie pleidooi gehouden.

IV. Analyse

A. Nationale bepalingen die in het onderhavige beroep aan de orde zijn gesteld

28. Alvorens de gegrondheid te onderzoeken van de grieven van de Commissie met betrekking tot de aan de Helleense Republiek verweten niet-nakoming van de uit richtlijn 2005/36 voortvloeiende verplichtingen [15], moet de *omvang van het onderhavige beroep* worden afgebakend door vast te stellen op welke nationale bepalingen het betrekking heeft.

29. Volgens de bewoordingen van haar verzoekschrift heeft de Commissie de nationale juridische context waarbinnen de onderhavige zaak valt immers vastgesteld door, meer bepaald, te verwijzen naar wet nr. 3898/2010 en gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 [16], in de versies die golden op de datum van dit gedinginleidende stuk. [17]

30. In haar verweerschrift heeft de Helleense Republiek echter betoogd dat de inwerkingtreding van wet nr. 4512/2018, die met name het beroep van bemiddelaar regelt, had geleid tot intrekking van alle nationale regels waarop het beroep betrekking heeft en tot vervanging ervan door bepalingen die in overeenstemming zijn met het Unierecht, zodat de door de Commissie aangevoerde grieven „thans zonder inhoud" zijn geraakt. Zij stelde met name dat „de bepalingen van wet nr. 4512/2018 [...] een einde [hebben] gemaakt aan de verplichting voor personen die, als houders van een in het buitenland

14 Zie punt 21 supra. Alleen artikel 49 VWEU wordt genoemd als rechtsgrondslag van het verzoekschrift, en niet artikel 45 VWEU, dat als aanvulling was opgenomen in het met redenen omkleed advies.

15 Deze gegrondheid zal worden onderzocht in de punten 39 e.v. infra.

16 Het komt mij voor dat de vaststelling van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 met name voortvloeit uit de bewoordingen van artikel 7, lid 2, onder a), van wet nr. 3898/2010.

17 De Commissie verwijst bovendien naar presidentieel decreet nr. 123/2011, maar het onderdeel van het niet-nakomingsberoep waarop de onderhavige conclusie zich richt, heeft geen betrekking op dit instrument (zie punt 3 supra).

of door een erkende buitenlandse opleidingsinstelling afgegeven accreditatietitel, een accreditatie voor bemiddelaar aanvragen, om te hebben deelgenomen aan ten minste drie bemiddelingsprocedures", en voorts dat deze bepalingen de voorwaarden voor inschrijving in het Griekse register van bemiddelaars hebben gewijzigd.[18] In haar memorie van dupliek heeft zij dit betoog herhaald.[19]

31. In haar memorie van repliek heeft de Commissie, wat specifiek de beweerde schending van richtlijn 2005/36 betreft, enerzijds aangegeven dat de in haar verzoekschrift beschreven grieven niet zonder inhoud waren geraakt, en anderzijds dat de inhoud van een aantal bepalingen van wet nr. 4512/2018 en het eventuele van toepassing blijven van eerdere regels verduidelijking behoefden.[20] Zij voegde daaraan toe dat zij in ieder geval verwees naar de onderdelen van haar verzoekschrift die betrekking hebben op deze schending, die volgens haar is veroorzaakt door de eerdere regeling „ofschoon er rekening is gehouden met de nieuwe regeling" die door verweerster was ingeroepen.

32. Tijdens de mondelinge fase van de onderhavige procedure hebben partijen hun respectieve standpunten in essentie herhaald. Met name betoogde de Helleense Republiek dat artikel 205 van wet nr. 4512/2018, dat volgens de Commissie vaag is geformuleerd, heeft geleid tot intrekking van alle eerdere bepalingen inzake bemiddeling, waarvan de lijst is opgenomen in een proces-verbaal dat zich bevindt in de archieven van het Griekse parlement. De Commissie gaf voorts aan dat de op richtlijn 2005/36 gegronde grieven die zij tegen de in haar verzoekschrift bedoelde nationale bepalingen had geformuleerd, ook waren gericht tegen de bepalingen van wet nr. 4512/2018, waarbij zij preciseerde dat deze haar niet kennelijk in tegenspraak leken met die van de eerdere regeling.

33. In dit verband merk ik *ten eerste* op dat de Helleense Republiek formeel gezien geen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen tegen het onderhavige niet-nakomingsberoep. Het Hof kan evenwel *ambtshalve* onderzoeken of aan de voorwaarden van artikel 258 VWEU voor het instellen van een dergelijk beroep is voldaan. In het bijzonder vloeit volgens vaste rechtspraak uit artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof voort dat de wezenlijke elementen rechtens waarop een beroep is gebaseerd coherent en begrijpelijk moeten blijken uit de tekst van het verzoekschrift en dat het petitum op ondubbelzinnige wijze moet zijn geformuleerd, teneinde de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies te kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is om de betrokken lidstaat in staat te stellen nuttig verweer te voeren en voor het Hof om zijn toezicht naar behoren te kunnen oefenen.[21]

34. *Ten tweede* herinner ik eraan dat herhaaldelijk is geoordeeld dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond *aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn*, zodat het Hof bij de beoordeling of er sprake is van deze niet-nakoming geen rekening kan houden met sedertdien opgetreden wijzigingen. De door de verwerende lidstaat aangevoerde argumenten moeten dus worden afgewezen voor zover zij betrekking hebben op een wetswijziging die heeft plaatsgevonden na de datum waarop voornoemde

18 In dit verband heeft de Helleense Republiek aangevoerd dat wet nr. 4512/2018 tot doel had om „de opleiding van kandidaat-bemiddelaars te versterken door het vaststellen van toelatingseisen voor het volgen van een opleiding tot bemiddelaar. [De betrokkenen moeten] houders zijn van een diploma van een instelling voor hoger onderwijs van het land of van een buitenlands diploma dat als gelijkwaardig is erkend, zonder verplichting om ervaring te hebben verworven door deelname aan een bemiddelingsprocedure." Zij voegde hieraan toe dat „artikel 203, lid 6, van [die] wet voorziet in de mogelijkheid om zich in te schrijven in het register van bemiddelaars en geaccrediteerde bemiddelaars in een andere lidstaat, met inachtneming van de voorschriften die in die lidstaat gelden voor de rechtmatige uitoefening van het beroep van bemiddelaar".

19 Volgens deze laatste memorie „[zijn] de ministeriële besluiten betreffende bemiddeling [die vóór] wet nr. 4512/2018 [bestonden] vervallen bij de inwerkingtreding van die wet".

20 Volgens de Commissie blijkt niet duidelijk uit met name artikel 205 en artikel 188, lid 1, onder a) en b), van die wet dat de in haar verzoekschrift aan de orde gestelde nationale regels integraal zijn ingetrokken. De verweten niet-nakoming duurt derhalve voort ondanks de hervorming van de relevante regeling.

21 Zie met name arresten van 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602, punt 42); 19 december 2012, Commissie/Italië (C-68/11, EU:C:2012:815, punten 49-54), en 5 april 2017, Commissie/Bulgarije (C-488/15, EU:C:2017:267, punt 50).

termijn is verstreken.[22] Bovendien is een niet-nakomingsberoep betreffende een nationale regeling die nog gevolgen sorteert op die datum, de enige die relevant is voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep, niet zonder voorwerp geraakt. Wanneer de niet-nakoming na die datum is opgeheven, blijft er immers een procesbelang bestaan, met name voor de vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een lidstaat als gevolg van zijn niet-nakoming riskeert jegens, in het bijzonder, personen die daaraan rechten ontlenen.[23]

35. In casu zijn de bepalingen van hoofdstuk II van wet nr. 4512/2018, waarop de Helleense Republiek zich beroept, in werking getreden op 17 januari 2018[24], dus na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 26 april 2016[25], en zelfs na de indiening van het onderhavige beroep op 4 januari 2018. Aangezien de verweten niet-nakoming zeker niet was geëindigd bij het verstrijken van die termijn, kan het beroep niet zonder voorwerp zijn geraakt door de na die datum plaatsgevonden wijziging van de door de Commissie aan de orde gestelde bepalingen. Mijns inziens is het derhalve niet bepalend of de in het verzoekschrift bedoelde bepalingen van Grieks recht al dan niet integraal zijn ingetrokken bij wet nr. 4512/2018, omdat die vraag hoe dan ook irrelevant is voor de ontvankelijkheid van het beroep, voor zover het op die bepalingen betrekking heeft.

36. *Ten derde* volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, wanneer de nationale regeling die in het kader van een niet-nakomingsprocedure aan de orde is gesteld, is gewijzigd na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, moet worden geoordeeld dat *de Commissie niet het voorwerp van haar beroep wijzigt* wanneer zij de tegen de eerdere bepalingen geformuleerde grieven ook toepast op de bepalingen die voortvloeien uit de vastgestelde hervorming, *op voorwaarde* evenwel dat vaststaat dat de twee versies van de regeling in essentie dezelfde inhoud hebben, zodat het systeem dat is ingevoerd bij de tijdens de precontentieuze fase bestreden regeling in zijn geheel bezien *in stand is gelaten*.[26]

37. In casu komt het mij voor dat de schriftelijke en mondelinge argumenten die de Commissie met betrekking tot de bepalingen van wet nr. 4512/2018 voor het Hof heeft aangevoerd, worden gekenmerkt door een gebrek aan helderheid, dan wel blijk geven van een zekere dubbelzinnigheid. De Commissie heeft immers aangegeven dat zij de grieven ontleend aan richtlijn 2005/36 niet alleen wenste toe te passen op de in haar verzoekschrift bedoelde nationale regeling, maar ook op wet nr. 4512/2018, zonder evenwel precies te bepalen in hoeverre de inhoud van die laatste overeenkwam met de eerdere regeling, en dus eveneens in strijd met die richtlijn was, omdat zij dienaangaande enkel een reeks twijfels heeft geuit.[27] Mijns inziens is deze handelswijze niet in overeenstemming met de hiervoor aangehaalde rechtspraak inzake de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die aan

22 Zie met name arresten van 28 juli 2011, Commissie/België (C-133/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:527, punten 31-39); 25 oktober 2012, Commissie/Portugal (C-557/10, EU:C:2012:662, punten 24 en 25); 4 september 2014, Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:2152, punten 52-55); 18 december 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-640/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2457, punten 41-44), en 4 mei 2017, Commissie/Luxemburg (C-274/15, EU:C:2017:333, punten 41, 47 en 48).

23 Zie met name arresten van 10 april 2008, Commissie/Italië (C-442/06, EU:C:2008:216, punt 42); 7 april 2011, Commissie/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, punten 31-42), en 23 april 2015, Commissie/Bulgarije (C-376/13, niet gepubliceerd, EU:C:2015:266, punten 43 en 45).

24 Die bepalingen (waarvan delen zijn aangehaald in de punten 13 e.v. supra) zijn in werking getreden op de dag van de publicatie van die wet, krachtens artikel 206 ervan.

25 Uit de bij het verzoekschrift gevoegde documenten blijkt dat de Commissie de Helleense Republiek een termijn voor het verhelpen van de verweten niet-nakoming heeft gesteld van twee maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het met redenen omkleed advies, dat op 26 februari 2016 is ontvangen.

26 Zie in die zin arresten van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punten 38 e.v.); 10 januari 2006, Commissie/Duitsland (C-98/03, EU:C:2006:3, punt 27); 21 maart 2013, Commissie/Frankrijk (C-197/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:202, punt 26), en 4 september 2014, Commissie/Duitsland (C-211/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2148, punt 24).

27 Zowel in de memorie van repliek van de Commissie als ter terechtzitting.

de vorderingen van de Commissie worden gesteld wanneer deze een lidstaat wil laten veroordelen wegens niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen [28], en het is niet de taak van het Hof om nalatigheden van verzoekster aan te vullen wanneer deze niet aan die vereisten voldoet [29].

38. Kortom, aangezien de in het verzoekschrift van de Commissie bedoelde bepalingen van Grieks recht [30] niet zijn ingetrokken vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, kan het onderhavige niet-nakomingsberoep mijns inziens niet worden geacht zonder voorwerp te zijn geraakt en moet het dus ontvankelijk worden verklaard voor zover het op die bepalingen betrekking heeft. Daarentegen ben ik van mening dat de Commissie de eventuele toepassing van de grieven in het verzoekschrift op de bepalingen van wet nr. 4512/2018 niet voldoende heeft onderbouwd om door het Hof in aanmerking te kunnen worden genomen, althans wat de schending van richtlijn 2005/36 betreft, zodat de gestelde niet-nakoming volgens mij niet hoeft te worden beoordeeld vanuit het oogpunt van die nieuwe bepalingen.

B. Niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2005/36

39. Gelet op de respectieve argumenten van de partijen bij de onderhavige procedure zal ik om te beginnen onderzoeken of de aan de orde gestelde Griekse regeling wel binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2005/36 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties valt, meer bepaald vanuit het oogpunt van de verhouding tussen deze laatste en richtlijn 2008/52 [31], rekening houdend met het beperkte voorwerp van deze conclusie [32] (punt 1). Aangezien ik van mening ben dat richtlijn 2005/36 in dit verband van toepassing moet worden verklaard, dient vervolgens te worden vastgesteld of voornoemde regeling verenigbaar is met die richtlijn (punt 2).

28 Zie naast de in voetnoot 21 aangehaalde arresten de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Commissie/Estland (C-39/10, EU:C:2011:770, punten 32 e.v.).

29 Wetende dat, wat het beroep ten gronde betreft, de Commissie de gestelde niet-nakoming dient aan te tonen door het Hof de gegevens te verschaffen die nodig zijn om het bestaan en de omvang van die niet-nakoming na te gaan, zonder zich te kunnen baseren op een of ander vermoeden (zie met name arresten van 29 oktober 2015, Commissie/België, C-589/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:736, punten 28 en 32; 29 juni 2017, Commissie/Portugal, C-126/15, EU:C:2017:504, punten 70 en 80, en 12 april 2018, Commissie/Denemarken, C-541/16, EU:C:2018:251, punt 25).

30 Te weten de bepalingen van wet nr. 3898/2010 en gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088, wat de grieven ontleend aan schending van richtlijn 2005/36 betreft.

31 De bepalingen van richtlijn 2008/52 (betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation) worden ook ingeroepen door de Helleense Republiek, en zelfs ten principale, als verweer tegen de eerste grief van de Commissie, die is gebaseerd op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 49 VWEU (betreffende de vrijheid van vestiging) en artikel 15 van richtlijn 2006/123 (betreffende diensten op de interne markt). Deze grief is evenwel geen voorwerp van de onderhavige gerichte conclusie (zie punten 1 en 3 supra).

32 Volgens het verzoekschrift heeft de Helleense Republiek, om zich te verzetten tegen de toepassing van richtlijn 2005/36, ook twee andere argumenten aangevoerd, waarvan er één is ontleend aan artikel 51, eerste alinea, VWEU (waarin een uitzondering op de vrijheid van vestiging is opgenomen voor werkzaamheden in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag in een lidstaat) en het andere aan het feit dat zij nog geen nationale autoriteit heeft aangewezen die bevoegd is om de beroepskwalificaties van bemiddelaars in Griekenland te erkennen (zoals bepaald in artikel 56, lid 3, van voornoemde richtlijn). Deze twee argumenten zullen evenwel niet worden onderzocht in de onderhavige gerichte conclusie.

1. Toepasselijkheid van richtlijn 2005/36, in het bijzonder in het licht van richtlijn 2008/52

40. Vooraf merk ik op dat de vraag van de toepasselijkheid van richtlijn 2005/36, meer bepaald in samenhang met de inhoud van richtlijn 2008/52, mij in essentie lijkt te zijn opgeworpen in het kader van de precontentieuze fase van de procedure, ook al wordt deze vraag vermeld in de akte waarbij de zaak bij het Hof aanhangig is gemaakt.[33]

41. In haar verzoekschrift stelt de Commissie dat de Griekse autoriteiten in hun antwoord op het met redenen omkleed advies vraagtekens hebben geplaatst bij de toepasselijkheid van richtlijn 2005/36, door te betogen dat de kwalificatie van het beroep van bemiddelaar als „gereglementeerd beroep" kan „afhangen van de samenhang tussen richtlijn 2005/36 en de latere richtlijn 2008/52".

42. *In de eerste plaats* merk ik op dat uit het verzoekschrift duidelijk blijkt dat de Griekse autoriteiten het standpunt van de Commissie dat het beroep van bemiddelaar in Griekenland een *„gereglementeerd beroep*" in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36 is, niet hebben betwist. De Helleense Republiek heeft dit standpunt niet tegengesproken voor het Hof. Het is mijns inziens bovendien juist om de volgende redenen.

43. Uit de bewoordingen van die bepaling[34] en de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof[35] volgt dat dit begrip ziet op een beroepswerkzaamheid die, wat de voorwaarden voor de toegang ertoe of de uitoefening ervan betreft, direct of indirect wordt geregeld door nationale bepalingen die het bezit voorschrijven van bepaalde beroepskwalificaties, die overeenstemmen met een opleidingstitel die specifiek is bedoeld om de houders ervan voor te bereiden op de uitoefening van een bepaald beroep. Het beroep van bemiddelaar, zoals geregeld in Griekenland, voldoet daadwerkelijk aan deze criteria, aangezien de toegang ertoe afhankelijk is gesteld van een passende opleiding met het oog op het verkrijgen van een beroepskwalificatie en een titel die het specifiek mogelijk maken om dit beroep uit te oefenen, met name overeenkomstig artikel 6, leden 1 en 3, van wet nr. 3898/2010.[36] Richtlijn 2005/36 is in casu dus wel degelijk van toepassing, gelet op artikel 3, lid 1, onder a), ervan.

44. *In de tweede plaats* merk ik op dat de Griekse autoriteiten volgens het verzoekschrift in de precontentieuze fase hebben betoogd dat de werkingssfeer van richtlijn 2005/36 is *beperkt tot de „uitoefening" van een gereglementeerd beroep*, welk argument is gebaseerd op een vermeend verband tussen deze richtlijn en *richtlijn 2008/52*. Partijen hebben de „samenhang" tussen deze twee instrumenten evenwel niet nader toegelicht voor het Hof. Als ik de opgeworpen problematiek goed begrijp, gelet op door de Commissie verstrekte aanwijzingen, zou er moeten worden nagegaan in hoeverre de uit richtlijn 2005/36 voortvloeiende harmonisatie, in het licht van richtlijn 2008/52, de voorwaarden voor toegang tot een gereglementeerd beroep als dat van bemiddelaar in Griekenland omvat.

33 Uit het verzoekschrift van de Commissie blijkt immers dat de Griekse autoriteiten hiertegen bezwaar hebben gemaakt in hun antwoord op het met redenen omkleed advies. Mijns inziens heeft de Helleense Republiek dit argument niet onderbouwd in het verweerschrift of in de memorie van dupliek die zij bij het Hof heeft ingediend en evenmin in haar mondelinge opmerkingen, met dien verstande dat richtlijn 2008/52 in haar pleidooi weliswaar is genoemd, maar in verband met richtlijn 2006/123, welk onderdeel in de onderhavige conclusie niet wordt behandeld (zie voetnoot 31 supra). Tijdens de precontentieuze procedure hebben de partijen evenwel de gelegenheid om hun argumenten uiteen te zetten en uit te werken, die zij vervolgens verder dienen te ontwikkelen voor het Hof indien daarbij een beroep wegens niet-nakoming aanhangig is gemaakt (zie met name beschikking van de president van het Hof van 15 november 2018, Commissie/Polen, C-619/18, EU:C:2018:910, punt 24).

34 Artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36 omschrijft het begrip „gereglementeerd beroep" als volgt: „een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties; met name het voeren van een beroepstitel die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen beperkt is tot personen die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, geldt als een wijze van uitoefening. [...]"

35 Zie met name arresten van 17 december 2009, Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, punt 24); 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punten 36-38), en 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, punten 34 en 35).

36 Dat bepaalt dat kandidaat-bemiddelaars een examen afleggen voor een jury die vóór de afgifte van een accreditatie controleert of zij beschikken over voldoende kennis en vaardigheden en over een toereikende opleiding gevolgd bij een erkende instelling.

45. In dit verband herinner ik eraan dat richtlijn 2005/36, volgens de artikelen 1 en 2 ervan, de regels vaststelt volgens welke beroepskwalificaties die door onderdanen van de lidstaten in een of meer lidstaten „van oorsprong" zijn verworven, moeten worden erkend in een „ontvangende" lidstaat, met het oog op de toegang tot gereglementeerde beroepen in de zin van deze richtlijn, of de uitoefening daarvan op het grondgebied van die laatste lidstaat. [37]

46. Wat de inaanmerkingneming van richtlijn 2008/52 voor de afbakening van de materiële werkingssfeer van richtlijn 2005/36 betreft, deze lijkt mij, naast het feit dat de Helleense Republiek de relevantie van dit argument niet heeft bewezen voor het Hof, in ieder geval ongegrond. Enerzijds verwijst richtlijn 2008/52 immers nergens naar richtlijn 2005/36 [38], die eraan is voorafgegaan. Anderzijds heeft het Hof, bij mijn weten, in zijn rechtspraak nooit een wezenlijk verband vastgesteld tussen deze twee instrumenten, omdat de voorwerpen ervan zeer verschillend zijn. [39] Bovendien zie ik bij lezing van de mogelijk relevante bepalingen van richtlijn 2008/52 [40], die voornamelijk betrekking hebben op de kwaliteit van de bemiddeling [41], evenmin in hoe deze bepalingen de toepasselijkheid van richtlijn 2005/36 in de onderhavige zaak zouden kunnen beïnvloeden.

47. Zoals de Commissie aangeeft, blijkt tot slot uit vaste rechtspraak dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor toegang tot een beroep kunnen bepalen welke kennis en kwalificaties voor de uitoefening van dat beroep vereist zijn, met dien verstande dat zij hun bevoegdheden ter zake moeten uitoefenen met inachtneming van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden. [42] In casu ben ik van mening dat de voorwaarden voor toegang tot het beroep van bemiddelaar thans nog niet zijn geharmoniseerd op Unieniveau, met name niet krachtens de bepalingen van richtlijn 2008/52, zodat de lidstaten bevoegd blijven om die voorwaarden vast te stellen, met dien verstande dat zij ervoor dienen te zorgen dat de ter zake vastgestelde nationale bepalingen geen ongerechtvaardigde belemmering vormen voor de daadwerkelijke uitoefening van genoemde vrijheden.

48. Bijgevolg ben ik, net als de Commissie, van mening dat het geen twijfel lijdt dat het beroep van bemiddelaar in Griekenland niet alleen een „gereglementeerd beroep" in de zin van richtlijn 2005/36 is, maar ook valt binnen de materiële werkingssfeer ervan. Derhalve moet worden nagegaan of de door het onderhavige beroep aan de orde gestelde nationale regeling voldoet aan de vereisten van dit instrument.

37 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, punt 28).

38 Anders dan, bijvoorbeeld, overweging 19 en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en richtlijn 2009/22/EG (richtlijn ADR consumenten) (PB 2013, L 165, blz. 63). Zie dienaangaande mijn conclusie in de zaak Menini en Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:132, punten 55 e.v.).

39 Richtlijn 2008/52 heeft betrekking op bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation, als te bevorderen wijze van buitengerechtelijke geschillenbeslechting, terwijl richtlijn 2005/36 betrekking heeft op de erkenning van beroepskwalificaties, zoals blijkt uit zowel de titels als de artikelen 1 van deze instrumenten, die de respectieve voorwerpen ervan omschrijven.

40 Gelet op de discussies voor het Hof over de verhouding tussen richtlijn 2008/52 en richtlijn 2006/123 (zie voetnoot 31 supra).

41 Te weten overweging 16 en artikel 1 van richtlijn 2008/52, die de doelstellingen ervan vermelden, artikel 3, onder b), dat het begrip „bemiddelaar" definieert, en artikel 4, dat betrekking heeft op de „kwaliteit van de bemiddeling/mediation". Hoewel die overweging 16 en dat artikel 4, lid 2, de lidstaten tot bevordering van de opleiding van bemiddelaars aansporen, teneinde te zorgen voor een bemiddeling van goede kwaliteit, regelt die richtlijn evenwel niet de beroepskwalificaties van laatstgenoemden. Zie met name Cadiet, L., „Directive n° 2008/52/CE [...]", *Droit processuel civil de l'Union européenne*, LexisNexis, Parijs, 2011, blz. 321 e.v., met name punt 850; Ybarra Bores, A., „The European Union and alternative dispute resolution methods: Directive 2008/52/EC [...]", *Latest developments in EU private international law*, Intersentia, Cambridge, 2011, blz. 175 e.v., met name blz. 181, en Esplugues, C., „Civil and commercial mediation in the EU after the transposition of Directive 2008/52/EC", *Civil and commercial mediation in Europe*, vol. II, Intersentia, Cambridge, 2014, blz. 485 e.v., met name blz. 516.

42 Zie met name arresten van 10 december 2009, Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, punten 34 e.v.); 27 juni 2013, Nasiopoulos, (C-575/11, EU:C:2013:430, punt 20), en 17 december 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, (C-342/14, EU:C:2015:827, punten 44 e.v.).

2. Onverenigbaarheid van de aan de orde zijnde nationale bepalingen met richtlijn 2005/36

49. Uit de *ten gronde door partijen aangevoerde argumenten* blijkt dat de Commissie stelt dat de Helleense Republiek, door het vaststellen van de in het verzoekschrift bedoelde regeling, meer bepaald gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 gelezen in samenhang met wet nr. 3898/2010, niet alleen inbreuk heeft gemaakt op de artikelen 13, 14 en 50 van richtlijn 2005/36 en bijlage VII daarbij, maar ook in strijd heeft gehandeld met het beginsel van non-discriminatie in het kader van diezelfde regeling.

50. De Helleense Republiek weerlegt dit betoog [43] door aan te voeren dat de nieuwe bepalingen van wet nr. 4512/2018 [44] significant verschillen van die van de regeling waarop het verzoekschrift betrekking heeft, die allemaal zijn ingetrokken bij deze wet. In dit verband herinner ik eraan dat ik, om de hiervoor uiteengezette redenen, van mening ben dat de bepalingen van die wet niet het voorwerp mogen zijn van de door het Hof in deze zaak te verrichten beoordeling van de niet-nakoming. [45]

51. Voorts benadruk ik dat verweerster zich niet uitspreekt over de verenigbaarheid van de in het verzoekschrift bedoelde eerdere versie van de Griekse regeling met het Unierecht, ook al is de hervorming die zij als argument gebruikt, in werking getreden na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn, zodat de vaststelling van die hervorming geen geldig verweermiddel kan vormen, zoals volgt uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak. [46] Bovendien toont het uitsluitend aanvoeren van de invoering van nieuwe bepalingen, in een dergelijke procedurele context, mijns inziens veeleer aan dat de bij het verstrijken van genoemde termijn toepasselijke nationale bepalingen niet daadwerkelijk in overeenstemming met het Unierecht waren. [47]

52. Hoe dan ook, volgens vaste rechtspraak staat het aan het Hof om vast te stellen of de verweten niet-nakoming al dan niet bestaat, zelfs als de betrokken lidstaat de niet-nakoming niet betwist. [48]

53. Wat de onverenigbaarheid met richtlijn 2005/36 van de in het verzoekschrift bedoelde Griekse regeling betreft, merk ik in dit verband op dat de Commissie verschillende grieven aanvoert waarmee zij de Helleense Republiek verwijt de aan kandidaat-bemiddelaars opgelegde procedure voor erkenning van academische kwalificaties afhankelijk te hebben gesteld van *vereisten waarin de artikelen 13, 14 en 50 van die richtlijn en bijlage VII daarbij niet voorzien*. Deze analyse is mijns inziens juist, en wel om de *volgende redenen*.

54. Om te beginnen preciseer ik dat op het in Griekenland gereglementeerde beroep van bemiddelaar [49] het algemene stelsel van erkenning van opleidingstitels van hoofdstuk I van titel III, „Vrijheid van vestiging", van richtlijn 2005/36 van toepassing is, met name de artikelen 10 tot en met 14 ervan, aangezien dat beroep niet valt onder de bepalingen van de hoofdstukken II en III van titel III van richtlijn 2005/36. [50]

43 Zowel in haar verweerschrift en in dupliek als in haar mondelinge opmerkingen.

44 Zie voor de inhoud van die nieuwe bepalingen de punten 13-17 en 30 supra.

45 Zie punten 34 e.v. supra.

46 Zie ook punten 34 e.v. supra.

47 Zie naar analogie met name arresten van 10 maart 2016, Commissie/Spanje (C-38/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:156, punten 33 en 34), en 10 november 2016, Commissie/Griekenland (C-504/14, EU:C:2016:847, punt 144).

48 Zie met name arresten van 17 juli 2014, Commissie/Griekenland (C-600/12, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2086, punt 46); 14 september 2017, Commissie/Griekenland (C-320/15, EU:C:2017:678, punt 21), en 15 maart 2018, Commissie/Tsjechië (C-575/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:186, punt 105).

49 Zie dienaangaande punten 42 e.v. supra.

50 Zie ook arrest van 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, punt 38).

55. Artikel 13 van voornoemde richtlijn bepaalt de voorwaarden voor die erkenning. Met name bepaalt lid 1 ervan dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat aanvragers de mogelijkheid moet bieden om toegang tot een gereglementeerd beroep te krijgen en het uit te oefenen, onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, wanneer zij houder zijn van een bekwaamheidsattest of een opleidingstitel als bedoeld in artikel 11 van dezelfde richtlijn, die voor ditzelfde doel is afgegeven door een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat. [51]

56. Het is juist dat artikel 14 van richtlijn 2005/36 daaraan toevoegt dat artikel 13 niet belet dat de ontvangende lidstaat „compenserende maatregelen", bestaande uit een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid, oplegt aan personen die willen worden toegelaten tot een gereglementeerd beroep en het willen uitoefenen. Dit artikel 14 beperkt die mogelijkheid echter tot de situaties die zijn opgesomd in lid 1 ervan, dat met name, in punt a), het geval vermeldt waarin „de door de aanvrager gevolgde opleiding betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door de in de ontvangende lidstaat vereiste opleidingstitel". [52] Lid 4 ervan definieert het begrip „vakgebieden die wezenlijk verschillen" [53] en lid 5 bepaalt dat die mogelijkheid wordt toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel [54].

57. Voorts bepaalt artikel 50, lid 1, van voornoemde richtlijn dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat, mijns inziens uitsluitend, de in bijlage VII bij dit instrument opgesomde documenten en certificaten kan verlangen. Punt 1, onder b) en c), van die bijlage vermeldt dat om overlegging kan worden gevraagd van de attesten en de verklaring die daarin worden genoemd, onder de voorwaarden die deze laatste bepalingen daaraan stellen.

58. *In casu* gaan de bepalingen van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088, gelezen in samenhang met die van wet nr. 3898/2010, echter verder dan de regels van de hierboven genoemde bepalingen van richtlijn 2005/36.

59. *Ten eerste* is de erkenning in kwestie afhankelijk gesteld van *vereisten met betrekking tot de inhoud van de verlangde certificaten*, die mijns inziens niet in overeenstemming zijn met de bij voornoemde richtlijn ingevoerde regeling.

51 Met dien verstande dat lid 2 van dat artikel 13 ziet op het bijzondere geval waarin de aanvragers het beroep in kwestie hebben uitgeoefend in een andere lidstaat die dit beroep niet reglementeert.

52 Ook punt b) van dat lid 1 ook verwijst naar het criterium „vakken die wezenlijk verschillen".

53 Als volgt: „vakgebieden waarvan de kennis en de vaardigheden en competenties van essentieel belang zijn voor de uitoefening van het beroep en waarvoor de door de migrant ontvangen opleiding *qua inhoud wezenlijk afwijkt* van de door de ontvangende lidstaat vereiste opleiding" (cursivering van mij).

54 Dit wordt bevestigd in overweging 15 van deze richtlijn, volgens welke „bij gebrek aan harmonisatie van de minimumopleidingseisen voor de toegang tot beroepen die onder het algemeen stelsel vallen, [...] de ontvangende lidstaten de mogelijkheid [moeten] hebben een compenserende maatregel op te leggen. Deze maatregel dient evenredig te zijn en met name rekening te houden met de beroepservaring van de aanvrager. Uit de ervaring blijkt dat het eisen van een proeve van bekwaamheid of aanpassingsstage, naar keuze van de migrant, voldoende waarborgen ten aanzien van het kwalificatieniveau van laatstgenoemde biedt, zodat elke afwijking van deze keuzemogelijkheid in elk afzonderlijk geval door een dwingende reden van algemeen belang moet zijn gerechtvaardigd."

60. Het enig artikel, hoofdstuk A, lid 2, onder c), van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 somt immers een hele reeks gegevens op die moeten worden vermeld op de certificaten die de kandidaat-bemiddelaars aan de Griekse accreditatiecommissie dienen te verstrekken [55], waaronder gegevens [56] die niet beantwoorden aan de voorschriften van de Uniewetgever, omdat zij niet geschikt zijn voor een evenredige evaluatie van de inhoud van de door de betrokkenen gevolgde opleiding, in tegenstelling tot de beperkte beoordelingscriteria die mijns inziens voortvloeien uit artikel 14 en artikel 50, lid 1, van richtlijn 2005/36 en bijlage VII, punt 1, daarbij. [57]

61. Bovendien blijkt, zoals de Commissie opmerkt, uit de rechtspraak van het Hof inzake het vrij verkeer van personen, zoals gewaarborgd door artikel 45 VWEU, dat bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid van een buitenlands 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. [58]

62. *Ten tweede* verbindt de aan de orde zijnde Griekse regeling de erkenning van kwalificaties aan *compenserende maatregelen* die aan een categorie van kandidaat-bemiddelaars worden opgelegd *zonder voorafgaande beoordeling* van het eventuele bestaan van *wezenlijke verschillen* met de nationale opleiding, hoewel de noodzaak van een dergelijke beoordeling, volgens mij en volgens de Commissie, voortvloeit uit artikel 14 van richtlijn 2005/36, meer bepaald uit de bovengenoemde elementen van de leden 1, 4 en 5 ervan.

63. Wat betreft de erkenning van de gelijkwaardigheid van een accreditatietitel die is verkregen in het buitenland of is afgegeven door een erkende buitenlandse opleidingsinstantie na een opleiding in Griekenland, bepaalt het enig artikel, hoofdstuk A, lid 5, van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 immers dat de commissie voor de accreditatie van bemiddelaars die gelijkwaardigheid kan aanvaarden onder voorwaarden die, in mijn ogen, niet overeenstemmen met de soorten criteria waarin richtlijn 2005/36 voorziet en die de beoordelingsruimte te buiten gaan die deze richtlijn aan de ter zake bevoegde autoriteiten van de lidstaten laat. [59] Ik ben vooral van mening dat die voorwaarden niet geschikt zijn om vooraf vast te stellen dat de door de betrokkene gevolgde opleiding vakken betreft die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door de in de ontvangende lidstaat vereiste opleidingstitel, zodat een compenserende maatregel strekkende tot aanvulling van de lacunes objectief noodzakelijk zou blijken, zoals artikel 14 van die richtlijn bepaalt.

55 Volgens dat punt c) moeten die kandidaat-bemiddelaars, naast andere bewijsstukken, „een certificaat [overleggen] van de opleidingsinstelling, gericht aan de commissie voor de accreditatie van bemiddelaars bedoeld in artikel 6, lid 1, van wet nr. 3898/2010, waaruit het volgende blijkt:" „aa) het totaal aantal uren opleiding", „bb) de onderwezen vakken", „cc) de plaats van de opleiding" (hoewel het verzoekschrift van de Commissie hier soms spreekt van „de lesmethode", bij vergissing lijkt mij), „dd) het aantal deelnemers", „ee) het aantal en de kwalificaties van de opleiders", en „ff) de procedure voor het examineren en beoordelen van kandidaten en de regels die de integriteit ervan waarborgen".

56 Te weten, meer bepaald, de vier in punt c), cc) tot en met ff), verlangde gegevens, die in de vorige voetnoot zijn aangehaald en uitdrukkelijk worden genoemd in het verzoekschrift van de Commissie.

57 Zie over de criteria die inherent zijn aan deze bepalingen met name Pertek, J., „Consolidation de l'acquis des systèmes de reconnaissance des diplômes par la directive 2005/36 du 7 septembre 2005", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2008, blz. 126-127, en Berthoud, F., *La reconnaissance des qualifications professionnelles – Union européenne et Suisse-Union européenne*, Dossiers de droit européen nr. 30, Schulthess, Genève, 2016, blz. 306-334.

58 Zie met name arresten van 10 december 2009, Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, punt 39), en 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 55).

59 De eerste alinea van voornoemd lid 5 vereist dat „de betrokkene kan aantonen dat hij *aan ten minste drie bemiddelingsprocedures heeft deelgenomen* als bemiddelaar, assistent-bemiddelaar of adviseur van een van de partijen" en voegt hieraan toe dat „[die] commissie [...], *naar eigen goeddunken*, de betrokkene [*kan*] verzoeken een *aanvullend examen* af te leggen". De tweede alinea ervan maakt het mogelijk dat de betrokkene van het bewijs van een dergelijke ervaring wordt vrijgesteld, op voorwaarde dat „uit alle gegevens in het dossier [...] duidelijk blijkt dat hij nascholing heeft gevolgd, *zijn werkzaamheden als bemiddelaar stelselmatig heeft uitgeoefend en die titel uiterlijk op 31 december 2012 heeft verkregen*" (cursivering van mij).

64. *Ten derde* betoogt de Commissie dat de Helleense Republiek, in dezelfde juridische context, ook het *beginsel van non-discriminatie* heeft geschonden, door nationale bepalingen van kracht te laten die vereisen dat personen die na het verkrijgen van een accreditatietitel bij een buitenlandse opleidingsinstelling een accreditatie voor bemiddelaar aanvragen[60], aantonen dat zij aan ten minste drie bemiddelingsprocedures hebben deelgenomen, terwijl dit niet het geval is voor personen die een accreditatietitel hebben verkregen bij een Griekse opleidingsinstelling.

65. Ik deel dit standpunt, maar ben van mening dat deze derde grief samenvalt met de tweede hierboven genoemde, aangezien die ook betrekking heeft op de inhoud van het enig artikel, hoofdstuk A, lid 5, van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 – welke inhoud hierboven is onderzocht in het licht van richtlijn 2005/36 – en die richtlijn zelf een verbod van elk discriminerend criterium voor de erkenning van beroepskwalificaties bevat.[61]

66. *Tot slot* merk ik, in navolging van de Commissie, op dat de *argumenten die de Helleense Republiek hiertegen* in het kader van de precontentieuze procedure *heeft ingebracht*, niet ter zake dienend zijn. Meer bepaald is het volgens vaste rechtspraak van het Hof[62] irrelevant dat een administratieve praktijk eventueel toelaat om, in individuele gevallen, de niet met richtlijn 2005/36 overeenstemmende bepalingen van de Griekse wetgeving, met name die welke de bovengenoemde ervaring vereisen, buiten toepassing te laten.[63]

67. Bijgevolg ben ik van mening dat de Commissie rechtens genoegzaam het bestaan van de aan de Helleense Republiek verweten niet-nakoming op grond van richtlijn 2005/36 heeft aangetoond, voor zover die niet-nakoming gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 gelezen in samenhang met wet nr. 3898/2010 betreft.

V. Conclusie

68. Gelet op het voorgaande en onverminderd het onderzoek van de andere in de onderhavige zaak aangevoerde grieven, geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„Door de procedure voor de erkenning van academische kwalificaties afhankelijk te stellen van aanvullende vereisten inzake de inhoud van de verlangde certificaten en van compenserende maatregelen zonder voorafgaande beoordeling van het eventuele bestaan van wezenlijke verschillen met de nationale opleiding, is de Helleense Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 13, 14 en 50 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en bijlage VII daarbij."

60 Meer bepaald een accreditatietitel die is verkregen in het buitenland of is afgegeven door een erkende buitenlandse opleidingsinstantie na een opleiding in Griekenland.

61 Met name blijkt uit artikel 13 van richtlijn 2005/36 dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat toegang moet verlenen tot een gereglementeerd beroep als dat van bemiddelaar „onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden". De aan de orde gestelde bepalingen van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 kunnen echter naar hun aard ongunstigere gevolgen hebben voor onderdanen van andere lidstaten dan voor de eigen onderdanen, zodat zij het risico lopen in een nadelige positie te worden geplaatst, en dus indirect worden gediscrimineerd.

62 Zelfs wanneer de autoriteiten van een lidstaat een met het Unierecht strijdige nationale bepaling in de praktijk niet toepassen, verlangt het beginsel van rechtszekerheid immers toch dat deze bepaling formeel wordt gewijzigd (zie met name arresten van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk, C-197/96, EU:C:1997:155, punt 14; 5 juli 2007, Commissie/België, C-522/04, EU:C:2007:405, punt 70, en 24 oktober 2013, Commissie/Spanje, C-151/12, EU:C:2013:690, punten 26 en 36).

63 De Commissie benadrukt dat de aan de Griekse autoriteiten geboden mogelijkheid om het ervaringscriterium niet toe te passen, beperkt is, aangezien zij enkel betrekking heeft op betrokkenen die hun accreditatietitel uiterlijk op 31 december 2012 hebben verworven (zie het enig artikel, hoofdstuk A, lid 5, tweede alinea, tweede volzin, van gewijzigd ministerieel besluit nr. 109088 en artikel 14, lid 2, van wet nr. 3898/2010, zoals gewijzigd in 2012).