CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 24 april 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De feiten

Verzoekers in het hoofdgeding zijn alle chirurg. Zij hebben op basis van een overeenkomst met de Servizio sanitario nazionale bij diverse gezondheidsdiensten te Rome, Rieti, Latina en Viterbo gewerkt. Deze laatste diensten hebben de overeenkomsten met verzoekers eenzijdig opgezegd. Laatstgenoemden zijn in kort geding tegen deze besluiten opgekomen bij de Pretore te Rome; zij betogen dat deze opzegging in strijd was met de Italiaanse wet en met hun collectieve overeenkomst.

Volgens verzoekers is deze opzegging een gevolg van het feit dat, bij ontstentenis van een numerus clausus voor de toelating van studenten tot de medische faculteiten, de markt in Italië overspoeld wordt door jonge artsen. Voor de Pretore te Rome hebben verzoekers de vraag aan de orde gesteld, of de afwezigheid van zulk een numerus clausus niet in strijd is met het gemeenschapsrecht. De Pretore heeft de opschorting van de opzeggingen gelast en verklaard dat voor een definitieve beslissing „duidelijkheid moet bestaan omtrent de draagwijdte en de gevolgen van de artikelen 3 en 57 EEG-Verdrag, ten einde vast te stellen of deze communautaire bepalingen Italië verplichten een numerus clausus voor de toegang tot de medische faculteiten vast te stellen".

2. De prejudiciële vragen

Mitsdien heeft de Pretore het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

„Zijn alle Lid-Staten ingevolge de artikelen 3, sub c, en 57, lid 3, EEG-Verdrag verplicht, voorwaarden vast te stellen voor de toegang tot de universitaire studie geneeskunde, waardoor wordt gewaarborgd:

— dat het opleidingsniveau beantwoordt aan de door de gemeenschapsrichtlijnen en het Raadgevend comité voor de medische opleiding vastgestelde criteria inzake de kwaliteit;

— dat het beroep wordt uitgeoefend overeenkomstig de regels der deontologie, waarvoor het aantal beschikbare artsen in overeenstemming moet zijn met de behoefte.

Is het verenigbaar met de bepalingen en doelstellingen van het EEG-Verdrag en van de gemeenschapsrichtlijnen inzake het vrije verkeer van artsen, dat generlei bepaling of planning is voorzien van het aantal studenten dat, gelet op de onderwijscapaciteit van de medische faculteiten, tot die faculteiten kan worden toegelaten ?

Is mitsdien de uitbreiding tot alle Lid-Staten van de numerus clausus — die reeds in acht van de tien Lid-Staten geldt — niet een onontbeerlijke maatregel en derhalve een verplichting van de Lid-Staten voor de uitvoering van het EEG-Verdrag en van de richtlijnen inzake het vrije verkeer ?"

* Vertaald uit het Frans.

Vooraf zij opgemerkt, dat de Italiaanse regering en de Commissie dit verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk achten. Vanuit juridisch oogpunt bestaat er volgens hen namelijk geen enkel verband tussen de litigieuze opzegging van de overeenkomsten van de artsen en het al dan niet bestaan van een numerus clausus. Met name wijzen deze twee interveniënten erop dat de Pretore heeft nagelaten te motiveren, waarom de gestelde vraag noodzakelijk was, in de zin van artikel 177, voor de beslechting van het hoofdgeding.

Deze opmerking is juist en dit is ten zeerste te betreuren, aangezien het Hof zijn taak moeilijk kan vervullen, wanneer het niet behoorlijk is ingelicht omtrent de redenen waarom de nationale rechter de vragen heeft gesteld.

Ook dient te worden erkend dat het twijfelachtig is of een antwoord op deze vragen „noodzakelijk" is om de nationale rechter in staat te stellen uitspraak te doen.

Gelijk de Commissie opmerkt, is niet duidelijk hoe „de erkenning dat de numerus-clausus-regeling verplicht is, de onwettigheid zou teweegbrengen van een overigens geldige opzegging van een arbeidsovereenkomst, of vice versa".

Het Hof zou derhalve kunnen overwegen, zich onbevoegd te verklaren om de vragen te beantwoorden.

Ik aarzel evenwel deze oplossing voor te stellen, en wel om de volgende redenen.

1. Het Hof bevindt zich thans niet in een van de situaties waarin het zich in het verleden onbevoegd heeft verklaard om uitspraak te doen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag.

Anders dan het geval was in de zaken 93/78 (arrest van 22 november 1978, Mattheus, Jurispr. 1978, blz. 2203) of 68/80 (beschikking van 12 maart 1980, rechter belast met de rechtspraak in het tribunal d'instance te Hayange, Jurispr. 1980, blz. 771), betreffen de gestelde vragen zonder enige twijfel de uitlegging van overigens uitdrukkelijk vermelde verdragsbepalingen.

Evenmin is hier sprake van een „opgezette procedurele constructie" als bedoeld in 's Hofs arresten in de zaken Foglia/Novello (arresten van 11 maart 1980, zaak 104/79, Jurispr. 1980, blz. 745, en van 16 december 1981, zaak 244/80, Jurispr. 1981, blz. 3045). Tussen partijen bestaat een echt geschil.

2. In het kader van dit geschil is een vraag ten aanzien van de uitlegging van het EEG-Verdrag „opgeworpen" (in de zin van artikel 177, tweede alinea, EEG-Verdrag).

Mijns inziens kan niet van de rechter worden verlangd dat hij, nog vóór het Hof zijn uitlegging heeft gegeven, weet of deze vraag terecht is opgeworpen.

De mogelijkheid bestaat dat hij de behoefte gevoelt aan een verduidelijking op dit punt alvorens vonnis te kunnen wijzen, ook al merkt hij na ontvangst van het antwoord van het Hof dat het eigenlijk ook zonder had gekund.

Nog onlangs heeft het Hof in zijn arrest van 20 maart 1986 (zaak 35/85, Tissier, Jurispr. 1986, blz. 1207) eraan herinnerd dat „de nationale rechter dient te beslissen of de gemeenschapsregel, *zoals deze door het Hof* krachtens artikel 177 *is uitgelegd,* al dan niet van toepassing is op het hem ter beoordeling voorgelegde geval" (r. o. 9).

3. Anderzijds kan het Hof nagenoeg onmogelijk met absolute zekerheid weten dat het antwoord op de gestelde vragen niet werkelijk noodzakelijk is voor de beslechting van het hoofdgeding.

Zo is het in het onderhavige geval mogelijk dat naar het oordeel van de nationale rechter de opzegging van de overeenkomsten van de artsen naar nationaal recht juridisch verschillend moeten worden beoordeeld, al naar gelang het feit dat „generlei bepaling of planning is voorzien van het aantal studenten dat tot de medische faculteiten kan worden toegelaten", al dan niet „verenigbaar is met de bepalingen en doelstellingen van het EEG-Verdrag" (cfr. vierde alinea van de vragen).

Zoals ik reeds zei, is het zeer te betreuren dat de nationale rechter niet heeft meegedeeld op welke gronden hij een antwoord op deze vragen noodzakelijk acht voor de beslechting van het geschil.

Opgemerkt zij evenwel dat ingevolge artikel 177 de rechterlijke instantie, „*indien zij* een beslissing... noodzakelijk *acht* voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie kan verzoeken" ter zake een uitspraak te doen. In dit artikel wordt niet gezegd: indien zij de noodzaak „aantoont".

4. Gedurende de laatste jaren is het Hof door verzoekers dan wel door interveniërende regeringen viermaal verzocht om krachtens artikel 177 gestelde vragen niet te beantwoorden op grond dat een prejudiciële beslissing niet noodzakelijk was in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag.

Telkens heeft het Hof dit bezwaar van de hand gewezen.

In de arresten van 14 februari 1984 (zaak 278/82, Rewe, Jurispr. 1984, blz. 721) en van 28 juni 1984 (zaak 180/83, Moser, Jurispr. 1984, blz. 2539) herinnerde het Hof aan zijn vaste rechtspraak, met name aan het arrest van 14 februari 1980 (zaak 53/79, Rijksdienst voor Werknemerspensioenen/Damiani, Jurispr. 1980, blz. 273). Het staat niet aan het Hof — aldus deze arresten — zich uit te spreken over de opportuniteit van een verzoek om een prejudiciële beslissing; het is immers de nationale rechter — de enige die de feiten en de door partijen aangevoerde argumenten rechtstreeks kent en verantwoordelijk is voor de te geven beslissing — die met volle kennis van zaken heeft te beoordelen of de in het voor hem aanhangige geschil opgeworpen rechtsvragen relevant zijn en of een prejudiciële uitspraak noodzakelijk is om vonnis te kunnen wijzen.

In bovenvermelde zaak-Moser verwees de Duitse regering uitdrukkelijk naar het arrest van 16 december 1981 (zaak 244/80, Foglia/Novello, loc. cit.). Het Hof was van oordeel dat „in de onderhavige zaak niets aan het licht is getreden waaruit kan worden geconcludeerd dat het één van de in de genoemde rechtspraak bedoelde uitzonderingen betreft".

Zoals gezegd, lijkt dit mij ook hier het geval te zijn.

In zaak 251/83 (arrest van 13 december 1984, Haug-Adrion, Jurispr. 1984, blz. 4277) voerde verweerster in het hoofdgeding aan, dat de nationale rechter geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht had genoemd waarvan hij uitlegging wenste, *noch duidelijk had gemaakt in hoeverre zulk een bepaling voor zijn beslissing van belang kon zijn*, zodat het in feite ging om een verzoek aan het Hof om juridisch advies.

In die zaak werd dus de ontoereikende motivering van de noodzaak van de vraag in de zin van artikel 177 aangevoerd.

Het antwoord van het Hof luidde:

„Gelijk het Hof reeds meermaals heeft beslist, is het weliswaar noodzakelijk dat de nationale rechter duidelijk maakt waarom hij een antwoord op zijn vragen nodig acht voor het wijzen van zijn vonnis in de hoofdzaak, en aangeeft in welk juridisch kader die uitlegging moet worden geplaatst, doch het *blijft voorbehouden aan het Hof om,* wanneer die vragen onnauwkeurig zijn geformuleerd, *uit alle* door de nationale rechter *verstrekte gegevens en uit het dossier van het hoofdgeding* die elementen van gemeenschapsrecht te putten die, gelet op het onderwerp van het geschil, uitlegging behoeven."

Het Hof oordeelde dat *de strekking van de prejudiciële vraag voldoende bepaalbaar* was, zodat de opgeworpen bezwaren niet konden worden aanvaard.

In de onderhavige zaak zou het Hof zeker dezelfde redenering kunnen volgen, aangezien de Pretore te Rome duidelijk heeft vermeld, welke bepalingen naar zijn oordeel uitlegging behoeven.

In voormelde zaak 35/85 ten slotte (arrest van 20 maart 1986, Tissier) wenste de nationale rechter te vernemen of „er een gemeenschapsregeling betreffende het begrip en de definitie geneesmiddel bestaat" en of het door verweerster in het hoofdgeding geproduceerde specifieke produkt onder bedoelde definitie kon vallen.

Van mening dat het niet om vragen van uitlegging van het gemeenschapsrecht ging, doch louter om een documentatieprobleem, verzocht de Franse regering het Hof zich onbevoegd te verklaren.

Het Hof oordeelde dat „wanneer de vragen onjuist zijn geformuleerd *of buiten het kader van de hem bij artikel 177 verleende opdracht vallen,* het Hof uit de door de nationale rechter verschafte gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeschikking de elementen van gemeenschapsrecht dient te putten welke uitlegging behoeven".

In het recente verleden heeft het Hof dus het ontbreken van een verband tussen de gestelde vraag en het hoofdgeding, de ontoereikende motivering van de noodzaak van een antwoord, of zelfs de omstandigheid dat de vraag buiten het kader valt van de bij artikel 177 aan het Hof verleende opdracht, niet als argument aanvaard.

Mijns inziens zou het Hof dus ook in de onderhavige zaak erin moeten toestemmen, antwoord te geven op de gestelde vragen.

Dit geldt te meer omdat, indien het op deze vragen te geven antwoord overeenstemt met de oplossing die ik hierna in overweging geef, het nuttig zou zijn dat het bekend is, aangezien thans voor dezelfde en voor andere Italiaanse rechtbanken een twintigtal gelijkaardige zaken aanhangig zijn.

3. De uitlegging van de artikelen 3 en 57, lid 3, EEG-Verdrag

Blijkens het dossier stellen de nationale rechter en verzoekers in het hoofdgeding niet, dat het vrije verkeer van de artsen afhankelijk moet worden gesteld van de invoering van een numerus clausus in alle Lid-Staten van de Gemeenschap.

Het is hun niet onbekend, dat het Hof in zijn arresten van 21 juni 1974 (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631) en 3 december 1974 (zaak 33/74, van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) heeft vastgesteld, dat de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag

rechtstreeks toepasselijk zijn geworden, en dat het vrije verkeer van artsen dus niet langer afhankelijk is van de in artikel 57, lid 3, voorziene coördinatie van de voorwaarden waaronder dit beroep in de verschillende Lid-Staten wordt uitgeoefend.

De nationale rechter en verzoekers blijken ook volledig op de hoogte te zijn van de twee richtlijnen van de Raad van 16 juni 1975.

De eerste van die twee, namelijk richtlijn 75/362/EEG (PB 1975, L 167, blz. 1), betreft de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts en behelst maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten.

De tweede richtlijn, 75/363/EEG (PB 1975, L 167, blz. 14), betreft de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts.

De eerste richtlijn bevat geen enkele bepaling betreffende de universitaire artsenopleiding. De tweede richtlijn, waarin wordt vastgesteld dat de opleidingen van huisartsen in de verschillende Lid-Staten vergelijkbaar zijn, beperkt de coördinatie op dit gebied tot de eis dat minimumnormen in acht moeten worden genomen, terwijl de Lid-Staten voor het overige worden vrijgelaten om hun onderwijs te organiseren (richtlijn 75/363, eerste overweging).

Wat de specialisten betreft, was de Raad van oordeel dat een bepaalde coördinatie van de opleidingseisen noodzakelijk was, doch dat ook op dat gebied kon worden volstaan met sommige minimumcriteria zowel voor de *toegang tot de gespecialiseerde opleiding* als voor de minimumduur van deze opleiding, de wijze waarop en de plaats waar deze moet plaatsvinden, alsmede voor het vereiste toezicht (richtlijn 75/363, tweede overweging).

Ten slotte verklaarde de Raad nog, dat de door de tweede richtlijn beoogde coördinatie van de uitoefeningsvoorwaarden (zowel voor huisartsen als voor specialisten) een verdere coördinatie niet uitsloot.

De nationale rechter en verzoekers in het hoofdgeding zijn evenwel kennelijk van mening, dat de vaststelling van een numerus clausus een onontbeerlijke maatregel is om te waarborgen dat „het opleidingsniveau beantwoordt aan de criteria van de gemeenschapsrichtlijnen" en dat „het beroep wordt uitgeoefend overeenkomstig de regels der deontologie". Deze maatregel zou des te meer noodzakelijk zijn, omdat het vrije verkeer van artsen thans is verzekerd.

Volgens hen zijn de Lid-Staten mitsdien ingevolge de artikelen 3, sub c, en 57, lid 3, EEG-Verdrag, alsmede ter verwezenlijking van „de oogmerken van het EEG-Verdrag en van de gemeenschapsrichtlijnen inzake het vrije verkeer van artsen", gehouden de numerus clausus in te voeren.

Om te beginnen zij vastgesteld dat, gelijk het Hof heeft verklaard in zijn arresten van 7 februari 1979 (zaak 136/78, Auer, Jurispr. 1979, blz. 437) en van 29 januari 1985 (zaak 231/83, Cullet, Jurispr. 1985, Jurispr. 1985, blz. 305), artikel 3, sub c, EEG-Verdrag tot de algemene beginselen van de gemeenschappelijke markt behoort, die moeten worden toegepast in samenhang met de respectieve hoofdstukken van het Verdrag, waarin die beginselen worden uitgewerkt.

Deze bepaling dient dus niet afzonderlijk te worden beschouwd.

Wat artikel 57, lid 3, en artikel 57 in het algemeen betreft, zij eraan herinnerd dat het Verdrag de Raad niet de verplichting oplegt voor de artsenopleiding in heel de Gemeenschap uniforme voorwaarden vast te stellen.

De bevoegdheden van de Gemeenschap ter zake vloeien uitsluitend voort uit haar opdracht om de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten te verwezenlijken.

Aangezien krachtens het Verdrag zelf sedert het einde van de overgangsperiode buitenlanders op gelijke voet als eigen onderdanen moeten worden behandeld, kunnen uit artikel 57, lid 3, geen specifieke juridische verplichtingen ten laste van de Lid-Staten meer worden afgeleid.

De Raad blijft evenwel bevoegd — en heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt — om maatregelen vast te stellen ter vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door de arts van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, en om daartoe de nationale bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts te coördineren.

Zoals gezegd, beperken de coördinatiemaatregelen die de Raad op dit punt noodzakelijk heeft geacht, zich althans in het huidige stadium tot de vaststelling van minimumnormen die voor de toegang tot de opleiding geen maatregelen als een numerus clausus voorzien.

Bijgevolg worden — aldus de Raad in de eerste overweging van richtlijn 75/363 — de Lid-Staten „voor het overige vrijgelaten in het organiseren van hun onderwijs".

Het bestaan van een verplichting om de numerus clausus in te voeren kan dus niet worden afgeleid uit de tekst en evenmin uit de doelstellingen of de geest van de richtlijnen, noch uit een beweerde noodzaak om te waarborgen dat het opleidingsniveau beantwoordt aan in de richtlijnen neergelegde kwaliteitscriteria; een dergelijke verplichting kan evenmin uit de tekst of de oogmerken van het Verdrag zelf worden afgeleid.

Daarbij komt nog dat het feit dat in de Gemeenschap het aantal artsen groter is dan het geval zou zijn, wanneer in alle Lid-Staten een numerus-clausus-regeling gold, vanuit juridisch oogpunt geen beletsel vormt voor het vrije verkeer van deze artsen. Het vrije verkeer zou integendeel tot gevolg kunnen hebben dat in sommige Lid-Staten dit overschot wordt beperkt.

Evenwel kan niet worden ontkend, dat het evenwicht tussen het aantal studenten in de medicijnen en de middelen die voor hun opleiding noodzakelijk zijn, een reëel probleem vormt.

In de tweede overweging van besluit 75/364/EEG van 16 juni 1975 houdende instelling van een Raadgevend comité voor de medische opleiding (PB 1975, L 167, blz. 17), erkent de Raad dat het, in het kader van de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van de arts en de coördinatie van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep, van belang is ervoor te zorgen dat de opleiding van vergelijkbaar hoog niveau is.

Bovenvermeld comité heeft tot taak tot de verwezenlijking van dit doel bij te dragen, door eventueel aan de Commissie en de Lid-Staten adviezen te verstrekken en hun aanbevelingen te doen alsmede, wanneer het zulks dienstig oordeelt, voorstellen ter zake van wijzigingen in de artikelen met betrekking tot de medische opleiding in de richtlijnen 75/362 en 75/363.

In het verslag en de aanbevelingen die het comité op 10 maart 1981 met gewone meerderheid heeft aangenomen, geeft het comité de Lid-Staten in overweging, ter ver-

zekering en handhaving van het hoge niveau van de artsenopleiding een keuze te maken tussen de verruiming van de universitaire structuren en de vermindering van het aantal studenten.

Aangezien het hier om een louter raadgevend comité gaat, blijven de Lid-Staten echter volkomen vrij om de ene dan wel de andere oplossing te kiezen, of zelfs om deze aanbevelingen naast zich neer te leggen.

Conclusie

Mitsdien geef ik het Hof in overweging de vragen van de Pretore te Rome te beantwoorden als volgt:

„Noch artikel 57 EEG-Verdrag, noch de onder meer op basis van dit artikel vastgestelde richtlijnen brengen voor de Lid-Staten de verplichting mee om in de medische faculteiten een numerus clausus in te voeren."