ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
16 oktober 1997 *

In de gevoegde zaken C-69/96 tot en met C-79/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Consiglio di Stato (Italië), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

M. A. Garofalo (C-69/96),

G. Pagano (C-70/96),

R. B. Vitale (C-71/96),

F. Nuccio (C-72/96),

G. Cangialosi (C-73/96),

G. D'Amico (C-74/96),

G. Lombardo (C-75/96),

* Procestaal: Italiaans.

E. Giovenco (C-76/96),

C. Lo Gaglio (C-77/96),

D. Guerrera (C-78/96),

C. Di Marco (C-79/96)

en

Ministero della Sanità,

Unità Sanitaria Locale (USL) n. 58 di Palermo,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 177 EG-Verdrag en artikel 7 van richtlijn 86/457/EEG van de Raad van 15 september 1986 inzake een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde (PB 1986, L 267, blz. 26),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (rapporteur) en J.-P. Puissochet, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. J. Drijber en L. Pignataro, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juni 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij elf beschikkingen van 6 december 1995, ingekomen bij het Hof op 14 maart 1996 wat de zaken C-69/96 tot en met C-73/96 betreft, en op 15 maart 1996 wat de zaken C-74/96 tot en met C-79/96 betreft, heeft de Consiglio di Stato krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van die bepaling zelf en van richtlijn 86/457/EEG van de Raad van 15 september 1986 inzake een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde (PB 1986, L 267, blz. 26).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van verschillende buitengewone beroepen bij de president van de Italiaanse Republiek die Garofalo en tien andere artsen

(hierna: „Garofalo e. a.") hebben ingesteld tegen besluit nr. 1495 van de Commissario straordinario van de Unità Sanitaria Locale (USL) nr. 58 te Palermo (hierna: „USL") van 4 april 1995 houdende vaststelling van de lijst van huisartsen die hun beroepsactiviteit in het kader van de Italiaanse sociale zekerheid mogen uitoefenen, en tegen het decreet van de minister van Volksgezondheid van 15 december 1994 (*GURI* nr. 303 van 29 december 1994) waarop genoemd besluit is gebaseerd.

3 In de vierentwintigste overweging van de considerans van richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels (PB 1993, L 165, blz. 1) wordt verklaard, dat artsen die de huisartsgeneeskunde uitoefenen in het kader van de sociale zekerheid en krachtens richtlijn 75/362/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten (PB 1975, L 167, blz. 1), vóór 1 januari 1995 een praktijk zijn begonnen, een verworven recht dienen te hebben om de werkzaamheden van arts als huisarts in het kader van het stelsel van sociale zekerheid van de ontvangende Lid-Staat uit te oefenen, ook al hebben zij geen specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde genoten.

4 Artikel 36 van eerstgenoemde richtlijn luidt als volgt:

„1. Met ingang van 1 januari 1995 stellen alle Lid-Staten, behoudens de bepalingen inzake verworven rechten, het in het kader van hun nationale stelsel van sociale zekerheid als huisarts verrichten van de werkzaamheden van arts afhankelijk van het bezit van een diploma, een certificaat of een andere titel als bedoeld in artikel 30.

De Lid-Staten kunnen evenwel personen die de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde volgen, van deze voorwaarde vrijstellen.

2. Elke Lid-Staat bepaalt om welke verworven rechten het gaat. Het recht om de werkzaamheden van arts als huisarts uit te oefenen in het kader van het nationale stelsel van sociale zekerheid van die Lid-Staat zonder het in artikel 30 bedoelde diploma of certificaat respectievelijk de aldaar bedoelde titel te bezitten, moet hij evenwel als verworven recht toekennen aan alle artsen die dit recht op 31 december 1994 krachtens de artikelen 1 tot en met 20 bezitten en op die datum op zijn grondgebied praktizeren, omdat zij in aanmerking kwamen voor het bepaalde in artikel 2 of artikel 9, lid 1."

5 Genoemde overweging en bovenstaande bepaling zijn gelijkluidend met de elfde overweging van de considerans en artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 86/457, die is opgenomen in de daarvoor in de plaats gekomen richtlijn 93/16.

6 In Italië is de nationale wetgeving aan richtlijn 86/457 aangepast bij wetgevend decreet nr. 256 van 8 augustus 1991 (*GURI* nr. 191 van 16 augustus 1991; hierna: „decreet nr. 256/91").

7 Artikel 2 van dit decreet bepaalt, dat vanaf 1 januari 1995 het bezit van het certificaat van een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde een noodzakelijke voorwaarde is voor de uitoefening van de huisartsgeneeskunde in het kader van de nationale gezondheidsdienst, behoudens verworven rechten.

8 Volgens artikel 6 van decreet nr. 256/91, dat de verworven rechten betreft, zijn bevoegd om in het kader van de nationale gezondheidsdienst als huisarts werkzaam te zijn, „de artsen die door een tariefovereenkomst zijn gebonden". Verder worden een aantal categorieën rechthebbenden genoemd: de artsen die reeds als door een tariefovereenkomst gebonden huisarts voor de nationale gezondheidsdienst werken, de artsen van de medische wachtdiensten, de internisten in algemene klinieken, enzovoort. Voor allen geldt, dat de „tariefovereenkomst" vóór 31 december 1994 moet zijn aangegaan.

9 Het decreet verleent de minister van Volksgezondheid de bevoegdheid om „andere categorieën" artsen aan te wijzen die verworven rechten kunnen doen gelden met betrekking tot het werken als huisarts in het kader van de nationale gezondheidsdienst.

10 Van deze bevoegdheid heeft de minister van Volksgezondheid gebruik gemaakt bij de vaststelling van het decreet van 15 december 1994, dat alle artsen die vóór 1 januari 1995 het bewijs van beroepsbekwaamheid hebben behaald, aanspraak geeft op deze verworven rechten.

11 Garofalo e. a. zijn artsen die de doctorstitel, het bewijs van beroepsbekwaamheid en het certificaat van een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde bezitten. Zij hadden naar aanleiding van een kennisgeving van vacature verzocht om op de kandidatenlijst voor de functie van door een tariefovereenkomst met de USL verbonden huisarts te worden geplaatst. Deze lijst, waarop hun naam voorkwam, werd bij besluit van 4 april 1995 door de administrateur van de USL goedgekeurd.

12 Garofalo e. a. hebben niettemin tegen deze lijst buitengewoon beroep bij de Italiaanse president (hierna: „buitengewoon beroep") ingesteld, omdat daarin artsen zonder het speciale certificaat van een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde op een betere plaats voorkwamen dan zij.

13 In dit beroep stellen de betrokkenen, dat decreet nr. 256/91 vanaf 1 januari 1995 het bezit van het certificaat van een opleiding in de huisartsgeneeskunde verplicht stelt om als door een tariefovereenkomst met de nationale gezondheidsdienst verbonden arts werkzaam te kunnen zijn, behoudens verworven rechten. Zij menen dan ook dat het decreet van de minister van Volksgezondheid van 15 december 1994 een te ruime strekking heeft, omdat het alle artsen die vóór 1 januari 1995 bevoegd waren om hun beroep uit te oefenen, de mogelijkheid biedt om als huisarts in het kader van de nationale gezondheidsdienst te gaan werken.

14 Het Ministerie van Volksgezondheid, bij wie dit beroep is aangebracht, heeft op 27 oktober 1995 de Consiglio di Stato om advies verzocht.

15 De Consiglio di Stato oordeelde, dat hij ten behoeve van zijn advies aan het Hof een vraag over de uitlegging van artikel 7, lid 2, van richtlijn 86/457, thans artikel 36, lid 2, van richtlijn 93/16 diende voor te leggen. Omdat hij twijfelde aan zijn bevoegdheid om een dergelijke vraag te stellen, heeft hij een preliminaire vraag over het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 177 van het Verdrag gesteld. De Consiglio di Stato heeft de behandeling derhalve geschorst om het Hof de navolgende prejudiciële vragen te kunnen stellen:

„1) Moet de term ‚rechterlijke instantie' in artikel 177 van het Verdrag ruim worden uitgelegd, in die zin dat hij niet alleen de als zodanig in het nationale recht voorziene rechterlijke instanties omvat, maar ook de organen die bevoegd zijn ter zake van contentieuze administratieve procedures die niet alleen worden gekenmerkt door de onpartijdigheid en de garanties inzake het contradictoir debat, etc., maar ook door de onherroepelijkheid en onaantastbaarheid van de uitspraken alsmede de onmogelijkheid van toetsing door enig andere administratieve of rechterlijke instantie?

2) Moet in artikel 7, lid 2, van richtlijn 86/457/EEG de uitdrukking ‚alle artsen die dit recht op 31 december 1994 bezitten' aldus worden uitgelegd, dat zij alle artsen omvat die in abstracto aanspraak kunnen maken op een dienstverband (als werknemer, krachtens een tariefovereenkomst, in tijdelijk verband, etc.) met de nationale gezondheidsdienst, of omvat deze uitdrukking alleen de artsen die in concreto een dienstverband hebben?

3) Moet in laatstbedoeld geval de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat het nationale gezag in elk geval het begrip ‚verworven rechten' in die zin kan verruimen dat het eenieder omvat die op de voormelde datum in het bezit is van het gewone bewijs van beroepsbekwaamheid, of moet zij aldus worden uitgelegd, dat voor ‚verworven rechten' meer kwalificaties dan het enkele bewijs van beroepsbekwaamheid vereist zijn?"

16 Bij beschikking van de president van het Hof van 29 april 1996 zijn de zaken C-69/96 tot en met C-79/96 voor de mondelinge en de schriftelijke behandeling alsmede voor het arrest gevoegd.

De eerste vraag

17 Vaststaat, dat de Consiglio di Stato voldoet aan de voorwaarden om als rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 van het Verdrag te worden aangemerkt, wanneer hij in tweede en laatste aanleg uitspraak doet op beroepen tegen beslissingen van regionale administratieve rechtbanken in geschillen betreffende overheidshandelingen.

18 De eerste prejudiciële vraag is in wezen erop gericht te vernemen, of de Consiglio di Stato eveneens een rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 van het Verdrag is wanneer hij advies uitbrengt in het kader van een buitengewoon beroep.

19 Om deze vraag te beantwoorden, dient de wijze van functioneren van de Consiglio di Stato in het kader van deze specifieke procedure te worden getoetst aan de door het Hof ter beoordeling van het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 177 van het Verdrag geformuleerde criteria, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, het toepassen van regelen des rechts, alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan (zie, laatstelijk, arrest van 17 september 1997, zaak C-54/96, Dorsch Consult, Jurispr. 1997, blz. I-4961, r. o. 23).

20 Het buitengewoon beroep is een contentieus administratief beroep dat in 1971 is ingevoerd bij decreet nr. 1199 van de Italiaanse president.

21 Verder blijkt uit de stukken, dat degene die een Italiaanse overheidshandeling nietig wil laten verklaren, kan kiezen uit twee wettelijke beroepsprocedures: het buitengewoon beroep en het beroep bij het Tribunale amministrativo regionale, die beide gemeenschappelijke wezenlijke kenmerken van een beroep in rechte vertonen en waarvan het ene het andere uitsluit.

22 In de eerste plaats is, op de termijnen en enkele secundaire kenmerken na, de wijze van aanhangig maken namelijk bij beide beroepen gelijk; voorts is ook het voorwerp van de vordering hetzelfde, te weten de nietigverklaring van een overheidshandeling die een rechtmatig belang schaadt; en ten slotte zijn ook de middelen waarop de vordering kan worden gegrond, in beide gevallen dezelfde.

23 Daarnaast houden zowel het buitengewoon beroep als het gewone administratieve beroep een procedure op tegenspraak in en gelden voor beide de beginselen van onpartijdigheid en van gelijkheid der partijen.

24 Wat het buitengewoon beroep betreft, blijkt uit de stukken, dat raadpleging van de Consiglio di Stato verplicht is en dat diens advies, dat uitsluitend op toepassing van rechtsnormen kan berusten, het ontwerp van de formeel door de Italiaanse president te nemen beslissing vormt. Dit advies, dat zowel een motivering als een dictum omvat, is een wezenlijk onderdeel van een procedure die in dat stadium de enige mogelijkheid is om een geschil tussen particulieren en de overheid te beslechten. Een van dit advies afwijkende beslissing kan slechts na bespreking in de ministerraad worden genomen en moet naar behoren met redenen worden omkleed.

25 Ten slotte heeft de Consiglio di Stato, zoals de advocaat-generaal in punt 25 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een permanent, onpartijdig en onafhankelijk karakter en moeten zijn leden, ongeacht of zij deel uitmaken van afdelingen met een adviserende of van afdelingen met een rechtsprekende taak, de wettelijke waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid bieden en mogen zij niet gelijktijdig tot beide afdelingen behoren.

26 Aldus heeft het Hof onder vergelijkbare omstandigheden de Nederlandse Raad van State als rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 van het Verdrag aangemerkt (arrest van 27 november 1973, zaak 36/73, Nederlandse Spoorwegen, Jurispr. 1973, blz. 1299).

27 Uit het voorgaande volgt, dat wanneer de Consiglio di Stato een advies uitbrengt in het kader van een buitengewoon beroep, hij een rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 van het Verdrag is.

De tweede en de derde vraag

28 Met zijn tweede en derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 36, lid 2, van richtlijn 93/16 — dat in de plaats van artikel 7, lid 2, van richtlijn 86/457 is getreden — aldus moet worden uitgelegd, dat om zijn beroepswerkzaamheden in het kader van het sociale-zekerheidsstelsel van een Lid-Staat te kunnen uitoefenen een arts zonder huisartsdiploma vóór 1 januari 1995 een dienstverband met dat sociale-zekerheidsstelsel moet zijn aangegaan, en zo ja, of het bevoegde nationale gezag gerechtigd is deze bevoegdheid ook toe te kennen aan artsen die vóór die datum geen dienstverband hadden.

29 Artikel 36, lid 2, van richtlijn 93/16 geeft de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid om uit te maken, wat als verworven recht geldt.

30 Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt duidelijk, dat aan deze bevoegdheid slechts één voorwaarde is verbonden, namelijk dat elke Lid-Staat de verworven rechten erkent van de artsen die niet in het bezit zijn van een huisartsdiploma, maar wel vóór 1 januari 1995 in die Lid-Staat hun in een andere Lid-Staat behaalde diploma's, certificaten of titels hebben laten erkennen en aldaar, eveneens vóór genoemde datum, het recht hebben verworven om in het kader van het nationale sociale-zekerheidsstelsel als huisarts werkzaam te zijn.

31 Met deze minimumverplichting wordt beoogd te voorkomen, dat artsen die van de door de gemeenschapsrichtlijnen gewaarborgde vrijheid van vestiging gebruik hebben gemaakt en vóór 1 januari 1995 een — zij het theoretisch — recht hebben verworven om in het kader van het sociale-zekerheidsstelsel van een Lid-Staat als huisarts werkzaam te zijn, dit recht verliezen omdat zij niet in het bezit zijn van de nieuwe diploma's, certificaten of titels bedoeld in richtlijn 93/16, die in de plaats van richtlijn 86/457 is getreden.

32 Dienaangaande dient te worden gepreciseerd, dat de omstandigheid dat er geen daadwerkelijk dienstverband met het nationale sociale-zekerheidsstelsel bestaat, niet tot gevolg kan hebben, dat artsen die aanspraak kunnen maken op een dergelijk dienstverband, het recht verliezen om dit alsnog aan te gaan. Artikel 36, lid 2, van richtlijn 93/16 schrijft namelijk niet voor, dat er op 31 december 1994 een dienstverband moet zijn aangegaan om verworven rechten geldend te kunnen maken, doch bepaalt alleen, dat er sprake is van verworven rechten zodra een arts op die datum bevoegd was om in het kader van het nationale sociale-zekerheidsstelsel als huisarts werkzaam te zijn.

33 Hieruit volgt, dat de ontvangende Lid-Staat artsen die zich vóór 1 januari 1995 krachtens richtlijn 75/362 op zijn grondgebied hebben gevestigd, het recht moet toekennen om in het kader van zijn sociale-zekerheidsstelsel als huisarts werkzaam te zijn, ook al hebben deze artsen geen specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde.

34 Naast deze minimumverplichting staat het de Lid-Staten ingevolge artikel 36, lid 2, vrij om ook in andere gevallen verworven rechten te erkennen.

35 Op de tweede en de derde prejudiciële vraag dient derhalve te worden geantwoord, dat artikel 36, lid 2, van richtlijn 93/16 — dat in de plaats van artikel 7, lid 2, van richtlijn 86/457 is getreden — aldus moet worden uitgelegd, dat een Lid-Staat met

betrekking tot situaties vóór 1 januari 1995 mag bepalen, welke verworven rechten huisartsen kunnen doen gelden, mits aan artsen die zich vóór 1 januari 1995 krachtens richtlijn 75/362 aldaar hebben gevestigd, het recht wordt toegekend om als huisarts werkzaam te zijn in het kader van het nationale sociale-zekerheidsstelsel, ook al hebben zij geen specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde en geen dienstverband met dat sociale-zekerheidsstelsel.

Kosten

36 De kosten door de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Consiglio di Stato bij elf beschikkingen van 6 december 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Wanneer de Consiglio di Stato een advies uitbrengt in het kader van een buitengewoon beroep, is hij een rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 van het Verdrag.

2) Artikel 36, lid 2, van richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels — dat in de plaats van artikel 7, lid 2, van richtlijn 86/457/EEG van de Raad van 15 september 1986 inzake een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde is getreden — moet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat met betrekking tot situaties vóór 1 januari 1995 mag bepalen, welke verworven rechten huisartsen kunnen doen gelden, mits aan artsen die zich vóór 1 januari 1995 krachtens richtlijn 75/362/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, aldaar hebben gevestigd, het recht wordt toegekend om als huisarts werkzaam te zijn in het kader van het nationale sociale-zekerheidsstelsel, ook al hebben zij geen specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde en geen dienstverband met dat sociale-zekerheidsstelsel.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Puissochet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann