



Datum van
inontvangstneming

:

24/01/2017

Zaak C-617/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 november 2016

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 juli 2016

Verzoeker:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Verweerders en incidentele verzoekers tot cassatie:

[Redacted names of defendants and intervenors]

DE CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GEVOEGDE CIVIELE KAMERS

(omissis)

geeft de navolgende

INTERLOCUTOIRE BESCHIKKING

in het beroep in cassatie (omissis) ingesteld door:

DE PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (omissis)

verzoeker



verweerders en incidentele verzoekers in cassatie

tegen

MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA, MINISTERO DEL TESORO, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO;

verweerders in cassatie

tegen vonnis nr. 1411/2012 van de Corte d'Appello di Palermo (omissis)

(omissis) [procedure]

[Or. 3]

DE PROCEDURE

- 1 Bij vonnis nr. 2313 van 30 april en 28 mei 2007 heeft de Tribunale di Palermo (rechter in eerste aanleg Palermo) op grond van verjaring (met een termijn van vijf jaar) de vorderingen verworpen die 12 medisch specialisten (omissis) op 16 februari 2001 hadden ingesteld tegen de Università degli Studi di Palermo, het Ministero dell'Università e della Ricerca (ministerie van Onderwijs en Onderzoek), het Ministero della Sanità (ministerie van Volksgezondheid), het Ministero del Tesoro (ministerie van de Schatkist) en de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de raad van ministers). Zij vorderden primair betaling aan elk van hen van de „adequate vergoeding” voor de jaren van 1982 tot en met 1990, waarin zij een opleiding tot specialist hadden gevolgd, een vergoeding waarop zij volgens hen recht hadden krachtens de richtlijnen 75/362/EEG en 75/363/EEG van 16 juni 1975, gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, en subsidiair veroordeling van de gedaagden tot vergoeding van de geleden

schade of tot betaling van een vergoeding op grond van ongerechtvaardigde verrijking.

- 2 Bij vonnis nr. 1411, neergelegd op 10 oktober 2012, heeft de Corte d'Appello di Palermo (rechter in tweede aanleg Palermo) het hoger beroep van ██████████ en de andere medici toegewezen en, na herziening van het vonnis van de Tribunale di Palermo, de Presidenza del Consiglio dei Ministri veroordeeld tot betaling van een bedrag van 6 713,93 EUR (op basis van liquidatie naar billijkheid van een bedrag gelijk aan het bedrag per jaar dat in wet nr. 370/1999 is neergelegd) ten gunste van elk van de oorspronkelijke verzoekers, vermeerderd met enkel de wettelijke rente vanaf de datum van de vordering in rechte tot aan betaling, waarbij de kosten van beide instanties werden gecompenseerd.
- 3 Inzonderheid heeft de Corte d'Appello di Palermo geoordeeld dat de Italiaanse Staat uitsluitend voor de academische jaren vanaf 1983/1984 tot en met 1990/1991 aansprakelijk was voor de schade die was ontstaan door het verzuim de op dat gebied vastgestelde gemeenschapsrichtlijnen (tijdig en juist) toe te passen; dat op de aangevoerde rechten een verjaringstermijn van tien jaar van toepassing was (en niet die van vijf jaar die was ingevoerd bij artikel 4, lid 43, van wet nr. 183 van 12 november 2011, zonder terugwerkende kracht) die begon te lopen vanaf de inwerkingtreding van wet nr. 370/1999 (namelijk 27 oktober [Or. 4] 1999) en nog niet was verstreken op de datum van inleiding van het geding (16 februari 2001); dat de Università degli Studi di Palermo, het Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, het Ministero della Sanità en het Ministero del Tesoro niet de hoedanigheid van verweerder konden hebben; en dat het bewijs dat de kenmerken van de gevolgde opleidingen overeenkwamen met die van aan de gemeenschapsvoorschriften conforme opleidingen, niet noodzakelijk was.
- 4 Tegen dit vonnis, gewezen tegen tien van de oorspronkelijke verzoekers, heeft de Presidenza del Consiglio dei Ministri beroep in cassatie ingesteld op grond van drie middelen, die zij in haar memories heeft uiteengezet. De verwerende partijen (omissis) hebben een verweerschrift ingediend en op hun beurt incidenteel beroep in cassatie ingesteld jegens de Presidenza del Consiglio dei Ministri, de andere ministeries en de Università degli Studi di Palermo, op grond van drie middelen, gevolgd door memories.
- 5 (omissis) [interne procedure]
- 6 Met zijn eerste middel tot cassatie heeft de Presidenza del Consiglio dei Ministri met name schending aangevoerd van de richtlijnen 362/75/EEG, 363/75/EEG en 82/76/EEG, de artikelen 1173 - 2043 van de Codice civile (burgerlijk wetboek), de artikelen 5 en 180 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 10 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Verdrag van Rome) in de geconsolideerde versie (PB C 325 van 24 december 2002), artikel 117, eerste alinea, van de grondwet en artikel 16 van

richtlijn 82/76/EEG in verband met artikel 360, aanhef en onder 3), van de Codice di procedura civile (wetboek van burgerlijke rechtsvordering). De vordering **[Or. 5]** van de medisch specialisten ziet op een vergoeding voor de schade die is ontstaan door het verzuim richtlijn 82/76/EEG om te zetten, een vergoeding die gelijk is aan de vergoeding die nadien bij decreto legislativo (wetsdecreet; hierna: „d.lgs.”) nr. 257/1991 is ingevoerd, maar louter voor die specialisten in opleiding die zich na 1991 hadden ingeschreven voor het eerste jaar van de opleiding. De Presidenza del Consiglio dei Ministri vordert een verklaring van de Corte di cassazione (hoogste rechterlijke instantie) dat, wat betreft de richtlijnen 75/36[2]/EEG en 75/363/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, inzake de organisatie van opleidingen voor medisch specialisten, na de niet-nakoming door de Staat van deze richtlijnen op 31 december 1982, geen enkel recht op schadevergoeding is ontstaan voor de medici die na deze datum hun opleiding tot specialist waren begonnen.

- 7 Met hun eerste middel van het incidentele beroep in cassatie hebben de genoemde beroepsbeoefenaren met name geklaagd over schending en onjuiste toepassing van de richtlijnen 75/362/EEG, 75/363/EEG en 82/76/EEG; de artikelen 1173, 1183, 1218 en 2043 Codice civile (burgerlijk wetboek); de artikelen 291 en 297 (oud artikel 254 VEG) VWEU, in de geconsolideerde versie, en artikel 3 van de grondwet, en hebben zij het recht op vergoeding ook ingeroepen voor het academische jaar dat voorafging aan 1983/1984, hetgeen echter is afgewezen.
- 8 In interlocutoire beschikking nr. 23652/2015 is erop gewezen dat onlangs uitspraken zijn gedaan die in strijd zijn met de bestaande rechtspraak over het bestaan van een recht op schadevergoeding wegens niet-nakoming van richtlijn nr. 82/76/EEG van 26 januari 1982, waarin de richtlijnen 75/362/EEG en 75/363/EEG van 16 juni 1975 zijn opgenomen, ten gunste van medisch specialisten die hun opleiding vóór 1 januari 1983 waren begonnen. Deze recente uitspraken gaan welbewust in tegen talloze eerdere beslissingen waarin dat recht werd ontzegd en die in de afgelopen jaren bestendige rechtspraak vormden. Volgens deze nieuwe uitspraken is de bestendige rechtspraak onverenigbaar met de beslissingen van het Hof van Justitie EU op dit terrein, zodat daarin is geopteerd voor erkenning van het recht op schadevergoeding ook voor medici die hun opleiding tot specialist vóór 31 december 1982 waren begonnen.
- 9 De redenen voor de afwijzende oplossing – die door de verwijzende rechters wordt onderschreven – komen er kort gezegd op neer dat de specialisten die zich vóór 31 **[Or. 6]** december 1982 hadden ingeschreven voor hun opleiding tot specialist, een opleiding hebben gevolgd die wat het gemeenschapsrecht betreft, rechtmatig was begonnen in een situatie waarin de Italiaanse Staat nog niet in gebreke was met de verplichting om deze richtlijnen om te zetten. De verplichting van de Staat om de richtlijnen na te leven had betrekking op de organisatie van de opleiding als geheel en er moest dus van stand af aan van worden uitgegaan dat de niet-nakoming van de Staat met ingang van 1 januari 1983 enkel betrekking had op de organisatie van opleidingen voor specialisten vanaf die datum, en dus op

opleidingen die na die datum waren begonnen. Daaruit volgt dat het recht dat ontstond uit de niet-nakoming geen betrekking kon hebben op medici die op die datum de opleiding tot specialist (al hadden afgerond of) al vóór 1 januari 1983 waren begonnen, want dat zou betekenen dat de gevolgen van de niet-nakoming door de Staat onrechtmatig terug zouden werken. Er is immers geen sprake van niet-nakoming bij een opleiding die is begonnen vóór 31 december 1982, waarop de gemeenschapsregeling niet van toepassing was. Vervolgens is het argument aangevoerd dat de onderdelen van de opleiding tot specialist één geheel vormen doordat zij op dezelfde manier zijn opgezet, ingedeeld en georganiseerd, zodat de regeling niet kon worden toegepast op een deel van de jaren waaruit de opleiding is opgebouwd.

- 10 De toewijzende oplossing is voornamelijk gegrond op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin het recht op een vergoeding voor alle medici die zijn ingeschreven bij een opleiding tot specialist in de academische jaren tussen 1983 en 1991 is bevestigd wegens de „onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting die door de gemeenschapsbepalingen is opgelegd” en waarin als remedie voor de nadelige consequenties van de niet-nakoming door Italië de toepassing van d.lgs. nr. 257/1991 met terugwerkende kracht is genoemd om te waarborgen dat de belanghebbenden een adequate vergoeding ontvangen. In arrest nr. 9147 van de gevoegde kamers [van de Corte di cassazione] van 17 april 2009, waarin deze vraag weliswaar niet uitdrukkelijk is behandeld, is niettemin geoordeeld dat de casus binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht viel en als zodanig moest worden behandeld, en dat de toetsing of de interne rechtsorde in overeenstemming was met de rechtsorde van de [Or. 7] Gemeenschap aan de nationale rechter was; er werd gewag gemaakt van de andere aangevoerde argumenten, zoals artikel 14 van richtlijn nr. 82/76, het criterium van de zogenoemde volledige toepassing met terugwerkende kracht van de tenuitvoerleggingsmaatregelen van de gemeenschapsregeling wat de schadevergoeding betreft, het beginsel van de gelijkwaardigheid van herstelregelingen voor schendingen van Europees en nationaal recht, de beginselen die duurbetrekkingen regelen en de koers van de bestuursrechtspraak.

IN RECHTE

In verband met het omstreden thema van de opleiding tot medisch specialist en de verkrijging van diploma's die in de gehele Gemeenschap geldig zijn, wordt het volgende in herinnering gebracht:

- in eerste instantie zijn vastgesteld: 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, en richtlijn 75/363/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de werkzaamheden van de arts;

- op deze twee richtlijnen volgde richtlijn 82/76/EEG van de Raad van 26 januari 1982 tot wijziging van de twee voorgaande, waarvan artikel 16 de lidstaten de termijn van 31 december 1982 heeft gesteld voor het treffen van de maatregelen die nodig waren om aan de richtlijn te voldoen;

- de twee eerste richtlijnen hadden uiterlijk op 20 december 1976 in nationaal recht omgezet moeten zijn, maar in Italië is een aanvang gemaakt met de omzetting bij wet nr. 217 van 22 mei 1978, gevolgd door wet nr. 428 van 29 december 1990 (artikel 6);

- de richtlijnen van 1975 zijn vervolgens samengevat en samen met richtlijn 86/457/EEG van de Raad van 15 september 1986 inzake een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde opgenomen in richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993, waarbij deze zijn ingetrokken (artikel 44) en die op zijn beurt werd ingetrokken met ingang van 20 oktober 2007 bij artikel 62 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties;

[Or. 8]

- al vanaf de eerste richtlijnen (zie ook de bijlage die bij artikel 13 van richtlijn 82/76/EEG aan richtlijn 75/363/EEG is gehecht en artikel 24 met bijlage I bij richtlijn 93/16/EEG) en naargelang de harmonisering van de regels met het oog op het wederzijds gebruik in de Gemeenschap van behaalde kwalificaties hadden de nieuwe opleidingen tot specialist, ook wat betreft typologie en duur, moeten voldoen aan vooraf vastgestelde vereisten (zie voor Italië ook artikel 9 van wet nr. 341/1990 inzake hervorming van de universiteiten; de artikelen 1, 4, 7 en 8 van d.lgs. nr. 257/1991 tot omzetting van richtlijn 82/76/EEG, waarbij werd opgelegd dat de opleiding tot specialist een voltijds opleiding diende te zijn; en artikel 20 van d.lgs. nr. 368/1999 tot omzetting van richtlijn 93/16/EEG) en gebruik moeten maken van welomschreven benamingen (de artikelen 5 en 7 van de richtlijnen 75/362/EEG en 93/16/EEG). In dat kader moest gedurende de opleiding tot specialist (voltijds en deeltijds, indien toegelaten onder bepaalde omstandigheden) een adequate vergoeding worden betaald;

- de aanpassing aan bovengenoemde richtlijnen omvat in Italië de bepalingen van omzettingswet nr. 428/1990; de (inmiddels ingetrokken) d.lgs. nr. 257/1991 (in artikel 6 daarvan was – enkel voor de academische jaren vanaf 1991/1992 en zonder dat voor artikel 4 een dienstbetrekking met de universiteit in overweging kon worden genomen – sprake van toekenning van een studiebeurs van 21 500 000 ITL / 11 103,92 EUR per jaar met de mogelijkheid van verhoging vanaf 1992); d.lgs. nr. 368 van 17 augustus 1999 [de artikelen 37 en 46 bevatten een specifiek opleidings/arbeidscontract voor bepaalde tijd tegen vergoeding ten behoeve van specialisten in opleiding, die financiële middelen impliceren en in concreto ten uitvoer zijn gelegd bij decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (decreet van de premier van de raad van ministers) van 2 november 2007

voor de academische jaren vanaf 2006/2007]; wet nr. 370/1999 (in artikel 11 was neergelegd dat een studiebeurs van 13 000 000 ITL / 6 713,94 EUR per jaar zou worden toegekend aan uitsluitend die medisch specialisten in opleiding die al waren toegelaten tot de specialisatieopleidingen in de academische jaren van 1983 tot 1991 en een begunstigend vonnis hadden verkregen);

- op hetzelfde gebied als de onderzochte richtlijnen heeft het Hof van Justitie in Luxemburg de volgende arresten gewezen: van 7 juli 1987 in zaak C-49/86, een **[Or. 9]** inbreukzaak; 25 februari 1999, Carbonari e.a., C-131/97; 3 oktober 2000, Gozza e.a., C-371/97, en 19 mei 2011, Tonina e.a., C-452/09;

- noch de interne regelgeving waarbij de genoemde richtlijnen zijn omgezet, noch de arresten van het Hof van Justitie hadden uitdrukkelijk betrekking op de economische aspecten van het volgen van opleidingen tot medisch specialist die waren begonnen en afgerond vóór 31 december 1982 of begonnen vóór 31 december 1982 maar afgerond na deze datum, andere dan de opleidingen die in artikel 14 van richtlijn 82/76/EEG zijn genoemd;

- artikel 14 van richtlijn 82/76/EEG hield louter de mogelijkheid in om overeenkomstig de geldende criteria enkel die part-time-specialistenopleidingen te voltooien die waren begonnen (met de verplichting van een adequate beloning) krachtens artikel 3 van richtlijn 75/363/EEG en op 31 december 1982 nog niet waren afgerond;

- met betrekking tot de titels van medisch specialisten die in Italië zijn verleend op basis van opleidingen begonnen vóór 20 december 1976 heeft richtlijn 93/16/EEG de verworven rechten geregeld (artikelen 9 en 25) op basis van wederzijdse erkenning (evenzo d.lgs. nr. 368/1999 waarbij deze richtlijn is omgezet – wat betreft artikel 8 – met ingang van het academisch jaar 1991/1992, waarbij de specialisten in opleiding hoe dan ook de opleiding zouden kunnen afronden die zij waren begonnen bij specialisatiescholen die niet in overeenstemming waren met de gemeenschapsregelgeving);

- nadien heeft richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties opnieuw, in de artikelen 21 e.v., de opleiding tot medisch specialist in voltijd geregeld, en in artikel 27 met name de verworven rechten die eigen zijn aan medisch specialisten van wie de opleiding in deeltijd was geregeld bij wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die van kracht waren op 20 juni 1975 en die hun opleiding tot specialist uiterlijk op 31 december 1982 waren begonnen en de bijbehorende titel hadden verworven; deze richtlijn is omgezet bij d.lgs. nr. 206 van **[Or. 10]** 6 november 2007 (de artikelen 33 e.v.), zonder opnieuw te bepalen dat voor het volgen van deze opleiding een vergoeding wordt uitgekeerd;

- in geval van verzuim of te late omzetting door de Italiaanse wetgever binnen de door de gemeenschapsrichtlijnen voorgeschreven termijn (in casu van de

richtlijnen 75/362/EEG, 75/36[3]/EEG en 82/76/EEG, die niet rechtstreeks werken) ontstaat conform de meermaals door het Hof van Justitie geformuleerde beginselen voor de betrokkenen een recht op vergoeding van de schade dat kan worden teruggevoerd – zelfs zonder specifieke wettelijke regeling die een schadevergoedingsbepaling bevat – tot de figuur van de aansprakelijkheid voor niet-nakoming van een verbintenis uit de wet door de Staat voor niet-onrechtmatige handelingen (arrest Corte di cassazione in gevoegde kamers, nr. 9147/2009; arrest Corte di cassazione nr. 10813/2011).

VRAGEN VAN UITLEGGING

De punten die zijn voorgelegd aan de gevoegde kamers zien voornamelijk op de economische regeling die geldt voor opleidingen tot specialist voor afgestudeerden in geneeskunde die zijn begonnen vóór 31 december 1982. Onder de vigeur van de richtlijnen van 1975 en 1982 en met betrekking tot de adequate vergoeding die is voorgeschreven voor het volgen van de bedoelde opleidingen tot specialist zijn verschillende gevallen voorstelbaar, namelijk: a) voor alle opleidingen tot specialist, al dan niet afgerond vóór 31 december 1982, moet voor de gehele duur ervan een beloning/vergoeding worden betaald; b) enkel voor die opleidingen die zijn gestart vóór 31 december 2012 maar op die datum nog niet waren afgerond, moet een vergoeding worden betaald, en wel voor de gehele duur ervan, of c) enkel voor de periode van 1 januari 1983 tot en met het einde van de cyclus, of d) de gemeenschapsregeling heeft de medici ingeschreven voor opleidingen tot specialist die waren gestart vóór 31 december 2012, al dan niet afgerond op die datum, geen enkel recht op beloning of vergoeding toegekend voor het volgen van die opleiding maar enkel de voorwaarden geregeld voor de erkenning van de behaalde titel als specialist in de Gemeenschap.

[Or. 11]

In het licht van het voorgaande en overwegende dat het recht van de Unie betrokken is, dat het Hof van Justitie over deze omstreden thema's nog geen prejudiciële arresten heeft gewezen en dat de oplossing van het gerezen geschil over de toepassing van de gemeenschapsrichtlijnen niet zo evident is dat daarover geen misverstand kan bestaan, is het noodzakelijk het Hof van Justitie, gelet op de aan deze Corte di cassazione voorgelegde vragen, te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de bepalingen in de genoemde richtlijnen 75/362/EEG, 75/36[3]/EEG en 82/76/EEG met betrekking tot de hierna uiteengezette kwesties, aangezien er twijfel bestaat over de uitlegging van deze gemeenschapsvoorschriften op dit punt en over de vraag of de aangehaalde nationale regeling waarbij deze zijn omgezet, uitputtend is.

(omissis) [interne procedure]

Dictum

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

a) Moet richtlijn 82/76/EEG (waarbij de richtlijnen 75/362/EEG en 75/363/EEG zijn gewijzigd) aldus worden uitgelegd dat ook die opleidingen tot medisch specialist, zowel voltijds als deeltijds, binnen de werkingssfeer ervan vallen die al waren begonnen op en zijn voortgezet na 31 december 1982, de termijn die de lidstaten in artikel 16 van richtlijn 82/76/EEG was gesteld om de maatregelen te treffen die nodig waren om aan die richtlijn te voldoen?

Indien de vraag onder a) bevestigend wordt beantwoord:

b) Moet de bijlage die bij artikel 13 van richtlijn 82/76/EEG (waarbij de richtlijnen 75/362/EEG en 75/363/EEG zijn gewijzigd) aan de coördinatierichtlijn 75/363/EEG is gehecht, aldus worden **[Or. 12]** uitgelegd dat het ontstaan van een verplichting van adequate beloning voor medisch specialisten in opleiding die hun opleiding al vóór 31 december 1982 waren begonnen, ervan afhangt of is voldaan aan de verplichting van reorganisatie, althans toetsing van de verenigbaarheid ervan met de bepalingen van deze richtlijnen?

c) Is er een verplichting ontstaan om medici die een opleiding tot specialist hebben gevolgd die op 1 januari 1983 al was begonnen maar op die datum nog niet was afgerond, een adequate vergoeding te betalen voor de gehele duur van de opleiding of enkel voor het tijdvak na 31 december 1982, en eventueel onder welke voorwaarden?

(omissis) [slotformules en aanwijzingen voor de griffie]

Rome, 5 juli 2016

De president