



Datum van inontvangstneming : 11/01/2018

Zaak C-675/17

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

30 november 2017

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 oktober 2017

Verzoekende partij:

Ministero della Salute

Verwerende partij:

██████████

[OMISSIS]

[OMISSIS]

ITALIAANSE REPUBLIEK

De Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië),

Afdeling rechtspraak (Derde kamer)

heeft de navolgende

BESLISSING

gegeven op beroep nummer [OMISSIS] 2556 van 2017, ingesteld door het Ministero della Salute (ministerie van Volksgezondheid), [OMISSIS] overeenkomstig de wet vertegenwoordigd en bijgestaan door de Avvocatura Generale dello Stato [OMISSIS];

tegen

██████████ Hannes, niet verschenen;

strekken tot herziening

van het tussen partijen gewezen vonnis van de Tribunale Amministrativo del Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Lazio; hierna: „TAR Lazio”) [OMISSIS] nr. 9800/2016.

[OMISSIS] [nationale procedure]

FEITEN

[Or.2]

Op 26 maart 2013 heeft ██████ een Italiaans staatsburger, met het oogmerk in Italië het beroep van tandarts te kunnen uitoefenen, een eerste verzoek tot erkenning de titel „Doktor der Zahnheilkunde”, die de Medizinische Universität Innsbruck op 8 januari 2013 had afgegeven, ingediend. Bij dit verzoek waren een reeks documenten gevoegd, waaronder, voor zover hier van belang, de conformiteitsverklaring die de bevoegde Oostenrijkse autoriteit (de Oostenrijkse orde van beoefenaars der tandheelkunde) op 27 februari 2013 had afgegeven. In dit document werd verklaard dat voormelde titel „voldoet aan de minimumeisen van artikel 34 van richtlijn [OMISSIS] [2005/36/EG]”.

Na daarvan akte te hebben genomen, heeft het ministerie, ingevolge het stelsel van automatische erkenning, de titel „Doktor der Zahnheilkunde” van verzoeker erkend als titel van beoefenaar der tandheelkunde om in Italië het betreffende beroep uit te oefenen.

Anderhalf jaar later, en wel op 16 oktober 2014, heeft ██████ evenwel, om in Italië ook het beroep van arts uit te oefenen, erkenning verzocht van de titel „Doktor der gesamten Heilkunde”, die de Medizinische Universität Innsbruck op 20 augustus 2014 had afgegeven. Daarbij werd onder andere de door de bevoegde Oostenrijkse autoriteit afgegeven conformiteitsverklaring overgelegd, waarin werd verklaard dat de betrokken titel „voldoet aan alle vereisten van artikel 24 van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties”, en dat dit diploma „overeenkomt met het diploma voor de toekenning van de academische titel van Doktor der gesamten Heilkunde (...) voor Oostenrijk als bedoeld in bijlage 5.1.1. bij richtlijn 2005/36/EG”.

Ten aanzien van dit tweede verzoek tot erkenning heeft de overheidsdienst vastgesteld dat de voormelde, reeds erkende titel van beoefenaar der tandheelkunde op 8 januari 2013 is behaald, en die van arts op 20 augustus 2014. Het laatstgenoemde diploma bleek derhalve te zijn afgegeven **[Or.3]** na voltooiing van een studie waarvan de duur, 15 maanden, veel korter is dan in artikel 24 van richtlijn 2005/36/EG voor de titel van arts vermelde duur van ten minste zes studie jaren.

■■■■■

Daarom heeft het Ministero de bevoegde Oostenrijkse autoriteit bij nota prot. 66801 van 4 december 2014 gevraagd hoe de door ■■■■■ in 2014 behaalde titel aan alle vereisten van het voormelde artikel 24 kan voldoen als uit de overgelegde documenten blijkt dat de opleiding slecht 15 maanden heeft geduurd. Met deze nota richtte dit overheidsorgaan zich tevens tot de betrokkene, die erop werd gewezen dat, indien de Oostenrijkse autoriteit niet binnen 30 dagen antwoordde, het ministerie zich op grond van de overgelegde documenten over het verzoek tot erkenning zou uitspreken.

Aangezien de buitenlandse autoriteit de gevraagde informatie niet binnen de voorgeschreven termijnen verstrekke, werden, omdat essentiële elementen voor de voltooiing van de procedure ontbraken, bij nota van 6 maart 2015 [omissis] aan ■■■■■ de redenen meegedeeld die aan honorering van het verzoek tot erkenning van de titel van arts in de weg stonden.

Op 31 maart 2015 ontving de overheidsinstantie vervolgens de brief van de Oostenrijkse autoriteit van 19 maart 2015, waarin werd bevestigd dat de titel van arts van ■■■■■ „voldoet aan alle vereisten van artikel 24 van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties”, en dat deze titel „overeenkomt met het diploma voor de toekenning van de academische titel van Doktor der gesamten Heilkunde (...) voor Oostenrijk als bedoeld in bijlage 5.1.1. bij richtlijn 2005/36/EG.” In deze brief specificerde de Oostenrijkse orde van artsen tevens dat „uit de door de Medizinische Universität Innsbruck afgegeven certificaten voor opleidingsperioden die ■■■■■ heeft overgelegd blijkt dat hij op 21 maart 2006 met zijn studie medicijnen is begonnen en deze op 20 augustus 2014 heeft voltooid. Uit de door de Medizinische Universität Innsbruck afgegeven certificaten voor opleidingsperioden [Or.4] blijkt daarnaast dat hij op 7 september 2004 met de studie tandheelkunde is begonnen en deze op 8 januari 2013 heeft voltooid.”

Op grond van deze mededeling heeft het ministerie derhalve kunnen vaststellen dat de betrokkene vlak nadat hij zich bij de faculteit tandheelkunde van de universiteit van Innsbruck heeft ingeschreven, zich tevens heeft ingeschreven bij de faculteit geneeskunde, en gelijktijdig twee studies bij dezelfde universiteit heeft gevolgd.

Na daarvan akte te hebben genomen, heeft het ministerie bij nota van 27 mei 2015 [OMISSIS] het definitieve besluit tot weigering naar ■■■■■ gestuurd, waarin het erop wees dat „richtlijn 2005/36/EG in geen enkel geval de mogelijkheid biedt om meerdere opleidingen tegelijk te volgen”.

■■■■■ heeft beroep ingesteld bij de TAR Lazio, en daarbij aangevoerd dat de weigering van het ministerie openlijk in strijd is met het beginsel van automatische erkenning van de opleidingstitel van medisch specialist als bedoeld in artikel 21 van richtlijn 2005/36/EG (dat overeenstemt met artikel 31 van d.lgs [decreto legislativo, wetsbesluit] nr. 206/2007), dat ter uitvoering van het in artikel 39 VEG bedoelde beginsel van vrijheid van vestiging is vastgesteld.

Daarnaast heeft de verzoeker aangevoerd dat de specifieke verklaring van de Oostenrijkse orde van artsen uitdrukkelijk vermeldt dat de door hem gevolgde opleiding voldoet aan de in artikel 21, lid 1, van de richtlijn bedoelde minimumopleidingseisen, die in artikel 24 van de richtlijn zijn vervat. Voorts heeft █████ opgemerkt dat deze vaststelling in strijd is met de andere vaststellingen van het Ministero in drie vergelijkbare gevallen.

De TAR heeft het beroep toegewezen. Met name heeft de TAR bevestigd dat *„wat van belang is voor de erkenning van met name de opleidingstitel van arts [,] is dat wordt erkend dat deze titel voldoet aan de minimumeisen van de EG-richtlijn inzake de erkenning van opleidingstitels, en dat dit impliceert dat verzoeker een zodanige studie heeft gevolgd dat de Oostenrijkse orde van artsen de bijbehorende certificaten heeft kunnen afgeven”*.

Het Ministero della salute is van dit vonnis in beroep gekomen. Volgens het ministerie [Or.5] stelt richtlijn 2005/36/EG (die in Italië is omgezet bij wetsbesluit nr. 206 van 6 november 2007) dwingende opleidingseisen vast die de lidstaten moeten garanderen om de titel van basisarts te kunnen afgeven. Dienaangaande bepaalt artikel 24, dat de „Medische basisopleiding” regelt, in de leden 2 en 3: „2. De medische basisopleiding omvat in totaal ten minste zes studiejaren of 5 500 uur theoretisch en praktisch onderwijs aan een universiteit of onder toezicht van een universiteit. [...]” In casu zijn veel examens die █████ heeft afgelegd gelijktijdig voor zowel de afgifte van de titel van beoefenaar der tandheelkunde, als de afgifte van de titel van arts in aanmerking genomen. Deze modus operandi is in de nationale Oostenrijkse wetgeving geregeld, maar staat volgens appelland in scherp contrast met de regeling van de voormelde richtlijn 2005/36/EG, die bovendien leidt tot substantiële discriminatie tussen Oostenrijkse staatsburgers en staatsburgers van andere EU-landen (waaronder Italië), waar het uitdrukkelijk verboden is om zich gelijktijdig voor twee studies in te schrijven.

Ter terechtzitting is voor de geïntimeerde niemand verschenen.

Bij voorlopige voorziening nr. 02496/2017 heeft de verwijzende rechter *„[o]verwegende dat de vraag over de erkenning in de Italiaanse Staat van het artsdiploma dat verweerder bij een Oostenrijkse universiteit heeft behaald na een studie die hij deels gelijktijdig met de studie tandheelkunde heeft gevolgd, ten gronde moet worden onderzocht”*, en dat het juist is dat tot daarover uitspraak wordt gedaan voorrang wordt gegeven aan *„het openbaar belang dat uitsluitend personen wier professionele legitimatie boven alle twijfel verheven is, het beroep van arts kunnen uitoefenen”*, heeft hij de werking van het vonnis in eerste aanleg opgeschort.

Tijdens de openbare zitting op 12 oktober 2017 is laatstelijk beslist dat de zaak wordt aangehouden.

IN RECHTE

De verwijzende rechter is van oordeel dat om op de beroepen te kunnen beslissen, het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de juiste [Or.6] uitlegging van het Unierecht.

De relevantie van de prejudiciële verwijzing voor de beslechting van het geding blijkt duidelijk uit de omstandigheid dat, indien de prejudiciële vraag in de door het ministerie, appellant, aangegeven zin zou worden beantwoord, dit ertoe zou kunnen leiden dat de grieven inzake schending van richtlijn 2005/36/EG door de rechter in eerste aanleg, worden aanvaard.

Om de prejudiciële vraag te kunnen formuleren moet eerst het Europese en nationale rechtskader worden geschetst.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

In artikel 3, lid 1, onder c), VEG wordt de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten als een van de doelstellingen van de Gemeenschap genoemd. Voor de onderdanen van de lidstaten houdt dat met name de mogelijkheid in om als zelfstandige of werknemer een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificaties werden verworven. Daarnaast is in artikel 47, lid 1, VEG bepaald dat er richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels worden vastgesteld.

Ter uitvoering van het genoemde artikel 47 is richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005, inzake „de erkenning door een lidstaat van in een andere lidstaat verkregen beroepskwalificaties” goedgekeurd, waarin de regels zijn vastgesteld volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, de in een andere lidstaat of andere lidstaten (hierna de „lidstaat van oorsprong” genoemd) verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep.

Artikel 21, lid 1, van de richtlijn bepaalt: „1. Elke lidstaat erkent de opleidingstitels van artsen welke toegang geven tot de beroepswerkzaamheden van arts met een basisopleiding of medische specialist, alsmede de opleidingstitels van verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers [Or.7], beoefenaren der tandheelkunde, specialisten in de tandheelkunde, dierenartsen, apothekers en architecten, zoals bedoeld in bijlage V, respectievelijk de punten 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 en 5.7.1, die voldoen aan de minimumopleidingseisen van respectievelijk de artikelen 24, 25, 31, 34, 35, 38, 44 en 46, door daaraan op zijn grondgebied, wat de toegang tot en uitoefening van de

betrokken beroepswerkzaamheden betreft, hetzelfde rechtsgevolg toe te kennen als aan de door hem afgegeven opleidingstitels.”

Artikel 24 van de richtlijn bepaalt het volgende: „1. Voor de toelating tot de medische basisopleiding wordt het bezit vereist van een diploma of certificaat dat voor de betrokken studie toegang geeft tot universiteiten. 2. De medische basisopleiding omvat in totaal ten minste zes studiejaar of 5500 uur theoretisch en praktisch onderwijs aan een universiteit of onder toezicht van een universiteit.”

De richtlijn is in Italië omgezet bij wetsbesluit nr. 206 van 9 november 2007.

Artikel 21 van dit wetsbesluit, dat recentelijk bij artikel 20, lid 1, onder a), punten 1) en 2), van wetsbesluit nr. 15 van 28 januari 2016 is gewijzigd, bepaalt – overeenkomstig artikel 47, lid 1, van dit wetsbesluit met ingang van 10 februari 2016 – het volgende: „1. Voor de toepassing van artikel 18, lid 1, voor de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep zijn voor de erkenning van beroepen de beroepskwalificaties toegestaan die een andere lidstaat voorschrijft voor de toegang tot en uitoefening van het betrokken beroep. De voor erkenning toegelaten bekwaamheidsattesten of opleidingstitels moeten worden afgegeven door een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat die overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van die staat is aangewezen.”

Toepasselijk Italiaans recht

Regio decreto (koninklijk wetsbesluit) nr. 1592 van 31 augustus 1933 bepaalt: „Onverminderd artikel 39, onder c), is het verboden om tegelijkertijd ingeschreven te staan bij verschillende universiteiten en verschillende instellingen van hoger onderwijs, verschillende faculteiten of scholen van een en dezelfde universiteit of dezelfde instelling of bij verschillende master- of bacheloropleidingen van een en dezelfde faculteit of school.”

[Or.8]

Toepasselijk Oostenrijks recht

Voor zover uit het beroep in eerste aanleg van verzoeker kan worden afgeleid, biedt het Oostenrijkse universitaire onderwijssysteem in het algemeen de mogelijkheid dat studenten tegelijkertijd twee of meer studies volgen. Voor de studie geneeskunde is dit mogelijk op grond van § 78, lid 1, Universitätsgesetz 2001 (Oostenrijkse wet inzake universiteiten) (...), juncto § 25, lid 3, Studienrechtliche Bestimmungen Humanmedizin (Oostenrijks reglement inzake de studie menselijke geneeskunde) (..”).

Prejudiciële vraag

De verwijzende rechter is zich ervan bewust dat het stelsel van automatische erkenning van beroepskwalificaties – dat, wat het beroep van arts betreft, is

■

neergelegd in de artikelen 21 en 24 van richtlijn 2005/36 – geen enkele beoordelingsruimte laat aan de lidstaten. Daarom moet een onderdaan van een lidstaat wanneer hij houder is van een van de in bijlage V opgesomde opleidingstitels en aanvullende certificaten, het beroep van arts kunnen uitoefenen in een andere lidstaat zonder dat deze lidstaat hem ertoe kan verplichten om aanvullende opleidingseisen te verwerven of te bewijzen [Hof van Justitie (Negende kamer), arrest van 30 april 2014, C-365/13, al betreft deze zaak het beroep van architect].

In de onderhavige zaak ligt de situatie evenwel anders.

De vraag is of een deeltijdopleiding, die het gevolg is van en kan worden teruggevoerd op de mogelijkheid om gelijktijdig twee of meer universitaire studies te volgen, voldoet aan de minimumeisen van artikel 24 van en bijlage V bij richtlijn 2005/36/EG, en of[,] in dat geval[,] de lidstaat waar om erkenning is verzocht het recht heeft om te controleren of de deeltijdopleiding in de lidstaat van oorsprong inderdaad overeenkomt met de in de genoemde bepalingen vervatte minimumopleiding.

Met andere woorden moet bij prejudiciële verwijzing worden verduidelijkt of het in artikel 21 bedoelde automatisme ook geldt wanneer er een redelijk vermoeden is dat, aangezien er gelijktijdig meerdere studies werden gevolgd, de universitaire opleiding [Or.9] een deeltijdopleiding is.

In dit verband is artikel 22, onder a), van de richtlijn relevant, waar is bepaald dat *„de lidstaten toestemming [kunnen] geven voor een deeltijdopleiding, onder door de bevoegde autoriteiten vastgestelde voorwaarden; die autoriteiten zien erop toe dat die opleiding qua totale duur, niveau en kwaliteit niet onderdoet voor een doorlopende voltijdse opleiding”*.

Deze bepaling verduidelijkt evenwel niet of, en eventueel op welke wijze, de bevoegde autoriteiten van de lidstaat met het oog op de erkenning kunnen controleren of is voldaan aan de voorwaarde dat de opleiding in de lidstaat van oorsprong niet onderdoet voor een doorlopende voltijdse opleiding.

Bij gebrek aan controlemechanismen bestaat duidelijk het risico dat er substantiële discriminatie ontstaat tussen Oostenrijkse onderdanen en gemeenschapsonderdanen van andere landen, waaronder Italië, waar het uitdrukkelijk verboden is om gelijktijdig voor twee studies ingeschreven te staan.

Daarom worden de volgende vragen aan het Hof van Justitie voorgelegd:

Verplichten de artikelen 21, 22 en 24 van richtlijn [2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties] een lidstaat waar het verplicht is om een voltijdse opleiding te volgen en het derhalve verboden is om gelijktijdig voor twee studies te zijn ingeschreven, tot automatische erkenning van opleidingstitels die in de lidstaat

van oorsprong gelijktijdig of in elkaar deels overlappende tijdvakken zijn behaald?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, kunnen artikel 22, onder a), en artikel 21 van de richtlijn dan aldus worden uitgelegd dat de autoriteit van de lidstaat waar om erkenning is verzocht in elk geval kan toetsen of is voldaan aan de voorwaarde dat *die opleiding qua totale duur, niveau en kwaliteit niet onderdoet voor een doorlopende voltijdse opleiding?*

[OMISSIS]

[Or.10][OMISSIS]

Aldus besloten te Rome [OMISSIS] op 12 oktober 2017 [OMISSIS]

[details van de interne procedure, opschorting van de nationale procedure, doorverwijzing van de zaak naar het Hof]