FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 14. december 1995 *

1. I nærværende sag kritiserer Kommissionen Den Italienske Republik for at have tilsidesat sin forpligtelse til at bringe sin nationale ret i overensstemmelse med Rådets direktiv 85/432/EØF af 16. september 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse former for virksomhed på det farmaceutiske område [1] (herefter »direktivet«).

2. Kommissionen anmoder Domstolen om at fastslå, at Den Italienske Republik »har tilsidesat sine forpligtelser efter ... direktiv 85/432/EØF ... navnlig efter direktivets artikel 1, 2 og 5, da den har udsat den endelige gennemførelsesfrist, der ifølge direktivets artikel 5 var den 1. oktober 1987, til den 1. november 1990, og da den indtil dette tidspunkt har opretholdt studieordninger i farmaci, som var uforenelige med direktivet«.

3. Formålet med direktivet er, at indehavere af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis i farmaci, der er udstedt af et universitet eller en tilsvarende højere uddannelsesinstitution, og som opfylder betingelserne i direktivets artikel 2, i alle medlemsstater får adgang til at udøve i det mindste visse former for farmaceutisk virksomhed. Disse former for virksomhed omfatter navnlig fremstilling af og kontrol med lægemidler, opbevaring og distribution af lægemidler i engrosleddet, udlevering af lægemidler på offentligt tilgængelige apoteker, tilberedning af, kontrol med samt oplagring og udlevering af lægemidler på hospitaler og anden lignende virksomhed.

4. I dette øjemed pålægger direktivet medlemsstaterne at gøre udstedelsen af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser i farmaci afhængig af bestemte uddannelseskrav i forbindelse med en uddannelse, der strækker sig over mindst fem år, og som omfatter

»— mindst fire års teoretisk og praktisk [2] undervisning på heltidsbasis på et universitet eller en tilsvarende højere læreanstalt eller under opsyn af et universitet,

* Originalsprog: spansk.

1 — EFT L 253, s. 34.

2 — Uddannelsen skal omfatte følgende fag: plante- og dyrebiologi, fysik, almen og uorganisk kemi, organisk kemi, analytisk kemi, farmaceutisk kemi, herunder lægemiddelanalyse, almindelig og anvendt biokemi (medicinsk), anatomi og fysiologi; medicinsk terminologi, mikrobiologi, farmakologi og farmakoterapi, farmaceutisk teknologi, toksikologi, farmakognosi, lovgivning og i givet fald erhvervsetik.

— mindst seks måneders praktikanttjeneste på et for offentligheden tilgængeligt apotek eller på et hospital under opsyn af dette hospitals farmaceutiske tjeneste«.

5. Direktivets artikel 5 pålægger medlemsstaterne følgende forpligtelser:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv inden den 1. oktober 1987. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

Faktiske omstændigheder

6. De italienske bestemmelser, hvorved direktivet gennemføres, er et dekret fra republikkens præsident af 21. oktober 1988 om ændringer af studieordningen for universitetsuddannelserne med henblik på eksaminerne i farmaci, kemi og farmaceutisk teknologi. Dette dekret blev først offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 12. maj 1989 [3].

7. Dette præsidentdekret fastsatte i artikel 2 den 1. november 1990 som frist for de berørte universiteters vedtagelse af de nye studieordninger i farmaci, og det gav i artikel 3 de studenter, der var optaget mellem den 1. november 1987 og den 1. november 1990, mulighed for at få deres afsluttende eksamensbevis uden at have fulgt de nye studieordninger, som allerede var tilpasset fællesskabsbestemmelserne.

8. Idet Kommissionen fandt, at de midlertidige ordninger, som præsidentdekretet hjemlede, ikke opfyldte de forpligtelser, der påhvilede Den Italienske Republik efter direktivet, sendte den de italienske myndigheder en åbningsskrivelse af 28. november 1991, hvori den gjorde dem opmærksom på, at dekretet var uforeneligt med direktivet.

9. Da de italienske myndigheder ikke svarede, afgav Kommissionen en begrundet udtalelse af 23. december 1992, der var af samme indhold som åbningsskrivelsen.

3 — Den italienske regering foretog den foreskrevne underretning af Kommissionen ved skrivelse nr. 3061 af 13.4.1990.

10. Ved skrivelse til Kommissionen af 27. april 1993 svarede den italienske regering og anførte, at forsinkelsen med gennemførelsen af direktivet skyldtes »tvingende hensyn vedrørende de dele, der indgår i opbygningen af den italienske universitetsuddannelse«. For at løse den således skabte situation foreslog de italienske myndigheder en mulig »overgangsløsning«, hvorefter de studerende, der var optaget på farmaci efter den første 1. oktober 1987, og som ikke havde valgt den nye uddannelse, der var i overensstemmelse med direktivet, kunne erhverve et efter fællesskabsbestemmelserne anerkendt kvalifikationsbevis, såfremt deres uddannelsesordning faktisk opfyldte de i direktivet stillede krav (eksaminer i alle de i direktivet angivne fag samt et halvt års praktikanttjeneste).

11. Efter at have modtaget det nævnte forslag anmodede Kommissionen — for at kunne bedømme det på grundlag af et bedre kendskab til forholdene — den 3. august 1993 den italienske regering om nærmere oplysninger om antallet af de studenter, der var tale om (dvs. studenter, der ikke havde valgt den nye ordning), om forskellene mellem de gamle og de nye ordninger og om den fremgangsmåde, universiteterne ville anvende for at få kontakt med de pågældende studerende. Kommissionen ønskede ligeledes oplyst, hvorvidt alle disse studerende ville blive pålagt at gennemføre en supplerende uddannelse, om der ville blive fastsat en frist for gennemførelse af uddannelsen, og endelig, om der ville blive udstedt et særligt certifikat.

12. De italienske myndigheder besvarede ikke anmodningen om nærmere oplysninger fra Kommissionen. Denne har herefter den 22. november 1994 anlagt nærværende traktatbrudssag ved Domstolen.

Den for sene gennemførelse af direktivet

13. Den italienske regering indrømmer, at gennemførelsen af direktivet i national ret er sket for sent, nemlig flere år efter udløbet af fristen i artikel 5. Der foreligger således allerede af denne grund en åbenbar tilsidesættelse af forpligtelsen til fristmæssig gennemførelse.

14. Forsinkelsen med gennemførelse af direktivet fremgår endnu tydeligere, når henses til den omstændighed, at artikel 2 i præsidentdekretet fra 1988 udskyder forpligtelsen til at tilpasse universitetsstudieordningerne til november 1990, hvor disse paradoksalt nok skulle have været ændret før oktober 1987.

15. Alligevel hævder den italienske regering i duplikken, at klagepunktet om forsinkelse (med gennemførelsen af direktivet) ikke kan begrunde et traktatbrudssøgsmål, såfremt den administrative procedure forud for dette søgsmål er blevet iværksat af Kommissionen, selv om gennemførelsen allerede har fundet sted.

16. Således forholder det sig i nærværende sag, for åbningsskrivelsen blev sendt til de italienske myndigheder af Kommissionen den 28. november 1991, dvs. mere end et år efter udstedelsen af præsidentdekretet og den italienske regerings underretning til Kommissionen herom i medfør af direktivets artikel 5, stk. 2.

17. Den italienske regering anfører, at den ikke har fundet noget fortilfælde, hvor Domstolen realitetsbehandlede et søgsmål i medfør af traktatens artikel 169 vedrørende for sen gennemførelse af et direktiv, selv om traktatbrudsproceduren var iværksat efter gennemførelsen af vedkommende direktiv.

18. Hvis man overfører disse anbringender på omstændighederne i nærværende sag, er der i realiteten enten tale om, at Kommissionens retlige interesse (legitimation) i nærværende sag anfægtes, eller at det hævdes, at traktatbrudsproceduren fra begyndelsen har været uden genstand overhovedet. Fra et abstrakt synspunkt kunne den italienske regerings opfattelse utvivlsom tiltrædes, eftersom åbningsskrivelserne og de begrundede udtalelser som led i proceduren i traktatens artikel 169 ikke ville have megen mening, hvis de blev afgivet, selv om den stat, der har begået overtrædelsen allerede havde rådet bod på det påståede traktatbrud, før den fra Kommissionen havde fået tilstillet sådanne »opfordringer« til at handle.

19. Det fremgår imidlertid, at det traktatbrud, som kritiseres i denne sag, ikke alene består i den forsinkede gennemførelse af direktivet, men også deri, at der på grundlag af de italienske gennemførelsesbestemmelser er blevet opretholdt et materielt resultat, der ikke er i overensstemmelse med kravene i de fællesskabsbestemmelser, der hævdes at være overtrådt.

20. Jeg finder under disse omstændigheder, at Kommissionens søgsmål ikke er behæftet med nogen proceduremangel, der kan føre til afvisning af det. Som jeg skal anføre i det følgende, handler Kommissionen på grundlag af sine beføjelser og skal ikke påvise en særlig eller kvalificeret interesse, den er ikke undergivet søgsmålsfrister, og endelig havde den gode grunde til at anlægge sag.

21. Domstolen har igen og igen fastslået, at Kommissionen ikke behøver at påvise nogen retlig interesse i søgsmål under udøvelsen af de beføjelser, der tilkommer den i henhold til traktatens artikel 169, eftersom den i Fællesskabets almindelige interesse har til opgave af egen drift at overvåge, at medlemsstaterne anvender traktatens regler [4]. En formodning om, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, er følgelig uden videre tilstrækkelig til, at Kommissionen lovligt kan anvende proceduren i henhold til traktatens artikel 169.

4 — Dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 15, og af 1.6.1995, sag C-182/94, Kommissionen mod Italien, Sml I, s. 1465.

22. Kommissionen er heller ikke bundet af nogen form for søgsmålsfrist, da det ligeledes følger af Domstolens faste praksis, at bestemmelserne i traktatens artikel 169 skal finde anvendelse, uden at Kommissionen behøver at iagttage en bestemt frist [5]. Den kan således vurdere, hvornår det kan være hensigtsmæssigt at anlægge en sag, og det tilkommer ikke Domstolen at efterprøve denne vurdering.

23. Selv hvor et traktatbrud allerede er ophævet, kan det i visse tilfælde være rimeligt begrundet at anlægge sag i medfør af traktatens artikel 169. Som det fremgår af Domstolens praksis, er et af de mulige formål med et sådant sagsanlæg, at Domstolen fastslår grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat kan pådrage sig som følge af sit traktatbrud [6]. Dette formål er således i sig selv et tilstrækkeligt grundlag for at anlægge sag.

24. Hvad særligt angår kvalifikationsbeviser fra universiteter kan det også være af betydning, at en bestemt medlemsstats tidligere traktatbrud fastslås, således at de andre medlemsstater lovligt kan afvise at anerkende kvalifikationsbeviser vedrørende den periode, hvor fællesskabsbestemmelsen ikke blev anvendt korrekt.

25. På grundlag af den anførte argumentation kan man afvise den italienske stats anbringender vedrørende den sag, som Kommissionen har anlagt, og jeg skal herefter undersøge traktatbruddet i materiel henseende.

Den urigtige gennemførelse af direktivet

26. Sammen med den forsinkede gennemførelse af direktivet i italiensk ret foreligger der en alvorlig mangel i forbindelse med gennemførelsen af dets indhold. Der er således to traktatbrud, selv om de hænger nøje sammen, det ene vedrørende tidsfristen og det andet vedrørende indholdet: på den ene side har Den Italienske Republik ikke gennemført direktivet i national ret inden for den fastsatte frist; på den anden side har den, da den endelig gennemførte det for sent, foretaget gennemførelsen på en sådan måde, at ulovlige situationer, der er i strid med fællesskabsretten, fortsat kan foreligge, uden at råde bod herpå på rette vis.

27. Det er ubestridt mellem parterne, at de italienske studieordninger i farmaci fra tiden før ikrafttrædelsen af præsidentdekretet fra 1988 ikke opfyldte de i direktivet foreskrevne krav. Den sagsøgte regering har ikke bestridt Kommissionens anbringender på dette punkt [7].

5 — Dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, og af 10.5.1995, sag C-422/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097.

6 — Dom af 5.6.1986, sag 103/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1759, og af 24.3.1988, sag 240/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1835.

7 — Ifølge Kommissionen varede det farmaceutiske studium fire år og ikke fem år, de obligatoriske fag svarede ikke til dem, der fastsættes i direktivet, og der var ingen tvungen praktikanttjeneste.

28. Det var følgelig nødvendigt at tilpasse disse ordninger til fællesskabsbestemmelserne for at muliggøre den gensidige anerkendelse af de ligeværdige kvalifikationsbeviser, på grundlag af hvilke de tidligere beskrevne former for virksomhed på det farmaceutiske område kan udøves [8].

29. Præsidentdekretet af 31. oktober 1988, hvorved tilpasningen foretages, forsinker denne yderligere, idet anvendelsen af de nye ordninger udskydes til 1990. Som følge heraf har det fra oktober 1987 til november 1990 været muligt for farmacistuderende at afslutte deres uddannelse og opnå kvalifikationsbeviser på universitetsniveau herfor efter en teoretisk og praktisk uddannelsesordning, der ikke er i overensstemmelse med direktivets krav.

30. I modsætning til hvad den italienske regering har hævdet under hele sagen, var denne foranstaltning — hvorved den fulde virkning af de nye studieordninger blev udskudt til 1990 — ikke en »naturlig og uundgåelig følge af forsinkelsen med gennemførelsen«. Der var intet til hinder for at indføre en overgangsordning for de studenter, der havde fulgt den tidligere, ikke-tilpassede studieordning, således at deres kvalifikationsbeviser fra universiteterne fuldt ud svarede til den nye ordning.

31. Konkret var det absolut muligt at kræve af de studenter, der var optaget på de italienske universiteter fra og med 1987, og som endnu studerede i 1988 og 1989, at deres teoretiske og praktiske uddannelse havde et vist niveau, der var i overensstemmelse med det mindsteindhold, der kræves efter direktivet, herunder ved hjælp af en supplerende uddannelse. En sådan forpligtelse ville ikke have medført tilbagevirkende gyldighed, for den påvirkede ikke nogle allerede bestående retsforhold, men nuværende eller fremtidige forhold eller blotte forventninger.

32. Faktisk foreslog de italienske myndigheder, da de — også for sent — besvarede Kommissionens begrundede udtalelse ved den tidligere nævnte skrivelse af 27. april 1993 [9], en eventuel »overgangsløsning«, selv om indholdet heraf var så uklart, at Kommissionen fandt anledning til at anmode om yderligere oplysninger. Mangelen på samarbejde fra den italienske regering, som ikke besvarede denne anmodning om oplysninger, er åbenbar.

33. Det havde kort sagt været muligt for den italienske regering ikke at forværre sit tidsmæssige traktatbrud (vedrørende forpligtelsen til at gennemføre direktivet) ved endnu et traktatbrud vedrørende det materielle eller indholdet. Den behøvede blot i præsidentdekretet om gennemførelse at indsætte bestemmelser, som ikke alene gjorde det muligt for studenter, der var optaget efter 1987, at vælge den nye ordning, der allerede var tilpasset fællesskabsretten, men tillige foreskrev en passende tillægsuddannelse for dem, der ikke havde valgt denne mulighed. Da den ikke gjorde dette, er det af Kommissionen påtalte traktatbrud åbenbart.

8 — Jf. punkt 3 ovenfor.

9 — Jf. punkt 10 ovenfor.

34. Denne sag ligner meget den, der blev behandlet i den nyligt afsagte dom af 1. juni 1995 [10]. Domstolen fastslog i dommen, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser efter to direktiver [11] om gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser for tandlæger og en samordning af bestemmelserne om virksomhed som tandlæge, idet den ved en bestemmelse i national ret (også fra 1988) [12] havde udsat den i disse direktiver fastsatte frist til det akademiske år 1984/1985 for så vidt angår medicinske og kirurgiske kandidater.

35. I denne dom tilsluttede Domstolen sig Kommissionens opfattelse, hvorefter Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser efter de to direktiver, idet den tillod personer, der havde italienske eksamensbeviser, og som ikke havde modtaget en uddannelse, der var i overensstemmelse med artikel 1 i direktivet om samordning af lovgivningerne og ikke havde påbegyndt deres lægeuddannelse på universitetsniveau før den dato, som var fastlagt i artikel 19 i direktivet om anerkendelse af kvalifikationsbeviser, at udøve tandlægevirksomhed. Den omtvistede lov skabte dermed en kategori af tandlæger — som kun har lov til at praktisere på italiensk område — der ikke modsvares af nogen af de kategorier, der fastsættes i disse direktiver.

36. Ved denne dom har Domstolen afvist, at det er muligt for en medlemsstat — det er denne mulighed, som Italien har gjort gældende i nærværende sag — ensidigt at forlænge den frist, der er fastsat i et direktiv for tilpasning af universitetsstudieordningerne til direktivets præceptive forskrifter. Domstolen kendte det ligeledes for stridende mod fællesskabsretten, at en medlemsstat i sin lovgivning anerkendte universitetsstudier (i nævnte sag i medicin, i denne sag i farmaci), der gennemføres efter fristen i henhold til et direktiv, og som ikke er tilpasset kravene heri.

37. På grundlag af disse betragtninger mener jeg, at Kommissionen må gives medhold i denne sag. Efter min mening har den italienske regering såvel vedrørende fristbestemmelserne som med hensyn til indholdet tilsidesat forpligtelsen til at tilpasse national ret til direktivet, og Domstolen bør afsige dom i overensstemmelse hermed.

38. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger, eftersom der er givet Kommissionen medhold.

10 — Sag C-40/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1319.

11 — Der var konkret tale om manglende overholdelse af artikel 19 i Rådets direktiv 78/686/EØF af 25.7.1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 233, s. 1), og af artikel 1 i Rådets direktiv 78/687/EØF af 25.7.1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som tandlæge (EFT L 233, s. 10).

12 — Den italienske lov nr. 471 af 31.10.1988.

Forslag til afgørelse

39. Jeg foreslår herefter Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kommissionen gives medhold, og det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 85/432/EØF af 16. september 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse former for virksomhed på det farmaceutiske område, idet den har udsat datoen for fristens udløb, der i direktivets artikel 5 er fastsat til den 1. oktober 1987, til den 1. november 1990, og idet den indtil denne dato har opretholdt uddannelsesordninger i farmaci, der er uforenelige med det nævnte direktiv.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.