CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 14 december 1995 *

1. In het onderhavig beroep verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek nietnakoming van de verplichting tot omzetting in nationaal recht van richtlijn 85/432/EEG van de Raad van 16 september 1985 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde werkzaamheden op farmaceutisch gebied [1] (hierna: „richtlijn").

2. De Commissie verzoekt het Hof van Justitie vast te stellen, dat „de Italiaanse Republiek, door het einde van de omzettingstermijn, dat bij artikel 5 van richtlijn 85/432/EEG (...) op 1 oktober 1987 was bepaald, naar 1 november 1990 te verschuiven en tot die datum met genoemde richtlijn onverenigbare opleidingsprogramma's op het terrein van de farmacie te handhaven, de krachtens richtlijn 85/432, meer in het bijzonder de artikelen 1, 2 en 5 ervan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen".

3. Het doel van de richtlijn is, dat de houders van een diploma, certificaat of andere universitaire titel of titel van een niveau dat als gelijkwaardig wordt erkend, die voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, in alle Lid-Staten ten minste gerechtigd zijn tot de toegang tot bepaalde werkzaamheden op farmaceutisch gebied. Daartoe behoren de vervaardiging van en de controle op geneesmiddelen, hun bewaring en distributie in het groothandelsstadium, de distributie in voor het publiek toegankelijke apotheken, de bereiding van, de controle op, de opslag en het verstrekken van geneesmiddelen in ziekenhuizen, en dergelijke.

4. Daartoe verlangt de richtlijn van de Lid-Staten, dat zij voor de afgifte van diploma's, certificaten en andere titels op het terrein van de farmacie een aantal voorwaarden aan de opleiding stellen, gedurende een cyclus die ten minste vijf jaar duurt en die:

„— ten minste vier jaar full-time theoretisch en praktisch onderwijs [2] omvat aan een universiteit, een instelling voor hoger onderwijs van een als gelijkwaardig erkend niveau of onder toezicht van een universiteit,

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — PB 1985, L 253, blz. 34.

2 — Het studieprogramma moet de volgende vakken omvatten: biologie van planten en dieren, natuurkunde, algemene en anorganische scheikunde, organische scheikunde, analytische scheikunde, farmaceutische scheikunde, met inbegrip van geneesmiddelenanalyse, algemene en toegepaste (medische) biochemie, anatomie en fysiologie; medische terminologie, microbiologie, farmacologie en farmacotherapie, farmaceutische technologie, toxicologie, farmacognosie, wetgeving en, in voorkomend geval, beroepsethiek.

— een stage van ten minste zes maanden omvat in een voor het publiek toegankelijke apotheek of in een ziekenhuis onder toezicht van de farmaceutische dienst van dat ziekenhuis".

5. Artikel 5 van de richtlijn legt de Lid-Staten de volgende verplichtingen op:

„1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om vóór 1 oktober 1987 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. De Lid-Staten delen de Commissie de tekst mede van alle belangrijke bepalingen van nationaal recht die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen."

De feiten

6. De Italiaanse regeling tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht is het decreet van de president van de Republiek van 31 oktober 1988 houdende wijzigingen van het universitaire opleidingsprogramma voor een diploma op het gebied van de farmacie en de farmaceutische scheikunde en technologie. Dit decreet werd eerst in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* van 12 mei 1989 bekendgemaakt. [3]

7. Dit presidentiële decreet stelde in artikel 2 vast, dat de respectieve universiteiten uiterlijk op 1 november 1990 de nieuwe studieprogramma's op farmaceutisch gebied moesten goedkeuren, en stond de tussen 1 november 1987 en 1 november 1990 ingeschreven studenten toe hun einddiploma te behalen zonder de nieuwe, reeds aan de gemeenschapsregeling aangepaste studieprogramma's te volgen.

8. Van mening dat de door het presidentiële decreet toegestane overgangsmaatregelen de door de richtlijn aan de Italiaanse Republiek opgelegde verplichtingen niet nakwamen, zond de Commissie de autoriteiten van deze staat een aanmaningsbrief de dato 28 november 1991, waarin zij hen erop wees dat het decreet niet in overeenstemming was met de richtlijn.

9. Daar een antwoord van de Italiaanse administratie hierop uitbleef, bracht de Commissie op 23 december 1992 een met redenen omkleed advies uit conform de aanmaningsbrief.

3 — De Italiaanse regering heeft de voorgeschreven mededeling aan de Commissie doen toekomen bij brief nr. 3061 van 13 april 1990.

10. De Italiaanse regering antwoordde de Commissie bij brief van 27 april 1993 en stelde, dat de te late omzetting van de richtlijn te wijten was aan „onoverkomelijke moeilijkheden in verband met de specifieke structuur van de Italiaanse universitaire opleiding". Om een einde aan de aldus ontstane situatie te maken stelde de regering als eventuele „overgangsoplossing" voor, dat de na 1 oktober 1987 bij de farmaceutische faculteit ingeschreven studenten, die niet voor het reeds aan de richtlijn aangepaste nieuwe studieprogramma hadden gekozen, een in de Gemeenschap erkend diploma konden behalen indien hun opleidingsprogramma de facto aan de door de richtlijn gestelde academische vereisten (examens in alle daarin genoemde vakken, alsmede de halfjaarlijkse stage) had voldaan.

11. Teneinde voornoemd voorstel met meer kennis van zaken te kunnen beoordelen, verzocht de Commissie de Italiaanse regering op 3 augustus 1993 om nadere inlichtingen omtrent het aantal betrokken studenten (dat wil zeggen studenten die niet voor het nieuwe studieprogramma hadden gekozen), de verschillen tussen de oude en nieuwe academische programma's en het systeem dat de universiteiten zouden volgen om met de betrokken studenten in contact te treden. De Commissie wilde eveneens weten, of de betrokken studenten verplicht waren aanvullende cursussen te volgen, of een termijn voor de voltooiing van hun opleiding werd gesteld en, ten slotte, of een specifiek diploma werd uitgereikt.

12. De Italiaanse autoriteiten gaven geen antwoord op het verzoek van de Commissie om aanvullende informatie. De Commissie heeft ten slotte op 22 november 1994 bij het Hof van Justitie beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

De te late omzetting van de richtlijn

13. De Italiaanse regering erkent, dat zij de richtlijn te laat — enkele jaren na het verstrijken van de in artikel 5 vastgestelde termijn — in nationaal recht heeft omgezet. Enkel daarom al is er sprake van een kennelijke niet-nakoming van haar verplichting tot tijdige omzetting van de richtlijn.

14. De te late omzetting van de richtlijn in nationaal recht blijkt nog duidelijker, indien wordt bedacht, dat artikel 2 van het presidentiële decreet van 1988 de verplichting tot aanpassing van een aantal universitaire opleidingsprogramma's, die paradoxaal genoeg vóór oktober 1987 hadden moeten worden gewijzigd, naar november 1990 verschuift.

15. Desondanks stelt de Italiaanse regering in haar dupliek, dat de grief van de vertraging (bij de omzetting van de richtlijn) geen grond voor een beroep wegens niet-nakoming kan opleveren, indien de precontentieuze procedure door de Commissie is ingeleid nadat de richtlijn is omgezet.

16. Dat zou in casu het geval zijn, daar de aanmaningsbrief door de Commissie aan de Italiaanse autoriteiten was gezonden op 28 november 1991, dat wil zeggen meer dan een jaar nadat het presidentiële decreet was bekendgemaakt en door de Italiaanse regering officieel aan de Commissie was meegedeeld ingevolge artikel 5, lid 2, van de richtlijn.

17. De Italiaanse regering stelt, dat zij in de rechtspraak geen enkel precedent heeft gevonden waarin het Hof van Justitie een uitspraak ten gronde heeft gedaan over een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag dat is ingesteld wegens te late omzetting van een richtlijn, terwijl de desbetreffende precontentieuze procedure na de omzetting van die richtlijn was ingeleid.

18. In procestermen betekenen deze argumenten in feite, ofwel dat de Commissie in casu procesbelang (procesbevoegdheid) wordt ontzegd, ofwel dat wordt verklaard, dat de niet-nakomingsprocedure van meet af aan geen voorwerp had. In abstracto zou de stelling van de Italiaanse regering stellig kunnen worden aanvaard, omdat volgens het systeem van artikel 169 van het Verdrag de aanmaningsbrieven of de met redenen omklede adviezen niet al te veel zin zouden hebben, indien zij werden geformuleerd nadat de in gebreke zijnde staat de gestelde niet-nakoming reeds had beëindigd, maar voordat hij die „uitnodiging" tot handelen van de Commissie had ontvangen.

19. Het punt is echter, dat in casu de verweten niet-nakoming niet alleen bestaat in de te late omzetting van de richtlijn, maar ook in de handhaving door middel van de Italiaanse uitvoeringsregeling, van een materieel resultaat dat niet strookt met de vereisten van de communautaire regeling die zou zijn geschonden.

20. Derhalve ben ik van mening, dat het beroep van de Commissie geen procedureel gebrek vertoont waardoor het niet-ontvankelijk wordt. Zoals ik hierna zal uiteenzetten, handelt de Commissie binnen de grenzen van haar bevoegdheid zonder dat zij een specifiek of gekwalificeerd belang behoeft aan te tonen, is zij niet aan termijnen gebonden voor de uitoefening van haar actie en, ten slotte, had zij meer dan genoeg redenen om het beroep in te stellen.

21. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk verklaard, dat de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden krachtens artikel 169 van het Verdrag haar specifieke belang bij een beroep niet behoeft aan te tonen, omdat zij in het algemeen belang van de Gemeenschap ambtshalve moet toezien op de toepassing van het Verdrag door de Lid-Staten. [4] Het volstaat dus dat niet-nakoming door een Lid-Staat wordt verondersteld, opdat de Commissie zonder meer gerechtigd is de procedure van artikel 169 van het Verdrag te gebruiken.

4 — Arresten van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359, r. o. 15) en 1 juni 1995 (zaak C-182/94, Commissie/Italië, Jurispr. 1995, blz. I-1465).

22. De Commissie is evenmin aan enige tijdslimiet gebonden voor de uitoefening van haar actie, omdat het ook vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is, dat artikel 169 van het Verdrag toepassing moet vinden zonder dat de Commissie een bepaalde termijn in acht behoeft te nemen. [5] De Commissie beschikt dus over de bevoegdheid om te beoordelen, op welke datum er termen aanwezig kunnen zijn om beroep in te stellen, en het staat niet aan het Hof om die beoordeling te toetsen.

23. Zelfs in enkele gevallen waarin reeds een einde aan de inbreuk is gemaakt, kan de uitoefening van de actie krachtens artikel 169 van het Verdrag redelijk zijn. Zoals de rechtspraak van het Hof van Justitie erkent, is een van de mogelijke doeleinden van die actie de vaststelling van de grondslag van aansprakelijkheid van een Lid-Staat als gevolg van die niet-nakoming. [6] Enkel dit doel zou dus voldoende zijn voor de uitoefening van de actie.

24. Wat het gebied van de academische titels betreft, kan in het bijzonder de vaststelling van het eerdere verzuim van een bepaalde Lid-Staat ook van belang zijn ter rechtvaardiging van de niet-erkenning door de overige Lid-Staten van de diploma's voor de periode waarin de gemeenschapsregeling niet naar behoren is toegepast.

25. Op grond van voorgaande overwegingen kunnen de argumenten van de Italiaanse staat met betrekking tot de uitoefening van de door de Commissie ingeleide actie van de hand worden gewezen en kan de niet-nakoming verder ten gronde worden onderzocht.

De onjuiste omzetting van de richtlijn

26. Niet alleen is de richtlijn te laat in Italiaans recht omgezet maar er kleven ook ernstige gebreken aan de omzetting van de inhoud ervan. Het gaat dus om een tweevoudige niet-nakoming, namelijk van de termijn en van de inhoud, die echter nauw samenhangen: enerzijds heeft de Italiaanse Republiek de richtlijn niet binnen de gestelde termijn in nationaal recht omgezet en anderzijds, toen zij de richtlijn uiteindelijk — zij het te laat — omzette, heeft zij het op zo'n manier gedaan, dat daardoor onregelmatige, met het gemeenschapsrecht strijdige situaties kunnen blijven bestaan, zonder dat in een behoorlijke oplossing is voorzien.

27. Tussen beide partijen staat vast, dat de van vóór de inwerkingtreding van het presidentiële decreet van 1988 daterende programma's voor de studie in de farmacie in Italië niet voldeden aan de door de richtlijn gestelde vereisten. De verwerende regering heeft de stellingen van de Commissie dienaangaande niet weerlegd. [7]

5 — Arresten van 16 mei 1991 (zaak C-96/89, Commissie/Nederland, Jurispr. 1991, blz. I-2461) en 10 mei 1995 (zaak C-422/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1995, blz. I-1097).

6 — Arresten van 5 juni 1986 (zaak 103/84, Commissie /Italië, Jurispr. 1986, blz. 1759) en 24 maart 1988 (zaak 240/86, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 1835).

7 — Volgens de Commissie duurde de studie in de farmacie vier en niet vijf jaar; de verplichte vakken kwamen niet overeen met de bij de richtlijn vastgestelde vakken en de halfjaarlijkse stage was niet verplicht.

28. Derhalve moesten die studieprogramma's aan de gemeenschapsregeling worden aangepast ter bevordering van de onderlinge erkenning van de desbetreffende diploma's die recht gaven op de uitoefening van voornoemde werkzaamheden op farmaceutisch gebied. [8]

29. Het presidentiële decreet van 31 oktober 1988, waarin de omzetting tot stand wordt gebracht, maakt de te late niet-nakoming nog erger door de toepassing van de nieuwe studieprogramma's naar 1990 te verschuiven. Daardoor kunnen van oktober 1987 tot november 1990 de studenten in de farmacie hun opleiding voltooien en de desbetreffende diploma's krijgen volgens een theoretisch en praktisch onderwijssysteem dat in strijd is met de vereisten van de richtlijn.

30. Anders dan de Italiaanse regering tijdens de procedure heeft gesteld, was deze maatregel — waarbij de nieuwe studieprogramma's pas in 1990 volledig van kracht werden — geen „natuurlijk en onherstelbaar gevolg van de te late omzetting". Zij had wel degelijk een overgangsregeling kunnen invoeren voor de studenten die het voorgaande, niet aangepaste studieprogramma hadden gevolgd, zodat hun academische titels volledig in overeenstemming waren met de nieuwe regeling.

31. In dit concrete geval was het heel wel mogelijk van de sinds 1987 aan de Italiaanse universiteiten ingeschreven studenten, die in 1988 en 1989 nog met hun studie bezig waren, een bepaald niveau van theoretisch en praktisch onderwijs te eisen, dat de door de richtlijn voorgeschreven minimuminhoud had, desnoods door middel van aanvullende opleidingsprogramma's. Dit vereiste zou geen terugwerkende kracht hebben betekend, daar het geen invloed had op reeds geconsolideerde rechtsposities, maar wel op huidige of toekomstige posities of op louter verwachtingen.

32. De Italiaanse autoriteiten deden in hun — eveneens tardieve — antwoord op het met redenen omkleed advies van de Commissie bij brief van 27 april 1993 (reeds aangehaald) [9] in feite een mogelijke „overgangsoplossing" aan de hand, die echter enigszins dubbelzinnig was geformuleerd, zodat de Commissie per omgaande om meer gegevens verzocht. Het gebrek aan medewerking van de Italiaanse regering, die niet reageerde op dit laatste verzoek om gegevens, is overduidelijk.

33. Kortom, het was voor de Italiaanse regering mogelijk geweest om de niet-nakoming van haar verplichting tot tijdige omzetting van de richtlijn niet te verergeren met een inhoudelijke niet-nakoming. Daartoe behoefde zij in het presidentiële omzettingsdecreet alleen maar oplossingen te formuleren, die niet alleen de na 1987 ingeschreven studenten in staat stelden voor het nieuwe reeds aan het gemeenschapsrecht aangepaste studieprogramma te kiezen, maar die een passende aanvullende opleiding vereisten van degenen die van die keuze geen gebruik hadden gemaakt. Nu zij zulks niet heeft gedaan, staat de door de Commissie gelaakte dubbele niet-nakoming vast.

8 — Zie punt 3.

9 — Zie punt 10.

34. De onderhavige zaak vertoont grote overeenkomst met die van het recente arrest van 1 juni 1995. [10] Daarin heeft het Hof verklaard, dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens twee richtlijnen [11] inzake de onderlinge erkenning van titels van beoefenaar der tandheelkunde en inzake de coördinatie van de bepalingen betreffende de werkzaamheden van die tandartsen, door bij een nationale regeling (ook van 1988) [12] de daarin vastgestelde termijn voor houders van het diploma genees- en heelkunde te verlengen tot en met het academisch jaar 1984/1985.

35. In dat arrest sloot het Hof zich aan bij de stelling van de Commissie, dat de Italiaanse Republiek de door beide richtlijnen gestelde verplichtingen niet was nagekomen, door houders van een diploma in Italië die geen opleiding hebben gevolgd die voldoet aan de vereisten van artikel 1 van de coördinatierichtlijn en die evenmin hun universitaire artsenopleiding zijn begonnen vóór de in artikel 19 van de erkenningsrichtlijn bedoelde datum, tot de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde toe te laten. De litigieuze wet riep aldus een categorie van beoefenaars der tandheelkunde in het leven — waarvan de leden enkel bevoegd zijn op het nationale grondgebied te praktizeren —, die met geen van de in deze richtlijnen genoemde categorieën overeenstemt.

36. Het Hof van Justitie verwierp in dat arrest de mogelijkheid — waarop Italië in casu ook een beroep doet — dat een Lid-Staat een in een richtlijn vastgestelde termijn voor de aanpassing van de universitaire studieprogramma's aan de dwingende vereisten ervan, eenzijdig verlengt. Het Hof verklaarde eveneens in strijd met het gemeenschapsrecht de handelwijze van een Lid-Staat, waarvan de wetgeving universitaire studies (in dat geval medicijnen, in casu farmacie) die dateren van na de in een richtlijn vastgestelde termijn en niet aan haar vereisten voldoen, geldig verklaarde.

37. Op grond van deze overwegingen ben ik van mening, dat het onderhavig beroep moet worden toegewezen. Mijns inziens is de Italiaanse regering haar verplichting tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht zowel temporeel als materieel niet nagekomen, hetgeen het Hof van Justitie dient vast te stellen.

38. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de Italiaanse Republiek in de kosten worden verwezen, daar de Commissie in het gelijk is gesteld.

10 — Zaak C-40/93 (Commissie/Italië, Jurispr. 1995, blz. I-1319).

11 — In dat geval ging het om de schending van artikel 19 van richtlijn 78/686/EEG van de Raad van 25 juli 1978 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de beoefenaar der tandheelkunde, tevens houdende maatregelen ter vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten (PB 1978, L 233, blz. 1), en artikel 1 van richtlijn 78/687/EEG van de Raad van 25 juli 1978 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde (PB 1978, L 233, blz. 10).

12 — Italiaanse wet nr. 471 van 31 oktober 1988.

Conclusie

39. Derhalve geef ik het Hof in overweging:

„1) het beroep toe te wijzen en vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door het einde van de omzettingstermijn dat bij artikel 5 van richtlijn 85/432/EEG van de Raad van 16 september 1985 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde werkzaamheden op farmaceutisch gebied, op 1 oktober 1987 was bepaald, naar 1 november 1990 te verschuiven en tot die datum met genoemde richtlijn onverenigbare opleidingsprogramma's op het terrein van de farmacie te handhaven, haar verplichtingen krachtens die richtlijn niet is nagekomen;

2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen."