FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 14 december 1995 *

1. I föreliggande talan kritiserar kommissionen Republiken Italien för att inte ha uppfyllt åliggandet att anpassa sin nationella rätt till rådets direktiv 85/432/EEG av den 16 september 1985 om samordning av bestämmelser i lagar och andra författningar om viss farmaceutisk verksamhet [1] (nedan kallat "direktivet").

2. Kommissionen begär att domstolen skall fastställa att "Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 85/432/EEG närmare bestämt artiklarna 1, 2 och 5, genom att skjuta upp den frist som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 85/432/EEG...från den 1 oktober 1987 till den 1 november 1990, och genom att fram till samma datum bibehålla med ovannämnda direktiv oförenliga studieordningar inom farmacin".

3. Syftet med direktivet är att de som är innehavare av ett utbildnings-, examens-eller annat behörighetsbevis i farmaci som utfärdats av ett universitet eller motsvarande institution och som uppfyller villkoren i artikel 2 i detsamma får rätt att i alla medlemsstater åtminstone få tillträde till vissa verksamhetsområden inom farmacin. Dessa omfattar framställning och kontroll av läkemedel, lagring, förvaring och distribution av läkemedel i partihandelsledet, utlämning på apotek som är öppna för allmänheten, beredning, kontroll, lagring och utlämning av läkemedel på sjukhus, och annan liknande verksamhet.

4. I detta syfte åläggs medlemsstaterna i direktivet att för utfärdande av utbildnings-, examens-och andra behörighetsbevis i farmaci ställa vissa minimikrav, det vill säga en genomgången utbildning om minst fem år och som omfattar:

"...

— minst fyra års teoretisk och praktisk undervisning [2] på heltid vid ett universitet, en motsvarande institution eller under tillsyn av ett universitet,

* Originalspråk: spanska.

1 — EGT nr L 253, s. 34.

2 — Utbildningen skall omfatta följande ämnen: växt-och djurbiologi, fysik, allmän och oorganisk kemi, organisk kemi, analytisk kemi, farmaceutisk kemi inklusive läkemedelsanalys, allmän och tillämpad biokemi (medicinsk), anatomi och fysiologi, medicinsk terminologi, mikrobiologi, farmakologi och farmakoterapi, farmaceutisk teknologi, toxikologi, farmakognosi, lagstiftning och eventuellt yrkesetik.

— minst sex månaders praktikantutbildning på ett apotek som är öppet för allmänheten eller på ett sjukhus under tillsyn av sjukhusets farmaceutiska avdelning,

...".

5. I artikel 5 i direktivet åläggs medlemsstaterna följande åtaganden:

"1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 1 oktober 1987. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv."

Bakgrunden

6. De italienska bestämmelserna som är avsedda att införliva direktivet i den nationella rättsordningen utgörs av en förordning (decreto) utfärdad av Republiken Italiens president den 31 oktober 1988 om ändringar i studieordningen för universitetsutbildningar i farmaci samt farmaceutisk kemi och teknologi. Sagda författning publicerades i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* först den 12 maj 1989 [3].

7. I artikel 2 i ovan nämnda förordning fastställdes att berörda universitet hade en frist för att ändra sina utbildningar, vilken gick ut den 1 november 1990, och i artikel 3 medgavs att de studenter som skrivit in sig under perioden den 1 november 1987—1 november 1990 skulle kunna erhålla sina utbildningsbevis utan att följa den nya studieordning som anpassats till gemenskapens bestämmelser.

8. Då kommissionen ansåg att de övergångsbestämmelser som antagits genom förordningen inte uppfyllde de krav som ålades Republiken Italien i direktivet, sände kommissionen den 28 november 1991 en formell underrättelse till de italienska myndigheterna i vilken påpekades att förordningen var oförenlig med direktivet.

9. Då den italienska förvaltningen inte inkommit med något svar avgav kommissionen den 23 december 1992 ett motiverat yttrande i enlighet med den tidigare formella underrättelsen.

3 — Den italienska regeringen utförde den obligatoriska underrättelsen till kommissionen genom skrivelse nr 3061 av den 13 april 1990.

10. I en skrivelse av den 27 april 1993 ställd till kommissionen svarade den italienska regeringen att det försenade införlivandet av direktivet berodde på "oavvisliga krav förenade med den italienska universitetsutbildningens struktur". För att komma till rätta med den sålunda uppkomna situationen föreslog den som "övergångslösning", att de studenter som skrivit in sig vid en farmaceututbildning efter den 1 oktober 1987 och som inte valt möjligheten att följa den nya utbildning som följde direktivet, skulle kunna erhålla ett i gemenskapen erkänt behörighetsbevis där deras studieordning rent faktiskt skulle överensstämma med de akademiska krav som ställdes i direktivet (tentamen i samtliga angivna ämnen inklusive praktikantperiod).

11. För att studera ovannämnda förslag med större kunskap om sakförhållandena, begärde kommissionen den 3 augusti 1993 att den italienska regeringen skulle inkomma med mer detaljerad information om antalet berörda studenter (det vill säga studenter som inte valt att följa den nya [studie]ordningen), om skillnaderna mellan de gamla ordningarna och de nya samt om universitetens förfaranden för att ta kontakt med de berörda. Kommissionen önskade likaledes få veta om de berörda studenterna skulle åläggas att följa en kompletterande kursplan, om någon tidsfrist skulle fastställas för utbildningens fullföljande samt om något särskilt utbildningsbevis skulle utfärdas.

12. De italienska myndigheterna svarade inte på kommissionens begäran om förtydliganden. Kommissionen väckte därför den 22 november 1994 föreliggande talan om fördragsbrott vid domstolen.

Det sena införlivandet av direktivet

13. Den italienska regeringen medger att den införlivat direktivet för sent i den egna rättsordningen, flera år efter att fristen i artikel 5 löpt ut. Det föreligger således redan av den anledningen ett uppenbart åsidosättande av Italiens åliggande att vidta nödvändiga åtgärder inom den utsatta tidsfristen.

14. Förseningen med införlivandet av direktivet i den egna rättsordningen framgår ännu tydligare då man beaktar att i artikel 2 i förordning av år 1988 kravet att anpassa vissa studieordningar skjuts upp till november 1990, studieordningar som paradoxalt nog borde ha ändrats före oktober 1987.

15. Trots detta hävdar den italienska regeringen i sin duplik att förseningen (med införlivandet av direktivet) inte kan berättiga en talan om fördragsbrott om kommissionen påbörjat det förfarande som föregår talan efter det att införlivandet genomförts.

16. Det skulle vara fallet i föreliggande tvist då kommissionen sände sin skrivelse till de italienska myndigheterna den 28 november 1991, det vill säga mer än ett år efter att förordningen utfärdats och kommissionen blivit officiellt underrättad i enlighet med artikel 5.2 i direktivet.

17. Den italienska regeringen hävdar att den inte funnit något prejudikat där domstolen uttalat sig om en talan med stöd i artikel 169 i fördraget om försenat införlivande av ett direktiv och där det förfarande som föregick tvisten påbörjades efter det att direktivet införlivats.

18. Vad beträffar föreliggande tvist innebär dessa påståenden i själva verket att man antingen förnekar kommissionens berättigade intresse att agera (legitimation), eller att man hävdar att själva föremålet för talan om fördragsbrott saknats ända från början. Självklart skulle, teoretiskt sett, den italienska regeringens uppfattning kunna godtas, eftersom formella underrättelser och motiverade yttranden enligt förfarandet i artikel 169 i fördraget inte vore av större värde om de formulerades efter det att den fördragsbrytande staten redan åtgärdat det påstådda fördragsbrottet innan den erhållit kommissionens "inbjudan" att agera.

19. I här föreliggande talan inskränker sig emellertid inte fördragsbrottet till att direktivet införlivats för sent, utan det faktum tillkommer att genom de italienska bestämmelser som tillämpats för att införliva direktivet, har materiella fakta lämnats oförändrade i strid med de påstått åsidosatta gemenskapsföreskrifterna.

20. Under dessa omständigheter anser jag inte att kommissionens talan är behäftad med sådana formfel att den inte skulle kunna tas upp till prövning. Som jag kommer att visa nedan, handlar kommissionen inom ramen för sin behörighet utan att behöva visa ett specifikt eller kvalificerat intresse, den åläggs ingen tidsfrist för sitt handlande, och har, slutligen, all anledning att väcka talan.

21. Domstolen har vid upprepade tillfällen förklarat att kommissionen då den utövar sina befogenheter enligt artikel 169 i fördraget inte behöver visa att den har ett specifikt intresse för sitt handlande, eftersom den är satt att på eget initiativ vaka över medlemsstaternas tillämpning av bestämmelserna i fördraget i sin roll av garant för det allmänna gemenskapsintresset [4]. Det räcker således med antagandet om en medlemsstats fördragsbrott för att kommissionen rättsenligt skall kunna utnyttja sig av det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget.

4 — Dom av den 4 april 1974, kommissionen mot Frankrike (167/73, Rec. s. 359, punkt 15), och av den 1 juni 1995, kommissionen mot Italien (C-182/94, Rec. s. I-1465).

22. Kommissionen är heller inte bunden av några tidsfrister för sitt handlande, eftersom det av domstolens etablerade rättspraxis framgår att bestämmelserna i artikel 169 i fördraget skall tillämpas utan att kommissionen behöver hålla en i förväg utsatt tidsfrist [5]. Kommissionen har således möjlighet att själv bedöma vid vilket tillfälle den skall väcka talan, och det ankommer inte på domstolen att uttala sig över denna bedömning.

23. Att de åtgärder som föreskrivs i artikel 169 i fördraget vidtas kan motiveras sakligt även i vissa fall då överträdelsen redan åtgärdats. Som domstolens rättspraxis medger, kan ett tänkbart syfte med en sådan åtgärd bestå i att fastslå grunden för det ansvar som kan åligga en medlemsstat med anledning av dess fördragsbrott [6]. Detta syfte kan ensamt räcka för att motivera att åtgärden vidtagits.

24. Särskilt vad beträffar akademiska examensbevis kan fastställelsen av en viss medlemsstats tidigare fördragsbrott användas för att motivera att övriga medlemsstater inte erkänner de utbildningsbevis som hänförs till den period då gemenskapsföreskrifterna inte vederbörligen tillämpats.

25. Ovan nämnda resonemang tillåter att den italienska statens påståenden i fråga om de åtgärder kommissionen vidtagit förkastas, varpå fördragsbrottet kan studeras i sak.

Det felaktiga införlivandet av direktivet

26. Det för sena införlivandet av direktivet i den italienska rättsordningen åtföljdes av en allvarlig brist i införlivandet av dess innehåll. Det rör sig således om två fördragsbrott, även om de är nära kopplade till varandra, det ena tidsmässigt och det andra innehållsmässigt. För det första införlivade Republiken Italien inte direktivet i den italienska rättsordningen inom föreskriven tid, för det andra införlivades direktivet inte bara sent, utan även på ett sätt som gjorde det möjligt för regelvidriga företeelser i strid med gemenskapsrätten att kvarstå utan att åtgärdas på vederbörligt sätt.

27. Det är ostridigt mellan parterna att de italienska studieplanerna i farmaci från tiden före år 1988 då förordningen trädde i kraft inte uppfyllde de villkor som föreskrivs i direktivet. Svaranderegeringen har inte bestritt kommissionens uppgifter i detta avseende [7].

5 — Dom av den 16 maj 1991, kommissionen mot Nederländerna (C-96/89, Rec. s. I-2461), och av den 10 maj 1995, kommissionen mot Tyskland (C-422/92, REG s. I-1097).

6 — Dom av den 5 juni 1986, kommissionen mot Italien (103/84, Rec. s. 1759), och av den 24 mars 1988, kommissionen mot Grekland (240/86, Rec. s. 1835).

7 — Enligt kommissionen omfattade studierna i farmaci fyra i stället för fem år, de obligatoriska ämnena överensstämde inte med dem som fastslagits i direktivet och praktikantperioden var inte obligatorisk.

28. Det var således nödvändigt att anpassa dessa studieordningar till gemenskapsbestämmelserna för att möjliggöra det ömsesidiga erkännandet av sådana behörighetsgivande utbildningsbevis inom den farmaceutiska sektorn som beskrivits ovan [8].

29. Förordningen av den 31 oktober 1988 varigenom införlivandet verkställdes förvärrade förseningen med denna genom att tillämpningen av de nya studieordningarna sköts upp till år 1990. Detta möjliggjorde att studenterna i farmaci från oktober 1987 till november 1990 kunde fullgöra sin utbildning och erhålla motsvarande utbildningsbevis enligt ett utbildningssystem som teoretiskt och praktiskt inte överensstämde med vad som föreskrevs i direktivet.

30. I motsats till vad den italienska regeringen har hävdat under förfarandet, utgör åtgärden — att uppskjuta det faktiska ikraftträdandet av de nya studieordningarna till år 1990 — inte en "naturlig och oundviklig konsekvens av det försenade införlivandet". Ingenting hade hindrat att ett övergångssystem införts för de studenter som följde den föregående studieordningen, som inte överensstämde med direktivet, för att möjliggöra att dessas utbildningsbevis vore helt i överensstämmelse med den nya ordningen.

31. Rent konkret hade man utan tvekan kunnat kräva att de studenter som var inskrivna vid italienska universitet från och med år 1987 och som år 1988 och år 1989 fortfarande bedrev sina studier uppfyllde de minimikrav på teoretisk och praktisk undervisning som fastslås i direktivet, om inte annat genom en kompletterande kursplan. Ett sådant krav hade inte inneburit någon retroaktivitet då det inte skulle ha inverkat på redan etablerade rättsförhållanden utan endast på befintliga eller framtida förhållanden eller förväntningar.

32. Faktiskt föreslog de italienska myndigheterna då de — likaledes med försening — besvarade kommissionens motiverade yttrande i den redan nämnda skrivelsen av den 27 april 1993 [9] en tänkbar "övergångslösning", men i så tvetydiga ordalag att kommissionen omgående begärde ytterligare information. Det bristande samarbete som den italienska regeringen visat genom att inte besvara denna begäran om uppgifter är uppenbart.

33. Den italienska regeringen hade således kunnat undvika att förvärra det tidsmässiga fördragsbrottet (i åliggandet att införliva direktivet) med ett nytt fördragsbrott i substans eller sak. För detta ändamål hade det räckt att i den förordning genom vilken direktivet införlivades erbjuda lösningar som inte endast tillåtit studenter inskrivna efter år 1987 att välja de nya studieordningar som redan anpassats till gemenskapsrätten utan även ålade dem som inte gjort ett sådant val en ändamålsenlig kompletterande utbildning. Eftersom detta inte var fallet, är det dubbla fördragsbrott som kommissionen har påtalat uppenbart.

8 — Se ovan punkt 3.

9 — Se ovan punkt 10.

34. I förevarande fall framträder analogin med ett fall som behandlades i en nyligen meddelad dom av den 1 juni 1995 [10]. I den domen förklarade domstolen att Republiken Italien åsidosatt sina åligganden enligt två direktiv [11] om ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis för tandläkarverksamhet och om samordning av bestämmelserna om denna verksamhet, genom att i en nationell författning (även den av år 1988) [12] skjuta upp den i sagda direktiv fastställda tidsfristen till läsåret 1984/85 för studenter i medicin och kirurgi.

35. I denna dom godkände domstolen kommissionens uppfattning att Republiken Italien åsidosatt sina åtaganden enligt båda direktiven genom att tillåta att personer med examensbevis utfärdade i Italien utövade tandläkaryrket trots att de inte hade en utbildning motsvarande kraven i artikel 1 i direktivet om samordning av lagstiftningar och dessutom har påbörjat sina universitetsstudier i medicin före det datum som fastslogs i artikel 19 i direktivet om erkännande av examensbevis. Den omtvistade lagen har således skapat en kategori tandläkare — vars medlemmar enbart skulle kunna utöva sitt yrke i hemlandet — som inte motsvarar någon av de kategorier som fastslås i direktiven i fråga.

36. Genom denna dom har domstolen förkastat möjligheten att en medlemsstat skulle ha behörigheten — en behörighet som Italien velat utöva i föreliggande fall — att ensidigt skjuta upp den frist som fastställs i ett direktiv för anpassningen av studieordningar i enlighet med dess tvingande bestämmelser. Domstolen har likaledes förklarat att det strider mot gemenskapsrätten att en medlemsstat i sin lagstiftning godkänner universitetsstudier (i det fallet i medicin, i föreliggande fall i farmaci) som inte överensstämmer med bestämmelserna i ett direktiv och som härrör sig till tiden efter den i direktivet fastställda tidsfristen.

37. Mot bakgrund av övervägandena ovan anser jag att föreliggande talan skall bifallas. Den italienska regeringen har enligt min åsikt åsidosatt sitt åliggande att införliva direktivet i sin nationella rättsordning ur såväl tidsmässig som innehållsmässig synvinkel, och således bör domstolen döma i enlighet därmed.

38. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna eftersom kommissionens yrkanden har bifallits.

10 — Dom i mål kommissionen mot Italien (C-40/93, REG s. I-1319).

11 — Frågan rörde åsidosättande av artikel 19 i rådets direktiv 78/686/EEG av den 25 juli 1978 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens-och andra behörighetsbevis för tandläkare och om åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av rätten till etablering och fritt utbyte av tjänster (EGT nr L 233, s. 1) liksom av artikel 1 i rådets direktiv 78/687EEG av den 25 juli 1978 om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om verksamhet som tandläkare (EGT nr L 233, s. 10).

12 — Se italiensk lag nr 471 av den 31 oktober 1988.

Förslag till avgörande

39. Jag föreslår således att domstolen meddelar följande dom:

1) Talan bifalls och det fastställs att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/432/EEG av den 16 september 1985 om samordning av bestämmelser i lagar, förordningar och administrativa föreskrifter rörande viss farmaceutisk verksamhet, genom att skjuta upp den frist för införlivande av direktivet som föreskrivs i artikel 5, från den 1 oktober 1987 till den 1 november 1990, och genom att fram till samma datum bibehålla med direktivet oförenliga studieordningar inom farmacin.

2) Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.