RETSMØDERAPPORT
i sag C-313/89 *

I — De relevante retsregler og tvistens forhistorie

A — *De relevante retsregler*

1. Fællesskabsretten

a) Jordemodererhvervet er omhandlet i to af Rådet udstedte direktiver af 21. januar 1980, direktiv 80/154/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for jordemødre og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser (EFT L 33, s. 1) og direktiv 80/155/EØF om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af virksomhed som jordemoder (EFT L 33, s. 8).

b) Artikel 1 i direktiv 80/155 indeholder følgende bestemmelse:

»1. Medlemsstaterne gør adgangen til og udøvelsen af virksomhed som jordemoder under de i artikel 1 i direktiv 80/154 nævnte titler betinget af besiddelse af det i artikel 3 i nævnte direktiv omhandlede eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for jordemødre, hvorved det godtgøres, at den pågældende under den samlede uddannelsestid har erhvervet:

a) fyldestgørende kendskab til de videnskabelige fagområder, som jordemodervirksomheden bygger på, især obstetrik og gynækologi

b) fyldestgørende kendskab til jordemødrenes pligter samt den for faget gældende lovgivning

c) indgående kendskab til de biologiske funktioner, obstetrisk og neonatal anatomi og fysiologi, tillige med kendskab til sammenhængen mellem menneskets sundhedstilstand, dets fysiske og sociale miljø og dets adfærd

d) fyldestgørende klinisk erfaring, erhvervet på godkendte institutioner under vejledning og instruktion af personale, der er kvalificeret inden for det obstetriske og jordemoderfaglige område

e) nødvendig indsigt i uddannelsen af personale inden for sundhedsvæsenet og erfaring i samarbejde med dette personale.

2. Den i stk. 1 omhandlede uddannelse omfatter:

— enten en specifik heltidsuddannelse til jordemoder omfattende mindst tre års

* Processprog: spansk.

praktiske og teoretiske studier; adgang til denne uddannelse kræver som minimum en fuldført ti års almen skolegang

— eller en specifik heltidsuddannelse til jordemoder på mindst atten måneder, hvortil der som adgangsbetingelse kræves et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalikationsbevis for sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje som omhandlet i artikel 3 i Rådets direktiv 77/452/EØF.

3. Den specifikke jordemoderuddannelse, som er omhandlet i stk. 2, første led, skal mindst omfatte de fag, der er nævnt i det i bilaget anførte uddannelsesprogram.

Denne uddannelse, som er omhandlet i stk. 2, andet led, skal mindst omfatte de fag i det i bilaget anførte uddannelsesprogram, i hvilke der ikke har været en tilsvarende undervisning i sygeplejerskeuddannelsen.

...«

Nævnte bestemmelses stk. 4 fastlægger de nærmere regler for den kliniske undervisning, samt de vilkår, hvorunder denne undervisning koordineres med den teoretiske undervisning.

c) For så vidt angår vilkårene for gennemførelsen i Spanien af direktiv 80/155, bestemmes i artikel 392 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningen af Traktaterne (EFT L 302 af 15.11.1985, s. 23) følgende:

»Fra tiltrædelsen anses direktiver og beslutninger efter EØF-Traktatens artikel 189 og Euratom-Traktatens artikel 161 samt henstillinger og beslutninger efter EKSF-Traktatens artikel 14 som rettet til de nye medlemsstater og meddelt dem i det omfang, disse direktiver, henstillinger og beslutninger er blevet meddelt alle de nuværende medlemsstater.«

Artikel 395 i samme akt har følgende ordlyd:

»Medmindre der i listen i bilag XXXVI eller i andre af denne akts bestemmelser er fastsat en frist herfor, iværksætter de nye medlemsstater de forholdsregler, der er nødvendige for fra tiltrædelsen at overholde bestemmelserne i direktiver og beslutninger efter EØF-Traktatens artikel 189 og Euratom-Traktatens artikel 161 samt bestemmelserne i henstillinger og beslutninger efter EKSF-Traktatens artikel 14.«

d) Rådets direktiv 89/594 af 30. oktober 1989 om ændring af direktiv 75/362/EØF, 77/452/EØF, 78/686/EØF, 78/1026/EØF og 80/154 vedrørende gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for henholdsvis læger, sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, tandlæger, dyrlæger og jordemødre, samt direktiv 75/363/EØF, 78/1027/EØF og 80/155/EØF vedrørende samordning af de

ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om virksomhed som henholdsvis læge, dyrlæge og jordemoder (EFT L 341, s. 19) indeholder i artikel 24 som en tilføjelse til artikel 1 i nævnte direktiv 80/155 et stk. 6, der lyder således:

»Som overgangsforanstaltning og uanset stk. 1 og 4 kan Spanien, i hvis love og administrative bestemmelser var foreskrevet en uddannelse, der på det tidspunkt, hvor direktiv 80/154 og nærværende direktiv fik virkning, ikke var bragt i overensstemmelse med nærværende direktiv, opretholde anvendelsen af disse love og administrative bestemmelser for personer, der har påbegyndt deres særlige jordemoderuddannelse senest den 31. december 1985.«

2. National ret

a) Ved dekret af 18. januar 1957 (Undervisningsministeriet, BOE af 12.2.1957) er der i artikel 1 indført en specialuddannelse som obstetrisk assistent (jordemoder) for kvindelige assistenter i sundhedsteknik.

I artikel 2 i dette dekret er det bestemt, at gennemførelsen af specialuddannelse som jordemoder kræver uddannelse som assistent i sundhedsteknik.

I dekretets artikel 5 beskrives studieordningen. Bestemmelsen lyder således:

»Jordemoderstudiet kan kun gennemføres som internt studium og organiseres på fødselsklinikkerne. Studiet varer et år og påbegyndes den 1. oktober og afsluttes den 30. september det næstfølgende år. Denne studietid omfatter otte måneders teoretiske og praktiske studier og fire måneders rent praktiske studier.«

b) Ifølge et dekret af 28. februar 1963 (Undervisningsministeriet, BOE af 9.3.1963) kan personer, der er uddannet som sygeplejerske, følge særuddannelsen som jordemoder i henhold til nævnte dekret af 18. januar 1957.

Adgang for sygeplejersker til denne uddannelse kræver ifølge artikel 2 i dekretet af 28. februar 1963 forudgående »aflæggelse af afgangsprøve i følgende fag: matematik, fysik, kemi, bakteriologi, hygiejne eller bestået forberedelseseksamen efter seks måneders studier inden for de grundlæggende discipliner inden for fag, der indgår i studieplanen for assistenter i sundhedsteknik«.

c) Ved kongeligt dekret 992/1987 af 3. juli 1987 om aflæggelse af specialeksamen som sygeplejerske (BOE af 1.8.1987, nr. 183, s. 23642) er der indført en eksamen som specialuddannet sygeplejerske, der omfatter syv specialuddannelser, herunder specialuddannelse »som obstetrisk / gynækologisk sygeplejerske (jordemoder)«.

Artikel 3 i det kongelige dekret indeholder følgende bestemmelser:

»1 — Uddannelses- og forskningsministeren fastlægger på grundlag af betænkning

udarbejdet af Universitetsrådet og Ministeriet for Sundhed og Forbrug de generelle retningslinjer for studieplaner for uddannelsen til specialsygeplejerske, der under alle omstændigheder skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs direktiv 80/155 af 21. januar 1980 og de senere vedtagne direktiver.

2 — Disse planer skal angive de krav, der kvalitativt og kvantitativt skal være opfyldt af den studerende i den fastlagte studietid.

3 — Forslag til planer udarbejdes af det nationale specialiseringsråd inden for sygepleje efter Uddannelses- og Forskningsministeriets godkendelse på grundlag af betænkning udarbejdet af Ministeriet for Sundhed og Forbrug.«

Ved dette dekret er de modstående bestemmelser i dekretet af 18. januar 1957 blevet ophævet.

d) Det nævnte kongelige dekret 992/1987 indeholder i øvrigt følgende overgangsbestemmelser:

»*Første bestemmelse*

Uanset bestemmelsen i artikel 1, kan ved dette kongelige dekrets ikrafttræden indehavere af diplom som sygeplejerske én gang aflægge en enkelt eksamen som specialsygeplejerske; det samme gælder assistenter i teknisk sundhed, der fire år inden for de sidste ti år har været erhvervsaktive inden for det pågældende specialfag, for begge gruppers vedkommende på betingelse af fremlæggelse af et godkendt forskningsarbejde inden for nævnte specialfag eller aflæggelse af de eksamener, der vil blive afholdt inden for de i uddannelsesplanerne for dette specialfag indeholdte discipliner i henhold til administrativt udstedte bestemmelser om disse eksameners form og tidspunkter. De studerende kan tilmelde sig disse eksamener to gange.

Anden bestemmelse

De professorer ved universitetsskolerne, som på tidspunktet for nærværende kongelige dekrets ikrafttræden i tre år uden afbrydelse har udført deres undervisningsopgaver, kan erhverve godkendelse som specialist i det specialfag, de besidder kundskaber i eller et dermed beslægtet specialfag, efter aflæggelse af en eksamen eller fremlæggelse af et forskningsarbejde med som emne undervisning og sygepleje inden for specialfaget og fremlæggelse af dokumentation for, at de besidder den faglige erfaring, der kræves i nævnte specialfag i overensstemmelse med administrativt fastsatte regler herom.

De pågældende skal under alle omstændigheder være i besiddelse af et diplom som sygeplejerske.

Tredje bestemmelse

1. De studerende, der på nærværende kongelige dekrets ikrafttrædelsesdato har påbegyndt studier i et af de i den gældende lovgivning fastsatte ATS- og sygeplejespecialfag, fortsætter deres studier efter studieplanerne inden for rammerne af den på tidspunktet for deres optagelse på studiet gældende ordning.

2. De studerende, der afslutter deres studier i de i foregående stykke nævnte tilfælde, opnår specialistdiplom i overensstemmelse med den ældre lovgivning, jf. dog den første overgangsbestemmelse.

3. Der kan i intet tilfælde optages nye studerende inden for de i den ældre lovgivning fastsatte specialfag efter offentliggørelsen af nærværende kongelige dekret.

Fjerde bestemmelse

Ministeriet for Uddannelse og Forskning kan, indtil det i artikel 9 i nærværende kongelige dekret omhandlede nationale råd for specialuddannelserne inden for sygepleje er nedsat, midlertidigt efter godkendelse på grundlag af betænkning fra Ministeriet for Sundhed og Forbrug udfærdige de i nærværende dekret omhandlede uddannelsesplaner for specialfag inden for sygepleje samt vedtage de for disse planers gennemførelse i 1987 nødvendige bestemmelser.«

B — *Tvistens forhistorie*

Ved skrivelse af 3. maj 1988 gjorde Kommissionen Kongeriget Spaniens regering opmærksom på, at denne var forpligtet til at gennemføre nævnte direktiv 80/155 (herefter benævnt »direktivet«).

I skrivelsen anførte Kommissionen, at Spanien efter tiltrædelsen af De Europæiske Fællesskaber fortsat ved meddelelsen af diplom som jordemoder havde anvendt bestemmelserne i nævnte dekret af 18. januar 1957, der ikke opfyldte kravene ifølge direktivet.

Kommissionen anførte vedrørende nævnte kongelige dekret 992/1987, at der deri hverken var sket en fastlæggelse af studietiden eller indholdet for jordemoderuddannelsen, og at det følgelig ikke kunne antages, at de spanske myndigheder havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktivet.

Kommissionen gjorde endvidere gældende, at det ikke i det kongelige dekret var anført, hvorledes de spanske myndigheder ville bringe de diplomer som jordemoder, der var udstedt efter tiltrædelsen, i overensstemmelse med direktivet.

Kommissionen fastslog endelig, at de nærmere regler for meddelelsen af de i første og anden overgangsbestemmelse i det kongelige dekret omhandlede diplomer ikke opfyldte kravene ifølge direktivet.

Den spanske regering har ikke fremsat bemærkninger som svar på denne skrivelse.

Den 19. april 1989 fremsatte Kommissionen i henhold til EØF-Traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse, der gentager de synspunkter, Kommissionen havde fremført i skrivelsen af 3. maj 1988.

Denne begrundede udtalelse er ikke blevet besvaret eller på anden måde fulgt op, hvorfor Kommissionen har anlagt nærværende

traktatbrudssag, der er indført i Domstolens register den 11. oktober 1989.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det efter EØF-Traktaten, da det ikke inden for de fastsatte frister har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 80/155 af 21. januar 1980 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af virksomhed som jordemoder.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

A — *Kongeriget Spaniens forpligtelser*

1) Vedrørende det tidspunkt, hvor direktivet skulle have været gennemført

Kommissionen har henvist til de førnævnte bestemmelser i artikel 392 og 395 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene. Den har anført, at det, da direktivet ikke er nævnt i den fortegnelse, der findes i bilag XXXVI til denne akt, tilkommer de spanske myndigheder at træffe alle de til gennemførelsen af direktivet påkrævede foranstaltninger senest den 1. januar 1986.

Medlemsstaterne skal overholde de frister, der er fastsat for gennemførelse af direktiver (dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473), og herved inden fristens udløb træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for en korrekt gennemførelse (dom af 29.1.1987, sag 361/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 479; af 24.11.1987, sag 124/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4661; af 24.11.1987, sag 125/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4669).

Endvidere må det nævnes, at de spanske myndigheder, der deltog i forhandlingerne med henblik på Spaniens tiltrædelse, var i stand til inden for den fastsatte frist at udarbejde de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiverne (domme af 12.10.1982, sag 136/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3547, præmis 5, sag 148/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3555, præmis 5 og sag 151/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 3573, præmis 5).

Endelig kan efter Domstolens faste praksis en medlemsstat ikke påberåbe sig interne vanskeligheder i sine nationale retsorden til støtte for undladelsen af at opfylde forpligtelser ifølge fællesskabsdirektiver (dom af 11.4.1978, sag 100/77, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 879, præmis 21).

Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at der består en forpligtelse som nævnt til at gennemføre direktivet senest på tiltrædelsesdatoen.

Den har imidlertid gjort gældende, at dette gennemførelseskrav ikke hverken var det mest hensigtsmæssige eller det mest rimelige.

Det var således ikke det mest hensigtsmæssige at kræve direktivet gennemført nævnte dato, idet direktivets indhold er meget indviklet og berører flere faglige, videnskabelige og akademiske områder og flere forskellige myndigheder. De medlemsstater, der var med til at udarbejde direktivet, var i øvrigt blevet enige om, at fristen for direktivets gennemførelse skulle være på tre år fra direktivets meddelelse.

Kravet om gennemførelse var heller ikke det mest rimelige, idet personer, der havde påbegyndt jordemoderstudier, ikke dermed før tiltrædelsen kunne opnå sikkerhed for at kunne aflægge eksamen på de betingelser, der gjaldt på tidspunktet for deres optagelse på studiet. Dermed skete der en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om, at subjektive rettigheder og retmæssige forhåbninger hos borgerne skal respekteres, principper, der er anerkendt og skal beskyttes i samtlige medlemsstaters retsordener.

Sidstnævnte forhold er i øvrigt begrundelsen for den ændring, som blev foretaget i artikel 1 i direktiv 80/155 ved nævnte direktiv 89/594, der havde til formål på fællesskabsplan at beskytte de rettigheder, som indehavere af eksamensbeviser, der var udstedt før direktivets ikrafttræden, havde erhvervet.

2) Indholdet af de af direktivet flydende forpligtelser

Kommissionen har under henvisning til første betragtning i præamblen til direktivet gjort gældende, at direktivets formål er fastsættelse af minimumsnormer for jordemoderuddannelsen, således at medlemsstaterne samtidig har den størst mulige frihed ved tilrettelæggelsen af undervisningen. Direktivets formål er således i Fællesskabet at nå frem til en fælles definition af jordemødres virksomhedsområde og uddannelse.

De minimumsnormer, der er fastsat i direktivet er følgende:

— Adgang til at udøve virksomhed som jordemoder kræver besiddelse af et diplom som jordemoder, der er udstedt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

— Ved dette diplom skal det sikres, at den pågældende har gennemgået en specialuddannelse på området.

— Denne uddannelse skal i henseende til varighed, indhold og udformning være i

overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 2, 3 og 4.

— Ved denne uddannelse skal det sikres, at den pågældende har erhvervet de kundskaber, den erfaring og indsigt, der ifølge bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, stilles krav om.

En medlemsstat overtræder følgelig direktivets bestemmelser, når den uden at have truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger udsteder jordemoderdiplomer til personer, der ikke har erhvervet den minimumsuddannelse, der stilles krav om i disse bestemmelser.

Kongeriget Spanien har ikke bestridt denne analyse af de forpligtelser, det skal opfylde.

B — *Ingen rettidig gennemførelse af direktivet*

1) Det forhold, at direktivet ikke var gennemført på datoen for tiltrædelsen

Kommissionen har fremhævet, at Kongeriget Spanien ikke har bestridt, at der ikke er truffet foranstaltninger til gennemførelse af direktivet på tidspunktet for tiltrædelsen. Alene af denne grund kan der gives Kommissionen medhold i dens påstande.

Den har henvist til, at der i direktivet for jordemødre stilles krav om en specifik jordemoderuddannelse af mindst 18 måneders varighed, der mindst skal omfatte de fag i det til bilaget til direktivet anførte uddannelsesprogram, i hvilke der ikke har været en tilsvarende undervisning i sygeplejerskeuddannelsen.

Disse krav var ikke opfyldt med den udformning af jordemoderuddannelsen, der på datoen for tiltrædelsen forelå med de nævnte bestemmelser i dekretet af 18. januar 1957. Jordemoderdiplom blev således udstedt til personer, der efter kun et års studier i obstetrik havde bestået eksamen som assistent i sundhedsteknik.

Den af sagsøgte påberåbte omstændighed, at personer, der havde sygeplejerskeeksamen ifølge et dekret af 28. februar 1963 for at få adgang til jordemoderstudiet skulle bestå en adgangseksamen eller deltage i forberedelseskursus i de specialfag, der indgår i undervisningsplanen for assistenter i sundhedsteknik, er uden enhver betydning for afgørelsen af, om den specifikke jordemoderuddannelse opfylder kravene ifølge direktivet.

Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at der ikke i Spanien er truffet foranstaltninger til gennemførelse af direktivet på datoen for tiltrædelsen, men gør gældende, at jordemoderuddannelsen på nævnte tidspunkt ikke var dårlig, selv om den var anderledes udformet end den uddannelse, der er indført ved direktivet.

Ifølge gældende regler i dekreterne af 18. januar 1957 og 28. februar 1963 gik forud for denne egentlige jordemoderuddannelse universitetsstudier af tre års varighed. Efter disse studier skulle de studerende for at få adgang til jordemoderuddannelsen bestå en adgangsgivende eksamen eller følge et forberedelseskursus af seks måneders varighed.

2) Virkningerne for det påståede traktatbrud af det i mellemtiden udstedte kongelige dekret 992/1987 af 3. juli 1987

Kommissionen har på dette punkt fremført følgende argumenter:

a) Der haves ikke med kongeligt dekret 992/1987 nogen sikkerhed for gennemførelse af direktivet. Efter Traktatens artikel 189 er det en forudsætning, at en medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv har en handlepligt. Medlemsstaten kan frit vælge form og midler for gennemførelsen af direktivets bestemmelser, men skal inden for de fastsatte frister træffe samtlige de foranstaltninger, som direktivets opfyldelse indebærer.

I det foreliggende tilfælde er der ved kongeligt dekret 992/1987 sket en ophævelse af de spanske bestemmelser, hvorefter eksamensbevis for jordemødre tidligere blev meddelt og — i sidste stykke i den tredje overgangsbestemmelse — udstedt et forbud mod optagelse af nye studerende i et af de i de ophævede regler omhandlede specialfag.

Derimod fastlægges der ikke i dekretet regler og planer for en ny jordemoderuddannelse. Det er blot i dekretets artikel 3 anført, at de gennemførelsesbestemmelser, der senere vil blive udstedt i medfør af dekretet, skal opfylde kravene ifølge direktivet.

Ved det kongelige dekret bringes således blot den tidligere ordning til ophør med tilføjelse om, at den kommende studieordning skal være i overensstemmelse med direktivet. Bestemmelser med dette indhold er klart utilstrækkelige til at sikre en fuldstændig gennemførelse af direktivet.

Kommissionen har endvidere anført, at dekretet intet angiver om de vilkår, hvorunder de spanske myndigheder vil sikre, at de jordemodereksamensbeviser, der meddeles efter Spaniens tiltrædelse af Fællesskaberne, er i overensstemmelse med direktivets forskrifter.

b) Endvidere er visse bestemmelser i det kongelige dekret ikke længere i overensstemmelse med direktivets formål.

Denne argumentation fremføres alene subsidiært af Kommissionen, der har anført, at den er accessorisk i forhold til de i sagen nedlagte påstande, der gælder undladelsen af at gennemføre direktivet fristmæssigt.

Der er først og fremmest tale om den første og den anden overgangsbestemmelse, hvorved der gives visse sygeplejersker, assistenter i sundhedsteknik og professorer på universitetsskolerne adgang til uddannelserne som specialsygeplejerske. Ifølge Kommissionen kan disse bestemmelser navnlig finde anvendelse på jordemoderspecialuddannelsen, der ikke udtrykkeligt er holdt uden for deres anvendelsesområde. De er udtryk for en tilsidesættelse af direktivet derved, at erhvervelse af jordemoderuddannelse ikke efter dem kræver en mindsteuddannelsestid.

For det andet er bestemmelserne i stk. 1 og 2 i den tredje overgangsbestemmelse om rettighederne for de studerende, der har påbegyndt jordemoderstudiet før det kongelige dekrets ikrafttræden, kun delvis i overensstemmelse med artikel 1, stk. 6, i direktiv 80/155, således som dette er affattet i nævnte direktiv 89/594.

Disse bestemmelser angiver ingen tidsmæssig begrænsning. Heraf følger, at studerende, der har påbegyndt jordemoderstudiet efter den 31. december 1985 ifølge den tidligere gældende nationale studieordning, i strid med direktivet i den nye affattelse kan aflægge jordemodereksamen på de ifølge denne ordning gældende betingelser.

Endelig forbyder ifølge Kommissionen det af sagsøgte påberåbte forhold, at bestemmelserne i det kongelige dekret gør det nødvendigt at udstede gennemførelsesregler ikke, at der allerede nu gennemføres en undersøgelse af, om disse bestemmelser er i overensstemmelse med direktivet.

Kongeriget Spanien har bestridt, at der aktuelt foreligger et traktatbrud som følge af en uforenelighed mellem bestemmelserne i kongeligt dekret 992/1987 og direktivet og har herved fremført følgende argumenter.

a) Den tredje overgangsbestemmelse i det kongelige dekret, hvis sidste stykke indeholder et forbud mod nyoptagelser på et af de specialstudier, der er omhandlet i de ophævede regler, udgør en måde delvis at gennemføre direktivet på. I kraft af denne bestemmelse kan nemlig eventuelle tilsidesættelser af direktivets bestemmelser undgås.

b) Kongeligt dekret 992/1987 er et »ramme«-dekret, der vedrører syv sygeplejespecialer og herunder jordemoderspecialet. Dekretet kan ikke anvendes umiddelbart og er uden retsvirkninger for borgerne. Som udtrykkeligt bestemt i artikel 3 og 14 i dekretet og i første og anden overgangsbestemmelse er det nødvendigt at udstede anordninger om gennemførelsen.

Ved dekretet bemyndiges vedkommende minister til at udstede gennemførelsesbestemmelser. Denne bemyndigelse for ministeren begrundes med, at der således bliver tale om en mindre indviklet, mere smidig og hurtigere procedure for udarbejdelse af reglerne.

De af ministeren udstedte gennemførelsesanordninger skal være i overensstemmelse med direktivet, jf. artikel 3 i det kongelige dekret. Forpligtelsen til at overholde fællesskabsreglerne er desuden på usædvanlig måde nævnt i indledningen til det kongelige dekret.

En gennemførelsesanordning, hvorved direktivets bestemmelser tilsidesættes, vil være en overskridelse af bemyndigelsen i henhold til det kongelige dekret, og anordningen vil derfor være absolut ugyldig i national ret.

c) Første og anden overgangsbestemmelse i det kongelige dekret har ikke som hævdet af Kommissionen til formål at skabe nye veje til erhvervelse af jordemodereksamenen. Disse bestemmelser finder ikke anvendelse på dette fag og vedrører kun de andre sygeplejespecialer, der er omfattet af det kongelige dekret. Enhver anden fortolkning vil indebære en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 3 i det kongelige dekret, hvorefter kravene i direktivet skal være opfyldt. De anordninger, der vil blive udstedt med hjemmel i disse overgangsbestemmelser, vil derfor nødvendigvis skulle holde jordemoderfaget uden for deres anvendelsesområde.

d) Den ændring af artikel 1 i direktiv 80/155, der er gennemført ved direktiv 89/594, har fastholdt indholdet af stk. 1 og

2 i den anden overgangsbestemmelse om situationen for de studerende, der før det kongelige dekrets ikrafttræden havde påbegyndt studier med henblik på at opnå eksamen i et af de af den ældre ordning omfattede fag.

e) Bestemmelserne i kongeligt dekret 992/1987 er ikke blevet anvendt for at danne en hindring, for så vidt angår jordemødre for den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser for statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som direktiverne 80/154 og 80/155 tager sigte på. Statsborgere fra de øvrige medlemsstater opnår de bedste vilkår, både når det gælder etablering på spansk område og præstering af tjenesteydelser inden for det omhandlede fag fra områder uden for Spanien. Kun spanske statsborgeres rettigheder er blevet antastet ved den manglende gennemførelse af direktivet, idet jordemoderskolerne i Spanien har været lukket fra oktober 1987, fra hvilken dato der ikke længere har kunnet aflægges jordemodereksamen dêr.

3) De nationale bestemmelser, der er under udarbejdelse

Kongeriget Spanien har endelig gjort gældende, at det hele tiden har været og fremdeles er besluttet på at inkorporere direktivets bestemmelser i national ret. Den spanske regering har for at undgå forsinkelser med gennemførelse af direktivet fulgt proceduren i henhold til dekretets fjerde overgangsbestemmelse. Med hjemmel heri har den spanske undervisningsminister efter høring af et udvalg bestående af repræsentanter inden for undervisning, videnskab og faglige kredse og på grundlag af samstemmende udtalelse fra Ministeriet for Sundhed og Forbrug udarbejdet et forslag til bekendtgørelse, der er fremlagt i sagen, og hvori uddannelsesplanerne for de sygeplejefag, der er omhandlet i kongeligt dekret 992/1987 er fastlagt.

Denne bekendtgørelse vil snart blive offentliggjort. Hvad jordemoderfaget angår, indeholder forslaget bestemmelser om en uddannelse af to års varighed. Tilrettelæggelsen og indholdet af denne uddannelse er blevet fastsat under hensyntagen til direktivets bestemmelser. Desuden indføres der ikke ved dette forslag nogen ordning for adgang til at aflægge jordemodereksamen, der er i strid med direktivet.

Kommissionen har udtrykt tilfredshed med, at der, som nævnt af Kongeriget Spanien, foreligger et forslag til bekendtgørelse, og har anført, at den er i gang med at undersøge, om dette er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

F. Grévisse
Refererende dommer