CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN

van 28 april 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak vraagt de Commissie, zich steunend op artikel 141 EGA-Verdrag, om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen onder het EGA-Verdrag niet is nagekomen, door niet de nodige maatregelen te hebben genomen ter uitvoering van de artikelen 1, 2 (leden 1 en 2), 3 en 5 van richtlijn 84/466/Euratom van de Raad van 3 september 1984 tot vaststelling van fundamentele maatregelen met betrekking tot de stralingsbescherming van personen die medisch worden onderzocht of behandeld [1] (hierna: de „richtlijn").

2. Overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn had deze door de Lid-Staten in intern recht moeten zijn omgezet vóór 1 januari 1986. Italië geeft toe dat er nog geen formele omzetting heeft plaatsgevonden maar betoogt dat zulks ook niet vereist is. De richtlijn zou immers niets toevoegen aan de voordien reeds aan alle bevoegde Italiaanse overheden en diensten toegezonden circulaire nr. 62 van 2 augustus 1984.

3. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn eenvoudige administratieve praktijken niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichtingen die krachtens het gemeenschapsrecht rusten op de Lid-Staten tot wie de richtlijnen zijn gericht. [2] Dergelijke praktijken kunnen immers naar goeddunken van de administratie worden gewijzigd en genieten onvoldoende bekendheid. Onder administratieve praktijken dienen ook interne nota's en circulaires te worden verstaan. [3]

Eveneens volgens vaste rechtspraak van het Hof is voor de omzetting van een richtlijn in intern recht weliswaar niet vereist, dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen, en kan naar gelang van de inhoud van de richtlijn een algemene juridische context daartoe voldoende zijn. Voorwaarde daarbij is echter dat deze context daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1984, L 265, blz. 1.

2 — Zie arrest van 6 mei 1980 (zaak 102/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 1473, r. o. 11), recent bevestigd door arresten van 17 november 1992 (zaken C-235/91 en C-236/91, Commissie/Ierland, Jurispr. 1992, blz. I-5917 en I-5933, r. o. 10 respectievelijk r. o. 6).

3 — Zie arrest van 1 oktober 1991 (zaak C-64/90, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1991, blz. I-4335), waar het Hof oordeelde dat circulaires geen afdoende omzetting uitmaken van een richtlijn. Het arrest betrof eveneens een richtlijn die tot doel had de volksgezondheid te beschermen.

kunnen doen gelden. [4] Om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, moeten de Lid-Staten immers voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied zorgen. [5]

4. In het licht van deze rechtspraak kan de Italiaanse circulaire nr. 62 niet gelden als een afdoende omzetting van de richtlijn in het Italiaanse recht. Uit de schriftelijke en mondelinge opmerkingen van partijen blijkt vooreerst dat de circulaire nooit officieel werd bekendgemaakt. Voorts blijkt de circulaire naar goeddunken van de administratie gewijzigd te kunnen worden en enkel niet-afdwingbare aanbevelingen te bevatten, terwijl de richtlijn — op het stuk van de medische begeleiding (artikelen 2 en 5) en van de controle op de gebruikte apparatuur (artikel 3) — de invoering van een aantal specifieke en afdwingbare regelen voorschrijft, waaraan gebruikers van de betrokken medische diensten eventueel subjectieve rechten kunnen ontlenen.

Alleen een erga omnes afdwingbare wettekst kan de Italiaanse rechtsonderhorigen wier bescherming de richtlijn beoogt, de door de richtlijn voorgeschreven rechtszekerheid en-bescherming garanderen.

5. Concluderend geef ik het Hof in overweging als volgt te oordelen:

„1) Door niet de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van richtlijn 84/466/Euratom van de Raad van 3 september 1984 tot vaststelling van fundamentele maatregelen met betrekking tot de stralingsbescherming van personen die medisch worden onderzocht of behandeld, is de Italiaanse Republiek de krachtens het EGA-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure."

4 — Zie bij voorbeeld arresten van 28 februari 1991 (zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-825, r. o. 6), 30 mei 1991 (zaak C-59/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-2607, r. o. 18), en 1 oktober 1991, Commissie/Frankrijk, punt 1 van de samenvatting.

5 — Arrest van 15 maart 1990 (zaak C-339/87, Commissie/Nederland, Jurispr. 1990, blz. I-851, r. o. 25), recent bevestigd door het reeds geciteerde arrest van 1 oktober 1991, Commissie/Frankrijk, punt 1 van de samenvatting.