op grond dat hij in eerstgenoemde Lid-Staat niet is ingeschreven in het register van dierenartsen, wanneer die inschrijving in strijd met het gemeenschapsrecht is geweigerd.

Bahlmann Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 december 1983.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president van de Tweede kamer

K. Bahlmann

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 27 OKTOBER 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Nederlander Rienks behaalde in 1970 aan de Rijksuniversiteit te Utrecht het diploma van dierenarts, op grond waarvan hij bevoegd was in Nederland als dierenarts te praktizeren.

Op 12 mei 1981 — hij had zich inmiddels in Italië gevestigd — verzocht hij om inschrijving in het register van dierenartsen te Varese, waar hij een praktijk wilde opzetten. Dit verzoek werd afgewezen. De reden hiervan was blijkbaar dat Italië nog geen uitvoering had gegeven aan 's Raads richtlijnen nrs. 78/1026 en 78/1027, wat uiterlijk in december 1980 had moeten gebeuren. Deze richtlijnen betreffen respectievelijk de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van dierenarts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, en de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van dierenarts.

Op 1 december 1981 gaf Rienks een recept af, hetgeen volgens de Italiaanse wetgeving alleen is toegestaan aan dierenartsen die zijn ingeschreven in het re-

1 — Vertaald uit het Engels.

gister van de plaats waar zij praktizeren. In verband daarmee werd een strafvervolging tegen hem ingesteld wegens onbevoegde beroepsuitoefening in strijd met artikel 348 van het Italiaanse Strafwetboek. Volgens de strafrechter heeft Rienks enkel een overtreding begaan omdat Italië de richtlijnen nrs. 78/1026 en 78/1027 nog niet ten uitvoer heeft gelegd. Zou dit wel zijn gebeurd, dan was er geen beletsel geweest voor de inschrijving van Rienks in het register en had hij zijn beroep rechtmatig kunnen uitoefenen.

De rechter meende dat het verzuim van Italië om uitvoering te geven aan de richtlijnen, een schending opleverde van het gemeenschapsrecht, hetgeen ook bleek uit het feit dat de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag tegen Italië had ingeleid omdat het met betrekking tot deze richtlijnen in gebreke was gebleven. De rechter achtte het echter noodzakelijk het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag, of individuele dierenartsen een beroep op deze richtlijnen kunnen doen, nu de Italiaanse regering er geen uitvoering aan heeft gegeven. Hij stelde het Hof derhalve twee vragen: de eerste luidt, kort samengevat, of een ontvangende Lid-Staat, die geen uitvoering aan de richtlijnen heeft gegeven, tegen een onderdaan van een andere Lid-Staat, die in zijn eigen land bevoegd is zijn beroep uit de oefenen, doch die niet in het Italiaanse dierenartsenregister is ingeschreven, een strafvervolging kan instellen ter zake van een feit dat ook strafbaar is indien het wordt gepleegd door een Italiaans onderdaan die niet in het Italiaanse register is ingeschreven, wanneer de inschrijving van de betrokkene enkel niet heeft plaatsgevonden omdat het ontvangende land de EEG-richtlijnen niet tijdig heeft uitgevoerd. De tweede vraag, die enkel gesteld is voor het geval dat op de eerste vraag wordt geantwoord dat een strafvervolging geoorloofd is, luidt: heeft een gemeenschapsonderdaan die in zijn eigen land bevoegd is het beroep van dierenarts uit te oefenen, ook recht op inschrijving in het register, wanneer het gastland geen uitvoering heeft gegeven aan genoemde richtlijnen, en kan hij die inschrijving ook voor de bevoegde rechter afdwingen?

Deze vragen zijn gesteld vóór het arrest van het Hof (Eerste kamer) in zaak 271/82 (Auer) van 22 september 1983.

De Italiaanse regering betoogt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de inschrijving — die in het stelsel van de richtlijnen dwingend door de Lid-Staat kan worden voorgeschreven in het kader van zijn door de richtlijn erkende toezichthoudende functie — en de strafvervolging ter zake van het praktizeren zonder inschrijving, die — aldus de Italiaanse regering — kan plaatsvinden onverschillig waarom de betrokkene niet in het register is ingeschreven, dus ook wanneer dit hem ten onrechte is geweigerd. Het Hof zou de richtlijnen niet een zo ruime werking moeten toekennen, dat de particulieren zich aan nationale voorschriften zouden kunnen onttrekken. De Italiaanse regering wijst erop, dat de richtlijn bepaalde bevoegdheden aan de nationale autoriteiten voorbehoudt. Een daarvan is de bevoegdheid om inschrijving in een register te verlangen. Het Hof zou een richtlijn daarom niet zo mogen uitleggen, dat bepalingen van nationaal recht, die met de richtlijn ver-

enigbaar zijn, op losse schroeven komen te staan. Een van die bepalingen is de registratieplicht. In casu, zo vervolgt de Italiaanse regering, had Rienks niet in strijd met de wet een recept moeten afgeven, maar zich tot de administratieve rechter moeten wenden. Nu hij het eerste heeft gedaan, moet hij ook de gevolgen daarvan dragen.

Het feit dat hij niet is ingeschreven, belet volgens het arrest-Auer een dierenarts niet zijn beroep uit te oefenen, en levert ook geen grond op voor een strafvervolging, wanneer die inschrijving in strijd met de beginselen van het gemeenschapsrecht is geweigerd.

Tenslotte, en dit is wellicht de kern van het betoog van de Italiaanse regering, heeft 's Hofs arrest in de zaak-Auer geen antwoord gegeven op een van de vragen die in de onderhavige zaak zijn gesteld en beslist moeten worden.

Het Hof erkende dat, zoals de Italiaanse regering in de onderhavige zaak betoogt, de nationale overheid een toezichthoudende taak heeft, doch het liet er geen twijfel over bestaan, dat dat toezicht niet mag worden uitgeoefend op een wijze die botst met de beginselen van het gemeenschapsrecht.

Wat dit laatste punt betreft, ben ik een andere mening toegedaan. Aansluitend bij de beginselen die het Hof in de zaak-Ratti en, meer recent, in de zaak-Becker heeft omschreven, laat het arrest-Auer er geen twijfel over bestaan, dat de hierbedoelde richtlijnen de Lid-Staten verplichtingen opleggen die, voor zover hier van belang, duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en geen ruimte voor afwijkingen laten. Particulieren kunnen zich derhalve op deze richtlijnen beroepen tegenover een Lid-Staat die in strijd met zijn verplichtingen heeft nagelaten er uitvoering aan te geven.

Ook al mag een richtlijn bepalingen van nationaal recht, die met de richtlijn verenigbaar zijn, niet terzijde stellen, zij verhindert wel dat een Lid-Staat maatregelen neemt die in strijd zijn met gemeenschapsregelingen die hij had moeten overnemen. Dit verruimt de werking van een niet ten uitvoer gelegde richtlijn niet tot buiten de toelaatbare grenzen. Anders dan de Italiaanse regering stelt, wordt daardoor geen afbreuk gedaan aan nationaal recht dat met de richtlijn verenigbaar is.

In het arrest-Auer heeft het Hof duidelijk gemaakt dat een beroepsorganisatie de inschrijving van een dierenarts in het register niet kan weigeren, wanneer de betrokkene over de vereiste kwalificaties beschikt. Het Hof besliste uitdrukkelijk, dat een dierenarts die één der in artikel 3 van richtlijn nr. 78/1026 genoemde titels bezit, het recht heeft zijn beroep in een andere Lid-Staat uit te oefenen, wanneer hij een certificaat kan overleggen waaruit blijkt dat zijn diploma voldoet aan artikel 1 van verordening nr. 78/1027.

Ook het feit dat Rienks zich niet aan de nationale wettelijke regeling heeft gestoord, ontneemt hem niet het recht om een uitspraak over de gestelde vraag te verkrijgen, en kan evenmin de inhoud van die uitspraak beïnvloeden.

Uit een door het Nederlandse Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen afgegeven certificaat van 11 mei 1981 blijkt dat Rienks' titel in overeenstemming is met artikel 1 van richtlijn nr. 78/1027.

Met het oog daarop en gelet op 's Hofs arrest in de zaak-Auer, meen ik dat het antwoord op de vragen van de verwijzende rechter wordt bepaald door 's Hofs uitspraak in de zaak-Auer. Bij het antwoord op de eerste vraag moet er dan ook van worden uitgegaan, dat een Lid-Staat, die niet tijdig uitvoering heeft gegeven aan 's Raads richtlijnen nrs. 78/1026 en 78/1027 van 18 december 1978, geen strafsancties kan opleggen aan een onderdaan van een andere Lid-Staat die één der in artikel 3 van richtlijn nr. 78/1026 genoemde titels bezit (wanneer deze tenminste in overeenstemming zijn met artikel 1 van richtlijn nr. 78/1027), wegens een handeling die alleen rechtmatig kan worden verricht door iemand die is ingeschreven in het register van het betrokken beroep, wanneer de betrokkene enkel niet is ingeschreven omdat eerstbedoelde Lid-Staat die richtlijnen niet tijdig heeft uitgevoerd.

Onder deze omstandigheden hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord. Met de Commissie ben ik echter van mening, dat de bevoegde instantie verplicht is een dierenarts die de in de twee richtlijnen voorgeschreven titels bezit, in het register op te nemen.

De verwijzende rechter zal moeten beslissen over de kosten van Rienks, terwijl de Italiaanse regering en de Commissie hun eigen kosten zullen moeten dragen.