FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 19. september 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Den traktatbrudssag mod Spanien, der her skal træffes afgørelse i, drejer sig om en undladelse af at gennemføre direktiv 80/155/EØF om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af virksomhed som jordemoder [1] i spansk ret.

2. Der må sondres mellem to klagepunkter: 1) den manglende gennemførelse af direktivet pr. 1. januar 1986, hvor Kongeriget Spanien tiltrådte De Europæiske Fællesskaber og 2) undladelsen af senere at udstede gennemførelsesbestemmelser eller de udstedte bestemmelsers utilstrækkelighed.

3. De i sagen relevante retsregler, faktiske omstændigheder samt de af parterne fremførte anbringender og argumenter fremgår af retsmøderapporten.

1. Klagepunktet om, at direktiv 80/155 ikke var gennemført den 1. januar 1986

4. I artikel 392 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene for Kongeriget Spanien [2] hedder det:

»Fra tiltrædelsen anses direktiver og beslutninger efter EØF-Traktatens artikel 189... som rettet til de nye medlemsstater og meddelt dem.«

Og i artikel 395 i samme akt:

»... De nye medlemsstater [iværksætter] de forholdsregler, der er nødvendige for fra tiltrædelsen at overholde bestemmelserne i direktiver og beslutninger efter EØF-Traktatens artikel 189...«

5. Den 1. januar 1986, hvor Kongeriget Spanien tiltrådte Fællesskaberne, var der ikke truffet gennemførelsesforanstaltninger. Den spanske regering har ikke bestridt, at der foreligger et traktatbrud som følge af undladelsen af at gennemføre direktiverne på datoen for tiltrædelsen. Det er derfor uden betydning at tage stilling til, om forpligtelsen til at gennemføre direktivet på et så tidligt tidspunkt som tidspunktet for tiltrædelsen af Fællesskabet var »rimelig« og »hensigtsmæssig«. Faktisk kan man ikke efterfølgende af billighedsgrunde se bort fra en overtrædelse af Traktaten, der ikke er omtvistet.

6. I direktivets artikel 6 gives der imidlertid en frist til gennemførelse på tre år. Derfor kan man i alt fald spørge, om gennemførelsesfristen på tre år for de nye medlemsstater først begyndte at løbe fra den fiktive meddelelse, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 392.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 33, s. 8.

2 — Akten vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne (EFT L 302 af 15.11.1985, s. 23).

7. Mod dette resultat taler dels ordlyden af artikel 395 i den omhandlede akt, hvorefter de nye medlemsstater fra tiltrædelsen er forpligtet til at overholde direktiver. Dels bestemmes det i den overgangsbestemmelse, der senere som artikel 1, stk. 6, ved direktiv 89/594/EØF[3] blev føjet til direktiv 80/155, at de særlige uddannelser, der er omfattet af direktivet, og som er påbegyndt inden den 31. december 1985 stadig kan afsluttes på grundlag af de ældre bestemmelser. Denne overgangsbestemmelse indebærer, at nye bestemmelser skal træde i kraft fra den 1. januar 1986. Endelig må man — idet jeg herved tillader mig at foregribe resultatet af undersøgelsen af det andet klagepunkt — være opmærksom på, at så sent som den 1. januar 1989, dvs. tre år efter tiltrædelsen, var der ikke sket nogen korrekt gennemførelse af direktivet.

8. I øvrigt har Kommissionen i den begrundede udtalelse af 19. april 1989 givet den sagsøgte medlemsstat en frist på to måneder til at opfylde kravene ifølge den begrundede udtalelse. Den sagsøgte medlemsstat har heller ikke inden for denne frist truffet foranstaltninger med henblik på at opfylde de fællesskabsretlige forpligtelser, som Kommissionen havde erindret den om.

9. Den sagsøgte regerings argumentation om, at uddannelsen til jordemoder ikke på tidspunktet for Spaniens tiltrædelse af Fællesskaberne kvalitetsmæssigt lå under det niveau, der er fastlagt ved direktivet, er derfor ganske irrelevant og det så meget mere, som denne uddannelse i visse henseender netop ikke opfyldte mindstekravene ifølge direktivet.

2. Klagepunktet om utilstrækkelig gennemførelse af direktivet

10. Parterne har om det klagepunkt, at direktivet kun i utilstrækkeligt omfang er blevet gennemført, fremført divergerende opfattelser. Den sagsøgte regering har vedrørende klagepunktet, at direktivet ikke er blevet gennemført, anført, at vedtagelsen af et rammedekret, nemlig kongelig dekret 992/1987 af 3. juli 1987, må anses for at være en gennemførelse af direktivet. I artikel 3 i nævnte dekret er det nemlig bestemt, at de bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dekretet, skal være i overensstemmelse med direktivet.

11. Såfremt den sagsøgte regerings synspunkt var holdbart, ville der ikke være nogen mulighed for at tage stilling til den i nærværende sag fremførte traktatbrudspåstand, idet gennemførelsen i så fald ville være sket, før sagen blev anlagt.

12. Omvendt er det sagsøgerens opfattelse, at det ikke af flere grunde kan antages, at der ved det omhandlede dekret er sket en korrekt gennemførelse af direktivet. For dels er indholdet af dette dekret på visse punkter uforeneligt med direktivets bestemmelser, både med hensyn til overgangsbestemmelserne og uddannelsens mindstevarighed. Og dels gør sagsøgeren gældende, at nævnte dekret ikke er umiddelbart anvendeligt, idet dets gennemførelsesbestemmelser skal vedtages senere af et nationalt råd af specialsygeplejersker, der indtil videre ikke engang er blevet oprettet.

3 — Rådets direktiv af 30.10.1989 (EFT L 341, s. 19).

13. Gennemførelsesbestemmelserne til dekretet om uddannelse til jordemoder var endnu *ikke* vedtaget den 2. juli 1991, hvor sagen blev mundtligt forhandlet, det vil altså sige fem et halvt år efter Spaniens tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber. Det er derfor ufornødent at prøve at finde ud af, om et rammedekret eller en rammelov kan anses for en korrekt gennemførelse af direktivet, når indholdet af gennemførelsesbestemmelserne hertil og tidspunktet for deres ikrafttrædelse konkret er angivet på en sådan måde, at man først ved vedtagelsen af disse bestemmelser må gå ud fra, at der er tale om en fuldstændig gennemførelse af direktivet.

14. En henvisning i en anden medlemsstat vedtaget lov eller retsakt til direktivets bestemmelser kan som en nødvendig gyldighedsbestemmelse anses for en statisk henvisning og dermed som en inkorporering af direktivets bestemmelser i vedkommende medlemsstats retsorden. Men så længe en af vedkommende medlemsstat vedtaget gennemførelsesbestemmelse kræver vedtagelse af andre gennemførelsesbestemmelser for at blive direkte gyldig, kan direktivet ikke antages at være gennemført i national ret.

15. Da der ikke i Spanien er blevet udstedt endelige bestemmelser i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet om jordemoderuddannelsen, og da vedkommende spanske minister ikke engang har udstedt de nødvendige overgangsbestemmelser kan det fastslås, at der foreligger et traktatbrud fra Kongeriget Spaniens side. I øvrigt har fem et halvt år efter Spaniens tiltrædelse eventuelle overgangsbestemmelser ikke længere nogen berettigelse[4].

16. Såfremt der ved anvendelsen af direktivet var opstået »større vanskeligheder«, ville det sandsynligvis på et tidligere tidspunkt i sagen, i overensstemmelse med direktivets artikel 7, have været muligt at etablere et samarbejde mellem den sagsøgte medlemsstat og Kommissionen. Den sagsøgte regering har faktisk vist sig lidet samarbejdsvillig under den administrative procedure, idet den hverken besvarede åbningsskrivelsen fra Kommissionen eller dennes begrundede udtalelse.

17. Under sagen ved Domstolen har den sagsøgte regering bestridt, at der foreligger et traktatbrud — i alt fald på grund af en for sen indførelse af direktivet — senere har den dog anmodet om, at retsmødet, som oprindeligt var fastsat til den 20. marts 1991, blev udsat, således at den forinden kunne opfylde kravene ifølge det omhandlede direktiv. Trods denne store forsinkelse, hvorved den sagsøgte regering endnu engang fik mulighed for efterfølgende at gennemføre direktivet og dermed for at undgå domfældelse, er der ikke i Spanien blevet vedtaget bestemmelser om jordemoderuddannelsen, der er i overensstemmelse med direktivets krav.

4 — Jf. overgangsbestemmelser i kongeligt dekret nr. 992/1987 af 3.7.1987, navnlig pkt. 4: »Indtil oprettelsen af Det Nationale Råd for Specialsygeplejersker, jf. artikel 9 i nærværende kongeligt dekret, udsteder ministeren for uddannelse og forskning med Sundheds- og Forbrugerministeriets samtykke de programmer for uddannelse til specialsygeplejerske, der er omhandlet i nærværende dekret samt de nødvendige bestemmelser til deres iværksættelse i løbet af 1987.«

18. I retsmødet den 2. juli 1991 fremlagde den sagsøgte medlemsstats repræsentant en lovtekst, nemlig kongelig dekret 1017/1991, og gjorde gældende, at denne tekst havde til formål at gennemføre direktiv 80/155 i spansk ret.

19. Efter en gennemgang af denne retsakt har sagsøgeren meddelt Domstolen, at heller ikke dette dekret kan antages at udgøre en gennemførelse af direktiv 80/155. Ifølge sagsøgeren er uddannelsesvilkårene for jordemødre fortsat ikke reguleret hverken med hensyn til uddannelsens varighed eller indhold. I øvrigt er de i direktivet fastlagte uddannelsesprogrammer ikke blevet udarbejdet, og der er heller ikke blevet truffet foranstaltninger med henblik på at tilpasse eksamensbeviserne for de forskellige uddannelsesretninger, der var startet efter den 1. januar 1986.

20. Den overgangsbestemmelse, der ved artikel 24 i direktiv 89/594 blev indsat i direktiv 80/155 (om tilladelse til at afslutte en uddannelse, der er påbegyndt før den 31. december 1985) i henhold til de tidligere gældende bestemmelser, har i øvrigt ikke medført, at den sagsøgte medlemsstat har opnået en forlængelse af gennemførelsesfristen. Denne bestemmelse har udelukkende til formål at beskytte den berettigede forventning hos uddannelsessøgende, der allerede havde påbegyndt deres uddannelse. De spanske lovgivningsmyndigheder må ikke ensidigt udstede bestemmelser, der rækker videre, og navnlig ikke bestemmelser, hvorved overgangsreglerne får en længere gyldighedsperiode.

21. Endelig må den sagsøgte regerings indsigelse om, at alene spanske statsborgere er blevet ringere stillet som følge af, at direktivet ikke er blevet gennemført, forkastes. Ifølge den spanske regering er hverken den frie etableringsret eller den frie udveksling af tjenesteydelser for de øvrige medlemsstaters statsborgere blevet antastet. Dette anbringende kan ikke undskylde det foreliggende traktatbrud, idet det ikke tager hensyn til formålet med de samordningsforanstaltninger, hvorved der skal tilvejebringes en ligestilling af en række faglige uddannelser i hele Fællesskabet.

22. Jeg skal herefter fastslå, at Kongeriget Spanien har tilsidesat Traktaten, idet det ikke fuldt ud og korrekt har gennemført direktivet fem et halvt år efter den gældende frist.

Forslag til afgørelse

23. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Spanien har overtrådt Traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 80/155/EØF om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af virksomhed som jordemoder.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.«