CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 19 september 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige niet-nakomingsprocedure tegen het Koninkrijk Spanje betreft de niet-omzetting van richtlijn 80/155/EEG inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van verloskundige [1] in Spaans nationaal recht.

2. Er moeten twee grieven worden onderscheiden: 1) de niet-omzetting van de richtlijn op 1 januari 1986, het tijdstip waarop het Koninkrijk Spanje tot de Europese Gemeenschappen is toegetreden; 2) het ontbreken respectievelijk de ontoereikendheid van latere uitvoeringsbepalingen.

3. Voor het juridisch kader van het geding, de feiten alsmede de argumenten van partijen wordt naar het rapport ter terechtzitting verwezen.

1. Het middel van de niet-omzetting van richtlijn 80/155 op 1 januari 1986

4. Artikel 392 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje [2] bepaalt het volgende:

„Vanaf het tijdstip van toetreding wordt ervan uitgegaan dat de richtlijnen en beschikkingen in de zin van artikel 189 van het EEG-Verdrag (...) eveneens tot de nieuwe Lid-Staten zijn gericht (...) ."

Artikel 395 van dezelfde Akte luidt als volgt:

„De nieuwe Lid-Staten stellen de maatregelen in werking die nodig zijn om vanaf het tijdstip van hun toetreding uitvoering te geven aan de richtlijnen en beschikkingen in de zin van artikel 189 van het EEG-Verdrag (...) ."

5. Op 1 januari 1986, het tijdstip van toetreding van het Koninkrijk Spanje, waren nog geen uitvoeringsbepalingen vastgesteld. De Spaanse regering ontkent niet, dat zij door de richtlijn op het tijdstip van de toetreding niet om te zetten, het Verdrag niet is nagekomen. Bijgevolg is het niet van belang of de verplichting tot omzetting zo vlak na de toetreding tot de Gemeenschap, „rechtmatig" en „redelijk" was. Immers de erkende inbreuk op het Verdrag kan niet naderhand om redenen van billijkheid ongedaan worden gemaakt.

6. In artikel 6 van de richtlijn wordt weliswaar een omzettingstermijn van drie jaar voorzien, maar men zou zich daarom hooguit kunnen afvragen, of de omzettingstermijn van drie jaar voor de nieuwe toetredende staten pas na de fictieve kennisgeving overeenkomstig artikel 392 van de Toetredingsakte is ingegaan.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1980, L 33, blz. 8.

2 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23).

7. Daartegen pleit enerzijds de formulering van artikel 395 van die Akte, die de toetredende Lid-Staten verplicht om vanaf het tijdstip van hun toetreding uitvoering te geven aan de richtlijnen. Anderzijds bepaalt de naderhand bij richtlijn 89/594/EEG [3] aan richtlijn 80/155 als artikel 1, lid 6, toegevoegde overgangsbepaling, dat de specifieke opleidingen die binnen het toepassingsbereik van de richtlijn vallen en waarmee voor 31 december 1985 werd begonnen, nog volgens de oude voorschriften mogen worden afgemaakt. Deze overgangsbepaling houdt in dat nieuwe bepalingen met ingang van 1 januari 1986 in werking moeten treden. Ten slotte moet — vooruitlopend op het resultaat van het onderzoek van de tweede grief — worden opgemerkt, dat ook op 1 januari 1989, drie jaar na de toetreding, de richtlijn nog niet correct was omgezet.

8. Overigens was verweerder in het met redenen omkleed advies van 19 april 1989 een termijn van twee maanden gegund, waarbinnen hij aan de aldaar gestelde vereisten moest voldoen. Verweerder heeft ook tijdens die periode niets gedaan om zijn verplichtingen op het gebied van het gemeenschapsrecht te vervullen, waartoe hij door de Commissie was aangemaand.

9. Het betoog van de betrokken regering, dat de opleiding van verloskundigen in Spanje ten tijde van de toetreding niet van mindere kwaliteit was dan de volgens de richtlijn voorziene opleiding, is derhalve irrelevant, te meer daar de opleiding op enkele punten juist niet aan de minimumeisen van de richtlijn voldeed.

2. De grief betreffende de ontoereikende omzetting van de richtlijn

10. Ten aanzien van de grief van de ontoereikende omzetting van de richtlijn nemen partijen uiteenlopende standpunten in. Tegen de grief van niet-omzetting van de richtlijn voert verweerder aan, dat de vaststelling van een kader-decreet, namelijk Koninklijk decreet 992/1987 van 3 juli 1987, als omzetting van de richtlijn dient te worden beschouwd. Artikel 3 van het decreet bepaalt, dat de uitvoeringsbepalingen daarvan in overeenstemming met de richtlijn moeten zijn.

11. Indien deze opvatting van verweerder juist is, zou er geen reden zijn de gestelde inbreuk in de onderhavige procedure te vervolgen, omdat dan de richtlijn al voor de inleiding van deze procedure zou zijn omgezet.

12. Verzoekster is daarentegen van mening, dat het decreet om verschillende redenen niet als een juiste omzetting van de richtlijn kan worden beschouwd. Enerzijds is de inhoud op enkele punten onverenigbaar met de bepalingen van de richtlijn, zowel met betrekking tot de overgangsbepalingen als met betrekking tot de minimumduur van de opleiding. Anderzijds is het decreet niet rechtstreeks toepasselijk, omdat nog uitvoeringsbepalingen moeten worden vastgesteld door een Nationale Raad voor de specialismen in de ziekenverpleging, die op zijn beurt nog niet eens is samengesteld.

3 — Richtlijn van de Raad van 30 oktober 1989 (PB 1989, L 341, blz. 19).

13. Tot op de dag van de mondelinge behandeling, 2 juli 1991, dus meer dan vijfeneenhalf jaar na de toetreding van Spanje tot de Europese Gemeenschappen, waren de uitvoeringsbepalingen van het decreet tot regeling van onder andere de opleiding van verloskundigen nog *niet* vastgesteld. Of een kader-decreet respectievelijk een kader-wet als een juiste omzetting van een richtlijn kan worden beschouwd, wanneer bij voorbeeld inhoud en tijdstip van de uitvoeringsbepalingen zo concreet zijn vastgelegd, dat bij hun vaststelling moet worden aangenomen dat de richtlijn volledig is omgezet, kan derhalve in het midden worden gelaten.

14. Een verwijzing in een wettelijke regeling van een Lid-Staat naar de bepalingen van een richtlijn als een noodzakelijk vereiste voor de geldigheid van de uitvoeringsbepalingen kan als een „statische Verweisung" en derhalve als een incorporatie van de bepalingen van de richtlijn in het nationale recht van de Lid-Staat worden gezien. Wanneer echter voor de rechtstreekse werking van de uitvoeringsbepaling van de Lid-Staat andere uitvoeringsbepalingen moeten worden vastgesteld, kan de richtlijn niet worden geacht in nationaal recht te zijn omgezet.

15. Aangezien in Spanje geen definitieve, met de richtlijn overeenkomende, bepalingen tot regeling van de opleiding van verloskundigen zijn vastgesteld en evenmin de noodzakelijke overgangsbepalingen door de bevoegde minister zijn uitgevaardigd, heeft het Koninkrijk Spanje inbreuk op het Verdrag gemaakt. Vijfeneenhalf jaar na de toetreding van Spanje is er overigens ook geen ruimte meer voor eventuele overgangsbepalingen. [4]

16. Eventueel had de betrokken Lid-Staat overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn op een eerder tijdstip met de Commissie overleg kunnen plegen in geval van „ernstige moeilijkheden" bij de toepassing van de richtlijn. De betrokken regering heeft zich tijdens de precontentieuze procedure feitelijk weinig coöperatief opgesteld, door niet op de aanmaningsbrief noch op het met redenen omkleed advies te reageren.

17. Tijdens de procedure voor het Hof van Justitie heeft de betrokken regering de inbreuk op het Verdrag betwist — althans wat de latere omzetting van de richtlijn betreft —, maar vervolgens verzocht de aanvankelijk voor 20 maart 1991 vastgestelde mondelinge behandeling uit te stellen ten einde aan de vereisten van de richtlijn te kunnen voldoen. Ondanks de belangrijke vertraging, die de betrokken Lid-Staat nog achteraf de gelegenheid bood, de richtlijn om te zetten en derhalve aan een veroordeling te ontkomen, werden in Spanje geen bepalingen tot regeling van de opleiding van verloskundigen vastgesteld, die in overeenstemming met de richtlijn waren.

4 — Vergelijk de overgangsbepalingen van Koninklijk decreet 992/1987 van 3 juli 1987, met name de vierde bepaling: „Zolang de in artikel 9 van dit Koninklijk decreet bedoelde Nationale Raad voor specialismen in de ziekenverpleging nog niet is ingesteld, wordt het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen gemachtigd, met goedvinden van het Ministerie van Volksgezondheid en Consumentenbescherming, voorlopig de opleidingsprogramma's voor de in dit decreet genoemde specialismen in de ziekenverpleging vast te stellen, alsmede de maatregelen te treffen die nodig zijn om deze in 1987 in te voeren."

18. Bij de mondelinge behandeling van 2 juli 1991 legde de vertegenwoordigster van verweerder een wettelijke regeling over, Koninklijk decreet 1017/1991, waarin beweerdelijk de omzetting van richtlijn 80/155 in Spaans nationaal recht wordt geregeld.

19. Na onderzoek van die wettelijke regeling deelde verzoekster het Hof van Justitie mede, dat deze evenmin als een omzetting van richtlijn 80/155 kon worden beschouwd. De voorwaarden betreffende de duur en de inhoud van de opleiding van verloskundigen in Spanje zijn nog steeds niet geregeld. Voorts zijn noch de door de richtlijn vereiste opleidingsprogramma's opgesteld, noch zijn maatregelen getroffen tot aanpassing van de diploma's van degenen die na 1 januari 1986 met de opleiding zijn begonnen.

20. De overgangsbepaling die bij artikel 24 van richtlijn 89/594 naderhand aan richtlijn 80/155 is toegevoegd (de toestemming om de vóór 31 december 1985 begonnen opleiding volgens de oude bepalingen te beëindigen), had overigens niet ten gevolge, dat de omzettingstermijn ten behoeve van verweerder werd verlengd. Die bepaling beoogt alleen het gewettigd vertrouwen te beschermen van de leerlingen die reeds een aanvang met hun opleiding hadden gemaakt. Verder gaande overgangsbepalingen, met name wat hun verlenging in de tijd betreft, mogen niet eenzijdig door de Spaanse wetgevende organen worden vastgesteld.

21. Ten slotte moet de tegenwerping van de betrokken regering worden afgewezen, dat alleen Spaanse onderdanen door de niet-omzetting van de richtlijn zijn benadeeld en dat geen afbreuk is gedaan aan de vrije vestiging noch aan het vrij verrichten van diensten van onderdanen van andere Lid-Staten. Dit verweer kan de inbreuk op het Verdrag niet rechtvaardigen. Het betoog gaat voorbij aan het doel van de coördinatiemaatregelen, die de gelijkwaardigheid van bepaalde opleidingsprogramma's in de hele Gemeenschap moeten verwezenlijken.

22. Daar vijfeneenhalf jaar na het relevante tijdstip de richtlijn nog steeds niet volledig en correct is omgezet, moet het Koninkrijk Spanje wegens inbreuk op het EEG-Verdrag worden veroordeeld.

Conclusie

23. Ik geef het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

„1) Door niet binnen de gestelde termijn alle nodige bepalingen vast te stellen ter uitvoering van richtlijn 80/155/EEG inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van verloskundige, heeft het Koninkrijk Spanje inbreuk gemaakt op het EEG-Verdrag.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten."