

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

18 januari 2001 *

In zaak C-162/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. P. Ruggeri Laderchi en B. Mongin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door F. Quadri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek:

— door te dulden dat decreto legislativo nr. 233 van het voorlopig staatshoofd van 13 september 1946, ofschoon gewijzigd bij artikel 9 van wet nr. 362 van

* Procestaal: Italiaans.

8 november 1991, op zodanige wijze wordt gehandhaafd dat voor tandartsen die in Italië praktiseren, in feite een woonplaatsvereiste blijft gelden,

- door artikel 15, dat deel uitmaakt van titel IV van wet nr. 409 van 24 juli 1985 te handhaven, die verwijst naar artikel 1 van wet nr. 1398 van 14 december 1964, op grond waarvan enkel tandartsen van Italiaanse nationaliteit bij overbrenging van hun woonplaats naar een andere lidstaat op de lijst van de orde ingeschreven kunnen blijven,

de krachtens de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG en 43 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (rapporteur) en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 november 2000,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 april 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek:
 - door te dulden dat decreto legislativo nr. 233 van het voorlopig staatshoofd van 13 september 1946, ofschoon gewijzigd bij artikel 9 van wet nr. 362 van 8 november 1991, op zodanige wijze wordt gehandhaafd dat voor tandartsen die in Italië praktiseren, in feite een woonplaatsvereiste blijft gelden, en
 - door artikel 15, dat deel uitmaakt van titel IV van wet nr. 409 van 24 juli 1985 te handhaven, die verwijst naar artikel 1 van wet nr. 1398 van 14 december 1964, op grond waarvan enkel tandartsen van Italiaanse nationaliteit bij overbrenging van hun woonplaats naar een andere lidstaat op de lijst van de orde ingeschreven kunnen blijven,

de krachtens de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG en 43 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het nationale rechtskader

- 2 Decreto legislativo nr. 233 van het voorlopig staatshoofd van 13 september 1946, betreffende de heroprichting van de orden van de beroepen in de gezondheidssector en de regeling van de uitoefening van die beroepen (hierna: „decreto legislativo van 1946”), bepaalt in artikel 9, sub e, dat men, om op de lijst te worden ingeschreven, moet „wonen in het gebied van de orde of de vereniging”.

- 3 Artikel 11, sub b, van het decreto legislativo van 1946 bepaalt, dat bij „overbrenging van de woonplaats van de ingeschrevene naar het buitenland” de doorhaling op de lijst wordt uitgesproken.

- 4 Artikel 1 van wet nr. 1398 van 14 december 1964, houdende wijziging en aanvulling van wet nr. 736 van 10 juli 1960 wat de inschrijving op de lijst betreft van de Italiaanse leden van de beroepen in de gezondheidssector die in het buitenland wonen (hierna: „wet van 1964”), heeft aan artikel 11 van het decreto legislativo van 1946 de navolgende alinea toegevoegd:

„In het sub b bedoelde geval kan het lid van een beroep in de gezondheidssector, dat zijn vrije beroep in het buitenland uitoefent, of er in dienst van ziekenhuizen, openbare lichamen of particulieren werkt, op zijn verzoek ingeschreven blijven op de lijst van de orde of de beroepsvereniging waarin hij is doorgehaald.”

- 5 Volgens artikel 9, zesde alinea, van wet nr. 409 van 24 juli 1985, betreffende het beroep van tandarts en de bepalingen betreffende het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten door tandartsen die onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschappen zijn (hierna: „wet van 1985”), voert de bevoegde beroepsorde de procedure voor inschrijving op de lijst volgens de geldende wetten.
- 6 Artikel 15 van de wet van 1985, dat deel uitmaakt van titel IV, getiteld „Uitoefening van het beroep in de andere lidstaten van de Europese Gemeenschappen door tandartsen die Italiaans onderdaan zijn”, bepaalt:

„Tandartsen die Italiaans onderdaan zijn en hun woonplaats naar een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen overbrengen, kunnen, op verzoek, ingeschreven blijven bij de Italiaanse beroepsorde waartoe zij behoren.”

- 7 Artikel 9, sub e, van het decreto legislativo van 1946 is gewijzigd bij artikel 9, getiteld „Criteria voor inschrijving op de lijst”, van wet nr. 362 van 8 november 1991 betreffende de regels voor reorganisatie van de farmaceutische sector (hierna: „wet van 1991”). Het bepaalt voortaan, dat men, om op te lijst te worden ingeschreven, moet „wonen of zijn beroep uitoefenen in het gebied van de orde of de vereniging”.
- 8 Uit de stukken blijkt, dat het in 1991 vastgestelde reglement van de orde van geneesheren en tandartsen van de provincie Imperia (hierna: „reglement van de orde van de provincie Imperia”) in de artikelen 9, sub e, en 11, sub b, bepalingen bevat die identiek zijn aan die van de artikelen 9, sub e, en 11, sub b, van het decreto legislativo van 1946 in hun oorspronkelijke versie.

De precontentieuze procedure

- 9 Daar de Commissie, naar aanleiding van een schriftelijke vraag die haar op 21 juni 1995 door een lid van het Europees Parlement was gesteld (PB C 277, blz. 20), van het bestaan van de in het vorige punt vermelde bepalingen van het reglement van de orde van de provincie Imperia op de hoogte was gebracht en van mening was, dat de bepalingen van het decreto legislativo van 1946, waaraan die van bedoeld reglement identiek waren, in strijd zijn met de artikelen 48 en 52 van het Verdrag, maande zij de Italiaanse regering bij brief van 17 maart 1997 aan om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.
- 10 Bij brief van 26 augustus 1997 antwoordden de Italiaanse autoriteiten, dat die bepalingen na de wijzigingen die bij de wetten van 1964 en 1991 in de artikelen 9, sub e, en 11, sub b, van het decreto legislativo van 1946 waren aangebracht, thans met de artikelen 48 en 52 van het Verdrag in overeenstemming waren.
- 11 Op 11 juni 1998 deed de Commissie de Italiaanse Republiek een met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij haar kritiek op de nationale wettelijke regeling herhaalde en die lidstaat verzocht, binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van dat advies de nodige maatregelen vast te stellen om de uit de artikelen 48 en 52 van het Verdrag voortvloeiende verplichtingen na te komen.
- 12 Bij brief van 23 december 1998 antwoordden de Italiaanse autoriteiten, wat het woonplaatsvereiste betreft, op het met redenen omkleed advies, dat de wet van 1991 weliswaar van de farmaceutische sector spreekt, maar dat de personele werkingssfeer ervan zich tot de tandartsen uitstrekt. Wat de doorhaling op de lijst van de orde van tandartsen bij overbrenging van de woonplaats naar het buitenland betreft, beriepen zij zich op een eventuele wijziging van artikel 11, sub b, van het decreto legislativo van 1946 en erkenden zij, dat artikel 15 van de

wet van 1985, door de mogelijkheid om op de lijst ingeschreven te blijven aan Italiaanse onderdanen voor te behouden, niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. Zij kondigden aan, dat de bevoegde minister zou optreden om een discriminerende toepassing van die bepaling te voorkomen, en dat wetgevende maatregelen zouden worden getroffen om de bepaling te wijzigen.

- 13 Daar de Commissie dat antwoord onvoldoende achtte, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld, en twee grieven aangevoerd, die achtereenvolgens moeten worden behandeld.
- 14 De eerste grief betreft het woonplaatsvereiste, dat krachtens artikel 9, sub e, van het decreto legislativo van 1946, zoals gewijzigd bij de wet van 1991, geldt voor de inschrijving op de lijst van de orde van tandartsen.
- 15 De tweede grief heeft betrekking op artikel 15 van de wet van 1985, voorzover het de mogelijkheid om bij overbrenging van de woonplaats naar het buitenland niet op die lijst te worden doorgehaald, aan tandartsen van Italiaanse nationaliteit voorbehoudt.

Het woonplaatsvereiste

- 16 De Commissie betoogt, dat het door de Italiaanse autoriteiten opgelegde woonplaatsvereiste een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van werknemers oplevert, aangezien zij de in een andere lidstaat gevestigde tandartsen belet, op het Italiaanse grondgebied een tweede praktijk te openen en te beheren of er hun beroepsactiviteit in loondienst uit te oefenen zonder hun woonplaats naar dat grondgebied over te brengen. De Commissie voegt daaraan toe, dat een dergelijk woonplaatsvereiste niet wordt gerecht-

vaardigd door de noodzaak de inachtneming van de deontologische regels te waarborgen of de continuïteit van de geneeskundige verzorging en de nabijheid tussen arts en patiënt te verzekeren.

- 17 De Commissie preciseert, dat de wijziging van het decreto legislativo van 1946 bij de wet van 1991, een sectorale wet die enkel de apothekers betreft, een onduidelijke en onzekere rechtssituatie heeft geschapen die onverenigbaar is met een juiste toepassing van de artikelen 48 en 52 van het Verdrag en dus geen einde heeft gemaakt aan de niet-nakoming. Zij ziet het bewijs daarvan enerzijds in het feit, dat het reglement van de orde van de provincie Imperia ondanks die wetswijziging een woonplaatsvereiste als dat van het decreto legislativo van 1946 blijft stellen, zonder rekening te houden met de wet van 1991. Zij wijst er anderzijds op, dat de Nationale federatie van orden van geneesheren en tandartsen (hierna: „Nationale federatie”), daar het ministerie van Volksgezondheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken niet op de daarover gestelde vragen hadden geantwoord, in een brief van 16 januari 1998 aan genoemde provinciale orde heeft bevestigd, dat „volgens de basiswet de gemeenschapsonderdaan die het beroep [in Italië] wenst uit te oefenen, in het gebied van de provinciale orde van inschrijving moet wonen”.
- 18 De Italiaanse Republiek betoogt dat artikel 9, sub e, van het decreto legislativo van 1946, in de bij wet van 1991 gewijzigde versie, volkomen verenigbaar is met de artikelen 48 en 52 van het Verdrag. Omdat dit thans bepaalt, dat het voor inschrijving op de lijst volstaat dat de betrokkene zijn beroep in het gebied van de betrokken orde uitoefent, biedt het aan iedere belangstellende de mogelijkheid, op het grondgebied van de Gemeenschap verschillende centra van werkzaamheid op te richten of te behouden.
- 19 De Italiaanse Republiek voegt daaraan toe dat volgens de in de Italiaanse rechtsorde geldende uitleggingsregels de bij de wet van 1991 in artikel 9, sub e,

van het decreto legislativo van 1946 aangebrachte wijziging van toepassing is op alle beroepen in de gezondheidssector, met inbegrip van tandartsen. In dit verband is het volgens haar van weinig belang, dat enkele plaatselijke orden of de Nationale federatie de geldende wettelijke regeling onjuist hebben uitgelegd en hebben geschonden.

- 20 Bij de beoordeling van deze grief moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat het feit dat een lidstaat voor inschrijving op de lijst van de orde van tandartsen, en bijgevolg voor de uitoefening van het beroep van tandarts, aan de betrokkenen de verplichting oplegt om te wonen in het gebied van de beroepsorde waarbij zij een aanvraag tot inschrijving indienen, stellig een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrije verkeer van werknemers oplevert, aangezien een dergelijke verplichting de in een andere lidstaat gevestigde of woonachtige tandartsen belet, op het grondgebied van de eerste staat een tweede praktijk te openen of er hun activiteit in loondienst uit te oefenen (zie in die zin onder meer arrest van 20 mei 1992, Ramrath, C-106/91, Jurispr. blz. I-3351, punten 20-22 en 28).
- 21 Bovendien heeft de Italiaanse Republiek in de onderhavige zaak geen enkele reden van algemeen belang aangevoerd, die een dergelijke beperking zou kunnen rechtvaardigen.
- 22 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat de noodzaak om de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren, voor de lidstaten niet alleen de verplichting meebrengt, hun wettelijke regelingen met het gemeenschapsrecht in overeenstemming te brengen, maar ook vereist dat zij dit doen door rechtsvoorschriften vast te stellen die zo nauwkeurig, duidelijk en doorzichtig zijn, dat de particulier zijn rechten kan kennen en voor de nationale rechterlijke instanties kan doen gelden (zie in die zin, wat richtlijnen betreft, arresten van 28 februari 1991, Commissie/Italië, C-360/87, Jurispr. blz. I-791, punt 12, en 15 juni 1995, Commissie/Luxemburg, C-220/94, Jurispr. blz. I-1589, punt 10). In dit verband is het van weinig belang, dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarvan de nakoming moet worden verzekerd, rechtstreeks toepasselijk zijn, en dat particulieren zich dus in rechte daarop kunnen beroepen tegenover een lidstaat die zijn verplichtingen niet nakomt (zie in die zin onder meer arrest van 25 juli 1991, Emmott, C-208/90, Jurispr. blz. I-4269, punten 20 en 21).

- 23 Bovendien blijkt uit 's Hofs rechtspraak, dat het vereiste dat de nationale wettelijke regeling bepaald, duidelijk en doorzichtig moet zijn, ook geldt wanneer algemene beginselen van constitutioneel recht, zoals het algemene beginsel van gelijke behandeling, in geding zijn, en vooral belang heeft wanneer de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepalingen rechten toekennen aan onderdanen van andere lidstaten, aangezien deze gewoonlijk niet bekend zijn met die beginselen (arrest van 23 mei 1985, Commissie/Duitsland, 29/84, Jurispr. blz. 1661, punt 23).
- 24 A fortiori moet dat het geval zijn wanneer, zoals in de onderhavige zaak, die onderdanen van andere lidstaten enkel met behulp van specifieke uitleggingsbeginselen van het nationale recht de precieze strekking van een wetswijziging kunnen beoordelen en de precieze omvang van hun rechten kunnen kennen.
- 25 Wanneer in het kader van een beroep wegens niet-nakoming de partijen van mening verschillen over de precieze strekking van bepalingen van de nationale wettelijke regeling, zoals in casu de strekking van de wijziging van artikel 9, sub e, van het decreto legislativo van 1946 bij artikel 9 van de wet van 1991, is bovendien van bijzonder belang, hoe de betrokken nationale bepalingen in de praktijk worden toegepast (zie in die zin arrest van 10 juli 1986, Commissie/Italië, 235/84, Jurispr. blz. 2291, punt 14).
- 26 De Italiaanse Republiek betwist echter niet, dat verschillende plaatselijke orden van geneesheren en tandartsen, alsook de Nationale federatie, artikel 9, sub e, van het decreto legislativo van 1946, ondanks de wijziging ervan bij de wet van 1991, aldus hebben uitgelegd, dat zij voor de inschrijving op de lijst van de orde als voorwaarde konden blijven stellen, dat de betrokkene in het gebied van de desbetreffende orde woont.

- 27 Bovendien blijkt uit de brief van de Nationale federatie van 16 januari 1998, dat de gestelde onjuiste uitlegging van deze federatie in de hand is gewerkt door het feit, dat de bevoegde Italiaanse administratie geen antwoord heeft gegeven dat die federatie duidelijkheid kon verschaffen omtrent de door deze laatste aan haar gestelde vraag over de toepassing van het woonplaatsvereiste op gemeenschaps-onderdanen die in Italië het beroep van tandarts wensen uit te oefenen.
- 28 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden geconcludeerd, dat de eerste grief van het beroep van de Commissie moet worden aanvaard.

De doorhaling in de lijst van de orde bij overbrenging van de woonplaats naar het buitenland

- 29 Tot staving van haar tweede grief betoogt de Commissie, dat de doorhaling op de lijst van de orde bij overbrenging van de woonplaats naar het buitenland ook een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrije verkeer van werknemers oplevert, aangezien het als gevolg daarvan voor in een andere lidstaat dan Italië gevestigde en woonachtige tandartsen onmogelijk wordt hun beroep in Italië uit te oefenen, hetzij door er een tweede praktijk te openen, hetzij door er als tandarts in loondienst te werken. Bovendien is die maatregel volgens haar discriminerend, aangezien hij de in Italië gevestigde en woonachtige tandartsen niet verbiedt, een tweede praktijk in een andere lidstaat te openen, zolang zij maar in het gebied blijven wonen van de orde waartoe zij in Italië behoren.
- 30 De Italiaanse Republiek betoogt, dat artikel 15 van de wet van 1985 is vastgesteld om de uitoefening van het beroep van tandarts door Italiaanse onderdanen in de andere lidstaten te regelen. Bijgevolg kan die bepaling niet aldus worden uitgelegd, dat zij een met het recht van vestiging strijdige toepassing mogelijk maakt van artikel 11, sub b, van het decreto legislativo van 1946, zoals gewijzigd bij de wet van 1964, dat iedereen die in Italië een beroep in de

gezondheidssector uitoefent, in staat stelt, bij overbrenging van zijn woonplaats naar een andere lidstaat op zijn verzoek ingeschreven te blijven op de lijst van de orde. De Italiaanse Republiek voegt daaraan toe, dat om iedere twijfel weg te nemen, in het in haar antwoord op het met redenen omkleed advies aangekondigde wetsontwerp wordt gepreciseerd dat die mogelijkheid voor tandartsen van alle lidstaten geldt.

- 31 In dit verband moet worden vastgesteld, dat artikel 15 van de wet van 1985, die van na het decreto legislativo van 1946, zoals gewijzigd bij wet van 1964, dateert en enkel voor tandartsen geldt, het recht om bij overbrenging van de woonplaats naar een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen op de lijst van de orde ingeschreven te blijven, aan tandartsen van Italiaanse nationaliteit voorbehoudt.
- 32 Die bepaling bevat dus als zodanig een met de artikelen 48 en 52 van het Verdrag strijdige discriminatie op grond van nationaliteit.
- 33 De betrekkingen tussen de wet van 1985 en het decreto legislativo van 1946, zoals gewijzigd bij de wet van 1964, buiten beschouwing latend, zij er echter aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de ongewijzigde handhaving in de wettelijke regeling van een lidstaat van een bepaling die in strijd is met een verdragsbepaling, aanleiding geeft tot een dubbelzinnige feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in een toestand van onzekerheid worden gehouden over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen, en dat de betrokken lidstaat dus, door een dergelijke bepaling te handhaven, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nakomt (zie onder meer arresten van 15 oktober 1986, Commissie/Italië, 168/85, Jurispr. blz. 2945, punt 11; 25 juli 1991, Commissie/Italië, C-58/90, Jurispr. blz. I-4193, punten 12 en 13, en 29 oktober 1998, Commissie/Griekenland, C-185/96, Jurispr. blz. I-6601, punt 32).

34 Daaruit volgt dat de Italiaanse Republiek, door artikel 15 van de wet van 1985 te handhaven, dat bij overbrenging van de woonplaats naar een andere lidstaat de mogelijkheid om op de lijst van de orde ingeschreven te blijven, voorbehoudt aan tandartsen van Italiaanse nationaliteit, de krachtens de artikelen 48 en 52 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

35 De tweede grief van het beroep van de Commissie is dus eveneens gegrond.

36 Gelet op al het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek:

— door te dulden dat het decreto legislativo van 1946, ofschoon gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 1991, op zodanige wijze wordt gehandhaafd dat voor tandartsen die in Italië praktiseren, in feite een woonplaatsvereiste blijft gelden,

— door artikel 15 van de wet van 1985 te handhaven, die verwijst naar artikel 1 van de wet van 1964, op grond waarvan enkel tandartsen van Italiaanse nationaliteit bij overbrenging van hun woonplaats naar een andere lidstaat op de lijst van de orde ingeschreven kunnen blijven,

de krachtens de artikelen 48 en 52 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 37 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) — Door te dulden dat decreto legislativo nr. 233 van het voorlopig staats­hoofd van 13 september 1946, betreffende de heroprichting van de orden van de beroepen in de gezondheidssector en de regeling van de uitoefening van die beroepen, ofschoon gewijzigd bij artikel 9 van wet nr. 362 van 8 november 1991 betreffende de regels voor reorganisatie van de farmaceutische sector, op zodanige wijze wordt gehandhaafd dat voor tandartsen die in Italië praktiseren, in feite een woonplaatsvereiste blijft gelden,

— door artikel 15, dat deel uitmaakt van titel IV van wet nr. 409 van 24 juli 1985, betreffende het beroep van tandarts en de bepalingen betreffende

het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten door tandartsen die onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschappen zijn, te handhaven, die verwijst naar artikel 1 van wet nr. 1398 van 14 december 1964, houdende wijziging en aanvulling van wet nr. 736 van 10 juli 1960 wat de inschrijving op de lijst betreft van de Italiaanse leden van de beroepen in de gezondheidssector die in het buitenland wonen, op grond waarvan enkel tandartsen van Italiaanse nationaliteit bij overbrenging van hun woonplaats naar een andere lidstaat op de lijst van de orde ingeschreven kunnen blijven,

is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG en 43 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Gulmann	Skouris	
Puissochet	Schintgen	Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 januari 2001.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

C. Gulmann