FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 30. marts 1995 *

1. I den foreliggende sag har Kommissionen påstået kendt for ret, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 19 i Rådets direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser [1] (herefter benævnt »direktivet om anerkendelse«), og efter artikel 1 i Rådets direktiv 78/687/EØF af 25. juli 1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som tandlæge [2] (herefter benævnt »direktivet om samordning«), idet den ved lov nr. 471 af 31. oktober 1988 (herefter benævnt »1988-loven«) for så vidt angår medicinske og kirurgiske kandidater har udsat den frist, som er fastlagt i nævnte artikel 19, til det akademiske år 1984/1985.

2. Direktivet om samordning fastsætter de uddannelsesbetingelser, som medlemsstaterne skal gøre adgangen til tandlægevirksomhed afhængig af. Det udgør en forløber for den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser og omfatter krav om minimumsnormer, der skal yde garanti for den lægelige behandlings høje kvalitetsniveau. De fastlagte kriterier vedrører kvaliteten af den modtagne undervisning [3] og uddannelsens samlede varighed [4].

3. Direktivet om anerkendelse opstiller bl.a. i artikel 2 et princip, hvorefter alle medlemsstater forpligter sig til på deres område at give de eksamensbeviser, der er udstedt af andre medlemsstater [5], samme gyldighed som de eksamensbeviser, de selv udsteder.

4. I artikel 19 i direktivet om anerkendelse, som er centralt for den foreliggende sag, bestemmes:

»Fra det tidspunkt, hvor Italien træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv, anerkender medlemsstaterne med henblik på udøvelsen af de former for virksomhed, der er omhandlet i artikel 1 i dette direktiv, de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 233, s. 1.

2 — A.st., s. 10.

3 — Artikel 1, stk. 1, litra a), b), c), d) og e), i det nævnte direktiv.

4 — Artikel 1, stk. 2, i det nævnte direktiv, dvs. fem års teoretiske og praktiske studier.

5 — I direktivets artikel 3 opstilles en udtømmende liste over de nationale eksamensbeviser, der skal anerkendes uden videre.

læger, der i Italien udstedes til personer, som har begyndt deres lægeuddannelse på universitetsniveau senest atten måneder efter meddelelsen af dette direktiv, ledsaget af en attestation, udstedt af de kompetente italienske myndigheder, som bekræfter, at disse personer faktisk og retmæssigt og som hovedbeskæftigelse har udøvet de i artikel 5 i direktiv 78/687/EØF omhandlede former for virksomhed i Italien i mindst tre på hinanden følgende år i løbet af de fem år, der går forud for udstedelsen af attestationen, og at disse personer er bemyndiget til at udøve de pågældende former for virksomhed på samme betingelser som indehavere af de i artikel 3, litra f), i nærværende direktiv omhandlede eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser.

Undtaget fra det i første afsnit omhandlede krav om tre års praksis er personer, som har gennemført studier af mindst tre års varighed, der af de kompetente myndigheder attesteres som svarende til den i artikel 1 i direktiv 78/687/EØF omhandlede uddannelse.«

5. Den Italienske Republik gennemførte direktiverne i 1985 ved at oprette et tandlægeerhverv [6] og begrænse retten til at udøve dette erhverv til personer med kandidateksamen i odontologi og tandteknik samt medicinske og kirurgiske kandidater med speciale i odontologi [7].

6. Ved 1988-loven, der består af en enkelt artikel, blev der åbnet adgang til tandlægeerhvervet gennem optagelse i tandlægeregistret for kandidater indskrevet på lægestudiet i de akademiske år 1980-1985:

»1) Medicinske og kirurgiske kandidater, der har været indskrevet på det medicinske og kirurgiske studium i de akademiske år 1980/1981, 1981/1982, 1982/1983, 1983/1984 og 1984/1985, og har opnået ret til at praktisere, har ret til at søge optagelse i tandlægeregistret med henblik på at udøve den i artikel 2 i lov nr. 409 af 24. juli 1985 omhandlede virksomhed.

2) Muligheden for at gøre brug af denne ret udløber den 31. december 1991« [8].

7. Det er netop denne bestemmelse, som Kommissionen anser for uforenelig med artikel 19 i direktivet om anerkendelse og artikel 1 i direktivet om samordning.

6 — Lov nr. 409 af 24.7.1985 (herefter benævnt »1985-loven«), jf. artikel 1 og 2.

7 — A.st., artikel 1.

8 — GURI nr. 262 af 8.11.1988.

8. Da Den Italienske Republik hverken har svaret på Kommissionens åbningsskrivelse [9] eller på den begrundede udtalelse [10], har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. februar 1993 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik ved at vedtage 1988-loven har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19 i direktivet om anerkendelse og artikel 1 i direktivet om samordning.

9. Ifølge Kommissionen gøres i artikel 1 i direktivet om samordning adgangen til at udøve tandlægevirksomhed afhængig af, at den pågældende er i besiddelse af et eksamensbevis, som opfylder ganske præcise uddannelseskrav. I artikel 19 i direktivet om anerkendelse opstilles en undtagelsesordning udelukkende for Italien. Ved at give visse læger mulighed for at påberåbe sig denne undtagelsesordning efter den frist, der er fastsat i fællesskabsretten, har 1988-loven udvidet adgangen til at udøve virksomhed som tandlæge til at omfatte personer, som ikke er i besiddelse af et eksamensbevis, der opfylder de fællesskabsretlige krav ud over de i direktivet omhandlede tilfælde, og Den Italienske Republik har derfor ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til ovennævnte artikel 19 og 1.

10. Den Italienske Republik bestrider det påståede traktatbrud og gør gældende, at direktiverne om anerkendelse og samordning (herefter benævnt »1978-direktiverne« eller »1978-ordningen«) ikke forbyder en ensidig forlængelse af de overgangsforanstaltninger, som alene gælder for Italien.

11. Artikel 2 i direktivet om anerkendelse opstiller et almindeligt princip, hvorefter enhver fællesskabsborger, der er i besiddelse af et eksamensbevis eller tilsvarende kvalifikationsbevis opnået i en medlemsstat [11], efter at de nye bestemmelser er trådt i kraft, frit kan udøve virksomhed som tandlæge [12] i de andre medlemsstater, *i det omfang hans kvalifikationsbeviser eller tilsvarende eksamensbeviser opfylder de minimumskrav til uddannelse, som opstilles i artikel 1 i direktivet om samordning* [13].

12. Gennem 1978-direktiverne har fællesskabslovgiver villet understrege de særlige karakteristika ved tandlægevirksomhed set i forhold til lægevirksomhed [14]. En præcis definition gives desuden i artikel 5 i direktivet om samordning [15].

13. Før 1978 var tandlægeerhvervet ikke reguleret i Italien, og almindelige læger

9 — Skrivelse af 19.10.1990.

10 — Af 28.11.1991.

11 — Jf. direktivets artikel 3.

12 — Jf. artikel 1 i direktivet om anerkendelse og artikel 5 i direktivet om samordning.

13 — Vedrørende kvalitative og kvantitative krav.

14 — Se bl.a. fjerde og syvende betragtning til direktivet om samordning.

15 — Dette er ikke tilfældet for så vidt angår lægevirksomhed, jf. Rådets direktiver 75/362/EØF og 75/363/EØF af 16.6.1975 (EFT L 167, s. 1 og 14).

kunne udøve denne virksomhed. Som følge af de nye fællesskabsregler skal der i denne medlemsstat oprettes en ny uddannelse og et nyt erhverv [16]. Fællesskabslovgiver har taget særligt hensyn til denne situation [17] gennem en undtagelsesordning for Italien.

14. Skønt 1978-systemet således trådte i kraft i hele Fællesskabet den 28. januar 1980, fandt det først anvendelse i Italien fra den 28. juli 1984 [18], nemlig seks år efter dets meddelelse. Dertil kommer, at italienske »tandlæger efter den gamle ordning« har fået tilstået gunstigere vilkår end tilsvarende tandlæger fra andre medlemsstater.

15. Artikel 7 i direktivet om anerkendelse opretholder retten til at udøve det nyregulerede erhverv for tandlæger efter den gamle ordning med tandlægeuddannelser, der ikke opfylder de krav, som er fastlagt i direktivet om samordning. For at kunne udnytte disse regler skal man opfylde følgende betingelser:

a) *udelukkende beviser for tandlægeeksamen bestået før den 28. januar 1980 giver fri adgang til erhvervet og dets udøvelse*

b) på betingelse af, at der føres *bevis for udøvelsen af den pågældende virksomhed* gennem en attestation, som bekræfter, at disse kandidater faktisk og retmæssigt har udøvet de pågældende former for virksomhed i mindst tre på hinanden følgende år i løbet af de fem år, der går forud for attestationens udstedelse.

16. Direktivet om anerkendelse stiller altså krav om opfyldelse af to kumulative betingelser: eksamen skal være bestået *før 1978-systemets ikrafttræden*, og der skal føres bevis for, at man i særlig grad har praktiseret den pågældende virksomhed.

17. For Italien opstiller fællesskabslovgiveren en ordning, der er endnu mere gunstig. Som bestemt ved artikel 19 i direktivet om anerkendelse giver denne undtagelsesordning *læger*, som er blevet kandidater, *efter at dette system for Italien er trådt i kraft*, adgang til tandlægeerhvervet på samme betingelser som

16 — Trettende betragtning til direktivet om anerkendelse og syvende betragtning til direktivet om samordning.

17 — Syvende betragtning til direktivet om samordning; trettende, fjortende og femtende betragtning til direktivet om anerkendelse.

18 — Jf. artikel 24 i direktivet om anerkendelse og artikel 8 i direktivet om samordning. Direktiverne blev meddelt samtlige medlemsstater den 28.7.1978 (punkt 1 i Kommissionens stævning).

tandlæger, hvis eksamensbeviser opfylder de fællesskabsretlige krav. For at have ret til at udnytte denne ordning, kræves det dog, at tre kumulative betingelser er opfyldt:

1) Den Italienske Republik skal efterkomme direktivet om anerkendelse (bl.a. udstede eksamensbeviser udelukkende for tandlæger, som opfylder de betingelser, der stilles i direktiverne; anerkende tandlægeeksamensbeviser fra andre medlemsstater på de betingelser, som de to direktiver opstiller).

2) Den, der fremsætter anmodningen, skal være i besiddelse af det eksamensbevis, som gives til lægestuderende, der har *påbegyndt deres uddannelse på universitetsniveau før den 28. januar 1980.*

3) Han skal tillige kunne fremvise en attestation fra de kompetente nationale myndigheder, som bekræfter:

   a) at han i Italien faktisk og retmæssigt som hovedbeskæftigelse har udøvet tandlægevirksomhed i mindst tre på hinanden følgende år i løbet af de fem år, der går forud for udstedelsen af attesten, og

   b) at han er bemyndiget til at udøve denne virksomhed på samme betingelser som indehavere af de eksamensbeviser, der omhandles i artikel 3 i direktivet om anerkendelse (eller har et eksamensbevis, som står opført på den udtømmende liste, som medlemsstaterne har udfærdiget inden for rammerne af direktivet om anerkendelse).

18. 1988-loven udstrækker muligheden for at gøre brug af en undtagelsesordning til grupper af læger ud over dem, der er omfattet af artikel 19 i direktivet om anerkendelse, og er derfor klart i strid med den anden af de betingelser, som opstilles i denne artikel. *Den gør det derfor muligt for undtagelsesordningen at gælde langt uden for de tidsrum, der angives af fællesskabsretten.* Desuden stiller 1988-loven ikke krav om en fremlæggelse af den i artikel 19 nævnte attestation. Den Italienske Republik giver hermed personer, som er undtaget fra direktivets personelle anvendelsesområde, ret til at udøve tandlægeerhvervet.

19. Det princip, hvorefter enhver undtagelse fra de grundlæggende fællesskabsregler skal fortolkes snævert og deres anvendelsesområde begrænses, er blevet fastslået i Domstolens retspraksis inden for meget forskellige områder [19]. Domstolen har bl.a. til stadighed kendt dette for ret inden for området for arbejdskraftens frie bevægelighed [20]. I dom af 15. marts 1988, Kommissionen mod Græ-

19 — Jf. bl.a. de relevante domme, som Kommissionen citerer i sin replik, punkt 5, andet afsnit.

20 — Dom af 26.2.1975, sag 67/74, Bonsignore, Sml. s. 297, præmis 6, andet afsnit, af 23.3.1983, sag 77/82, Peskeloglou, Sml. s. 1085, præmis 12 og 13, og af 14.12.1989, sag C-3/87, Agegate, Sml. s. 4459, præmis 39, 40 og 41.

kenland [21], har Domstolen kendt for ret, at etableringsfriheden udgør et grundlæggende princip, og at enhver undtagelse herfra derfor må fortolkes snævert, og dens anvendelsesområde begrænses.

20. Dette princip finder i særdeleshed anvendelse inden for harmoniserede områder.

21. Ved ikke nøje at overholde de betingelser, der er fastlagt i artikel 19 i direktivet om anerkendelse, har Den Italienske Republik forsætligt og ensidigt undladt at opfylde de forpligtelser, som følger af 1978-direktiverne.

22. I modsætning til, hvad repræsentanten for den italienske regering gjorde gældende under retsmødet, har 1978-direktiverne i høj grad til formål at harmonisere uddannelsesbetingelserne inden for tandlægeerhvervet med henblik på dette erhvervs frie udøvelse inden for medlemsstaternes område [22]. Dette fremgår af præamblerne til 1978-direktiverne, bl.a. af fjerde betragtning til direktivet om anerkendelse [23] og tredje [24], fjerde [25], femte [26] og sjette [27] betragtning til direktivet om samordning.

23. Det argument, som den italienske regering har fremsat støttet på artikel 1, stk. 4, i direktivet om samordning og på dommen Tawil-Albertini [28], er ikke synderligt overbevisende. I den nævnte sag drejede det sig om en fransk statsborger, der var indehaver af et i Belgien anerkendt *libanesisk tandlægeeksamensbevis*. Domstolen kendte for ret, at en medlemsstats anerkendelse af et eksamensbevis, der er udstedt i et tredjeland, ikke forpligter de øvrige medlemsstater [29]. 1988-loven retter sig mod en ganske anden situation og vedrører forholdene mellem en medlemsstat og indehavere af *eksamensbeviser udstedt af denne medlemsstat*.

24. Før jeg fremsætter forslag til afgørelse, vil jeg understrege, at 1988-loven går imod *ratio legis* i 1978-direktiverne om harmonise-

21 — Sag 147/86, Sml. s. 1637, præmis 7, 8 og 9.

22 — Jf. M. Cassan: *L'Europe communautaire de la santé*, Coopération et développement, Édition Economica, 1989, s. 91, første og tredje afsnit, og s. 92, første afsnit; J. Pertek: »Professions médicales et paramédicales — Libre circulation — Reconnaissance des diplômes«, *Juris-Classeurs Europe*, Éditions Techniques, 1994, navnlig punkt 40-68.

23 — »... dette direktiv sigter mod anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger, som giver adgang til at udøve virksomhed som tandlæge, samt eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for specialtandlæger«.

24 — »af hensyn til den offentlige sundhed bør man inden for Fællesskabet sigte mod en fælles definition af de pågældende erhvervsudøveres virkefelt ...«.

25 — »medlemsstaterne sikrer straks efter iværksættelsen af dette direktiv, at tandlægeuddannelsen sætter den pågældende i stand til at udøve virksomhed, der indebærer forebyggelse, diagnose og behandling af misdannelser og sygdomme i tænderne, munden, kæberne og det omgivende væv«.

26 — »den samordning af udøvelsesbetingelserne, der fastsættes i dette direktiv ...«.

27 — »den samordning, der fastsættes i dette direktiv, vedrører tandlægers erhvervsmæssige uddannelse ...«.

28 — Dom af 9.2.1994, sag C-154/93, Sml. I, s. 451, præmis 11 og 12.

29 — A.st., præmis 13.

ring. Ved at skabe usikkerhed om harmoniseringen af betingelserne for tandlægeuddannelsen inden for Fællesskabet, tilsidesætter Den Italienske Republik det herved gennemførte princip om gensidig tillid og det ved 1978-direktiverne gennemførte princip om, at eksamensbeviser uden videre skal anerkendes [30]. Dertil kommer, at patienter, der er statsborgere i andre medlemsstater, og som rejser i Italien, efter fællesskabsordningens ikrafttræden med god grund kunne antage, at tandlæger i Italien med eksamensbevis fra denne medlemsstat opfylder de mindstekrav, som fællesskabsretten stiller til udøvelsen af dette erhverv. Gennemførelsen af 1988-loven giver erhvervsudøvere, der ikke har et eksamensbevis for en bestemt minimumsuddannelse, adgang til tandlægeerhvervet på de samme betingelser som kandidater efter artikel 2 i 1985-loven (med eksamensbeviser, der opfylder de fællesskabsretlige krav). Herved danner denne lov baggrund for en utilstedelig forvirring hos samtlige patienter inden for Fællesskabet.

25. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at fastslå, at der foreligger traktatbrud, og at bestemme som følger:

— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 19 i Rådets direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, og efter artikel 1 i Rådets direktiv 78/687/EØF af 25. juli 1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som tandlæge samt artikel 189 i EØF-traktaten, idet den ved lov nr. 471 af 31. oktober 1988 for så vidt angår medicinske og kirurgiske kandidater har udsat den frist, som er fastlagt i nævnte artikel 19, til det akademiske år 1984/1985.

— Den Italienske Republik bør betale sagens omkostninger.

30 — Den tidligere nævnte Tawil-Albertini-dom, præmis 11.