SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 31. Mai 2001 [1]

1. Mit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage macht die Kommission geltend, dass der zweite Ausbildungsgang, der in Italien den Zugang zum Zahnarztberuf eröffnet, und die Möglichkeit der gleichzeitigen Eintragung im Ärzteregister und im Zahnärzteregister, die in diesem Mitgliedstaat Ärzten geboten wird, die die Zahnheilkunde ausüben, mit der Richtlinie 78/687/EWG [2] nicht vereinbar seien.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Die Gemeinschaftsregelung*

2. Am 25. Juli 1978 erließ der Rat zwei Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung der Diplome der Zahnärzte [3] und über die Koordinierung ihrer Tätigkeiten [4].

3. Nach Artikel 1 der Koordinierungsrichtlinie machen die Mitgliedstaaten die Aufnahme und die Ausübung der Tätigkeiten des Zahnarztes unter den in Artikel 1 der Anerkennungsrichtlinie genannten Bezeichnungen vom Besitz eines in Artikel 3 der Koordinierungsrichtlinie genannten Diploms, Prüfungszeugnisses oder sonstigen Befähigungsnachweises abhängig, das bzw. der garantiert, dass der Betreffende im Verlauf seiner gesamten Ausbildungszeit die Kenntnisse und Erfahrungen erworben hat, die diese Richtlinie verlangt. Die zahnärztliche Ausbildung umfasst mindestens fünf Jahre theoretischen und praktischen Unterricht auf Vollzeitbasis.

4. Vor dem Erlass dieser Richtlinien und ihrer Umsetzung in italienisches Recht gab es in Italien den besonderen Beruf des Zahnarztes nicht, der in der Praxis von Ärzten ausgeübt wurde. Um dieser besonderen Situation Rechnung zu tragen,

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Zahnarztes (ABl. L 233, S. 10, im Folgenden: „Koordinierungsrichtlinie").

3 — Richtlinie 78/686/EWG des Rates für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. L 233, S. 1, im Folgenden: „Anerkennungsrichtlinie").

4 — Koordinierungsrichtlinie.

sieht Artikel 19 der Anerkennungsrichtlinie unter dem Titel „Kapitel VII — Übergangsvorschriften betreffend die besonderen Verhältnisse Italiens" Folgendes vor:

„Von dem Zeitpunkt an, zu dem Italien die Maßnahmen trifft, um dieser Richtlinie nachzukommen, erkennen die Mitgliedstaaten zum Zwecke der Ausübung der in Artikel 1 dieser Richtlinie genannten Tätigkeiten die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Ärzte an, die in Italien Personen ausgestellt wurden, die ihre Universitätsausbildung spätestens achtzehn Monate nach Bekanntgabe dieser Richtlinie begonnen haben, sofern ihnen eine Bescheinigung der zuständigen italienischen Behörden darüber beigefügt ist, dass sich die betreffenden Personen während der letzten fünf Jahre vor Ausstellung der Bescheinigung mindestens drei Jahre lang ununterbrochen in Italien tatsächlich und rechtmäßig sowie hauptsächlich den unter Artikel 5 der Richtlinie 78/687/EWG fallenden Tätigkeiten gewidmet haben und dass sie berechtigt sind, diese Tätigkeiten unter denselben Bedingungen auszuüben wie die Inhaber der Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise nach Artikel 3 Buchstabe f).

Von dem in Absatz 1 genannten Erfordernis einer dreijährigen Tätigkeit befreit sind Personen, die ein mindestens dreijähriges erfolgreiches Studium absolviert haben, über dessen Gleichwertigkeit mit der in Artikel 1 der Richtlinie 78/687/EWG genannten Ausbildung eine Bescheinigung der zuständigen Stellen vorliegt."

B — *Die italienischen Rechtsvorschriften*

5. Durch das Gesetz Nr. 409 vom 24. Juli 1985 mit dem Titel „Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee" [5] hat die Italienische Republik die Anerkennungs- und die Koordinierungsrichtlinie in ihre innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt.

6. Dieses Gesetz führte den Beruf des Zahnarztes in Italien ein und sieht vor, dass zur Ausübung dieses Berufs unter der Bezeichnung „odontoiatra" nur berechtigt ist, wer

— entweder die neue fünfjährige Fachausbildung eines Zahnarztes mit dem Diplom „laurea in odontoiatria e protesi dentaria" [6] abgeschlossen hat und zur Ausübung dieses Berufs zugelassen worden ist;

— oder die Grundausbildung eines Arztes mit dem Diplom „laurea in medicina e

5 — Einführung des Zahnarztberufs und Bestimmungen über das Niederlassungsrecht und das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr der Zahnärzte aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßige Beilage zum Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 190 vom 13. August 1985, im Folgenden: Gesetz Nr. 409/85.

6 — Diplom in Zahnheilkunde und Zahnprothetik.

chirurgia“ [7] abgeschlossen hat; zur Ausübung der Medizin und Chirurgie zugelassen worden ist und zusätzlich das Fachdiplom in Zahnheilkunde erworben hat. Die Mindestdauer der Ausbildung beträgt neun Jahre: sechs Jahre für die Ausbildung zum Arzt, denen sich drei Jahre der Spezialisierung auf dem Gebiet der Zahnheilkunde anschließen.

7. Nach Artikel 4 des Gesetzes Nr. 409/85 schließt die Eintragung im Zahnärzteregister die Eintragung in einem anderen Berufregister aus. Nach Artikel 5 können jedoch Ärzte mit einer Spezialisierung auf dem Gebiet der Zahnheilkunde neben ihrer Eintragung im Zahnärzteregister weiterhin im Ärzteregister eingetragen bleiben. Die Übergangsbestimmung in Artikel 20 dieses Gesetzes zwang die Ärzte ohne eine Spezialisierung, die ihre Ausbildung vor dem 28. Januar 1980 begonnen hatten, sich innerhalb von fünf Jahren vom Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 409/85 an, d. h. vor dem 28. August 1990, für die Eintragung in das Zahnärzteregister zu entscheiden, wenn sie die Absicht hatten, auf dem Gebiet der Zahnheilkunde tätig zu sein.

II — Vorverfahren

8. Mit Schreiben vom 9. April 1997 erhob die Kommission zwei Vorwürfe gegen die Italienische Republik:

— Der im Gesetz Nr. 409/85 vorgesehene zweite Ausbildungsgang entspreche nicht den Mindestanforderungen der Koordinierungsrichtlinie, die eine Ausbildung von mindestens fünf Jahren auf dem Gebiet der Zahnheilkunde verlange. Zudem entspreche diese Ausbildung genau dem italienischen Diplom eines Facharztes in Stomatologie gemäß Artikel 7 der Richtlinie 93/16/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise [8].

— Die Möglichkeit der gleichzeitigen Eintragung im Ärzteregister und im Zahnärzteregister, die den Ärzten im Sinne des Artikels 19 der Anerkennungsrichtlinie offen stehe, die hauptsächlich auf dem Gebiet der Zahnheilkunde tätig seien, sei weder mit der Anerkennungs- noch mit der Koordinierungsrichtlinie vereinbar.

9. In ihrem Antwortschreiben übermittelten die italienischen Behörden den Gesetzesentwurf Nr. 2653 über den Beruf des Zahnarztes, der nur einen Ausbildungsgang für diesen Beruf vorsieht [9].

7 — Diplom in Medizin und Chirurgie.

8 — ABl. L 165, S. 1.

9 — Fachausbildung mit dem Abschluss des Diploms „laurea in odontoiatria e protesi dentaria“.

10. In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme, die am 18. Mai 1998 zugestellt wurde, hielt die Kommission ihre Vorwürfe aufrecht. Mit Schreiben vom 16. Dezember 1998 übermittelten die italienischen Behörden eine Kopie des Gesetzesdekrets Nr. 386 vom 13. Oktober 1998 [10] mit dem Titel „Disposizioni in materia di esercizio della professione di odontoiatra, in attuazione dell'articolo 4 della legge 24 aprile 1998, n° 128".

11. Die Klage der Kommission wurde am 26. Mai 1999 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen. Die Kommission hat beantragt:

1. festzustellen, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Koordinierungsrichtlinie verstoßen hat, indem sie einen zweiten Ausbildungsgang für den Zugang zum Zahnarztberuf, der nicht mit der genannten Richtlinie in Einklang steht, und für Ärzte, die die Tätigkeiten eines Zahnarztes ausüben, die Möglichkeit ihrer gleichzeitigen Eintragung im Ärzteregister und im Zahnärzteregister aufrechterhalten hat;

2. der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

10 — GURI Nr. 260 vom 6. November 1998.

12. Die Italienische Republik beantragt:

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— hilfsweise, die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Zur Zulässigkeit der Klage

13. Die italienische Regierung erhebt zwei Einreden der Unzulässigkeit.

Zum ersten Unzulässigkeitsgrund

14. Erstens macht die italienische Regierung geltend, dass der gegen sie erhobene Vorwurf, den zweiten Ausbildungsgang und die Möglichkeit einer gleichzeitigen Eintragung in das Ärzteregister und in das

Zahnärzteregister aufrechterhalten zu haben, nicht der Wirklichkeit entspreche. Die streitigen Vorschriften seien streng genommen nicht aufrechterhalten worden, da sie nach dem Erlass der Koordinierungsrichtlinie und zu deren Umsetzung in das nationale Recht eingefügt worden seien.

15. Hätte die Kommission geltend machen wollen, dass die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 409/85 über den zweiten Ausbildungsgang und die gleichzeitige Eintragung im Ärzteregister und im Zahnärzteregister mit der Koordinierungsrichtlinie unvereinbar seien, hätte sie das Inkrafttreten und nicht die Aufrechterhaltung der Bestimmungen rügen müssen.

16. Die fehlerhafte Formulierung dieses Vorwurfs habe daher falsche Vorstellungen bei der Italienischen Republik erweckt und ihre Verteidigungsmöglichkeiten beeinträchtigt.

17. Diesem Argument kann nicht gefolgt werden.

18. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes muss die Kommission in einer nach Artikel 226 EG eingereichten Klageschrift die Rügen, über die der Gerichtshof entscheiden soll, genau angeben und zumindest in gedrängter Form die tatsächlichen und rechtlichen Umstände darlegen, auf die diese Rügen gestützt sind [11].

19. Ebenso wie das von der Kommission an den Mitgliedstaat gerichtete Mahnschreiben und ihre mit Gründen versehene Stellungnahme, die den Streitgegenstand abgrenzen [12], muss die Klageschrift den betroffenen Mitgliedstaat in die Lage versetzen, seine Verteidigung vorzubringen und die Gesamtheit der von der Kommission gegen ihn erhobenen Vorwürfe zurückzuweisen.

20. Diese Rechtsprechung richtet sich gegen Vertragsverletzungsverfahren, die durch eine Klageschrift eingeleitet worden sind, die wegen der Ungenauigkeit der vorgebrachten Rügen oder des Fehlens einer rechtlichen oder tatsächlichen Begründung die Verteidigungsrechte beeinträchtigt.

21. Im vorliegenden Fall wirft die italienische Regierung der Kommission vor, einen Ausdruck verwendet zu haben, der beinhalte, dass die streitigen nationalen Bestimmungen schon vor der Richtlinie bestanden hätten, während sie in Wirklichkeit nach ihr erlassen worden seien.

22. Die Möglichkeit eines Mitgliedstaats, sich zu verteidigen, hängt aber nicht von dem Zeitpunkt ab, zu dem die als gemeinschaftsrechtswidrig angesehenen nationalen Bestimmungen erlassen worden sind. Für die Vertragsverletzung spielt dieser Zeitpunkt keine Rolle, da es darauf ankommt, dass die gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Maßnahmen zu dem

11 — Vgl. als Beispiel aus neuerer Zeit Urteil vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-375/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1997, I-5981, Randnr. 35).

12 — Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 23).

Zeitpunkt, zu dem die von der Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegte Frist abläuft, fortbestehen [13].

23. Unter dem Gesichtspunkt der Verteidigungsrechte des beklagten Mitgliedstaats kommt es darauf an, dass dieser in der Lage ist, die Vorschriften seines nationalen Rechts, die als gemeinschaftsrechtswidrig angesehen werden, sowie ihren Inhalt zu bestimmen.

24. Diese sind in der Klageschrift genau bezeichnet.

25. Bei der Darlegung der ersten Rüge beanstandet die Kommission ausdrücklich den zweiten Ausbildungsgang, den das Gesetz Nr. 409/85 vorsieht [14]. Zur Begründung der zweiten an die Italienische Republik gerichteten Rüge verweist sie ebenfalls auf Artikel 20 dieses Gesetzes und das Urteil Nr. 100/89 der Corte costituzionale, nach dem eine gleichzeitige Eintragung im Ärzteregister und im Zahnärzteregister möglich bleibt [15].

26. Die italienische Regierung kann angesichts dieser genauen Angaben, die es ihr ermöglichten, den Inhalt der ihr vorgeworfenen Vertragsverletzung zu erkennen, nicht behaupten, dass sie nicht in der Lage gewesen sei, sich zu verteidigen. Folglich ist diese Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zum zweiten Unzulässigkeitsgrund

27. Die italienische Regierung macht zweitens geltend, dass die Kommission zur Begründung ihrer Klage nicht die Bestimmungen der Richtlinie angegeben habe, die angeblich nicht beachtet worden seien. Somit seien die Verpflichtungen, gegen die die Italienische Republik verstoßen haben solle, nicht benannt worden.

Zur Zulässigkeit der ersten Rüge

28. Was die Rüge in Bezug auf die Dauer des zweiten Ausbildungsgangs betrifft, den das Gesetz 409/85 vorsieht, so hat die Kommission angegeben, dass gegen die Verpflichtungen aus Artikel 1 der Koordinierungsrichtlinie verstoßen worden sei.

29. Die Kommission hat dargelegt, dass diese dreijährige Ausbildung auf dem Gebiet der Zahnheilkunde nicht die formellen Voraussetzungen dieses Artikels erfülle, der eine Fachausbildung von fünf Jahren verlange [16]. Damit hat sie die Italienische Republik eindeutig in die Lage versetzt, die

13 — Siehe z. B. Urteil vom 11. November 1999 in der Rechtssache C-315/98 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-8001, Randnr. 11).

14 — Randnr. 7 der Klageschrift.

15 — Ebenda, Randnr. 19.

16 — Ebenda, Randnr. 11.

Rechtsnorm zu erkennen, auf die ein Teil der Vertragsverletzungsklage gestützt ist, und somit ihre Verteidigung vorzubereiten.

30. Folglich ist die Klage der Kommission in diesem Punkt für zulässig zu erklären.

Zur Zulässigkeit der zweiten Rüge

31. Nach Ansicht der italienischen Regierung hat es die Kommission unterlassen, die Rüge bezüglich der gleichzeitigen Eintragung der Ärzte im Sinne von Artikel 19 der Anerkennungsrichtlinie im Ärzteregister und im Zahnärzteregister auf eine bestimmte Vorschrift der Koordinierungsrichtlinie zu beziehen. Aus diesem Grund sei die Klage für unzulässig zu erklären.

32. Bevor ich zu diesem Punkt Stellung nehme, möchte ich an bestimmte Grundsätze der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Unzulässigkeit erinnern.

33. Wie wir bereits gesehen haben, muss die Kommission in der Klageschrift die Rügen genau angeben, die sie geltend machen will, und in gedrängter Form die rechtlichen und tatsächlichen Umstände darlegen, auf die diese Rügen gestützt werden [17].

34. In einer Reihe von Urteilen hat der Gerichtshof zu Gründen der Unzulässigkeit Stellung genommen, die entweder auf die Unbestimmtheit des Klageantrags oder darauf gestützt wurden, dass die Kommission die Gemeinschaftsvorschriften, deren Verletzung einem Mitgliedstaat vorgeworfen wurde, nicht ausdrücklich benannt hatte.

35. In einem dieser Urteile hielt der Mitgliedstaat der Kommission die Unbestimmtheit des Klageantrags entgegen. Er machte geltend, dass diese die „Feststellung begehrt [habe], dass gegen die Richtlinie und ‚insbesondere' die Artikel 2, 3 und 8 der Richtlinie verstoßen worden sei. Nur ein Verstoß gegen die ausdrücklich benannten Bestimmungen der Richtlinie könne jedoch in Betracht kommen, während die allgemeine Rüge einer Zuwiderhandlung gegen die Richtlinie ausgeschlossen sei." [18].

Der Gerichtshof wies dieses Argument mit der Begründung zurück, die Artikel der Richtlinie, die die Kommission ausdrücklich genannt habe, hätten es der beklagten Regierung ermöglicht, zweifelsfrei zu erkennen, dass ihr ein Verstoß gegen eben diese Bestimmungen vorgeworfen worden sei. Das Adverb „insbesondere" sei im Sinne von „nämlich" verwendet worden, um genau diejenigen Artikel der Richtlinie

17 — Nr. 18 dieser Schlussanträge.

18 — Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 13).

zu benennen, die nicht eingehalten worden seien [19].

36. In derselben Rechtssache hatte der beklagte Mitgliedstaat vorgetragen, die Verletzung eines Artikels einer Richtlinie sei im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht aufgeführt und erstmals in der Klageschrift geltend gemacht worden. Der Gerichtshof stellte fest, dass der streitige Artikel zwar nicht ausdrücklich im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme angegeben worden sei, doch sei er in deren Text unter den von der Kommission angeführten Bestimmungen genannt worden. Die Einrede der Unzulässigkeit sei deshalb zurückzuweisen [20]. In einem neueren Urteil wurde derselbe Grundsatz angewendet [21].

37. In einem anderen Urteil machte der betroffene Mitgliedstaat geltend, dass die schriftliche Aufforderung zur Äußerung keine ein Vertragsverletzungsverfahren wirksam einleitende Handlung darstelle. Die Kommission habe ein Einheitsschreiben übersandt, in dessen Anhang mehrere Richtlinien aufgezählt seien, darunter die streitgegenständliche. Sie habe darüber hinaus erklärt, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag und nicht gemäß Artikel 141 EAG-Vertrag vorzugehen, um den es allein gehe [22].

Der Gerichtshof erinnerte zunächst daran, dass Artikel 141 EAG-Vertrag mit Artikel 169 EWG-Vertrag übereinstimme. Nach der Feststellung, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung eine schriftliche Aufforderung zur Äußerung zwangsläufig nur in einer knappen Zusammenfassung der Beanstandungen bestehen könne, verwies er darauf, dass das Verzeichnis im Anhang die streitgegenständliche Richtlinie enthalten habe, die ausdrücklich als Euratom-Richtlinie bezeichnet worden sei. Die Kommission habe die fehlende Angabe der einschlägigen Bestimmungen des EAG-Vertrags in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme nachgeholt, in der sie sich auf verschiedene Artikel dieses Vertrages bezogen habe. In ihrer Klageschrift habe sich die Kommission ebenfalls auf diese Vorschriften bezogen [23].

Der eigentliche Vorwurf der Kommission, nämlich die Nichtumsetzung der Richtlinie, habe sich während des Vorverfahrens nicht geändert. Der beklagte Mitgliedstaat habe daher keine Zweifel haben können, dass die Kommission ihm wegen der Nichtumsetzung der betreffenden Richtlinie eine Verletzung des EAG-Vertrags vorwerfe [24].

38. Selbst wenn diese Urteile nicht zahlreich sind und der Streitgegenstand nicht völlig identisch ist, bringen sie eine Tendenz zum Ausdruck, die für den Fall verdeutlicht werden sollte, dass der Gerichtshof über eine Einrede der Unzulässigkeit wegen Un-

19 — Ebenda, Randnr. 15.

20 — Ebenda, Randnrn. 16 bis 18.

21 — Urteil vom 9. November 1999, Kommission/Italien, Randnr. 38.

22 — Urteil vom 29. Juni 1995 in der Rechtssache C-135/94 (Kommission/Italien, Slg. 1995, I-1805, Randnr. 3).

23 — Ebenda, Randnr. 8.

24 — Ebenda, Randnrn. 9 und 10.

genauigkeit der Klageschrift in einem Vertragsverletzungsverfahren befinden muss.

39. Angesichts dieser Rechtsprechung lässt sich eine erste Feststellung treffen: Wenn die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, deren Verletzung gerügt wird, in der ein oder anderen Weise genannt werden, ist die auf die ungenügende Bestimmtheit der Klage gestützte Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen. Es ist ausreichend, dass im Mahnschreiben der Rechtsakt — z. B. der Vertrag oder die Richtlinie —, der die einschlägigen Bestimmungen enthält, angeführt wird, sofern diese Bestimmungen dann in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift angegeben werden. An welcher Stelle die Bestimmungen genannt werden, spielt keine große Rolle, denn es ist nicht vorgeschrieben, dass sie im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme oder im Klageantrag genannt werden. Es reicht aus, wenn sie im Text dieser Dokumente als von der Kommission zur Stützung ihrer Klage vorgebracht zu finden sind.

40. Man kann sich fragen, ob man noch weiter gehen und die genannte Rechtsprechung in dem Sinne interpretieren muss, dass die Bezugnahme auf die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen, die in den erwähnten Fällen als ausreichend betrachtet wurde, in jedem Fall notwendig ist. Dann würde das Fehlen der genauen Bezugnahme auf die von dem Mitgliedstaat verletzte Bestimmung zur Unzulässigkeit der Klage führen.

Der Gerichtshof hat hervorgehoben, dass die Gemeinschaftsbestimmung zwar nicht ausdrücklich im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannt, doch an einer anderen Stelle erwähnt worden sei bzw. dass die Kommission die fehlende Angabe der einschlägigen Vorschriften des betreffenden Rechtsakts der Gemeinschaft in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift nachgeholt habe.

Diese Sorge, die der Frage gilt, ob die betreffenden Rechtsakte genannt worden sind, könnte eine Zitierpflicht zu Lasten der Kommission mit sich bringen.

41. Meines Erachtens ist eine derart enge, auf einen Umkehrschluss gestützte Auslegung der genannten Urteile nicht die einzig mögliche. Es wäre überzogen, eine Vertragsverletzungsklage, in der die als verletzt gerügten Gemeinschaftsvorschriften nicht ausdrücklich genannt worden sind, abzuweisen, ohne zu prüfen, ob der betreffende Mitgliedstaat deren Inhalt nicht kennen konnte.

42. Bei der Diskussion darüber, wie genau eine Klage im Vertragsverletzungsverfahren formuliert sein muss, geht es offenkundig um die Möglichkeit der beklagten Regierung zur Durchführung ihrer Verteidigung. Sie kann den gegen sie erhobenen Vorwürfen nichts Überzeugendes entgegensetzen, wenn sie über den genauen Inhalt der Gemeinschaftsvorschriften, deren Verletzung ihr vorgeworfen wird, im Ungewissen bleibt.

43. In diese Richtung geht die genannte Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Verteidigungsrechten der Mitgliedstaaten, die wegen einer Vertragsverletzung verklagt werden [25], sowie die zum Inhalt der Klageschrift [26].

44. Eine Vertragsverletzungsklage ist folglich zulässig, auch wenn die Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die die Kommission als von dem beklagten Mitgliedstaat verletzt ansieht, nicht ausdrücklich genannt wird, sofern die von ihr angeführte Rechtsnorm eindeutig aus dem Vorverfahren und der Klageschrift abgeleitet werden kann.

45. Die Zulässigkeit der zweiten Rüge ist unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes zu untersuchen.

46. In der Klageschrift erklärt die Kommission, dass die Trennung zwischen dem Beruf des Zahnarztes und dem des Arztes in Italien nicht vollzogen sei, hat dies aber nicht mit einer genau bezeichneten Vorschrift einer der beiden Richtlinien in Verbindung gebracht.

47. Die Anerkennungsrichtlinie ist die einzige einschlägige Gemeinschaftsvorschrift, die die Kommission in dem Teil der Klageschrift genannt hat, der der zweiten Rüge gewidmet ist. Dort heißt es, dass „nach der ‚Anerkennungsrichtlinie' ein Arzt, der nur ein Diplom besitzt und zu nur einer beruflichen Tätigkeit zugelassen ist, nicht gleichzeitig im Ärzteregister und im Zahnärzteregister eingetragen sein darf" [27].

Gemeint sind damit die Ärzte, die Inhaber eines italienischen Diploms in Medizin und Chirurgie gemäß Artikel 19 der Richtlinie sind. Die Kommission legt dar, dass infolge des Urteils der Corte costituzionale Artikel 20 des Gesetzes 409/85 unanwendbar bleibt, wonach die Ärzte ohne eine Spezialisierung, die ihre Ausbildung vor dem 28. Januar 1980 begonnen hätten und eine zahnärztliche Tätigkeit ausübten, sich zwischen der Eintragung in das eine oder andere Register entscheiden müssten. Die gleichzeitige Eintragung im Ärzte- und im Zahnärzteregister sei weiterhin möglich.

48. Die Kommission hat auf diese Weise die zweite Rüge in der Klageschrift allein unter Hinweis auf die Anerkennungsrichtlinie umschrieben.

49. Sie hat aber in der Erwiderung eingeräumt, dass „die ‚Anerkennungsrichtlinie' weder in der mit Gründen versehenen Stellungnahme noch im Klageantrag aufgeführt ist" [28], und schließlich in diesem Verfahrensstadium präzisiert, dass „Artikel 1 der ‚*Koordinierungsrichtlinie*' 78/687 eindeutig die Grundlage für beide Rügen darstellt" [29].

25 — Nrn. 19 und 20 dieser Schlussanträge.
26 — Ebenda, Nr. 33.
27 — Randnr. 17.
28 — Randnr. 13.
29 — Ebenda, Randnr. 11, Hervorhebung meinerseits.

50. In Erwiderung auf die Unzulässigkeitseinrede der italienischen Regierung hat die Kommission daran erinnert, dass sie „in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift sorgfältig beschrieben hat, in welchem nationalen und gemeinschaftlichen *‚rechtlichen Rahmen'* die beiden mutmaßlichen Verletzungen der *‚Koordinierungsrichtlinie'* zu betrachten sind" [30].

51. Zwar ist Artikel 1 der Koordinierungsrichtlinie, der nach den Ausführungen der Kommission in der Erwiderung Ausgangspunkt für die Prüfung sein muss, ob die Italienische Republik die ihr vorgeworfenen Verletzungen begangen hat, in dem Abschnitt der Klageschrift über den rechtlichen Rahmen genannt worden.

Doch dient dieser rein beschreibende und auf beide Rügen bezogene Abschnitt nicht irgendeinem Nachweis. Zu keinem Zeitpunkt wird in diesem Verfahrensstadium eine Verbindung zwischen der Verletzung dieses Artikels und der Möglichkeit der gleichzeitigen Eintragung in die beiden Berufsregister hergestellt [31].

52. Die Koordinierungsrichtlinie wird ebenfalls im Antrag der Klageschrift zitiert, ohne dass hierzu irgendein besonderer Artikel erwähnt oder irgendeine rechtliche Begründung erfolgt.

53. Bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission in der Erwiderung ausführt, dass die Koordinierungsrichtlinie die rechtliche Grundlage für die zweite Rüge darstellt, ist zur Stützung dieses Klagegrundes somit nur die Anerkennungsrichtlinie in dem wirklich begründeten Teil der Rechtsakte im vorprozessualen und prozessualen Verfahren genannt worden.

54. Die Anstrengungen, die ein Mitgliedstaat unternimmt, um die rechtliche Grundlage einer an ihn gerichteten Rüge zu bestimmen, und die in grundlegenden Rechtserwägungen im Laufe des Verfahrens zum Ausdruck kommen können, dürfen nicht von der Kommission benutzt werden, um nachträglich Mängel des Vertragsverletzungsverfahrens zu heilen, wenn, wie im vorliegenden Fall, ein anfänglicher Begründungsmangel offenkundig wirklich irrige Vorstellungen des Mitgliedstaats bezüglich der ihm vorgeworfenen Vertragsverletzung hervorrufen konnte.

55. Demnach ist meines Erachtens davon auszugehen, dass die Kommission die Bedingungen nicht erfüllt hat, nach denen in der Klageschrift die genaue Rüge und die rechtlichen und tatsächlichen Umstände, auf die die Kommission diese Rüge stützt, anzugeben sind. Die zweite Rüge ist deshalb für unzulässig zu erklären.

30 — Ebenda, Randnr. 9.

31 — Es ist hinzuzufügen, dass dieser Artikel in der schriftlichen Aufforderung zur Äußerung (S. 2, 2. Absatz) zur Stützung der ersten Rüge genannt worden ist, und nicht, um die Rüge der gleichzeitigen Eintragung in beide Berufsregister zu rechtfertigen. Zur Erwähnung desselben Artikels in der mit Gründen versehenen Stellungnahme ist auszuführen, dass der zweite Hinweis (Randnr. 9) ebenso in dem Abschnitt enthalten ist, der sich mit der ersten Rüge beschäftigt, während sich der erste Hinweis (Randnr. 1) in dem Abschnitt befindet, der die Darlegungen zum rechtlichen Rahmen enthält. Dieser letzte Hinweis wird weder zur Stützung irgendeiner Rüge vorgebracht noch steht er in Zusammenhang mit einem bestimmten rechtlichen Nachweis.

IV — Zum Klagegrund eines nicht mit der Koordinierungsrichtlinie zu vereinbarenden zweiten Ausbildungsganges, der den Zugang zum Beruf des Zahnarztes eröffnet

Vorbringen der Parteien

56. Die Kommission trägt vor, dass der im Gesetz Nr. 409/85 vorgesehene zweite Ausbildungsgang in Zahnheilkunde die Bedingungen einer fünfjährigen Fachausbildung gemäß Artikel 1 der Koordinierungsrichtlinie offenkundig nicht erfülle.

57. Eine Spezialisierung im medizinischen Bereich könne nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/16 über Ärzte und zugleich in den der Anerkennungsrichtlinie über Zahnärzte fallen. Die Koordinierungsrichtlinie habe ausdrücklich die Schaffung einer neuen Berufsgruppe für die Ausübung der Zahnheilkunde unter einer anderen Bezeichnung als der des Arztes vorgesehen, die die Ärzte ohne eine Spezialisierung, die die Zahnheilkunde ausübten, habe ersetzen sollen. Aus diesem Grund würden die Ärzte — mit oder ohne Spezialisierung — nach Artikel 19 der Anerkennungsrichtlinie nicht ohne weiteres im Sinne dieser Richtlinie anerkannt. Anerkannt seien ausnahmsweise und übergangsweise nur diejenigen Ärzte, die ihre Ausbildung zum Arzt vor dem 28. Januar 1980 begonnen hätten.

58. Der zweite Ausbildungsgang für Zahnärzte habe daher bei der Umsetzung der Koordinierungsrichtlinie nicht aufrechterhalten werden können. Er entspreche überdies genau dem Diplom eines Facharztes in Stomatologie (odontostomatologia), das in Artikel 7 der Richtlinie 93/16 aufgeführt sei.

59. Die italienische Regierung meint dagegen, dass bei der Berechnung der Dauer dieser Ausbildung gewisse Studienzeiten zu berücksichtigen seien, die im Rahmen der Ausbildung zur Erlangung des Arztdiploms absolviert worden seien. Darüber hinaus verlange Artikel 1 der Koordinierungsrichtlinie nicht, dass die im Anhang genannte Ausbildung in einem einzigen Studiengang vermittelt worden sei, der ausschließlich auf die Erlangung eines Zahnarztdiploms ausgerichtet sei.

60. Nach Ansicht der Kommission ist unter einer Zahnarztausbildung von mindestens fünf Jahren im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Koordinierungsrichtlinie eine spezifische Fachausbildung auf dem Gebiet der Zahnheilkunde zu verstehen, die von Beginn bis Ende des Studiengangs, d. h. fünf Jahre, dauere.

61. Die italienische Regierung trägt vor, die Ansicht der Kommission, dass das eigentliche zahnärztliche Studium sich nach der Koordinierungsrichtlinie über die gesamte Ausbildungsdauer von fünf Jahren erstrecken müsse, finde nirgendwo in der Richtlinie eine Stütze. Der Anhang dieser Richt-

linie sehe nämlich weder eine Aufteilung der Ausbildungszeit zwischen den allgemeinmedizinischen Fächern und den spezifischen Fächern noch das gleichzeitige kombinierte Studium beider Arten von Fächern vor.

Würdigung

62. Nach Artikel 1 Absatz 1 der Koordinierungsrichtlinie machen die Mitgliedstaaten die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten des Zahnarztes unter den auf ihrem Gebiet geltenden Bezeichnungen vom Besitz eines Titels abhängig, der garantiert, dass der Betreffende im Verlauf seiner gesamten Ausbildungszeit angemessene Kenntnisse in verschiedenen zahnärztlichen Fächern und eine angemessene Erfahrung auf diesem Gebiet erworben hat.

63. In dieser Bestimmung heißt es: „Diese Ausbildung muss ihm die erforderlichen Fähigkeiten zur Ausübung aller Tätigkeiten der Verhütung, Diagnose und Behandlung von Anomalien und Krankheiten von Zähnen, Mund und Kiefer sowie der dazugehörigen Gewebe vermitteln."

64. Artikel 1 Absatz 2 bestimmt: „Eine solche zahnärztliche Ausbildung umfasst mindestens fünf Jahre theoretischen und praktischen Unterricht auf Vollzeitbasis, der die im Anhang aufgeführten Fächer umfasst, an einer Universität, an einem Hochschulinstitut mit anerkannt gleichem Niveau oder unter Aufsicht einer Universität."

65. Danach ist zwar eine für den Erwerb einer zahnärztlichen Ausbildung notwendige Gesamtstudiendauer von fünf Jahren festgelegt, doch wird nichts über die Zeit gesagt, die in diesem Zeitraum für jedes im Anhang zur Koordinierungsrichtlinie aufgezählte Fach aufgewendet werden muss.

66. Von den drei im Anhang aufgeführten Fächergruppen gehört nur die Gruppe c „Spezifische Fächer der Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde" zur zahnärztlichen Fachausbildung. Die Gruppen a „Grundfächer" und b „Medizinisch-biologische und allgemeinmedizinische Fächer" umfassen Fächer, deren Vermittlung für die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit ebenso notwendig ist wie für die Ausübung der Zahnheilkunde. Artikel 1 Absatz 2 sagt nichts über eine eventuelle Mindestzeit, die für die rein zahnärztlichen Fächer aufgewendet werden muss.

67. Der Aufzählung der Fächer geht lediglich der klare Hinweis voran, dass das Programm der Studien, die zum Titel des Zahnarztes führen, zumindest diese Fächer umfassen muss.

68. Stellt man darauf ab, dass die Richtlinie zur Dauer der Ausbildung schweigt, die von den Mitgliedstaaten für jedes Fach oder jede Fächergruppe vorgeschrieben werden muss, so spricht nichts gegen eine Ausbildung in den Fächern der Gruppe c des Anhangs, die kürzer als der in Artikel 1 Absatz 2 der Koordinierungsrichtlinie vorgesehene Fünfjahreszeitraum ist.

69. Die italienischen Behörden hätten danach das Recht, einen zweiten Ausbildungsgang beizubehalten, der sechs Jahre Ausbildung in Medizin und drei Jahre Fachausbildung in Zahnheilkunde umfasst.

70. Gegen eine solche Auslegung der Koordinierungsrichtlinie sprechen jedoch mehrere Gründe.

71. Man darf nämlich nicht außer Betracht lassen, dass die in Artikel 1 Absatz 2 der Koordinierungsrichtlinie vorgesehene Ausbildung ausdrücklich als „zahnärztliche Ausbildung" bezeichnet wird, was bedeutet, dass die fünf Jahre theoretischer und praktischer Studien, die sie umfasst, jeweils zu einem bedeutenden Teil dem Unterricht in zahnheilkundlichen Fächern vorbehalten sein müssen.

72. Darüber hinaus steht die Auslegung der italienischen Regierung meines Erachtens im Widerspruch zu einer einheitlichen Auslegung der Koordinierungsrichtlinie, die jedoch wegen ihres Regelungsgegenstands, d. h. der öffentlichen Gesundheit, unverzichtbar ist. Es wäre riskant, die Aufteilung der Zeit zwischen den zahnärztlichen und den anderen Fächern, die innerhalb der von dieser Richtlinie vorgeschriebenen Studiendauer vorgenommen werden muss, dem freien Ermessen der Mitgliedstaaten zu überlassen. Es könnte nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden, dass der dem Studium der spezifisch zahnärztlichen Fächer vorbehaltene Teil auf ein Minimum reduziert würde.

73. Nach italienischer Rechtslage bestehen zwei Ausbildungsformen nebeneinander, die zu dem gleichen Recht auf Zugang und Ausübung derselben Tätigkeit sowie zu der gleichen Anerkennung der entsprechenden Titel in der Gemeinschaft führen. Es kann nach der Berechtigung des Nebeneinanderbestehens von Ausbildungen gefragt werden, die trotz ihrer so unterschiedlichen Länge zu den gleichen Zugangs-, Ausübungs- und Anerkennungsbedingungen führen.

74. Nach alledem ist mangels einer genauen Angabe über die Ausgestaltung des Unterrichts innerhalb dieser fünf Jahre Artikel 1 Absatz 2 der Koordinierungsrichtlinie in dem Sinne auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, den Unterricht in den Fächern der Gruppe c, die im Anhang dieser Richtlinie aufgeführt sind, auf die gesamte nach diesem Artikel vorgeschriebene Dauer zu verteilen. Folglich ist meines Erachtens der Klage der Kommission insoweit stattzugeben.

V — Kosten

75. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Der Gerichtshof kann jedoch gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da die Kommission und die Italienische Republik teils obsiegt haben und teils unterlegen sind, sind sie jeweils zur Tragung ihrer eigenen Kosten zu verurteilen.

Ergebnis

76. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 78/687/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Zahnarztes verstoßen, indem sie einen Ausbildungsgang für den Zugang zum Beruf des Zahnarztes, der für die zahnärztliche Ausbildung nur drei Studienjahre vorsieht, aufrechterhalten hat.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.