FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 31. maj 2001 [1]

1. Med nærværende traktatbrudssøgsmål rejser Kommissionen tvivl om, hvorvidt den anden uddannelsesordning, der i Italien giver adgang til virksomheden som tandlæge, samt den mulighed, der i denne medlemsstat gives læger, der udøver virksomhed som tandlæger, for både at være optaget i læge- og i tandlægeregisteret, er i overensstemmelse med direktiv 78/687/EØF [2].

I — Retlig baggrund

A — *Fællesskabets retsforskrifter*

2. Den 25. juli 1978 udstedte Rådet to direktiver om henholdsvis gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for tandlæger [3] og samordning af deres virksomhed [4].

3. I samordningsdirektivets artikel 1 bestemmes, at medlemsstaterne skal gøre adgangen til virksomhed som tandlæge, der udøves under de i anerkendelsesdirektivets artikel 1 anførte titler, og udøvelsen af denne virksomhed afhængig af, at den pågældende er i besiddelse af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis, som omhandlet i anerkendelsesdirektivets artikel 3, idet eksamensbeviset skal yde garanti for, at den pågældende i løbet af sin samlede uddannelsestid har erhvervet fyldestgørende kundskaber og praktisk erfaring, som krævet i henhold til det pågældende direktiv. Den samlede tandlægeuddannelse omfatter mindst fem års studier med teoretisk og praktisk undervisning på heltidsbasis.

4. Før udstedelsen af disse direktiver og deres gennemførelse i italiensk ret fandtes der ikke et specifikt tandlægeerhverv i

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 25.7.1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som tandlæge (EFT L 233, s. 10, herefter »samordningsdirektivet«).

3 — Direktiv 78/686/EØF 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 (EFT L 233, s. 1, herefter »anerkendelsesdirektivet«).

4 — Samordningsdirektivet.

Italien, og denne virksomhed blev i praksis udøvet af læger. For at tage hensyn til denne særlige situation bestemmes følgende i anerkendelsesdirektivets artikel 19 under »Kapitel VII — Overgangsbestemmelser vedrørende den særlige situation i Italien«:

»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 læger, der i Italien udstedes til personer, som har begyndt deres lægeuddannelse på universitetsniveau senest 18 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.«

B — *De italienske retsforskrifter*

5. Ved lov nr. 409 af 24. juli 1985, »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], gennemførte Den Italienske Republik anerkendelsesdirektivet og samordningsdirektivet i national ret.

6. Ved denne lov indførtes tandlægeerhvervet i Italien, og under titlen »odontoiatra« reserveredes erhvervet personer, der havde fulgt:

— enten den nye særlige femårige tandlægeuddannelse, afsluttet med eksamensbeviset »laurea in odontoiatria e protesi dentaria« [6] og med tilladelse til at udøve tandlægevirksomhed

— eller en lægeuddannelse, afsluttet med eksamensbeviset »laurea in medicina e

5 — Lov om tandlægeerhvervet og de særlige bestemmelser vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser for tandlæger, som er statsborgere i en medlemsstat i Det Europæiske Fællesskab (GURI ordinært tillæg, nr. 190 af 13.8.1985, herefter »lov nr. 409/85«).

6 — Eksamensbevis i odontologi og tandproteser.

chirurgia« [7], der berettiger til at udøve virksomhed som læge og kirurg, og som er suppleret med et eksamensbevis for videreuddannelse inden for tandlægekunst. Uddannelsen varer minimum 9 år: seks års lægeuddannelse samt tre års videreuddannelse inden for tandlægeområdet.

7. Det bestemmes i artikel 4 i lov nr. 409/85, at optagelse i tandlægeregisteret er uforenelig med optagelse i ethvert andet erhvervsregister. I henhold til artikel 5 er det imidlertid tilladt læger, der er videreuddannede inden for tandlægekunst, at være optaget i både læge- og tandlægeregisteret. Ved overgangsbestemmelsen i lovens artikel 20 blev læger, der ikke var videreuddannede, og som havde påbegyndt deres uddannelse før den 28. januar 1980, og som havde til hensigt at virke som tandlæge, pålagt at vælge at lade sig optage i tandlægeregisteret inden for en frist på fem år fra ikrafttrædelsen af lov nr. 409/85, dvs. inden den 28. august 1990.

— Den anden uddannelsesordning, der er fastsat i lov nr. 409/85, opfylder ikke minimumskravene til uddannelse i samordningsdirektivet, der kræver mindst fem års uddannelse inden for tandlægekunst. Endvidere svarer denne uddannelse nøjagtig til det italienske eksamensbevis for speciallæge i stomatologi, der er omhandlet i artikel 7 i Rådets direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 om fremme af den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser [8].

— Det er i strid med anerkendelsesdirektivet og samordningsdirektivet at give læger, der er omhandlet i anerkendelsesdirektivets artikel 19, og som hovedbeskæftigelse udøver tandlægevirksomhed, mulighed for både at være optaget i læge- og i tandlægeregisteret.

II — Den administrative procedure

8. I sin åbningsskrivelse af 9. april 1997 fremførte Kommissionen to klagepunkter over for Den Italienske Republik:

9. I deres svar fremsendte de italienske myndigheder lovforslag nr. 2653 om tandlægeerhvervet, i henhold til hvilket der skulle fastsættes en enkelt ordning for adgang til erhvervet [9].

7 — Eksamensbevis i medicin og kirurgi.

8 — EFT L 165, s. 1.

9 — Den særlige uddannelse, som afsluttes med eksamensbeviset »laurea in odontoiatria e protesi dentaria«.

10. I sin begrundede udtalelse af 18. maj 1998 fastholdt Kommissionen sine klagepunkter. Ved skrivelse af 16. december 1998 fremsendte de italienske myndigheder en kopi af lovdekret nr. 386 af 13. oktober 1998 [10] med titlen »Disposizioni in materia di esercizio della professione di odontoiatra, in attuazione dell'articolo 4 della legge 24 aprile 1998, no 128«.

11. Kommissionens søgsmål blev registreret ved Domstolens Justitskontor den 26. maj 1999. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til samordningsdirektivet, idet den har opretholdt en anden uddannelsesordning for adgang til virksomheden som tandlæge, der ikke er i overensstemmelse med det pågældende direktiv, og har opretholdt muligheden for læger, der udøver virksomhed som tandlæger, for både at være optaget i læge- og i tandlægeregisteret.

2) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært, frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Formaliteten

13. Den italienske regering har fremsat to formalitetsindsigelser over for Kommissionen.

Den første formalitetsindsigelse

14. Den har for det første anført, at klagepunktet om, at den havde opretholdt den anden uddannelsesordning og muligheden for på én gang at være optaget i både læge- og i tandlægeregisteret, ikke var i

10 — GURI nr. 260 af 6.11.1998.

overensstemmelse med virkeligheden. De omtvistede bestemmelser har strengt taget ikke kunnet opretholdes, idet de blev vedtaget i den nationale lovgivning efter udstedelsen af samordningsdirektivet og med henblik på dettes gennemførelse.

15. Hvis Kommissionen havde villet gøre gældende, at bestemmelserne i lov nr. 409/85 om den anden uddannelsesordning og om samtidig optagelse i både læge- og tandlægeregisteret var uforenelige med samordningsdirektivet, skulle den i henhold til den italienske regering have rejst indsigelse mod bestemmelserne ved deres ikrafttræden snarere end ved deres opretholdelse.

16. Den fejlagtige formulering af dette klagepunkt har derfor fremkaldt en vildfarelse hos Den Italienske Republik og mindsket dens forsvarsmuligheder.

17. Denne indsigelse kan ikke tages til følge.

18. Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis påhviler det Kommissionen i ethvert søgsmål i medfør af artikel 226 EF præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på [11].

19. I lighed med Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens begrundede udtalelse, der begrænser sagens genstand [12], skal stævningen give den pågældende medlemsstat mulighed for at fremføre sit forsvar og tilbagevise de klagepunkter, som Kommissionen har fremført imod den.

20. Denne praksis er til hinder for traktatbrudssøgsmål, der indledes med en stævning, som tilsidesætter kontradiktionsprincippet, fordi de anførte klagepunkter er upræcise, eller fordi de retlige og faktiske forhold ikke er begrundet.

21. I denne sag kritiserer den italienske regering Kommissionen for at anvende en terminologi, der giver indtryk af, at de pågældende nationale bestemmelser allerede eksisterede, da direktivet blev udstedt, mens de i henhold til den italienske regering først blev vedtaget efter udstedelsen.

22. Det fremgår imidlertid ikke, at en medlemsstats mulighed for at fremføre sit forsvar afhænger af den dato, hvorpå de nationale bestemmelser, der anses for at være i strid med fællesskabsretten, er blevet vedtaget. Selve traktatbruddet er uafhængigt af denne dato, idet dette afhænger af eksistensen af foranstaltninger, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten

11 — Jf., som et eksempel af nyere dato, dom af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 35.

12 — Dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 23.

ved udløbet af den frist, Kommissionen har fastsat i dens begrundede udtalelse [13].

23. For så vidt angår den pågældende medlemsstats ret til kontradiktion er det vigtigt, at denne kan identificere de bestemmelser i den nationale lovgivning, der anses for at være i strid med fællesskabsretten, samt deres indhold.

24. Jeg skal herved bemærke, at disse bestemmelser udtrykkeligt anføres i stævningen.

25. I formuleringen af det første klagepunkt anfægter Kommissionen udtrykkeligt den anden uddannelsesordning, som er fastsat ved lov nr. 409/85 [14]. Til støtte for det andet klagepunkt, der fremføres over for Den Italienske Republik, henviser Kommissionen ligeledes til artikel 20 i ovennævnte lov og til dom nr. 100/89 afsagt af Corte costituzionale (den italienske forfatningsdomstol), hvoraf det fremgår, at det fortsat er muligt både at være optaget i læge- og i tandlægeregisteret [15].

26. I betragtning af disse præciseringer, som gjorde det muligt for den italienske regering at få kendskab til indholdet af traktatbruddet, kan denne ikke fastholde, at den ikke har været i stand til at fremføre sit forsvar. Formalitetsindsigelsen må derfor afvises.

Den anden formalitetsindsigelse

27. Den italienske regering har for det andet anført, at Kommissionen ikke til støtte for sine påstande har anført, hvilke bestemmelser i direktivet der ikke var overholdt. De forpligtelser, som Den Italienske Republik skulle have tilsidesat, var således ikke identificeret.

Formalitetsindsigelsens første klagepunkt

28. For så vidt angår klagepunktet vedrørende varigheden af den anden uddannelsesordning i lov nr. 409/85 skal jeg alene bemærke, at Kommissionen har præciseret, at traktatbruddet vedrører de forpligtelser, der er fastsat i samordningsdirektivets artikel 1.

29. Kommissionen har anført, at denne treårige uddannelse på tandlægeområdet ikke opfylder de formelle betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, hvori der kræves en særlig uddannelse på fem år [16]. Den har herved klart gjort det muligt for

13 — Jf. for eksempel dom af 11.11.1999, sag C-315/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8001, præmis 11.

14 — Punkt 7 i stævningen.

15 — Punkt 19 i stævningen.

16 — Punkt 11 i stævningen.

Den Italienske Republik at få kendskab til den retsregel, som en del af traktatbrudssøgsmålet er baseret på, og på det grundlag forberede sit forsvar.

30. Kommissionens søgsmål kan således for så vidt angår dette klagepunkt antages til realitetsbehandling.

Formalitetsindsigelsens andet klagepunkt

31. I henhold til den italienske regering har Kommissionen ikke kædet klagepunktet vedrørende muligheden for læger, der er omhandlet i anerkendelsesdirektivets artikel 19, for både at være optaget i læge- og i tandlægeregisteret sammen med nogen konkret bestemmelse i samordningsdirektivet. Søgsmålet må derfor afvises.

32. Inden jeg behandler dette punkt, skal jeg henlede opmærksomheden på en række principper i Domstolens faste praksis med hensyn til formalitetsspørgsmål.

33. Som jeg har anført, skal Kommissionen i sin stævning præcist angive de klagepunkter, den gør gældende, og kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på [17].

34. I en række domme har Domstolen taget stilling til grunde til afvisning af sager, der enten var baseret på, at de i stævningen nedlagte påstande var upræcise, eller at Kommissionen ikke formelt havde henvist til de fællesskabsforskrifter, som medlemsstaten skulle have tilsidesat.

35. I en af disse domme kritiserede medlemsstaten Kommissionen for, at de i stævningen nedlagte påstande var upræcise. Sidstnævnte anmodede om, »at det fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af direktivet, jf. »navnlig« artikel 2, 3 og 8. Kun en tilsidesættelse af bestemmelser i direktivet, der er udtrykkeligt nævnt, kan imidlertid tages i betragtning, men ikke et generelt klagepunkt om, at direktivet er blevet tilsidesat« [18].

Domstolen forkastede anbringendet med den begrundelse, at Kommissionen udtrykkeligt havde anført de relevante artikler i direktivet, og at sagsøgte på dette grundlag ikke kunne have været i tvivl om, at det blev gjort gældende, at der var sket en tilsidesættelse af disse konkrete bestemmelser. I henhold til Domstolen blev adverbiet »navnlig« anvendt i betydningen »særlig«

17 — Punkt 18 i nærværende forslag til afgørelse.

18 — Dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 13.

med henblik på klart at angive de artikler i direktivet, der var blevet tilsidesat [19].

36. I samme dom gjorde den pågældende medlemsstat gældende, at det ikke i konklusionen i den begrundede udtalelse var anført, at der skulle være sket nogen tilsidesættelse af en bestemmelse i et direktiv, idet dette klagepunkt blev fremsat for første gang i stævningen. Domstolen fastslog, at den omtvistede bestemmelse ganske vist ikke var udtrykkeligt nævnt i konklusionen i den begrundede udtalelse, men at den i selve udtalelsen var nævnt blandt de bestemmelser, som Kommissionen angav som relevante. Anbringendet til støtte for sagens afvisning måtte således forkastes [20]. I en senere dom anvendtes samme princip [21].

37. I en anden dom bestred den pågældende medlemsstat, at åbningsskrivelsen udgjorde en gyldig retsakt med henblik på indledning af den pågældende traktatbrudsprocedure. Den anførte, at Kommissionen havde fremsendt en åbningsskrivelse med standardiseret indhold, hvori der i bilaget blev opregnet en række direktiver, herunder det direktiv, som var genstand for sagen. Kommissionen havde endvidere erklæret at handle i henhold til EØF-traktatens artikel 169 i stedet for Euratom-traktatens artikel 141, som ellers var den eneste relevante artikel [22].

Domstolen fastslog først, at Euratom-traktatens artikel 141 var identisk med EØF-traktatens artikel 169. Efter at Domstolen havde påpeget, at åbningsskrivelsen i henhold til Domstolens faste praksis nødvendigvis kun kunne være en første, kortfattet sammenfatning af klagepunkterne, bemærkede den, at listen i bilaget indeholdt det i den pågældende sag omtvistede direktiv, der udtrykkeligt blev omtalt som et Euratom-direktiv. I henhold til Domstolen havde Kommissionen afhjulpet den manglende angivelse af de relevante bestemmelser i Euratom-traktaten i den begrundede udtalelse, hvori Kommissionen henviste til diverse artikler i denne traktat. I stævningen havde Kommissionen ligeledes henvist til disse bestemmelser [23].

Endelig præciserede Domstolen, at Kommissionens egentlige klagepunkt, nemlig den manglende gennemførelse af direktivet, ikke var blevet ændret under den administrative procedure. Den pågældende medlemsstat kunne derfor ikke have været i tvivl om, at Kommissionen kritiserede den for manglende gennemførelse af direktivet, dvs. et traktatbrud efter Euratom-traktaten [24].

38. Selv om der er tale om få domme, og selv om deres genstand ikke er fuldstændig identiske, mener jeg, at disse domme indeholder en tendens, som man må tage hensyn til, når Domstolen skal tage stilling til en formalitetsindsigelse, der er baseret

19 — Samme dom, præmis 15.

20 — Dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, jf. ovenfor, præmis 16, 17 og 18.

21 — Dom af 9.11.1999, Kommissionen mod Italien, jf. ovenfor, præmis 38.

22 — Dom af 29.6.1995, sag C-135/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1805, præmis 3.

23 — Samme dom, præmis 8.

24 — Samme dom, præmis 9 og 10.

på den upræcise karakter af en stævning om traktatbrud.

39. På baggrund af denne praksis kan man først og fremmest konstatere, at når der — på den ene eller den anden måde — henvises til de fællesskabsbestemmelser, som påstås at være blevet tilsidesat, afvises formalitetsindsigelser, der er baseret på, at stævningen ikke er tilstrækkelig præcis. Det er tilstrækkeligt, at den tekst — det være sig et direktiv, en traktat eller andet — som indeholder de relevante bestemmelser, anføres i åbningsskrivelsen, hvis bestemmelserne derefter angives i den begrundede udtalelse og i stævningen. Det er ikke afgørende, hvor disse henvisninger findes, eftersom der ikke består noget krav om, at de skal være indeholdt i den begrundede udtalelses konklusion og i de i stævningen nedlagte påstande. Det er tilstrækkeligt, at de findes i disse dokumenter, og at Kommissionen har henvist til dem til støtte for sit søgsmål.

40. Man kan rejse spørgsmålet, om man bør gå endnu længere og fortolke ovenstående praksis således, at henvisningen til de relevante fællesskabsbestemmelser, som i de ovennævnte sager blev anset for at være tilstrækkelig, under alle omstændigheder er nødvendig. Ud fra denne opfattelse ville manglen på en præcis henvisning til den bestemmelse, som medlemsstaten har tilsidesat, medføre, at søgsmålet blev afvist.

Domstolen har taget hensyn til, at den omtvistede fællesskabsbestemmelse, selv om den udtrykkeligt ikke var anført i konklusionen i den begrundede udtalelse, dog var nævnt et andet sted i denne udtalelse; eller endda, at Kommissionen havde afhjulpet den manglende angivelse af de relevante bestemmelser i den pågældende fællesskabsretsakt i den begrundede udtalelse og i stævningen.

Dette ønske om at efterprøve henvisningerne til de pågældende bestemmelser kan tolkes således, at Kommissionen er forpligtet til at angive henvisninger.

41. Jeg mener ikke, at en så indskrænkende fortolkning af ovennævnte domme, baseret på en modsætningsslutning, er den eneste mulige. Det ville være at gå for vidt at afvise et traktatbrudssøgsmål, hvori der ikke formelt henvises til den fællesskabsbestemmelse, der påstås tilsidesat, uden at undersøge, om den pågældende medlemsstat ikke har mulighed for at få kendskab til indholdet af bestemmelsen.

42. Det afgørende, når man undersøger, hvor præcist traktatbrudssøgsmålets ordlyd skal være, er naturligvis, om sagsøgte har mulighed for at tilrettelægge sit forsvar. Sagsøgte kan ikke fremsætte relevante indsigelser mod de fremførte klagepunkter, hvis medlemsstaten ikke er klar over, nøjagtig hvilke fællesskabsbestemmelser, den foreholdes at have tilsidesat.

43. Såvel Domstolens praksis, jf. ovenfor, vedrørende medlemsstaternes ret til kontradiktion, når der anlægges sag mod dem for traktatbrud [25], som ovennævnte praksis vedrørende stævningens indhold [26] taler for en sådan fortolkning.

44. Et traktatbrudssøgsmål kan således antages til realitetsbehandling, selv om der ikke udtrykkeligt henvises til den fællesskabsbestemmelse, som Kommissionen påstår, at sagsøgte medlemsstat har tilsidesat, når det klart fremgår af den administrative procedure og af stævningen, hvilken retsregel Kommissionen baserer sig på.

45. Formalitetsindsigelsens andet klagepunkt må undersøges i lyset af dette princip.

46. I stævningen forklarer Kommissionen, at adskillelsen af læger og tandlæger på ingen måde er fuldstændig i Italien, uden at den knytter denne regel til en konkret bestemmelse i et af de to direktiver.

47. Anerkendelsesdirektivet er den eneste relevante fællesskabsretsakt, som Kommissionen henviser til i den del af stævningen, der vedrører det andet klagepunkt. Det anføres, at anerkendelsesdirektivet udelukker, at en læge, som er indehaver af et enkelt eksamensbevis og et fagligt egnethedsbevis, optages både i læge- og i tandlægeregisteret [27].

De læger, der henvises til, er læger, som er indehavere af et italiensk eksamensbevis i medicin og kirurgi, jf. artikel 19 i ovennævnte direktiv. Kommissionen forklarer, at efter Corte costituzionale's dom anvendes artikel 20 i lov nr. 409/85, der pålægger læger, som ikke er videreuddannede, som har påbegyndt deres uddannelse før den 28. januar 1980, og som virker som tandlæger, at vælge mellem optagelse i det ene eller det andet register, fortsat ikke. Det er stadig muligt både at være optaget i læge- og i tandlægeregisteret.

48. Ved beskrivelsen af det andet klagepunkt i stævningen henviser Kommissionen således kun til anerkendelsesdirektivet.

49. Kommissionen erkendte imidlertid i replikken, at anerkendelsesdirektivet hverken nævnes i den begrundede udtalelse eller i de i stævningen nedlagte påstande [28], og angav endelig på samme stadium af proceduren, at det helt klart er *samordningsdirektivets* artikel 1, der udgør grundstenen for de to klagepunkter [29].

25 — Punkt 19 og 20 i nærværende forslag.
26 — Punkt 33 i dette forslag til afgørelse.
27 — Punkt 17.
28 — Punkt 13.
29 — Punkt 11, min fremhævelse, i dette forslag til afgørelse.

50. Som svar på den italienske regerings formalitetsindsigelse fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt at henlede opmærksomheden på, at den »[i den begrundede udtalelse og i stævningen] omhyggeligt havde beskrevet de »*retslige rammer*« — såvel de nationale som Fællesskabets — inden for hvilke de to formodede tilsidesættelser af »*samordnings*-«direktivet var begået« [30].

51. Det er korrekt, at der i den del af stævningen, der vedrører de juridiske rammer, henvises til samordningsdirektivets artikel 1, og at Kommissionen i replikken erklærer, at det er denne bestemmelse, der er relevant med henblik på de to overtrædelser, som Den Italienske Republik påstås at have begået.

Denne del, som er rent beskrivende, og som er fælles for de to klagepunkter, indeholder imidlertid ingen yderligere særlig angivelse af bestemmelsen. Der godtgøres på intet tidspunkt på dette stadium i proceduren nogen sammenhæng mellem overtrædelsen af bestemmelsen og muligheden for samtidig optagelse i to erhvervsregistre [31].

52. Samordningsdirektivet nævnes ligeledes i stævningens konklusion, uden at der henvises til nogen konkret bestemmelse og uden nogen retlig begrundelse.

53. Det forekommer således, at indtil Kommissionen i replikken præciserer, at samordningsdirektivet udgør det juridiske grundlag for det andet klagepunkt, er det kun anerkendelsesdirektivet, der er fremført til støtte for dette anbringende i en reelt begrundet del af akterne vedrørende den administrative procedure og retssagen.

54. En medlemsstats bestræbelser på at identificere retsgrundlaget for et klagepunkt, som er blevet den foreholdt, og som kan munde ud i væsentlige juridiske argumenter under proceduren, kan ikke anvendes af Kommissionen til efterfølgende at rette op på forhold i traktatbrudsproceduren, når det som i denne sag er klart, at den utilstrækkelige oprindelige begrundelse kunne fremkalde en reel vildfarelse hos medlemsstaten om det traktatbrud, som den foreholdtes.

55. Jeg mener derfor ikke, at Kommissionen har opfyldt kravet om, at den i stævningen præcist skal anføre klagepunktet samt de retlige og faktiske forhold, som den støtter disse klagepunkter på. Det andet klagepunkt bør derfor afvises.

30 — Punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

31 — Jeg skal tilføje, at henvisningen til denne bestemmelse i åbningsskrivelsen (side 2, andet afsnit) vedrører det første klagepunkt og ikke klagepunktet vedrørende samtidig optagelse i de to erhvervsregistre. For så vidt angår henvisningerne til samme bestemmelse i den begrundede udtalelse figurerer den anden henvisning (punkt 9) ligeledes i den del, der vedrører det første klagepunkt, mens den første henvisning (punkt 1) findes i den del, der vedrører redegørelsen for de juridiske rammer. Denne sidste henvisning er på ingen måde anført til støtte for noget klagepunkt eller knyttet til et konkret juridisk argument.

IV — Anbringendet om, at den anden uddannelsesordning for adgang til virksomheden som tandlæge ikke er i overensstemmelse med samordningsdirektivet

Parternes argumenter

56. Kommissionen gør gældende, at den anden uddannelsesordning, der er fastsat ved lov nr. 409/85, og hvori der afsættes tre år til tandlægeuddannelsen, klart ikke opfylder den udtrykkelige betingelse om en særlig uddannelse på fem år i samordningsdirektivets artikel 1.

57. I henhold til Kommissionen kan en speciallægeuddannelse ikke samtidig henhøre under direktiv 93/16 om læger og under anerkendelsesdirektivet, der vedrører tandlæger. I samordningsdirektivet fastsættes udtrykkeligt, at der oprettes en ny kategori af erhvervsudøvere, som er berettigede til at udøve tandlægekunst under en titel, der er forskellig fra lægetitlen, og som skal erstatte de læger, der ikke er videreuddannede, og som virker som tandlæger. Det er af denne grund, at det i anerkendelsesdirektivets artikel 19 fastsættes, at læger — uanset om de er speciallæger eller ej — ikke automatisk er omfattet af den gensidige anerkendelsesordning i medfør af anerkendelsesdirektivet. Anerkendelsen gives udelukkende som en midlertidig undtagelse, eftersom de pågældende skal have påbegyndt deres lægeuddannelse inden den 28. januar 1980.

58. Den anden uddannelse til tandlæge kunne således efter Kommissionens opfattelse ikke opretholdes efter gennemførelsen af samordningsdirektivet. Den svarer i øvrigt nøjagtigt til eksamensbeviset for speciallæge i stomatologi (odontostomatologia), der er omhandlet i artikel 7 i direktiv 93/16.

59. Den italienske regering anfører i sit svar, at man ved beregningen af varigheden af denne uddannelse skal medtage visse uddannelsesperioder, der gennemføres i løbet af lægeuddannelsen. Endvidere kræves det ikke i henhold til samordningsdirektivets artikel 1, at uddannelsen, der er omhandlet i bilaget, skal være opnået inden for rammerne af et enkelt uddannelsesforløb udelukkende med henblik på erhvervelse af en kandidateksamen som tandlæge.

60. Kommissionen fastholder, at der ved en tandlægeuddannelse på mindst fem år som omhandlet i samordningsdirektivets artikel 1, stk. 2, må forstås en særlig uddannelse på tandlægeområdet, som dækker et helt uddannelsesforløb, dvs. de fem år.

61. Den italienske regering anfører, at der ikke i bestemmelserne i samordningsdirektivet findes støtte for Kommissionens argument om, at det i direktivet kræves, at de specifikke tandlægestudier strækker sig over hele den femårige uddannelse. Faktisk forskriver bilaget intet hverken om en opdeling af studietiden mellem de alment

lægevidenskabelige fag og de specifikke fag eller om samtidig og kombineret undervisning i de to faggrupper.

Stillingtagen

62. Det fremgår af samordningsdirektivets artikel 1, stk. 1, at medlemsstaterne skal gøre adgangen til virksomhed som tandlæge, der udøves under de titler, der er gældende i deres medlemsstat, og udøvelsen af denne virksomhed afhængig af, at den pågældende er i besiddelse af et kvalifikationsbevis, der yder garanti for, at den pågældende i løbet af sin samlede uddannelsestid har erhvervet fyldestgørende kendskab til de forskellige discipliner inden for tandlægekunst samt fyldestgørende erfaring på området.

63. I henhold til ovennævnte bestemmelse skal »[d]enne uddannelse [...] sætte den pågældende i stand til at udøve virksomhed, der indebærer forebyggelse, diagnostik og behandling af misdannelser og sygdomme i tænderne, munden, kæberne og det omgivende væv«.

64. Endelig præciseres det i artikel 1, stk. 2, at »[d]en samlede tandlægeuddannelse omfatter mindst fem års studier med teoretisk og praktisk undervisning på heltidsbasis ved et universitet, ved en højere læreanstalt af tilsvarende niveau eller under tilsyn af et universitet, omfattende de i bilaget nævnte fag«.

65. Jeg skal bemærke, at selv om den samlede uddannelsestid, der er nødvendig for at opnå en tandlægeuddannelse, fastsættes til fem år, indeholder sidstnævnte bestemmelse intet om den tid, der i løbet af denne periode skal afsættes til hvert af de i bilaget til samordningsdirektivet nævnte fag.

66. Blandt de tre faggrupper, der er nævnt i bilaget, er det kun gruppe c), der under overskriften »Fag med direkte relation til tandlægevirksomhed« vedrører en uddannelse med direkte relation til tandlægevirksomhed. Gruppe a) og b), der henholdsvis har overskriften »Grundlæggende fag« og »Medikobiologiske og alment lægevidenskabelige fag«, omfatter fag, der er nødvendige med hensyn til udøvelsen af såvel læge- som tandlægevirksomhed. Artikel 1, stk. 2, indeholder imidlertid intet om en eventuel minimumslængde af studiet af fag, der direkte vedrører tandlægevirksomhed.

67. Det angives alene inden opremsningen af fagene, at det uddannelsesprogram, der skal føre frem til et kvalifikationsbevis som tandlæge, som et minimum skal omfatte disse fag.

68. Hvis man fastholder, at direktivet intet indeholder om, hvor stor en del af uddannelsen medlemsstaterne skal afsætte til hvert fag eller faggruppe, er intet til hinder for en uddannelse, som omfatter fagene i gruppe c) i bilaget, og som har en varighed på under de fem år, der er fastsat i samordningsdirektivets artikel 1, stk. 2.

69. De italienske myndigheder kunne ud fra denne opfattelse opretholde en anden uddannelsesordning, der består af en seksårig lægeuddannelse og en treårig videreuddannelse inden for tandlægeområdet.

70. En sådan fortolkning af samordningsdirektivet er imidlertid forbundet med flere vanskeligheder.

71. Man kan ikke se bort fra, at den uddannelse, der er omhandlet i samordningsdirektivets artikel 1, stk. 2, udtrykkeligt benævnes »tandlægeuddannelse«, hvilket forudsætter, at samtlige fem års studier med teoretisk og praktisk undervisning, som uddannelsen indeholder, omfatter væsentlig og relevant undervisning i fag, der vedrører tandlægekunst.

72. Endvidere forekommer den italienske regerings fortolkning mig at være i strid med en ensartet fortolkning af samordningsdirektivet, der er nødvendig på grund af direktivets formål, som er offentlig sundhed. Det ville være risikabelt at overlade det til medlemsstaterne inden for rammerne af den uddannelsesvarighed, der fastsættes i dette direktiv, frit at afgøre, hvorledes tiden skal fordeles mellem tandlægefag og andre fag. Der ville ikke være noget til hinder for, at den del af uddannelsen, der forbeholdes specifikke tandlægefag, ville blive reduceret til det mindst mulige.

73. I gældende italiensk ret består der på samme tid to uddannelsesordninger, der giver samme ret til adgang til og udøvelse af den samme virksomhed samt til samme anerkendelse af de tilsvarende eksamensbeviser inden for Fællesskabet. Man kan betvivle legitimiteten af på samme tid at have to uddannelsesordninger, som trods markante forskelle med hensyn til varighed, således indebærer identiske betingelser med hensyn til adgang, udøvelse og anerkendelse.

74. I lyset af det anførte og som følge af, at det i direktivet ikke præcist angives, hvorledes undervisningen skal tilrettelægges under disse fem år, må samordningsdirektivets artikel 1, stk. 2, læses således, at medlemsstaterne forpligtes til at fordele undervisningen i fagene under gruppe c) i bilaget til dette direktiv over hele den lovbestemte varighed, der fastsættes i denne bestemmelse. Jeg mener derfor, at Kommissionen bør gives medhold i sagen.

V — Sagens omkostninger

75. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Den Italienske Republik hver især delvis har tabt sagen, bør det bestemmes, at hver part bærer sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

76. Ud fra disse betragtninger foreslår jeg Domstolen følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 2, i Rådets direktiv 78/687/EØF af 25. juli 1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som tandlæge, idet den har opretholdt en uddannelsesordning for adgang til virksomheden som tandlæge, der begrænser uddannelsen på tandlægeområdet til tre års studier.

2) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.«