JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

31 päivänä toukokuuta 2001 [1]

1. Komissio katsoo käsiteltävänä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan, että Italian toinen koulutusjärjestelmä, joka pätevöittää hammaslääkärin ammattiin, ja hammaslääkärintointa harjoittavien lääkäreiden mahdollisuus tulla merkityiksi sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon ovat direktiivin 78/687/ETY [2] vastaisia.

I Sovellettavat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Neuvosto antoi 25.7.1978 kaksi direktiiviä, jotka koskevat hammaslääkärin tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista [3] ja hammaslääkärien toiminnan yhteensovittamista. [4]

3. Yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vaadittava henkilöiltä, jotka ryhtyvät harjoittamaan hammaslääkärintointa tai harjoittavat sitä käyttäen jotakin tunnustamisdirektiivin 1 artiklassa mainittua nimikettä, että heillä on sanotun direktiivin 3 artiklassa tarkoitettu tutkintotodistus, todistus tai muu sellainen muodollista kelpoisuutta osoittava asiakirja, joka takaa, että asianomainen on koulutuksensa aikana saanut kyseisessä direktiivissä vaaditut tiedot ja kokemuksen. Tällaisen hammaslääketieteellisen koulutuksen tulee kokonaisuudessaan käsittää vähintään viisi vuotta täysipäiväistä teoreettista ja käytännöllistä opetusta.

4. Italiassa ei ollut ennen näiden direktiivien antamista ja niiden saattamista osaksi Italian oikeusjärjestystä erityistä hammaslääkärin ammattia, ja käytännössä sitä

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Hammaslääkärintointa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 78/687/ETY (EYVL L 233, s. 10; jäljempänä yhteensovittamisdirektiivi).

3 — Hammaslääkärin tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 25 päivänä heinäkuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 78/686/ETY (EYVL L 233, s. 1; jäljempänä tunnustamisdirektiivi).

4 — Yhteensovittamisdirektiivi.

harjoittivat lääkärit. Tämän erityistilanteen huomioimiseksi tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa, jonka otsikkona on "VII luku — Italian erikoistilannetta koskevat siirtymäsäännökset", säädetään seuraavaa:

"Siitä ajankohdasta lähtien, jolloin Italia toteuttaa tämän direktiivin soveltamisen edellyttämät toimenpiteet, jäsenvaltioiden tulee tunnustaa tämän direktiivin 1 artiklassa tarkoitetun toiminnan harjoittamiseksi ne lääketieteen tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka Italiassa on annettu yliopistolliset lääketieteen opinnot viimeistään 18 kuukauden kuluttua tämän direktiivin tiedoksi antamisesta aloittaneille henkilöille, kun niiden liitteenä on Italian toimivaltaisten viranomaisten antama todistus, joka osoittaa, että nämä henkilöt ovat harjoittaneet Italiassa direktiivin 78/687/ETY 5 artiklassa tarkoitettua toimintaa tosiasiallisesti, luvallisesti ja pääasiallisesti vähintään kolme peräkkäistä vuotta todistuksen antamista edeltävien viiden vuoden aikana ja että näillä henkilöillä on oikeus harjoittaa mainittua toimintaa samoin edellytyksin kuin tämän direktiivin 3 artiklan f alakohdassa tarkoitettujen tutkintotodistusten, todistusten tai muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen haltijoilla.

Edellä 1 alakohdassa mainittua vaatimusta kolmen vuoden ammattikokemuksesta ei oteta huomioon, jos asianomaiset ovat suorittaneet vähintään kolmen vuoden opinnot, joiden toimivaltaiset viranomaiset todistavat vastaavan direktiivin 78/687/ETY 1 artiklassa mainittuja opintoja."

B *Italian lainsäädäntö*

5. Italian tasavalta on saattanut tunnustamis- ja yhteensovittamisdirektiivit osaksi kansallista oikeusjärjestystään 24.7.1985 annetulla lailla nro 409, jonka nimi on "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]

6. Tällä lailla on luotu Italiassa hammaslääkärin ammatti, ja sen harjoittaminen odontoiatra-nimikkeellä on varattu henkilöille, jotka ovat suorittaneet

— uuden viisi vuotta kestävän erityisen hammaslääkärikoulutuksen, jonka suorittamisesta saa laurea in odontoiatria e protesi dentaria tutkintotodistuksen, [6] ja jotka on tämän jälkeen laillistettu harjoittamaan hammaslääkärin ammattia, tai

— lääkärin peruskoulutuksen, jonka suorittamisesta saa laurea in medicina e

5 — Laki, joka koskee hammaslääkärin ammatin luomista ja säännöksiä sellaisten hammaslääkäreiden sijoittautumisvapaudesta ja palveluiden vapaasta tarjonnasta, jotka ovat Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nro 190, 13.8.1985, Supplemento ordinario, jäljempänä laki nro 490/85).

6 — Hammaslääketieteen ja hammasprotetiikan tutkintotodistus.

chirurgia -tutkintotodistuksen,[7] ja jotka on tämän jälkeen laillistettu harjoittamaan lääketiedettä ja kirurgiaa ja saaneet täydentävän hammaslääketieteellisen erikoistumistutkintotodistuksen. Koulutuksen vähimmäispituus on yhdeksän vuotta, joista kuusi vuotta on lääketieteellistä koulutusta ja kolme vuotta hammaslääketieteen alan erikoistumista.

7. Lain nro 409/85 4 §:ssä säädetään, että henkilöä ei voida samanaikaisesti merkitä sekä hammaslääkäriluetteloon että muita ammatteja koskeviin luetteloihin. Lain 5 §:ssä sallitaan kuitenkin, että hammaslääketieteeseen erikoistuneet lääkärit voivat säilyttää samanaikaisen merkinnän lääkäri- ja hammaslääkäriluettelossa. Tämän lain 20 §:n siirtymäsäännösten mukaan erikoistumattomien lääkäreiden, jotka aloittivat koulutuksensa ennen 28.1.1980, oli viiden vuoden määräajassa lain nro 409/85 voimaantulosta eli 28.8.1990 mennessä valittava merkintä hammaslääkäriluetteloon, jos he aikoivat harjoittaa tätä ammattia.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8. Komissio esitti Italian tasavallalle osoitetussa 9.4.1997 päivätyssä virallisessa huomautuksessa kaksi väitettä, joissa todetaan seuraavaa:

— Laissa nro 409/85 säädetty toinen koulutus on ristiriidassa yhteensovittamisdirektiivin sellaisten koulutusta koskevien vähimmäisedellytysten kanssa, joissa vaaditaan vähintään viisi vuotta kestävää hammaslääketieteellistä koulutusta. Tämä koulutus vastaa lisäksi tarkalleen lääkäreiden vapaan liikkuvuuden sekä heidän tutkintotodistustensa, todistustensa ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojensa vastavuoroisen tunnustamisen helpottamisesta 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/16/ETY[8] 7 artiklassa tarkoitettua italialaista tutkintotodistusta, joka koskee suun sairauksiin erikoistumista.

— Tunnustamis- ja yhteensovittamisdirektiivin kanssa on ristiriidassa se, että tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa tarkoitetut lääkärit, jotka harjoittavat pääasiallisesti hammaslääkärintointa, voidaan merkitä sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon.

9. Italian viranomaiset toimittivat vastauksensa yhteydessä hammaslääkärin ammattia koskevan lakiehdotuksen nro 2653, jossa mainitaan vain yksi tätä ammattia koskeva koulutusjärjestelmä.[9]

7 — Lääketieteen ja kirurgian tutkintotodistus.

8 — EYVL L 165, s. 1.

9 — Erityiskoulutus, jonka suorittamisesta saa "laurea in odontoiatria e protesi dentaria" -tutkinnon.

10. Komissio vetosi samoihin väitteisiin 18.5.1998 lähettämässään perustellussa lausunnossa. Italian viranomaiset toimittivat 16.12.1998 päivätyllä kirjeellään jäljennöksen 13.10.1998 annetusta asetuksesta nro 386,[10] jonka otsikko on "Disposizioni in materia de esercizio della professione di odontoiatra, in attuazione dell'articolo 4 della legge 24 aprile 1998, n° 128".

11. Komission nostama kanne kirjattiin yhteisöjen tuomioistuimessa 26.5.1999. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut yhteensovittamisdirektiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa tämän direktiivin vastaisen toisen koulutusjärjestelmän, joka pätevöittää hammaslääkärin ammattiin, ja koska se on sallinut menettelyn, jonka mukaan hammaslääkärintointa harjoittavat lääkärit ovat voineet tulla merkityksi sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon.

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

10 — GURI nro 260, 6.11.1998.

12. Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat

— toissijaisesti hylkää kanteen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Kanteen tutkittavaksi ottaminen

13. Italian hallitus on tehnyt kaksi oikeudenkäyntiväitettä komissiota vastaan.

Ensimmäinen tutkimatta jättämistä koskeva peruste

14. Italian hallitus vetoaa ensinnäkin siihen, että väite, jonka mukaan se menetteli virheellisesti pitäessään voimassa toisen koulutusjärjestelmän ja salliessaan samanaikaisen merkinnän sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon, ei vastaa todel-

lista tilannetta. Kyseisiä kansallisia säännöksiä ei sen mukaan voitu pitää voimassa, koska ne annettiin yhteensovittamisdirektiivin antamisen jälkeen ja sen täytäntöönpanemiseksi.

15. Italian hallitus katsoo, että osoittaakseen, että toista koulutusjärjestelmää ja kaksinkertaista merkintää sekä lääkärinettä hammaslääkärinluetteloon koskevat lain nro 490/85 säännökset ovat yhteensovittamisdirektiivin vastaisia, komission olisi pitänyt riitauttaa näiden säännösten voimaantulo eikä niiden voimassapitämistä.

16. Italian hallitus katsoo, että tämän väitteen virheellinen muotoilu johti Italian tasavaltaa harhaan ja heikensi sen puolustautumismahdollisuuksia.

17. Tätä perustetta ei voida hyväksyä.

18. Muistutettakoon, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on kaikissa EY 226 artiklan nojalla nostetuissa kanteissa ilmoitettava ne täsmälliset väitteet, joista yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonomaisesti ilmoitettava ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin väitteet perustuvat. [11]

19. Kuten komission jäsenvaltiolle esittämän virallisen huomautuksen ja komission antaman perustellun lausunnon, joilla rajataan oikeudenkäynnin kohde, [12] myös kanteen on oltava sellainen, että se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle mahdollisuuden puolustautua ja kumota komission sitä vastaan esittämät väitteet.

20. Tällaisen oikeuskäytännön kanssa ovat ristiriidassa sellaiset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat kanteet, joilla loukataan puolustautumisoikeuksia siksi, että kannekirjelmässä esitetyt väitteet ovat epätäsmällisiä tai koska oikeudellisia seikkoja tai tosiseikkoja koskevat perustelut puuttuvat.

21. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa Italian hallitus väittää komission menetelleen virheellisesti, kun se käytti sanamuotoja, joiden perusteella voitiin olettaa, että kyseessä olivat ennen direktiiviä annetut kansalliset säännökset, vaikka Italian hallituksen mukaan kyseessä olivat direktiivin jälkeen annetut säännökset.

22. Jäsenvaltion mahdollisuus puolustautua ei kuitenkaan riipu päivämäärästä, jona kansalliset yhteisön oikeuden vastaisiksi katsotut säännökset on annettu. Edes jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ei riipu tällaisesta päivämäärästä, vaan yhteisön oikeuden vastaisten toimien olemassaolosta komission perustellussa lau-

11 — Ks. esim. asia C-375/95, komissio v. Kreikka, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5981, 35 kohta).

12 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 23 kohta).

sunnossa asettaman määräajan päättyessä. [13]

23. Jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien kannalta olennaista on se, että valtiolle selviää, mitkä kansallisen oikeuden säännökset on katsottu yhteisön oikeuden vastaisiksi ja minkä sisältöisiä nämä säännökset ovat.

24. Tältä osin on todettava, että tällaiset säännökset on täsmällisesti yksilöity kannekirjelmässä.

25. Komission ensimmäinen väite on sanamuodoltaan sellainen, että siinä nimenomaisesti riitautetaan laissa nro 409/85 säädetty toinen koulutusjärjestelmä. [14] Komissio viittaa Italian tasavaltaa vastaan esittämänsä toisen väitteen tueksi myös edellä mainitun lain 20 §:ään ja Corte costituzionalen tuomioon nro 100/89, jonka mukaan on edelleen mahdollista tulla merkityksi sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon. [15]

26. Kun otetaan huomioon edellä mainitut täsmennykset, joiden perusteella Italian hallitus voi todeta väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen sisällön, Italian hallitus ei voi väittää, että se ei ole voinut puolustautua. Oikeudenkäyntiväite on näin ollen syytä hylätä.

Toinen tutkimatta jättämistä koskeva peruste

27. Italian hallitus väittää toiseksi, että komissio ei ilmoittanut kanteessaan, mitä direktiivin säännöksiä on jätetty noudattamatta. Italian hallitus väittää näin ollen, että niitä velvoitteita, joita Italian tasavallan väitetään jättäneen noudattamatta, ei yksilöity.

Ensimmäisen väitteen tutkittavaksi ottaminen

28. Laissa nro 409/85 säädetyn toisen koulutusjärjestelmän kestoa koskevan väitteen osalta on todettava, että komissio täsmensi, että kyseessä on yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklaa koskeva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen.

29. Komissio selvitti, että tällainen kolme vuotta kestävä hammaslääketieteellinen koulutus ei täytä tämän direktiivin 1 artiklassa säädettyjä nimenomaisia edellytyksiä, joiden mukaan vaaditaan viisi vuotta kestävä erityiskoulutus. [16] Italian tasavalta on näin ollen selvästi voinut

13 — Ks. esim asia C-315/98, komissio v. Italia, tuomio 11.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8001, 11 kohta).

14 — Kannekirjelmän 7 kohta.

15 — Ibidem, 19 kohta.

16 — Ibidem, 11 kohta.

todeta, mihin oikeussääntöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne osittain perustuu, ja valmistella puolustuksensa.

30. Edellä esitetystä seuraa, että komission nostama kanne on otettava tältä osin tutkittavaksi.

Toisen väitteen tutkittavaksi ottaminen

31. Italian hallitus väittää, että komissio ei vetoa mihinkään yhteensovittamisdirektiivin täsmälliseen säännökseen väitteessään, joka koskee tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa tarkoitettujen lääkäreiden merkintää sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon. Italian hallitus katsoo, että kanne on jätettävä tämän takia tutkimatta.

32. Ennen tämän kysymyksen arviointia on syytä tarkastella eräitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja tutkittavaksi ottamista koskevia periaatteita.

33. Kuten olen todennut, komission on ilmoitettava kanteessaan ne täsmälliset väitteet, joihin se vetoaa, sekä ilmoitettava yhteenvedonomaisesti ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin väitteet perustuvat. [17]

34. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut useissa tuomioissa tutkimatta jättämisen perusteita, jotka liittyvät siihen, että kanteessa esitetyt vaatimukset ovat epätarkkoja, tai siihen, että komissio ei ole nimenomaan viitannut sellaisiin yhteisön oikeussääntöihin, joita jäsenvaltion väitetään rikkoneen.

35. Eräässä tällaisessa tuomiossa jäsenvaltio väitti, että komission kanteessa esittämät vaatimukset olivat epätarkkoja. Komissio vaati "direktiivin ja 'varsinkin' sen 2, 3 ja 8 artiklan loukkaamisen toteamista. Jäsenvaltion mielestä kuitenkin vain nimenomaisesti mainittujen direktiivin säännösten rikkominen voidaan ottaa tutkittavaksi ja direktiivin rikkomista koskeva yleinen väite on jätettävä tutkimatta". [18]

Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän perusteen katsoen, että komission nimenomaisesti mainitsemien direktiivin artikloiden perusteella vastaajana oleva hallitus voi selvästi ymmärtää, että asia koski näiden nimenomaisten säännösten rikkomista. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että adverbia "varsinkin" käytettiin tarkoituksessa "erityisesti" osoittamaan täs-

17 — Ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

18 — Asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 13 kohta).

mällisesti direktiivin artikloista ne, joita ei ollut noudatettu. [19]

36. Kyseinen jäsenvaltio korosti kyseisessä asiassa, että perustellussa lausunnossa esitetyt vaatimukset eivät koskeneet direktiivin tietyn artiklan rikkomista ja että sen rikkomiseen vedottiin ensimmäistä kertaa kannekirjelmässä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikka olikin totta, että perustellussa lausunnossa esitetyt vaatimukset eivät muodollisesti koskeneet riidanalaista artiklaa, se kuitenkin mainittiin perustellun lausunnon tekstissä niiden säännösten joukossa, joihin komissio vetosi. Tutkimatta jättämistä koskeva peruste oli näin ollen hylättävä. [20] Tätä samaa periaatetta sovelletaan myös eräässä myöhemmin annetussa tuomiossa. [21]

37. Eräässä toisessa tuomiossa asianomainen jäsenvaltio kiisti, että virallisella huomautuksella voidaan pätevästi aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Se väitti, että komissio oli lähettänyt vakiosisältöisen virallisen huomautuksen, jonka liitteessä lueteltiin useita direktiivejä, joista yksi oli kanteen kohteena. Komissio ilmoitti lisäksi toimivansa ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan eikä Euratomin perustamissopimuksen 141 artiklan nojalla, vaikka vain jälkimmäinen soveltui asiaan. [22]

Yhteisöjen tuomioistuin muistutti ensinnäkin, että Euratomin perustamissopimuksen 141 artikla ja ETY:n perustamissopimuksen 169 artikla ovat identtiset. Se katsoi, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteltu lausunto voi pakostakin olla vain ensimmäinen suppea yhteenveto väitteistä, ja totesi tämän jälkeen, että liitteessä oleva luettelo sisälsi käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan direktiivin, jonka nimenomaisesti mainittiin olevan Euratomin perustamissopimuksen nojalla annettu direktiivi. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan se puute, että Euratomin perustamissopimuksen asiaankuuluviin määräyksiin ei ollut viitattu, korjattiin komission antamassa perustellussa lausunnossa, jossa viitattiin erinäisiin Euratomin perustamissopimuksen artikloihin. Komissio viittasi näihin määräyksiin myös kannekirjelmässään. [23]

Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi lopuksi, että komission varsinaista väitettä, nimittäin väitettä direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä, ei muutettu oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aikana. Asianomainen jäsenvaltio ei näin ollen voinut epäillä sitä, että komissio syytti sitä direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi Euratomin perustamissopimukseen liittyvien jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. [24]

38. Vaikka näitä tuomioita onkin vähän ja vaikka ne eivät koske täysin samoja asioita, ne kuvastavat mielestäni uutta suuntausta, jota yhteisöjen tuomioistuimen olisi hyö-

19 — Ibidem, 15 kohta.

20 — Em. asiassa komissio v. Saksa annettu tuomio, 16—18 kohta.

21 — Em. asiassa komissio v. Italia 9.11.1999 annettu tuomio, 38 kohta.

22 — Asia C-135/94, komissio v. Italia, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1805, 3 kohta).

23 — Ibidem, 8 kohta.

24 — Ibidem, 9 ja 10 kohta.

dyllistä täsmentää tarkastellessaan oikeudenkäyntiväitettä, joka koskee jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen epätäsmällisyyttä.

39. Tämän oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta ensinnäkin seuraavaa: kun yhteisön oikeussäännöt, joita väitetään rikotun, mainitaan tavalla tai toisella, kanteen epätäsmällisyyteen perustuva oikeudenkäyntiväite on hylättävä. Riittää, että virallisessa huomautuksessa viitataan asiakirjaan, esimerkiksi perustamissopimukseen tai johonkin direktiiviin, joka sisältää asiaankuuluvat säännökset, jos nämä säännökset mainitaan tämän jälkeen perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä. Sillä, missä näihin säännöksiin viitataan, ei ole merkitystä, koska niitä ei tarvitse mainita perustellun lausunnon ja kannekirjelmän varsinaisessa vaatimusosassa. Riittää, että perustellun lausunnon ja kanteen tekstin perusteella on havaittavissa, että komissio vetoaa niihin kanteensa tueksi.

40. Voidaan kysyä, pitäisikö mennä pitemmälle ja tulkita edellä mainittua oikeuskäytäntöä siten, että asiaankuuluvien yhteisön säännösten maininta, joka katsottiin edellä mainituissa asioissa riittäväksi, olisi joka tapauksessa tarpeellinen. Tällaisessa tapauksessa se, että jäsenvaltion rikkomaa säännöstä koskeva täsmällinen viittaus puuttuu, aiheuttaisi kanteen tutkimatta jättämisen.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikka riidanalaiseen yhteisön säännökseen ei nimenomaisesti viitattu perustellun lausunnon vaatimusosassa, siihen kuitenkin viitattiin muualla perustellussa lausunnossa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, että komissio korjasi sen, että viittaus asiaankuuluviin yhteisön oikeussääntöihin puuttui, mainitsemalla ne perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä.

Se, että yhteisöjen tuomioistuin tarkasti viittaukset asiaankuuluviin säännöksiin, voitaisiin tulkita siten, että komissio on velvollinen tekemään tällaiset viittaukset.

41. En kuitenkaan katso, että edellä mainittujen tuomioiden näin suppea a contrario -perusteluihin perustuva tulkinta on ainoa mahdollinen. Olisi kohtuutonta hylätä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, jossa ei muodollisesti viitata rikotuksi väitettyyn yhteisön oikeussääntöön, tarkastamatta, onko asianomainen jäsenvaltio voinut tuntea kanteen sisällön.

42. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen täsmällisyyttä arvioitaessa olennaista on, onko vastaajana oleva hallitus voinut puolustautua. Vastaajana oleva hallitus ei voi asiaankuuluvasti kiistää sitä vastaan esitettyjä väitteitä, jos se ei tiedä sellaisten yhteisön oikeussääntöjen täsmällistä sisältöä, joita sen väitetään rikkoneen.

43. Tätä tulkintaa tukee edellä mainittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia silloin, kun sen väitetään jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan,[25] ja myös edellä mainittu oikeuskäytäntö, joka koskee kannekirjelmän sisältöä.[26]

44. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät näin ollen silloin, kun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ja kanteen perusteella on selvää, mitä oikeussääntöä komissio väittää vastaajana olevan jäsenvaltion rikkoneen, vaikka sellaista yhteisön oikeuden säännöstä ei muodollisesti mainittaisikaan.

45. Toisen väitteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on syytä tutkia tämän periaatteen valossa.

46. Komissio selvittää kannekirjelmässään, että hammaslääkärin ja lääkärin ammattien eriyttämisen ei voida katsoa toteutuneen Italiassa, mutta tätä eriyttämisen periaatetta ei liitetä jommankumman direktiivin mihinkään tiettyyn säännökseen.

47. Tunnustamisdirektiivi on ainoa asian kannalta merkityksellinen yhteisön oikeussääntö, johon komissio vetoaa kannekirjelmässään toisen väitteen osalta. Kannekirjelmässä todetaan, että "tunnustamisdirektiivin mukaan ammatin harjoittajaa, jolla on vain yksi tutkintotodistus ja joka on laillistettu vain yhden ammatin harjoittamista varten, ei voida merkitä sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon".[27]

Siinä viitataan ammatinharjoittajiin, joilla on tämän direktiivin 19 artiklassa tarkoitettu italialainen lääketieteen ja kirurgian tutkintotodistus. Komissio selvittää, että Corte costituzionalen tuomion perusteella lain nro 409/85 20 §:ää ei sovelleta; tämän pykälän mukaan erikoistumattomien lääkäreiden, jotka ovat aloittaneet koulutuksensa 28.1.1980 mennessä ja jotka harjoittavat hammaslääkärin ammattia, on valittava, kumpaan ammattiluetteloon he haluavat tulla merkityiksi. Komissio katsoo, että merkintä sekä lääkäri- että hammaslääkäriluetteloon on edelleen mahdollista.

48. Komissio viittaa näin ollen kanteensa toisessa väitteessä ainoastaan tunnustamisdirektiiviin.

49. Komissio myönsi kuitenkin vastauskirjelmässään, että "tunnustamisdirektiiviä ei mainita perustellussa lausunnossa eikä kannekirjelmän vaatimusosassa",[28] ja täsmensi lopuksi samassa menettelyvaiheessa, että "*yhteensovittamisdirektiivin* 78/687/ETY 1 artikla on selvästi kummankin väitteen perusta".[29]

25 — Käsiteltävänä olevan ratkaisuehdotuksen 19 ja 20 kohdat.
26 — Ibidem, 33 kohta.
27 — 17 kohta.
28 — 13 kohta.
29 — Ibidem, 11 kohta, kursivointi tässä.

50. Komissio muistutti vastauksessaan Italian hallituksen esittämään oikeudenkäyntiväitteeseen, että se "kuvasi huolella [perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä] asiaa koskevat kansalliset ja yhteisön *oikeussäännöt*, jotka liittyvät *yhteensovittamisdirektiivin* kahteen väitettyyn rikkomiseen". [30]

51. On totta, että yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklaan, jonka osalta komissio katsoi vastauksessaan, että siihen on tukeuduttava Italian tasavallan väitettyjen rikkomusten arvioimiseksi, viitataan kannekirjelmän osassa, jossa käsitellään asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Tässä osassa, joka on puhtaasti kuvaileva ja joka koskee molempia väitteitä, ei kuitenkaan pyritä osoittamaan mitään toteen. Tässä menettelyvaiheessa ei lainkaan osoiteta, että kyseisen artiklan rikkominen ja mahdollisuus tulla merkityksi samanaikaisesti kahteen ammattiluetteloon olisivat yhteydessä toisiinsa. [31]

52. Yhteensovittamisdirektiiviin viitataan myös kannekirjelmän vaatimusosassa ilman, että mitään erityistä artiklaa mainittaisiin ja ilman mitään oikeudellisia perusteluita.

53. Edellä esitetystä seuraa, että siihen asti kun komissio täsmensi vastauksessaan, että toisen väitteen oikeudellisena perustana on yhteensovittamisdirektiivi, oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä ja oikeudenkäyntiä koskevien asiakirjojen todellisissa perusteluosissa vedottiin tämän perusteen tueksi ainoastaan tunnustamisdirektiiviin.

54. Komissio ei voi käyttää hyväkseen jäsenvaltion ponnistuksia, jotka koskevat sitä vastaan esitetyn väitteen oikeudellisen perustan toteamista ja jotka voivat koostua merkittävistä oikeudellisista perusteluista oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa, saattaakseen jälkikäteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sääntöjenmukaiseksi silloin, kun on selvää, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa, että alkuperäisten perusteluiden riittämättömyys aiheuttaa jäsenvaltiolle todellista epäselvyyttä sellaisista jäsenyysvelvoitteista, joita sen väitetään jättäneen noudattamatta.

55. Katson näin ollen, että komissio ei ole noudattanut vaatimuksia, joiden mukaan kannekirjelmässä on ilmoitettava täsmälliset väitteet ja sellaiset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin komission väitteet perustuvat. Toinen väite on näin ollen jätettävä tutkimatta.

30 — Ibidem, 9 kohta.

31 — Lisättäköön, että kyseiseen artiklaan vedotaan virallisessa huomautuksessa (sivu 2, toinen kohta) ensimmäisen väitteen tueksi, eikä sellaisen väitteen tueksi, joka koskee samanaikaista merkintää kahden ammatin harjoittajaksi. Perustellussa lausunnossa tähän artiklaan tehtyjen viittausten osalta on taas todettava, että toinen viittaus (9 kohta) on myös tehty ensimmäistä väitettä koskevassa osassa ja ensimmäinen viittaus (1 kohta) on tehty osassa, joka koskee selvitystä asiaa koskevista oikeussäännöistä. Tämä jälkimmäinen viittaus ei liity mihinkään erityiseen väitteeseen tai oikeudelliseen todisteluun.

IV Kanneperuste, joka koskee toista hammaslääkärin ammattiin pätevöittävää koulutusjärjestelmää, joka ei ole yhteensovittamisdirektiivin mukainen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

56. Komissio väittää, että laissa nro 409/85 säädetty toinen koulutusjärjestelmä, jonka mukaan hammaslääketieteellinen koulutus kestää kolme vuotta, ei selvästikään täytä yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklassa säädettyä vaatimusta viisi vuotta kestävästä erityiskoulutuksesta.

57. Komission mielestä lääketieteellinen erikoistuminen ei voi kuulua samanaikaisesti lääkäreitä koskevan direktiivin 93/16/ETY ja hammaslääkäreitä koskevan tunnustamisdirektiivin soveltamisalaan. Yhteensovittamisdirektiivissä säädetään nimenomaan sellaisen uuden ammattiryhmän perustamisesta, jolla on oikeus harjoittaa laillisesti ammattiaan muulla kuin lääkärin nimikkeellä, ja tällä ammattiryhmällä on tarkoitus korvata erikoistumattomat lääkärit, jotka harjoittavat hammaslääkärin ammattia. Tämän takia tunnustamisdirektiivin 19 artiklassa säädetään, että lääkäreitä — olivat he sitten erikoistuneita tai eivät — ei tunnusteta automaattisesti tunnustamisdirektiivin mukaisesti. Tunnustamista sovelletaan heihin ainoastaan poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti, koska heidän on täytynyt aloittaa lääketieteen opinnot 28.1.1980 mennessä.

58. Komissio katsoo näin ollen, että hammaslääkäreiden toista koulutusjärjestelmää ei voida pitää voimassa täytäntöönpantaessa yhteensovittamisdirektiivi. Sen mielestä tämä koulutus vastaa sitä paitsi täysin direktiivin 93/16/ETY 7 artiklassa tarkoitettua tutkintotodistusta, joka koskee lääketieteellistä erikoistumista suun sairauksiin (odontostomatologia).

59. Italian hallituksen mielestä tämän koulutuksen pituutta arvioitaessa on otettava huomioon eräitä koulutusjaksoja sellaisen koulutuksen aikana, joka on edellytyksenä lääketieteen tutkintotodistuksen saamiselle. Italian hallitus katsoo lisäksi, että yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklassa ei vaadita, että liitteessä tarkoitettu koulutus on suoritettava yhden ainoastaan hammaslääketieteen tutkintotodistuksen saamiseen tähtäävän koulutusjakson aikana.

60. Komission mielestä yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaisen viisi vuotta kestävän hammaslääketieteellisen koulutuksen on katsottava tarkoittavan hammaslääketieteellistä erityiskoulutusta, joka kestää viisi vuotta opintojen alusta loppuun.

61. Italian hallitus vetoaa siihen, että kyseisen direktiivin säännökset eivät lainkaan tue komission väitettä, jonka mukaan yhteensovittamisdirektiivissä edellytetään, että erityiset hammaslääketieteen opinnot kattavat koko viisi vuotta kestävän koulutusjakson. Italian hallitus katsoo, että

direktiivin liitteessä ei säädetä, miten yleisiä lääketieteellisiä aineita ja erityisaineita koskevan koulutuksen keston on jakaannuttava, eikä siinä säädetä, että näitä kahta aineryhmää olisi opiskeltava samanaikaisesti yhdessä.

Arviointi

62. Yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vaadittava henkilöiltä, jotka ryhtyvät harjoittamaan hammaslääkärintointa tai harjoittavat sitä käyttäen jäsenvaltion alueella voimassa olevaa nimikettä, että heillä on sellainen muodollista kelpoisuutta osoittava asiakirja, joka takaa, että asianomainen on koulutuksensa aikana saanut riittävät tiedot oppiaineista, jotka liittyvät hammaslääketieteeseen, ja sopivan kokemuksen alalla.

63. Tämän artiklan mukaan "koulutuksen tulee antaa kaikkien hampaiden, suun, leukojen ja niihin liittyvien kudosten poikkeavuuksien ja sairauksien ehkäisyyn, diagnosointiin ja hoitoon liittyvien tehtävien hoitamiseen tarvittavat taidot".

64. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa todetaan lopuksi, että "tällaisen hammaslääketieteellisen koulutuksen tulee kokonaisuudessaan käsittää vähintään viisi vuotta täysipäiväistä teoreettista ja käytännöllistä opetusta yliopistossa, vastaavan tasoiseksi tunnustetussa tai yliopiston valvonnassa olevassa korkeampaa opetusta antavassa laitoksessa, ja sen tulee sisältää liitteessä mainitut oppiaineet".

65. On syytä todeta, että vaikka tässä säännöksessä vahvistetaan, että hammaslääketieteellisen koulutuksen tulee kokonaisuudessaan kestää vähintään viisi vuotta, siinä ei yksilöidä, kuinka kauan yhteensovittamisdirektiivin liitteessä luetellun kunkin aineen opiskelun on kestettävä tämän koulutusjakson aikana.

66. Direktiivin liitteessä luetelluista kolmesta oppiaineryhmästä ainoastaan c kohdan oppiaineryhmä, jonka otsikkona on "suoraan hammaslääketieteeseen liittyvät oppiaineet", koskee erityistä hammaslääketieteellistä koulutusta. Toisaalta a kohdan oppiaineryhmä, jonka otsikkona on "perusoppiaineet", ja b kohdan oppiaineryhmä, jonka otsikkona on "lääketieteellis-biologiset oppiaineet ja yleislääketieteelliset oppiaineet", koskevat oppiaineita, jotka on suoritettava sekä lääkärin- että hammaslääkärin ammatin harjoittamiseksi. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan säädetä mitään vähimmäispituutta puhtaasti hammaslääketieteellisten oppiaineiden opiskelulle.

67. Näitä oppiaineita koskevaa luetteloa edeltävässä kohdassa täsmennetään vain, että hammaslääketieteen muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan saamiseen johtavan koulutusohjelman tulee sisältää ainakin nämä oppiaineet.

68. Koska direktiivissä ei yksilöidä, kuinka kauan jäsenvaltiossa järjestettävään koulutusohjelmaan kuuluvien yksittäisten oppiaineiden tai oppiaineryhmien opintojen on kestettävä, voitaisiin katsoa, että koulutus, joka käsittää direktiivin liitteessä mainitut c kohdan oppiaineet ja joka kestää vähemmän kuin yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaiset viisi vuotta, ei ole kielletty.

69. Tämän perusteella Italian viranomaiset voisivat pitää voimassa toisen koulutusjärjestelmän, joka käsittää kuusi vuotta lääketieteellistä koulutusta ja kolme vuotta hammaslääketieteen alan erikoistumista.

70. Direktiivin tällaiselle tulkinnalle on kuitenkin useita esteitä.

71. Ei nimittäin voida jättää huomioimatta, että yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan 2 kohdan mukainen koulutus on nimenomaan hammaslääketieteellinen koulutus, ja tämän perusteella voidaan edellyttää, että kaikki tähän koulutukseen kuuluvat viisi vuotta kestävät teoreettiset ja käytännölliset opinnot liittyvät hammaslääketieteen alan kannalta merkitykselliseen opetukseen.

72. Italian hallituksen tulkinta on mielestäni ristiriidassa myös yhteensovittamisdirektiivin yhdenmukaisen tulkinnan kanssa, joka on välttämätön, kun otetaan huomioon sen kansanterveyttä koskeva tavoite. Olisi sattumanvaraista jättää jäsenvaltioiden ratkaistavaksi, miten direktiivissä säädettyjen opintojen kesto tulisi jakaa hammaslääketieteellisten oppiaineiden ja muiden oppiaineiden välillä. Mikään ei tällöin estäisi sitä, että erityisiä hammaslääketieteellisiä oppiaineita koskevien opintojen määrä vähennettäisiin olemattoman vähäiseksi.

73. Italian oikeudellinen tilanne on sellainen, että siellä on voimassa kaksi erilaista koulutusjärjestelmää, joiden perusteella saa pääsyn samaan ammattiin ja oikeuden harjoittaa sitä samansisältöisenä ja joita koskevat ammattinimikkeet tunnustetaan samalla tavalla yhteisön alueella. Voidaankin kysyä, onko oikeutettua pitää voimassa samanaikaisesti erilaisia koulutusjärjestelmiä, joihin sovelletaan, siitä huolimatta että ne ovat kestoltaan huomattavan erilaiset, täysin samanlaisia ammattiin pääsyä, sen harjoittamista ja tunnustamista koskevia edellytyksiä.

74. Edellä esitetyn perusteella, ja kun otetaan huomioon, että direktiivissä ei täsmennetä, miten opetus on järjestettävä viiden vuoden aikana, yhteensovittamisdirektiivin 1 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tämän direktiivin liitteen c kohdassa tarkoitettujen oppiaineiden opetus kestää koko tässä artiklassa säädetyn laillisen koulutusajan. Näin ollen katson, että komission nostama kanne on hyväksyttävä tältä osin.

V Oikeudenkäyntikulut

75. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan silloin, kun asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska komissio ja Italian tasavalta ovat molemmat hävinneet asian osittain, ne on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut hammaslääkärintointa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/687/ETY 1 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa hammaslääkärin ammattiin pätevöittävän koulutusjärjestelmän, jonka mukaan hammaslääketieteen alan opinnot kestävät kolme vuotta.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Asianosaiset velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.