

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. LÉGER  
van 31 mei 2001 <sup>1</sup>

1. Met dit beroep wegens niet-nakoming betwist de Commissie dat een tweede studieprogramma dat in Italië toegang geeft tot het beroep van tandarts, alsook de in die lidstaat, aan artsen die de tandheelkunde uitoefenen, toegekende mogelijkheid van dubbele inschrijving in het register van artsen en in het register van tandartsen, in overeenstemming is met richtlijn 78/687/EEG. <sup>2</sup>

I — Toepasselijk recht

A — *De communautaire regelgeving*

2. Op 25 juli 1978 heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld inzake respectievelijk de onderlinge erkenning van de diploma's

van de beoefenaars der tandheelkunde <sup>3</sup> en de coördinatie van hun werkzaamheden. <sup>4</sup>

3. Artikel 1 van de coördinatie-richtlijn bepaalt dat de lidstaten de toegang tot de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde, die worden uitgeoefend onder de in artikel 1 van de erkenningsrichtlijn bedoelde titels, en de uitoefening ervan afhankelijk stellen van het bezit van een diploma, certificaat of andere titel als bedoeld in artikel 3 van diezelfde richtlijn, waardoor wordt gewaarborgd dat de betrokkene gedurende zijn totale opleidingstijd de door de coördinatie-richtlijn vereiste kennis en ervaring heeft verworven. Deze tandheelkundige opleiding omvat in totaal ten minste vijf studiejaar full-time theoretisch en praktisch onderwijs.

4. Vóór de vaststelling van deze richtlijnen en de omzetting ervan in Italiaans recht bestond het specifieke beroep van beoefe-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van de Raad van 25 juli 1978 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde (PB L 233, blz. 10; hierna: „coördinatie-richtlijn”).

3 — Richtlijn 78/686/EEG inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de beoefenaar der tandheelkunde, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten (PB L 233, blz. 1; hierna: „erkenningsrichtlijn”).

4 — Coördinatie-richtlijn.

naar der tandheelkunde niet in Italië en werd het in de praktijk door artsen uitgeoefend. Ten einde rekening te houden met deze bijzondere situatie, bepaalt artikel 19 van de erkenningsrichtlijn in hoofdstuk VII, getiteld „Overgangsbepalingen in verband met de bijzondere situatie van Italië”:

„Vanaf het tijdstip dat Italië de nodige maatregelen treft om aan deze richtlijn te voldoen, erkennen de lidstaten, met het oog op de uitoefening van de werkzaamheden als bedoeld in artikel 1 van deze richtlijn, de diploma's, certificaten en andere titels van de arts die in Italië zijn afgegeven aan personen die hun universitaire artsenopleiding uiterlijk achttien maanden na kennisgeving van deze richtlijn zijn begonnen, indien deze vergezeld zijn van een door de bevoegde Italiaanse autoriteiten afgegeven bewijsstuk, waaruit blijkt dat deze personen zich in Italië gedurende ten minste drie jaar achtereenvolgend in de loop van de vijf jaar voor de afgifte van het bewijsstuk daadwerkelijk, wettig en als hoofdwerkzaamheid hebben bezighouden met de werkzaamheden, bedoeld in artikel 5 van richtlijn 78/687/EEG en dat deze personen bevoegd zijn genoemde werkzaamheden uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als de houders van de in artikel 3, sub f, van deze richtlijn bedoelde diploma's, certificaten of andere titels.

Van de in de eerste alinea bedoelde eis inzake een beroepsuitoefening van drie jaar zijn vrijgesteld de personen die met succes een studie van ten minste drie jaar hebben volbracht die volgens een officiële verklaring van de bevoegde autoriteiten gelijkwaardig is aan de opleiding, bedoeld in artikel 1 van richtlijn 78/687/EEG.”

## B — *De Italiaanse wetgeving*

5. Bij wet nr. 409 van 24 juli 1985, getiteld „Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee”<sup>5</sup>, heeft de Italiaanse Republiek de erkenningsrichtlijn en de coördinatie-richtlijn omgezet in zijn nationale rechtsorde.

6. Deze wet introduceerde het beroep van tandarts in Italië en behield de uitoefening ervan, onder de titel „odontoiatra”, voor aan personen die:

— hetzij de nieuwe, specifieke tandheelkundige opleiding van vijf jaar hebben gevolgd, afgesloten met het diploma „laurea in odontoiatria e protesi dentaria”<sup>6</sup> en gevolgd door de toelating tot de uitoefening van het beroep;

— hetzij een basisartsenopleiding van zes jaar hebben gevolgd, afgesloten met het

5 — Wet tot instelling van het beroep van tandarts en houdende bepalingen betreffende het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten van tandartsen die onderaan zijn van de lidstaten van de Europese Gemeenschap (GURI nr. 190 van 13 augustus 1985, suppl. ord. nr. 69; hierna: „wet nr. 409/85”).

6 — Diploma in de tandheelkunde en tandheelkundige prothesen.

diploma „laurea in medicina e chirurgia”<sup>7</sup>, gevolgd door de toelating tot de beoefening van de genees- en heelkunde en aangevuld met een specialisatiediploma in de tandheelkunde. De minimumduur van de opleiding bedraagt negen jaar: zes jaar artsopleiding, gevolgd door drie jaar specialisatie in de tandheelkunde.

jegens de Italiaanse Republiek geformuleerd:

7. Artikel 4 van wet nr. 409/85 bepaalt dat de inschrijving in het register van tandartsen onverenigbaar is met de inschrijving in enig ander beroepsregister. Ingevolge artikel 5 mogen de in tandheelkunde gespecialiseerde artsen echter gelijktijdig blijven staan ingeschreven in zowel het artsen- als het tandartsenregister. De in artikel 20 van deze wet vervatte overgangsbepaling schrijft voor, dat de niet-gespecialiseerde artsen die hun opleiding vóór 28 januari 1980 hebben aangevangen, binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet, dus vóór 28 augustus 1990, moesten kiezen voor inschrijving in het tandartsenregister als zij voornemens waren de tandheelkunde te beoefenen.

— Het tweede studieprogramma van wet nr. 409/85 is niet in overeenstemming met de minimale opleidingscriteria van de coördinatierichtlijn, die voor de tandheelkunde een opleiding van ten minste vijf jaar vereist. Daarbij stemt deze opleiding volledig overeen met het Italiaanse diploma van specialisatie in de stomatologie, als genoemd in artikel 7 van richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels.<sup>8</sup>

— De mogelijkheid van dubbele inschrijving in het register van artsen en in het register van tandartsen voor artsen als bedoeld in artikel 19 van de erkenningsrichtlijn, die zich in hoofdzaak bezighouden met de werkzaamheden van tandarts, is niet in overeenstemming met de erkennings- en coördinatierichtlijn.

## II — De precontentieuze procedure

8. In haar aanmaningsbrief van 9 april 1997 heeft de Commissie twee grieven

9. In antwoord hierop hebben de Italiaanse autoriteiten wetsvoorstel nr. 2653 betreffende het beroep van tandarts overgelegd, dat voorziet in één enkele toegang tot het beroep.<sup>9</sup>

7 — Diploma in de genees- en heelkunde.

8 — PB L 165, blz. 1.

9 — Een specifieke opleiding die wordt afgesloten met het diploma „laurea in odontoiatria e protesi dentaria”.

10. In haar met redenen omkleed advies dat ter kennis is gebracht op 18 mei 1998, is de Commissie bij haar grieven gebleven. Bij brief van 16 december 1998 hebben de Italiaanse autoriteiten kopie overgelegd van decreto legislativo nr. 386 van 13 oktober 1998<sup>10</sup> die de naam draagt „Disposizioni in materia di esercizio della professione di odontoiatra, in attuazione dell’articolo 4 della legge 24 aprile 1998, n° 128”.

11. Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 26 mei 1999, heeft de Commissie het Hof verzocht om:

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een tweede studieprogramma voor de toegang tot het beroep van tandarts te handhaven dat niet in overeenstemming is met de coördinatierichtlijn en door de mogelijkheid van dubbele inschrijving in het register van artsen en in het register van tandartsen te handhaven voor artsen die de tandheelkunde beoefenen, de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

12. De Italiaanse Republiek concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

### III — De ontvankelijkheid van het beroep

13. De Italiaanse regering werpt twee excepties van niet-ontvankelijkheid op.

*Het eerste middel van niet-ontvankelijkheid*

14. De Italiaanse regering betoogt in de eerste plaats, dat het haar gemaakte verwijt, als zou zij het tweede studieprogramma en de mogelijkheid van dubbele inschrijving in het artsenregister en in het tandartsenregister hebben gehandhaafd,

10 — GURI nr. 260 van 6 november 1998.

niet strookt met de realiteit. Strikt gereedeneerd was het niet mogelijk de litigieuze bepalingen te handhaven omdat deze na vaststelling van de coördinatierichtlijn en ter omzetting daarvan in het nationale recht zijn ingevoerd.

15. Als de Commissie wilde stellen dat de bepalingen van wet nr. 409/85 betreffende het tweede studieprogramma en de dubbele inschrijving in het artsenregister en in het tandartsenregister niet verenigbaar waren met de coördinatierichtlijn, dan had zij, volgens de Italiaanse regering, de inwerkingtreding en niet de handhaving van die bepalingen moeten aanvechten.

16. Door de onjuiste formulering van deze grief was er dus verwarring bij de Italiaanse Republiek ontstaan, waardoor zij in haar verweermogelijkheden is beperkt.

17. Dit middel kan niet slagen.

18. Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie in elk krachtens artikel 226 EG ingediend verzoekschrift de exacte grieven aangeven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals — in elk geval summier — de juridische en feitelijke gronden waarop deze grieven berusten.<sup>11</sup>

19. Het verzoekschrift moet, net als de door de Commissie aan de lidstaat verzonden aanmaning en het met redenen omkleed advies die het voorwerp van het geschil bepalen<sup>12</sup>, de betrokken lidstaat in staat stellen zijn verweer te voeren en alle grieven die de Commissie jegens hem inbrengt te weerleggen.

20. Deze rechtspraak verzet zich tegen beroepen wegens niet-nakoming die zijn ingeleid bij een verzoekschrift dat, wegens de onnauwkeurigheid van de aangevoerde grieven of het ontbreken van een juridische of feitelijke motivering, de rechten van de verdediging schendt.

21. In casu heeft het door de Italiaanse regering aan de Commissie gemaakte verwijt betrekking op een woordkeus die doet veronderstellen dat de litigieuze nationale bepalingen al van vóór de richtlijn bestonden, terwijl zij volgens de Italiaanse regering van daarna dateerden.

22. Of een lidstaat in staat is om verweer te voeren, hangt evenwel niet af van de datum waarop de met het gemeenschapsrecht strijdige geachte bepalingen zijn vastgesteld. Die datum is niet relevant voor het bestaan van de niet-nakoming, daar dat afhangt van het bestaan van maatregelen die bij het verstrijken van de door de Commissie in haar met redenen omkleede advies gestelde

<sup>11</sup> — Zie als recent voorbeeld, arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Griekenland (C-375/95, Jurispr. blz. I-5981, punt 35).

<sup>12</sup> — Arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. I-7773, punt 23).

termijn niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht.<sup>13</sup>

Dientengevolge moet de exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

23. Uit het oogpunt van de rechten van de verdediging van de betrokken lidstaat is het van belang, dat deze de bepalingen van zijn nationale recht die als strijdig met het gemeenschapsrecht worden beschouwd, alsook de inhoud van die bepalingen, kan onderkennen.

*Het tweede middel van niet-ontvankelijkheid*

24. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat deze bepalingen in het verzoekschrift exact zijn aangegeven.

27. De Italiaanse regering stelt in de tweede plaats, dat de Commissie heeft nagelaten tot staving van haar beroep aan te geven welke bepalingen van de richtlijn zijn geschonden. De verplichtingen die de Italiaanse Republiek niet is nagekomen, zijn dus niet geïdentificeerd.

25. Bij de uiteenzetting van haar eerste grief levert de Commissie uitdrukkelijk kritiek op het tweede studieprogramma waarin wet nr. 409/85 voorziet.<sup>14</sup> Ter staving van haar tweede grief jegens de Italiaanse Republiek verwijst de Commissie naar artikel 20 van die wet, alsook naar arrest nr. 100/89 van de Corte costituzionale op grond waarvan een dubbele inschrijving in het artsenregister en in het tandartsenregister mogelijk blijft.<sup>15</sup>

De ontvankelijkheid van de eerste grief

28. Aangaande de grief betreffende de duur van het in wet nr. 409/85 voorziene tweede studieprogramma, zij opgemerkt dat de Commissie heeft gepreciseerd dat de niet-nagekomen verplichtingen die van artikel 1 van de coördinatie-richtlijn zijn.

26. Gelet op deze preciseringen, waardoor de Italiaanse regering bekend kan zijn met de inhoud van de haar verweten niet-nakoming, kan zij niet betogen dat zij niet in staat is geweest haar verweer te voeren.

29. De Commissie heeft verklaard dat deze tandheelkundige opleiding van drie jaar in strijd is met de uitdrukkelijke voorwaarden van dat artikel, dat een specifieke opleiding van vijf jaar verlangt.<sup>16</sup> Hierdoor heeft zij duidelijk de Italiaanse Republiek de mogelijkheid gegeven, het rechtsvoorschrift te

13 — Zie bijvoorbeeld arrest van 11 november 1999, Commissie/Italië (C-315/98, Jurispr. blz. I-8001, punt 11).

14 — Punt 7 van het verzoekschrift.

15 — Ibidem, punt 19.

16 — Ibidem, punt 11.

kennen waarop een gedeelte van het beroep wegens niet-nakoming berust en bijgevolg haar verweer voor te bereiden.

— summier — de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten.<sup>17</sup>

30. Dientengevolge moet het beroep van de Commissie op dit punt ontvankelijk worden verklaard.

34. In een aantal arresten heeft het Hof zich uitgesproken over niet-ontvankelijkheidsgronden zoals de vaagheid van de conclusies van het verzoekschrift dan wel het niet formeel vermelden door de Commissie van de voorschriften van het gemeenschapsrecht die een lidstaat wordt verweten te hebben geschonden.

De ontvankelijkheid van de tweede grief

31. Volgens de Italiaanse regering heeft de Commissie nagelaten de grief betreffende de dubbele inschrijving in zowel het artsenregister als het tandartsenregister van de artsen bedoeld in artikel 19 van de erkenningsrichtlijn, te koppelen aan een specifieke bepaling van de coördinatie-richtlijn. Daarom zou dit beroep niet-ontvankelijk verklaard moeten worden.

35. In een van die arresten verweet de lidstaat de Commissie dat het petitum in het verzoekschrift te vaag was, waar werd verzocht dat: „een schending van de richtlijn en ‚in het bijzonder‘ van de artikelen 2, 3 en 8 van deze richtlijn wordt vastgesteld. Alleen een schending van uitdrukkelijk genoemde bepalingen zou evenwel in aanmerking kunnen worden genomen, terwijl een algemene grief van schending van de richtlijn niet mogelijk is”.<sup>18</sup>

32. Alvorens op dit punt in te gaan, wil ik op bepaalde beginselen van de rechtspraak van het Hof betreffende de ontvankelijkheid wijzen.

Het Hof heeft dit middel verworpen op grond dat, nu de artikelen van de richtlijn uitdrukkelijk door de Commissie waren vermeld, de verwerende regering duidelijk had kunnen begrijpen dat een schending van specifiek die bepalingen werd gesteld. Volgens het Hof was de uitdrukking „in het bijzonder” gebruikt in de betekenis van

33. Zoals gezegd, moet de Commissie in haar verzoekschrift de exacte grieven aangeven waarop zij zich beroept, alsook

<sup>17</sup> — Punt 18 van de onderhavige conclusie.

<sup>18</sup> — Arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 13).

„speciaal”, om aan te geven dat specifiek in strijd met die artikelen was gehandeld.<sup>19</sup>

36. In datzelfde arrest betoogde de betrokken lidstaat dat de schending van een artikel van een richtlijn niet in de conclusie van het met redenen omkleed advies werd genoemd, doch voor het eerst in het verzoekschrift was aangevoerd. Het Hof stelde vast dat het litigieuze artikel weliswaar niet uitdrukkelijk in de conclusie van het met redenen omkleed advies werd genoemd, maar in de tekst van dat advies wel voorkwam als een van de door de Commissie aangevoerde bepalingen. Dit middel van niet-ontvankelijkheid moest dus worden verworpen.<sup>20</sup> In een recentere arrest vond hetzelfde beginsel toepassing.<sup>21</sup>

37. In een ander arrest betwistte de betrokken lidstaat dat de aanmaningsbrief was aan te merken als een geldige handeling tot inleiding van de betrokken niet-nakomingsprocedure. Hij betoogde dat de Commissie een standaard-aanmaningsbrief had verzonden, in bijlage waarvan een aantal richtlijnen werden genoemd, waaronder die welke toen in het geding was. De Commissie had bovendien verklaard te handelen krachtens artikel 169 EEG en niet krachtens artikel 141 EGA-Verdrag, waarom het echter louter ging.<sup>22</sup>

Het Hof heeft er eerst aan herinnerd dat artikel 141 EGA-Verdrag identiek was aan artikel 169 EEG-Verdrag. Na te hebben opgemerkt dat overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof de aanmaningsbrief noodzakelijkerwijze niet meer kon bevatten dan een eerste beknopte samenvatting van de bezwaren, heeft het Hof vervolgens aangegeven dat de bijgevoegde lijst de toen in het geding zijnde richtlijn bevatte, die uitdrukkelijk als een Euratom-richtlijn werd aangeduid. De Commissie had, volgens het Hof, het verzuim om de relevante bepalingen van het EGA-Verdrag aan te halen, hersteld in het met redenen omkleed advies, dat naar verschillende artikelen van dat Verdrag verwees. Ook in het verzoekschrift had de Commissie aan deze bepalingen gerefereerd.<sup>23</sup>

Ten slotte heeft het Hof gepreciseerd dat de werkelijke grief van de Commissie, te weten de niet-omzetting van de richtlijn, niet was gewijzigd tijdens de precontentieuze procedure. Voor de betrokken lidstaat moet het derhalve duidelijk zijn geweest, dat hetgeen de Commissie hem verweet, een niet-nakoming in de zin van het EGA-Verdrag was, doordat zij die richtlijn niet in nationaal recht had omgezet.<sup>24</sup>

38. Weliswaar zijn deze arresten schaars en is het voorwerp ervan niet geheel identiek, maar toch lijkt hieruit een tendens naar voren te komen, die verduidelijking behoeft als het Hof zich moet uitspreken over een exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens

19 — Ibidem, punt 15.

20 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 16—18.

21 — Arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, reeds aangehaald punt 38.

22 — Arrest van 29 juni 1995, Commissie/Italië (C-135/94, Jurispr. blz. I-1805, punt 3).

23 — Ibidem, punt 9.

24 — Ibidem, punten 9 en 10.



onduidelijkheid van het verzoekschrift in een niet-nakomingsprocedure.

39. Gelet op deze rechtspraak moet allereerst worden vastgesteld, dat wanneer de gemeenschapsregels waarvan de schending wordt aangevoerd, op de een of andere wijze vermeld zijn, de exceptie van niet-ontvankelijkheid op grond van het feit dat het verzoekschrift onvoldoende duidelijk is, verworpen wordt. Het is voldoende dat in de aanmaningsbrief wordt verwezen naar de tekst die de relevante bepalingen bevat — bijvoorbeeld het Verdrag of de richtlijn — wanneer die bepalingen vervolgens in het met redenen omkleed advies en daarna in het verzoekschrift worden vermeld. Waar deze vermeldingen staan, is van weinig belang, daar niet vereist wordt dat zij in het petitum van het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift voorkomen. Het volstaat dat zij in de tekst van deze stukken zijn te vinden, als door de Commissie aangevoerd ter staving van haar beroep.

40. De vraag laat zich stellen of men nog verder moet gaan en de aangehaalde rechtspraak in die zin moet uitleggen, dat de verwijzing naar de relevante gemeenschapsbepalingen, die in de aangehaalde gevallen voldoende werd geacht, in ieder geval vereist is. In dat geval zou het ontbreken van een precieze verwijzing naar de door de lidstaat geschonden bepaling het beroep niet-ontvankelijk maken.

Het Hof heeft overwogen dat de litigieuze gemeenschapsbepaling weliswaar niet uitdrukkelijk in de conclusie van het met

redenen omkleed advies werd genoemd, doch in dit advies op een andere plaats werd vermeld, of nog dat de Commissie het verzuim om de relevante bepalingen van de betrokken gemeenschapshandeling aan te halen, had hersteld in het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift.

Uit deze zorg om na te gaan of de betrokken stukken worden genoemd, zou een overeenkomstige verplichting van de Commissie kunnen worden afgeleid.

41. Volgens mij is een zo strikte uitlegging van de reeds aangehaalde arresten op grond van een a-contrario redenering niet de enig mogelijke. Het zou overdreven zijn een beroep wegens niet-nakoming dat niet uitdrukkelijk de beweerdelijk geschonden gemeenschapsbepaling noemt, te verwerpen, zonder na te gaan of de betrokken lidstaat de inhoud ervan niet kon kennen.

42. In de discussie, in hoeverre de bewoordingen van het beroep wegens niet-nakoming exact moeten zijn, gaat het natuurlijk om de vraag of de verwerende regering in staat is haar verdediging te organiseren. Zij kan tegen de jegens haar aangevoerde grieven geen relevante tegenwerpingen maken, als zij niet weet wat exact de inhoud is van de communautaire voorschriften die zij zou hebben geschonden.

43. De aangehaalde rechtspraak van het Hof betreffende de rechten van de verdediging van lidstaten wanneer zij vervolgd worden wegens niet-nakoming<sup>25</sup>, zoals de al genoemde zaak betreffende de inhoud van het verzoekschrift<sup>26</sup>, wijst in die richting.

44. Een beroep wegens niet-nakoming is dus ontvankelijk, ook al wordt de bepaling van het gemeenschapsrecht die de verwerende lidstaat volgens de Commissie zou hebben geschonden, niet uitdrukkelijk genoemd, voorzover de door haar aangevoerde rechtsnorm duidelijk kan worden afgeleid uit de precontentieuze procedure en het verzoekschrift.

45. De ontvankelijkheid van de tweede grief moet in het licht van dit beginsel worden onderzocht.

46. In het verzoekschrift verklaart de Commissie dat de scheiding tussen het beroep van tandarts en arts in Italië niet heeft plaatsgevonden, zonder dit evenwel te koppelen aan een specifieke bepaling van een der twee richtlijnen.

47. De erkenningsrichtlijn is de enige relevante gemeenschapsnorm die de Commissie in het aan de tweede grief gewijde onderdeel van het verzoekschrift aanhaalt. Daar staat dat „[d]e erkenningsrichtlijn uitsluit

dat een beroepsbeoefenaar met één diploma en één bevoegdheid tot de beroepsbeoefening tegelijk is ingeschreven in het artsenregister en in het register van de beoefenaars der tandheelkunde”.<sup>27</sup>

De beroepsbeoefenaars waarnaar verwezen wordt, zijn de in artikel 19 van diezelfde richtlijn bedoelde houders van een Italiaans diploma in de genees- en heelkunde. De Commissie verklaart dat ingevolge het arrest van het Corte costituzionale, artikel 20 van wet nr. 409/85 — bepalende dat de niet-gespecialiseerde artsen die hun opleiding vóór 28 januari 1980 zijn aangevangen en als tandarts werkzaam zijn, moeten kiezen voor inschrijving in een van de twee registers — buiten toepassing blijft. De dubbele inschrijving in zowel het artsenregister als in het tandartsenregister zou mogelijk blijven.

48. Bijgevolg heeft de Commissie bij de omschrijving van de tweede grief in het verzoekschrift louter verwezen naar de erkenningsrichtlijn.

49. Zij heeft echter in repleik erkend dat „de erkenningsrichtlijn niet in het met redenen omkleed advies en niet in de conclusie van het verzoekschrift voorkomt”<sup>28</sup> en ten slotte in dezelfde fase van de procedure gepreciseerd dat „artikel 1 van de coördinatie-richtlijn duidelijk de ‚scharnierbepaling’ van beide grieven is”.<sup>29</sup>

25 — Punten 19 en 20 van de onderhavige conclusie.

26 — Ibidem, punt 33.

27 — Punt 17.

28 — Punt 13.

29 — Ibidem, punt 11, cursivering van mij.

50. In haar reactie op de door de Italiaanse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid achtte de Commissie het nuttig te verwijzen naar het feit dat zij in het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift „een zorgvuldige beschrijving had gegeven van het nationale en communautaire *rechtskader*’ waarbinnen de twee vermoede schendingen van de *coördinatierichtlijn* zich voordoen”.<sup>30</sup>

51. Artikel 1 van de coördinatierichtlijn, waarnaar blijkens de verklaring van de Commissie in haar memorie van repliek, moet worden gekeken om na te gaan of de Italiaanse Republiek de twee haar verweten schendingen heeft begaan, wordt inderdaad genoemd in het onderdeel van het verzoekschrift dat is gewijd aan het toepasselijke recht.

Dit onderdeel, dat louter beschrijvend en voor beide grieven hetzelfde is, heeft echter geen enkele bewijsfunctie. Op geen enkel moment wordt er in die fase van de procedure een verband gelegd tussen de schending van dit artikel en het bestaan van de mogelijkheid van gelijktijdige inschrijving in de twee beroepsregisters.<sup>31</sup>

30 — Ibidem, punt 9.

31 — Ik wil hieraan toevoegen dat dit artikel in de aanmaningsbrief (blz. 2, tweede alinea) wordt genoemd ter staving van de eerste grief en niet ter ondersteuning van de grief ontleend aan de gelijktijdige inschrijving in de twee beroepsregisters. Wat betreft de vermeldingen van hetzelfde artikel in het met redenen omkleed advies, zij gesteld dat de tweede vermelding (punt 9) ook staat in het gedeelte dat gewijd is aan de eerste grief, terwijl de eerste vermelding (punt 1) voorkomt in het gedeelte dat is gewijd aan de uiteenzetting van het toepasselijke recht. Die laatste vermelding wordt geenszins aangevoerd ter staving van welke grief dan ook, en dient ook niet om een bepaald bewijs te leveren.

52. De coördinatierichtlijn wordt ook aangehaald in het petitum van het verzoekschrift, zonder dat daarin naar een bepaald artikel wordt verwezen en zonder enige juridische motivering.

53. Totdat de Commissie in haar memorie van repliek verduidelijkte dat de coördinatierichtlijn de rechtsgrondslag is van de tweede grief, werd ter staving van dit middel dus alleen de erkenningsrichtlijn genoemd in een werkelijk gemotiveerd onderdeel van de stukken in de precontentieuze en de eigenlijke procedure.

54. De door een lidstaat ontplooido inspanningen om de rechtsgrondslag van een jegens hem aangevoerde grief te onderkennen, die eventueel tot uiting komen in een diepgaand juridisch betoog tijdens de procedure, kunnen door de Commissie niet worden gebruikt om de niet-nakomingsprocedure achteraf te regulariseren wanneer, zoals in casu, duidelijk is dat door een aanvankelijk gebrek aan motivering bij een lidstaat werkelijk verwarring aangaande de hem verweten nalatigheid was ontstaan.

55. Ik ben dus van mening dat de Commissie niet heeft voldaan aan de voorwaarden die verlangen dat in het verzoekschrift de exacte grief wordt aangegeven en de juridische en feitelijke gronden waarop de Commissie deze grief baseert. De tweede grief moet dus niet ontvankelijk worden verklaard.

**IV — Het middel ontleend aan het bestaan van een tweede studieprogramma voor de toegang tot het beroep van tandarts, dat niet in overeenstemming is met de coördinatierichtlijn**

*Argumentatie van partijen*

56. De Commissie betoogt dat het tweede studieprogramma van wet nr. 409/85, waarbij drie studiejaren aan de tandheelkunde zijn gewijd, kennelijk in strijd is met de in artikel 1 van de coördinatierichtlijn vervatte voorwaarde, dat sprake moet zijn van een specifieke opleiding van vijf jaar.

57. Volgens de Commissie kan een specialisatie in de geneeskunde niet tegelijkertijd vallen én onder de werkingssfeer van richtlijn 93/16, die betrekking heeft op artsen, én onder de werkingssfeer van de erkenningsrichtlijn, die betrekking heeft op tandartsen. De coördinatierichtlijn voorziet uitdrukkelijk in de invoering van een nieuwe categorie beroepsbeoefenaars, die bevoegd is de tandheelkunde onder een andere titel dan die van arts uit te oefenen, ter vervanging van de niet-gespecialiseerde artsen die de tandheelkunde beoefenen. Dat is de reden waarom artikel 19 van de erkenningsrichtlijn bepaalt dat artsen — ongeacht of zij al dan niet zijn gespecialiseerd — niet van rechtswege krachtens deze richtlijn worden erkend. Deze erkenning valt als uitzonderings- en overgangsmaatregel uitsluitend ten deel aan artsen die vóór 28 januari 1980 met hun artsenopleiding zijn begonnen.

58. Het tweede studieprogramma voor tandartsen zou dus niet kunnen worden gehandhaafd bij de omzetting van de coördinatierichtlijn in de nationale rechtsorde. Het zou overigens volledig overeenstemmen met het diploma van medische specialisatie in de stomatologie („odontostomatologia”), dat in artikel 7 van richtlijn 93/16 voorkomt.

59. In haar reactie stelt de Italiaanse regering dat bij de berekening van de duur van het tweede studieprogramma rekening moet worden gehouden met bepaalde studieperioden in de opleiding ter verwerving van het artsdiploma. Bovendien vereist artikel 1 van de coördinatierichtlijn niet, dat de in de bijlage bedoelde opleiding is verworven in het kader van één enkele studiecycclus die exclusief strekt tot het behalen van een diploma in de tandheelkunde.

60. De Commissie beweert dat onder een tandheelkundige opleiding van ten minste 5 jaar, in de zin van artikel 1, lid 2, van de coördinatierichtlijn, moet worden verstaan een specifieke opleiding in de tandheelkunde die van het begin tot het einde van de studiecycclus, dat wil zeggen gedurende vijf jaar, loopt.

61. De Italiaanse regering betoogt dat het argument van de Commissie, als zou de coördinatierichtlijn vereisen dat de specifieke tandheelkundige studie de volledige periode van vijf jaar in beslag neemt, geen steun vindt in de bepalingen van voornoemde richtlijn. De bijlage bij deze

richtlijn voorziet namelijk noch in een onderverdeling van de opleidingsduur in algemeen medische vakken en specifieke vakken, noch in een gelijktijdige en gecombineerde studie van beide categorieën vakken.

### *Beoordeling*

62. Ingevolge artikel 1, lid 1, van de coördinatierichtlijn stellen de lidstaten de toegang tot de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde die worden uitgeoefend onder de op hun grondgebied geldende titels, en de uitoefening ervan afhankelijk van het bezit van een titel waardoor wordt gewaarborgd dat de betrokkene gedurende zijn totale opleidingstijd een passende kennis en ervaring in de verschillende tandheelkundige vakken heeft verworven.

63. Ingevolge voormeld artikel moet deze opleiding „hem de nodige kundigheden verschaffen voor alle werkzaamheden verband houdende met het voorkomen, de diagnose en de behandeling van afwijkingen en ziekten van tanden, mond, kaken en omliggende weefsels”.

64. Artikel 1, lid 2, verduidelijkt tenslotte dat deze tandheelkundige opleiding „in totaal ten minste vijf studiejaar full-time theoretisch en praktisch onderwijs [omvat] in de in de bijlage genoemde vakken aan

een universiteit, aan een hoger instituut van een als gelijkwaardig erkend niveau of onder toezicht van een universiteit”.

65. Ingevolge deze bepaling wordt weliswaar de voor het verwerven van een tandheelkundige opleiding vereiste studieduur in totaal op vijf jaar gesteld, doch er staat niets in over de tijd die in die periode aan elk van de in de bijlage van de coördinatierichtlijn vermelde vakken moet worden besteed.

66. Van de drie groepen vakken die in de bijlage voorkomen, valt alleen groep c, getiteld „Specifiek tandheelkundige vakken”, onder een specifieke tandheelkundige opleiding. De groepen a en b, getiteld „Basisvakken” respectievelijk „Medisch-biologische en algemeen medische vakken”, omvatten vakken waarvan de kennis zowel noodzakelijk is voor de uitoefening van de geneeskunde als voor die der tandheelkunde. Artikel 1, lid 2, vermeldt evenwel niets omtrent een eventuele minimumduur die aan louter tandheelkundige vakken zou moeten worden besteed.

67. Voorafgaande aan de opsomming van de vakken wordt alleen gepreciseerd, dat het studieprogramma dat opleidt tot de titel van beoefenaar der tandheelkunde ten minste die vakken moet omvatten.

68. Als ervan wordt uitgegaan dat de richtlijn zwijgt omtrent de duur van de opleiding die door de lidstaten aan ieder vak of iedere groep vakken moet worden besteed, dan is er derhalve niets tegen een opleiding in de vakken van groep c van de bijlage, die korter is dan de in artikel 1, lid 2, van de richtlijn bedoelde vijf jaar.

69. In dat geval zouden de Italiaanse autoriteiten gerechtigd zijn een tweede studieprogramma, bestaande uit een zesjarige medische opleiding en een driejarige specialisatie in de tandheelkunde, te handhaven.

70. Een dergelijke lezing van de richtlijn stuit echter op verschillende bezwaren.

71. Er kan namelijk niet aan worden voorbijgegaan dat de in artikel 1, lid 2, van de coördinatierichtlijn bedoelde opleiding uitdrukkelijk wordt aangemerkt als een „tandheelkundige opleiding”, hetgeen betekent dat ieder van de vijf studie jaren theoretisch en praktisch onderwijs die zij omvat, voornamelijk aan onderwijs in tandheelkundige vakken moet worden besteed.

72. Verder lijkt de lezing van de Italiaanse regering mij in strijd met een uniforme uitlegging van de coördinatierichtlijn die echter tegens het doel ervan, te weten de

volksgezondheid, een absolute vereiste is. Het zou riskant zijn als aan het eigen oordeel van de lidstaten werd overgelaten, te bepalen in hoeverre er, binnen de door de richtlijn opgelegde studieduur, tijd besteed moet worden aan tandheelkundige en aan andere vakken. A priori kan geenszins worden uitgesloten dat het gedeelte voorbehouden aan de specifiek tandheelkundige vakken tot een minimum wordt beperkt.

73. Naar Italiaans recht bestaan er twee soorten opleiding naast elkaar, die tot eenzelfde recht van toegang en uitoefening van dezelfde werkzaamheden alsook tot eenzelfde erkenning van de overeenkomstige titels op het grondgebied van de Gemeenschap leiden. De vraag laat zich stellen naar de legitimiteit van het naast elkaar bestaan van opleidingen die, ondanks het feit dat zij qua tijdsduur zo aanzienlijk verschillen, resulteren in gelijke toegangs-, uitoefenings- en erkenningsvoorwaarden.

74. Met inachtneming van het bovenstaande, en gelet op het feit dat niet exact is aangegeven hoe het onderwijs binnen die vijf jaar moet worden ingericht, dient artikel 1, lid 2, van de coördinatierichtlijn in die zin te worden uitgelegd, dat het de lidstaten voorschrijft dat zij het onderwijs in de vakken van de in de bijlage van die richtlijn voorkomende groep c verdelen over de gehele door dit artikel voorgeschreven tijdsduur. Dientengevolge ben ik van mening dat het beroep van de Commissie op dit punt gegrond moet worden verklaard.

## V — Kosten

75. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Volgens artikel 69, lid 3, eerste alinea, kan het Hof

echter beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Nu de Commissie en de Italiaanse Republiek ieder gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij worden veroordeeld om hun eigen kosten te dragen.

## Conclusie

76. Gelet op deze overwegingen geef ik het Hof in overweging vast te stellen:

- „1. Door een studieprogramma voor de toegang tot het beroep van tandarts te handhaven dat de opleiding in de tandheelkunde beperkt tot drie studie jaren, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, lid 2, van richtlijn 78/687/EEG van de Raad van 25 juli 1978 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde.
2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.
3. Elke partij zal haar eigen kosten dragen.”