

DOMSTOLENS DOM

4. juli 2000 \*

I sag C-424/97,

angående en anmodning, som Landgericht Düsseldorf (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Salomone Haim**

mod

**Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende en medlemsstats ansvar og det eventuelle ansvar for et offentligretligt organ i samme medlemsstat for skader, der er forvoldt ved en overtrædelse af fællesskabsretten, samt vedrørende lovligheden af at gøre sygesikringsanerkendelse af en tandlæge, der er statsborger i en anden medlemsstat, betinget af, at han har et tilstrækkeligt kendskab til værtsstatens sprog,

\* Processprog: tysk.

har

## DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene D.A.O. Edward (refererende dommer), L. Sevón og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Salomone Haim ved advokat H. Ungewitter, Düsseldorf
  
- den tyske regering ved kontorchef E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, kontorchef A. Dittrich, Forbundsjustitsministeriet, og kontorchef C.-D. Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
  
- den græske regering ved kommitteret A. Samoni-Rantou og revisorerne S. Vodina og G. Karipsiadis, alle Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede
  
- den spanske regering ved statens advokat, N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

- den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat P.G. Ferri
  
- den svenske regering ved kontorchef E. Brattgård, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
  
- Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister E. Sharpston
  
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Mongin og P. van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokat B. Wägenbaur, Hamburg,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 9. marts 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Salomone Haim ved advokat U. Faust, Aachen, af Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ved advokat B. Bellwinkel, Düsseldorf, af den tyske regering ved A. Dittrich, af den danske regering ved kontorchef J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den græske regering ved A. Samoni-Rantou og G. Karipsiadis, af den spanske regering ved N. Díaz Abad, af den franske regering ved fuldmægtig A. de Bourgoing, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den italienske regering ved statens advokat, G. Aiello, af den svenske regering ved kontorchef A. Kruse, Udenrigsministeriet, som befuld-

mægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved E. Sharpston, og af Kommissionen ved B. Mongin, bistået af advokat B. Wägenbaur,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. maj 1999,

afsagt følgende

### Dom

1 Ved kendelse af 8. december 1997, indgået til Domstolen den 15. december 1997, har Landgericht Düsseldorf i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende betingelserne og vilkårene for en medlemsstats ansvar og det eventuelle ansvar for et offentligretligt organ i samme medlemsstat for skader, der er forvoldt borgerne ved tilsidesættelser af fællesskabsretten, som må tilregnes dem, samt vedrørende lovligheden af at gøre sygesikringsanerkendelse af en tandlæge, der er statsborger i en anden medlemsstat, betinget af, at han har et tilstrækkeligt kendskab til værtsmedlemsstatens sprog.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst i en sag, som Salomone Haim, der er tandlæge, har anlagt mod det offentligretlige organ Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (sammenslutning af sygeforsikringsanerkendte tandlæger i Nordrhein, herefter »KVN«), med henblik på at opnå erstatning for det indtægtstab, han hævder at have lidt som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af fællesskabsretten.

## Fællesskabsretten

- 3 Rådets direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 233, s. 1), foreskriver i artikel 2, at hver medlemsstat skal anerkende de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger, som er udtømmende opregnet i samme direktivs artikel 3, og som udstedes af de øvrige medlemsstater ved for så vidt angår adgang til og udøvelse af virksomhed som tandlæge at give dem den samme gyldighed på sit område som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.

- 4 Artikel 18, stk. 3, i direktiv 78/686 bestemmer:

»Medlemsstaterne drager omsorg for, at de begunstigede i deres egen og i deres patienters interesse i givet fald erhverver de sprogkundskaber, der er nødvendige for udøvelsen af deres erhvervsmæssige virksomhed i den medlemsstat, der er værtsland.«

- 5 Artikel 20 i direktiv 78/686 har følgende ordlyd:

»De medlemsstater, der af deres egne statsborgere som betingelse for at kunne anerkendes som tandlæge for en sygeforsikring kræver gennemførelse af en forberedende turnus, kan i et tidsrum af otte år fra meddelelsen af dette direktiv

pålægge statsborgere fra de øvrige medlemsstater den samme pligt. Turnusperiodens varighed kan dog ikke overstige seks måneder.«

## National ret

6 I § 21 i Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte (bekendtgørelse af 28.5.1957 om anerkendelse af tandlæger, BGBl. 1957 I, s. 582) med senere ændringer (herefter »ZOK«) foreskrives:

»En tandlæge, som har betydelige mangler for så vidt angår hans mentale tilstand eller person, bl.a. den, der inden for de seneste fem år før indgivelsen af ansøgningen har været stof- eller alkoholmisbruger, er uegnet til at virke som tandlæge for sygesikringen.«

## Twisten i hovedsagen

7 Salomone Haim, der er italiensk statsborger, har et bevis for tandlægeeksamen fra 1946 fra universitetet i Istanbul, Tyrkiet, hvor han ligeledes udøvede virksomhed som tandlæge indtil 1980.

8 I 1981 fik han tilladelse (»godkendelse«) til at udøve virksomhed som tandlæge i Forbundsrepublikken Tyskland, hvilket gjorde det muligt for ham dér at udøve sit erhverv som privatpraktiserende.

- 9 I 1982 blev hans tyrkiske eksamensbevis af de belgiske myndigheder anerkendt som ligeværdigt med et belgisk bevis for tandlægeeksamen. Salomone Haim arbejdede herefter som sygeforsikringsanerkendt tandlæge i Bruxelles. Han afbrød sin virksomhed mellem november 1991 og august 1992 med henblik på at arbejde i sin søns tandlægepraksis i Tyskland.
- 10 Salomone Haim ansøgte i 1988 KVN om optagelse i tandlægerregisteret for derefter at opnå anerkendelse som tandlæge for sygeforsikringen.
- 11 Ifølge ZOK's § 3, stk. 2, er det en betingelse for en sådan optagelse i registeret, at vedkommende har gennemgået en forberedende turnus på mindst to år. Efter ZOK's § 3, stk. 4, gælder denne betingelse ikke for tandlæger, der er i besiddelse af et i henhold til de fællesskabsretlige regler anerkendt eksamensbevis fra en anden medlemsstat, og har tilladelse til at udøve dette erhverv.
- 12 KVN afviste ved afgørelse af 10. august 1988 at optage Salomone Haim i tandlægerregisteret med den begrundelse, at han ikke havde gennemført den to-årige forberedende turnus, som krævet i ZOK's § 3. KVN vurderede, at der ikke kunne afviges fra denne bestemmelse, da Salomone Haim ikke havde et eksamensbevis fra en medlemsstat, men alene et eksamensbevis fra et tredjeland, som i en medlemsstat var anerkendt som ligeværdigt med eksamensbeviser, denne medlemsstat selv udstedte.
- 13 Salomone Haim påklagede afgørelsen og gjorde bl.a. gældende, at afgørelsen var i strid med EØF-traktaten. Efter at have indhentet en udtalelse fra tilsynsmyndigheden — arbejds-, sundheds- og socialministeren i delstaten Nordrhein-Westfalen — der delte KVN's opfattelse, afviste KVN Salomone Haim's klage ved afgørelse af 28. september 1988.

- 14 Under den af Salomone Haim anlagte sag til prøvelse af KVN's afgørelse blev KVN frifundet ved dom afsagt af Sozialgericht Düsseldorf den 28. marts 1990, og derefter under appel ved Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen's dom af 24. oktober 1990. Bundessozialgericht forelagde under revisionsanken ved kendelse af 20. maj 1992 Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 20 i direktiv 78/686 og EØF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF).
- 15 Domstolen udtalte i sin dom af 9. februar 1994 (sag C-319/92, Haim, Sml. I, s. 425, herefter »Haim I-dommen«), at en medlemsstat ikke efter artikel 20 i direktiv 78/686 er afskåret fra at kræve, at en statsborger fra en anden medlemsstat, som ikke er i besiddelse af et af de i dette direktivs artikel 3 nævnte kvalifikationsbeviser, skal gennemføre en forberedende turnus som betingelse for anerkendelse som tandlæge for en sygeforsikring, selv om den pågældende har autorisation til at udøve virksomhed på den første stats område, og at en statsborger fra en medlemsstat, der er i besiddelse af et i et tredjeland udstedt eksamensbevis, der i en anden medlemsstat er blevet anerkendt som ligestillet med et af de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, heller ikke efter artikel 20 er fritaget for at gennemføre den forberedende turnus. Domstolen tilføjede dog, at en medlemsstats myndigheder ikke efter traktatens artikel 52 kan afslå at meddele anerkendelse som tandlæge for en sygeforsikring til en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er i besiddelse af et af de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, men har fået meddelt autorisation som tandlæge i begge medlemsstater og faktisk har arbejdet som tandlæge i dem begge, med den begrundelse, at han ikke har gennemført den forberedende turnus, der stilles krav om i den første stats lovgivning, uden at undersøge, om den pågældendes hidtidige faglige erfaring helt eller delvis opfylder de krav til faglig erfaring, der stilles i nævnte lovgivning.
- 16 Salomone Haim blev efter denne dom ved afgørelse af 4. januar 1995 optaget i tandlægerregisteret. På grund af alder foretog han sig ikke yderligere med henblik på at opnå anerkendelse som tandlæge for sygeforsikringen.
- 17 Salomone Haim har imidlertid anlagt en ny sag mod KVN ved Landgericht Düsseldorf med henblik på at opnå erstatning for det indtægtstab, han hævder at have lidt som følge af, at han fra den 1. september 1988 til udgangen af 1994



havde en lavere indkomst end, hvad han kunne forvente, såfremt han havde været beskæftiget som tandlæge for sygeforsikringen i Tyskland.

- 18 Landgericht fandt, at det var med urette, at KVN havde afvist at optage Salomone Haim i tandlægeregisteret i 1988, idet der ikke var taget hensyn til den faglige erfaring, som han havde opnået i forbindelse med sin virksomhed som tandlæge for sygeforsikringen i Belgien. KVN havde imidlertid handlet i god tro, da den traf afgørelsen.
  
- 19 For det første giver ZOK's § 3 ikke mulighed for at afvige fra kravet om en to-årig forberedende turnus under hensyn til den faglige erfaring, en tandlæge har opnået i udlandet.
  
- 20 For det andet er det med henblik på traktatens artikel 52, der garanterer etableringsfriheden, at KVN's afgørelse fremstod som fejlagtig. Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang hensynet til Salomone Haim's etableringsfrihed krævede, at hans faglige erfaring skulle tages i betragtning, var imidlertid ikke afgjort på det pågældende tidspunkt. Ifølge den forelæggende ret har det først siden dommen af 7. maj 1991 (sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357) stået klart, at der skulle tages hensyn til Salomone Haim's faglige erfaring.
  
- 21 Den nationale ret har konkluderet, at KVN ved i 1988 at have afvist Salomone Haim's ansøgning om anerkendelse som tandlæge for sygeforsikringen ikke har begået fejl i henhold til tyske retsfor skrifter om administrativt ansvar for offentlige myndigheder, hvorfor Salomone Haim's erstatningssøgsmål ikke havde grundlag i intern tysk ret.

- 22 Den nationale ret har dog spurgt, hvorvidt Salomone Haim kan udlede krav mod KVN direkte af fællesskabsretten, idet det fremgår af Domstolens retspraksis, at hver medlemsstat er ansvarlig for skade, der påføres borgerne ved tilsidesættelser af fællesskabsretten, der kan tilregnes staten, herunder også for ulovlige administrative dispositioner.
- 23 Den nationale ret har endvidere med henvisning til KVN's argument om, at Salomone Haim ikke kunne være blevet anerkendt som tandlæge for sygeforsikringen, selv om han havde været indskrevet i tandlægeregisteret siden 1988, rejst det problem, om de nationale myndigheder er berettigede til at gøre anerkendelsen som tandlæge for sygeforsikringen for en person som Salomone Haim betinget af sprogkundskaber.
- 24 På denne baggrund har Landgericht Düsseldorf besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Når en tjenestemand ved et juridisk uafhængigt offentligretligt organ i en medlemsstat ved anvendelse af internretlige bestemmelser i forbindelse med en individuel beslutning tilsidesætter primær fællesskabsret, kan der da ud over ansvar for medlemsstaten også pålægges det offentligretlige organ et ansvar?
- 2) I bekræftende fald ønskes det oplyst, om der er tale om en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, når en national tjenestemand enten har anvendt internretlige bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten, eller

har anvendt internretlige bestemmelser på en måde, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, allerede fordi tjenestemanden ikke har haft noget skøn i forbindelse med beslutningen?

- 3) Kan de kompetente myndigheder i en medlemsstat gøre en sygeforsikringsanerkendelse af en statsborger i en anden medlemsstat, der har den fornødne tilladelse i den førstnævnte medlemsstat, men som ikke er i besiddelse af et af de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, betinget af, at vedkommende har de sproglige kundskaber, der er nødvendige for udøvelsen af hans erhvervmæssige virksomhed i værtslandet?«

### Det første spørgsmål

- 25 Med sit første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om fællesskabsretten er til hinder for, at det ansvar, der påhviler et offentligretligt organ for skade, der er forvoldt borgerne ved foranstaltninger, som det har truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, vil kunne pådrages ved siden af selve medlemsstatens ansvar.
- 26 Indledningsvis bemærkes, at ansvaret for skade, der er forvoldt borgerne ved tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes en national offentlig myndighed, udgør et princip, der er uadskilleligt forbundet med traktatens opbygning, og som afføder forpligtelser for medlemsstaterne (dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 35, af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31, af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, præmis 38, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 24, af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, præmis 20, og af 2.4.1998, sag C-127/95, Norbrook Laboratories, Sml. I, s. 1531, præmis 106).

27 Som det i det væsentlige er blevet anført af samtlige de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, og af Kommissionen, og således som det fremgår af Domstolens praksis, påhviler det enhver medlemsstat at sikre, at borgerne opnår erstatning for den skade, de tilføjes ved manglende overholdelse af fællesskabsretten, uanset hvilken offentlig myndighed der er skyld i denne tilsidesættelse, og uanset hvem der i princippet er forpligtet til at betale erstatningen i henhold til den pågældende medlemsstats ret (dom af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 62).

28 Medlemsstaterne kan derfor hverken unddrage sig dette ansvar ved at påberåbe sig den interne fordeling af kompetence og ansvar mellem de kollektive enheder, der findes i deres interne retsorden, eller ved at gøre gældende, at den offentlige myndighed, der har tilsidesat fællesskabsretten, ikke havde den fornødne kompetence, de fornødne kundskaber eller midler.

29 Det fremgår imidlertid ikke af den i denne doms præmis 26 og 27 nævnte retspraksis, at betaling af erstatning for skader, der er forvoldt borgerne ved administrative foranstaltninger, som er truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, nødvendigvis skal foretages af medlemsstaten selv for at opfylde dens forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.

30 For så vidt angår medlemsstater med forbundsstruktur har Domstolen allerede udtalt, at hvis procedurebestemmelserne i den interne retsorden giver en effektiv beskyttelse af de rettigheder, som borgerne har efter fællesskabsretten, uden at det er vanskeligere at gøre disse rettigheder gældende i forhold til de rettigheder, de har i den interne retsorden, skal betaling af erstatning for skader, der er forvoldt borgerne ved administrative foranstaltninger, som er truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, ikke nødvendigvis foretages af forbundsstaten for at opfylde den pågældende medlemsstats forpligtelser i henhold til fællesskabsretten (Konledommen, præmis 63 og 64).

- 31 Dette gælder ligeledes for medlemsstater, uanset om de har forbundsstruktur eller ej, hvori visse lovgivningsmæssige eller administrative opgaver på decentral vis varetages af lokale kollektive enheder, der har en vis autonomi, eller ethvert andet offentligretligt organ, som i retlig henseende er adskilt fra staten. I disse medlemsstater kan betaling af erstatning for skader, der er forvoldt borgerne ved administrative foranstaltninger, som er truffet af et offentligretligt organ under tilsidesættelse af fællesskabsretten, foretages af dette organ.
- 32 Fællesskabsretten er heller ikke til hinder for, at det ansvar, der påhviler et offentligretligt organ for skade, der er forvoldt borgerne ved foranstaltninger, som det har truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, vil kunne pådrages ved siden af selve medlemsstatens ansvar.
- 33 Der skal herved henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter staten — bortset fra de tilfælde, hvor retten til erstatning følger direkte af fællesskabsretten, nemlig når betingelserne for at pålægge en medlemsstat ansvar for tilsidesættelser af fællesskabsretten er opfyldt — skal erstatte det forvoldte tab efter nationale erstatningsregler, idet betingelserne i de nationale lovgivninger for erstatning af tab dog ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (dommene i sagerne Francovich m.fl., præmis 41-43, og Norbrook Laboratories, præmis 111).
- 34 På baggrund af ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at det ansvar, der påhviler et offentligretligt organ for skade, der er forvoldt borgerne ved foranstaltninger, som det har truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, vil kunne pådrages ved siden af selve medlemsstatens ansvar.

## Det andet spørgsmål

- 35 Med sit andet spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om der, i et tilfælde, hvor en national tjenestemand har anvendt internretlige bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten, eller har anvendt internretlige bestemmelser på en måde, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, foreligger en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis, allerede fordi tjenestemanden ikke har haft noget skøn i forbindelse med beslutningen.
- 36 Hvad angår betingelserne for, at en medlemsstat kan tilpligtes at erstatte det tab, der er forvoldt borgere på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der kan tilregnes medlemsstaten, fremgår det af Domstolens praksis, at der gælder tre betingelser herfor, nemlig at den bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, som påhviler staten, og de skadelidtes tab (Norbrook Laboratories-dommen, præmis 107).
- 37 Disse tre betingelser skal være opfyldt, såvel når den skade, der kræves erstattet, skyldes en undladelse fra medlemsstatens side, f.eks. manglende gennemførelse af et fællesskabsdirektiv, som når den skyldes vedtagelsen af en lovgivningsmæssig eller administrativ disposition, der tilsidesætter fællesskabsretten, uanset om den er blevet vedtaget af medlemsstaten selv eller af et offentligretligt organ, der i retlig henseende er uafhængigt af staten.
- 38 Hvad nærmere angår den anden af disse betingelser har Domstolen allerede fastslået dels, at en tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret, såfremt en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at udstede generelle retsakter åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine beføjelser (jf. dommene i sagerne Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 55, British Telecommunications, præmis 42, og Dillenkofer m.fl., præmis 25), dels, at selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, kan være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret

tilsidesættelse, såfremt medlemsstaten på det tidspunkt, da den begik overtrædelsen, kun havde et stærkt begrænset eller intet skøn (jf. dommene i sagerne Hedley Lomas, præmis 28, og Norbrook Laboratories, præmis 109).

- 39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forpligtelsen til at erstatte den skade, der er forvoldt borgerne, ikke kan undergives en betingelse, der støttes på et culpabegreb, som går videre end den tilstrækkelig kvalificerede tilsidesættelse af fællesskabsretten (Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 79).
- 40 Det i denne doms præmis 38 omtalte skøn er imidlertid det skøn, den pågældende medlemsstat har. Skønnets eksistens og udstrækning afgøres i forhold til fællesskabsretten og ikke i forhold til national ret. Det skøn, der eventuelt i national ret er tilstået den tjenestemand eller den institution, der tilsidesætter fællesskabsretten, er således uden betydning i denne forbindelse.
- 41 Det fremgår ligeledes af den i præmis 38 nævnte retspraksis, at selve den omstændighed, at en medlemsstat har begået en overtrædelse af fællesskabsretten, kan udgøre en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse, men ikke nødvendigvis gør det.
- 42 For at afgøre, om en sådan overtrædelse af fællesskabsretten udgør en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse, skal den nationale ret, der skal tage stilling til en erstatningspåstand, tage hensyn til alle de momenter i den konkrete sag, der er blevet forelagt den.
- 43 Disse momenter er bl.a.: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, om overtrædelsen er begået eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en fællesskabsinstitutions holdning kan have været medvirkende til vedtagelsen

eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten (jf. Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 56, vedrørende betingelser for gennemførelsen af statens ansvar for den nationale lovgivers handlinger og undladelser i strid med fællesskabsretten).

- 44 Hvad angår anvendelsen i den foreliggende sag af disse momenter fremgår det af Domstolens praksis, at det i princippet er de nationale retter, der skal anvende kriterierne (Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 58), i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (Konle-dommen, præmis 58).
- 45 Det bemærkes, at den pågældende fællesskabsretlige regel er en traktatbestemmelse, der har været direkte anvendelig siden udløbet af den i traktaten fastsatte overgangsperiode, der indtrådte lang tid før de faktiske forhold i hovedsagen.
- 46 På det tidspunkt, hvor den tyske lovgiver vedtog ZOK's § 3, i henhold til hvilken KVN nægtede at indskrive Salomone Haim i tandlægeregisteret, havde Domstolen imidlertid endnu ikke afsagt Vlassopoulou-dommen, i hvis præmis 16 Domstolen for første gang fastslog, at når der til en medlemsstat indgives ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer, skal medlemsstaten tage hensyn til eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som vedkommende har erhvervet med henblik på at kunne udøve dette erhverv i en anden medlemsstat, idet den skal foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler.
- 47 Det er i medfør af samme princip, at Domstolen i Haim I-dommens præmis 29 fastslog, at en medlemsstats myndigheder ikke efter traktatens artikel 52 kan afslå at meddele anerkendelse som tandlæge for en sygeforsikring til en



statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er i besiddelse af et af de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, men har fået meddelt autorisation som tandlæge i begge medlemsstater og faktisk har arbejdet som tandlæge i dem begge, med den begrundelse, at han ikke har gennemført den forberedende turnus, der stilles krav om i den første stats lovgivning, uden at undersøge, om den pågældendes hidtidige faglige erfaring helt eller delvis opfylder de krav til faglig erfaring, der stilles i nævnte lovgivning.

- 48 På baggrund af de i denne doms præmis 43-47 anførte kriterier og bemærkninger påhviler det den nationale ret at efterprøve, om der i hovedsagen foreligger en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten.
- 49 Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at der ved afgørelsen af, om der er tale om en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis, skal tages hensyn til det skøn, som den pågældende medlemsstat har. Skønnets eksistens og udstrækning skal afgøres i forhold til fællesskabsretten og ikke i forhold til national ret.

### Det tredje spørgsmål

- 50 Med sit tredje spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om de kompetente myndigheder i en medlemsstat kan gøre en sygeforsikringsanerkendelse af en tandlæge, der er statsborger i en anden medlemsstat, der er etableret i den første medlemsstat og har den fornødne tilladelse dér, men som ikke er i besiddelse af et af de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, betinget af, at vedkommende har de sproglige kundskaber, der er nødvendige for udøvelsen af hans erhvervsmæssige virksomhed i etableringsmedlemsstaten.

- 51 Den forelæggende ret har anført, at sådanne sproglige krav kan være i strid med artikel 18, stk. 3, i direktiv 78/686 samt traktatens artikel 52.
- 52 For så vidt angår artikel 18, stk. 3, i direktiv 78/686 skal det fastslås, at de regler om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger, som er fastsat ved direktiv 78/686, ikke gælder for eksamensbeviser fra et tredjeland, selv om de af en medlemsstat er blevet anerkendt som ligeværdige med eksamensbeviser fra denne medlemsstat (jf. dom af 9.2.1994, sag C-154/93, Tawil-Albertini, Sml. I, s. 451, præmis 13).
- 53 Da Salomone Haim's eksamensbevis er blevet udstedt i et tredjeland, og uanset at det er anerkendt af en anden medlemsstat som ligeværdigt med de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, er det ikke omfattet af nævnte direktivs anvendelsesområde.
- 54 Der er derfor ikke grund til nærmere at undersøge, om kravet om sproglige kundskaber med henblik på anerkendelse i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede er eller ikke er i strid med dette direktivs artikel 18, stk. 3.
- 55 Salomone Haim har i øvrigt med direkte henvisning til traktatens artikel 52 gjort gældende, at ZOK's § 21 — i modsætning til det af den forelæggende ret anførte — ikke kan begrunde et sådant krav om sproglige kundskaber, som er blevet afkrævet ham i hovedsagen. Denne bestemmelse foreskriver, at en tandlæge, som har betydelige mangler for så vidt angår hans mentale tilstand eller person, bl.a. den, der inden for de seneste fem år før indgivelsen af ansøgningen har været stof- eller alkoholmisbruger, er uegnet til at virke som

tandlæge for sygesikringen. Ifølge Salomone Haim fremgår det klart af de i bestemmelsen opregnede eksempler, at den ikke sigter til og ikke kan sigte til en utilstrækkelighed på det sproglige plan.

- 56 Selv om ZOK's § 21 ganske vist ikke efter sin ordlyd synes at angå den pågældendes sproglige kundskaber, tilkommer det ikke Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse at udtale sig om fortolkningen af en national bestemmelse og i særdeleshed spørgsmålet om, hvilke former for utilstrækkelighed en national bestemmelse som ZOK's § 21 sigter til.
- 57 Ifølge Domstolens praksis kan nationale foranstaltninger, der begrænser udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, kun være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: de skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. bl.a. dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 37, og af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, Sml. I, s. 1459, præmis 34).
- 58 Selv om det inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem Fællesskabets retsinstanser og de nationale domstole principielt tilkommer den nationale ret at efterprøve, at betingelserne er opfyldt i den sag, der verserer for den, kan Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning.
- 59 Som generaladvokaten har anført i punkt 105-113 i forslaget til afgørelse, udgør pålideligheden af kommunikationen mellem tandlægen og patienten ligesom kommunikationen med de administrative myndigheder og faglige organer i denne

henseende et tvingende samfundsmæssigt hensyn, der efter sin natur kan begrunde, at sygesikringsanerkendelse af en tandlæge underlægges betingelser af sproglig art. Både dialogen med patienterne og overholdelsen af fagets og specifikt juridiske regler inden for tandlægeerhvervet i etableringsmedlemsstaten samt gennemførelsen af administrative opgaver kræver et passende kendskab til denne stats sprog.

60 Det er dog af betydning, at sproglige krav, der er egnede til at sikre, at tandlægen på nyttig vis kan kommunikere med sine patienter, hvis modersmål er det samme som i den pågældende medlemsstat, samt med denne stats administrative myndigheder og faglige organer, ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Det er herved i de patienters interesse, hvis modersmål er et andet end nationalsproget, at der findes et vist antal tandlæger, der ligeledes er i stand til at kommunikere med disse personer på deres eget sprog.

61 Det tredje præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat kan gøre en sygeforsikringsanerkendelse af en tandlæge, der er statsborger i en anden medlemsstat, der er etableret i den første medlemsstat og har den fornødne tilladelse dér, men som ikke er i besiddelse af et af de i artikel 3 i direktiv 78/686 nævnte eksamensbeviser, betinget af, at vedkommende har de sproglige kundskaber, der er nødvendige for udøvelsen af hans erhvervs-mæssige virksomhed i etableringsmedlemsstaten.

## Sagens omkostninger

62 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den danske, den græske, den spanske, den franske, den italienske og den svenske regering samt af Det Forenede Kongeriges

regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

## DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Landgericht Düsseldorf ved kendelse af 8. december 1997, for ret:

- 1) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at det ansvar, der påhviler et offentligretligt organ for skade, der er forvoldt borgerne ved foranstaltninger, som det har truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, vil kunne pådrages ved siden af selve medlemsstatens ansvar.
- 2) Ved afgørelsen af, om der er tale om en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis, skal der tages hensyn til det skøn, som den pågældende medlemsstat

har. Skønnets eksistens og udstrækning skal afgøres i forhold til fællesskabsretten og ikke i forhold til national ret.

- 3) De kompetente myndigheder i en medlemsstat kan gøre en sygeforsikringsanerkendelse af en tandlæge, der er statsborger i en anden medlemsstat, der er etableret i den første medlemsstat og har den fornødne tilladelse dér, men som ikke er i besiddelse af et af de eksamensbeviser, der er nævnt i artikel 3 i direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, betinget af, at vedkommende har de sproglige kundskaber, der er nødvendige for udøvelsen af hans erhvervs-mæssige virksomhed i etableringsmedlemsstaten.

Rodríguez Iglesias	Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Gulmann	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. juli 2000.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident