

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

4 päivänä heinäkuuta 2000 *

Asiassa C-424/97,

jonka Landgericht Düsseldorf (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadaksean tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Salomone Haim

vastaan

Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,

ennakkoratkaisun jäsenvaltion vastuusta ja jäsenvaltion julkisoikeudellisen elimen mahdollisesta vastuusta sellaisesta vahingosta, joka on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta, sekä siitä, onko lainmukaista, että hammaslääkäriin, joka on jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi on asetettu vastaanottavan jäsenvaltion kielen riittävä taito,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), L. Sevón ja R. Schintgen sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet,

julkisasiamies: J. Mischo,

kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Salomone Haim, edustajanaan asianajaja H. Ungewitter, Düsseldorf,

- Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder, liittovaltion oikeusministeriön ministerineuvos A. Dittrich ja liittovaltion talousministeriön ylijohdaja C.-D. Quassowski,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjä koskevia asioita hoitavan oikeudellisen erityisosaston oikeudellinen erityisneuvonantaja A. Samoni-Rantou sekä saman osaston neuvonantajat S. Vodina ja G. Karipsiadis,

- Espanjan hallitus, asiamiehenään valtionasiamies N. Díaz Abad,

- Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, avustajanaan valtionasiamies P. G. Ferri,

- Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkoasiainneuvos E. Brattgård,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, avustajanaan barrister E. Sharpston,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet B. Mongin ja P. van Nuffel, avustajanaan asianajaja B. Wägenbauer, Hampuri,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Haimin, edustajanaan asianajaja U. Faust, Aix-la-Chapelle, Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, edustajanaan asianajaja B. Bellwinkel, Düsseldorf, Saksan hallituksen, asiamiehenään A. Dittrich, Tanskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön osastopäällikkö J. Molde, Kreikan hallituksen, asiamiehinään A. Samoni-Rantou ja G. Karipsiadis, Espanjan hallituksen, asiamiehenään N. Díaz Abad, Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston lähetystöneuvos A. de Bourgoing, Italian hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies G. Aiello, Ruotsin hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkoasiainneuvos A. Kruse, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään E. Sharpston, ja komission, asia-

miehenään B. Mongin, avustajanaan asianajaja B. Wägenbaur, 9.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.5.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Landgericht Düsseldorf on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 8.12.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.12.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä jäsenvaltion vastuun ja tämän valtion julkisoikeudellisen elimen mahdollisen vastuun edellytyksistä ja sen toteutumisen yksityiskohdista, kun ne ovat aiheuttaneet yksityisille vahinkoa rikkomalla yhteisön oikeutta, samoin kuin siitä, onko lainmukaista, että sellaisen hammaslääkäriin, joka on jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi asetetaan vastaanottavan jäsenvaltion kielen riittävä taito.
- 2 Kysymykset on esitetty hammaslääkäri Salomone Haimin ja julkisoikeudellisen elimen Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrheinin (Nordrheinin sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvien hammaslääkäreiden järjestö, jäljempänä KVN) välisessä asiassa, joka koskee korvausta ansionmenetyksestä, jonka Haim väittää kärsineensä sen vuoksi, että KVN on rikkonut yhteisön oikeutta.

Yhteisön oikeus

- 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 annetun neuvoston direktiivin 78/686/ETY (EYVL L 233, s. 1) 2 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tunnustettava sellaiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat hammaslääketieteessä, jotka on annettu toisessa jäsenvaltiossa ja jotka on mainittu 3 artiklassa, siten, että kyseinen pätevyystodistus antaa jäsenvaltion alueella saman oikeuden hammaslääkärintoimen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä antamat pätevyystodistukset.
- 4 Direktiivin 18 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on tarvittaessa huolehdittava, että asianomaiset sekä oman etunsa että potilaittensa edun vuoksi hankkivat tarpeellisen kielitaidon ammatinsa harjoittamiseksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa.”

- 5 Direktiivin 78/686/ETY 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltiot vaativat omilta kansalaisiltaan, että sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämistä varten on suoritettava valmistava harjoittelujakso, ne voivat asettaa saman edellytyksen muiden jäsenvaltioiden

kansalaisille kahdeksan vuoden ajan tämän direktiivin tiedoksi antamisesta. Harjoittelujakso ei kuitenkaan saa olla kuutta kuukautta pidempi.”

Kansallinen lainsäädäntö

- 6 Zulassungsordnung für Kassenzahnärzten (28.5.1957 annettu asetus sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisestä, BBl. 1957,I, s. 582; jäljempänä ZOK) 21 pykälässä, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään seuraavaa:

”Sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi ei voida hyväksyä hammaslääkäriä, jolla on vakavia mielenterveyteen liittyviä tai muita henkilökohtaisia ongelmia, esimerkiksi, jos hän on viitenä hakemuksena jättämistä edeltäneenä vuonna ollut riippuvainen huumausaineista tai alkoholista.”

Pääasia

- 7 Haim on Italian kansalainen, ja hänellä on Turkissa sijaitsevan Istanbulin yliopiston vuonna 1946 antama hammaslääkäriin tutkintotodistus. Haim harjoitti hammaslääkäriin ammattia Istanbulissa vuoteen 1980 saakka.
- 8 Vuonna 1981 Haim sai oikeuden (”Approbation”) harjoittaa hammaslääkäriin ammattia Saksan liittotasavallassa, minkä ansiosta hän voi harjoittaa siellä ammattiaan yksityisesti.

- 9 Vuonna 1982 Belgian viranomaiset tunnustivat hänen turkkilaisen tutkintotodistuksensa Belgian lainsäädännön mukaista hammaslääketieteen tutkintotodistusta vastaavaksi. Haim työskenteli tällöin sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvana hammaslääkärinä Brysselissä. Hän keskeytti tämän toiminnan marraskuun 1991 ja elokuun 1992 väliseksi ajaksi työskennelläkseen poikansa hammaslääkärinvastaanotolla Saksassa.
- 10 Vuonna 1988 Haim pyysi KVN:ltä, että hänet merkittäisiin hammaslääkärirekisteriin, jotta sairaikassa voisi tämän jälkeen nimittää hänet sosiaaliturvaan kuuluvaksi hammaslääkäriksi.
- 11 ZOK:n 3 pykälän 2 momentin mukaan rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä on kaksivuotisen harjoittelujakson suorittaminen. Tämä vaatimus ei ZOK:n 3 pykälän 4 momentin mukaan kuitenkaan koske hammaslääkäreitä, jotka ovat saaneet toisessa jäsenvaltiossa yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti tunnustetun tutkintotodistuksen ja joilla on oikeus tämän ammatin harjoittamiseen.
- 12 KVN kieltäytyi 10.8.1988 tekemällään päätöksellä merkitsemästä Haimia hammaslääkärirekisteriin sillä perusteella, että hän ei ollut suorittanut ZOK:n 3 pykälässä vaadittua harjoittelua. KVN katsoi, että tästä säännöksestä ei voitu poiketa, koska Haimilla ei ollut jäsenvaltiossa annettua tutkintotodistusta, vaan ainoastaan kolmannessa valtiossa annettu tutkintotodistus, jonka jäsenvaltio oli tunnustanut jäsenvaltiossa annettua tutkintotodistusta vastaavaksi.
- 13 Haim riitautti tämän päätöksen väittäen muun muassa, että se oli ETY:n perustamissopimuksen vastainen. KVN pyysi asiassa lausunnon omalta valvontaviranomaiseltaan eli Nordrhein-Westfalenin osavaltion työ-, sosiaali- ja terveysministeriöltä, joka oli samaa mieltä kuin KVN. Tämän jälkeen KVN hylkäsi Haimin valituksen 28.9.1998 tekemällään päätöksellä.

- 14 Haim valitti KVN:n päätöksestä Sozialgericht Düsseldorfin, joka hylkäsi valituksen 28.3.1990 tekemällään päätöksellä, josta tehdyn valituksen Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen puolestaan hylkäsi 24.10.1990 tekemällään päätöksellä. Bundessozialgericht pyysi revisiomenettelyssä 20.5.1992 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua direktiivin 78/686/ETY 20 artiklan ja ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) tulkinnasta.
- 15 Asiassa C-319/92, Haim, 9.2.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-425; jäljempänä asiassa Haim I annettu tuomio), yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että direktiivin 78/686/ETY 20 artiklassa ei kielletä jäsenvaltiota vaatimasta toisen jäsenvaltion kansalaiselta, jolla ei ole tämän direktiivin 3 artiklassa mainittua muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa, harjoittelujaksoa edellytyksenä hänen nimittämisekseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi, vaikka hänellä on oikeus harjoittaa ammattiaan ensin mainitun jäsenvaltion alueella, ja että samassa artiklassa ei myöskään vapauteta toisen jäsenvaltion kansalaista, joilla on kolmannessa valtiossa annettu tutkintotodistus, valmistavan harjoittelujakson suorittamisesta siinäkin tapauksessa, että jokin toinen jäsenvaltio on tunnustanut kyseisen tutkintotodistuksen vastaavuuden direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainitun pätevyytodistuksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi kuitenkin, että perustamissopimuksen 52 artiklan nojalla jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset eivät voi kieltäytyä nimittämästä sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi toisen jäsenvaltion kansalaista, jolla ei ole direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua pätevyytodistusta, mutta jolla on oikeus harjoittaa ja joka on harjoittanut ammattiaan sekä ensin mainitussa että viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa, sillä perusteella, että asianomainen ei ole suorittanut ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä edellytettyä harjoittelujaksoa, tutkimatta sitä, vastaako — ja myönteisessä tapauksessa, missä määrin — asianomaisen jo osoittama ammatillinen kokemus kyseisessä lainsäädännössä vaadittua ammatillista kokemusta.
- 16 Tämän tuomion johdosta Haim merkittiin hammaslääkärirekisteriin 4.1.1995 tehdyllä päätöksellä. Ikänsä vuoksi hän ei ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin tullakseen hyväksytyksi sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi.
- 17 Haim pani kuitenkin vireille uuden kanteen KVN:ää vastaan Landgericht Düsseldorfissa saadakseen korvausta siitä ansionmenetyksestä, jonka hän väitti kär-

sineensä sen vuoksi, että 1.9.1988 ja vuoden 1994 lopun välisenä aikana hänen tulonsa olivat olleet alhaisemmat kuin tulot, joita hän olisi voinut saada, jos hän olisi harjoittanut sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvan hammaslääkärin ammattia Saksassa.

- 18 Landgericht katsoo, että KVN menetteli virheellisesti kieltäytyessään merkitsemästä Haimia hammaslääkärirekisteriin vuonna 1988, koska se ei ollut ottanut huomioon Haimin Belgiassa sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvana hammaslääkärinä toimiessaan hankkimaa ammatillista kokemusta. KVN oli kuitenkin päätöksen tehdessään toiminut vilpittömässä mielessä.
- 19 ZOK:n 3 pykälässä ei säädetä mahdollisuudesta poiketa kaksivuotisen valmistavan harjoitteluvaiheen suorittamisvelvollisuudesta siten, että otettaisiin huomioon hammaslääkärin ulkomailla hankkima ammatillinen kokemus.
- 20 Toisaalta KVN:n päätös vaikutti virheelliseltä, kun tarkasteltiin perustamissopimuksen 52 artiklaa, jossa taataan sijoittautumisvapaus. Kysymystä siitä, edellyttääkö Haimin sijoittautumisvapauden kunnioittaminen — ja jos edellyttää, niin missä laajuudessa — hänen ammatillisen kokemuksensa huomioon ottamista, ei ollut vielä ratkaistu ajankohtana, jolloin KVN teki päätöksensä. Kansallisen tuomioistuimen mukaan vasta asiassa C-340/89, Vlassopoulou, 7.5.1991 annetusta tuomiosta (Kok. 1991, s. I-2357) lähtien on ollut selvää, että Haimin ammatillinen kokemus olisi pitänyt ottaa huomioon.
- 21 Kansallinen tuomioistuin päättelee, että hylätessään vuonna 1988 Haimin hammaslääkärirekisteriin merkitsemistä koskevan hakemuksen KVN ei menetellyt virheellisesti Saksan lainsäädännön viranomaisten hallinnollista vastuuta koskevien säännösten mukaan, joten Haimin vahingonkorvauskanteelle ei ole perustetta valtioneisäisessä oikeudessa.

- 22 KVN kysyy kuitenkin, voiko Haim johtaa oikeuden vahingonkorvauksen saamiseen KVN:ltä suoraan yhteisön oikeudesta, kun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jokainen jäsenvaltio vastaa vahingosta, jonka se on aiheuttanut yksityisille yhteisön oikeutta rikkomalla, tämän koskiessa myös lainvastaisen hallintotoimen tekemisestä aiheutunutta vahinkoa.
- 23 Ottaen huomioon KVN:n väitteen siitä, että vaikka Haim olisi merkitty hammaslääkärirekisteriin vuodesta 1988 lukien, häntä ei olisi nimitetty sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi, koska hänellä ei ollut riittävää saksan kielen taitoa, kansallinen tuomioistuin kysyy, onko kansallisilla viranomaisilla oikeus asettaa Haimin kaltaisen henkilön sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi nimittämisen edellytykseksi kielitaito.
- 24 Näin ollen Landgericht Düsseldorf päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Jos jäsenvaltion oikeudellisesti itsenäisen julkisoikeudellisen elimen virkamies yksittäisen päätöksen osalta kansallista oikeutta soveltaessaan rikkoo primaarista yhteisön oikeutta, voiko jäsenvaltion vastuun lisäksi myös julkisoikeudellinen elin joutua vahingonkorvausvastuuseen?
- 2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kysymyksessä ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen jo pelkästään sen vuoksi, että kansallisella virkamiehellä ei ollut harkintavaltaa, kun hän sovelsi kansallista

oikeutta, joka on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, tai kun hän soveltaisi kansallista oikeutta yhteisön oikeuden vastaisesti?

- 3) Saavatko jäsenvaltion toimivaltaiset elimet asettaa sellaisen toisen jäsenvaltion kansalaisen, jolla on ammatinharjoittamisoikeus tässä jäsenvaltiossa mutta ei direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua pätevyystodistusta, sosiaaliturvajärjestelmään nimittämisen edellytykseksi sen, että hänellä on sijoittautumisvaltiossa ammatin harjoittamiseksi tarvittava kielitaito?”

Ensimmäinen kysymys

- 25 Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko se, että jäsenvaltion lisäksi julkisoikeudellinen elin on korvausvastuussa yksityisille sellaisista toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista, jotka se on toteuttanut yhteisön oikeuden vastaisesti, ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.
- 26 Todettakoon heti aluksi, että vastuu vahingosta, joka on aiheutunut yksityisille siitä, että kansalliset viranomaiset ovat rikkoneet yhteisön oikeutta, on periaate, joka on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää ja josta seuraa jäsenvaltioille velvollisuuksia (ks. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991, Kok. s. I-5357, 35 kohta; yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok. 1996, s. I-1029, 31 kohta; asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1631, 38 kohta; asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553, 24 kohta; yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94 ja C-188/94—C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996, Kok. 1996, s. I-4845, 20 kohta ja asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1531, 106 kohta).

- 27 Kuten yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet hallitukset ja komissio ovat pääosin todenneet ja kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, kunkin jäsenvaltion on varmistauduttava siitä, että yksityisille oikeussubjekteille yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisestä aiheutuva vahinko korvataan siitä riippumatta, mikä julkisen vallan yksikkö on yhteisön oikeutta rikkonut ja mille niistä kyseisen jäsenvaltion oikeuden mukaan lähtökohtaisesti kuuluu huolehtia korvauksen maksamisesta (asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999, Kok. 1999, s. I-3099, 62 kohta).
- 28 Jäsenvaltiot eivät siten voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä mukaiseen toimivallan ja vastuun jakoon eri yksiköiden välillä vapautuakseen niille tässä suhteessa kuuluvasta vastuusta, eivätkä siihen, ettei viranomaisella, joka rikkoi yhteisön oikeutta, ollut tarvittavaa toimivaltaa, tietoa tai keinoja käytettävissään.
- 29 Tämän tuomion 26 ja 27 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan seuraa, että jäsenvaltion olisi välttämättä itse korvattava yhteisön oikeuden vastaisista valtiosisäisistä toimenpiteistä aiheutuneet vahingot, jotta kyseisen jäsenvaltion yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteet tulisivat täytetyiksi.
- 30 Liittovaltiomuotoisten jäsenvaltioiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että jos kansallisen oikeuden menettelytavoilla taataan yksityisille yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien tehokas suoja siten, että niihin ei ole sen vaikeampaa vedota kuin kansalliseen oikeusjärjestykseen perustuviin oikeuksiin, liittovaltion ei välttämättä tarvitse olla se, joka korvaa yksityisille oikeussubjekteille yhteisön oikeuden vastaisesti toteutetuista valtiosisäisistä toimenpiteistä aiheutuneet vahingot, jotta kyseisen jäsenvaltion yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteet tulevat täytetyiksi (em. asia Konle, tuomion 63 ja 64 kohta).

- 31 Tämä koskee myös jäsenvaltioita, joissa, riippumatta siitä, ovatko ne liittovaltioita vai eivät, tiettyjä lainsäädäntötehtäviä tai hallinnollisia tehtäviä hoitavat hajautetusti alue- ja paikallishallinnon julkisyhteisöt, joilla on jonkinasteinen itsehallinto, tai muut valtiosta oikeudellisesti erilliset julkisoikeudelliset elimet. Näissä jäsenvaltioissa julkisoikeudellinen elin, joka on toteuttanut valtionsisäisiä toimenpiteitä yhteisön oikeuden vastaisesti ja aiheuttanut yksityisille vahinkoa, voi korvata vahingon.
- 32 Yhteisön oikeuden vastaista ei ole myöskään se, että jäsenvaltion lisäksi julkisoikeudellinen elin saattaa olla korvausvastuussa yksityisille sellaisista toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista, jotka se on toteuttanut yhteisön oikeuden vastaisesti.
- 33 Lisäksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siitä huolimatta, että oikeus vahingonkorvaukseen perustuu suoraan yhteisön oikeuteen silloin kun edellytykset jäsenvaltion vastuulle yhteisön oikeuden rikkomisesta täyttyvät, jäsenvaltion on korvattava aiheutettu vahinko kansallisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti, eivätkä kansallisissa lainsäädännöissä säädetyt vahingonkorvauksen edellytykset saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eivätkä ne saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (em. yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 41 ja 43 kohta ja asia Norbrook Laboratories, tuomion 111 kohta).
- 34 Edellä esitetyn valossa ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että se, että jäsenvaltion lisäksi julkisoikeudellinen elin on korvausvastuussa yksityisille sellaisista toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista, jotka se on toteuttanut yhteisön oikeuden vastaisesti, ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

Toinen kysymys

- 35 Kansallinen tuomioistuin kysyy toiseksi, onko tilanteessa, jossa kansallinen virkamies on soveltanut yhteisön oikeuden vastaisia kansallisia säännöksiä tai soveltanut kansallista oikeutta yhteisön oikeuden vastaisesti, kysymyksessä yhteisön oikeuden ilmeinen rikkominen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä pelkästään jo sen vuoksi, että kansallisella virkamiehellä ei ollut harkintavaltaa, kun hän teki päätöksensä.
- 36 Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jotta jäsenvaltiolla olisi velvollisuus korvata yksityisille sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella aiheutetut vahingot, kolmen edellytyksen on täytyttävä, ja edellytykset ovat seuraavat: rikotulla oikeusnormilla on oltava tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, rikkomisen on oltava riittävän ilmeistä ja vahingon, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on oltava välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin. Näitä edellytyksiä on arvioitava tilanteen mukaan (em. asia *Norbrook Laboratories*, tuomion 107 kohta).
- 37 Näiden kolmen edellytyksen on täytyttävä sekä silloin, kun vahinko, josta korvausta vaaditaan, on seurausta siitä, että jäsenvaltio ei ole toiminut, eli kun se on esimerkiksi laiminlyönyt yhteisön direktiivin täytäntöönpanon, että silloin, kun se on seurausta sellaisesta yhteisön oikeuden vastaisesta lainsäädäntötoimesta tai hallinnollisesta toimesta, jonka on antanut jäsenvaltio itse tai jäsenvaltiosta oikeudellisesti erillinen julkisoikeudellinen elin.
- 38 Erityisesti toisen edellytyksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on toisaalta jo todennut, että yhteisön oikeuden rikkominen on riittävän ilmeistä silloin, kun jäsenvaltio on lainsäädäntövaltaa käyttäessään selvästi ja vakavasti ylittänyt sen toimivallan käytön rajat (ks. em. yhdistetyt asiat *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*, tuomion 55 kohta; em. asia *British Telecommunications*, tuomion 42 kohta ja em. asia *Dillenkofer ym.*, tuomion 25 kohta), ja toisaalta, että yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan sinällään katsoa olevan riittävän ilmeistä silloin, kun jäsenvaltio oli yhteisön oikeutta rikkoessaan tilanteessa, jossa sen

harkintavalta oli oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon (ks. em. asia Hedley Lomas, tuomion 28 kohta ja em. asia Norbrook Laboratories, tuomion 109 kohta).

- 39 On siis todettava tältä osin, että velvollisuudelle korvata yksityisille aiheutuneet vahingot ei saa asettaa tuottamukseen perustuvia lisäedellytyksiä, jotka ovat ankarampia kuin yhteisön oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 79 kohta).
- 40 Nyt kysymyksessä olevalla jäsenvaltiolla on käytettävissään tämän tuomion 38 kohdassa mainittua harkintavaltaa. Harkintavallan olemassaolo ja laajuus määritetään yhteisön oikeuden eikä kansallisen oikeuden perusteella. Sille virkamiehelle tai laitokselle, joka on rikkonut yhteisön oikeutta, kansallisessa oikeudessa mahdollisesti myönnetyllä harkintavallalla ei siis ole merkitystä tässä suhteessa.
- 41 Samassa 38 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että yhteisön oikeuden rikkomisen sinällään voidaan katsoa merkitsevän riittävän ilmeistä rikkomista, mutta se ei välttämättä ole sitä.
- 42 Jotta kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä vahingonkorvausvaade on, voisi päättää siitä, onko tällainen yhteisön oikeuden rikkominen riittävän ilmeinen, sen on otettava huomioon kaikki kysymyksessä olevalle tilanteelle ominaiset seikat.
- 43 Niistä seikoista, joita toimivaltainen tuomioistuin voi ottaa huomioon, on mainittava rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko

yhteisön toimielimen toiminta voinut myötävaikuttaa yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden toteuttamiseen tai ylläpitämiseen (ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 56 kohta, joka koskee niitä edellytyksiä, joiden täyttyessä jäsenvaltio on vastuussa kansallisen lainsäätäjän yhteisön oikeuden vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä).

- 44 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että näiden seikkojen soveltaminen käsiteltävänä olevaan tapaukseen on lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 58 kohta) yhteisöjen tuomioistuimen tätä soveltamista varten antamien suuntaviivojen mukaisesti (em. asia Konle, tuomion 58 kohta).
- 45 Tältä osin on muistettava, että kysymyksessä oleva yhteisön oikeussääntö on perustamissopimuksen määräys, joka on ollut suoraan sovellettava perustamissopimuksessa määrätyn siirtymäkauden päättymisestä alkaen, eli jo kauan ennen pääasian tosiseikkojen tapahtumista.
- 46 Ajankohtana, jolloin Saksan lainsäädäntöön otettiin ZOK:n 3 pykälä ja jolloin KVN kieltäytyi merkitsemästä Haimia hammaslääkärirekiesteriin, yhteisöjen tuomioistuin ei ollut vielä antanut edellä mainittua Vlassopoulou-tuomiota, jonka 16 kohdassa se ensimmäisen kerran katsoi, että jäsenvaltion, jonka käsiteltävänä on hakemus ammatinharjoittamisoikeudesta, jonka edellytyksenä kansallisen lainsäädännön mukaan on tutkintotodistus tai ammatillinen pätevyys, on otettava huomioon tutkintotodistukset, todistukset tai muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka asianomainen henkilö on hankkinut harjoittaakseen samaa ammattia toisessa jäsenvaltiossa, vertaamalla todistuksilla osoitettua kelpoisuutta ja kansallisissa säännöissä edellytettyjä tietoja ja pätevyyttä.
- 47 Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut tätä samaa periaatetta katsoessaan asiassa Haim I annetun tuomion 29 kohdassa, että perustamissopimuksen 52 artikla estää sen, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voisivat kieltäytyä

nimittämästä sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi toisen jäsenvaltion kansalaista, jolla ei ole direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua todistusta, mutta jolla on oikeus harjoittaa ja joka on harjoittanut ammattiaan sekä ensin mainitussa että viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa, sillä perusteella, että asianomainen ei ole suorittanut ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä edellytettyä harjoittelujaksoa, tutkimatta sitä, vastaako — ja myönteisessä tapauksessa, missä määrin — asianomaisen jo osoittama ammatillinen kokemus kyseisessä lainsäädännössä vaadittua ammatillista kokemusta.

- 48 Tämän tuomion 43—47 kohdassa mainittujen arviointiperusteiden ja huomautusten valossa kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, onko pääasiassa kysymyksessä ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen vai ei.
- 49 Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava, että jotta voidaan ratkaista, onko kysymyksessä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen, on otettava huomioon asianomaisella jäsenvaltiolla oleva harkintavalta. Harkintavallan olemassaolo ja laajuus määritetään yhteisön oikeuden eikä kansallisen oikeuden perusteella.

Kolmas kysymys

- 50 Kansallisen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee sitä, saavatko jäsenvaltion toimivaltaiset elimet asettaa toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on hammaslääkäri ja sijoittautunut ensiksi mainittuun jäsenvaltioon ja jolla on siellä ammatinharjoittamisoikeus, mutta ei direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua pätevyystodistusta, sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi sen, että hänellä on sijoittautumisvaltiossa ammatin harjoittamiseksi tarvittava kielitaito.

- 51 Kansallinen tuomioistuin katsoo, että tällaiset kielitaitoa koskevat vaatimukset voisivat olla direktiivin 78/686/ETY 18 artiklan 3 kohdan ja perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisia.
- 52 Direktiivin 78/686/ETY 18 artiklan 3 kohdan osalta on todettava, että direktiivin sisältämiä sääntöjä tutkintotodistusten, todistusten ja muuta muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta ei sovelleta kolmannessa maassa hankittuihin todistuksiin, vaikka jokin jäsenvaltio olisikin tunnustanut todistuksen tässä jäsenvaltiossa annettua todistusta vastaavaksi (ks. asia C-154/93, Tawil-Albertini, tuomio 9.2.1994, Kok. 1994, s. I-451, 13 kohta).
- 53 Koska Haimin tutkintotodistus on annettu kolmannessa maassa, se ei kuulu mainitun direktiivin soveltamisalaan siitä huolimatta, että toinen jäsenvaltio on tunnustanut tämän asiakirjan direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua pätevyystodistusta vastaavaksi.
- 54 Näin ollen ei ole syytä tutkia sitä, onko pääasian kaltaisessa asiassa kielitaitovaatimuksen asettaminen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi tämän direktiivin 18 artiklan 3 kohdan vastaista.
- 55 Haim väittää lisäksi, perustaen väitteensä suoraan perustamissopimuksen 52 artiklaan, että toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ZOK:n 21 pykälää ei voida käyttää perusteena pääasiassa esitetyn kaltaiselle kielitaitovaatimukselle. Mainitussa pykälässä säädetään, että sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi ei voida hyväksyä hammaslääkärinä, jolla on vakavia mielenterveyteen liittyviä tai muita henkilökohtaisia ongelmia, esimerkiksi, jos hän on viitenä sosiaaliturvajärjestelmään liittymistä koskevaa hakemustaan edeltäneenä vuonna ollut riippuvainen huumausaineista tai alko-

holista. Haimin mukaan tässä pykälässä mainituista esimerkkitalanteista voidaan selvästi päätellä, että niillä ei tarkoiteta eikä voida tarkoittaa kielitaidollisia puutteita.

- 56 Vaikka näyttääkin siltä, että ZOK:n 21 pykälä ei sanamuotonsa mukaan koske asianomaisen kielitaitoa, yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä lausua kansalliselle oikeussäännölle annettavasta tulkinnasta ja, erityisemmin, siitä, minkälaisia puutteellisuuksia ZOK:n 21 pykälän kaltaisessa kansallisessa säännöksessä tarkoitetaan.
- 57 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sellaisten kansallisten toimenpiteiden, joilla rajoitetaan perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä, on täytettävä neljä edellytystä, jotta ne voisivat olla perusteltuja: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saa puuttua perusvapauteen enempää kuin mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. erityisesti asiat C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta ja C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999, Kok. 1999, s. I-1459, 34 kohta).
- 58 Vaikka yhteisön tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon mukaan pääsääntöisesti kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, täytyvätkö nämä edellytykset kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, yhteisöjen tuomioistuin voi ennakkoratkaisupyynnön käsitellessään tarvittaessa tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tulkinnassa.
- 59 Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 105—113 kohdassa, hammaslääkärin ja hänen potilaansa välisen kommunikaation samoin kuin hammaslääkärin ja hallintoviranomaisten ja ammatillisten järjestöjen välisen

kommunikaation luotettavuus ovat sellaisia yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä, joiden perusteella on oikeutettua asettaa sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi kielitaitovaatimus. Sekä keskustelujen käyminen potilaiden kanssa että sijoittautumisvaltiossa hammaslääkäritoimintaan liittyvien lääkärietiikan erityissäntöjen ja oikeudellisten erityissäntöjen noudattaminen samoin kuin hallinnollisten tehtävien suorittaminenkin edellyttävät asianmukaista jäsenvaltion kielen tuntemusta.

- 60 Kielitaitovaatimukset, jotka on asetettu sen varmistamiseksi, että hammaslääkäri pystyy asianmukaiseen kommunikointiin sellaisten potilaidensa kanssa, joiden äidinkieli on asianomaisen jäsenvaltion kieli, sekä tämän jäsenvaltion hallintoviranomaisten ja ammatillisten järjestöjen kanssa, eivät kuitenkaan saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Tältä osin on niiden potilaiden, joiden äidinkieli on muu kuin jäsenvaltion kieli, edun mukaista, että on olemassa tietty määrä hammaslääkäreitä, jotka kykenevät kommunikoimaan näiden potilaiden kanssa heidän omalla kielellään.
- 61 Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava, että jäsenvaltion toimivaltaiset elimet saavat asettaa toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on hammaslääkäri ja sijoittautunut ensiksi mainittuun jäsenvaltioon ja jolla on siellä ammatinharjoittamisoikeus mutta ei direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua pätevyytodistusta, sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi sen, että hänellä on sijoittautumisvaltiossa ammatin harjoittamiseksi tarvittava kielitaito.

Oikeudenkäyntikulut

- 62 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan, Tanskan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Ruotsin ja Yhdistyneiden kuningaskuntien

hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Landgericht Düsseldorfin 8.12.1997 esittämät kysymykset seuraavasti:

- 1) Se, että jäsenvaltion lisäksi julkisoikeudellinen elin on korvausvastuussa yksityisille sellaisista toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista, jotka se on toteuttanut yhteisön oikeuden vastaisesti, ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.
- 2) Jotta voidaan ratkaista, onko kysymyksessä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen, on otettava huomioon asianomaisella jäsenvaltiolla oleva harkintavalta. Har-

kintavallan olemassaolo ja laajuus määritetään yhteisön oikeuden eikä kansallisen oikeuden perusteella.

- 3) Jäsenvaltion toimivaltaiset elimet saavat asettaa toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on hammaslääkäri ja sijoittautunut ensiksi mainittuun jäsenvaltioon ja jolla on siellä ammatinharjoittamisoikeus, mutta ei 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 annetun neuvoston direktiivin 78/686/ETY 3 artiklassa mainittua pätevyystodistusta, sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvaksi hammaslääkäriksi nimittämisen edellytykseksi sen, että hänellä on sijoittautumisvaltiossa ammatin harjoittamiseksi tarvittava kielitaito.

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

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä heinäkuuta 2000.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja

presidentti