

DOMSTOLENS DOM

den 4 juli 2000 *

I mål C-424/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Landgericht Düsseldorf (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Salomone Haim

och

Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,

angående det ansvar som en medlemsstat, och eventuellt ett offentlighetsrättsligt organ, har för skada som orsakats av en överträdelse av gemenskapsrätten, samt lagligheten av att uppställa som villkor för förordnandet till tandläkare inom socialförsäkringen att denne har tillräckliga kunskaper i det språk som talas i värdstaten,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena D.A.O. Edward (referent), L. Sevón och R. Schintgen samt domarna P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm och M. Wathelet,

generaladvokat: J. Mischo,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- S. Haim, genom advokaten H. Ungewitter, Düsseldorf,
- Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonoministeriet, och A. Dittrich, Ministerialrat, förbundsjustitieministeriet, och C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor, förbundsekonoministeriet, samtliga i egenskap av ombud,
- Republiken Grekland, genom tillförordnade särskilde juridiske rådgivaren A. Samoni-Rantou, utrikesministeriets särskilda avdelning för gemenskapsrättsliga tvister, samt S. Vodina och G. Karipsiadis, specialiserade vetenskapliga medarbetare vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, abogado del Estado, i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av P.G. Ferri, avvocato dello Stato,

- Sveriges regering, genom departementsrådet E. Brattgård, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, barrister,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom B. Mongin och P. van Nuffel, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten B. Wägenbaur, Hamburg,

med hänsyn till förhandlingsrapporten;

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 9 mars 1999 av: S. Haim, företrädd av advokaten U. Faust, Aachen, Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, företrädd av advokaten B. Bellwinkel, Düsseldorf, Tysklands regering, företrädd av A. Dittrich, Danmarks regering, företrädd av divisionschefen J. Molde, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Greklands regering, företrädd av A. Samoni-Rantou och G. Karipsiadis, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, Frankrikes regering, företrädd av A. de Bourgoing, chargé de mission, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, Italiens regering, företrädd av G. Aiello, avvocato dello Stato, Sveriges regering, företrädd av departementsrådet A. Kruse, Utrikesdepartementet, i egenskap av

ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av E. Sharpston, och kommissionen, företrädd av B. Mongin, biträdd av advokaten B. Wägenbaur,

och efter att den 19 maj 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Landgericht Düsseldorf har genom beslut av den 8 december 1997, som inkom till domstolen den 15 december samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt tre frågor rörande villkoren för och omfattningen av det ansvar som en medlemsstat, och eventuellt ett offentlig-rättsligt organ, har för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas dem, samt rörande lagligheten av att för en tandläkares anslutning till socialförsäkringen uppställa som villkor att han har tillräckliga kunskaper i språket i etableringsstaten.
- 2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en talan som tandläkaren Salomone Haim har väckt mot Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (sammanslutning av tandläkare som är förordnade inom socialförsäkringen i Nordrhein, nedan kallad KVN), ett offentligrättsligt organ, för att erhålla skadestånd för utebliven vinst som han påstår sig ha lidit på grund av att KVN har åsidosatt gemenskapsrätten.

Gemenskapsrätten

3 I artikel 2 i rådets direktiv 78/686/EEG av den 25 juli 1978 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för tandläkare inklusive åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster (EGT L 233, s. 1; svensk specialutgåva, område 16, volym 1, s. 33) föreskrivs att varje medlemsstat skall godkänna de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för tandläkare som tilldelas medborgare i medlemsstaterna av övriga medlemsstater och som finns uppräknade i artikel 3 i detta direktiv genom att ge dessa bevis, när det gäller rätten att påbörja och utöva verksamhet som tandläkare, samma innebörd inom sitt territorium som dem som medlemsstaten själv utfärdar.

4 Artikel 18.3 i direktiv 78/686 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall se till att, där så är lämpligt, personerna i fråga i deras eget och deras patienters intresse förvärvar de språkkunskaper som krävs för att utöva yrket i värdlandet.”

5 I artikel 20 i direktiv 78/686 föreskrivs följande:

”De medlemsstater som kräver att de egna medborgarna avslutar en förberedande praktiktjänstgöring för att kunna förordnas till tandläkare inom socialförsäkringen får ålägga medborgare från andra medlemsstater samma krav för en tid

av åtta år från dagen för anmälan av detta direktiv. Praktiktjänstgöringen får emellertid inte överskrida sex månader.”

Nationell rätt

- 6 I artikel 21 i Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte (förordning av den 28 maj 1957 om förordnandet av tandläkare inom socialförsäkringen, *BGBI.* 1957 I, s. 582), i dess ändrade lydelse (nedan kallad ZOK), föreskrivs följande:

”Olämplig att bli förordnad till tandläkare inom socialförsäkringen är en tandläkare med allvarliga mentala eller andra personliga brister, särskilt en tandläkare som under de närmaste fem åren före sin ansökan har varit beroende av narkotika eller alkohol.”

Twisten vid den nationella domstolen

- 7 Salomone Haim, som är italiensk medborgare, tog år 1946 tandläkarexamen vid universitetet i Istanbul (Turkiet). I denna stad utövade han sitt yrke som tandläkare fram till år 1980.

- 8 År 1981 erhöll han tillstånd (”Approbation”) att arbeta som tandläkare i Förbundsrepubliken Tyskland, vilket gjorde det möjligt för honom att självständigt utöva sin yrkesverksamhet där.

- 9 År 1982 erkändes hans turkiska examen av de belgiska myndigheterna som likvärdig med den belgiska tandläkarexamen. Salomone Haim arbetade därefter såsom förordnad tandläkare inom socialförsäkringen i Bryssel. Han gjorde ett avbrott i denna verksamhet under tiden november 1991—augusti 1992 för att arbeta i sonens tandläkarpraktik i Tyskland.
- 10 År 1988 ansökte Salomone Haim hos KVN om att bli upptagen i tandläkarregistret för att kunna bli förordnad inom socialförsäkringen.
- 11 Enligt artikel 3.2 ZOK är förutsättning för en sådan registrering att vederbörande har fullgjort en minst tvåårig förberedande praktiktjänstgöring. Enligt artikel 3.4 ZOK är detta villkor emellertid inte tillämpligt på tandläkare vilka i en annan medlemsstat har förvärvat ett utbildningsbevis som skall erkännas enligt bestämmelserna i gemenskapsrätten och vilka har tillstånd att utöva detta yrke.
- 12 Genom beslut av den 10 augusti 1988 vägrade KVN att skriva in Salomone Haim i tandläkarregistret med motiveringen att han inte hade fullgjort den tvååriga förberedande praktiktjänstgöring som krävs enligt artikel 3 ZOK. KVN ansåg att dispens från denna bestämmelse inte kunde beviljas, eftersom Salomone Haim inte hade ett utbildningsbevis från en medlemsstat, utan endast ett utbildningsbevis från ett tredje land, vilket av en medlemsstat hade erkänts såsom likvärdigt med utbildningsbeviset i den medlemsstaten.
- 13 Salomone Haim överklagade detta beslut och gjorde särskilt gällande att beslutet stred mot EG-fördraget. Efter att ha inhämtat yttrande av tillsynsmyndigheten för KVN — nämligen ministern för arbete, hälsa och sociala frågor i delstaten Nordrhein-Westfalen, vilken delade KVN:s uppfattning — avsåg KVN Salomone Haim överklagande genom beslut av den 28 september 1988.

- 14 Salomone Haim väckte talan mot KVN:s beslut, vilken avslogs först av Sozialgericht Düsseldorf genom dom av den 28 mars 1990, sedan — efter det att Salomone Haim överklagat även sistnämnda dom — av Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen genom dom av den 24 oktober 1990. Efter det att Salomone Haim väckt en revisionstalan vid Bundessozialgericht framställde denna den 20 maj 1992 en begäran om förhandsavgörande till domstolen beträffande tolkningen av artikel 20 i direktiv 78/686 samt av artikel 52 i EG-fördraget (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse).
- 15 I sin dom av den 9 februari 1994 i mål C-319/92, Haim (REG 1994, s. I-425, svensk specialutgåva, volym 15, s. 23, nedan kallad domen i målet Haim I) förklarade domstolen att artikel 20 i direktiv 78/686 inte förbjuder en medlemsstat att ålägga en medborgare från en annan medlemsstat, som inte innehar något av de behörighetsbevis som anges i artikel 3 i nämnda direktiv att fullgöra en förberedande praktiktjänstgöring för att kunna förordnas som tandläkare inom socialförsäkringen, även om han har tillstånd att utöva sitt yrke på den första statens territorium. Domstolen förklarade vidare att artikel 20 i direktiv 78/686 inte heller befriar en medborgare från en medlemsstat, som innehar ett examensbevis utfärdat av ett tredje land från den förberedande praktiktjänstgöringen i sådana fall då en annan medlemsstat har erkänt detta examensbevis som likvärdigt med ett examensbevis som anges i artikel 3 i direktiv 78/686. Domstolen har emellertid lagt till att artikel 52 i fördraget inte tillåter de behöriga myndigheterna i en medlemsstat att neka en medborgare från en annan medlemsstat förordnande som tandläkare inom socialförsäkringen, då den personen inte innehar något av de examensbevis som anges i artikel 3 i direktiv 78/686 men har tillstånd att utöva och har utövat sitt yrke såväl i den första som i den andra medlemsstaten, med motiveringen att den personen inte har fullgjort den förberedande praktiktjänstgöring som krävs enligt den första statens lagstiftning, utan att kontrollera huruvida och, om så är fallet, i vilken mån den yrkeserfarenhet som den berörda personen redan har motsvarar den som krävs enligt den lagstiftningen.
- 16 Till följd av denna dom blev Salomone Haim upptagen i tandläkarregistret genom beslut av den 4 januari 1995. På grund av sin ålder vidtog han emellertid inte de åtgärder som var nödvändiga för att erhålla sitt förordnande.
- 17 Salomone Haim väckte dock en ny talan mot KVN vid Landgericht Düsseldorf i syfte att få ersättning för utebliven vinst som han påstår sig ha lidit på grund av att hans inkomst under tiden från den 1 september 1988 till slutet av år 1994 var

lägre än vad den skulle ha kunnat vara om han hade varit verksam som förordnad tandläkare i Tyskland.

- 18 Landgericht anser att det var fel av KVN att vägra skriva in Salomone Haim i tandläkarregistret år 1988, då KVN inte tog hänsyn till den yrkeserfarenhet som Salomone Haim hade förvärvat inom ramen för sin verksamhet som förordnad tandläkare i Belgien. Enligt Landgericht agerade KVN emellertid i god tro när den tog sitt beslut.
- 19 För det första finns det enligt artikel 3 ZOK nämligen ingen möjlighet att bevilja dispens från skyldigheten att fullgöra en tvåårig förberedande praktiktjänstgöring, med hänsyn till den yrkeserfarenhet som en tandläkare har förvärvat i utlandet.
- 20 För det andra är det mot bakgrund av artikel 52 i fördraget, som garanterar etableringsfrihet, som KVN:s beslut enligt Landgerichts uppfattning framstår som felaktigt. Frågan huruvida och i vilken omfattning beaktandet av Salomone Haims etableringsfrihet krävde att hänsyn togs till hans yrkeserfarenhet behandlades emellertid inte den gången. Enligt den hänskjutande domstolen är det endast sedan domen av den 7 maj 1991 i mål C-340/89, Vlassopoulou (REG 1991, s. I-2357; svensk specialutgåva, volym 11, s. 189), som det framstår som klart att hänsyn skulle tas till Salomone Haims yrkeserfarenhet.
- 21 Den nationella domstolen har därav dragit slutsatsen att KVN, när den år 1988 avslog Salomone Haims ansökan om inskrivning i tandläkarregistret, inte gjorde något fel i den mening som avses i de tyska bestämmelserna om myndigheternas förvaltningsrättsliga ansvar. Salomone Haims skadeståndstalan är således inte välgrundad enligt inhemsk rätt.

- 22 Den nationella domstolen undrar emellertid om Salomone Haim kan grunda en rätt att få skadestånd av KVN direkt på gemenskapsrätten, eftersom det av domstolens rättspraxis följer att varje medlemsstat har ett ansvar för skada som vållas enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten vilka kan tillskrivas medlemsstaten, och detta även när det har fattats ett rättsstridigt förvaltningsbeslut.
- 23 Vad gäller KVN:s argument att Salomone Haim, även om han hade varit upptagen i tandläkarregistret redan från år 1988, inte skulle ha fått sitt förordnande på grund av otillräckliga kunskaper i tyska språket, frågar sig den nationella domstolen om de nationella myndigheterna har rätt att göra förordnandet av en person som Salomone Haim beroende av krav på språkkunskaper.
- 24 Mot denna bakgrund beslutade Landgericht Düsseldorf att förklara målet vilande och att ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Kan den omständigheten att en tjänsteman vid ett juridiskt självständigt offentlighetsorgan i en medlemsstat, som då han fattar ett beslut i ett enskilt fall, tillämpar nationell rätt på ett sätt som strider mot gemenskapens primärrätt medföra att det offentlighetsorganet blir skadeståndsansvarigt jämte medlemsstaten?
- 2) För det fall frågan besvaras jakande: Föreligger det en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten i det fall då en nationell tjänsteman antingen har tillämpat nationell rätt som strider mot gemenskapsrätten eller

har tillämpat nationell rätt på ett sätt som inte är förenligt med gemenskapsrätten enbart på grund av att tjänstemannen inte hade något utrymme för skönmässig bedömning vid beslutsfattandet?

- 3) Får de behöriga myndigheterna i en medlemsstat uppställa som villkor för förordnandet till tandläkare inom socialförsäkringen i denna medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat som är behörig att utöva sin verksamhet i denna medlemsstat, men som inte innehar något sådant utbildningsbevis som anges i artikel 3 i direktiv 78/686, att denne har de språkkunskaper som han eller hon behöver för att utöva sitt yrke i värdstaten?”

Den första frågan

- 25 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida gemenskapsrätten utgör hinder för att det ansvar som ett offentlig-rättsligt organ har för att ersätta skada som vållas enskilda genom åtgärder som nämnda organ har vidtagit i strid med gemenskapsrätten kan göras gällande utöver medlemsstatens eget skadeståndsansvar.
- 26 Domstolen erinrar inledningsvis om att det skadeståndsansvar som föreligger för skadan som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en nationell myndighet utgör en princip som följer av systematiken i fördraget och som ger upphov till skyldigheter för medlemsstaterna (se domar av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., REG 1991, s. I-5357, punkt 35, svensk specialutgåva, volym 11, s. 435, av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 31, av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications, REG 1996, s. I-1631, punkt 38, av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, punkt 24, av den 8 oktober 1996 i förenade målen C-178/94, C-179/94 och C-188/94—C-190/94, Dillenkofer m.fl., REG 1996, s. I-4845, punkt 20, och av den 2 april 1998 i mål C-127/95, Norbrook Laboratories, REG 1998, s. I-1531, punkt 106).

- 27 Såsom alla regeringar som har lämnat yttranden till domstolen samt kommissionen i huvudsak har påpekat — och såsom även framgår av domstolens rättspraxis — ankommer det på varje medlemsstat att försäkra sig om att enskilda får ersättning för skada som de vållas genom att gemenskapsrätten inte iakttas, oavsett vilken offentlig myndighet som har gjort sig skyldig till denna överträdelse och oavsett vilken offentlig myndighet som, enligt den berörda medlemsstatens rätt, i princip har att utge ersättningen (dom av den 1 juni 1999 i mål C-302/97, Konle, REG 1999, s. I-3099, punkt 62).
- 28 Medlemsstaterna kan alltså inte avsäga sig detta ansvar genom att åberopa kompetensfördelningen och ansvarsfördelningen mellan olika organ i sin inhemska rättsordning eller genom att göra gällande att den myndighet som har överträtt gemenskapsrätten inte förfogar över den nödvändiga behörigheten eller de kunskaper eller medel som erfordras.
- 29 Det följer emellertid inte av den rättspraxis som nämnts i punkterna 26 och 27 i förevarande dom att ersättningen för skada som vållas enskilda genom inhemska åtgärder som vidtagits i strid med gemenskapsrätten måste säkerställas av medlemsstaten själv för att denna skall ha fullgjort sina gemenskapsrättsliga förpliktelser.
- 30 Vad gäller medlemsstater med federal struktur har domstolen redan förklarat att om de föreskrifter som styr förfaranden i den inhemska rättsordningen, medger ett verkningsfullt skydd av rättigheter som enskilda åtnjuter enligt gemenskapsrätten, utan att det är svårare att göra gällande dessa rättigheter än de rättigheter de åtnjuter enligt den inhemska rättsordningen, skall ersättning för skada som vållas enskilda av inhemska åtgärder som vidtagits i strid med gemenskapsrätten, inte nödvändigtvis säkerställas av förbundsstaten för att den berörda medlemsstatens gemenskapsrättsliga förpliktelser skall anses ha fullgjorts (dom i det ovannämnda målet Konle, punkterna 63 och 64).

- 31 Detta gäller även medlemsstater — oavsett om de har en federal struktur eller inte — i vilka viss lagstiftning eller förvaltning har decentraliserats till territoriella organ med viss autonomi eller tillvaratas av något annat offentlig-rättsligt organ som i juridisk mening är skilt från staten. I dessa medlemsstater kan alltså ersättning för skada som vållats enskilda, genom inhemska åtgärder som ett offentligrättsligt organ vidtagit i strid med gemenskapsrätten, säkerställas av nämnda organ.
- 32 Gemenskapsrätten utgör inte heller något hinder för att det ansvar som ett offentligrättsligt organ har för att ersätta skada som vållas enskilda genom åtgärder som nämnda organ har vidtagit i strid med gemenskapsrätten kan göras gällande utöver medlemsstatens eget skadeståndsansvar.
- 33 Det skall i detta hänseende erinras om att domstolen i fast rättspraxis har förklarat att det — med förbehåll för en direkt på gemenskapsrätten grundad rätt till skadestånd då förutsättningarna för en medlemsstats ansvar för en överträdelse av gemenskapsrätten är uppfyllda — är inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten skall ersätta följderna av den vållade skadan, förutsatt att de villkor som fastställs i nationell skadeståndslagstiftning inte är mindre förmånliga än de som avser liknande ersättningsanspråk grundade på nationella förhållanden eller är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (domarna i de ovannämnda målen *Francovich m.fl.*, punkterna 41—43, och *Norbrook Laboratories*, punkt 111).
- 34 Mot bakgrund av det anförda skall den första frågan besvaras så, att gemenskapsrätten inte utgör hinder för att det ansvar som ett offentligrättsligt organ har för att ersätta skada som vållas enskilda genom åtgärder som nämnda organ har vidtagit i strid med gemenskapsrätten kan göras gällande utöver medlemsstatens eget skadeståndsansvar.

Den andra frågan

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida det föreligger en tillräckligt klar överträdelse, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, i det fall då en nationell tjänsteman antingen har tillämpat nationell rätt som strider mot gemenskapsrätten eller har tillämpat nationell rätt på ett sätt som inte är förenligt med gemenskapsrätten enbart på grund av att tjänstemannen vid beslutsfattandet inte hade något utrymme för skönsmåsig bedömning.
- 36 Av domstolens rättspraxis följer att en medlemsstat är skadeståndsskyldig för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten, under följande tre förutsättningar, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit. Bedömningen av om dessa förutsättningar är uppfyllda beror på vilken situation det är fråga om (domen i det ovannämnda målet *Norbrook Laboratories*, punkt 107).
- 37 Dessa tre förutsättningar måste vara uppfyllda såväl när den skada för vilken ersättning begärs orsakats av att medlemsstaten har underlåtit att agera — till exempel när den inte har införlivat ett gemenskapsdirektiv — som när skadan orsakats av lagstiftning eller ett förvaltningsbeslut, vilka strider mot gemenskapsrätten, oavsett om nämnda lagstiftning eller förvaltningsbeslut har antagits respektive fattats av medlemsstaten själv eller av ett offentligt organ som i juridisk mening är oberoende av staten.
- 38 Vad i synnerhet beträffar den andra av de nämnda förutsättningarna har domstolen redan slagit fast dels att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar om en medlemsstat vid utövandet av sin normgivningsmakt uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för utövandet av sina befogenheter (se domarna i de ovannämnda målen *Brasserie du pêcheur* och *Factortame*, punkt 55, *British Telecommunications*, punkt 42, och *Dillenkofer m.fl.*, punkt 25), dels att enbart den omständigheten att en medlemsstat har brutit mot gemenskapsrätten kan vara tillräckligt för att det skall vara fråga om en

tillräckligt klar överträdelse, om den ifrågavarande medlemsstaten vid tidpunkten då den begick överträdelsen förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning (se domarna i de ovan nämnda målen Hedley Lomas, punkt 28, och Norbrook Laboratories, punkt 109).

- 39 Skyldigheten att ersätta skada som har vållats enskilda får inte göras beroende av en förutsättning som bygger på begreppet culpa och som går utöver en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten (domen i det ovan nämnda målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 79).
- 40 Den berörda medlemsstaten förfogar emellertid över det utrymme för skönsmässig bedömning som nämnts i punkt 38 i förevarande dom. Förekomsten och omfattningen av detta utrymme fastställs på grundval av gemenskapsrätten och inte på grundval av nationell rätt. Det utrymme för skönsmässig bedömning som den tjänsteman eller det organ vilka handlade i strid med gemenskapsrätten eventuellt ges av den nationella rätten saknar i detta hänseende alltså betydelse.
- 41 Det följer även av den rättspraxis som nämnts i samma punkt 38 att enbart den omständigheten att en medlemsstat brutit mot gemenskapsrätten kan utgöra en tillräckligt klar överträdelse, men att det inte med nödvändighet behöver vara så.
- 42 För att fastställa huruvida ett sådant åsidosättande av gemenskapsrätten utgör en tillräckligt klar överträdelse, skall den nationella domstol som skall avgöra ett skadeståndsyrkande ta hänsyn till alla kriterier som kännetecknar situationen i fråga.
- 43 Till dessa kriterier hör särskilt den överträdde regelns grad av klarhet och precision, fördragsbrottets eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen

ståndpunkt har kunnat bidra till antagandet eller upprätthållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot gemenskapsrätten (se domen i det ovannämnda målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 56, avseende villkoren för att staten skall bli ansvarig för den nationella lagstiftarens handlande eller underlåtenhet i strid med gemenskapsrätten).

- 44 Vad gäller tillämpningen av dessa kriterier i förevarande fall framgår det av domstolens rättspraxis att det i princip ankommer på de nationella domstolarna att tillämpa dessa (dom i det ovannämnda målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 58) i enlighet med de riktlinjer som domstolen har angett för denna tillämpning (domen i det ovannämnda målet Konle, punkt 58).
- 45 Det skall i detta hänseende erinras om att den gemenskapsrättsliga regeln i fråga är en bestämmelse i fördraget som är direkt tillämplig sedan den övergångstid som föreskrivs i fördraget löpte ut, vilket skedde lång tid före omständigheterna i målet vid den nationella domstolen.
- 46 När den tyska lagstiftaren antog artikel 3 ZOK, och KVN därefter vägrade att skriva in Salomone Haim i tandläkarregistret, hade domstolen emellertid ännu inte meddelat domen i det ovannämnda målet Vlassopoulou. I punkt 16 i denna dom slog domstolen för första gången fast att det åligger en medlemsstat, som har att ta ställning till en ansökan om tillstånd att utöva ett yrke som, enligt den nationella lagstiftningen, för tillträde förutsätter innehav av ett examensbevis eller yrkesmässiga kvalifikationer, att beakta de utbildningsbevis, examensbevis och andra behörighetsbevis som personen i fråga har förvärvat i syfte att utöva samma yrke i en annan medlemsstat och avgöra om den kompetens som intygas genom dessa examensbevis motsvarar de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt de nationella reglerna.
- 47 Domstolen tillämpade samma princip när den i punkt 29 i domen i målet Haim I förklarade att artikel 52 i fördraget inte tillåter de behöriga myndigheterna i en medlemsstat att neka en medborgare från en annan medlemsstat som inte innehar

något av de examensbevis som anges i artikel 3 i direktiv 78/686 men har tillstånd att utöva och har utövat sitt yrke såväl i den första som i den andra medlemsstaten, förordnande som tandläkare inom socialförsäkringen med motiveringen att den personen inte har fullgjort den förberedande praktiktjänstgöring som krävs enligt den första statens lagstiftning, utan att kontrollera huruvida och, om så är fallet, i vilken mån den yrkeserfarenhet som den berörda personen redan har motsvarar den som krävs enligt den lagstiftningen.

48 Mot bakgrund av de kriterier och överväganden som har angetts i punkterna 43—47 i förevarande dom är det den nationella domstolens uppgift att undersöka huruvida det i målet i fråga har förekommit en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

49 Den andra tolkningsfrågan skall alltså besvaras på följande sätt. För att fastställa om det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, skall hänsyn tas till det utrymme för skönsmässig bedömning som den berörda medlemsstaten förfogar över. Förekomsten och omfattningen av detta utrymme för skönsmässig bedömning fastställs på grundval av gemenskapsrätten och inte på grundval av nationell rätt.

Den tredje frågan

50 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få veta om de behöriga myndigheterna i en medlemsstat får uppställa som villkor för förordnandet till tandläkare inom socialförsäkringen i denna medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat som är verksam och behörig att utöva sin verksamhet i denna medlemsstat, men som inte innehar något sådant utbildningsbevis som anges i artikel 3 i direktiv 78/686, att denne har de språkkunskaper som är nödvändiga för att utöva sitt yrke i värdstaten.

- 51 Den hänskjutande domstolen har påpekat att sådana språkrav skulle kunna strida mot artikel 18.3 i direktiv 78/686 samt artikel 52 i fördraget.
- 52 När det gäller artikel 18.3 i direktiv 78/686 skall det konstateras att de regler om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för tandläkare som har införts genom direktiv 78/686 inte är tillämpliga på utbildningsbevis som förvärvats i tredje land, även om nämnda bevis har erkänts av en medlemsstat såsom likvärdigt med utbildningsbeviset i denna medlemsstat (se dom av den 9 februari 1994 i mål C-154/93, Tawil-Albertini, REG 1994, s. I-451, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 15).
- 53 Då Salomone Haims utbildningsbevis har utfärdats av ett tredje land, omfattas det inte av tillämpningsområdet för direktiv 78/686, trots den omständigheten att hans utbildningsbevis i en annan medlemsstat har erkänts såsom likvärdigt med ett av de utbildningsbevis som anges i artikel 3 i nämnda direktiv.
- 54 Det finns följaktligen ingen anledning att fundera över frågan huruvida, i ett sådant fall som det som är i fråga vid den nationella domstolen, kravet på språkkunskaper för förordnandet till tandläkare strider mot artikel 18.3 i direktiv 78/686.
- 55 Genom att direkt stödja sig på artikel 52 i fördraget har Salomone Haim, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har angett, gjort gällande att artikel 21 ZOK inte kan rättfärdiga att det krav på språkkunskaper som uppställdes för honom i målet vid den nationella domstolen. I denna bestämmelse anges att en tandläkare med allvarliga mentala eller andra personliga brister, särskilt en tandläkare som under de närmaste fem föregående åren före sin ansökan om förordnande var beroende av narkotika eller alkohol, är olämplig att

bli förordnad till tandläkare inom socialförsäkringen. Enligt Salomone Haim framgår det klart av de omständigheter som anges som exempel i nämnda bestämmelse att denna inte avser och inte kan avse bristande språkkunskaper.

56 Även om det är sant att artikel 21 ZOK enligt sin ordalydelse inte verkar avse den berördes språkkunskaper, ankommer det inte på domstolen att inom ramen för ett förhandsavgörande uttala sig om tolkningen av en nationell bestämmelse och, närmare bestämt, om frågan vilka slags brister som avses i en sådan nationell bestämmelse som artikel 21 ZOK.

57 Enligt domstolens rättspraxis kan nationella åtgärder som kan hindra utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av fördraget vara berättigade endast om de uppfyller fyra förutsättningar. De skall tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de skall motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (se särskilt domar av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 37, och av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros, REG 1999, s. I-1459, punkt 34).

58 Även om det inom ramen för kompetensfördelningen mellan gemenskapsdomstolarna och de nationella domstolarna i princip är den nationella domstolens uppgift att undersöka om dessa förutsättningar är uppfyllda i det mål som är anhängigt vid den, kan domstolen när den avger ett förhandsavgörande i förekommande fall bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dess tolkning.

59 I detta sammanhang utgör, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 105—113 i sitt förslag till avgörande, en tillförlitlighet av kommunikation mellan tandläkaren och hans patient liksom med förvaltningsmyndigheterna och

yrkesorganisationer en tvingande hänsyn till allmänintresset, vilket är av sådan natur att det rättfärdigar ett krav på språkkunskaper för förordnandet av en tandläkare. Såväl dialogen med patienterna som beaktandet av de särskilda deontologiska och juridiska reglerna för tandläkare i etableringsstaten samt skötseln av administrativa uppgifter kräver rimliga kunskaper i språket i denna stat.

60 Det är emellertid viktigt att de språkrav som är rimliga för att säkerställa att tandläkaren på ett lämpligt sätt kan kommunicera med sina patienter, vilkas modersmål är språket i den berörda medlemsstaten, liksom med förvaltningsmyndigheterna och yrkesorganisationerna i denna stat, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Patienter med ett annat modersmål än det nationella språket har ett intresse av att det finns ett visst antal tandläkare som kan tala med dem på deras eget språk.

61 Den tredje frågan skall således besvaras på följande sätt. De behöriga myndigheterna i en medlemsstat får uppställa som villkor för förordnandet till tandläkare inom socialförsäkringen i denna medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat som är verksam och behörig att utöva sin verksamhet i denna medlemsstat, men som inte innehar något sådant utbildningsbevis som anges i artikel 3 i direktiv 78/686, att denne har de språkkunskaper som är nödvändiga för att utöva sitt yrke i etableringsstaten.

Rättegångskostnader

62 De kostnader som har förorsakats den tyska, den danska, den grekiska, den spanska, den franska, den italienska, den svenska respektive den brittiska

regeringen, samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 8 december 1997 har ställts av Landgericht Düsseldorf — följande dom:

- 1) Gemenskapsrätten utgör inget hinder för att det ansvar som ett offentlig-rättsligt organ har för att ersätta skada som vållas enskilda genom åtgärder som nämnda organ har vidtagit i strid med gemenskapsrätten kan göras gällande utöver medlemsstatens eget skadeståndsansvar.
- 2) För att fastställa om det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, skall hänsyn tas till det utrymme för skönsmässig bedömning som den berörda

medlemsstaten förfogar över. Förekomsten och omfattningen av detta utrymme för skönsmässig bedömning fastställs på grundval av gemenskapsrätten och inte på grundval av nationell rätt.

- 3) De behöriga myndigheterna i en medlemsstat får uppställa som villkor för förordnandet till tandläkare inom socialförsäkringen i denna medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat som är verksam och behörig att utöva sin verksamhet i denna medlemsstat, men som inte innehar något sådant utbildningsbevis som anges i artikel 3 i rådets direktiv 78/686/EEG av den 25 juli 1978 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för tandläkare inklusive åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, att denne har de språkkunskaper som är nödvändiga för att utöva sitt yrke i etableringsstaten.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 juli 2000.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande