

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

6 decembrie 2007*

În cauza C-456/05,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 23 decembrie 2005,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnul H. Støvlbæk și de doamna S. Grünheid, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Federale Germania, reprezentată de domnii M. Lumma și U. Forsthoff, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul A. Rosas, președinte de cameră, domnii U. Lõhmus, J. Klučka, A. Ó Caoimh și doamna P. Lindh (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 iunie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin aplicarea dispozițiilor tranzitorii sau a „drepturilor dobândite”, care permit psihoterapeuților să beneficieze de acordarea autorizării sau a aprobării pentru exercitarea profesiei în mod independent de normele în vigoare privind încheierea de contracte cu casele de asigurări de sănătate, numai în privința psihoterapeuților care

și-au desfășurat activitatea în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane și prin neluarea în considerare a activității profesionale comparabile sau similare exercitate de psihoterapeuți în alte state membre, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE.

Cadrul juridic

- 2 Legea privind profesiile de psihoterapeut psiholog și de psihoterapeut specialist pentru copii și adolescenți, de modificare a cărții a cincea din Codul social (denumit în continuare „SGB V”) și a altor legi (Gesetz über die Berufe des Psychologischen Psychotherapeuten und des Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten, zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze), din 16 iunie 1998 (BGBl. 1998 I, p. 1311, denumită în continuare „Legea privind psihoterapeuții”), reglementează accesul „psihoterapeuților psihologi” și al „psihoterapeuților specialiști pentru copii și adolescenți” la exercitarea profesiilor din domeniul sănătății (partea profesională, articolul 1, intitulat „[Legea privind psihoterapeuții]”), precum și includerea noilor profesii din domeniul sănătății în sistemul asigurărilor de sănătate obligatorii (partea referitoare la asigurările de sănătate, articolul 2, intitulat „modificarea [SGB V]”).
- 3 Legea privind psihoterapeuții prevede că, începând cu 1 ianuarie 1999, psihoterapeuții care doresc să își exercite profesia în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate sunt supuși unui sistem de cote pe regiune. Psihoterapeutul stabilit într-o regiune poate să își exercite profesia în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate numai dacă psihoterapeuții își exercită profesia în această regiune nu depășesc un anumit număr, care corespunde celui de care regiunea are nevoie.

- 4 Totuși, Legea privind psihoterapeuții conține dispoziții în temeiul cărora, chiar dacă numărul de psihoterapeuți de care o regiune are nevoie este depășit, cei care sunt deja stabiliți în regiunea respectivă și care își exercită profesia în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate pot beneficia în continuare de acest sistem dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 95 alineatele (10) și (11) din SGB V (denumite în continuare „dispozițiile tranzitorii”).
- 5 Articolul 95 alineatul (10), referitor la autorizațiile acordate psihoterapeuților, are următorul cuprins:

„Sunt autorizați să acorde îngrijiri în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate psihoterapeuții care:

1. au îndeplinit până la 31 decembrie 1998 condițiile de acordare a aprobării, în conformitate cu articolul 12 din Legea privind psihoterapeuții, și condițiile de calificare, în conformitate cu articolul 95c al doilea paragraf punctul 3, și au depus o cerere de autorizare;
2. au depus până la 31 martie 1999 documentul de acordare a aprobării;
3. au luat parte, în perioada 25 iunie 1994-24 iunie 1997, la tratamentul psihoterapeutic ambulatoriu al persoanelor asigurate la casele de asigurări de sănătate obligatorii.

Comisia de autorizare trebuie să se pronunțe asupra cererilor de autorizare până la 30 aprilie 1999.”

- 6 Dispozițiile articolului 95 alineatul (11), referitoare la împuternicirile acordate psihoterapeuților, prevăd:

„Sunt împuterniciți să acorde îngrijiri în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate psihoterapeuții care:

1. au îndeplinit până la 31 decembrie 1998 condițiile de acordare a aprobării, în conformitate cu articolul 12 din Legea privind psihoterapeuții, [...] și au depus o cerere de calificare complementară;
2. au depus până la 31 martie 1999 documentul de acordare a aprobării;
3. au luat parte, în perioada 25 iunie 1994-24 iunie 1997, la tratamentul psihoterapeutic ambulatoriu al persoanelor asigurate la casele de asigurări de sănătate obligatorii.

Comisia de autorizare trebuie să se pronunțe asupra cererilor de autorizare până la 30 aprilie 1999.”

- 7 Expresia „a lua parte”, în perioada 25 iunie 1994-24 iunie 1997 (denumită în continuare „perioada de referință”), la tratamentul psihoterapeutic ambulatoriu al persoanelor asigurate la casele de asigurări de sănătate obligatorii, menționată la articolul 95 alineatul (10) punctul 3 și la articolul 95 alineatul (11) punctul 3 din SGB V, a fost interpretată de Bundessozialgericht în Hotărârea din 8 noiembrie 2000 (B 6 KA 52/00 R, denumită în continuare „Hotărârea din 8 noiembrie 2000”). Astfel,

se consideră că un psihoterapeut îndeplinește condiția menționată la alineatele respective atunci când a efectuat, în perioada de referință, un volum de 250 de ore de tratament într-un interval de timp neîntrerupt de șase până la douăsprezece luni. În plus, locul unde a fost efectuat acest volum de ore trebuie să fie identic cu cel pentru care a fost depusă cererea de autorizare pentru exercitarea profesiei.

Procedura precontencioasă

- 8 Comisia a inițiat procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 226 CE prin trimiterea, la 30 octombrie 2000, a unei scrisori de punere în întârziere Republicii Federale Germania, în care susține că dispozițiile tranzitorii sunt contrare articolului 43 CE. În opinia Comisiei, acest stat membru nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul acestui articol atunci când a considerat că singura activitate anterioară ce trebuie protejată este activitatea profesională exercitată în cadrul sistemului german de asigurări obligatorii de sănătate, excluzând orice activitate profesională comparabilă sau similară exercitată într-un alt stat membru.
- 9 În scrisoarea din 12 ianuarie 2001, Republica Federală Germania și-a prezentat observațiile de răspuns la această punere în întârziere.
- 10 Întrucât a considerat acest răspuns nesatisfăcător, Comisia a emis, la 21 decembrie 2001, un aviz motivat prin care a invitat acest stat membru să ia măsurile necesare pentru a se conforma scrisorii de punere în întârziere în termen de două luni de la primirea acestuia.
- 11 Prin scrisoarea din 20 martie 2002, Republica Federală Germania a răspuns la acest aviz motivat, manifestându-și din nou dezacordul cu poziția Comisiei.

- 12 Întrucât a considerat acest răspuns nesatisfăcător, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitate

- 13 Republica Federală Germania ridică o excepție de inadmisibilitate întemeiată pe patru motive, și anume:

- lipsa încălcării actuale a Tratatului CE;
- caracterul marginal al neîndeplinirii obligațiilor ce i-a fost imputată;
- lipsa interesului și
- extinderea obiectului litigiului.

Cu privire la lipsa încălcării actuale a tratatului

- 14 Republica Federală Germania susține că acțiunea nu este îndreptată împotriva unei încălcări actuale a dispozițiilor din tratat, ci privește numai fapte din trecut, care au avut loc în perioada 1 ianuarie 1997-31 decembrie 1998. Aceasta subliniază că, de aproximativ șapte ani, nicio decizie de autorizare sau de împuternicire nu mai poate

fi adoptată în temeiul dispozițiilor tranzitorii. Prin urmare, nu ar mai exista nicio neîndeplinire a obligațiilor care să poată face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 226 CE.

- 15 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru la sfârșitul termenului stabilit în avizul motivat (a se vedea în special Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia, C-525/03, Rec., p. I-9405, punctul 14).
- 16 Prin urmare, trebuie verificat dacă la acea dată reglementarea în litigiu continua să producă efecte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 aprilie 2003, Comisia/Germania, C-20/01 și C-28/01, Rec., p. I-3609, punctele 34 și 37, Hotărârea din 9 septembrie 2004, Comisia/Germania, C-125/03, nepublicată în Recueil, punctele 12 și 13, precum și Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 16).
- 17 În această privință, trebuie arătat că acțiunea Comisiei vizează dispozițiile tranzitorii sau „drepturile dobândite” în măsura în care rezervă posibilitatea de a exercita o activitate de psihoterapeut în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate numai psihoterapeuților care, în perioada de referință, și-au exercitat activitatea într-o regiune din Germania în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane și refuză să acorde această posibilitate psihoterapeuților care și-au exercitat activitatea, în aceeași perioadă, în afara Germaniei, în cadrul caselor de asigurări de sănătate ale unui alt stat membru.
- 18 Or, trebuie constatat că imposibilitatea celor din urmă de a beneficia de dispozițiile tranzitorii nu este limitată în timp. Dimpotrivă, aceasta prezintă un caracter permanent și continuă să existe în special după expirarea termenului stabilit în avizul motivat.

- 19 Această situație se diferențiază de cea din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior. Într-adevăr, după cum reiese de la punctul 16 din hotărârea respectivă, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor avea ca obiect o singură ordonanță, care nu mai era aplicabilă la expirarea termenului acordat în avizul motivat, și nu era îndreptată împotriva contractelor care au fost încheiate în temeiul acesteia. În schimb, prezenta acțiune este îndreptată împotriva aplicării dispozițiilor tranzitorii numai în privința psihoterapeuților care și-au exercitat activitatea într-o regiune din Germania, în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane, și a neluării în considerare a activității profesionale comparabile sau similare exercitate de psihoterapeuți în alte state membre.
- 20 Rezultă de aici că dispozițiile tranzitorii în discuție în prezenta cauză continuau să producă efecte la data pertinentă pentru aprecierea admisibilității acțiunii și că, în consecință, prima excepție de inadmisibilitate trebuie respinsă.

Cu privire la caracterul marginal al neîndeplinirii obligațiilor care este reproșată

- 21 Republica Federală Germania susține că, în ipoteza în care s-ar reține o încălcare a normelor din tratat, aceasta ar prezenta, în orice împrejurare, un caracter marginal, astfel încât nu ar putea justifica o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.
- 22 În această privință, trebuie amintit că, potrivit procedurii prevăzute la articolul 226 CE, Comisia poate sesiza Curtea atunci când consideră că un stat membru nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul tratatului. Acest articol nu conține nicio condiție privind gradul de gravitate al neîndeplinirii obligațiilor. Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, Comisia este cea căreia îi revine sarcina de

a evalua oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva unui stat membru, de a stabili dispozițiile pe care acesta le-ar fi încălcat și de a alege momentul în care va iniția împotriva acestuia procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, considerentele care determină această alegere neputând afecta admisibilitatea acțiunii (a se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg, C-33/04, Rec., p. I-10629, punctul 66). Rezultă de aici că orice încălcare a tratatului, indiferent de gravitatea acesteia, poate face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului respectiv.

- 23 În consecință, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate întemeiată pe un pretins caracter marginal al neîndeplinirii obligațiilor.

Cu privire la lipsa interesului

- 24 Potrivit Republicii Federale Germania, Comisia nu ar avea interes pentru a introduce acțiunea în prezenta cauză. Prin acțiunea formulată, aceasta ar urmări, în realitate, să susțină interesele celor doi psihoterapeuți austrieci a căror situație o prezintă, care s-ar fi opus autorităților naționale și care ar fi la originea unor litigii care sunt încă pendinte în fața instanțelor naționale. Comisia ar susține astfel interesele unor particulari împotriva unui stat membru. Or, aceștia din urmă ar dispune de posibilitatea de a utiliza mijloace de acțiune care le sunt specifice în fața instanțelor naționale.

- 25 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, în cadrul competențelor care i-au fost atribuite prin articolul 226 CE, Comisia nu este obligată să demonstreze existența unui interes. Într-adevăr, misiunea Comisiei este de a supraveghea, din oficiu și în interesul general, aplicarea dreptului comunitar și de a solicita constatarea existenței unor eventuale neîndepliniri ale obligațiilor care decurg din acesta, în vederea încetării lor (a se vedea Hotărârea Comisia/Luxemburg, citată anterior, punctul 65). În plus, astfel cum s-a amintit la punctul 22 din prezenta hotărâre, Comisia este cea căreia îi revine sarcina de a evalua oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva unui stat membru.

26 În consecință, excepția de inadmisibilitate întemeiată pe lipsa interesului trebuie respinsă.

Cu privire la extinderea obiectului litigiului

27 Republica Federală Germania afirmă de asemenea că, pentru prima dată în stadiul cererii introductive, Comisia susține că dispozițiile tranzitorii pot constitui o atingere adusă libertății de stabilire a psihoterapeuților stabiliți în Germania, prin faptul că acestea par să constituie un obstacol pentru deplasarea acestora din urmă într-un alt stat membru în perioada de referință. Argumentul Comisiei ar constitui o extindere a obiectului litigiului, astfel cum acesta a fost definit în stadiul procedurii precontencioase, și ar fi, așadar, inadmisibil.

28 Trebuie arătat că, în scrisoarea din 10 noiembrie 1999 adresată Republicii Federale Germania și la care se referă scrisoarea de punere în întârziere, serviciile competente ale Comisiei aduseseră deja la cunoștința acestui stat membru îndoiala acestora privind compatibilitatea dispozițiilor tranzitorii cu dispozițiile din tratat referitoare la libertatea de stabilire, în măsura în care acestea nu prevedeau faptul că autoritățile germane competente țin cont de activitatea exercitată de psihoterapeuți în cadrul sistemelor de asigurări obligatorii din alte state membre. De asemenea, scrisoarea de punere în întârziere se referă, în general, la neluarea în considerare a activității exercitate în Germania în afara cadrului asigurării obligatorii. Trebuie constatat că un astfel de motiv îi putea privi atât pe psihoterapeuții originari din alte state membre, cât și pe psihoterapeuții originari din Germania care sunt stabiliți în alte state membre.

29 În consecință, chiar dacă argumentele Comisiei, prezentate în cursul procedurii precontencioase, nu vizau decât restricția privind libertatea de

stabilire a psihoterapeuților originari din alte state membre, menționarea expresă, în stadiul cererii introductive, a unei atingeri aduse libertății de stabilire a anumitor psihoterapeuți originari din Germania nu constituie un motiv nou, distinct de cel care fost prezentat inițial, ci o simplă dezvoltare a acestuia.

30 În consecință, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate întemeiată pe extinderea obiectului litigiului.

31 Întrucât toate aceste motive de inadmisibilitate au fost respinse, trebuie examinată acțiunea pe fond.

Cu privire la fond

Argumentele părților

32 Comisia susține că modul de formulare a dispozițiilor tranzitorii denotă o restricție privind libertatea de stabilire.

33 Aceste dispoziții ar constitui o derogare de la regimul de cote de care ar putea beneficia numai psihoterapeuții care, în perioada de referință, au tratat pacienți în cadrul sistemului german de asigurări de sănătate obligatorii. În schimb, psihoterapeuții care au acordat în această perioadă îngrijiri în cadrul sistemului de asigurări de sănătate obligatorii din alt stat membru nu ar putea beneficia de această derogare.

34 Prin urmare, ar fi excluși de la aplicarea dispozițiilor tranzitorii toți psihoterapeuții care s-au stabilit în Germania între 1 ianuarie 1997 și sfârșitul perioadei de tranziție, și anume 31 decembrie 1998, întrucât, începând cu 1 ianuarie 1997, acești psihoterapeuți nu mai puteau îndeplini condiția privind efectuarea, în cadrul sistemului german de asigurări obligatorii, a 250 de ore de lucru într-o perioadă neîntreruptă de cel puțin șase luni în perioada de referință. Comisia subliniază că, într-adevăr, începând cu 1 ianuarie 1997 până la sfârșitul perioadei de referință, stabilită la 24 iunie 1997, rămânea o perioadă de mai puțin de șase luni.

35 Această excludere i-ar afecta în principal pe psihoterapeuții stabiliți în alte state membre care s-au prevalat de dreptul la libertatea de stabilire prin faptul că s-au stabilit în Germania în perioada 1 ianuarie 1997-31 decembrie 1998. Excluderea i-ar afecta și pe psihoterapeuții stabiliți în Germania care s-au prevalat de dreptul la libertatea de stabilire prin faptul că s-au stabilit într-un alt stat membru în perioada de referință și au revenit în Germania înainte de 1 ianuarie 1999.

36 Comisia ilustrează excluderea respectivă întemeindu-se pe situația a doi psihoterapeuți austrieci stabiliți în Germania la 1 ianuarie și, respectiv, la 1 octombrie 1998, în regiuni în care oferta de îngrijiri a fost considerată ulterior excedentară în temeiul Legii privind psihoterapeuții. Începând cu aceste date, persoanele interesate au lucrat pentru asigurările de sănătate obligatorii germane, însă nu au putut obține autorizația de exercitare a profesiei în regiunile pe care le-au ales, în calitate de psihoterapeuți care au încheiat contracte cu casele de asigurări de sănătate în temeiul articolului 95 alineatul (10) din SGB V. Comisia subliniază că autoritățile germane nu au ținut seama de experiența profesională a acestor psihoterapeuți în cadrul sistemului austriac de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate în perioada de referință, experiență care corespundea totuși ca volum de ore de tratament cu cea impusă de jurisprudența germană.

- 37 Potrivit Comisiei, ar rezulta din jurisprudența Curții și în special din Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec., p. I-2357), că activitatea exercitată de acești psihoterapeuți în alte state membre în cadrul sistemului de securitate socială din aceste state membre ar trebui luată în considerare în scopul verificării dacă aceștia pot beneficia de dispozițiile tranzitorii.
- 38 Împrejurarea că dispozițiile care fac obiectul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor constituie măsuri tranzitorii care urmăresc protecția drepturilor dobândite nu ar exonera Republica Federală Germania de obligația de a respecta normele tratatului referitoare la libertatea de stabilire. În speță, aplicarea dispozițiilor tranzitorii anumitor psihoterapeuți stabiliți în alte state membre nu ar pune în pericol obiectivul urmărit de acestea din urmă. Limitarea aplicării acestor dispoziții numai la psihoterapeuții stabiliți în Germania ar prezenta, în consecință, un caracter disproporționat.
- 39 Comisia adaugă faptul că, în plus, caracterul discriminatoriu al dispozițiilor tranzitorii în privința psihoterapeuților stabiliți în alte state membre este deosebit de flagrant, în măsura în care psihoterapeutul stabilit în Germania nu ar fi obligat, în practică, să fi lucrat deja în regiunea în care dorește să se stabilească. Cu alte cuvinte, din moment ce a lucrat în cadrul sistemului german de securitate socială în cursul anilor pertinenti și a efectuat numărul de ore impus, psihoterapeutul stabilit în Germania ar putea solicita să beneficieze de încheierea unui contract cu casele de asigurări de sănătate, deși se stabilește într-o altă regiune.
- 40 Republica Federală Germania susține că dispozițiile tranzitorii nu sunt discriminatorii. Acestea ar urmări să protejeze situații existente care trebuie protejate, și anume situațiile psihoterapeuților stabiliți într-o regiune din Germania unde au lucrat o anumită perioadă în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate. Legiuitorul ar fi urmărit ca aceste persoane să nu fie obligate să se mute și să își piardă clientela. Din însuși caracterul situațiilor în cauză ar rezulta că acestea pot fi incidente numai pe teritoriul german.

41 Acest stat membru subliniază că, în Hotărârea din 8 noiembrie 2000, Bundessozialgericht a interpretat dispozițiile tranzitorii în sensul că acestea se aplică numai persoanelor care doresc să beneficieze în continuare de încheierea unui contract cu casele de asigurări de sănătate în regiunea din Germania în care s-au stabilit deja, iar nu persoanelor care doresc să se mute în altă regiune. În consecință, Comisia ar susține în mod greșit că aceste dispoziții se aplică indiferent de regiunea în care psihoterapeutul german dorește să se stabilească și ar deduce astfel în mod greșit că locul și în special statul membru în care a fost realizată o astfel de activitate în cadrul unui contract cu casele de asigurări de sănătate nu ar trebui să fie crucial.

42 În opinia Republicii Federale Germania, Hotărârea Vlassopoulou, citată anterior, nu este pertinentă. Cauza care se află la originea acestei hotărâri privea neluarea în considerare a experienței profesionale a avocaților dobândită în alte state membre. În speță, experiența profesională dobândită într-un alt stat membru ar fi luată în considerare pe deplin pentru exercitarea activității de psihoterapeut în Germania și jurisprudența care rezultă din Hotărârea Vlassopoulou, citată anterior, ar fi astfel respectată în întregime. Problema constă în aceea dacă, în cadrul Legii privind psihoterapeuții, un psihoterapeut beneficiază sau nu beneficiază de o situație incidentă care trebuie protejată, cu alte cuvinte, dacă acesta și-a exercitat sau nu și-a exercitat activitatea profesională într-un loc precis într-o anumită perioadă. Această situație nu ar fi analizată de Hotărârea Vlassopoulou.

43 Acest stat membru susține că, în momentul elaborării dispozițiilor tranzitorii, nu era necesară luarea în considerare a experienței dobândite de psihoterapeuți într-un alt stat membru, întrucât o activitate precedentă, exercitată în afara Germaniei, nu era pe deplin pertinentă în scopul protejării drepturilor dobândite. Prin urmare, aprecierea caracterului proporțional al dispozițiilor tranzitorii nu ar trebui să depindă de luarea în considerare a acestor psihoterapeuți.

44 Republica Federală Germania adaugă faptul că, în măsura în care beneficiul derogării ar trebui extins la psihoterapeuți care provin din alte state membre, cu luarea în considerare a orelor de muncă în cadrul unui contract încheiat cu casele de asigurări

de sănătate care au fost efectuate în statul membru din care sunt originari, astfel cum susține Comisia, aceștia din urmă ar fi, în final, favorizați față de psihoterapeuții stabiliți în Germania care nu își pot valorifica orele de muncă în cadrul unui contract încheiat cu casele de asigurări de sănătate care au fost efectuate în afara regiunii pentru care solicită autorizare.

Aprecierea Curții

— Observație introductivă

- ⁴⁵ Pentru a examina compatibilitatea dispozițiilor tranzitorii cu articolul 43 CE, acestea trebuie analizate ținându-se cont de interpretarea dată acesteia de către Bundessozialgericht în Hotărârea din 8 noiembrie 2000.
- ⁴⁶ Împrejurarea că aceste dispoziții au putut fi aplicate incorect de către autoritățile germane înainte de pronunțarea acestei hotărâri nu este pertinentă pentru aprecierea validității dispozițiilor respective.
- ⁴⁷ În consecință, trebuie luată ca punct de plecare interpretarea dispozițiilor tranzitorii dată de Bundessozialgericht potrivit căreia identitatea între locul unde psihoterapeutul a lucrat în perioada de referință și acela unde dorește să își exercite profesia începând cu 1 ianuarie 1999 este o condiție necesară pentru a beneficia de aplicarea acestor dispoziții.

Cu privire la pretinsa neîndeplinire a obligațiilor

48 În lipsa unei armonizări a activităților de psihoterapeut, statele membre rămân, în principiu, competente pentru a defini condițiile de acces la aceste activități. Totuși, statele trebuie să își exercite competențele în acest domeniu cu respectarea libertăților fundamentale și în special a libertății de stabilire garantate de articolul 43 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2000, *Corsten*, C-58/98, Rec., p. I-7919, punctul 31, și Hotărârea *Vlassopoulou*, citată anterior, punctul 9).

49 Potrivit unei jurisprudențe constante, acest articol se opune oricărei măsuri naționale care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții comunitari, inclusiv de către aceia din statul membru autor al măsurii, a libertăților fundamentale garantate de tratat. Situația este diferită atunci când o astfel de măsură poate fi justificată de motive imperative de interes general, cu condiția ca aceasta să poată garanta realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv (a se vedea în special Hotărârea din 31 martie 1993, *Kraus*, C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32, Hotărârea din 17 octombrie 2002, *Payroll* și alții, C-79/01, Rec., p. I-8923, punctele 26 și 28, precum și Hotărârea din 21 aprilie 2005, *Comisia/Grecia*, C-140/03, Rec., p. I-3177, punctele 27 și 34).

50 În consecință, trebuie verificat dacă dispozițiile tranzitorii constituiau o restricție privind libertatea de stabilire și, eventual, dacă această restricție poate fi justificată.

— Cu privire la existența unei restricții privind libertatea de stabilire

51 Referindu-se în special la Hotărârea *Vlassopoulou*, citată anterior, Comisia susține că dispozițiile tranzitorii aduc atingere libertății de stabilire în măsura în care acestea

nu țin seama de experiența profesională dobândită, în perioada de referință, de psihoterapeuții stabiliți în alte state membre în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate din aceste state.

52 În această privință, este cert că psihoterapeuții stabiliți în afara teritoriului german care și-au exercitat activitatea profesională în cadrul unor case de asigurări de sănătate diferite de casele de asigurări de sănătate germane și care și-au transferat cabinetul în Germania în perioada 1 ianuarie 1997-31 decembrie 1998 nu pot beneficia de derogarea prevăzută de dispozițiile tranzitorii. În plus, psihoterapeuții stabiliți în Germania care și-au exercitat activitatea profesională în cadrul caselor de asigurări de sănătate ale unui alt stat membru înainte de a se întoarce în Germania între aceste două date se confruntă în egală măsură cu această imposibilitate. În ambele cazuri, experiența dobândită în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate ale unui alt stat membru nu este luată în considerare.

53 Deși acești psihoterapeuți, precum cei doi psihoterapeuți austrieci menționați de Comisie, au ales să se stabilească într-o regiune din Germania în care sunt depășite cotele maxime care rezultă din Legea privind psihoterapeuții, aceștia nu pot continua să își exercite activitatea profesională în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate. Or, fără a beneficia de acest sistem, aceștia nu pot să se bazeze decât pe o clientelă privată și să ofere îngrijiri care nu sunt acoperite de asigurarea de sănătate obligatorie, ceea ce poate restrânge în mod semnificativ activitatea profesională a acestora sau îi poate constrânge chiar să își înceteze activitatea.

54 Dispozițiile tranzitorii se aplică, desigur, tuturor psihoterapeuților, indiferent de cetățenia acestora, astfel încât psihoterapeuții stabiliți în Germania sunt afectați de aceste dispoziții în același mod precum psihoterapeuții stabiliți în alte state membre, în măsura în care au schimbat regiunea și s-au stabilit, în perioada 1 ianuarie 1997-31 decembrie 1998, într-o regiune din Germania în care cotele sunt depășite. Totuși, trebuie constatat că dubla cerință ce constă, pentru persoanele interesate, pe de o parte, în exercitarea activității într-o regiune din Germania în cadrul sistemului german de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate în perioada de

referință și, pe de altă parte, în necesitatea depunerii unei cereri de autorizare chiar pentru această regiune, este, prin însăși natura sa, susceptibilă să aducă mai multe beneficii psihoterapeuților stabiliți în Germania decât celor stabiliți în alte state membre în această perioadă.

55 Astfel, cerința impusă de dispozițiile tranzitorii defavorizează persoanele care au exercitat libertatea de stabilire și favorizează, dimpotrivă, persoanele care nu s-au deplasat în vederea exercitării activității sau care s-au deplasat în acest scop în interiorul aceleiași regiuni din Germania. Rezultă că această cerință produce efecte, în primul rând, în detrimentul psihoterapeuților stabiliți în state membre diferite de Republica Federală Germania, a căror experiență în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate din statul lor de origine este echivalentă ca număr de ore și ca durată cu cea prevăzută de dispozițiile tranzitorii, și care s-au stabilit în Germania în perioada 1 ianuarie 1997-31 decembrie 1998 și, în al doilea rând, în detrimentul psihoterapeuților stabiliți în Germania care și-au exercitat activitatea într-un alt stat membru în perioada de referință și au revenit în Germania între aceste două date.

56 Trebuie amintit că, referitor la o lege aplicabilă fără distincție care supunea atribuirea unui drept îndeplinirii unei condiții legate de reședință într-o regiune a unui stat membru și favoriza astfel resortisanții naționali în detrimentul resortisanților din alte state membre, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că aceasta era contrară principiului nediscriminării prevăzut de articolul 12 CE (a se vedea în acest sens, cu privire la dreptul de a pleda în limba maternă, Hotărârea din 24 noiembrie 1998, Bickel și Franz, C-274/96, Rec., p. I-7637, punctul 26).

57 Trebuie considerat, în lumina acestei hotărâri, că această condiție care impune exercitarea anterioară a activității de psihoterapeut într-o regiune din Germania în cadrul sistemului german de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate,

care prevede stabilirea într-o regiune din Germania, constituie o restricție privind libertatea de stabilire a psihoterapeuților stabiliți într-un alt stat membru.

- 58 În ceea ce privește în special a doua categorie de persoane menționată la punctul 55 din prezenta hotărâre, și anume psihoterapeuții stabiliți în Germania care au exercitat libertatea de stabilire în perioada de referință prin stabilirea într-un alt stat membru, trebuie amintit că deja Curtea s-a pronunțat în sensul că ar fi incompatibil cu dreptul la libera circulație faptul ca unui cetățean al Uniunii Europene să îi poată fi aplicat, în statul membru al cărui resortisant este, un tratament mai puțin favorabil decât cel de care ar beneficia dacă nu ar fi exercitat libertățile prevăzute de tratat în materie de circulație (Hotărârea din 11 iulie 2002, *D’Hoop*, C-224/98, Rec., p. I-6191, punctul 30, și, în acest sens, Hotărârea din 29 aprilie 2004, *Pusa*, C-224/02, Rec., p. I-5763, punctul 20).
- 59 Acest raționament este aplicabil, prin analogie, persoanelor care au exercitat libertatea de stabilire. În măsura în care dispozițiile tranzitorii au ca efect tratamentul mai puțin favorabil al psihoterapeuților stabiliți în Germania care s-au stabilit în afara acestui stat membru în perioada de referință și au revenit apoi în acest stat înainte de 1 ianuarie 1999, față de psihoterapeuții care au rămas în statul respectiv în aceeași perioadă, trebuie constatat că aceste dispoziții sunt incompatibile cu dispozițiile din tratat referitoare la libertatea de stabilire, cu excepția cazului în care acestea pot fi justificate.
- 60 Prin urmare, Comisia a considerat, pe bună dreptate, că dispozițiile tranzitorii constituiau o restricție privind libertatea de stabilire a psihoterapeuților din Comunitate, inclusiv a psihoterapeuților germani.
- 61 Trebuie verificat dacă aceste dispoziții pot fi totuși justificate.

— Cu privire la existența unei justificări

- 62 În opinia Republicii Federale Germania, psihoterapeuții stabiliți într-o regiune din Germania în perioada de referință care și-au constituit o clientelă de pacienți ale căror cheltuieli medicale erau acoperite de asigurarea de sănătate obligatorie germană trebuie protejată în mod specific. Această clientelă ar constitui un drept dobândit. Astfel, ar fi important ca acești psihoterapeuți să nu fie constrânși să își închidă cabinetul începând cu 1 ianuarie 1999 și să își piardă, în consecință, clientela.
- 63 Trebuie să se considere că protecția unui drept dobândit, și anume deținerea unei clientele de pacienți după mai mulți ani de activitate profesională, constituie un motiv imperativ de interes general. Într-adevăr, un stat membru poate considera că este necesar, într-un astfel de caz, să protejeze clientela și, în acest fel, activitatea profesioniștilor vizați prin adoptarea unor măsuri adecvate.
- 64 Dispozițiile tranzitorii, care introduc o derogare de la Legea privind psihoterapeuții în scopul de a proteja persoanele care erau stabilite în Germania în perioada de referință și care și-au exercitat profesia în cadrul sistemului german de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate, trebuie considerate ca fiind apte să protejeze drepturile dobândite de aceste persoane, limitând în același timp numărul psihoterapeuților care au încheiat contracte cu casele de asigurări de sănătate în mod independent de necesități.
- 65 Totuși, aceste dispoziții nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv (Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37).

- 66 Pentru a evalua dacă dispozițiile tranzitorii prezintă sau nu prezintă un caracter proporțional, trebuie verificat dacă era necesar, în scopul atingerii obiectivului respectiv, ca aplicarea acestor dispoziții să fie rezervată numai psihoterapeuților care și-au exercitat activitatea în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane în perioada de referință și să nu se țină seama de o activitate comparabilă exercitată de psihoterapeuți în cadrul sistemului de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate din alte state membre.
- 67 Cu alte cuvinte, trebuie examinat dacă luarea în considerare a acestora din urmă ar fi adus atingere finalității dispozițiilor derogatorii.
- 68 Trebuie constatat, mai întâi, că această luare în considerare nu ar fi afectat protecția drepturilor dobândite de psihoterapeuții stabiliți în Germania în perioada de referință. Într-adevăr, aceasta s-ar fi tradus printr-o protejare a altor psihoterapeuți și nu ar fi avut niciun efect asupra situației celor dintâi.
- 69 În continuare, se pune întrebarea dacă această protecție ar fi repus în discuție obiectivul care constă în limitarea numărului de psihoterapeuți care au încheiat contracte cu casele de asigurări de sănătate în mod independent de necesități.
- 70 În această privință, nu se contestă faptul că protecția respectivă ar fi putut avea drept consecință creșterea numărului de psihoterapeuți care ar fi încheiat contracte cu casele de asigurări de sănătate, în mod independent de necesități. Totuși, din moment ce o derogare de la Legea privind psihoterapeuții era admisă în scopul protejării unora dintre psihoterapeuții stabiliți în Germania înainte de intrarea în vigoare a legii, Republica Federală Germania trebuie să ia în considerare problema dacă era necesar să permită numai persoanelor care erau stabilite pe teritoriul său în perioada de referință beneficiul acestei derogări, prin excluderea tuturor persoanelor

stabilite într-un alt stat membru în această perioadă. Într-adevăr, în măsura în care aceste din urmă persoane nu au făcut altceva decât să își exercite dreptul la o libertate fundamentală, trebuia, de asemenea, ca ele să beneficieze, în principiu, în Germania, de protejarea activității exercitate în cadrul unor contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate. Nu aceasta ar fi putut fi situația dacă această protecție lipsea dispozițiile tranzitorii de finalitatea lor, și anume aceea de a permite unui număr limitat de psihoterapeuți să încheie contracte cu casele de asigurări de sănătate în mod independent de necesități.

71 Or, astfel cum a susținut Comisia și contrar afirmației Republicii Federale Germania, numărul de psihoterapeuți vizați era limitat. Într-adevăr, acesta îi includea pe psihoterapeuții care s-au stabilit în Germania în perioada 1 ianuarie 1997-31 decembrie 1998 și, printre aceștia, pe cei care au exercitat, în cadrul caselor de asigurări de sănătate ale unui alt stat membru, o activitate comparabilă celei cerute în temeiul articolului 95 din SGB V.

72 Trebuie constatat de asemenea că definirea dispozițiilor tranzitorii de către legiuitorul german nu conține niciun prag numeric maximal. Impunând psihoterapeuților care doreau să se prevală de dispozițiile tranzitorii să își fi exercitat activitatea în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane în perioada de referință, și anume o perioadă de trei ani, legiuitorul german nu a făcut altceva decât să traseze un cadru care poate include un număr mai mic sau mai mare de psihoterapeuți. Or, Republica Federală Germania nu a furnizat niciun element care să poată indica faptul că luarea în considerare a psihoterapeuților care și-au exercitat activitatea în aceeași perioadă în cadrul sistemului de asigurări obligatorii din alte state membre ar fi privit un număr atât de important de persoane încât ar fi adus atingere finalității dispozițiilor tranzitorii.

73 În consecință, trebuie să se considere că neluarea în considerare a tuturor psihoterapeuților care și-au exercitat activitatea în afara sistemului german de contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate în perioada de referință prezintă un caracter disproporționat.

- 74 Republica Federală Germania susține, pe de altă parte, că aplicarea dispozițiilor tranzitorii în cazul acestor psihoterapeuți ar avea drept efect favorizarea psihoterapeuților stabiliți în alte state membre în comparație cu cei care sunt stabiliți în alte regiuni din Germania.
- 75 Totuși, acest argument nu este concludent. Aplicarea unor condiții diferite în cazul unor rezidenți ai altor state membre care se prevalează de libertatea de stabilire poate fi necesară în scopul respectării dispozițiilor referitoare la libertatea de stabilire. Astfel, atunci când psihoterapeuții stabiliți în afara teritoriului german în perioada de referință ar dispune ei înșiși de un avantaj în comparație cu psihoterapeuții care s-au stabilit într-o regiune din Germania în această perioadă și care s-au mutat apoi într-o altă regiune, această împrejurare nu ar fi suficientă pentru a modifica constatarea caracterului disproporționat al dispozițiilor tranzitorii.
- 76 Rezultă din toate cele de mai sus că, prin aplicarea dispozițiilor tranzitorii sau a „drepturilor dobândite”, care permit psihoterapeuților să beneficieze de acordarea autorizării sau a aprobării pentru exercitarea profesiei în mod independent de normele în vigoare privind încheierea de contracte cu casele de asigurări de sănătate, numai în privința psihoterapeuților care și-au desfășurat activitatea într-o regiune din Germania în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane și prin neluarea în considerare a activității profesionale comparabile sau similare exercitate de psihoterapeuți în alte state membre, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 77 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Federale Germania la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Federală Germania a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

- 1) Prin aplicarea dispozițiilor tranzitorii sau a „drepturilor dobândite”, care permit psihoterapeuților să beneficieze de acordarea autorizării sau a aprobării pentru exercitarea profesiei în mod independent de normele în vigoare privind încheierea de contracte cu casele de asigurări de sănătate, numai în privința psihoterapeuților care și-au desfășurat activitatea într-o regiune din Germania în cadrul caselor de asigurări de sănătate germane și prin neluarea în considerare a activității profesionale comparabile sau similare exercitate de psihoterapeuți în alte state membre, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE.

- 2) Obligă Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături