

PRESUDA SUDA

4. srpnja 2000. (*)

„Odgovornost države članice u slučaju povrede prava Zajednice – Povrede za koje je odgovorno javnopravno tijelo države članice – Uvjeti za odgovornost države članice i javnopravnog tijela te iste države članice – Spojivost uvjeta poznavanja jezika sa slobodom poslovnog nastana”

U predmetu C-424/97,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), koji je uputio Landgericht Düsseldorf (Zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka), u postupku koji je u tijeku pred tim sudom između

Salomonea Haima

i

Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,

o odgovornosti države članice i eventualno javnopravnog tijela te države za štetu prouzročenu povredom prava Zajednice te o zakonitosti uvjetovanja imenovanja državljanina druge države članice stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja njegovim dovoljnim poznavanjem jezika države domaćina,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, D. A. O. Edward (izvjestitelj), L. Sevón, R. Schintgen (predsjednici vijeća), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissechet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za S. Haima, H. Ungewitter, *Rechtsanwalt*, Düsseldorf,
- za njemačku vladu, E. Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, A. Dittrich, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu pravosuđa, i C.-D. Quassowski, *Regierungsdirektor* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, A. Samoni-Rantou, pravna savjetnica u Odsjeku za pravo Zajednice u Posebnoj pravnoj službi Ministarstva vanjskih poslova, i S. Vodina i G. Karipsiadis, znanstveni suradnici u istoj službi, u svojstvu agenata,

- za španjolsku vladu, N. Díaz Abad, *abogado del Estado*, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, profesor U. Leanza, načelnik Službe za diplomatske sporove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. G. Ferrija, *avvocato dello Stato*,
- za švedsku vladu, E. Brattgård, *departementsråd* u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. E. Collins, *assistant treasury solicitor*, u svojstvu agenta i E. Sharpston, *barrister*,
- za Komisiju Europskih zajednica, B. Mongin i P. van Nuffel, članovi Pravne službe, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Wägenbaura, *Rechtsanwalt*, Hamburg,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja S. Haima, kojega zastupa U. Faust, *Rechtsanwalt*, Aachen; udruženja *Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, koje zastupa B. Bellwinkel, *Rechtsanwalt*, Düsseldorf, njemačke vlade, koju zastupa A. Dittrich, danske vlade, koju zastupa J. Molde, načelnik odjela u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, grčke vlade, koju zastupaju A. Samoni-Rantou i G. Karipsiadis, španjolske vlade, koju zastupa N. Díaz Abad, francuske vlade, koju zastupa A. de Bourgoing, *chargé de mission* u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta, talijanske vlade, koju zastupa G. Aiello, *avvocato dello Stato*, švedske vlade, koju zastupa A. Kruse, *departementsråd* u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa E. Sharpston i Komisije, koju zastupa B. Mongin uz asistenciju B. Wägenbaura, na raspravi održanoj 9. ožujka 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. svibnja 1999.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 8. prosinca 1997., koje je Sud zaprimio 15. prosinca 1997., Landgericht (regionalni sud) u Düsseldorfu postavio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), tri prethodna pitanja o uvjetima i detaljnim pravilima u skladu s kojima država članica i, eventualno, javnopravno tijelo te države mogu biti odgovorni za štetu koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice za koje se ta država ili to tijelo može smatrati odgovornim, te o zakonitosti uvjetovanja imenovanja državljanina druge države članice stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja dovoljnim poznavanjem jezika države članice poslovnog nastana.

- 2 Ta su pitanja bila postavljena u postupku koji je Salomone Haim, stomatolog, pokrenuo protiv javnopravnog tijela Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Udruženje stomatologa u sustavu zdravstvenog osiguranja u Nordrhein, u daljnjem tekstu: KVN), kako bi mu se nadoknadio gubitak zarade koji tvrdi da je pretrpio zato što je KVN povrijedio pravo Zajednice.

Pravo Zajednice

- 3 Člankom 2. Direktive Vijeća 78/686/EEZ od 25. srpnja 1978. o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti doktorâ dentalne medicine uključujući mjere za olakšavanje učinkovitog izvršavanja prava poslovnog nastana i slobode (SL 1978., L 233, str. 1.) predviđeno je da svaka država članica priznaje diplome, svjedodžbe i druge dokaze o formalnoj osposobljenosti doktora dentalne medicine koji su taksativno nabrojani u članku 3. te direktive i koje dodjeljuju druge države članice tako da im što se tiče prava na pristup djelatnostima doktora dentalne medicine i njihovo obavljanje pridaje isti učinak na svojem državnom području kao i onima koje sama dodjeljuje.

- 4 Člankom 18. stavkom 3. Direktive 78/686 predviđeno je sljedeće:

„Države članice vode računa da prema potrebi te u svojem interesu i u interesu svojih pacijenata dotične osobe steknu jezično znanje potrebno za obavljanje svoje profesionalne djelatnosti u državi članici domaćinu.” [neslužbeni prijevod]

- 5 Člankom 20. Direktive 78/686 predviđeno je sljedeće:

„Države članice koje od svojih državljana zahtijevaju da završe pripremno osposobljavanje da bi mogli biti imenovani stomatolozima u sustavu zdravstvenog osiguranja mogu istu tu obvezu nametnuti državljanima drugih država članica tijekom osmogodišnjeg razdoblja od objave ove direktive. Međutim, osposobljavanje ne može trajati dulje od šest mjeseci.” [neslužbeni prijevod]

Nacionalno pravo

- 6 Člankom 21. Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte (Uredba od 28. svibnja 1957. o uvjetima za imenovanje stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja, BGBl. 1957. I, str. 582.), kako je izmijenjena (u daljnjem tekstu: ZOK), predviđeno je sljedeće:

Stomatolog s ozbiljnim nedostacima u pogledu svojeg duševnog stanja ili osobnosti, osobito onaj koji je tijekom pet godina prije podnošenja zahtjeva bio ovisnik o drogama ili alkoholu nije prikladan obavljati djelatnost ovlaštenog liječnika u sustavu zdravstvenog osiguranja.

Glavni postupak

- 7 S. Haim, talijanski državljanin, ima diplomu iz stomatologije koju mu je 1946. dodijelilo Sveučilište u Istanbulu, Turska, gradu u kojem je djelatnost stomatologa obavljao do 1980.
- 8 Godine 1981. dobio je odobrenje za obavljanje stomatološke djelatnosti u Saveznoj Republici Njemačkoj, što mu je omogućilo da ondje obavlja tu djelatnost kao samozaposlena osoba.
- 9 Godine 1982. njegovu su tursku diplomu priznala belgijska tijela kao istovrijednu službenoj diplomi o završenom diplomskom studiju stomatologije (*diplôme légal*

belge de licencié en science dentaire). S. Haim je potom radio u Bruxellesu kao stomatolog u sustavu zdravstvenog osiguranja. Obavljanje te djelatnosti prekinuo je od studenog 1991. do kolovoza 1992. kako bi radio u stomatološkoj praksi svojeg sina u Njemačkoj.

- 10 Godine 1988. S. Haim je podnio zahtjev KVN-u za upis u registar stomatologa kako bi kasnije mogao biti imenovan stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja.
- 11 Prema članku 3. stavku 2. ZOK-a, takav upis uvjetovan je završavanjem pripremnog osposobljavanja u trajanju od barem dvije godine. Međutim, prema članku 3. stavku 4. ZOK-a, taj uvjet ne vrijedi za stomatologe koji su diplomu koja se prema pravu Zajednice priznaje stekli u drugoj državi članici i koji su ovlašteni obavljati tu profesionalnu djelatnost.
- 12 Odlukom od 10. kolovoza 1988. KVN je odbio upisati S. Haima u registar stomatologa zato što nije završio dvogodišnje pripremono osposobljavanje propisano člankom 3. ZOK-a. Smatrao je da od te odredbe nije moguće odstupiti zato što S. Haim nema diplomu države članice, nego samo diplomu treće zemlje koju država članica priznaje kao istovrijednu diplomu koja se dodjeljuje u toj državi članici.
- 13 S. Haim je uložio prigovor protiv te odluke tvrdeći, *inter alia*, da se njome krši Ugovor o EEZ-u. KVN je, nakon što je zatražio mišljenje Ministarstva rada, zdravstva i socijalnih pitanja Savezne države Nordrhein-Westfalen, kao svojeg nadzornog tijela, koje je bilo istog mišljenja kao i KVN, odlukom od 28. rujna 1988. odbacio prigovor S. Haima.
- 14 Tužba S. Haima protiv KVN-ove odluke bila je odbačena presudom Sozialgerichta (socijalni sud) u Düsseldorfu od 28. ožujka 1990., a žalba protiv te presude presudom Landessozialgerichta (viši socijalni sud) u Nordrhein-Westfalenu od 24. listopada 1990. Odlučujući o prijedlogu za ponavljanje postupka, Bundessozialgericht (savezni socijalni sud) je zahtjevom od 20. svibnja 1992. postavio Sudu prethodno pitanje o tumačenju članka 20. Direktive 78/686 i članka 52. Ugovora o EEZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 43. UEZ-a).
- 15 U svojoj presudi od 9. veljače 1994. u predmetu Haim (C-319/92, Zb., str. I-425., u daljnjem tekstu: presuda Haim I), Sud je odlučio da se člankom 20. Direktive 78/686 državi članici ne zabranjuje da kao preduvjet za imenovanje stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja od državljanina druge države članice koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. te direktive traži da završi pripremono osposobljavanje iako je ta osoba ovlaštena obavljati tu profesionalnu djelatnost na državnom područje prve države kao i da se tim člankom državljanin države članice koji posjeduje diplomu treće zemlje ne oslobađa obveze završavanja pripremnog osposobljavanja čak i kada je druga država članica priznala tu diplomu kao jednakovrijednu nekoj od diploma iz članka 3. Direktive. Sud je međutim dodao da prema članku 52. Ugovora nadležna tijela države članice ne mogu državljanina druge države članice koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/686, ali koji je ovlašten svoju profesionalnu djelatnost obavljati ili je obavlja i u prvoj i u drugoj državi članici, odbiti imenovati stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja uz obrazloženje da nije završio pripremono osposobljavanje propisano pravom prve države, a da pritom ne provjere odgovara li, i ako da, u kojoj mjeri, iskustvo koje je već stekao onome što je tim pravom propisano.

- 16 Na temelju te presude S. Haim je odlukom od 4. siječnja 1995. bio upisan u registar stomatologa. Zbog svoje dobi, nije poduzeo korake potrebne da bi bio imenovan stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja.
- 17 S. Haim je svejedno podnio novu tužbu protiv KVN-a pred Landgericht (Zemaljski sud) u Düsseldorfu kojom traži da mu se nadoknadi gubitak zarade koji je navodno pretrpio zbog toga što je od 1. rujna 1988. do kraja 1994. njegova zarada bila manja od one koju je mogao očekivati da je zanimanje stomatologa obavljao u sustavu zdravstvenog osiguranja u Njemačkoj.
- 18 Landgericht (Zemaljski sud) smatra da je KVN bio u krivu kad je 1988. odbio upisati S. Haima u registar stomatologa jer nije uzeo u obzir profesionalno iskustvo koje je S. Haim stekao radeći kao ovlaštenu stomatolog u Belgiji. Međutim, donoseći takvu odluku KVN je postupio u dobroj vjeri.
- 19 Prvo, člankom 3. ZOK-a nije bila predviđena mogućnost izuzeća od obveze završavanja dvogodišnjeg pripremnog osposobljavanja na osnovi profesionalnog iskustva koje je stomatolog stekao u inozemstvu.
- 20 Drugo, KVN-ova odluka se pokazala nezakonitom upravo s obzirom na članak 52. Ugovora, kojim se jamči sloboda poslovnog nastana. O pitanju je li, da bi se poštovala g. Haimova sloboda poslovnog nastana, trebalo u obzir uzeti njegovo profesionalno iskustvo, i u kojoj mjeri, nije se tada odlučivalo. Prema nacionalnom sudu, tek je presudom od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, Zb., str. I-2357.), postalo jasno da je profesionalno iskustvo S. Haima trebalo uzeti u obzir.
- 21 Nacionalni je sud prema tome zaključio da time što je odbio upisati S. Haima u registar stomatologa 1988., KVN nije postupio protivno njemačkom pravu o upravnoj odgovornosti javnih tijela pa da zato tužba S. Haima za naknadu štete nema uporišta u domaćem pravu.
- 22 Međutim, nacionalni sud pita se može li se pravo S. Haima da mu KVN popravi štetu izvesti neposredno iz prava Zajednice s obzirom na to da je prema sudskoj praksi Suda država članica odgovorna za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje je ona odgovorna, pa čak i u slučaju donošenja nezakonitog upravnog akta.
- 23 Nadalje, što se tiče KVN-ova argumenta prema kojem S. Haim, čak i da je bio upisan u registar stomatologa od 1988., ne bi bio imenovan ovlaštenim stomatologom zbog nedovoljnog poznavanja njemačkog jezika, Landgericht se pita jesu li nacionalna tijela ovlaštena imenovanje osobe kao što je S. Haim stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja uvjetovati poznavanjem jezika.
- 24 Landgericht (Zemaljski sud) u Düsseldorfu je stoga odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Kada službenik pravno neovisnog javnopravnog tijela države članice u primjeni nacionalnog prava u okviru pojedinačne odluke prekrši odredbe primarnog prava Zajednice, može li se osim države članice i javnopravno tijelo smatrati odgovornim?
 2. Ako da: Je li, u slučaju kada je nacionalni službenik primijenio nacionalno pravo koje je protivno pravu Zajednice ili je primijenio nacionalno pravo na način koji nije u skladu s pravom Zajednice, riječ o ozbiljnoj povredi prava

Zajednice već samo zato što kod donošenja odluke taj službenik nije imao nikakvu marginu prosudbe?

3. Mogu li nadležna tijela države članice imenovanje stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja državljanina druge države članice koji je ovlašten obavljati svoju profesionalnu djelatnost u toj državi članici, ali ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/686 uvjetovati jezičnim znanjem potrebnim za obavljanje njegove profesionalne djelatnosti u državi domaćinu?"

Prvo pitanje

- 25 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li pravu Zajednice protivno da za popravljane štete prouzročene pojedincima mjerama koje javnopravno tijelo donese povredom prava Zajednice osim same države članice odgovara i to javnopravno tijelo.
- 26 Prvo valja podsjetiti da je načelo odgovornosti za štetu koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice za koje je odgovorno nacionalno javno tijelo sastavni dio sustava Ugovora, te da to za države članice stvara obveze (vidjeti presude od 19. studenoga 1991., Francovich i dr., C-6/90 i C-9/90, Zb., str. I-5357., t. 35., od 5. ožujka 1996., Brasserie du Pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029., t. 31., od 26. ožujka 1996., British Telecommunications, C-392/93, Zb., str. I-1631., t. 38., od 23. svibnja 1996., Hedley Lomas, C-5/94, Zb., str. I-2553., t. 24., od 8. listopada 1996., Dillenkofer i dr., C-178/94, C-179/94 i C-188/94 do C-190/94, Zb., str. I-4845., t. 20. i od 2. travnja 1998., Norbrook Laboratories, C-127/95, Zb., str. I-1531., t. 106.).
- 27 Kao što su u biti istaknule sve vlade koje su Sudu i Komisiji podnijele očitovanja te kao što jasno proizlazi iz sudske prakse Suda, svaka je država članica dužna osigurati popravljane štete prouzročene pojedincima nepoštovanjem prava Zajednice bez obzira na to koje je javno tijelo odgovorno za povredu i koje je javno tijelo prema pravu države članice u pitanju u načelu obvezno popraviti tu štetu (presuda od 1. lipnja 1999., Konle, C-302/97, Zb., str. I-3099., t. 62.).
- 28 Stoga države članice ne mogu izbjeći tu odgovornost ni pozivajući se na unutarnju podjelu nadležnosti i odgovornosti između tijela koja postoje unutar nacionalnog pravnog poretka države članice ni tvrdeći da javno tijelo koje je odgovorno za povredu prava Zajednice nije imalo potrebne ovlasti, znanja ili sredstva.
- 29 Međutim, iz sudske prakse navedene u točkama 26. i 27. ove presude ne proizlazi da štetu prouzročenu pojedincima nacionalnim mjerama donesenima povredom prava Zajednice nužno mora popraviti sama država članica kako bi ispunila svoje obveze prema pravu Zajednice.
- 30 U pogledu država članica sa saveznim uređenjem, Sud je već presudio da, ako je nacionalnim postupovnim uređenjima osigurana učinkovita zaštita prava pojedinaca izvedenih iz prava Zajednice, pri čemu se ta prava ne ostvaruju teže od prava izvedenih iz domaćeg pravnog sustava, štetu koja je pojedincima prouzročena nacionalnim mjerama donesenima povredom prava Zajednice ne treba nužno popraviti savezna država kako bi obveze koje država članica u pitanju ima na temelju prava Zajednice bile ispunjene (gore navedena presuda Konle, t. 63. i 64.).

- 31 To vrijedi i za one države članice u kojima su, bez obzira na to imaju li ili ne savezno uređenje, određene zakonodavne ili upravne zadaće prenesene na teritorijalna tijela koja uživaju određeni stupanj autonomije ili na bilo koje drugo javnopravno tijelo koje je pravno odvojeno od države. U tim državama članicama štetu koja je pojedincima prouzročena nacionalnim mjerama javnopravnog tijela donesenima povredom prava Zajednice može, dakle, popraviti to tijelo.
- 32 Pravu Zajednice nije protivno ni to da za popravljjanje štete koja je pojedincima prouzročena mjerama javnopravnog tijela donesenima povredom prava Zajednice osim same države članice odgovara i to javnopravno tijelo.
- 33 Sudskom je praksom jasno utvrđeno da je, pod uvjetom da postoji pravo na popravljjanje štete koje je, ako su ispunjene pretpostavke za odgovornost države članice za povredu prava Zajednice, utemeljeno izravno na pravu Zajednice, država obvezna posljedice prouzročene štete popraviti prema pravilima nacionalnog prava o odgovornosti, pri čemu pretpostavke koje u različitim nacionalnim pravima uređuju naknadu štete ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (gore navedene presude Francovich i dr., t. 41. do 43. i Norbrook Laboratories, t. 111.).
- 34 Dakle, na prvo pitanje valja odgovoriti da pravu Zajednice nije protivno da za popravljjanje štete koja je pojedincima prouzročena mjerama javnopravnog tijela donesenima povredom prava Zajednice osim same države članice odgovara i to javnopravno tijelo.

Drugo pitanje

- 35 Svojim drugim pitanje nacionalni sud pita je li, u slučaju kada nacionalni službenik primijeni nacionalno pravo koje je protivno pravu Zajednice ili primijeni nacionalno pravo na način koji nije u skladu s pravom Zajednice, riječ o ozbiljnoj povredi prava Zajednice u smislu sudske prakse Suda već samo zato što kod donošenja odluke taj službenik nije imao nikakvu marginu prosudbe.
- 36 Iz sudske prakse Suda proizlazi da je država članica štetu za koju je odgovorna, a koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice, dužna popraviti pod trima uvjetima: prvo, povrijeđeno pravno pravilo ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, drugo, povreda je dovoljno ozbiljna i, treće, treba postojati izravna uzročna veza između povrede obveze koju ima država i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Ocjena tih uvjeta ovisi o konkretnoj situaciji (gore navedena presuda Norbrook Laboratories, t. 107).
- 37 Ta tri uvjeta moraju biti ispunjena kako u slučaju kada je šteta čije se popravljjanje traži posljedica nečinjenja od strane države članice, primjerice u slučaju neprovedbe direktive Zajednice, tako i u slučaju kada je ona posljedica donošenja zakonodavnog ili upravnog akta kojim se krši pravo Zajednice, bez obzira na to je li ga donijela sama država članica ili javnopravno tijelo koje je pravno neovisno o državi.
- 38 Što se tiče osobito drugog od tih uvjeta, Sud je već bio presudio da je povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna kada država članica u izvršavanju svojih zakonodavnih ovlasti očito i grubo ne poštuje granice izvršavanja ovlasti (vidjeti gore navedene presude Brasserie du Pêcheur i Factortame, t. 55., British Telecommunications, t. 42. i Dillenkofer i dr., t. 25.) i da sama povreda prava Zajednice od strane države članice koja je u trenutku počinjenja te povrede imala samo znatno smanjenu ili čak nikakvu

marginu prosudbe može biti dovoljna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede (vidjeti gore navedene presude Hedley Lomas, t. 28., i Norbrook Laboratories, t. 109.).

- 39 U tom pogledu valja podsjetiti da obveza popravljivanja štete prouzročene pojedincima ne može ovisiti o pretpostavci zasnovanoj na bilo kojem konceptu krivnje koji nadilazi onaj dovoljno ozbiljne povrede prava Zajednice (presuda Brasserie du Pêcheur i Factortame, t. 79.).
- 40 Međutim, predmetna država članica ima marginu prosudbe spomenutu u točki 38. ove presude. Njezino postojanje i opseg određeni su u odnosu na pravo Zajednice, a ne u odnosu na nacionalno pravo. Stoga je u ovom pogledu nebitna margina prosudbe koja se nacionalnim pravom može dodijeliti službeniku ili ustanovi odgovornoj za povredu prava Zajednice.
- 41 Iz sudske prakse navedene u istoj točki 38. također proizlazi da sama povreda prava Zajednice od strane države članice može predstavljati, ali nužno ne predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu.
- 42 Kako bi utvrdio predstavlja li takva povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljnu povredu, nacionalni sud koji odlučuje o tužbi za popravljivanje štete mora uzeti u obzir sve čimbenike koji obilježavaju njemu podastrito stanje stvari.
- 43 Ti čimbenici osobito uključuju stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, činjenicu jesu li povreda i prouzročena šteta namjerne ili nenamjerne, može li se eventualna pogrešna primjena materijalnog prava opravdati ili ne, te mogućnost da su stajališta institucije Zajednice pridonijela donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse protivnih prava Zajednice (vidjeti presudu Brasserie du Pêcheur i Factortame, t. 56., u pogledu uvjeta pod kojima država može biti odgovorna za činjenja i propuste njezina nacionalnog zakonodavca koji su protivni pravu Zajednice).
- 44 Što se tiče primjene tih kriterija na ovaj predmet, iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da su nacionalni sudovi ti koji ih u načelu moraju primjenjivati (gore navedena presuda Brasserie du Pêcheur i Factortame, t. 58.) u skladu sa smjernicama koje je utvrdio Sud (gore navedena presuda Konle, t. 58.).
- 45 U tom pogledu treba istaknuti da je pravilo prava Zajednice o kojem je ovdje riječ odredba Ugovora koja je neposredno primjenjiva od završetka ugovorom predviđenog prijelaznog razdoblja koji je nastupio znatno prije činjenica u glavnom postupku.
- 46 Međutim, kada je njemački zakonodavac donio članak 3. ZOK-a te potom KVN odbio upisati S. Haima u registar stomatologa, Sud još nije bio donio prethodno navedenu presudu Vlassopoulou u čijoj je točki 16. prvi put odlučio da država članica od koje je zatraženo odobrenje za obavljanje neke profesionalne djelatnosti pristup kojoj je prema nacionalnom pravu uvjetovan posjedovanjem diplome ili stručne kvalifikacije mora u obzir uzeti diplome, svjedodžbe i druge dokaze o osposobljenosti koje je dotična osoba stekla kako bi tu istu profesionalnu djelatnost obavljala u drugoj državi članici i to tako da uspoređi specijalizirano znanje i sposobnosti potvrđene tim diplomama sa znanjem i kvalifikacijama propisanim nacionalnim propisima.
- 47 Sud je međutim dodao da prema članku 52. Ugovora nadležna tijela države članice ne mogu državljanina druge države članice koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/686, ali koji je ovlašten svoju profesionalnu djelatnost obavljati ili je obavlja i u prvoj i u drugoj državi članici odbiti imenovati

stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja uz obrazloženje da nije završio pripremno osposobljavanje propisano pravom prve države, a da pritom ne provjere odgovara li, i ako da, u kojoj mjeri, iskustvo koje je već stekao onome što je tim pravom propisano.

- 48 U svjetlu kriterija i očitovanja iz točaka 43. do 47. ove presude, na nacionalnom sudu je da provjeri je li u predmetu u kojem odlučuje riječ o ozbiljnoj povredi prava Zajednice.
- 49 Stoga na drugo pitanje treba odgovoriti da u cilju utvrđenja je li riječ o ozbiljnoj povredi prava Zajednice u smislu sudske prakse Suda, u obzir treba uzeti marginu prosudbe koju ima predmetna država članica. Postojanje i opseg te margine prosudbe treba odrediti u odnosu na pravo Zajednice, a ne u odnosu na nacionalno pravo.

Treće pitanje

- 50 Svojim trećim pitanjem nacionalni sud pita mogu li nadležna tijela države članice imenovanje doktorom dentalne medicine u sustavu zdravstvenog osiguranja državljanina druge države članice koji u prvoj državi članici ima poslovni nastan i koji u njoj ima odobrenje za obavljanje profesionalne djelatnosti, ali koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/686, uvjetovati jezičnim znanjem potrebnim za obavljanje njegove profesionalne djelatnosti u državi članici poslovnog nastana.
- 51 Prema mišljenju nacionalnog suda takvi zahtjevi u pogledu poznavanja jezika mogli bi biti protivni članku 18. stavku 3. Direktive 78/686 te članku 52. Ugovora.
- 52 Što se tiče članka 18. stavka 3. Direktive 78/686, pravila o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti doktora dentalne medicine utvrđena Direktivom 78/686 ne vrijede za diplome stečene u nekoj trećoj zemlji čak i ako ih je neka druga država članica priznala kao istovrijedne diplomama koje se dodjeljuju u toj državi članici (vidjeti presudu od 9. veljače 1994., Tawil-Albertini, C-154/93, Zb., str. I-451., t. 13.).
- 53 Budući da je S. Haimu diplomu dodijelila treća zemlja te bez obzira na činjenicu da ju je druga država članica priznala kao istovrijednu jednoj od diploma iz članka 3. Direktive 78/686, na nju se navedena direktiva ne primjenjuje.
- 54 Dakle, nije potrebno pitati se je li u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku zahtjev da osoba mora poznavati jezik kako bi mogla biti imenovana stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja protivan članku 18. stavku 3. te direktive.
- 55 Nadalje, neposredno se pozivajući na članak 52. Ugovora, S. Haim tvrdi da se, za razliku od onoga što je rekao nacionalni sud, zahtjev u pogledu poznavanja jezika, kako se to od njega traži u glavnom postupku, ne može opravdati člankom 21. ZOK-a. Tom je odredbom predviđeno da stomatolog s ozbiljnim nedostacima u pogledu duševnog stanja ili osobnosti, osobito onaj koji je bio ovisan o drogama ili alkoholu tijekom pet godina prije podnošenja zahtjeva za imenovanje stomatologom u sustavu socijalnog osiguranja, nije podoban obavljati djelatnost kao odobreni liječnik. Prema S. Haimu, iz slučajeva koji su u toj odredbi navedeni kao primjer jasno proizlazi da se ona ne odnosi i ne može odnositi na nedostatke u pogledu jezičnog znanja.
- 56 S tim u vezi, iako je točno da se iz teksta članka 21. ZOK-a ne čini da se on odnosi na jezično znanje dotične osobe, nije na Sudu da u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku odlučuje o tumačenju odredbe nacionalnog prava, a posebno da odgovara na

pitanje na koje se vrste nedostataka odnosi nacionalna odredba kao što je članak 21. ZOK-a.

- 57 Prema sudskoj praksi Suda, nacionalne mjere kojima se ograničava ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom mogu se opravdati samo ako ispunjavaju četiri uvjeta: moraju se primjenjivati na nediskriminirajući način, moraju biti opravdane važnim razlozima u općem interesu, moraju biti prikladne za ostvarenje cilja kojem teže i ne smiju ići dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja (vidjeti osobito presude od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, Zb., str. I-4165., t. 37., i od 9. ožujka 1999., Centros, C-212/97, Zb., str. I-1459., t. 34.).
- 58 Iako je, što se tiče podjele nadležnosti između sudova Zajednice i nacionalnih sudova, nacionalni sud taj koji u načelu provjerava jesu li ti uvjeti u postupku koji se pred njim vodi ispunjeni, Sud može, kada odlučuje o prethodnom pitanju, prema potrebi dati pojašnjenja kojima će nacionalni sud usmjeriti u njegovu tumačenju.
- 59 Kao što nezavisni odvjetnik ističe u točkama 105. do 113. svojeg mišljenja, pouzdanost sporazumijevanja stomatologa sa svojim pacijentom te upravnim tijelima i strukovnim tijelima predstavlja važan razlog u općem interesu koji opravdava uvjetovanje imenovanja stomatologom u sustavu zdravstvenog osiguranja poznavanjem jezika. Dijalog s pacijentima, poštovanje deontoloških i pravnih pravila specifičnih za dentalnu medicinu u državi članici poslovnog nastana te izvršavanje administrativnih zadaća zahtijevaju odgovarajuće poznavanje jezika te države.
- 60 Međutim, važno je da zahtjevi u pogledu poznavanja jezika kojima se želi osigurati da se stomatolog može djelotvorno sporazumjeti sa svojim pacijentima čiji materinski jezik je jezik dotične države članice, kao i s upravnim tijelima i strukovnim tijelima te države ne idu dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja. U tom pogledu, u interesu je pacijenata čiji materinski jezik nije službeni jezik dotične države članice da postoji određen broj stomatologa koji se s njima mogu sporazumjeti i na njihovom jeziku.
- 61 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da nadležna tijela države članice mogu imenovanje doktorom dentalne medicine u sustavu zdravstvenog osiguranja državljanina druge države članice koji u prvoj državi članici ima poslovni nastan i odobrenje za obavljanje profesionalne djelatnosti, ali koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/686, uvjetovati jezičnim znanjem potrebnim za obavljanje njegove profesionalne djelatnosti u državi članici poslovnog nastana.

Troškovi

- 62 Troškovi njemačke, danske, grčke, španjolske, francuske, talijanske, švedske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da je ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je rješenjem od 8. prosinca 1997. uputio Landgericht (Zemaljski sud) u Düsseldorfu, odlučuje:

- 1. Pravu Zajednice nije protivno da za popravljane štete koje su pojedincima prouzročene mjerama javnopravnog tijela donesenima povredom prava Zajednice osim same države članice odgovara i to javnopravno tijelo.**
- 2. Kako bi se utvrdilo je li riječ o ozbiljnoj povredi prava Zajednice u smislu sudske prakse Suda, u obzir treba uzeti marginu prosudbe koju ima predmetna država članica. Postojanje i opseg te margine prosudbe treba odrediti u odnosu na pravo Zajednice, a ne u odnosu na nacionalno pravo.**
- 3. Nadležna tijela države članice mogu doktorom dentalne medicine u sustavu socijalnog osiguranja imenovati državljanina druge države članice koji u prvoj državi članici ima poslovni nastan i odobrenje za obavljanje profesionalne djelatnosti, ali koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/686 od 25. srpnja 1978. o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti doktorâ dentalne medicine uključujući mjere za olakšavanje učinkovitog izvršavanja prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, pod uvjetom da ta osoba ima jezično znanje potrebno za obavljanje svoje profesionalne djelatnosti u državi članici poslovnog nastana.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 4. srpnja 2000.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački