

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

4 юли 2000 година\*

„Отговорност на държава-членка за нарушение на правото на Общността –  
Нарушения, които се вменят на един публичноправен субект на държава-членка -  
Условия за отговорността на държавата-членка и на един публичноправен субект  
на тази държава - Съответствие на изискване за езикови познания със свободата на  
установяване”

По дело C-424/97

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание на член 177  
от Договора за ЕО (понастоящем член 234 ЕО) от Landgericht Düsseldorf,  
(Германия) в рамките на производство по дело, висящо пред този съд между

**Salomone Haim**

и

**Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein**

относно отговорността на една държава-членка и, съответно, на публичноправен  
субект на тази държава за загуби и вреди, причинени от нарушение на правото на  
Общността, и относно законността да се постави назначаването на гражданин на  
друга държава-членка като практикуващ стоматолог съобразно програмата за  
социална сигурност в зависимост от изискването да притежава достатъчно  
познание на езика на приемащата държава,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н D. A. O. Edward (докладчик),  
г-н L. Sevón, г-н R. Schintgen (председатели на състави), г-н P. J. G. Kapteyn, г-н C.  
Gulmann, г-н J.-P. Puissochet, г-н G. Hirsch, г-н P. Jann, г-н H. Ragnemalm и г-н M.  
Wathelet, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mischo,

секретар: г-н H. von Holstein, заместник-секретар,

като взе предвид писмените становища, представени:

- за г-н Haim от адв. H. Ungewitter, адвокат в Дюселдорф,

---

\* Език на производството: немски.

- за германското правителство от г-н E. Röder, Ministerialrat във Федералното министерство на икономиката, г-н A. Dittrich, Ministerialrat във Федералното министерство на правосъдието и г-н C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor във Федералното министерство на икономиката, в качеството на представители,

- за гръцкото правителство от г-жа A. Samoni-Rantou, правен съветник в отделението за право на Общността към специалния правен отдел в Министерството на външните работи и от г-жа S. Vodina и г-н G. Karipsiadis, правни сътрудници в същия отдел, в качеството на представители,

- за испанското правителство от г-жа N. Díaz Abad, abogado del Estado, в качеството на представител,

- за италианското правителство от професор U. Leanza, ръководител на правния отдел в Министерството на външните работи, в качеството на представител, подпомаган от г-н P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

- за шведското правителство от г-н E. Brattgård, departementsråd в Министерството на външните работи, в качеството на представител,

- за правителството на Обединеното кралство от г-н J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, в качеството на представител, и от г-жа E. Sharpston, адвокат,

- за Комисията на Европейските общности от г-н B. Mongin и г-н P. van Nuffel, членове на правната ѝ служба, в качеството на представители, подпомагани от адв. B. Wägenbauer, адвокат в Хамбург,

като взе предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на г-н Haim, за когото се явява адв. U. Faust, адвокат в Aachen; на Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, за което се явява адв. B. Bellwinkel, адвокат в Дюселдорф; на германското правителство, за което се явява г-н A. Dittrich; на датското правителство, за което се явява г-н J. Molde, ръководител на отдел в Министерството на външните работи, в качеството на представител; на гръцкото правителство, за което се явяват г-жа A. Samoni-Rantou и г-н G. Karipsiadis; на испанското правителство, за което се явява г-жа N. Díaz Abad; на френското правителство, за което се явява г-жа A. de Bourgoing, chargé de mission в Дирекцията по правни въпроси в Министерството на външните работи, в качеството на представител; на италианското правителство, за което се явява г-н G. Aiello, avvocato dello Stato; на шведското правителство, за което се явява г-н A. Kruse, departementsråd в Министерството на външните работи, в качеството на представител; на правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-жа E. Sharpston; и на Комисията, за която се явява г-н B. Mongin, подпомаган от адв. B. Wägenbauer, в съдебното заседание от 9 март 1999 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание от 19 май 1999 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. С Определение от 8 декември 1997 г., постъпило в Съда на 15 декември 1997 г., Landgericht Düsseldorf (Областен съд), Дюселдорф, отправя към Съда на основание член 177 от Договора за ЕО (понастоящем член 234 ЕО) три преюдициални въпроса относно условията и подробните правила, съгласно които една държава-членка и, съответно, публичноправен субект на тази държава може да понесе отговорност за загуби и вреди, причинени на частни лица, вследствие на нарушения на правото на Общността, за които от тази държава или субект може да се търси отговорност, и относно законността да се постави назначаването на гражданин на друга държава-членка като практикуващ стоматолог, съобразно програмата за социална сигурност, в зависимост от изискването да притежава достатъчно познания по езика на държавата-членка по установяване.

2. Тези въпроси са повдигнати в дело, заведено от г-н Haim, практикуващ стоматолог, срещу Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Асоциация на практикуващите стоматолози по програми за социална сигурност в Nordrhein, наричана оттук нататък KVN), публичноправен субект, за да получи обезщетение за загубите на приходи, които той твърди, че е претърпял, вследствие на нарушение на правото на Общността от KVN.

### **Правото на Общността**

3. Член 2 от Директива 78/686/ЕИО на Съвета от 25 юли 1978 г. относно взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други официални документи за практикуващи стоматолози, включително мерки за улесняване на ефективното упражняване на правото на установяване и свободата на предоставяне на услуги (ОВ L 233, стр. 1) предвижда, че всяка държава-членка трябва да признава на дипломите, удостоверенията и другите официални документи за квалификация по стоматология, изчерпателно посочени в член 3 от тази директива и които се издават от другите държави-членки като се признава такива квалификации, доколкото се отнася за правото да се започне и извършва дейност като практикуващ стоматолог, същото действие в рамките на нейната територия като това на дипломите, удостоверенията и другите официални документи, които самата държава-членка издава.

4. Член 18, параграф 3 от Директива 78/686 предвижда:

При необходимост, държавите-членки трябва да се погрижат съответните лица да придобият в техен собствен интерес и в интерес на техните пациенти необходимите езикови познания за упражняване на професията в приемащата държава-членка.

5. Член 20 от Директива 78/686 предвижда:

Държавите-членки, които изискват от своите граждани да завършат подготвителен курс на обучение, за да имат право да бъдат назначени като практикуващи стоматолози към дадена програма за социална сигурност, могат да поставят същото изискване към граждани на други държави-членки в продължение на период от осем години след обявяване на настоящата директива. Въпреки това, продължителността на обучението не може да надвиши шест месеца.

### **Националното право**

6. Член 21 от *Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte* (Наредба от 28 май 1957 г. относно изискването за назначаване на практикуващи стоматолози по програма за социална сигурност, *BGBI.* 1957 г., I, стр. 582), изменена (ZOK), предвижда:

Практикуващ стоматолог, който има сериозни недостатъци във връзка със своето душевно състояние или със своята личност, по-специално такъв, който е бил пристрастен към наркотици или алкохол през петте години, предшествали подаването на заявлението, не е годен да практикува като одобрен практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност.

### **Спорът в главното производство**

7. Г-н Naim, италиански гражданин, притежава диплома по стоматология, издадена през 1946 г. от университета в Истанбул, Турция, град, в който той практикува като стоматолог до 1980 г.

8. През 1981 г. той получава разрешение (*Approbation*) да осъществява практика като практикуващ стоматолог във Федерална република Германия, което му позволява да практикува там като самостоятелно зает стоматолог.

9. През 1982 г., неговата турска диплома е призната от белгийските органи като равностойна на *diplôme légal belge de licencié en science dentaire* (официална диплома за завършване на стоматология). Г-н Naim впоследствие работи в Брюксел като практикуващ стоматолог по една програма за социална сигурност. Той прекъсва своята дейност между м. ноември 1991 г. и м. август 1992 г., за да работи в стоматологичния кабинет на сина си в Германия.

10. През 1988 г., г-н Naim подава заявление пред KVN, за да бъде вписан в регистъра на практикуващите стоматолози, за да може след това да бъде одобрен за назначаване като практикуващ стоматолог по една програма за социална сигурност.

11. В съответствие с член 3, параграф 2 от ZOK, такова вписване е предмет на изискване за завършване на подготвителен период на обучение от най-малко две години. При все това, в съответствие с член 3, параграф 4 от ZOK, това изискване

не се прилага по отношение на практикуващите стоматолози, които в друга държава-членка са придобили квалификация, призната в съответствие с правото на Общността и които са хабилитирани да практикуват тази професия.

12. С Решение от 10 август 1988 г., KVN отказва да впише г-н Naïm в регистъра на практикуващите стоматолози, поради това, че той не е завършил двегодишния подготвителен период на обучение, който се изисква съгласно член 3 от ZOK. KVN счита, че не се допуска дерогация от тази разпоредба, тъй като г-н Naïm не притежава квалификация, предоставена от държава-членка, а единствено диплома от държава, която не е членка на Общността, призната от една държава-членка като равностойна на дипломата, издавана в тази държава-членка.

13. Г-н Naïm оспорва това решение, като твърди, по-специално, че то е в нарушение на Договора за ЕО. След като потърсила мнението на министъра на труда, здравеопазването и социалните въпроси на провинция Северен Рейн-Вестфалия, неин надзорен орган, който споделя становището ѝ, KVN отхвърля жалбата на г-н Naïm с решение от 28 септември 1988 г.

14. Искът на г-н Naïm срещу решението на KVN е отхвърлен с решение на Sozialgericht (Социален съд), Düsseldorf, на 28 март 1990 г. и след това, при обжалването, с решение на Landessozialgericht (Областен социален съд), Северен Рейн-Вестфалия от 24 октомври 1990 г.. При обжалването по правен въпрос, Bundessozialgericht (Федерален социален съд) с Определение от 20 май 1992 г. отправя преюдициално запитване до Съда относно тълкуване на член 20 от Директива 78/686 и на член 52 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 43 ЕО).

15. В Решението си от 9 февруари 1994 г. по дело C-319/92, Naïm, Recueil, стр. I-425, наричано оттук нататък „съдебното решение Naïm I“, Съдът постановява, че член 20 от Директива 78/686 не забранява това една държава-членка да изисква от гражданин на друга държава-членка, който не притежава някоя от квалификациите, посочени в член 3 от тази директива, да премине подготвителен период на обучение, за да бъде годен за назначение като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност, дори ако му е разрешено да практикува на територията на първата държава. Този член също така не освобождава от подготвителния период на обучение гражданин на държава-членка, който притежава квалификация, предоставена от държава, която не е членка на Общността, когато тази квалификация не е била призната от друга държава-членка като равностойна на изброените в член 3 от Директивата. Съдът добавя, обаче, че не е допустимо в съответствие с член 52 от Договора компетентните органи на една държава-членка да отказват назначаване като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност на гражданин на друга държава-членка, който не притежава някоя от квалификациите, посочени в член 3 от Директива 78/686, но на когото е било разрешено да практикува, и е практикувал своята професия, както в първата, така и в друга държава-членка, поради това, че той не е преминал подготвителния период на обучение, който се изисква от законодателството на първата държава,

без да се установява дали, и ако е така, в каква степен, опитът, вече придобит от засегнатото лице, съответства на онова, което се изисква от това законодателство.

16. След това съдебно решение, г-н Naïm е вписан в регистъра на практикуващите стоматолози с решение от 4 януари 1995 г. С оглед на възрастта си, той не предприема стъпките, необходими, за да получи назначение като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност.

17. Г-н Naïm, въпреки това, предявява последващ иск срещу KVN пред Landgericht Düsseldorf, за да получи обезщетение за загубите на приходи, които според неговите твърдения, той е претърпял, поради факта, че между 1 септември 1988 г. и края на 1994 г., неговите приходи са били по-ниски от тези, които би могъл да очаква, ако беше практикувал като стоматолог по програма за социална сигурност в Германия.

18. Landgericht смята, че KVN неправилно е отказала да впише г-н Naïm в регистъра на практикуващите стоматолози през 1988 г., тъй като тя не е взела предвид професионалния опит, придобит от него, по времето когато е работил като одобрен практикуващ стоматолог в Белгия. При все това, като взема подобно решение, KVN действа добросъвестно.

19. Всъщност, от една страна, член 3 от ZOK не предвижда възможността за дерогация, предвид на професионален опит, придобит от един практикуващ стоматолог в чужбина, от задължението да се премине двегодишен подготвителен период на обучение.

20. От друга страна, именно чрез позоваване на член 52 от Договора, който гарантира свободата на установяване, решението на KVN се оказва незаконно. Въпросът дали, и до каква степен зачитането на свободата на установяване на г-н Naïm изисква да се вземе предвид неговият професионален опит, не е бил решен по това време. Според националния съд, едва след решението от 7 май 1991 г. по дело C-340/89, Rescueil, стр. I-2357, става ясно, че професионалният опит на г-н Naïm е трябвало да бъде взет предвид.

21. Националният съд заключава съответно, че KVN, като отказва да впише г-н Naïm в регистъра на практикуващите стоматолози през 1988 г., не допуска грешка по смисъла на разпоредбите на германското право относно административната отговорност на публичните власти и следователно искът за вреди на г-н Naïm няма основание съгласно вътрешното право.

22. Националният съд, обаче, си задава въпроса, дали г-н Naïm може да извлече право на обезщетение срещу KVN пряко от правото на Общността, тъй като съгласно съдебната практика на Съда една държава-членка е отговорна за загуби и вреди, причинени на частни лица, в резултат от нарушения на правото на Общността, за които от държавата може да бъде търсена отговорност, дори в случай на незаконен административен акт.

23. Освен това, като се има предвид твърдението на KVN, че г-н Haim, дори в случай че е бил вписан в регистъра на практикуващите стоматолози от 1988 година, не би получил назначение като одобрен практикуващ стоматолог, поради недостатъчното си владение на немски език, Landgericht се пита дали националните власти са оправомощени да поставят назначаването на едно лице като г-н Haim като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност, под условие за изискване за езикови познания.

24. Поради това, Landgericht Düsseldorf решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

1. Ако длъжностно лице на един независим публичноправен субект на държава-членка наруши първичното право на Общността, когато прилага националното право в рамките на едно индивидуално решение, може ли публичноправният субект да носи отговорност, заедно с държавата-членка?

2. Ако това е така: Когато едно национално длъжностно лице е приложило националното право в противоречие с правото на Общността, или прилага националното право по начин, който не съответства на правото на Общността, съществува ли сериозно нарушение на правото на Общността само поради това, че длъжностното лице не е имало право на оперативна самостоятелност при вземане на решение?

3. Могат ли компетентните власти на държава-членка да поставят назначаването като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност на гражданин на друга държава-членка, който има разрешение да практикува в тази държава-членка, но не притежава някоя от квалификациите, упоменати в член 3 от Директива 78/686, под условие това лице да притежава езиковите познания, необходими му да упражнява своята професионална дейност в приемащата държава?

### **По първия въпрос**

25. С първия си въпрос, националният съд пита по същество дали правото на Общността изключва възможността публичноправен субект, заедно със самата държава-членка, да понесе отговорност за обезщетение за загуби и вреди, причинени на частни лица, в резултат от мерки, които той е предприел в нарушение на правото на Общността.

26. Преди всичко, следва да се припомни, че отговорността за загуби и вреди, причинени на частни лица, вследствие от нарушения на правото на Общността, от един национален публичен орган, съставлява принцип, присъщ на системата на Договора, от който се поражда задължения за държавите-членки (вж., Решения от 19 ноември 1991 г. по съединени дела C-6/90 и C-9/90, Francovich и други, Recueil, стр. I-5357, точка 35; от 5 март 1996 г. по дела C-46/93 и C-48/93, Brasserie du Pêcheur и Factortame, Recueil, стр. I-1029, точка 31; от 26 март 1996 г. по дело C-

392/93, *British Telecommunications*, Recueil, стр. I-1631, точка 38; от 23 май 1996 г. по дело C-5/94, *Hedley Lomas*, Recueil, стр. I-2553, точка 24; от 8 октомври 1996 г. по дела C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 и C-190/94, *Dillenkofer* и други, Recueil, стр. I-4845, точка 20; и от 2 април 1998 г. по дело C-127/95, *Norbrook Laboratories*, Recueil, стр. I-1531, точка 106).

27. Както посочват по същество всичките правителства, които представиха становища пред Съда, и Комисията, и както е видно от съдебната практика на Съда, всяка държава-членка трябва да гарантира, че частните лица ще получат обезщетение за загуби и вреди, които са им причинени при несъобразяване с правото на Общността, независимо от това кой публичен орган е отговорен за нарушението и кой публичен орган по принцип, в съответствие с правото на засегнатата държава-членка, е отговорен да извърши обезщетението ( Решение от 1 юни 1999 г. по дело C-302/97, *Konle*, Recueil, стр. I-3099, точка 62).

28. Държавите-членки, следователно, не могат да избегнат тази отговорност чрез позоваване на вътрешно разпределение на правомощия и отговорности между органите, които съществуват в рамките на нейния национален правен ред, или като твърдят, че публичният орган, отговорен за нарушението на правото на Общността не е имал необходимите правомощия, знания, средства или ресурси.

29. При все това, в решенията, цитирани в точки 26 и 27 от настоящото решение нищо не предполага, че обезщетението за загуби и вреди, причинени на частните лица чрез националните мерки, предприети в нарушение на правото на Общността, трябва по необходимост да бъде предоставено от самата държава-членка, за да бъдат изпълнени нейните задължения в съответствие с правото на Общността.

30. Относно държавите-членки с федерална структура, Съдът се е произнесъл, че, ако процесуалните разпоредби във вътрешната система дават възможност за ефективна защита на правата, които частните лица придобиват от правната система на Общността, и да се отстояват тези права не е по-трудно, отколкото правата, които те придобиват чрез вътрешната правна система, обезщетението за загуби и вреди, причинени на частните лица от националните мерки, предприети в нарушение на правото на Общността, не трябва по необходимост да бъде предоставено от федералната държава, за да бъдат изпълнени задълженията съгласно правото на Общността на засегнатата държава-членка (Решение по дело *Konle*, цитирано по-горе, точки 63 и 64).

31. Това също така се отнася и за тези държави-членки, независимо дали имат или нямат федерална структура, в които определени законодателни или административни задачи са прехвърлени на териториални органи с определена степен на самостоятелност или на всеки друг публичноправен субект, който е правно обособен от държавата. В тези държави-членки, обезщетението за загуби и вреди, причинени на частни лица от националните мерки, предприети в нарушение на правото на Общността от публичноправен субект, следователно, може да бъде предоставено от този субект.



32. Също така правото на Общността не изключва възможността публичноправен субект, заедно със самата държава-членка, да носи отговорност за извършване на обезщетение за загуби и вреди, причинени на частни лица, в резултат от мерки, които е предприел в нарушение на правото на Общността.

33. В това отношение следва да се припомни, че е добре установено че, при условие на наличието на право да се получи обезщетение, което се основава пряко на правото на Общността, когато са спазени условията за отговорност на държавата-членка за нарушение на правото на Общността, на основата на разпоредбите на националното право относно отговорността, тази държава е длъжна да обезщети последиците от причинените загуби и вреди, при условие, че изискванията относно обезщетение на загуби и вреди, предвидени от националното законодателство не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които се отнасят до подобни вътрешни иски, и не трябва да бъдат така ограничени, че да правят практически невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетение (цитираните по-горе Решения по делото Francovich и други, точки 41 - 43 и по делото Norbrook Laboratories, точка 111).

34. Предвид посоченото по-горе, отговорът на първия въпрос трябва да бъде, че правото на Общността не изключва възможността публичноправен субект, заедно със самата държава-членка, да носи отговорност за предоставяне на обезщетение за загуби и вреди, причинени на частни лица, вследствие от мерки, които е предприел в нарушение на правото на Общността.

### **По втория въпрос**

35. С втория си въпрос, националният съд пита дали, когато едно национално длъжностно лице е приложило национално право, което противоречи на правото на Общността или е приложило национално право по начин, който не съответства на правото на Общността, самият факт, че няма никаква оперативна самостоятелност при вземане на решението си поражда сериозно нарушение на правото на Общността, по смисъла на съдебната практика на Съда.

36. От съдебната практика на Съда е видно, че трябва да бъдат изпълнени три условия, за да се изисква от една държава-членка да предостави обезщетение за загуби и вреди, причинени на частни лица, в резултат от нарушения на правото на Общността, за които държавата може да носи отговорност: нарушената правна разпоредба трябва да е предназначена да предостави права на частните лица; нарушението трябва да бъде достатъчно сериозно; и трябва да съществува пряка причинноследствена връзка между нарушението на задължението, вменено на държавата, и загубите или вредите, претърпени от увредените страни. Тези условия трябва да бъдат прилагани съобразно всяка отделна ситуация (Решение по дело Norbrook Laboratories, цитирано по-горе, точка 107).

37. Тези три условия трябва да бъдат изпълнени, както, когато загубите или вредите, за които се иска обезщетение, са следствие от бездействие на държавата-членка, например в случай на неизпълнение на директива на Общността, така и когато те са последица от приемането на законодателен или административен акт в нарушение на правото на Общността, независимо от това дали той е приет от самата държава-членка или от публичноправен субект, който е правно независим от държавата.

38. По отношение, по-специално на второто от тези условия, Съдът се е произнесъл, че едно нарушение на правото на Общността е достатъчно сериозно, когато една държава-членка при упражняването на своите законодателни правомощия явно и сериозно е пренебрегнала ограничения, наложени върху нейните правомощия (вж. Решения, цитирани по-горе, по дело *Brasserie du Pêcheur* и *Factortame*, точка 55; по дело *British Telecommunications*, точка 42; и по дело *Dillenkofer* и други, точка 25), и че когато, към момента, когато тя е извършила нарушението, въпросната държава-членка е имала само значително ограничено или въобще не е имала никакво право на оперативна самостоятелност, простото нарушение на правото на Общността може да бъде достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно сериозно нарушение (вж. Решения, цитирани по-горе, по дело *Hedley Lomas*, точка 28 и по дело *Norbrook Laboratories*, точка 109).

39. Задължението да се предостави обезщетение за загуби или вреди, причинени на частни лица, обаче, не може да зависи от условие, което се основава на някакво понятие за грешка, което надхвърля това за достатъчно сериозно нарушение на правото на Общността (Решение по дело *Brasserie du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, точка 79).

40. Оперативната самостоятелност, упомената в точка 38 от настоящото решение е тази, която упражнява засегнатата държава-членка. Нейното наличие и обхват се определят чрез позоваване на правото на Общността, а не чрез позоваване на националното право. Оперативната самостоятелност, която може да бъде предоставена от националното право на длъжностното лице или на институцията, отговорна за нарушението на правото на Общността, следователно е без значение в това отношение.

41. Видно е също така от съдебната практика, цитирана в точка 38, че простото нарушение на правото на Общността от държава-членка може, но не е задължително, да съставлява достатъчно сериозно нарушение.

42. За да се определи дали подобно нарушение на правото на Общността съставлява достатъчно сериозно нарушение, всеки национален съд, който разглежда иск за обезщетение, трябва да вземе предвид всички фактори, характеризиращи ситуацията, пред която е поставен.

43. Тези фактори обхващат, по-специално яснотата и точността на нарушената разпоредба, независимо от това дали нарушението и причинените вреди са

умишлени или неумишлени, независимо от това дали всяка грешка в прилагане на правото е извинима или неизвинима, и фактът, че позицията, заета от една институция на Общността, може да допринесе за приемането или поддържането на национални мерки или практики, които противоречат на правото на Общността (вж. Решение по дело *Brasserie du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, точка 56 относно условията в съответствие с които държавата може да понесе отговорност за действия и бездействия съгласно своето национално законодателство в противоречие с правото на Общността).

44. По отношение приложението на тези критерии в настоящото дело, видно е от съдебната практика на Съда, че, по принцип, те трябва да се прилагат от националните юрисдикции (Решение по дело *Brasserie du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, точка 58) в съответствие с указанията, предвидени от Съда (дело *Konle*, цитирано по-горе, точка 58).

45. В това отношение, следва да се отбележи, че съответната разпоредба на правото на Общността е разпоредба на Договора, която е била пряко приложима след изтичането на преходния период, предвиден от Договора, много време преди възникването на фактите по главното производство.

46. При все това, когато германското законодателство приема член 3 от ZOK и след това KVN отказва да впише г-н Naïm в регистъра на практикуващите стоматолози, Съдът все още не е постановил решението по делото *Vlassopoulos*, в чиято точка 16 той се произнася за първи път, че държава-членка, която получава искане да бъде допуснато едно лице до дадена професия, достъпът до която в съответствие с национално право зависи от притежаването на диплома или професионална квалификация, трябва да вземе пред вид дипломите, удостоверенията и другите документи за квалификациите, които съответното лице е придобило, за да упражнява същата професия в друга държава-членка, като се прави съпоставка между специализираните познания и умения, удостоверени от тези дипломи, и познанията и квалификацията, които се изискват от националните разпоредби.

47. Съдът прилага същия принцип, когато се произнася, в точка 29 от Решението по дело *Naïm I*, че е недопустимо в съответствие с член 52 от Договора компетентните органи на една държава-членка да откажат назначаване като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност на гражданин на друга държава-членка, който не притежава някоя от квалификациите, упоменати в член 3 от Директива 78/686, но на когото е разрешено да практикува и е практикувал своята професия, както в първата, така и в друга държава-членка, поради това, че не е преминал подготвителния период на обучение, който се изисква от законодателството на първата държава, без да се установява дали, и, ако това е така, до каква степен, вече придобитият от засегнатото лице опит съответства на опита, който се изисква от тази разпоредба.

48. С оглед на критериите и съображенията, упоменати в точки 43 - 47 от настоящото решение, националната юрисдикция трябва да установи в главното

производство дали съществува или не съществува сериозно нарушение на правото на Общността.

49. Отговорът на втория въпрос следователно трябва да бъде, че, за да се определи дали съществува сериозно нарушение на правото на Общността, по смисъла на съдебната практика на Съда, трябва да се вземе предвид оперативната самостоятелност, която упражнява съответната държава-членка. Наличието и обхватът на тази оперативната самостоятелност трябва да се определят чрез позоваване на правото на Общността, а не чрез позоваване на националното право.

### **По третия въпрос**

50. С третия си въпрос националният съд пита дали компетентните органи на една държава-членка могат да поставят назначаването като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност на гражданин на друга държава-членка, който е установен в първата държава-членка и има разрешение да практикува там, но не притежава някоя от квалификациите, упоменати в член 3 от Директива 78/686, при условие той да притежава езиковите познания, необходими за упражняването на неговата професия в държавата-членка по установяване.

51. Националният съд заявява, че подобно изискване за езикови познания може да противоречи на член 18, параграф 3 от Директива 78/686 и на член 52 от Договора.

52. По отношение на член 18, параграф 3 от Директива 78/686, разпоредбите относно взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други официални документи за практикуващи стоматолози, предвидени от Директива 78/686, не се прилагат по отношение на дипломи, които са придобити в държава, която не е членка на ЕО, дори ако те са били признати от държава-членка като равностойни на дипломите, издавани от тази държава-членка (вж. Решение от 9 февруари по дело C-154/93 Tawil-Albertini, Recueil, стр. I-451, точка 13).

53. Тъй като дипломата на г-н Naïm е издадена от държава, която не е членка на ЕО, и независимо от факта, че тя е била призната от друга държава-членка като равностойна на диплома, упомената в член 3 от Директива 78/686, тя не попада в обхвата на тази директива.

54. Следователно, не е необходимо да се установява в случай като този, разглеждан в главното производство, дали изискването за езикови познания за назначаване като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност противоречи или не противоречи на член 18, параграф 3 от тази директива.

55. Освен това, като се позовава пряко на член 52 от Договора, г-н Naïm твърди, че, в противоречие с посоченото от националния съд, член 21 от ZOK не може да оправдае изискването за езикови познания, подобно на това, което е поставено пред него по главното производство. Тази разпоредба предвижда, че практикуващ стоматолог, който има сериозни недостатъци във връзка със своето душевно

състояние или със своята личност, по-специално такъв, който е бил пристрастен към наркотици или алкохол през петте години, предшестващи подаването на заявлението, не е годен да практикува като одобрен практикуващ лекар по програма за социална сигурност. Според г-н Naïm, видно е от положенията, упоменати като пример в тази разпоредба, че това не се прилага и не може да се приложи относно недостатъци в езиковите познания.

56. В това отношение, при все, че е вярно, че член 21 от ZOK, съобразно неговото съдържание, изглежда не се отнася до езиковите познания на засегнатото лице, Съдът не може да се произнесе, в рамките на преюдициално запитване, по тълкуване, което трябва да се направи на една разпоредба на националното право и по-специално по въпроса кои видове недостатъци са предмет на една национална разпоредба като член 21 от ZOK.

57. Съгласно съдебната практика на Съда, националните мерки, които ограничават упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, могат да бъдат оправдани, единствено ако те съответстват на четири условия: те трябва да се прилагат по недискриминационен начин; те трябва да бъдат оправдани предимно от съображения, основаващи се на общия интерес; те трябва да бъдат подходящи, за да се гарантира постигането на целта, която преследват; и те не трябва да надвишават необходимото за постигане тази цел (вж., по-специално Решения от 30 ноември 1995 г. по дело C-55/94 Gebhard, Recueil, стр. I-4165, точка 37; и от 9 март 1999 г. по дело C-212/97, Centros, Recueil, стр. I-1459, точка 34).

58. Независимо от това, по отношение разделянето на компетенциите между юрисдикциите на Общността и националните юрисдикции, по принцип националният съд е този, който трябва да определи дали тези условия са изпълнени по висящото пред него дело, Съдът, когато се произнася по преюдициално запитване, може, при необходимост, да направи уточнения, с които да насочи националният съд в неговото тълкуване.

59. Както отбелязва генералният адвокат в точки 105 - 113 от своето заключение, надеждността на комуникацията на един практикуващ стоматолог с неговия пациент и с административните власти и професионалните организации съставлява първостепенно съображение от общ интерес, такова, че да оправдае поставяне на назначаването като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност в зависимост от изискване за езикови познания. Диалогът с пациентите, спазването на правилата за професионално поведение и специфичните правни разпоредби в областта на стоматологията в държавата-членка по установяване, както и изпълнението на административни задачи изискват съответното познаване на езика на тази държава.

60. При все това, от значение е изискването за езикови познания, предназначени да гарантират, че практикуващият стоматолог ще бъде способен да общува ефективно със своите пациенти, чийто майчин език е този на съответната държава-членка, както и с административните власти и професионалните организации на тази

държава, не надвишава необходимото за постигането на тази цел. В това отношение, в интерес на пациентите е, чийто майчин език не е националният език, да съществува определен брой практикуващи стоматолози, които могат също така да общуват с такива лица на техния собствен език.

61. Отговорът на третия въпрос следователно трябва да бъде, че компетентните органи на една държава-членка могат да поставят назначаването като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност на гражданин на друга държава-членка, който е установен в първата държава-членка и има разрешение да практикува там, но не притежава някоя от квалификациите, упоменати в член 3 от Директива 78/686, под условие той да притежава езиковите познания, необходими за упражняване на неговата професия в държавата-членка по установяване.

### **По съдебните разноски**

62. Разходите, направени от германското, датското, гръцкото, испанското, френското, италианското, шведското правителство и от правителството на Обединеното кралство и от Комисията, за представяне на становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. Тъй като за страните по главното дело това производство представлява отклонение от производството, висящо пред националния съд, този съд следва да се произнесе по съдебните разноски,

по изложените съображения, Съдът, като се произнася по въпросите, отправени към него от Landgericht Düsseldorf Определение от 8 декември 1997 г., реши:

**1. Правото на Общността не изключва възможността един публичноправен субект, заедно със самата държава-членка, да носи отговорност обезщетение за загуби и вреди, причинени на частни лица, вследствие от мерки, които е предприел в нарушение на правото на Общността.**

**2. За да се определи дали съществува сериозно нарушение на правото на Общността, по смисъла на съдебната практика на Съда, трябва да се вземе предвид степента на оперативната самостоятелност, с която разполага засегнатата държава-членка. Наличието и обхвата на тази оперативна самостоятелност трябва да бъде определена чрез позоваване на правото на Общността, а не чрез позоваване на националното право.**

**3. Компетентните органи на една държава-членка могат да поставят назначаването като практикуващ стоматолог по програма за социална сигурност на гражданин на друга държава-членка, който е установен в първата държава-членка и има разрешение да практикува там, но не притежава някоя от квалификациите, упоменати в член 3 от Директива 78/686/ЕИО на Съвета от 25 юли 1978 г. относно взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други официални документи за практикуващи стоматолози, включително мерки за улесняване на**

**ефективното упражняване на правото на установяване и свободата на предоставяне на услуги, под условие той да притежава езиковите познания, необходими за упражняването на неговата професия в държавата-членка по установяване.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 юли 2000 година.

Подписи