

EUROOPA KOHTU OTSUS

4. juuli 2000*

Liikmesriigi vastutus ühenduse õiguse rikkumise korral – Avaliku õiguse alusel tegutseva liikmesriigi asutusele süüks pandavad rikkumised – Liikmesriigi ja selle avaliku asutuse vastutuse tingimused – Keelenõude kokkusobivus ettevõtete asutamise õigusega

Kohtuasjas C-424/97,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (hilisem EÜ asutamislepingu artikkel 234) alusel Landgericht Düsseldorf (Saksamaa) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Salomone Haim

ja

Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,

eelotsust liikmesriigi ja vajadusel selles liikmesriigis avaliku õiguse alusel tegutseva asutuse vastutuse kohta seoses ühenduse õiguse rikkumisest tuleneva kahjuga ning selle kohta, kas võib pidada õiguspäraseks seada teisest liikmesriigist pärineva hambaarsti sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks sihtriigi keele piisava oskamise nõue,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed D. A. O. Edward (ettekandja), L. Sevón ja R. Schintgen, kohtunikud P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet,

kohtujurist: J. Mischo,

kohtusekretär: kohtusekretäri asetäitja H. von Holstein,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- hr Haim, esindaja Düsseldorf advokaat H. Ungewitter,

- Saksamaa valitsus, esindajad õiguslike esindajate ülesannetes föderaalne majandusministeeriumi *Ministerialrat* E. Röder, föderaalne justiitsministeeriumi *Ministerialrat* A. Dittrich ja föderaalne majandusministeeriumi *Regierungsdirektor* C.-D. Quassowski,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Kreeka valitsus, esindajad õiguslike esindajate ülesannetes välisministeeriumi Euroopa õiguse osakonna eriõigustalituse õigusnõunik A. Samoni-Rantou ning sama talituse audiitorid S. Vodina ja M. G. Karipsiadis,
 - Hispaania valitsus, esindaja õigusliku esindaja ülesannetes *abogado del Estado* N. Díaz Abad,
 - Itaalia valitsus, esindaja õigusliku esindaja ülesannetes välisministeeriumi diplomaatilise osakonna juhataja professor U. Leanza, keda abistas *avvocato dello Stato* P. G. Ferri,
 - Rootsi valitsus, esindaja õigusliku esindaja ülesannetes välisministeeriumi *departementsråd* E. Brattgård,
 - Ühendkuningriigi valitsus, esindaja õigusliku esindaja ülesannetes *Assistant Treasury Solicitor* J. E. Collins, keda abistas *barrister* E. Sharpston,
 - Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad õiguslike esindajate ülesannetes õigustalituse ametnikud B. Mongin ja P. van Nuffel, keda abistas Hamburgi advokaat B. Wägenbaur,
- arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 9. märtsi 1999. aasta kohtuistungil ära kuulanud suulised märkused, mida esitasid hr Haim (esindaja Aix-la-Chapelle'i advokaat U. Faust), Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (esindaja Düsseldorfis advokaat B. Bellwinkel), Saksamaa valitsus (esindaja A. Dittrich), Taani valitsus (esindaja õigusliku esindaja ülesannetes välisministeeriumi osakonnajuhataja J. Molde), Kreeka valitsus (esindajad A. Samoni-Rantou ja G. Karipsiadis), Hispaania valitsus (esindaja N. Díaz Abad), Prantsusmaa valitsus (esindaja õigusliku esindaja ülesannetes välisministeeriumi A. Kruse õigustalituse projektijuht A. de Bourgoing), Itaalia valitsus (esindaja *avvocato dello Stato* G. Aiello), Rootsi valitsus (esindaja õigusliku esindaja ülesannetes välisministeeriumi *departementsråd* A. Kruse), Ühendkuningriigi valitsus (esindaja Sharpston) ja Euroopa Ühenduste Komisjon (esindaja B. Mongin, keda abistas B. Wägenbaur),

olles 19. mai 1999. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Oma 8. detsembri 1997. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 15. detsembril, esitas Landgericht Düsseldorf EÜ asutamislepingu 177 alusel (hilisem EÜ asutamislepingu artikkel 234) kolm eelotsuse küsimust liikmesriigile ja vajadusel selles liikmesriigis avaliku õiguse alusel tegutseva asutusele süüks pandava ühenduse õiguse rikkumisest tulenevate üksikisikutele põhjustatud kahjudega seotud vastutuse tingimuste ja korra kohta ning selle kohta, kas võib pidada õiguspäraseks seada teisest liikmesriigist pärineva hambaarsti sotsiaalkindluskasumi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks sihtriigi keele piisava oskamise nõue.

2. Need küsimused kerkisid esile kohtuvaidluses, mille poolteks olid hambaarst hr. Haim ja avaliku õiguse alusel tegutsev asutus Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein

(Nordrheini sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvate hambaarstide assotsiatsioon, edaspidi „KVN”), seoses nõudega saada hüvitist mainitud asutuse poolt ühenduse õiguse väidetava rikkumise tõttu saamata jäänud kasumi eest.

Ühenduse õigus

3. Nõukogu 25. juuli 1978. aasta direktiivi 78/686/EMÜ (EÜT L 233, lk 1), mis käsitleb hambaarsti diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikust tunnustamist ja mis sisaldab meetmeid asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabaduse kasutamise hõlbustamiseks, artiklis 2 on sätestatud, et liikmesriik tunnustab sama direktiivi artiklis 3 loetletud hambaarsti diplomeid, tunnistusi ja muid kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, mis on liikmesriikide kodanikele välja antud teises liikmesriigis, nii et need dokumendid annavad liikmesriigi territooriumil samad õigused hambaarsti tegevuse alustamiseks ja sellega tegelemiseks nagu liikmesriigi enda väljaantud dokumendid.

4. Direktiivi 78/686 artikli 18 lõikes 3 on sätestatud:

“Liikmesriigid kannavad vajaduse korral hoolt selle eest, et asjaomased isikud omandavad endi ja patsientide huvides keeleoskused, mis on vajalikud nende kutsealal töötamiseks vastuvõtvast liikmesriigis.”

5. Direktiivi 78/686 artiklis 20 on sätestatud:

“Liikmesriigid, kes nõuavad, et nende kodanikud läbiks sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimusena ettevalmistava koolitusperioodi, võivad kehtestada samad nõuded teiste liikmesriikide kodanikele kaheksaks aastaks pärast käesoleva direktiivi teatavakstegemist. Kõnealune koolitusperiood ei või ületada kuut kuud.”

Riiklik õigus

6. Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte (muudetud 28. mai 1957. aasta määrus sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise kohta, BGBl 1957, lk 582, edaspidi „ZOK“) artiklis 21 on sätestatud:

„Sotsiaalkindlustusskeemiga seotud meditsiini valdkonnas ei või töötada hambaarst, kellel esineb raskeid vaimseid või isiksuslikke häireid, eeskätt selline isik, kes on enne registreerimistaotluse esitamisele eelneva viie aasta jooksul olnud toksikomaan või alkohoolik.“

Põhikohtuasja raames lahendatav kohtuvaidlus

7. Hr Haim on Itaalia kodanik, kellele väljastati hambaarsti diplom 1946. aastal Istanbuli Ülikoolis Türgis, selles linnas töötas ta hambaarstina kuni 1980. aastani.

8. 1981. aastal sai ta loa („Kinnitus“) töötada hambaarstina Saksamaa Liitvabariigis, see võimaldas tal praktiseerida eraettevõtjast hambaarstina.

9. 1982. aastal tunnustati talle Türgis väljastatud diplomit samaväärsena Belgia „diplôme légal de licencié en science dentaire’iga” (stomatoloogiadiplomina) ning hr Haim asus tööle hambaarstina Brüsselis. Ta lõpetas Brüsselis töötamise 1991. aasta novembri ja 1992. aasta augusti vahel ning asus tööle oma poja hambaravikabinetis Saksamaal.

10. 1988. aastal esitas hr Haim KVNile taotluse enda kandmiseks hambaarstide registrisse, et saavutada seejärel enda nimetamine sotsiaalkindlustuskeemi kuuluvaks hambaarstiks.

11. ZOKi artikli 3 lõike 2 kohaselt on sellise nimetamise eelduseks vähemalt kaheaastase kestusega ettevalmistava koolitusperioodi läbimine. Samas ei kohaldata ZOK artikli 3 lõike 4 kohaselt seda nõuet hambaarstide suhtes, kellele on mõnes teises liikmesriigis väljastatud diplom, mida ühenduse õiguse alusel tunnustatakse ja kes realselt töötavad sellel erialal.

12. Oma 10. augusti 1988. aasta otsusega keeldus KVN registreerimast hr Haim hambaarstide registris, tuues põhjuseks, et ta ei ole läbinud ZOKi artikli 3 alusel nõutavat kaheaastast ettevalmistavat koolitusperioodi. KVN väitel ei ole võimalik kohaldada ka ülalmainitud erandit, kuivõrd hr Haimi diplom ei ole väljastatud teises liikmesriigis, vaid tegemist on kolmandas riigis väljastatud diplomiga, mida liikmesriik tunnustab samaväärsena selles liikmesriigis väljastatud diplomiga.

13. Hr Haim vaidlustas selle otsuste, väites, et see on vastuolus EMÜ asutamislepinguga. Pärast nõuküsimist Nordrhein-Westfaleni liidumaa töö-, tervishoiu- ja sotsiaalministeeriumilt, kelle haldusalasse KVN kuulub ja saades oma seisukohale kinnitust, lükkas KVN oma 28. septembri 1988. aasta otsusega hr Haimi nõude tagasi.

14. Hr Haimi poolt KVN vastu esitatud hagi lükkas Sozialgericht Düsseldorf oma 28. märtsi 1990. aasta kohtuotsusega tagasi, samuti lükati Landessozialgericht Nordrhein-Westfaleni 24. oktoobri 1990. aasta kohtuotsusega tagasi esitatud apellatsioonikaebus. Läbivaatamismenetluse raames otsustas Bundessozialgericht esitada oma 20. mai 1992. aasta määrusega Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse direktiivi 78/686/EMÜ artikli 20 ja EMÜ asutamislepingu artikli 52 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu 43) tõlgendamise kohta.

15. Oma 9. veebruari 1994. aasta kohtuotsuses Haimi kohtuasjas (C-319/92, EKL lk I-425, edaspidi „Haimi I kohtuotsus“) on Euroopa Kohus otsustanud, et direktiivi 78/686 artikkel 20 ei keela liikmesriigil nõuda, et teise liikmesriigi kodanik, kellel ei ole ühtki direktiivi artiklis 3 loetletud kvalifikatsiooni, läbiks sotsiaalkindlustuskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise õiguse saamiseks ettevalmistava koolitusperioodi, isegi kui tal on luba esimese riigi territooriumil praktiseerida ning et mainitud artikkel ei vabasta ettevalmistava koolitusetapi nõudest liikmesriigi kodanikku, kellel on kolmandas riigis omandatud kvalifikatsioon, juhul kui mõni teine liikmesriik on selle kvalifikatsiooni tunnistanud samaväärseks mõne direktiiv 78/686/EMÜ artiklis 3 loetletud kvalifikatsiooniga. Euroopa Kohus on samas lisanud, et asutamislepingu artikkel 52 ei luba liikmesriigi pädevatel asutustel teise liikmesriigi kodanikku, kellel ei ole ühtki direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 nimetatud kvalifikatsiooni, kuid kellele on nii esimeses kui ka teises liikmesriigis antud luba oma kutsealal praktiseerida ning kes on seda seal ka teinud, keelduda sotsiaalkindlustuskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamast seetõttu, et

ta ei ole läbinud esimese riigi õigusaktidega ette nähtud ettevalmistavat koolitusetappi, ilma et kontrollitaks, kas ja kui suures ulatuses vastavad isiku varasemad kogemused selle sättega ettenähtule.

16. Selle otsuse tegemise järel saavutas hr Haim, et ta kanti 4. jaanuari 1995. aasta otsusega hambaarstide registrisse. Oma ea tõttu ei alustanud ta nõutavat menetlust selleks, et saavutada nimetamist sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks.

17. Samas esitas hr Haim Landgericht Düsseldorfile KVN vastu uue hagi, nõudes, et see hüvitaks saamata jäänud tulust tingitud kahju, mida hr Haim väidab olevat kandnud seoses sellega, et tema sissetulekud ajavahemikul 1. septembrist 1988 kuni 1994. aasta lõpuni olid väiksemad, kui need oleks olnud sel juhul, kui ta oleks töötanud Saksamaal sotsiaalkindlustusskeemi kuuluva hambaarstina.

18. Landesgericht leiab, et pidades silmas hr Haimi Belgias hambaarstina töötamise töökogemust, peab ta ekslikuks KVN 1988. aasta otsust keelduda kandmast hr Haimi hambaarstide registrisse. Samas toimis KVN seda otsust vastu võttes heauskselt.

19. Ühelt poolt ei ole ZOKi artiklis 3 nähtud ette võimalust mitte kohaldada seoses hambaarsti välismaal saadud erialase töökogemusega tema suhtes kaheaastast ettevalmistavat koolitusperioodi.

20. Teiselt poolt põhineb asjaolu, et KVN-i otsus leiti olevat ekslik, asutamislepingu artiklil 52, millega tagatakse ettevõtete asutamise vabadus. Küsimus sellest kas ja millises ulatuses õigustab ettevõtete asutamise vabaduse arvessevõtmine hr Haimi puhul tema erialase töökogemuse arvessevõtmist, omaaegse otsuse puhul ei tõstatatud. Edasisaatva kohtu määruse põhjal ilmnes alles alates 7. mai 1991. aasta kohtuotsusest Vlassopoulou kohtuasjas (C-340/89, EKL lk I-2357) ühemõtteliselt, et hr Haimi erialast kogemust oleks tulnud võtta arvesse.

21. Riiklik kohus leidis seetõttu, et keeldudes 1988. aastal hr Haimi registreerimast hambaarstide registrisse, ei pannud KVN toime avalike asutuste haldusvastutusega seotud Saksamaa õigusaktide rikkumist ja seetõttu ei ole hr Haimi hüvitise ja intresside maksmise nõudel siseriikliku õiguse kohaselt õiguslikku alust.

22. Riiklik kohus ei saa aga kindlalt otsustada, kas hr Haimil võib olla õigus taotleda KVNilt hüvitist otseselt ühenduse õiguse alusel, kuivõrd Euroopa Kohtu kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriik vastutab talle süüks pandava ühenduse õiguse rikkumisega, seejuures õigusvastase õigussätte vastuvõtmisega üksikisikutele põhjustatud kahju eest.

23. Lisaks sellele, pidades silmas KVN väiteid, mille kohaselt isegi kui hr Haim oleks 1988. aastal kantud hambaarstide registrisse, ei oleks ta saavutanud enda nimetamist sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks ebapiisava saksa keele oskuse tõttu, ei ole riiklik kohus veendunud, et riiklikul ametiasutusel on õigus seada sellise isiku, nagu hr Haim sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks keeleoskusega seotud nõudeid.

24. Sellises olukorras otsustas Landgericht Düsseldorf lükata otsuse tegemise edasi ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1). Kas juhul, kui üksikisikule adresseeritud otsusega riikliku õiguse sätteid kohaldades rikub avaliku õiguse alusel töötava asutuse ametnik ühenduse esmase õiguse allikate sätteid, võib selle avaliku asutuse vastutus ulatuda kaugemale liikmesriigi vastutusest?

2) Jaatava vastuse korral, kas on tegemist ühenduse õiguse rikkumisega juhul, kui riikliku asutuse ametnik on kohaldanud ühenduse õigusega vastuolus olevaid õigussätteid või on kohaldanud riiklikke õigusakte ühenduse õigusega vastuolus oleval viisil seetõttu, et ametnikul ei olnud oma otsuse tegemisel piisavat kaalutlusruumi?

3) Kas liikmesriigi pädevatel asutustel on õigus seada teise liikmesriigi kodaniku, kellele on antud luba selles esimeses liikmesriigis oma kutsealal praktiseerida ja kellel ei ole ühtki direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 nimetatud kvalifikatsiooni, sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks nõue, et mainitud kodanikul peab olema registreerimise riigis oma kutsealal praktiseerimiseks nõutav keeleoskus?“

Esimene küsimus

25. Esimese küsimusega soovib edasisuunanud kohus sisuliselt teada saada, kas ühenduse õigusega on vastuolus see, et avalikule asutusele langev vastutus, mis hõlmab ühenduse õigusega vastuolus olevate meetmete võtmisega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitamist, võib minna kaugemale liikmesriigi enda vastutusest.

26. Esiteks tuleb meenutada, et riiklikule avalikule ametiasutusele ühenduse õiguse rikkumisega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitamisega seotud vastutuse näol on tegemist põhimõttega, mis tuleneb asutamislepingu süsteemist ja mis võib tekitada liikmesriikidele kohustusi (vt 19 novembri 1991. aasta kohtuotsuseid Francovich e.a. kohtuasjas C-6/90 ja C-9/90 EKL lk I-5357, punkt 35, 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsust Brasserie du pêcheur ja Factortame kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93, EKL lk I-1029, punkt 31, 26. märtsi 1996. aasta kohtuotsust British Telecommunications kohtuasjas C-392/93, EKL lk I-1631, punkt 38, 23. mai 1996. aasta kohtuotsust Hedley Lomas kohtuasjas C-5/94, EKL lk I-2553, punkt 24, 8. oktoobri 1996. aasta kohtuotsust Dillenkofer e.a. kohtuasjades C-178/94, C-179/94 ja C-188/94 kuni C-190/94, EKL lk I-4845, punkt 20 ja 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsust Norbrook Laboratories kohtuasjas C-127/95, EKL lk I-1531, punkt 106).

27. Nagu on sisuliselt väitnud Euroopa Kohtule oma märkused esitanud valitsused ja nagu tuleneb Euroopa Kohtu kohtupraktikast, on liikmesriikide kohuseks tagada, et üksikisikutele hüvitataks kahjud, mis tulenevad ühenduse õiguse rikkumisest, sõltumata sellest, milline ametiasutus selle rikkumise toime pani ning sellest, millise ametiasutuse kohustuseks on liikmesriigi siseriikliku õiguse kohaselt sellise kahju hüvitamine (1. juuni 1999. aasta kohtuotsus Konle kohtuasjas C-302/97, EKL lk I-3099, punkt 62).

28. Seega ei saa liikmesriigid vabastada end sellest vastutusest, osutades riigisisesele pädevuse ja vastutuse jagunemisele riigi õigussüsteemi kuuluvate asutuste vahel ega ka väites, et ühenduse õigust rikkunud ametiasutusel puudus nõutav pädevus, teadmised või selleks vajalikud vahendid.

29. Samas ei ilmne käesoleva kohtuotsuse punktides 26 ja 27 mainitud kohtupraktikast, et ühenduse õigusega vastuolus olevate riiklike meetmete võtmisega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitamise peab tingimata tagama liikmesriik ise, et tema kohustused ühenduse ees oleks täidetud.

30. Kui tegemist on föderaalsete struktuuriga liikmesriikidega, on Euroopa Kohus varasemalt otsustanud, et kui siseriiklikus õigussüsteemis kehtivad menetluseeskirjad võimaldavad tõhusalt kaitsta üksikisikutele ühenduse õigussüsteemiga antavaid õigusi nii, et nende õiguste kaitsmine ei osutu keerulisemaks, kui siseriiklikust õigussüsteemist tulenevate õiguste kaitsmine, ei pea ühenduse õigusega vastuolus oleva riikliku meetme võtmisega üksikisikule põhjustatud kahju tingimata hüvitama föderaalne riik, selleks et tema kohustused ühenduse ees oleks täidetud (ülalmainitud Konle kohtuotsuse punktid 63 ja 64).

31. See põhimõte kehtib kõikide selliste liikmesriikide kohta, sõltumata sellest, kas tegemist on föderaalsete riikidega või mitte, kus teatavad õigusloomega seotud või haldusülesanded on detsentraliseeritud teatava iseseisvusega territoriaalsete üksuste vahel või on antud teatavale muule riigist õiguslikult eraldisesivale avaliku õiguse alusel tegutsevale asutusele. Sellistes liikmesriikides võib ühenduse õigusega vastuolus olevate riiklike meetmete võtmisega üksikisikule tekitatud kahju hüvitada see asutus.

32. Ühenduse õigus ei takista ka seda, et ühenduse õigusega vastuolus olevate riiklike meetmete võtmisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamise seotud avaliku õiguse alusel tegutseva asutuse vastutus läheb kaugemale liikmesriigi enda vastutusest.

33. Selles osas tuleb meenutada, et järjekindla kohtupraktika kohaselt, arvestades, et hüvitise saamise õigus tuleneb otseselt ühenduse õigusest, tuleb riikliku õiguse raames niipea, kui on täidetud tingimused, mis määravad kindlaks liikmesriigi vastutuse ühenduse õiguse rikkumise korral, hüvitada ühenduse õiguse rikkumisega põhjustatud kahju, kusjuures tuleb võtta arvesse, et siseriiklike õigusaktidega kehtestatud kahju hüvitamise materiaalsed ja menetluslikud tingimused ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike nõuetega seotud tingimused ning need ei tohi olla sellised, et hüvitise saamine oleks praktiliselt võimatu või äärmiselt raske (ülalmainitud Francovich e.a. kohtuotsuse punktid 41-43 ja Norbrook Laboratories kohtuasja punkt 111).

34. Eelnevast tulenevalt tuleb esimesele küsimusele vastata, et ühenduse õigusega ei ole vastuolus see, et avalikule asutusele langev vastutus, mis hõlmab ühenduse õigusega vastuolus olevate meetmete võtmisega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitamist, võib minna kaugemale liikmesriigi enda vastutusest.

Teine küsimus

35. Teise küsimusega küsib edasisuunav kohus, kas juhul kui riiklik ametnik on kohaldanud ühenduse õigusega vastuolus olevaid riiklikke õigusakte, on Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt tegemist rikkumisega üksnes seetõttu, et mainitud ametnikul puudus otsuse tegemisel igasugune kaalutusruum.

36. Mis puutub tingimustesse, mille alusel liikmesriik peab hüvitama ühenduse õigusega rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju, siis tuleneb Euroopa Kohtu kohtupraktikast, et selliseid tingimusi on kolm – rikutud õigusnorm peab andma õigusi üksikisikutele,

rikkumine peab olema piisavalt selge ja lõpuks peab liikmesriigile pandud kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kantud kahju vahel olema otsene põhjuslik seos. Nende tingimuste hindamine sõltub igast konkreetsest olukorrast (ülalmainitud Norbrook Laboratories kohtuasi, punkt 107).

37. Need kolm tingimust peavad olema täidetud nii juhul, kui kahjud, mille hüvitamist taotletakse, tulenevad liikmesriigi tegevusetusest, näiteks juhul, kui ühenduse direktiivi ei ole võetud üle riiklikusse õigussüsteemi või kui need kahjud tulenevad ühenduse õigust rikkuva seadusloomega seotud või haldusakti vastuvõtmisest, sõltumata sellest, kas mainitud akti võttis vastu liikmesriik ise või tema avaliku õiguse alusel tegutsev riigist õiguslikult sõltumatu asutus.

38. Mis puutub konkreetsemalt teise tingimusse, siis on Euroopa Kohus varasemalt otsustanud, et ühelt poolt on ühenduse õiguse rikkumine piisavalt selge, kui liikmesriik on oma kaalutusõiguse rakendamisel rikkunud ilmselgelt ja oluliselt oma volituste piire (vt ülalmainitud Brasserie du pêcheur ja Factortame kohtuotsust, punkt 55, British Telecommunications kohtuotsust, punkt 42 ja Dillenkofer e.a. kohtuotsust, punkt 25) ning teiselt poolt, et kui kõnealusel liikmesriigil on rikkumise toimepanemise hetkel märkimisväärselt piiratud või olematu kaalutusruum, võib ühenduse õiguse lihtne rikkumine olla piisav, et tuvastada küllaldaselt selge rikkumise esinemine (vt ülalmainitud Hedley Lomas kohtuotsust, punkt 28 ja Norbrook Laboratories kohtuotsust, punkt 109).

39. Seejuures tuleb meenutada, et üksikisikutele tekitatud kahju hüvitamise kohustus ei saa põhineda süü mõistest tuleneval tingimusel, mis esitab rangemaid nõudmisi kui ühenduse õiguse piisavalt selge rikkumine eeldaks (ülalmainitud Brasserie du pêcheur ja Factortame kohtuotsust, punkt 79).

40. Samas on käesoleva kohtuotsuse punktis 38 mainitud kaalutusruumi näol tegemist asjaomase liikmesriigi kaalutusruumiga. Selle olemasolu ja ulatus määratakse kindlaks lähtuvalt ühenduse õigusest ja mitte lähtuvalt riiklikust õigusest. Seetõttu ei ole siinjuures oluline see kaalutusruum, mis antakse riikliku õiguse alusel rikkumise toime pannud ametnikule või asutusele.

41. Samas punktis 38 mainitud kohtupraktikast tuleneb samuti, et ühenduse õiguse lihtne rikkumine liikmesriigi poolt võib olla piisav, et tuvastada küllaldaselt selge rikkumise esinemine, kuid ei pea seda tingimata olema.

42. Et määrata kindlaks, kas ühenduse selline rikkumine on piisav, et tuvastada küllaldaselt selge rikkumise esinemine, peab hüvitist taotlevat hagi lahendav riiklik kohtunik võtma arvesse kõiki seda olukorda iseloomustavaid asjaolusid.

43. Selliste asjaolude hulka kuuluvad eeskätt rikutud õigusakti selgus ja täpsus, liikmesriigi kohustuste rikkumise või põhjustatud kahju tahtlik või mittetahtlik iseloom, õigusnormi võimaliku rikkumise vabandatav või mittevabandatav iseloom, asjaolu, et mõne ühenduse institutsiooni suhtumine võis aidata kaasa tegevusetusele või ühenduse õigusega vastuolus olevate meetmete või praktika rakendamisele või säilitamisele (vt ülalmainitud Brasserie du pêcheur ja Factortame kohtuasja, punkt 56, kus käsitletakse riigi vastutuse rakendamise tingimusi seoses ühenduse õigusega vastuolus olevate riiklike õigusaktide vastuvõtmise ja tegevusetusega).

44. Mis puutub nende asjaolude rakendamisse antud juhul, siis ilmneb Euroopa Kohtu kohtupraktikast, et seda peavad tegema riiklikud kohtud (ülalmainitud Brasserie du pêcheur ja Factortame kohtuotsus, punkt 58) vastavalt selliseks rakendamiseks Euroopa Kohtu poolt antud suunistele (ülalmainitud Konle kohtuotsus, punkt 58).

45. Seejuures tuleb meenutada, et asjaomase ühenduse eeskirja näol on tegemist asutamislepingu sättega, mis on pärast asutamislepingus ette nähtud ja põhikohtuasjas lahendatavate sündmuste toimumise hetkeks ammu lõppenud ülevõtmisperioodi järel vahetult kohaldatav.

46. Samas, hetkel kui Saksamaa seadusandja võttis vastu ZOKi artikli 3 ning hetkel, kui KVN keeldus registreerimast hr Haimi hambaarstide registrisse, ei olnud Euroopa Kohus veel teinud ülalmainitud Vlassopoulou kohtuotsust, mille punktis 16 on Euroopa Kohus esimest korda otsustanud, et liikmesriik, kellele on esitatud taotlus saada luba tegutseda kutsealal, mille jaoks siseriiklik õigus nõuab diplomit või ametialast kvalifikatsiooni, peab võtma arvesse asjaomase isiku diplomeid, tunnistusi ja muid tõendeid, mille see on omandanud teises liikmesriigis samal kutsealal tegutsemiseks, võrreldes nende diplomitega tõendatud võimeid ja siseriiklike eeskirjadega nõutavaid teadmisi ja kvalifikatsiooni.

47. Sama põhimõtet kohaldades otsustas Euroopa Kohus Haimi I kohtuotsuses, et asutamislepingu artikkel 52 ei luba liikmesriigi pädevatel asutustel teise liikmesriigi kodanikku, kellel ei ole ühtki direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 nimetatud kvalifikatsiooni, kuid kellele on nii esimeses kui ka teises liikmesriigis antud luba oma kutsealal tegutseda ning kes on seda seal ka teinud, keelduda sotsiaalkindlustussüsteemi hambaarstiks nimetamast seetõttu, et ta ei ole läbinud esimese riigi õigusaktidega ette nähtud ettevalmistavat koolitusetappi, ilma et kontrollitaks, kas ja kui suures ulatuses vastavad isiku varasemad kogemused selle sättega ettenähtule.

48. Käesoleva kohtuotsuse punktides 43 kuni 47 mainitud kriteeriumide ja märkuste kohaselt peab riiklik kohus kontrollima, kas põhikohtuasja puhul on tegemist ühenduse õiguse selge rikkumisega või mitte.

49. Seega tuleb teisele küsimusele vastata, et selleks, et määrata kindlaks, kas ühenduse kohtupraktika kohaselt oli tegemist ühenduse õiguse rikkumisega või mitte, tuleb võtta arvesse asjaomase liikmesriigi kaalutusruumi. Mainitud kaalutusruumi olemasolu ja ulatus tuleb määrata kindlaks ühenduse õiguse suhtes ja mitte riikliku õiguse suhtes.

Kolmas küsimus

50. Kolmanda küsimusega küsib edasisuunav kohus, kas liikmesriigi pädevatel asutustel on lubatud seada teise liikmesriigi kodaniku, kellele on antud luba selles esimeses liikmesriigis oma kutsealal praktiseerida ja kellel ei ole ühtki direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 nimetatud kvalifikatsiooni, sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks nõue, et mainitud kodanikul peab olema registreerimise riigis oma kutsealal praktiseerimiseks nõutav keeleoskus.

51. Edasisuunav kohus osutab, et sellised keelenõuded võivad olla vastuolus direktiivi 78/686/EMÜ artikli 18 lõike 3 ja asutamislepingu artikli 52 sätetega.

52. Mis puutub direktiivi 78/686/EMÜ artikli 18 lõikesse 3, siis tuleb märkida, et direktiivis 78/686/EMÜ mainitud diplomit, tõendite ja muude hambaarsti kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikuse tunnustamise eeskirju ei kohaldata mitteliikmesriigis välja antud diplomite suhtes isegi juhul, kui neid diplomeid tunnustatakse selles liikmesriigis samaväärsetena liikmesriigis endas väljastatud diplomitega (vt 9. veebruari 1994. aasta kohtuotsust Tawil-Albertini kohtuasjas C-154/93, EKL lk. I-451, punkt 13).

53. Kuivõrd hr Haimile väljastati diplom mitteliikmesriigis, siis sõltumata sellest, et seda diplomit tunnustati teises liikmesriigis samaväärsena direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 mainitud diplomiga, ei kohaldata selle suhtes mainitud direktiivi sätteid.

54. Seetõttu ei ole võimalik välja selgitada, kas sellisel juhul, nagu põhikohtuasja raames lahendatav küsimus, on keelenõuete seadmine sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks mainitud direktiivi artikli 18 lõikega 3 vastuolus või mitte.

55. Lisaks sellele väidab hr Haim, tuginedes otseselt asutamislepingu artiklile 52, et vastupidiselt edasisuunava kohtu väitele ei saa ZOKi artikli 21 alusel põhjendada sellist keeleoskuse nõuet, nagu temale seoses põhikohtumenetluse raames lahendatava küsimusega esitati. Mainitud sättes nähakse ette, et sotsiaalkindlustusskeemiga seotud meditsiini valdkonnas ei või töötada hambaarst, kellel esineb raskeid vaimseid või isiksuslikke häireid, eeskätt selline isik, kes on enne registreerimistaotluse esitamisele eelneva viie aasta jooksul olnud toksikomaan või alkohoolik. Hr Haimi väite kohaselt tuleneb mainitud sättega seoses näideteks toodud olukordadest ilmselgelt, et need ei puuduta ega saagi puudutada puudulikku keeleoskust.

56. Kuigi vastab tõele, et ZOKi artikkel 21 tundub esitatud sõnastuses mitte olevat seotud asjaomase isiku keeleoskusega, ei ole Euroopa Kohtu pädevuses teha eelotsuse küsimusele vastamise raames otsust riikliku õigussätte tõlgenduse kohta, ehk konkreetsemalt küsimuse kohta, millist laadi puudusele osutatakse sellises riiklikus õigusaktis, nagu ZOKi artikkel 21.

57. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt peavad asutamislepinguga tagatud põhivabadusi piiravad siseriiklikud sätted siiski täitma neli tingimust: neid ei tohi kohaldada diskrimineerivalt, nende kohaldamist peavad õigustama ülekaalukad üldised huvid, need peavad olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ning need ei tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt eeskätt 30. novembri 1995. aasta kohtuotsust Gebhardi kohtuasjas C-55/94, EKL lk I-4165, punkt 37 9. märtsi 1999. aasta kohtuotsust Centrosi kohtuasjas C-212/97, EKL lk I-1459, punkt 34).

58. Kuigi üldise pädevuse jagamise raames ühenduse ja riiklike kohtute vahel on üldiselt riikliku kohtu pädevuses veenduda, et tema poolt lahendatava kohtuasja puhul on need tingimused täidetud, võib Euroopa Kohus vastates eelotsuse küsimusele vajadusel esitada täpsustusi, mis abistavad riiklikult kohtul anda vajalikku tõlgendust.

59. Seejuures, nagu rõhutab kohtujurist oma ettepaneku punktides 105-113, on hambaarsti usaldusväärne suhtlus tema patsientide ja ametiasutuste ja ametkondlike asutustega selline oluline üldist huvi pakkuva asjaolu, mis võib põhjendada seda, et keeleoskus seatakse

sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks. Nii vestlus patsientidega kui hambaarsti kutsega seotud deontoloogiliste ja õiguslike eeskirjade järgimine ning haldustoimingute teostamine liikmesriigis, kus hambaarsti tegevus on registreeritud, eeldavad selle liikmesriigi keele piisavat oskamist.

60. Samas on oluline, et keeleoskuse nõuded, mis tagavad selle, et hambaarst on suuteline suhtlema adekvaatselt oma patsientidega, kelle emakeeleks on kõnealuse liikmesriigi ametlik keel, kui ka selle liikmesriigi ametiasutuste ja ametkondlike asutustega, ei oleks rangemad, kui selle eesmärgi saavutamiseks on vajalik. Seejuures on selliste patsientide huvides, kelle emakeel erineb riigi ametlikust keelest, et teatav hulk hambaarste suudaks samuti suhelda nendega nende oma keeles.

61. Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et liikmesriigi pädevatel asutustel on lubatud seada teise liikmesriigi kodaniku, kellele on antud luba selles esimeses liikmesriigis oma kutsealal praktiseerida ja kellel ei ole ühtki direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 nimetatud kvalifikatsiooni, sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks nõue, et mainitud kodanikul peab olema registreerimise riigis oma kutsealal praktiseerimiseks nõutav keeleoskus.

Kohtukulud

62. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksamaa, Taani, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa Itaalia, Rootsi ja Ühendkuningriigi valitsuste ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

vastates Landgericht Düsseldorfi 8. detsembri 1997. aasta määrusega esitatud küsimustele, otsustab:

1. Ühenduse õigusega ei ole vastuolus see, et avalikule asutusele langev vastutus, mis hõlmab ühenduse õigusega vastuolus olevate meetmete võtmisega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitamist, võib minna kaugemale liikmesriigi enda vastutusest.

2. Selleks, et määrata kindlaks, kas ühenduse kohtupraktika kohaselt oli tegemist ühenduse õiguse rikkumisega või mitte, tuleb võtta arvesse asjaomase liikmesriigi kaalutusruumi. Mainitud kaalutusruumi olemasolu ja ulatus tuleb määrata kindlaks ühenduse õiguse suhtes ja mitte riikliku õiguse suhtes.

3. Liikmesriigi pädevatel asutustel on lubatud seada teise liikmesriigi kodaniku, kellele on antud luba selles esimeses liikmesriigis oma kutsealal praktiseerida ja kellel ei ole ühtki nõukogu 25. juuli 1978. aasta direktiivi 78/686/EMÜ artiklis 3 nimetatud kvalifikatsiooni, sotsiaalkindlustusskeemi kuuluvaks hambaarstiks nimetamise tingimuseks nõue, et mainitud kodanikul peab olema registreerimise riigis oma kutsealal praktiseerimiseks nõutav keeleoskus.

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

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 4. juulil 2000 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias