ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
23 Μαΐου 1985 *

Στην υπόθεση 29/84,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους I. Pernice και C. Bail, μέλη της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γ. Κρεμλή, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τον J. Sedemund, του δικηγορικού γραφείου Κολωνίας Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την εδώ πρεσβεία της, 20-22, avenue Émile-Reuter,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη έχοντας ακόμη θεσπίσει τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα για να συμμορφωθεί προς την οδηγία 77/452 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1977, περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων νοσοκόμου υπευθύνου για γενική περίθαλψη και περί των μέτρων προς διευκόλυνση της πραγματικής ασκήσεως του διπλώματος εγκαταστάσεως και του δικαιώματος της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και προς την οδηγία 77/453 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1977, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν τις δραστηριότητες των νοσοκόμων υπευθύνων για γενική περίθαλψη (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 251 και 258), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, G. Bosco και O. Due, προέδρους τμήματος, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot και R. Joliet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn
γραμματέας: P. Heim

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

(Το μέρος που περιλαμβάνει τα πραγματικά περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 30 Ιανουαρίου 1984, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή, με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να λάβει, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα αναγκαία μέτρα για να μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο τις οδηγίες του Συμβουλίου 77/452 και 77/453, της 27ης Ιουνίου 1977, τη μεν πρώτη περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων νοσοκόμου υπευθύνου για γενική περίθαλψη και περί των μέτρων προς διευκόλυνση της πραγματικής ασκήσεως του δικαιώματος εγκαταστάσεως και του δικαιώματος της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τη δε δεύτερη περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν τις δραστηριότητες των νοσοκόμων υπευθύνων για γενική περίθαλψη (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 251 και 258), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2 Η οδηγία 77/452 αφορά την πρόσβαση στις προαναφερθείσες δραστηριότητες και την άσκησή τους από υπηκόους άλλων κρατών μελών, ενώ η οδηγία 77/453 αφορά την εκπαίδευση και τις εξετάσεις που απαιτούνται για τη λήψη των διπλωμάτων, η αναγνώριση των οποίων προβλέπεται από την πρώτη οδηγία.

3 Κατά το άρθρο 2 της οδηγίας 77/452, κάθε κράτος μέλος αναγνωρίζει τα διπλώματα, πιστοποιητικά και άλλους τίτλους που χορηγούνται στους υπηκόους των κρατών μελών από τα άλλα κράτη μέλη, προσδίδοντάς τους στο έδαφός του την ίδια ισχύ με τα διπλώματα, πιστοποιητικά και τους άλλους τίτλους που χορηγεί το κράτος αυτό. Στο άρθρο 3 απαριθμούνται τα διπλώματα και οι λοιποί τίτλοι που πρέπει να αναγνωρίζονται από τα άλλα κράτη μέλη και για τη χορήγηση των οποίων το οικείο κράτος μέλος οφείλει να απαιτεί την εκπαίδευση και τις εξετάσεις που προβλέπονται στην οδηγία 77/453.

4 Το άρθρο 4 αποβλέπει στην παροχή παρόμοιων δικαιωμάτων στους κοινοτικούς υπηκόους, των οποίων τα διπλώματα χορηγήθηκαν προς της θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας 77/453 και δεν ανταποκρίνονται στο σύνολο των απαιτήσεών της, οι οποίοι όμως άσκησαν τις εν λόγω δραστηριότητες επί ορισμένο τουλάχιστον χρόνο.

5 Με το άρθρο 5 παρέχεται το δικαίωμα να φέρει κανείς τον τίτλο εκπαιδεύσεως που αποκτήθηκε στο κράτος καταγωγής· τα άρθρα 6 έως 9 αφορούν τις αποδείξεις περί του ήθους, της εντιμότητας και της σωματικής ή ψυχικής υγείας του ενδιαφερομένου, το δε άρθρο 10 ορίζει τις προθεσμίες τις σχετικές με τη διαδικασία εισόδου στο επάγγελμα στη χώρα υποδοχής.

6 Τα άρθρα 11 και 12 περιέχουν διατάξεις περί της απαλλαγής από τις υποχρεώσεις τις σχετικές με τη λήψη άδειας και την εγγραφή ή συμμετοχή σε επαγγελματική οργάνωση, απαλλαγής, της οποίας πρέπει να απολαύουν μόνο οι παρέχοντες υπηρεσίες.

7 Το άρθρο 15 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους δικαιούχους να ενημερώνονται ιδίως περί της υγειονομικής και κοινωνικής νομοθεσίας του κράτους μέλους υποδοχής και το άρθρο 17 ορίζει ότι τα λοιπά κράτη μέλη και η Επιτροπή πρέπει να ενημερώνονται από το οικείο κράτος περί των αρχών και των οργανισμών που έχουν οριστεί, μεταξύ άλλων, για τη χορήγηση ή την αποδοχή διπλωμάτων και πιστοποιητικών ή για την παροχή των πληροφοριών που προβλέπονται στην οδηγία.

8 Κατά το άρθρο 18 της οδηγίας 77/452 και το άρθρο 3 της οδηγίας 77/453, οι δύο οδηγίες ισχύουν και για τους υπηκόους των κρατών μελών, οι οποίοι ασκούν τις αναφερόμενες δραστηριότητες ως μισθωτοί.

9 Το άρθρο 19 της οδηγίας 77/452 και το άρθρο 4 της οδηγίας 77/453 ορίζουν ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς τις οδηγίες εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίησή τους και ενημερώνουν σχετικώς την Επιτροπή. Δεδομένου ότι οι οδηγίες κοινοποιήθηκαν στις 29 Ιουνίου 1977, οι ταχθείσες προθεσμίες έληξαν στις 29 Ιουνίου 1979.

10 Επειδή η Επιτροπή δεν ενημερώθηκε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας περί άλλων μέτρων πλην των προβλεπόμενων στα άρθρα 15 και 17 της οδηγίας 77/452, κάλεσε, με έγγραφο της 2ας Ιουλίου 1980 και κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της.

11 Με το από 30 Ιουλίου 1980 έγγραφό της, η γερμανική κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή ότι προετοιμάζονταν νομοθετικές διατάξεις σύμφωνες προς τις οδηγίες και ότι το ουσιαστικό περιεχόμενο των διατάξεων των οδηγιών λαμβανόταν υπόψη στην πράξη, μολονότι δεν είχε ακόμη θεσπιστεί η τυπική πράξη της μεταφοράς τους στο εθνικό δίκαιο.

12 Στις 25 Νοεμβρίου 1981, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη.

13 Στις 13 Απριλίου 1982, η γερμανική κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή ότι οι διατάξεις που προορίζονται να μεταφέρουν ρητά στο εθνικό δίκαιο τις οδηγίες περιέχονταν σε νέο σχέδιο νόμου περί υγειονομικής περιθάλψεως, το οποίο αποσκοπούσε σε συνολική μεταρρύθμιση του εν λόγω τομέα, ότι η ψήφιση του νομοσχεδίου αυτού είχε καθυστερήσει, αλλά ότι οι οδηγίες εφαρμόζονταν ήδη πλήρως de facto στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

14 Κατά το Σεπτέμβριο και Νοέμβριο 1983, η γερμανική κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή για ορισμένες περαιτέρω καθυστερήσεις της νομοθετικής διαδικασίας και κατόπιν των πληροφοριών αυτών η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Περί του γενικού προβλήματος της θέσεως σε εφαρμογή των οδηγιών

15 Η γερμανική κυβέρνηση αναγνωρίζει μεν ότι η γενική μεταρρύθμιση της νομοθεσίας περί υγειονομικής περιθάλψεως, που βρίσκεται στη φάση της ολοκλήρωσής της, θα συνεπαχθεί τη μεταφορά στο γερμανικό δίκαιο των διατάξεων των δύο επίδικων οδηγιών, υποστηρίζει όμως ότι η καθυστέρηση που σημειώθηκε στη νομοθετική διαδικασία δεν συνιστά παράβαση των κοινοτικών της υποχρεώσεων. Πράγματι, η εν ισχύι σήμερα νομοθεσία στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν είναι μεν τυπικώς σύμφωνη προς τις διατάξεις των οδηγιών, αυτό όμως ουδόλως εμποδίζει την εφαρμογή τους από τις γερμανικές αρχές, η εφαρμογή δε αυτή εξασφαλίζεται πράγματι πλήρως στη διοικητική πρακτική.

16 Κατά τη γερμανική κυβέρνηση, το μόνο που επιβάλλεται από το άρθρο 169, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης είναι να εξασφαλίζονται στο εθνικό δίκαιο τα πλεονεκτήματα που προβλέπονται από τις οδηγίες και να έχει ο πολίτης εννόμως προστατευόμενο δικαίωμα επί των πλεονεκτημάτων αυτών. Ο τρόπος κατά τον οποίο το δικαίωμα αυτό βρίσκει έρεισμα στο εθνικό δίκαιο επαφίεται στη διακριτική εκτίμηση κάθε κράτους μέλους. Το κοινοτικό δίκαιο ουδόλως επιβάλλει για το σκοπό αυτό την κίνηση νομοθετικής διαδικασίας.

17 Η γερμανική κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι απλές διοικητικές πρακτικές, που μπορούν, ως εκ της φύσεώς τους, να τροποποιηθούν κατά τη βούληση της διοικήσεως και που στερούνται προσήκουσας δημοσιότητας, δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι συνιστούν προσήκουσα εκπλήρωση της υποχρέωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 189, όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο με πάγια νομολογία, ισχυρίζεται όμως ότι η νομολογία αυτή δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση. Η υπό κρίση διοικητική πρακτική ούτε μπορεί να τροποποιηθεί κατά τη βούληση της διοικήσεως ούτε να στερηθεί προσήκουσας δημοσιότητας.

18 Η σύμφωνη προς τις οδηγίες πρακτική, την οποία ακολούθησαν σταθερά οι γερμανικές αρχές από της θέσεως σε ισχύ των εν λόγω κοινοτικών πράξεων, αποτελεί, κατά τη γερμανική κυβέρνηση, έκφραση ερμηνείας της ισχύουσας νομοθεσίας, η οποία επιβάλλεται από αρχές του εθνικού δικαίου που είναι υπέρτερες των νόμων. Σχετικώς η κυβέρνηση αναφέρει τη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία καθιερώνεται με το Θεμελιώδη Νόμο [Σύνταγμα] και η οποία απαγορεύει κάθε διαφορά μεταχειρίσεως που δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, την αρχή της εθνικής μεταχείρισης των υπηκόων άλλων κρατών μελών, η οποία αποτελεί κοινοτική αρχή, αλλά έχει άμεση εφαρμογή στο γερμανικό δικαίο, και, τέλος, την αρχή του γερμανικού διοικητικού δικαίου, κατά την οποία μια τέτοια πάγια πρακτική συνεπάγεται « αυτοπεριορισμό » της διοικήσεως, ο οποίος την εμποδίζει να παρεκκλίνει απ' αυτήν, εκτός εάν η παρέκκλιση επιβάλλεται για αντικειμενικούς λόγους. Τέτοιοι λόγοι όμως δεν είναι

δυνατό να συντρέχουν για τη διοίκηση στην υπό κρίση περίπτωση, αφενός μεν λόγω των δύο πρώτων αρχών του δικαίου, αφετέρου δε διότι ο γερμανός νομοθέτης έχει σαφώς εκδηλώσει την πρόθεσή του, με το σχέδιο νόμου περί υγειονομικής περιθάλψεως καθώς και με τους νόμους που έχουν ήδη ψηφιστεί για άλλα επαγγέλματα στον τομέα της υγείας, να μεταφέρει τις οδηγίες στην εθνική νομοθεσία και, επομένως, να κωδικοποιήσει την εν λόγω διοικητική πρακτική. Η κυβέρνηση τελειώνει με το ότι στο γερμανικό δίκαιο ήδη εξασφαλίζεται πλήρως η συνεχής εφαρμογή των διατάξεων των δύο οδηγιών.

19 Όσον αφορά τη δημοσιότητα που περιβάλλει την εφαρμογή αυτή, η γερμανική κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία ενημέρωσε, σύμφωνα με το άρθρο 17 της οδηγίας 77/452, τα λοιπά κράτη μέλη και την Επιτροπή περί των υπηρεσιών που ορίστηκαν για την παροχή των πληροφοριών που προβλέπονται στο άρθρο 15. Στις υπηρεσίες αυτές, οι αντλούντες δικαιώματα από τις οδηγίες μπορούν να λαμβάνουν όλες τις πληροφορίες που επιθυμούν για τη νομική τους κατάσταση σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Οι οδηγίες δεν προβλέπουν άλλα μέτρα δημοσιότητας, ούτε άλλωστε το άρθρο 189, όπως το έχει ερμηνεύσει το Δικαστήριο, επιβάλλει τέτοια μέτρα, εφόσον η διοικητική πρακτική, που είναι σύμφωνη προς τις οδηγίες, ουδόλως αντιβαίνει στο γράμμα των εν ισχύι νομοθετικών κανόνων.

20 Η Επιτροπή τονίζει ότι στόχος των επίδικων οδηγιών είναι η διευκόλυνση της πραγματικής άσκησης του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ιδίως με την χωρίς περιορισμό αναγνώριση των διαφόρων εθνικών διπλωμάτων και με την εισαγωγή ορισμένων διαδικαστικών εγγυήσεων. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται μόνον όταν οι οικείες εθνικές διατάξεις, που δεν συμφωνούν με τις διατάξεις των οδηγιών, έχουν ρητά τροποποιηθεί ή συμπληρωθεί. Η γερμανική κυβέρνηση αναγνώρισε, άλλωστε, σιωπηρά το αναγκαίο αυτής της τροποποίησης ή συμπλήρωσης, περιλαμβάνοντας σχετικές διατάξεις στο σχέδιο του νόμου περί υγειονομικής περιθάλψεως. Η καθυστέρηση που σημειώθηκε στη θέσπιση του εν λόγω νόμου δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από το γεγονός της αλλαγής διοικητικής πρακτικής, η οποία αποσκοπεί στην ικανοποίηση των επιταγών των οδηγιών εν αναμονή της εν λόγω θέσπισης.

21 Και αν ακόμη γίνει δεκτό ότι η διοίκηση δεσμεύεται από την πρακτική της υπό τις προϋποθέσεις που εκθέτει η γερμανική κυβέρνηση, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι η νομική αυτή κατασκευή παρέχει την ασφάλεια δικαίου, τη σαφήνεια και τη διαφάνεια που επιδιώκουν οι οδηγίες. Ειδικότερα, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί το άμεσο αποτέλεσμα της αρχής της εθνικής μεταχείρισης για να αποφύγει την υποχρέωση μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας η οποία αποσκοπεί ακριβώς στην υλο-

ποίηση της αρχής αυτής στην πράξη με τη διευκόλυνση της πραγματικής άσκησης των ελευθεριών που διακηρύσσονται στη Συνθήκη. Εξάλλου, η Επιτροπή δεν αντιλαμβάνεται πώς οι αρχές του δικαίου, τις οποίες επικαλείται η κυβέρνηση, μπορούν να εξυπηρετήσουν στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των διατάξεων των οδηγιών που ρυθμίζουν συγκεκριμένες διοικητικές διαδικασίες ή που προβλέπουν το συντονισμό των εθνικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων, διατάξεων που δεν παρέχουν έδαφος για τη θεμελίωση δικαιώματος ιδιωτών.

22 Ενόψει των κρίσεων αυτών, πρέπει να υπομνηστεί η διάταξη του άρθρου 189, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης, κατά την οποία η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

23 Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτείται κατ' ανάγκη η κίνηση νομοθετικής διαδικασίας σε κάθε κράτος μέλος. Ειδικότερα, η ύπαρξη γενικών αρχών συνταγματικού ή διοικητικού δικαίου ενδέχεται να καθιστά περιττή τη μεταφορά με ειδικά νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι αρχές αυτές εξασφαλίζουν πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από τη διοίκηση και ότι, στην περίπτωση που η οδηγία αποσκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, η νομική κατάσταση που προκύπτει από τις αρχές αυτές είναι αρκετά διαυγής και σαφής και ότι οι δικαιούχοι αποκτούν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η τελευταία αυτή προϋπόθεση έχει ιδιαίτερη σημασία, όταν η συγκεκριμένη οδηγία αποβλέπει στην απονομή δικαιωμάτων στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, διότι αυτοί οι υπήκοοι δεν είναι συνήθως ενήμεροι επί των αρχών αυτών.

24 Πρέπει, επομένως, υπό το φως των προηγουμένων σκέψεων, να εξεταστεί αν η νομική κατασκευή, την οποία προβάλλει η γερμανική κυβέρνηση, ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις αυτές. Προς τούτο, πρέπει να εξεταστούν χωριστά οι δύο επίδικες οδηγίες.

Ως προς την οδηγία 77/452

25 Όσον αφορά την οδηγία περί της προσβάσεως στις δραστηριότητες νοσοκόμου και περί της ασκήσεως των δραστηριοτήτων αυτών, οι συζητήσεις μεταξύ των διαδίκων επικεντρώθηκαν στην αναγνώριση των διπλωμάτων άλλων κρατών μελών, τα οποία έχουν αποκτήσει υπήκοοι των κρατών αυτών.

26 Η γερμανική κυβέρνηση υποστηρίζει σχετικά ότι η αναγνώριση εξασφαλίζεται ήδη βάσει του άρθρου 2 του νόμου περί υγειονομικής περιθάλψεως, όπως ισχύει από τις 20 Σεπτεμβρίου 1965 (BGBl. I, σ. 443). Η διάταξη αυτή απονέμει, καταρχάς, το δικαίωμα ασκήσεως των εν λόγω δραστηριοτήτων στα πρόσωπα που έλαβαν την εκπαίδευση που προβλέπει ο νόμος και μετέσχαν επιτυχώς στην εξέταση που ορίζει. Στη συνέχεια, ο νόμος απονέμει το ίδιο δικαίωμα στους γερμανούς υπηκόους και στους απάτριδες αλλοδαπούς που έλαβαν εκπαίδευση πιστοποιούμενη με δίπλωμα εκτός του πεδίου εφαρμογής του νόμου, εφόσον υφίσταται ισοδυναμία των επαγγελματικών εκπαιδεύσεων. Προβλέπεται, τέλος, ότι « η άδεια μπορεί να χορηγηθεί και σε άλλα πρόσωπα, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές ».

27 Κατά τη γερμανική κυβέρνηση, η άρνηση αναγνωρίσεως αλλοδαπής εκπαιδεύσεως αντιβαίνει στη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, που κατοχυρώνεται στο Θεμελιώδη Νόμο, εκτός αν η άρνηση αυτή δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Σε σχέση με τις μορφές εκπαιδεύσεως, στις οποίες αναφέρονται οι δύο επίδικες οδηγίες, δεν μπορεί να υφίστανται τέτοιοι λόγοι, διότι, με τη θέσπιση και μόνο των οδηγιών αυτών από το Συμβούλιο, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία αναγνώρισε ακριβώς την ισοδυναμία αυτών των μορφών εκπαιδεύσεως. Αν, επομένως, η διοίκηση υποχρεούται να δεχτεί την ισοδυναμία αυτή ως προς τους γερμανούς υπηκόους, θα αντέβαινε στην κοινοτική αρχή της εθνικής μεταχείρισης, η οποία έχει άμεση εφαρμογή στο γερμανικό δίκαιο, να αρνηθεί την αναγνώριση αυτή ως προς υπηκόους των άλλων κρατών μελών. Η πρακτική που είναι σύμφωνη με την ερμηνεία αυτή και την οποία ακολουθούν σταθερά οι αρμόδιες αρχές επέφερε έναν αμετάκλητο αυτοπεριορισμό, ο οποίος εκμηδενίζει τη διακριτική εξουσία που φαίνεται ότι απονέμει στις αρχές αυτές το άρθρο 2 του σημερινού νόμου. Η νομική κατάσταση που περιγράφηκε απονέμει στους αντλούντες δικαιώματα από την οδηγία δικαίωμα το οποίο μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον της δικαιοσύνης.

28 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Το κείμενο του προαναφερθέντος άρθρου 2 του νόμου περί υγειονομικής περιθάλψεως παρέχει στις αρμόδιες γερμανικές αρχές την εξουσία να εκτιμούν κατά περίπτωση την ισοδυναμία των μορφών εκπαιδεύσεως και δεν απονέμει στους υπηκόους άλλων κρατών μελών το δικαίωμα ασκήσεως του οικείου επαγγέλματος βάσει μόνο του διπλώματος που έχουν αποκτήσει σε ένα από τα κράτη αυτά, έστω και αν το δίπλωμα αυτό είναι μεταξύ των απαριθμουμένων στο άρθρο 3 της οδηγίας 77/452. Εν όψει ενός τέτοιου νομοθετικού κειμένου, η νομική κατασκευή που προέβαλε η γερμανική κυβέρνηση δεν είναι ικανή να δημιουργήσει μια αρκετά ευκρινή, σαφή και διαυγή κατάσταση, ώστε να επιτρέπει στους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και να τα προβάλλουν. Η κατάσταση αυτή δεν μεταβάλλεται από το γεγονός και μόνο ότι οι υπηρεσίες που έχουν οριστεί από τις γερμανικές αρχές για την παροχή στους δικαιού-

χους πληρφοριών περί της υγειονομικής και κοινωνικής νομοθεσίας, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 15 της οδηγίας, είναι ενήμερες επί της πρακτικής που ακολουθεί η γερμανική διοίκηση.

29 Εξάλλου, η εν λόγω νομική κατασκευή στηρίζεται στη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία ισχύει μόνο για τους γερμανούς υπηκόους, σε συνδυασμό προς την κοινοτική αρχή της εθνικής μεταχείρισης. Όπως τόνισε η Επιτροπή, το άμεσο αποτέλεσμα της κοινοτικής αυτής αρχής δεν μπορεί να αντιταχτεί στην υποχρέωση μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα για τη διευκόλυνση και την εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της αρχής αυτής στα κράτη μέλη.

30 Ως προς τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας, η γερμανική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι καμιά διάταξη της ισχύουσας νομοθεσίας δεν εμποδίζει την εφαρμογή τους από τις αρμόδιες αρχές και ότι υφίσταται, και ως προς αυτές, πάγια διοικητική πρακτική που στηρίζεται στην αποδοχή τους από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία και στην ενσωμάτωσή τους στο σχέδιο του νόμου περί υγειονομικής περιθάλψεως.

31 Επί του σημείου αυτού, πρέπει να γίνει δεκτή η απάντηση της Επιτροπής, κατά την οποία η παραπομπή σε τόσο γενικού χαρακτήρα αρχές του δικαίου, όπως αυτές που επικαλείται η γερμανική κυβέρνηση, δεν αρκεί για να αποδειχτεί ότι η τήρηση τόσο συγκεκριμένων και λεπτομερών διατάξεων οδηγιών εξασφαλίζεται πλήρως από το εθνικό δίκαιο.

32 Πρέπει επομένως να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν έλαβε, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα αναγκαία μέτρα για να μεταφέρει την οδηγία 77/452 στο εθνικό δίκαιο.

Ως προς την οδηγία 77/453

33 Η γερμανική κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι οι ισχύουσες διατάξεις του εθνικού της δικαίου δεν περιέχουν τις ίδιες εκπαιδευτικές απαιτήσεις με την εν λόγω οδηγία. Ωστόσο, η ισχύουσα ρύθμιση της 2ας Αυγούστου 1966 (BGBl. I, σ. 462) σχετικά με την εκπαίδευση και τις εξετάσεις ορίζει μόνο τις ελάχιστες προϋποθέσεις και επιδέχεται επομένως αύξηση των απαιτήσεων στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και των κριτηρίων των εξετάσεων που ισχύουν στις διάφορες εγκεκριμένες σχολές νοσοκόμων.

34 Η σχετική διοικητική πρακτική συμμορφώθηκε προς την Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση των νοσοκόμων, η οποία συνήφθη στις 25 Οκτωβρίου 1967 στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (σειρά Ευρωπαϊκών Συνθηκών αριθ. 59, Απρίλιος 1968) και οι διατάξεις της οποίας ακολουθούν τις διατάξεις της οδηγίας σε όλες σχεδόν τις λεπτομέρειες. Η συμφωνία αυτή επικυρώθηκε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας με κυρωτικό νόμο της 13ης Ιουνίου 1972 (BGBl. II, σ. 629), κατά δε τη γερμανική νομολογία τέτοιος κυρωτικός νόμος σημαίνει μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.

35 Η γερμανική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, βάσει της ρυθμίσεως περί εκπαιδεύσεως και εξετάσεων και της προαναφερθείσας ευρωπαϊκής συμφωνίας, οι αρχές των διαφόρων κρατιδίων (Länder) που είναι αρμόδιες επί θεμάτων υγείας έχουν ήδη επιβάλει, το αργότερο από του τέλους Ιουνίου 1979, προγράμματα που πληρούν τις απαιτήσεις της εν λόγω συμφωνίας και της οδηγίας 77/453. Προς απόδειξη, η γερμανική κυβέρνηση υποβάλλει το πρόγραμμα σπουδών της εγκεκριμένης σχολής του Μονάχου. Η ύλη που εκτίθεται στο παράρτημα της οδηγίας 77/452 περιλαμβάνεται στο ακέραιο, εκτός από ορισμένους γνωστικούς τομείς που δεν έχουν υπαχθεί σε χωριστούς κυκλους σπουδών, αλλά περιέχονται σε άλλους ευρύτερους κλάδους.

36 Η γερμανική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, αφότου η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία αποδέχτηκε την οδηγία 77/453, δεν μπορεί να υπάρχουν νόμιμοι λόγοι μεταβολής της περιγραφείσας πάγιας διοικητικής πρακτικής και ότι, επομένως, η πρακτική αυτή συνεπέφερε έναν αμετάκλητο αυτοπεριορισμό, ο οποίος εκμηδενίζει την εξουσία εκτιμήσεως την οποία η ισχύουσα γερμανική νομοθεσία είχε απονείμει στις αρμόδιες αρχές. Έστω και ανεξαρτήτως της προαναφερθείσας ευρωπαϊκής συμφωνίας, η εφαρμογή της οδηγίας εξασφαλίζεται, επομένως, πλήρως στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

37 Η Επιτροπή τονίζει ότι η ευρωπαϊκή συμφωνία δεν περιέχει όλες τις απαιτήσεις της οδηγίας και ότι το πρόγραμμα σπουδών που εμφανίστηκε ως παράδειγμα, το οποίο δεν περιέχει μνεία ορισμένων από τους γνωστικούς τομείς που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας 77/453, επιβεβαιώνει τις αμφιβολίες περί της πραγματικής εφαρμογής της τελευταίας.

38 Και ως προς αυτό το σημείο το Δικαστήριο δεν μπορεί να δεχτεί την επιχειρηματολογία της γερμανικής κυβέρνησης. Υπό τις δεδομένες περιστάσεις, η εισαγωγή της ευρωπαϊκής συμφωνίας στην εσωτερική έννομη τάξη δεν μπορεί να υποκαταστήσει

την προσήκουσα μεταφορά της κοινοτικής οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Η ισχύουσα ομοσπονδιακή ρύθμιση δεν είναι σύμφωνη προς την οδηγία αυτή και, όπως προκύπτει από τη συζήτηση που έγινε ενώπιον του Δικαστηρίου, το κενό αυτό δεν καλύφθηκε από τη διοικητική πρακτική των αρχών των κρατιδίων που είναι αρμόδιες για την έγκριση των προγραμμάτων σπουδών και εξετάσεων των σχολών νοσοκόμων.

39 Από τα προηγηθέντα προκύπτει ότι επιβάλλεται η διαπίστωση ότι πρέπει να αναγνωριστούν οι παραβάσεις στις οποίες αναφέρεται η υπό κρίση προσφυγή, τόσο ως προς την οδηγία 77/453 όσο και ως προς την οδηγία 77/452.

Επί των δικαστικών εξόδων

40 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η καθής ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να λάβει, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες 77/452 και 77/453 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1977, τη μεν πρώτη περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων νοσοκόμου υπευθύνου για γενική περίθαλψη και περί των μέτρων προς διευκόλυνση της πραγματικής ασκήσεως του δικαιώματος εγκαταστάσεως και του δικαιώματος της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τη δε δεύτερη περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν τις δραστηριότητες των νοσοκόμων υπευθύνων για γενική περίθαλψη, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2) Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

Mackenzie Stuart Bosco Due Pescatore

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 23 Μαΐου 1985.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart