DOMSTOLENS DOM
av den 23 maj 1985*

Mål 29/84

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av I. Pernice och C. Bail, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos G. Kremlis vid kommissionens rättstjänst, båtiment Jean Monnet, Kirchberg

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av advokaten J. Sedemund, vid advokatbyrån Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, Köln, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den tyska ambassaden, 20–22 avenue Émile-Reuter,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget, genom att ännu inte ha antagit några bestämmelser i lag eller annan författning för att efterleva dels rådets direktiv 77/452 av den 27 juni 1977 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård samt åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, dels rådets direktiv 77/453 av den 27 juni 1977 om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om verksamhet som sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård (EGT L 176, s. 1 och 8, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco och O. Due samt domarna P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot och R. Joliet,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: P. Heim

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 27 mars 1985,

meddelar följande

dom

("Sakframställningen" återges inte)

DOMSKÄL

1 Genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 30 januari 1984, har Europeiska gemenskapernas kommission, i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget, genom att inte inom den föreskrivna tidsfristen ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva direktiv 77/452 av den 27 juni 1977 om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård samt åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, och direktiv 77/453 av den 27 juni 1977 om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om verksamhet som sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård (EGT L 176, s. 1 och 8, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01).

2 Direktiv 77/452 handlar om rätten för medborgare från andra medlemsstater att påbörja och utöva sjuksköterskeyrket, medan direktiv 77/453 handlar om den utbildning och de examina som krävs för att erhålla ett utbildningsbevis som skall erkännas enligt det första direktivet.

3 Enligt artikel 2 i direktiv 77/452 skall varje medlemsstat erkänna de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis som övriga medlemsstater tilldelar sina medborgare, genom att ge dessa bevis samma innebörd inom sitt territorium som de som medlemsstaten själv utfärdar. I artikel 3 räknas de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis upp som övriga medlemsstater skall erkänna och för vars utfärdande den berörda medlemsstaten skall kräva den utbildning och de examina som föreskrivs i direktiv 77/453.

4 Artikel 4 syftar till att ge liknande rättigheter till medborgare inom gemenskapen vars utbildningsbevis har utfärdats före genomförandet av direktiv 77/453 och inte uppfyller alla kraven i direktivet, men som har utövat verksamhet som sjuksköterska under en viss bestämd minimitid.

5 Artikel 5 ger rätt att använda den akademiska titel som har erhållits i ursprungslandet. Artikel 6–9 handlar om bevis för den berörda personens goda vandel och anseende, samt för hans fysiska och psykiska hälsa. Artikel 10 fastställer frister för godkännandeförfarandet i värdlandet.

6 Artiklarna 11 och 12 innehåller bestämmelser om de undantag från kraven på tillstånd och registrering eller medlemsskap i en yrkesorganisation, som endast omfattar dem som tillhandahåller tjänster.

7 I artikel 15 föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för personerna i fråga att erhålla upplysningar om hälso- och socialförsäkringslagstiftningen, och i artikel 17 föreskrivs att övriga medlemsstater och kommissionen skall underrättas om de myndigheter och organ som den berörda staten utser bland annat för att utfärda och motta utbildnings- och examensbevis eller för att tillhandahålla de upplysningar som avses i direktivet.

8 Enligt artikel 18 i direktiv 77/452 och artikel 3 i direktiv 77/453 är båda direktiven även tillämpliga på medborgare i medlemsstaterna som utövar sådan verksamhet som avses i egenskap av anställda.

9 I artikel 19 i direktiv 77/452 och i artikel 4 i direktiv 77/453 föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet inom två år efter dagen för anmälan och att de genast skall underrätta kommissionen om detta. Direktiven anmäldes den 29 juni 1977 och de fastställda tidsfristerna löpte ut den 29 juni 1979.

10 Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland inte hade underrättat kommissionen om andra åtgärder än de som avses i artiklarna 15 och 17 i direktiv 77/452, anmodade kommissionen, i ett brev av den 2 juli 1980 och i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget, Förbundsrepubliken Tyskland att inkomma med synpunkter.

11 Genom brev av den 30 juli 1980 underrättade den tyska regeringen kommissionen om att lagstiftningen för att genomföra direktivens bestämmelser höll på att utarbetas, men att dessa bestämmelser i allt väsentligt redan

tillämpades i praktiken, trots att en formell rättsakt om införlivande ännu inte hade antagits.

12 Den 25 november 1981 avgav kommissionen ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland.

13 Den 13 april 1982 underrättade den tyska regeringen kommissionen om att de bestämmelser som formellt skulle införliva direktiven ingick i ett förslag till en ny sjukvårdslag som syftade till en övergripande reform på området, att lagförslaget hade försenats, men att direktiven i själva verket redan tillämpades fullt ut i Förbundsrepubliken Tyskland.

14 I september och i november 1983 underrättade den tyska regeringen kommissionen om vissa ytterligare förseningar i samband med lagstiftningsproceduren. Det var efter denna underrättelse som kommissionen förde ärendet vidare till domstolen.

Den allmänna frågan om genomförandet av direktiv

15 Den tyska regeringen medger att införlivandet i tysk rätt av bestämmelserna i de båda ifrågavarande direktiven först kommer att äga rum i samband med den nära förestående allmänna reformen av sjukvårdslagstiftningen, men den gör samtidigt gällande att förseningarna i lagstiftningsproceduren inte innebär att den har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Även om den nu gällande lagstiftningen i Förbundsrepubliken Tyskland inte formellt överensstämmer med direktivens bestämmelser, så utgör den inte något hinder för de tyska myndigheternas tillämpning av dessa bestämmelser. Direktivens tillämpning säkerställs i praktiken fullt ut i administrativ praxis.

16 Enligt den tyska regeringen ställs det, enligt artikel 189 tredje stycket, enbart krav på att de förmåner som föreskrivs i direktiven genomförs i nationell rätt och att medborgarna ges en rättsligt skyddad rätt till dessa förmåner. Det överlåts åt varje enskild medlemsstat att avgöra hur denna rättighet skall säkerställas i nationell rätt. Gemenskapsrätten innehåller överhuvudtaget inget krav på lagstiftningsåtgärder i detta avseende.

17 Den tyska regeringen förnekar inte att enbart administrativ praxis, som till sin natur är sådan att den kan ändras alltefter förvaltningens önskemål och som inte tillkännages i tillräcklig utsträckning, inte kan anses vara ett adekvat

sätt att uppfylla de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 189 i fördraget, vilket domstolen också har fastställt i sin rättspraxis. Regeringen hävdar emellertid att denna rättspraxis inte är tillämplig i föreliggande fall, eftersom den administrativa praxis som det är fråga om inte kan ändras alltefter förvaltningens önskemål och dessutom tillkännages på ett godtagbart sätt.

18 Den praxis som överensstämmer med direktivens krav och som de tyska myndigheterna konsekvent har tillämpat sedan dessa gemenskapsrättsakter trädde i kraft är, enligt den tyska regeringen, en följd av tolkningen av gällande lagstiftning i ljuset av nationella rättsprinciper som är överordnade lagarna. Regeringen har i detta sammanhang nämnt den allmänna principen om likabehandling, som fastslagits i grundlagen och som förbjuder varje form av särbehandling som inte grundas på objektiva skäl, principen om nationell behandling av medborgare från andra medlemsstater, som är en gemenskapsrättslig princip men som är direkt tillämplig i tysk rätt och, slutligen, den tyska förvaltningsrättsliga principen om att en fast praxis automatiskt är bindande för förvaltningen som därmed hindras från att avvika från denna, utom när ett undantag är motiverat av objektiva skäl. I detta fall skulle det inte kunna finnas några sådana skäl för förvaltningen, dels på grund av de två förstnämnda rättsprinciperna, dels eftersom den tyska lagstiftaren, genom förslaget till sjukvårdslag liksom genom de redan antagna lagarna för andra yrken inom sjukvårdssektorn, tydligt har visat att den har för avsikt att införliva direktiven i nationell rätt och därmed kodifiera nämnda administrativa praxis. Regeringens slutsats är att den fortsatta tillämpningen av bestämmelserna i de båda direktiven redan till fullo säkerställs i tysk rätt.

19 När det gäller tillkännagivandet av denna praxis har den tyska regeringen anfört att Förbundsrepubliken, i enlighet med artikel 17 i direktiv 77/452, underrättade övriga medlemsstater och kommissionen om de organ som hade utsetts för att tillhandahålla den information som avses i artikel 15. Hos dessa organ kan de personer som omfattas av direktiven få all nödvändig information om sin rättsliga ställning enligt nationell rätt. I direktiven föreskrivs inga andra åtgärder för offentliggörande och sådana åtgärder krävs heller inte enligt domstolens tolkning av artikel 189, eftersom den administrativa praxis som uppfyller direktivens krav på intet sätt strider mot gällande lagstiftning.

20 Kommissionen understryker att målet med direktiven i fråga är att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, bl.a. genom att utan begränsningar erkänna olika nationella utbildningsbevis och genom att införa vissa garantier när det gäller förfarandet. Detta mål kan enbart uppnås om de nationella bestämmelser på det berörda området som inte överensstämmer med direktivens bestämmelser formellt ändras eller kompletteras. Det är för övrigt underförstått att den tyska regeringen har insett detta behov eftersom den lät bestämmelser för detta ändamål ingå i förslaget till sjukvårdslag. Förseningarna med antagandet av denna lag kan inte rättfärdigas av att det har skett en ändring av administrativ praxis för att uppfylla direktivens krav fram till dess att lagen antas.

21 Även om den tyska regeringens påstående att förvaltningen är bunden av sin egen praxis skulle godtas, ifrågasätter kommissionen att denna rättsliga konstruktion erbjuder den rättssäkerhet, klarhet och öppenhet som direktiven eftersträvar. En medlemsstat får i synnerhet inte åberopa att principen om nationell behandling har direkt effekt för att undgå skyldigheten att införliva ett direktiv, om syftet med direktivet just är att förverkliga denna princip i praktiken genom att underlätta det faktiska utövandet av de friheter som fastställs i fördraget. Kommissionen kan för övrigt inte heller se hur de rättsprinciper som regeringen åberopar skulle kunna användas till att införliva de bestämmelser i direktiven som reglerar bestämda administrativa förfaranden eller som föreskriver en samordning av nationella utbildningar, eftersom dessa bestämmelser inte skapar rättigheter för enskilda.

22 Mot bakgrund av dessa synpunkter finns det anledning att erinra om ordalydelsen i artikel 189 tredje stycket i fördraget, enligt vilken ett direktiv, med avseende på det resultat som skall uppnås, skall vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

23 Det framgår av denna bestämmelse att det inte nödvändigtvis krävs en lagstiftningsåtgärd i varje enskild medlemsstat för att införliva ett direktiv. Särskilt kan förekomsten av allmänna principer i statsrätt eller förvaltningsrätt göra att ett införlivande genom särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Detta förutsätter emellertid att dessa principer utgör en effektiv garanti för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut och att, i sådana fall då direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, den rättsliga situation som följer av dessa principer är tillräckligt klar och precis samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full

kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna. Det sistnämnda villkoret är särskilt viktigt då direktivet i fråga syftar till att bevilja andra medlemsstaters medborgare rättigheter, eftersom dessa medborgare i allmänhet inte har kännedom om dessa principer.

24 Mot bakgrund av det ovan anförda finns det således anledning att pröva om den rättsliga konstruktion som försvarats av den tyska regeringen uppfyller dessa villkor. I detta hänseende bör de båda direktiven behandlas var för sig.

Direktiv 77/452

25 När det gäller direktivet om rätten att påbörja och utöva verksamhet som sjuksköterska, var parternas inlägg inriktade på erkännandet av andra medlemsstaters utbildningsbevis som har erhållits av dessa staters medborgare.

26 I detta hänseende har den tyska regeringen anfört att ett sådant erkännande redan säkerställs genom artikel 2 i sjukvårdslagen, i dess lydelse av den 20 september 1965 (Bundesgesetzblatt I, s. 443). Det framgår för det första av den bestämmelsen att personer som har fullföljt den utbildning som fastställs i lagen och klarat föreskriven examen har rätt att få tillstånd att utöva verksamheten i fråga. Dessutom beviljas enligt bestämmelsen samma rätt till tyska medborgare och statslösa utlänningar som har fullföljt en utbildning och godkänts genom ett utbildningsbevis utanför lagens geografiska tillämpningsområde, under förutsättning att utbildningen är likvärdig. Slutligen föreskrivs att "tillstånd kan beviljas andra personer om dessa villkor uppfylls".

27 Enligt den tyska regeringen skulle det strida mot den allmänna principen om likabehandling, som har fastslagits i grundlagen, att vägra erkänna en utländsk utbildning, med mindre det är berättigat av objektiva skäl. När det gäller de utbildningar som avses i de båda ifrågavarande direktiven kan det inte finnas några sådana skäl eftersom Förbundsrepubliken Tyskland, genom att anta dessa direktiv i rådet, redan har erkänt dessa utbildningars likvärdighet. Eftersom myndigheterna är skyldiga att godta denna likvärdighet när det gäller tyska medborgare, skulle det strida mot gemenskapsprincipen om nationell behandling, som är direkt tillämplig i tysk rätt, att vägra ett sådant erkännande i förhållande till medborgare från andra medlemsstater.

Den praxis i överensstämmelse med denna tolkning som de behöriga myndigheterna konsekvent tillämpar är automatiskt och oåterkalleligt bindande för dessa och innebär att det utrymme för skönsmässig bedömning som de tycks ha enligt artikel 2 i den nu gällande lagen bortfaller helt. Den rättsliga situation som nu beskrivits innebär att de personer som omfattas av direktivet har en rättighet som kan åberopas i domstol.

28 Detta argument kan inte godtas. Enligt ordalydelsen i artikel 2 i sjukvårdslagen tillerkänns de behöriga tyska myndigheterna befogenhet att i varje enskilt fall bedöma om utbildningar är likvärdiga och artikeln ger inte medborgare från andra medlemsstater rätt att utöva ifrågavarande yrke enbart på grundval av ett utbildningsbevis som har utfärdats i någon av dessa stater, trots att utbildningsbeviset omnämns i artikel 3 i direktiv 77/452. När det finns en sådan lagbestämmelse kan den rättsliga konstruktion som försvaras av den tyska regeringen inte skapa en situation som är tillräckligt exakt, tydlig och klar och som möjliggör för medborgare från andra medlemsstater att få kännedom om sina rättigheter och att göra dem gällande. Denna situation ändras inte av det faktum att de organ, som de tyska myndigheterna i enlighet med artikel 15 i direktivet har utsett för att tillhandahålla information om hälso- och socialförsäkringslagstiftningen till de personer som omfattas av direktiven, har kännedom om den praxis som de tyska myndigheterna följer.

29 För övrigt grundas denna rättsliga konstruktion på den sammantagna verkan av den allmänna principen om likabehandling, som endast omfattar tyska medborgare, och gemenskapsprincipen om nationell behandling. Den omständigheten att denna gemenskapsprincip har direkt effekt får, vilket kommissionen har understrukit, inte ställas mot skyldigheten att införliva ett direktiv som föreskriver konkreta åtgärder i syfte att främja och säkerställa denna princips tillämpning i medlemsstaterna.

30 När det gäller direktivets övriga bestämmelser har den tyska regeringen gjort gällande att det inte finns någon bestämmelse i den nuvarande lagstiftningen som hindrar att de tillämpas av behöriga myndigheter och att det även för dessa bestämmelser finns en oåterkalleligt bindande administrativ praxis som grundas på att de har godtagits av Förbundsrepubliken och att de ingår i förslaget till sjukvårdslag.

31 På denna punkt finns det anledning att godta kommissionens uppfattning, att en hänvisning till rättsprinciper som är av så allmänt slag som de som åberopas av den tyska regeringen inte är tillräckligt för att till fullo säkerställa efterlevnaden i nationell rätt av de ytterst exakta och detaljerade bestämmelserna i direktiven.

32 Det finns således anledning att fastslå att Förbundsrepubliken Tyskland inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att, inom den föreskrivna tidsfristen, införliva direktiv 77/452 i nationell rätt.

Direktiv 77/453

33 Den tyska regeringen har medgivit att bestämmelserna i gällande nationell rätt inte innehåller samma utbildningskrav som detta direktiv. De nuvarande reglerna, av den 2 augusti 1966 (Bundesgesetzblatt I, s. 462), om utbildning och examina innehåller endast minimikrav och hindrar därför inte att de godkända sjuksköterskeskolorna ställer högre krav inom ramen för de studieprogram och de examenskrav som de tillämpar.

34 Enligt den tyska regeringen uppfyller den administrativa praxis som tillämpas villkoren i den europeiska överenskommelsen som slöts inom Europarådets ram, Europaavtalet av den 25 oktober 1967 om den teoretiska och praktiska utbildningen av sjuksköterskor (Série des Traités européens, nr 59, april 1968), vars bestämmelser nästan i detalj motsvarar bestämmelserna i direktivet. Den överenskommelsen ratificerades av Förbundsrepubliken Tyskland genom en lag av den 13 juni 1972 (Bundesgesetzblatt II, s. 629), och enligt tysk rättspraxis är en sådan lag tillräcklig för att införliva avtalet i nationell rätt.

35 Den tyska regeringen har anfört att de myndigheter i de olika delstaterna som är behöriga på sjukvårdsområdet, i enlighet med reglerna om utbildning och prövning och i enlighet med ovannämnda Europaavtal, redan har infört studieprogram som, senast från och med utgången av juni månad 1979, uppfyller kraven i avtalet och i direktiv 77/453. Som bevis för detta har den tyska regeringen ingivit studieplanen för den godkända skolan i München och anfört att samtliga ämnen som anges i bilagan till direktiv 77/453 finns med, med undantag för vissa ämnen som inte är föremål för särskilda kurser men som ingår i andra större ämnesområden.

36 Den tyska regeringen har gjort gällande att det efter Förbundsrepublikens godkännande av direktiv 77/453 inte längre finns giltig anledning att ändra den administrativa praxis som tillämpas konsekvent och som därigenom har blivit oåterkalleligt bindande och som har medfört att det utrymme för skönsmässig bedömning som de behöriga myndigheterna hade enligt gällande tysk lagstiftning helt har försvunnit. Även utan det ovannämnda Europaavtalet säkerställs således tillämpningen av direktivet fullt ut i Förbundsrepubliken Tyskland.

37 Kommissionen har anfört att Europaavtalet inte täcker direktivets samtliga krav och att den studieplan som presenteras som exempel, och som inte innehåller vissa av de ämnen som räknas upp i bilagan till direktiv 77/453, stärker kommissionen i dess tvivel på att detta faktiskt har genomförts.

38 Domstolen kan inte heller på denna punkt godta den tyska regeringens argument. Under de givna omständigheterna kan införandet av Europaavtalet i nationell rätt inte ersätta ett korrekt införlivande av gemenskapsdirektivet. Gällande lagstiftning i Förbundsrepubliken Tyskland överensstämmer inte med detta direktiv och det framgår av det som anförts inför domstolen att denna diskrepans inte uppvägs av den administrativa praxis som tillämpas av de myndigheter i delstaterna som är behöriga att godkänna sjuksköterskeskolornas program för studier och examina.

39 Det följer av det ovan anförda att det finns anledning att konstatera att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter när det gäller såväl direktiv 77/453 som direktiv 77/452.

Rättegångskostnader

40 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Då svaranden är tappande part skall den ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget, genom att inte inom den föreskrivna tidsfristen ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att genomföra rådets direktiv 77/452 och 77/453 av den 27 juni 1977, det första, om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård samt åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, det andra, om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om verksamhet som sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård.**

2) **Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Pescatore

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 maj 1985.

P. Heim
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart
Ordförande