

Anonymiseret version

Oversættelse

C-96/20 - 1

Sag C-96/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

24. februar 2020

Forelæggende ret:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Afgørelse af:

7. november 2019

Appellant:

Ordine Nazionale Biologi

MX

NY

OZ

Indstævnt:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DEN ITALIENSKE REPUBLIK

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (kassationsdomstol)

FØRSTE AFDELING FOR CIVILE SAGER

[Udelades] [*procedure*]

FORELØBIG KENDELSE

i appellen [udelades] iværksat af:

DA

Ordine Nazionale Biologi (den italienske biologsammenslutning) [udelades]

– appellant –

mod

Presidenza del Consiglio dei Ministri (statsministeriet) [udelades]

[org. s. 2]

– indstævnt,

og kontraappellant –

[Udelades]

til prøvelse af dom nr. 3817/2015 afsagt af CORTE D'APPELLO DI ROMA (appeldomstolen i Rom), indleveret den 19. juni 2015.

[Udelades] [*procedure*]

FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

Ved stævning af 10. juni 2008 indgået til Tribunale di Roma (retten i Rom) anlagde Ordine Nazionale Biologi samt MX, NY, [udelades] og OZ, der alle er i besiddelse af et kandidateksamensbevis inden for biologi, sag mod Presidenza del Consiglio dei Ministri [udelades] [*og andre offentlige myndigheder*] og påberåbte sig tilsidesættelsen af deres ret til at blive udpeget som den ansvarlige person for et blodcenter, idet denne ret tildeles personer med kandidateksamen i biologi eller lægevidenskab, såfremt de – på lige fod med appellanterne – opfylder specifikke krav til erfaring, ifølge artikel 9, stk. 2, i direktiv 2002/98/EF om fastsættelse [**org. s. 3**] af standarder for kvaliteten og sikkerheden ved tapning, testning, behandling, opbevaring og distribution af humant blod og blodkomponenter.

Appellanterne gjorde gældende, at lovdekret nr. 261/2007 om gennemførelse af det nævnte direktiv derimod i artikel 6, stk. 2, fastsætter, at alene kandidateksamen i lægevidenskab giver adgang til stillingen som den ansvarlige person for et blodcenter, hvorved dekretet således afskærer biologer fra at blive udpeget til denne stilling, med den konsekvens, at den nationale bestemmelse var i strid med EU-retten, og at der skulle ses bort fra den.

Den behandlende ret [udelades] forkastede søgsmålet [udelades]; retten udelukkede, [udelades] at direktivet er self-executing, fordi det sigter mod at fastsætte almindelige regler om indførelse af blodcentre, hvis oprettelse og drift skal fastsættes nærmere i den nationale retsorden. I det omfang søgsmålet vedrørte statens erstatningsansvar for fejlagtig gennemførelse af direktivet, skulle søgsmålet forkastes, fordi direktivet overlader det til medlemsstaterne at vælge enten læger eller biologer, eller begge dele, således at der er tale om et uanfægteligt skønsmæssigt valg.

Afgørelsen blev stadfæstet af Corte d'Appello di Roma [udelades] ved dom nr. 3817 af 19. juni 2015 [udelades] [**org. s. 4**] [udelades] [*gentagelse af begrundelsen for dommen i første instans*].

Ordine Nazionale Biologi, MX, NY og OZ har iværksat kassationsanke til prøvelse af denne dom [udelades] [*procedure*] og fremsat to anbringender, som Presidenza del Consiglio dei Ministri har bestridt i sit svarskrift [udelades] [*procedure*].

RETLIGE OMSTÆNDIGHEDER

1. Med det første anbringende har appellanterne påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 2909 i codice civile (den italienske borgerlige lovbog) og artikel 112 i codice di procedura civile (den italienske retsplejelov), fordi appeldomstolen vurderede det spørgsmål fejlagtigt, hvormed de havde påstået, at det skulle anerkendes, at personer med kandidateksamen i biologi i medfør af direktivets artikel 9, stk. 2 – som ikke er blevet gennemført af den italienske stat – har ret til at udpeges som den »ansvarlige person« for et blodcenter.
2. Med det andet anbringende har appellanterne påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 10 og 117 i den italienske forfatning, artikel 288 TEUF, artikel 9 i direktiv 2002/98/EF, artikel 12 i Preleggi (almindelige bestemmelser om den borgerlige lovbog). Efter appellanternes opfattelse lagde dommen fejlagtigt til grund, at direktivet ikke er self-executing; artikel 9, stk. 2, fastsætter ingen sondring mellem personer med kandidateksamen i lægevidenskab og personer med kandidateksamen i biologi, idet begge er egnede til at blive udpeget som den ansvarlige person for det omhandlede center, forudsat at de har den fornødne praktiske erfaring.

[Org. s. 5]

3. Ved særskilt søgsmål [udelades] har Presidenza del Consiglio dei Ministri påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 112 og 276, stk. 2, i codice di procedura civile, fordi retten vurderede spørgsmålet om, hvorvidt artikel 6, stk. 2, i lovdekret nr. 261/2007 er forenelig med EU-retten, uden at appellanterne havde rejst et sådant spørgsmål, idet appellanterne alene havde nedlagt påstand om anerkendelse af en ret, som angiveligt følger direkte af direktivet.
4. Spørgsmålet om fastlæggelse af søgsmålets genstand, som udgør kernen i parternes respektive anbringender, og som har præliminær karakter, skal løses i den af appellanterne anførte retning; ved en direkte gennemgang af sagsakterne, som er tilladt henset til spørgsmålets processuelle karakter, står det således klart, at den berørte sammenslutning og biologerne, selv om de nedlagde påstand om, at der skulle ses bort fra den nationale bestemmelse, samtidigt gjorde gældende, at direktivets gennemførelse i den nationale lovgivning ikke afspejler direktivets indhold og bringer den berørte erhvervskategori og de enkelte biologer i en ugunstig stilling ved at indføre en ordning, der diskriminerer dem. Således har de gjort gældende, at: 1) den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat (artikel 9,

stk. 2), har til formål at tillægge borgerne rettigheder; 2) tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret og skal opfattes som både åbenbar og grov; 3) der er en årsagsforbindelse mellem medlemsstatens tilsidesættelse af sin forpligtelse og den skadelidtes tab (jf. i denne forbindelse Domstolens dom af 10.11.1991, C-6/90 og C-9/90, Francovich, vedrørende medlemsstaternes erstatningsansvar for manglende gennemførelse af fællesskabsdirektiver, [org. s. 6] og af 5.3.1996, C-46/93 og C-48/93, Brasserie du Pêcheur og Factortame, generelt angående medlemsstaternes ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten).

Det skal tilføjes, at EU-rettens bestemmelser i henhold til effektivitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling skal anvendes i deres helhed, selv *ex officio* uden nogle former for processuelle hindringer [udelades] [*procedure*].

5. 13.-15. betragtning til direktiv 2002/98/EF angiver henholdsvis:
- Medlemsstaterne bør sikre, at der findes en hensigtsmæssig udpegelses-, godkendelses-, akkrediterings- eller licensmekanisme til sikring af, at blodcentrenes aktiviteter udføres i overensstemmelse med dette direktivs krav.
 - Medlemsstaterne bør indføre inspektion og kontrolforanstaltninger, der skal gennemføres af embedsmænd, som repræsenterer den kompetente myndighed, for at sikre, at blodcentre overholder dette direktiv.
 - Personale, der direkte beskæftiger sig med tapning, testning, behandling, opbevaring og distribution af blod og blodkomponenter, [org. s. 7] skal være kvalificeret og have en tidssvarende og relevant uddannelse, uden at dette anfægter gældende EF-bestemmelser om anerkendelse af faglige kvalifikationer og om beskyttelse af arbejdstagerne.
 - Artikel 1 definerer direktivets mål som følger: »I dette direktiv fastsættes standarder for kvaliteten og sikkerheden af humant blod og blodkomponenter med henblik på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.«
 - Artikel 4 bestemmer bl.a.: »1. Medlemsstaterne udpeger den myndighed eller de myndigheder, der har ansvaret for at gennemføre direktivets bestemmelser. 2. Dette direktiv er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater på deres område opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, som er i overensstemmelse med traktaten. [...]«
 - Artikel 5 foreskriver: »1. Medlemsstaterne sikrer, at aktiviteter i forbindelse med tapning og testning af humant blod og blodkomponenter, uanset anvendelsesformål, og i forbindelse med behandling, opbevaring og distribution heraf, hvis anvendelsesformålet er transfusion, udelukkende varetages af blodcentre, der er blevet udpeget, godkendt, akkrediteret eller har fået licens hertil af den kompetente myndighed.«

- Artikel 9, efter i stk. 1 at have defineret de specifikke opgaver, som skal varetages af den af blodcentret udpegede »ansvarlige person«, bestemmer i stk. 2: »Den ansvarlige person skal opfylde følgende mindstekrav til kvalifikationer: a) vedkommende skal være i besiddelse af **[org. s. 8]** et eksamensbevis eller lignende inden for lægevidenskab eller biologi, der godtgør, at vedkommende har gennemført en akademisk uddannelse eller en uddannelse, der sidestilles hermed i den pågældende medlemsstat[;] b) vedkommende skal besidde mindst to års praktisk erfaring på relevante områder efter afsluttet uddannelse erhvervet i et eller flere centre, som er godkendt til at udføre aktiviteter vedrørende tapning og/eller testning af humant blod og blodkomponenter eller behandling, opbevaring og distribution heraf.«
6. D.lgs. 20 dicembre 2007, n. 261, »Revisione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191, recante attuazione della direttiva 2002/98/CE che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti« (lovdekret nr. 261 af 20.12.2007, »Ændring af lovdekret nr. 191 af 19.8.2005 om gennemførelse af direktiv 2002/98/EF om fastsættelse af standarder for kvaliteten og sikkerheden ved tapning, testning, behandling, opbevaring og distribution af humant blod og blodkomponenter«):
- Artikel 2, stk. 1, litra e), definerer »blodcenter« således: strukturer og de respektive organisationsafdelinger, herunder dem, der udfører aktiviteter i forbindelse med tapning som fastsat i den gældende lovgivning ifølge de regionale organisationsmodeller, der uanset aspekt står for tapning og testning af humant blod eller blodkomponenter, uanset anvendelsesformål, og for behandling, opbevaring, distribution og tildeling heraf, hvis anvendelsesformålet er transfusion.
- Ifølge artikel 4 skal aktiviteter i forbindelse med tapning og testning af humant blod og blodkomponenter, herunder gennemførelsen af de i den gældende lovgivning fastsatte biologiske valideringstests, uanset anvendelsesformål, og i forbindelse med behandling, opbevaring, distribution og tildeling heraf, hvis anvendelsesformålet er transfusion, udelukkende varetages af specifikke **[org. s. 9]** centre, der er blevet godkendt og akkrediteret.
- Artikel 6, stk. 1, bestemmer, at den myndighed, hvorunder blodcentret henhører, udpeger den ansvarlige person og fastsætter dennes opgaver, og foreskriver endvidere i stk. 2: »Den ansvarlige person i stk. 1 er i besiddelse af et kandidateksamensbevis inden for lægevidenskab og opfylder kravene i den gældende lovgivning for at blive udpeget som chef for en kompleks struktur inden for blodtransfusionsmedicin.«
7. I overensstemmelse med den nationale lovgivning er personer med kandidateksamen i biologi således afskåret fra at blive udpeget som den ansvarlige person for et blodcenter, hvorimod direktivet som anført blandt de krav til

kvalifikationer, som skal være opfyldt for at opnå adgang til denne stilling, omhandler kandidateksamensbevis »inden for lægevidenskab eller biologi«.

[Udelades] Det er i øvrigt sandt, at direktivet fastsætter mindstekrav, og at medlemsstaterne derfor kan opretholde og indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, således at dommerkollegiet i relation til opbygningen af bestemmelsen skal undersøge, om direktivets artikel 9, stk. 2, direkte tildeler retten til at blive udpeget som den ansvarlige person for et blodcenter til personer med kandidateksamen i biologi på tilsvarende måde som til personer med kandidateksamen i lægevidenskab (såfremt de selv sagt har den fornødne erfaring) eller derimod overlader det til medlemsstaterne at vælge den ene eller den anden kategori som hævdet af henholdsvis appellanterne og statsministeriet.

I det første tilfælde er EU-direktivet ikke blevet gennemført nøjagtigt [org. s. 10] i den nationale retsorden, netop som biologerne har gjort gældende, idet de har fremhævet det diskriminerende udgangspunkt i bestemmelsen – hvorefter læger i absolut forstand anses for at være mere erfarne og kompetente – og tilføjet, at deres søgsmål ikke vedrører et simpelt tilfælde af anerkendelse af faglige kvalifikationer, men en egentlig tilsidesættelse fra statens side, der i strid med EU-retten afskærer dem fra at bestride chefstillingen.

I det andet tilfælde lægges derimod vægt på medlemsstatens skønsbeføjelse i forbindelse med valg af de personer, som betragtes som mest egnede til at bestride stillingen, hvilket ikke kan være genstand for domstolsprøvelse.

8. Da den korrekte fortolkning ikke er åbenbar, og henset til det systematiske kriterium med henvisning til den samlede ordning, hvori bestemmelsen er indeholdt, finder herværende Corte det nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål om fortolkning af EU-retten i henhold til artikel 267 TEUF:

»Skal bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, i direktiv 2002/98/EF om fastsættelse af standarder for kvaliteten og sikkerheden ved tapning, testning, behandling, opbevaring og distribution af humant blod og blodkomponenter fortolkes således, at bestemmelsen – når den blandt de øvrige mindstekrav til kvalifikationer for at blive udpeget som den ansvarlige person for et blodcenter fastsætter, at vedkommende skal være i besiddelse af et kandidateksamensbevis »inden for lægevidenskab eller biologi« – direkte tildeler personer med kandidateksamen i et af disse to fag retten til at bestride stillingen som den ansvarlige person [org. s. 11] for blodcentret?«

»Tillader eller er EU-retten i konsekvens heraf til hinder for, at den nationale lovgivning afskærer personer med kandidateksamen i biologi fra at bestride den ovennævnte stilling som den ansvarlige person for et blodcenter?«

[Udelades] [procedure]

[Udelades] Rom, den 7. november 2019.

[Udelades]

ARBEDSDOKUMENT