

**Mål C-940/19**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

30 december 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Conseil d'État (Frankrike)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

19 december 2019

**Klagande:**

Les Chirugiens-Dentistes de France  
Confédération des Syndicats médicaux français  
Fédération des Syndicats pharmaceutiques de France  
Syndicat des biologistes  
Syndicat des Médecins libéraux  
Conseil national de l'Ordre des Chirugiens-Dentistes  
Conseil national de l'Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes  
Conseil national de l'Ordre des Infirmiers

**Motparter:**

Ministre des Solidarités et de la Santé  
Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation  
Premiärministern

---

[utelämnas]

**REPUBLIKEN FRANKRIKE  
I DET FRANSKA FOLKETS  
NAMN**

[utelämnas]

**Conseil d'État** (Frankrike)  
(tvistemålsavdelningen, femte och sjätte  
tvistemålsavdelningen i förening)

[utelämnas]

Med beaktande av följande förfaranden:

1. [talan nr 416964] [utelämnas] Confédération nationale des syndicats dentaires, nu "Les chirurgiens-dentistes de France", Confédération des syndicats médicaux français, Fédération des syndicats pharmaceutiques de France, Syndicat des biologistes, Syndicat des laboratoires de biologie clinique och Syndicat des médecins libéraux et l'union dentaire yrkar att Conseil d'État ska

1°) på grund av maktnissbruk, ogiltigförklara artiklarna 1, 2, 4 och 6 i *dekret nr 2017-1520* av den 2 november 2017 om erkännande av yrkeskvalifikationer på hälsovårdsområdet och *förordningen från ministern för solidaritet och hälsa av den 4 december 2017* om förhandsanmälan om tillhandahållande av tjänster från medicinska yrken och från apotekare och av *samma ministers förordning av den 8 december 2017* om det yttrande som ska avges av kommittéerna för tillstånd att utöva verksamhet eller av yrkessammanslutningarna inom hälso- och sjukvården i fall av partiellt tillträde till yrket.

2°) [utelämnas] (yrkande avseende rättegångskostnader)

Chirurgiens-dentistes de France med flera hävdar att [**Orig. s. 2**]

– artikel L. 4002-3 i Code de la santé publique (nedan kallad folkhälsolagen), som är den rättsliga grunden för det angripna dekretet, är oförenlig med artikel 4f.6 i direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 i den mån den är tillämplig på yrkena läkare, tandläkare, barnmorska och sjuksköterska,

– det angripna dekretet och de angripna förordningarna därigenom, på ett rättsstridigt sätt, inkluderar partiellt tillträde till de yrken som omfattas av avdelning III kapitel III i direktivet.

[utelämnas] [*Syndicat des laboratoires de biologie clinique har frånträtt sin talan*]

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa yrkar att överklagandet ska ogillas. Ministern hävdar att överklagandet saknar stöd.

[utelämnas]

2. [talan nr 417078] [utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes yrkar att Conseil d'État ska

1°) ogiltigförklara samma *dekret av den 2 november 2017* på grund av maktmissbruk [utelämnas]

2°) [utelämnas] [rättegångskostnader]

[utelämnas] Ministern har gjort gällande att det angripna dekretet

– [utelämnas] [*åsidosättande av formföreskrifter*]

– grundas på artikel L. 4002-3 i folkhälsolagen, som är oförenlig med artikel 4f.6 i direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 i den mån den är tillämplig på yrkena läkare, tandläkare, sjuksköterska och barnmorska,

– [utelämnas] [*fråga om nationell rätt*]

– strider mot artikel L. 4002-4 i samma lag genom att föreskriva att samråd ska ske med en kommitté avseende ansökningar om partiellt tillträde, förutom att den yrkessammanslutning som eventuellt berörs ska tillfrågas, [**Orig. s. 3**]

– i samma lag inför en artikel R. 4002-4, vilken är rättsstridig i den mån som den gör det möjligt att ålägga den sökande att godta ett partiellt tillträde som denne inte har ansökt om,

– genom artikel 2 i samma lag infört bestämmelser som bygger på en uppenbart oriktig bedömning, eftersom de för de olika berörda yrkena och som innebär att en talan vid förvaltningsdomstol gentemot det beslut varigenom den behöriga myndigheten uttalar sig om den sökandes kunskaper i det franska språket.

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa har yrkat att ansökan ska ogillas. Ministern hävdar att ansökan saknar stöd.

[utelämnas] Ministern för högre utbildning, forskning och innovation har yrkat att talan ska ogillas. Ministern ansluter sig till de synpunkter som lämnats av ministern för solidaritet och hälsa.

Ansökan översändes till premiärministern och republikens president, vilka inte har inkommit med några yttranden.

3. [Talan nr 417937] [utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes yrkar att Conseil d'État ska

1°) på grund av maktmissbruk, ogiltigförklara *förordningen från ministern för solidaritet och hälsa av den 4 december 2017* om förhandsanmälan om tillhandahållande av tjänster från medicinska yrken och från apotekare, och

2°) [utelämnas] [rättegångskostnader]

[utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes har gjort gällande att den angripna förordningen

– [utelämnas] [*fråga om nationell rätt*]

– därigenom, på ett rättsstridigt sätt, inkluderar partiellt tillträde till de yrken som omfattas av avdelning III kapitel III i direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005,

– strider mot artikel L. 4112-7 i folkhälsolagen genom att yrkesutövare som är etablerade i en tredje stat tillåts att utöva verksamhet inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster,

– bygger på en uppenbart oriktig bedömning av de garantier för bevisvärde och äkthet som krävs för de handlingar genom vilka den sökande styrker att denne har utövat sitt yrke i den stat där denne varit verksam på heltid under tre år eller på deltid under en tid som sammanlagt uppgår till motsvarande tid. [**Orig. s. 4**]

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa har yrkat att ansökan ska ogillas. Ministern hävdar att ansökan saknar stöd.

4. [Talan nr 417963] [utelämnas] Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes yrkar att Conseil d'Etat ska

1°) ogiltigförklara *förordningen från ministern för solidaritet och hälsa av den 4 december 2017* om förhandsanmälan avseende tillhandahållande av tjänster från genetikkspecialister, sjukhusfysiker, receptarier och sjukhusreceptarier samt de yrken som anges i bok III i del IV i folkhälsolagen,

2°) [utelämnas][rättegångskostnader]

[utelämnas] Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes har gjort gällande att den angripna förordningen

– [utelämnas] [*fråga om rent nationell rätt*]

– strider mot artikel R. 4311-38 i folkhälsolagen, genom att förordningen inte kräver att det ska inges handlingar som gör det möjligt att försäkra sig om arten av och innehållet i den ursprungliga utbildning som genomgått, inte innehåller några uppgifter om platsen för utförandet av den första tjänsten, inte innehåller några uppgifter om tjänstens varaktighet och, slutligen, när det gäller yrkesförsäkring, inte kräver att det ska anges andra uppgifter än försäkringsbolagets namn och avtalets nummer,

– strider mot artikel L. 4321-11 i folkhälsolagen, eftersom det inte föreskrivs några bestämmelser om företeende av handlingar som styrker den sökandes språkkunskaper.

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa har yrkat att ansökan ska ogillas. Ministern hävdar att ansökan saknar stöd.

5. [Talan nr 418010] [utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes yrkar att Conseil d'État ska

1°) på grund av maktmissbruk, ogiltigförklara *förordningen från ministern för solidaritet och hälsa av den 8 december 2017* rörande vilka regionsprefekter som är behöriga att pröva ansökningar om tillstånd att utöva eller tillhandahålla tjänster inom yrkena inom hälso- och sjukvården, [**Orig. s. 5**]

2°) [utelämnas] [rättegångskostnader]

[utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes hävdar att den angripna förordningen är rättsstridig i den del den avser tandläkaryrket, vilket inte omfattas av det system för partiellt tillträde som föreskrivs i direktivet av den 7 september 2005.

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa har yrkat att ansökan ska ogillas. Ministern hävdar att ansökan saknar stöd.

6. [Talan nr 418013] [utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes yrkar att Conseil d'État ska

1°) på grund av maktmissbruk, ogiltigförklara *förordningen från ministern för solidaritet och hälsa av den 8 december 2017* om det yttrande som ska avges av kommittéerna för tillstånd att utöva verksamhet eller av yrkessammanslutningarna inom hälso- och sjukvården, i fall av partiellt tillträde till yrket.

2°) [utelämnas] [rättegångskostnader]

[utelämnas] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes har gjort gällande att den angripna förordningen

– är rättsstridig i den del den avser de yrken som omfattas av avdelning III kapitel III i direktivet, särskilt tandläkaryrket, eftersom dessa yrken inte omfattas av systemet med partiellt tillträde enligt artikel 4f.6 i direktiv 2005/36/EG,

[utelämnas] [anmärkning grundad på nationell rätt],

[utelämnas] [anmärkning grundad på nationell rätt],

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa har yrkat att ansökan ska ogillas. Ministern hävdar att ansökan saknar stöd. [**Orig. s. 6**]

7. [Talan nr 419746] [utelämnas] Conseil national de l'ordre des infirmiers yrkar att Conseil d'État ska

1°) ogiltigförklara det tysta beslut som följer av att ministern för solidaritet och hälsa inte uttalat sig om denna organisations begäran om omprövning från den 28 december 2017 med yrkande att dekret nr 2017-1520 av den 2 november 2017 och förordningen från ministern för solidaritet och hälsa av den 8 december 2017

om det yttrande som ska avges av kommittéerna för tillstånd att utöva verksamhet eller av yrkessammanslutningarna inom hälso- och sjukvården, i fall av partiellt tillträde till yrket, ska dras tillbaka.

2°) [utelämnas] [rättegångskostnader]

[utelämnas] Conseil national de l'ordre des infirmiers har hävdad att

[utelämnas] [*frågor om nationell rätt*]

– artikel L. 4002-3 i folkhälsolagen, som härrör från beslutet av den 19 januari 2017, är oförenlig med direktivet av den 7 september 2005, i den mån den är tillämplig på yrkena läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska och barnmorska, eftersom denna artikel utesluter de yrken som omfattas av avdelning III kapitel III i direktivet från mekanismen för partiellt tillträde,

– det angripna dekretet och de angripna förordningarna på ett rättsstridigt sätt utesluter möjligheten till partiellt tillträde vad avser de yrken som omfattas av avdelning III kapitel III i samma direktiv.

[utelämnas] Ministern för solidaritet och hälsa har yrkat att ansökan ska ogillas. Ministern hävdar att ansökan saknar stöd.

Ansökan översändes till premiärministern och republikens president, vilka inte har inkommit med några yttranden.

Med beaktande av de övriga handlingarna i målet,

Med beaktande av [**Orig. s. 7**]

– fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 267,

– Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2005/36/EG av den 7 september 2005.

– Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2013/55/EG av den 20 november 2013.

– folkhälsolagen,

– lag nr 2016-41 av den 26 januari 2016,

– lag nr 2018-132 av den 26 februari 2018,

– beslut nr 2016-1809 av den 22 december 2016,

– beslut nr 2017-50 av den 19 januari 2017,

– förvaltningsprocesslagen,

[utelämnas] [processuella överväganden]

Av följande skäl:

1. De ansökningar som avses ovan från Chirurgiens-dentistes de France med flera, Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes och Conseil national de l'ordre des infirmiers har till syfte att få liknande frågor prövade. Målen bör därför förenas och avgöras genom ett enda beslut.

[utelämnas]

2. [Syndicat des laboratoires de biologie clinique har frånträtt sin talan]

### Beträffande det angripna dekretet och de angripna förordningarna

3. I artikel 4f.1, som fogats till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013, föreskrivs följande:

*”Den mottagande medlemsstatens behöriga myndighet ska från fall till fall bevilja partiellt tillträde till en yrkesverksamhet på landets territorium, endast om följande villkor är uppfyllda: / a) Yrkesutövaren är fullt behörig [Orig. s. 8] att i ursprungsmedlemsstaten utöva den yrkesverksamhet för vilken partiellt tillträde söks i den mottagande medlemsstaten. / b) Skillnaderna mellan en lagligen utövad yrkesverksamhet i ursprungsmedlemsstaten och det reglerade yrket i den mottagande medlemsstaten är så stora att tillämpning av kompensationsåtgärder skulle innebära att den sökande måste fullfölja hela det utbildningsprogram som föreskrivs i den mottagande medlemsstaten för att få tillträde till hela det reglerade yrket i den medlemsstaten. / c) Yrkesverksamheten kan objektivt särskiljas från andra verksamheter som ingår i det reglerade yrket i den mottagande medlemsstaten. / Vid tillämpningen av led c ska den mottagande medlemsstatens behöriga myndighet beakta huruvida yrkesverksamheten kan utövas självständigt i ursprungsmedlemsstaten.”*

Genom beslutet av den 19 januari 2017 om erkännande av yrkeskvalifikationer på hälsovårdsområdet, som antogs för att införliva dessa bestämmelser med fransk rätt, infördes bland annat artiklarna L. 4002-3–L. 4002-6 i folkhälsolagen, vilka reglerar villkoren för partiellt tillträde till de vårddyrken som regleras i del 4 i denna lag. Dessa bestämmelser har fått lagstiftningsstatus genom att detta beslut ratificerades genom lag av den 26 februari 2018.

Sökandena har yrkat ogiltigförklaring, på grund av maktmissbruk, av dekretet av den 2 november 2017 om erkännande av yrkeskvalifikationer på hälsovårdsområdet, vilket antagits med stöd av dessa bestämmelser, samt av de förordningar som antagits av ministern för solidaritet och hälsa den 4 och den 8 december 2017, vilka antagits med tillämpning av detta dekret.

[utelämnas] [*prövning av dekretets formella lagenlighet*]

4.[utelämnas]

5. [utelämnas]

Beträffande *dekretets materiella lagenlighet*:

6. För det första föreskrivs följande i artikel R. 4002–2 i folkhälsolagen, vilken infördes i denna lag genom det omtvistade dekretet: Vid ansökningar om partiellt tillträde i etableringssyfte ska det – förutom det yttrande från den behöriga yrkessammanslutningen som i förekommande fall ska inhämtas – inhämtas yttranden från de kommittéer som med stöd av bestämmelserna i del 4 i folkhälsolagen angående de olika yrkena inom hälso- och sjukvården, ska uttala sig om individuella tillstånd att utöva ifrågavarande yrken.

7. Även om det i artikel L. 4002-4 i folkhälsolagen föreskrivs att de yrkessammanslutningar som i förekommande fall berörs ska rådfrågas, utgör denna omständighet inte hinder för att det i det angripna dekretet dessutom föreskrivs att de kommittéer som nämns i föregående punkt ska höras eller att det i dekretet preciseras vilka omständigheter som ska behandlas i de yttranden som avges av dessa kommittéer eller av dessa beslutsorgan. För det andra är det verkningslöst att anföra en grund om att artikel R. 4002-2 är rättsstridig, med motiveringen att denna artikel föreskriver att en yrkessammanslutning ska yttra sig över beslut som det ankommer på denna organisation att fatta, [**Orig. s. 9**] trots att den myndighet som är behörig att pröva en ansökan om tillstånd att utöva ett yrke är ministern och inte yrkessammanslutningen, som endast ska uttala sig om inskrivningen i dess register.

8. För det andra [*underkännande av grunden enligt vilken en hänvisning till en ministerförordning skulle strida mot bestämmelserna i folkhälsolagen, i vilka det föreskrivs att villkoren och tillämpningsföreskrifterna ska fastställas genom dekret av Conseil d'État*].

9. För det tredje föreskrivs följande i artikel R. 4002-4 i folkhälsolagen, vilken infördes i denna lag genom det angripna dekretet: ”*Vid ansökningar om tillträde i etableringssyfte ska det, när kommitténs yttrande innehåller ett mer restriktivt förslag om partiellt tillträde och den sökandes yrke regleras av en yrkessammanslutning, inhämtas yttrande från denna organisation enligt de villkor som anges i artikel R. 4002-3.*” I motsats till vad sökandena har hävdade har dessa bestämmelser varken till föremål eller till verkan att göra det tillåtet att tvinga en yrkesutövare som ansöker om tillstånd att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården i etableringssyfte att nöja sig med partiellt tillträde. Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den grunden att dessa bestämmelser, av detta skäl, är rättsstridiga.

10. För det fjärde föreskrivs i artikel R. 4112-1 i folkhälsolagen, för att en sökande ska kunna upptas i den förteckning som förs av yrkessammanslutningen för



läkare, tandläkare er och barnmorskor, att den sökande bland annat ska tillhandahålla ”*alla uppgifter som kan visa att [han] har de språkkunskaper som är nödvändiga för att utöva yrket*” och att det beslut som fattats av yrkessammanslutningens råd för departementet, att avslå ansökan om inskrivning, bland annat på grund av otillräckliga språkkunskaper, kan bli föremål för ett administrativt överklagande till det regionala eller interregionala rådet för denna yrkessammanslutning, sedan till det nationella rådet för denna organisation, varvid ett sådant överklagande måste inges innan talan kan väckas vid Conseil d’Etat.

11. Som en åtgärd för införlivandet av bestämmelserna i artikel 53 i direktivet av den 7 september 2005, enligt vilken ”*Alla kontroller av språkkunskaper ska stå i proportion till den verksamhet som ska utövas. Den berörda yrkesutövaren ska ha rätt att överklaga sådana kontroller enligt nationell lagstiftning.*” har det genom artikel 2 i det angripna dekretet i folkhälsolagen införts en artikel R. 4112-6-2, som är tillämplig på förfarandet för inskrivning i den förteckning som förs av yrkessammanslutningarna, enligt vilken ”Den behöriga myndighetens kontroll huruvida den sökande behärskar det franska språket ska leda till ett beslut som kan överklagas till den förvaltningsdomstol som är territoriellt behörig.” Conseil national de l’ordre des chirurgiens-dentistes har hävdats att resultatet av nämnda artikel, nämligen att det föreskrivs att yrkessammanslutningens råd för departementet ska fatta ett särskilt beslut om den sökandes språkkunskaper, tillsammans med en möjlighet att anföra ett särskilt rättsmedel mot detta beslut vid förvaltningsdomstol, innebär att det, på grund av att denna ordning samexisterar med det förfarande som nämns i punkt 10, uppstår en komplexitet i förfarandet för att bestrida ett avslag på en ansökan om inskrivning i en yrkessammanslutnings förteckning. Detta innebär dock inte att det angripna dekretet bygger på en uppenbart oriktig bedömning. [Orig. s. 10]

12. För det femte föreskrivs emellertid följande i artikel 4f.6 om partiellt tillträde, vilken infördes i direktivet av den 7 september 2005 genom direktivet av den 20 november 2013: ”*Denna artikel ska inte tillämpas på de yrkesutövare som omfattas av automatiskt erkännande av deras yrkeskvalifikationer enligt avdelning III kapitel II, III och IIIa.*” Avdelning III kapitel III i direktivet avser erkännande av yrkeskvalifikationer på grundval av samordning av minimikraven för utbildning, vilket avser bevis på formella kvalifikationer som läkare som ger tillträde till yrkesverksamhet som läkare med grundutbildning och som specialistläkare, som sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, som tandläkare, specialisttandläkare, barnmorska och apotekare. Dessa yrken utgör i Frankrike reglerade yrken som regleras i del 4 i folkhälsolagen. Enligt artikel L. 4002-3 i denna lag är det möjligt att få partiellt tillträde till samtliga vårdyrken som regleras i del 4 i samma lag, och följaktligen även till de yrken som omfattas av ordningen för automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer. Sökandena har hävdats att denna artikel därigenom är oförenlig med artikel 4f.6 i direktivet av den 7 september 2005, vilken citerats ovan. Svaret på frågan huruvida talan kan bifallas på denna grund beror således på huruvida denna artikel i direktivet ska förstås så, att den utesluter att en medlemsstat inför en möjlighet till partiellt tillträde till ett av de yrken som omfattas av den ordning för

automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer som föreskrivs i bestämmelserna i avdelning III kapitel III i samma direktiv.

13. Eftersom det angripna dekretet har antagits med stöd av bestämmelserna i artikel L. 4002-3 i folkhälsolagen, är denna fråga avgörande för lösningen av den tvist som Conseil d'Etat har att avgöra och som är förenad med betydande svårigheter. Det finns följaktligen anledning att hänskjuta ärendet till Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och att fram till dess vilandeförklara målet vad avser de yrkanden som framställts av Confédération nationale des syndicats dentaires med flera avseende det angripna dekretet

Vad beträffar de angripna förordningarna gäller följande:

14. Eftersom lagenligheten av de angripna förordningarna är beroende av lagenligheten av det dekret som utgör deras rättsliga grund, ska målet även vilandeförklaras vad avser yrkandena om ogiltigförklaring av dessa förordningar fram till dess att Europeiska unionens domstol har tagit ställning till den tolkningsfråga som ställts till den.

BESLUTAT FÖLJANDE:

[utelämnas]

[utelämnas] Målet vilandeförklaras till dess att Europeiska unionens domstol har yttrat sig över följande fråga: **[Orig. s. 11]**

Utesluter artikel 4f.6 i direktiv 2005/36/EG att en medlemsstat inför en möjlighet till partiellt tillträde till ett av de yrken som omfattas av den ordning för automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer som föreskrivs i bestämmelserna i kapitel III i avdelning III i samma direktiv?

[utelämnas] [*sedvanliga handläggningsfraser*]

Beslut fattat vid förhandlingen den 29 november 2019. [utelämnas]

Avkunnat vid offentligt sammanträde den 19 december 2019.

[utelämnas]