Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GERARD HOGAN
vom 1. Oktober 2020[1]

Rechtssache C-940/19

Les Chirurgiens-Dentistes de France,
Confédération des Syndicats médicaux français,
Fédération des Syndicats pharmaceutiques de France,
Syndicat des Biologistes,
Syndicat des Médecins libéraux,
Union dentaire,
Conseil national de l'Ordre des Chirurgiens-Dentistes,
Conseil national de l'Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes,
Conseil national de l'Ordre des Infirmiers
gegen
Ministre des Solidarités et de la Santé,
Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation,
Premier ministre

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Frankreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Anerkennung von Berufsqualifikationen – Richtlinie 2005/36/EG – Art. 4f Abs. 6 – Nationale Vorschrift, die partiellen Zugang zu bestimmten Berufen im Gesundheitsbereich einführt"

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen[2], in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung")[3] geänderten Fassung. Diese Vorschrift erlaubt erstmalig partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit im Zusammenhang mit einem System gegenseitiger Anerkennung von Qualifikationen.

1 Originalsprache: Englisch.

2 ABl. 2005, L 255, S. 22.

3 ABl. 2013, L 354, S. 132.

2. Auch wenn die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen allgemein als eine der großen Errungenschaften des Binnenmarkts angesehen wird, sollte auch bedacht werden, dass diese mit ihren eigenen Schwierigkeiten einherging. Eine Problematik, die sich herausstellte, ist die, dass die Erfahrung gezeigt hat, dass in jedem Mitgliedstaat eine Vielzahl von Unterkategorien und Fachgebieten in verschiedenen Berufen existieren können. In vielen Fällen mag es sein, dass diese spezialisierten Berufsausübenden nicht die für die Eignung zur Anerkennung vollständiger beruflicher Zwecke in einem anderen Mitgliedstaat erforderlichen Qualifikationen besitzen.

3. Wie wir hier sehen werden, hat der Unionsgesetzgeber das Konzept des partiellen Zugangs gerade zur Behebung dieses speziellen Problems eingeführt, um mit diesen Unterkategorien und Fachgebieten umzugehen. Da die Zahnmedizin den Hintergrund dieser Rechtssache bildet, sind Dentalhygieniker ein Paradebeispiel. Ein qualifizierter Dentalhygieniker mag es sich wünschen, in einem anderen Mitgliedstaat zu praktizieren, aber feststellen, dass er oder sie nicht hierzu berechtigt ist, ohne sich auch zum Zahnarzt ausbilden zu lassen. Die Vorschrift des partiellen Zugangs in der jüngst erlassenen Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen soll dieses Problem lösen.

4. Dieses Ersuchen wurde im Zusammenhang mit durch die Confédération nationale des Syndicats dentaires, jetzt Les Chirurgiens-Dentistes de France, und andere Organisationen, die im Gesundheitswesen tätige Berufsangehörige vertreten, erhobenen Klagen gestellt. Beklagte in diesen Verfahren sind die Ministre des Solidarités et de la Santé (Ministerin für soziale Angelegenheiten und für Gesundheit), die Ministre de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Ministerin für Hochschulbildung, Forschung und Innovation) und der Premier Ministre (Premierminister). Die Kläger tragen letztlich vor, dass die französische Regierung durch die Art und Weise, in welcher einige Rechtsakte die Bestimmungen der Richtlinie 2013/55 in französisches nationales Recht umsetzen sollten, rechtswidrig gehandelt habe.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 2013/55

5. Der siebte Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/55 lautet:

„Die Richtlinie 2005/36/EG gilt nur für Berufsangehörige, die denselben Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen. In einigen Fällen sind die betreffenden Tätigkeiten Teil eines Berufs, der im Aufnahmemitgliedstaat ein breiteres Spektrum von Tätigkeiten als im Herkunftsmitgliedstaat umfasst. Sind die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsfeldern so groß, dass der Berufsangehörige ein vollständiges Ausbildungsprogramm absolvieren müsste, um die Lücken auszugleichen, und stellt dieser Berufsangehörige einen entsprechenden Antrag, so sollte ein Aufnahmemitgliedstaat unter diesen besonderen Umständen partiellen Zugang gewähren. Aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den Artikeln 49 und 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die sich möglicherweise noch weiter entwickeln wird, sollte jedoch ein Mitgliedstaat den partiellen Zugang verweigern können. Dies könnte insbesondere bei Gesundheitsberufen der Fall sein, sofern sie Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder die Patientensicherheit haben. Die Gewährung partiellen Zugangs sollte das Recht der Sozialpartner, sich zu organisieren, unberührt lassen."

2. Richtlinie 2005/36

6. Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2005/36 bestimmt:

„Diese Richtlinie legt die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft (im Folgenden: Aufnahmemitgliedstaat), für den Zugang zu diesem Beruf und dessen Ausübung die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten (im Folgenden: Herkunftsmitgliedstaat) erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt, die ihren Inhaber berechtigen, dort denselben Beruf auszuüben.

Mit dieser Richtlinie werden auch Regeln über den partiellen Zugang zu einem reglementierten Beruf sowie die Anerkennung von in einem anderen Mitgliedstaat absolvierten Berufspraktika festgelegt.“

7. Art. 4 („Wirkungen der Anerkennung“) der Richtlinie 2005/36 sieht vor:

„(1) Die Anerkennung der Berufsqualifikationen durch den Aufnahmemitgliedstaat ermöglicht es den begünstigten Personen, in diesem Mitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert sind, aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben.

(2) Für die Zwecke dieser Richtlinie ist der Beruf, den der Antragsteller im Aufnahmemitgliedstaat ausüben möchte, derselbe wie derjenige, für den er in seinem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, wenn die Tätigkeiten, die er umfasst, vergleichbar sind.

(3) Abweichend von Absatz 1 wird partieller Zugang zu einem Beruf im Aufnahmemitgliedstaat unter den in Artikel 4f genannten Bedingungen gewährt.“

8. Art. 4f („Partieller Zugang“) der Richtlinie 2005/36, der durch die Richtlinie 2013/55 eingeführt wurde, lautet:

„(1) Die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats gewährt auf Einzelfallbasis partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit im Hoheitsgebiet dieses Staates nur, wenn alle folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) der Berufsangehörige ist ohne Einschränkung qualifiziert, im Herkunftsmitgliedstaat die berufliche Tätigkeit auszuüben, für die im Aufnahmemitgliedstaat ein partieller Zugang begehrt wird;

b) die Unterschiede zwischen der rechtmäßig ausgeübten Berufstätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat und dem reglementierten Beruf im Aufnahmemitgliedstaat sind so groß, dass die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen der Anforderung an den Antragsteller gleichkäme, das vollständige Ausbildungsprogramm im Aufnahmemitgliedstaat zu durchlaufen, um Zugang zum ganzen reglementierten Beruf im Aufnahmemitgliedstaat zu erlangen;

c) die Berufstätigkeit lässt sich objektiv von anderen im Aufnahmemitgliedstaat unter den reglementierten Beruf fallenden Tätigkeiten trennen.

Für die Zwecke von Buchstabe c berücksichtigt die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats, ob die berufliche Tätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat eigenständig ausgeübt werden kann.

(2) Der partielle Zugang kann verweigert werden, wenn diese Verweigerung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinaus geht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

(3) Anträge für die Zwecke der Niederlassung in einem Aufnahmemitgliedstaat werden gemäß Titel III Kapitel I und IV geprüft.

(4) Anträge für die Zwecke der vorübergehenden und gelegentlichen Erbringung von Dienstleistungen im Aufnahmemitgliedstaat im Zusammenhang mit Berufstätigkeiten, die die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berühren, werden gemäß Titel II geprüft.

(5) Abweichend von Artikel 7 Absatz 4 Unterabsatz 6 und Artikel 52 Absatz 1 wird die Berufstätigkeit unter der Berufsbezeichnung des Herkunftsmitgliedstaats ausgeübt, sobald partieller Zugang gewährt worden ist. Der Aufnahmemitgliedstaat kann vorschreiben, dass die Berufsbezeichnung in den Sprachen des Aufnahmemitgliedstaats benutzt wird. Berufsangehörige, denen partieller Zugang gewährt wurde, müssen den Empfängern der Dienstleistung eindeutig den Umfang ihrer beruflichen Tätigkeiten angeben.

(6) Dieser Artikel gilt nicht für Berufsangehörige, für die die automatische Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen nach Titel III Kapitel II, III und IIIa gilt."

9. Art. 21 Abs. 1 („Grundsatz der automatischen Anerkennung") der Richtlinie 2005/36 bestimmt:

„Jeder Mitgliedstaat erkennt die in Anhang V unter den Nummern 5.1.1., 5.1.2., 5.2.2., 5.3.2., 5.3.3., 5.4.2., 5.6.2. und 5.7.1. aufgeführten Ausbildungsnachweise an, die die Mindestanforderungen für die Ausbildung nach den Artikeln 24, 25, 31, 34, 35, 38, 44 und 46 erfüllen und die Aufnahme der beruflichen Tätigkeiten des Arztes mit Grundausbildung und des Facharztes, der Krankenschwester und des Krankenpflegers für allgemeine Pflege, des Zahnarztes und Fachzahnarztes, des Tierarztes, des Apothekers und des Architekten gestatten, und verleiht diesen Nachweisen in Bezug auf die Aufnahme und Ausübung der beruflichen Tätigkeiten in seinem Hoheitsgebiet dieselbe Wirkung wie den von ihm ausgestellten Ausbildungsnachweisen.

…"

B. Französisches Recht

10. Die Ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (Verordnung Nr. 2017-50 vom 19. Januar 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der Gesundheit) wurde zur Umsetzung der Richtlinie 2013/55 in französisches Recht erlassen. Mit ihr wurden die Art. L. 4002-3 bis L. 4002-6 in den Code de la santé publique (Gesetzbuch über die öffentliche Gesundheit) eingeführt.

11. Art. L. 4002-3 des Code de la santé publique eröffnet die Möglichkeit des partiellen Zugangs zu allen in seinem Vierten Teil geregelten Gesundheitsberufen, also auch zu den Berufen, für die der Mechanismus der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen gilt.

12. Das Décret du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (Dekret Nr. 2017-1520 vom 2. November 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der Gesundheit) wurde zur Umsetzung insbesondere von Art. L. 4002-3 des Code de la santé publique erlassen. Die Erlasse der Ministerin für soziale Angelegenheiten und für Gesundheit vom 4. und 8. Dezember 2017 ergingen zur Umsetzung des Dekrets Nr. 2017-1520 vom 2. November 2017.

III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

13. Die Chirurgiens-Dentistes de France und die weiteren vorgenannten Vereinigungen haben mehrere Klagen wegen Überschreitung von Befugnissen beim Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) erhoben, mit denen sie, je nach Fall, die vollständige oder teilweise Nichtigerklärung des Dekrets Nr. 2017-1520 vom 2. November 2017, und/oder die Nichtigerklärung des Erlasses der Ministerin für soziale Angelegenheiten und für Gesundheit vom 4. Dezember 2017, und/oder die Nichtigerklärung des Erlasses der Ministerin für soziale Angelegenheiten und für Gesundheit vom 8. Dezember 2017 beantragen.

14. Zur Begründung ihrer Klage führten die Kläger u. a. an, dass die oben genannten nationalen Rechtsvorschriften in rechtswidriger Weise die unter Titel III Kapitel III der Richtlinie 2005/36 fallenden Berufe, nämlich Berufe, für die der Mechanismus der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen gilt, in den Anwendungsbereich des partiellen Zugangs einbezögen.

15. Da diese Vorschriften auf der die Richtlinie 2013/55 in französisches Recht umsetzenden Verordnung basierten, entschied das nationale Gericht, dass die Frage, ob Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 – eingeführt durch die Richtlinie 2013/55 – einen Mitgliedstaat daran hindere, die Möglichkeit des partiellen Zugangs zu einem dieser Berufe einzuführen, demnach für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich sei.

IV. Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof

16. Unter diesen Umständen hat der Conseil d'État (Staatsrat) mit Entscheidung vom 19. Dezember 2019, die am 30. Dezember 2019 beim Gerichtshof eingegangen ist, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Hindert Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 einen Mitgliedstaat daran, die Möglichkeit des partiellen Zugangs zu einem der Berufe einzuführen, auf die der in Titel III Kapitel III der Richtlinie vorgesehene Mechanismus der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen Anwendung findet?

17. Die Chirurgiens-Dentistes de France, der Conseil national de l'Ordre des Chirurgiens-Dentistes, der Conseil national de l'Ordre des Infirmiers, die französische, die tschechische und die österreichische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

18. Nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens ist der Gerichtshof zu dem Ergebnis gelangt, dass er ausreichend unterrichtet sei, um gemäß Art. 76 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden.

V. Würdigung

19. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere dem Urteil vom 19. Januar 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), und, im Bereich des Gesundheitswesens, dem Urteil vom 27. Juni 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), folgend, führte der Unionsgesetzgeber das Konzept des „partiellen Zugangs" zu einer Berufstätigkeit in die Richtlinie 2005/36 ein. Danach hat die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats nach Art. 4f Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 nun auf Einzelfallbasis und wenn die in der Vorschrift festgelegten Bedingungen erfüllt sind partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit in dessen Hoheitsgebiet zu gewähren.

20. Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 bestimmt allerdings, dass dieser Artikel „nicht für Berufsangehörige [gilt], für die die automatische Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen nach Titel III Kapitel II, III und IIIa gilt".

21. Mit seiner Frage möchte der Conseil d'État (Staatsrat) konkret in Erfahrung bringen, ob Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 den partiellen Zugang zu einem der Berufe verhindert, auf den der durch die Bestimmungen nach Titel III Kapitel III der Richtlinie festgelegte Mechanismus der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen Anwendung findet.

22. In Anbetracht des Wortlauts der Vorschriften der fraglichen Richtlinie, ihrer Systematik und ihres Gesamtsystems sowie der mit ihnen verfolgten Ziele bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof diese Frage verneinen sollte. Zu dieser Schlussfolgerung gelange ich aus den folgenden Gründen.

23. Als Erstes ist im Hinblick auf den Wortlaut von Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 festzustellen, dass der Gesetzgeber im Gegensatz zu anderen Vorschriften dieser Richtlinie den Begriff „Berufsangehörige", statt „Berufe", verwendet hat [4]. Dieser Wortlaut scheint bewusst gewählt zu sein. Während der Vorschlag der Kommission keine dem heutigen Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 entsprechende Vorschrift enthielt, schlug das Europäische Parlament eine Änderung vor, um „bestimmte Berufe" gänzlich, und nicht auf Einzelfallbasis, vom partiellen Zugang auszuschließen [5]. Nach einer Einigung zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen wurde jedoch dem Begriff „Berufsangehörige" der Vorzug gegeben.

24. Da der Begriff „Berufsangehörige" in der Richtlinie 2005/36 nicht definiert ist, sind seine Bedeutung und Tragweite nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch zu bestimmen, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Zusammenhang er verwendet wird und welche Ziele mit der Regelung verfolgt werden, zu der er gehört [6].

25. Vor diesem Hintergrund soll der in Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 gewählte Wortlaut zu einer Beschränkung des Anwendungsbereichs der in dieser Vorschrift enthaltenen Ausnahmeregelung für Berufsangehörige – d. h. Personen führen, die eine der in Titel III Kapitel II, III und IIIa der Richtlinie 2005/36 genannten Berufe ausüben und für die als solche die automatische Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen nach den in der Richtlinie festgelegten Bedingungen gilt – und nicht für den Beruf in seiner Gesamtheit.

26. Als Zweites bestätigt eine Prüfung der Systematik von Art. 4f der Richtlinie 2005/36 diese Auslegung, da eine solche Analyse des Zusammenhangs oder systematische Betrachtung voraussetzt, dass die einen Artikel bildenden Absätze eine Gesamtheit darstellen, deren Bestimmungen nicht isoliert betrachtet werden können [7].

27. In diesem Zusammenhang ist unbestreitbar, dass Art. 4f Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 den Grundsatz partiellen Zugangs zu Berufstätigkeiten begründet und die Bedingungen festlegt, unter welchen ein solcher partieller Zugang gewährt wird, während der Abs. 2 die Möglichkeit vorsieht, den partiellen Zugang aufgrund von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zu verweigern. Art. 4f Abs. 3 und 4 der Richtlinie erläutern das Verfahren, nach dem die Anträge zu prüfen sind, und Abs. 5

4 Siehe zum Vergleich Art. 6 Buchst. a, Art. 7 Abs. 4 oder Art. 10 der Richtlinie 2005/36.

5 Vgl. den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarktinformationssystems (KOM[2011] 883 endg.) und den Änderungsantrag 34 im Entwurf des Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz vom 16. Juli 2012 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarktinformationssystems (2011/0435 [COD]).

6 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juni 2018, Louboutin und Christian Louboutin (C-163/16, EU:C:2018:423, Rn. 20).

7 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. September 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, Rn. 25).

regelt, unter welcher Berufsbezeichnung die Berufstätigkeit auszuüben ist und welche Informationen dem Empfänger der Dienstleistung mitzuteilen sind. Der sechste und letzte Absatz bestimmt sodann, dass diese Bestimmungen von Art. 4f nicht auf Berufsangehörige Anwendung finden, für die die automatische Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen nach Titel III Kapitel II, III und IIIa gilt. Aus diesem Aufbau wird deutlich, dass Abs. 6 eine Ausnahme von dem in Abs. 1 niedergelegten und in den weiteren Absätzen ausgestalteten Grundsatz darstellt. Als Ausnahme vom Grundsatz des partiellen Zugangs ist Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 daher eng auszulegen.

28. Als Drittes führt das von Art. 4f der Richtlinie 2005/36 und im weiteren Sinne das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel zu derselben Auslegung.

29. Zum Gegenstand der Richtlinie 2005/36 hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass diese bezwecke, es dem Inhaber einer Berufsqualifikation, die ihm in seinem Herkunftsmitgliedstaat die Aufnahme eines reglementierten Berufs erlaube, zu ermöglichen, im Aufnahmemitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den er in seinem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, aufzunehmen [8].

30. Hinsichtlich des Ziels von Art. 4f der Richtlinie 2005/36 lässt sich erstens ergänzen, dass die Richtlinie, mit der diese Vorschrift eingeführt wurde – nämlich die Richtlinie 2013/55 – auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 AEUV erlassen wurde. Dem Wortlaut der letztgenannten Bestimmung ist jedoch zu entnehmen, dass der Zweck auf dieser Grundlage erlassener Richtlinien darin besteht, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen dadurch zu erleichtern, dass sie gemeinsame Regeln und Kriterien aufstellen, die so weit wie möglich zu deren automatischer Anerkennung führen [9]. Zweitens bestätigt der siebte Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/55, dass die Gewährung partiellen Zugangs – zu Berufen, bei denen die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsfeldern im Herkunftsmitgliedstaat des Berufsangehörigen und dem Aufnahmestaat so groß sind, dass der Berufsangehörige ein vollständiges Ausbildungsprogramm absolvieren müsste, um die Lücken auszugleichen – eindeutig Teil des Ziels der vereinfachten gegenseitigen Anerkennung ist.

31. In diesem Kontext bedeutet eine Harmonisierung der Berufsqualifikationen, die für die automatische Anerkennung von Berufen notwendig sind, deren Tätigkeitsfeld in der Richtlinie klar definiert wird – etwa dem des Zahnarztes [10] – meines Erachtens nicht, dass einige Mitgliedstaaten die parallele und eigenständige Ausübung einiger der von der Definition des „harmonisierten Berufs“ umfassten Tätigkeiten nicht akzeptieren [11]. Es liefe jedoch den erwähnten Zielen zuwider, solche Berufsangehörige an der Berufsausübung in einem anderen Mitgliedstaat unter dem alleinigen Vorwand zu hindern, dass diese Tätigkeit eine derer ist, die von einem anderen Beruf mit einem größeren Tätigkeitsfeld abgedeckt wird.

32. Durch die Einführung des partiellen Zugangs mit der Richtlinie 2005/36 lässt sich meiner Ansicht nach nicht mehr die Rechtsprechung anwenden, die auf den Vorläuferrichtlinien beruht, die nicht die Schaffung einer Kategorie von Berufstätigen vorsahen, die keiner der in den damals anwendbaren Richtlinien aufgeführten Kategorien entsprachen [12].

8 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. April 2015, Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239, Rn. 36 und 44).

9 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Januar 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, Rn. 23).

10 Nach Art. 36 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 und für die Zwecke dieser Richtlinie „sind Tätigkeiten des Zahnarztes die in Absatz 3 definierten Tätigkeiten, die unter den in Anhang V Nummer 5.3.2. aufgeführten Berufsbezeichnungen ausgeübt werden“.

11 Ein gutes Beispiel hierfür ist die von der Kommission angeführte Situation der belgischen Dentalhygieniker.

12 Vgl. Beschluss vom 17. Oktober 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, Rn. 28, 30 und 31).

33. Entgegen dem von den Klägern der Ausgangsverfahren auf die eine oder andere Weise geltend gemachten Vorbringen sehe ich nicht, inwiefern die Bewilligung partiellen Zugangs zu Tätigkeiten, die von Berufen erfasst werden, für die die automatische Anerkennung der Berufsqualifikationen nach Titel III Kapitel II, III und IIIa der Richtlinie 2005/36 gilt, der vom Gesetzgeber angestrebten Harmonisierung zuwiderliefe. Dass diese Berufe aus verschiedenen Tätigkeiten bestehen können, die aus objektiver Sicht von den vom „harmonisierten Beruf" umfassten Tätigkeiten losgelöst sind und die als solche unabhängig ausgeübt werden, steht einer derartigen Harmonisierung nicht entgegen.

34. Dagegen muss eine Person – der „Berufsangehörige" im Sinne von Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 –, die sämtliche für die Ausübung eines der von der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen umfassten Berufe notwendigen Qualifikationen vorweisen kann, zwangsläufig zur Ausübung aller Tätigkeiten zugelassen werden, die von dem fraglichen Beruf abgedeckt werden. Auf diese Weise wird die Wirksamkeit – der *effet utile* – der Richtlinie 2005/36 gewahrt, und so verstehe ich das Verbot partiellen Zugangs, auf das in Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 Bezug genommen wird.

35. Auch wenn die Richtlinie 2005/36 die Berufe, für die die Qualifikationen harmonisiert wurden, gesamtheitlich behandelt, erkennt sie doch die Gegebenheit an, dass es in zahlreichen Mitgliedstaaten verschiedene Berufstätigkeiten gibt, die unter der Rubrik eines einzigen Berufs ausgeübt werden. Natürlich können diese Berufstätigkeiten eine entsprechende Ausbildung voraussetzen. Die Richtlinie 2005/36 schließt nämlich z. B. nicht aus, dass eine fachärztliche Weiterbildung, deren Bezeichnung keiner der in Anhang V dieser Richtlinie aufgeführten entspricht, sowohl Personen, die nur eine ärztliche Grundausbildung abgeschlossen haben, als auch solchen offensteht, die nur ein Studium im Rahmen der zahnärztlichen Grundausbildung abgeschlossen haben und als gültig haben anerkennen lassen [13], selbst wenn in diesem Fall eine solche Weiterbildung nicht zur Ausstellung eines Nachweises über die Ausbildung zum Arzt mit Grundausbildung oder eines Nachweises über die Ausbildung zum Zahnarzt mit Grundausbildung führen kann [14].

36. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, dass – wie bei anderen Berufen, auf die der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 19. Januar 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), und vom 27. Juni 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), Bezug genommen hat – dann, wenn die fragliche Tätigkeit objektiv von der Gesamtheit der Tätigkeiten getrennt werden kann, die der in den Vorschriften von Titel III Kapitel III dieser Richtlinie festgesetzte Mechanismus für die automatische Anerkennung von Berufsqualifikationen umfasst, die abschreckende Wirkung eines Ausschlusses jeder Möglichkeit eines partiellen Zugangs schwerer wiegt als die Befürchtung, dass die Dienstleistungsempfänger verletzt oder das, was auf der Ebene des Gesundheitsschutzes erforderlich ist, beeinträchtigt werden könnten [15].

37. In einem solchen Fall können diese berechtigten Ziele mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden, insbesondere mit der Verpflichtung, die ursprüngliche Berufsbezeichnung oder die Ausbildungsbezeichnung sowohl in der Sprache, in der sie erteilt wurde, und in der ursprünglichen Form als auch in der Amtssprache des Aufnahmemitgliedstaats zu führen [16]. Diese Schutzmaßnahme ist nun ausdrücklich in Art. 4f Abs. 5 der Richtlinie 2005/36 enthalten. Diese Bestimmung ergänzt zusätzlich, dass Berufsangehörige, denen partieller Zugang gewährt wurde, den Empfängern der Dienstleistung eindeutig den Umfang ihrer beruflichen Tätigkeiten angeben müssen. Überdies sei

13 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. September 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, Rn. 39).

14 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. September 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, Rn. 40).

15 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Januar 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, Rn. 38), und vom 27. Juni 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, Rn. 30 und 34).

16 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Januar 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, Rn. 38).

daran erinnert, dass der partielle Zugang nur auf Einzelfallbasis gewährt werden kann und dass die Mitgliedstaaten nach Art. 4f Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 ohnehin den partiellen Zugang aufgrund von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, wie etwa der öffentlichen Gesundheit, verweigern können.

38. Folglich bin ich aus den dargelegten Gründen der Auffassung, dass Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36 einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, partiellen Zugang zu einem der Berufe zu ermöglichen, auf die der in Titel III Kapitel III der Richtlinie vorgesehene Mechanismus der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen Anwendung findet.

VI. Ergebnis

39. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor, die vom Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Art. 4f Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 geänderten Fassung hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, partiellen Zugang zu einem der Berufe zu ermöglichen, auf die der in Titel III Kapitel III der Richtlinie vorgesehene Mechanismus der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen Anwendung findet.