Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

28. april 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – arbejdskraftens frie bevægelighed – artikel 45 TEUF – forordning (EU) nr. 492/2011 – artikel 7, stk. 2 – ligebehandling – nationalt system til anerkendelse af sundhedspersoners faglige udvikling – manglende hensyntagen til erhvervserfaring opnået inden for sundhedsvæsenet i en anden medlemsstat – hindring«

I sag C-86/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i Castilla y León, Spanien) ved afgørelse af 4. februar 2021, indgået til Domstolen den 11. februar 2021, i sagen

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

mod

Delia,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Ziemele, og dommerne A. Arabadjiev (refererende dommer) og A. Kumin,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Gerencia Regional de Salud de Castilla y León ved D. Vélez Berzosa, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved I. Galindo Martín og B.-R. Killmann, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: spansk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF og af artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Delia og generaldirektøren for Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (det regionale direktorat for sundhed i Castilla y León, Spanien) vedrørende sidstnævntes afslag på at tage hensyn til den erhvervserfaring, som den berørte havde opnået i Portugal, med henblik på beregningen af hendes anciennitet i forbindelse med anerkendelsen af hendes faglige udvikling.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Kapitel I i forordning nr. 492/2011 har overskriften »Beskæftigelse, ligebehandling og arbejdstagerens familie«. Denne forordnings artikel 7, der er indeholdt i dette kapitels afsnit 2 med overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligebehandling«, bestemmer i stk. 1:

»En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.«

Spansk ret

4 Artikel 44 i Ley 14/1986, General de Sanidad (den almindelige lov nr. 14/1986 om sundhed) af 25. april 1986 (BOE nr. 102 af 29.4.1986, s. 15207), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, definerer det nationale sundhedssystem således:

»1. Alle offentlige institutioner og tjenester på sundhedsområdet henhører under det nationale sundhedssystem.

2. Det nationale sundhedssystem udgøres af alle sundhedstjenester i den nationale administration og i de selvstyrende regioner i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.«

5 Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización (kongeligt dekret nr. 184/2015 af 13. marts 2015 om fastsættelse af et samlet katalog over ækvivalenter til de faglige kategorier for vedtægtsansat personale i sundhedstjenesterne samt ajourføring heraf) (BOE nr. 83 af 7.4.2015, s. 29447), i den affattelse, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, fastsætter en oversigt over faglige kategoriers ækvivalenser, som gør det muligt for vedtægtsansat personale at få adgang til ledige stillinger i andre sundhedstjenester, idet kvaliteten af plejen herved forbedres, og mobiliteten i

hele det nationale sundhedssystem effektivt sikres, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 43 i Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (lov nr. 16/2003 om sammenhæng og kvalitet i det nationale sundhedssystem), af 28. maj 2003 (BOE nr. 128 af 29.5.2003, s. 20567), i den affattelse, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen.

6 Artikel 37 i Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias (lov nr. 44/2003 om tilrettelæggelse af sundhedsfagene), af 21. november 2003 (BOE nr. 280 af 22.11.2003, s. 41442), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov nr. 44/2003«), som vedrører anerkendelse af den faglige udvikling, bestemmer:

»1. Systemet til anerkendelse af sundhedspersoners faglige udvikling, der er omhandlet i denne lovs artikel 6 og 7, indføres hermed. Dette system består i offentligt, udtrykkeligt og individuelt at anerkende den faglige udvikling, som en sundhedsperson har opnået med hensyn til viden, erfaring inden for sundheds-, undervisnings- og forskningsaktiviteter samt opfyldelse af forsknings- og behandlingsmål i den organisation, hvor denne sundhedsperson leverer sine tjenesteydelser.

[…]

3. Sundhedspersoner, som er etableret eller leverer deres tjenesteydelser på det nationale område, kan efter eget ønske få adgang til systemet.«

7 Artikel 38 i lov nr. 44/2003 regulerer visse almindelige principper vedrørende anerkendelse af den faglige udvikling som følger:

»1. Sundhedsmyndighederne regulerer med hensyn til deres egne centre og institutioner anerkendelsen af den faglige udvikling under overholdelse af følgende almindelige principper:

[…]

b) Opnåelsen af den første lønklasse og adgang til højere lønklasser kræver en positiv bedømmelse af den pågældendes meritter, henset til vedkommendes viden, kompetencer, dokumenterede videreuddannelse samt undervisnings- og forskningsaktiviteter. Ved denne bedømmelse skal der ligeledes tages hensyn til resultaterne af den pågældendes plejeaktiviteter, til kvaliteten heraf og til overholdelsen af de indikatorer, der er fastsat med henblik herpå, samt til den pågældendes deltagelse i klinisk behandling, som defineret i artikel 10 i lov nr. 44/2003.

[…]«

8 For så vidt angår Comunidad Autónoma de Castilla y León (den selvstyrende region Castilla y León, Spanien) er den gældende ordning fastsat i Decreto 43/2009, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León (dekret nr. 43/2009 om karriereforløb for vedtægtsansat personale i sundhedscentre og -institutioner i Castilla y Leóns sundhedsvæsen) af 3. juli 2009 (BOCYL nr. 125 af 3.7.2009, s. 20084), i den affattelse, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen (herefter »dekret nr. 43/2009«), der i artikel 6 bestemmer følgende:

»1. Anerkendelsen af den faglige udvikling i Castilla y Leóns sundhedsvæsen foretages ifølge fire lønklasser.

2. De krævede betingelser for at opnå den første lønklasse eller for at få adgang til enhver af de højere lønklasser er følgende:

a) være fastansat i henhold til vedtægten i den faglige udviklingskategori, hvor ansøgeren ansøger om adgang til første lønklasse eller til højere lønklasser i henhold til de nærmere regler for den pågældende faglige udviklingskategori og udføre sit arbejde i Castilla y Leóns sundhedsvæsen

b) fremsætte ansøgningen om at opnå den første lønklasse i den faglige udvikling eller om at få adgang til enhver af de højere lønklasser inden for den fastsatte frist og i henhold til de nærmere regler, der er fastsat i de tilsvarende indkaldelser af ansøgninger

c) fremlægge dokumentation for det antal års erhvervserfaring på tidspunktet for hver indkaldelse af ansøgninger, som vedtægtsansat ved de sundhedscentre og -institutioner, der henhører under det nationale sundhedssystem, der er fastsat for hver faglig udviklingskategori for at opnå den første lønklasse, samt for det antal år, der er fastsat for at få adgang til de højere lønklasser i overensstemmelse med følgende tabel:
   i. For at opnå den første lønklasse er det nødvendigt at fremlægge dokumentation for fem års erhvervserfaring som vedtægtsansat i det nationale sundhedssystem, i den samme faglige kategori som den, der ligger til grund for ansøgerens ansøgning om adgang til den pågældende faglige udviklingskategori.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Ved afgørelse af 6. oktober 2017 iværksatte generaldirektøren for det regionale direktorat for sundhed i Castilla y León den almindelige udvælgelsesprocedure samt den tilsvarende ansøgningsperiode for ikke-tjenestemandsansatte medarbejdere med lang anciennitet med henblik på at få adgang til første lønklasse i systemet til anerkendelse af faglig udvikling for 2010. Ansøgningen om adgang til denne første lønklasse kunne kun indgives af ikke-tjenestemandsansatte medarbejdere med lang anciennitet, som godtgjorde, at de havde en erhvervserfaring på fem år som vedtægtsansat og/eller ikke-vedtægtsansat sundhedspersonale i Castilla y Leóns sundhedsvæsen, i samme faglige kategori som den, hvorfra ansøgeren ansøger om adgang til den pågældende faglige udviklingskategori. Blandt de kategorier af vedtægtsansat sundhedspersonale, der er opregnet i bilag 1 til denne afgørelse, er kategorien »sygeplejer/sygeplejerske«.

10 Den 26. oktober 2017 indgav Delia ansøgning i denne kategori, idet hun gjorde gældende, at hun den 31. december 2010 havde tilbagelagt ti år og tre måneders tjeneste inden for denne faglige kategori. Blandt disse tjenester er dem, der blev tilbagelagt i perioden fra den 20. november 2000 til den 25. juli 2007 på hospitalet Santa María de Lissabon (Portugal).

11 Ved afgørelse af 25. februar 2019 anerkendte generaldirektøren for det regionale direktorat for sundhed i Castilla y León, at de års erhvervserfaring, der blev udført inden for rammerne af det spanske sundhedssystem, kunne tages i betragtning som de krævede fem års erhvervserfaring. Han afviste derimod at tage hensyn til den periode, i hvilken den berørte havde udført tjenester i Portugal, med den begrundelse, at det system til anerkendelse af faglig udvikling, der var indført af den selvstyrende region Castilla y León, ikke gav mulighed herfor.

12 Denne periode blev ikke desto mindre taget i betragtning ved beregningen af de treårige anciennitetstillæg til vedtægtsmæssigt midlertidigt ansatte.

13 Delia anlagde en forvaltningsretssag til prøvelse af afgørelserne af 6. oktober 2017 og af 25. februar 2019 med påstand om, at den periode, hvorunder de nævnte tjenester var blevet tilbagelagt i det portugisiske nationale sundhedssystem, blev taget i betragtning ved beregningen af hendes anciennitet i forbindelse med anerkendelsen af hendes faglige udvikling.

14 Ved dom af 16. december 2019 gav Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valladolid (forvaltningsdomstol nr. 3 i Valladolid, Spanien) sagsøgeren medhold. Den selvstyrende region Castilla y León iværksatte herefter appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla y León, Spanien).

15 Ifølge denne ret ville det kunne antages, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse udgør en indirekte forskelsbehandling og en tilsidesættelse af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed samt af ligebehandlingsprincippet. Omvendt ville denne bestemmelse kunne anses for at være baseret på hensyn, der er uafhængige af de berørte arbejdstageres nationalitet, begrundet ved det nationale sundhedssystems struktur og organisatoriske principper samt ved formål, der er særegne for den organisation, inden for hvilken sundhedstjenesterne leveres, og som værende proportional med disse formål, idet den forskellige behandling i øvrigt kan begrundes med manglen på godkendelseskriterier mellem medlemsstaternes forskellige sundhedssystemer.

16 På denne baggrund har Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla y León) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 45 TEUF og artikel 7 i [forordning nr. 492/2011] til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 6, stk. 2, litra c), i dekret [nr. 43/2009], der forhindrer anerkendelse af tjenesteydelser, der er leveret inden for en bestemt faggruppe i et offentligt sundhedsvæsen i en anden EU-medlemsstat?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan anerkendelsen af tjenesteydelser, der leveres i en medlemsstats offentlige sundhedssystem, da gøres betinget af, at der forudgående godkendes generelle kriterier for anerkendelse af karrieresystemerne for personalet i Den Europæiske Unions medlemsstaters sundhedstjenester?«

De præjudicielle spørgsmål

17 Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning om anerkendelse af den faglige udvikling inden for en medlemsstats sundhedsvæsen, som forhindrer, at der med henblik på en arbejdstagers anciennitet tages hensyn til den erhvervserfaring, som sidstnævnte har erhvervet i en anden medlemsstats offentlige sundhedsvæsen. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om fraværet på EU-plan af et system med forudgående godkendelse af generelle kriterier for godkendelse af sundhedspersoners karrierer mellem de forskellige medlemsstater er relevant i denne henseende.

18 Det skal indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 168, stk. 7, TEUF griber EU-retten ikke ind i medlemsstaternes kompetence til at træffe bestemmelser med henblik på organisering af deres sundhedstjenesteydelser. Ved udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten, bl.a. EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden, som indebærer et forbud for medlemsstaterne mod at indføre eller opretholde ubegrundede restriktioner i udøvelsen af disse friheder inden for sundhedssektoren (dom af 20.12.2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

19 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, udelukker den i hovedsagen omhandlede lovgivning, at der tages hensyn til den periode, hvori den pågældende arbejdstager har leveret tjenesteydelser i en anden medlemsstats offentlig sundhedsvæsen, med henblik på, at denne kan få adgang til en lønklasse i forbindelse med anerkendelsen af dennes faglige udvikling.

20 Når dette er sagt, forholder det sig således, at ifølge det regionale direktorat for sundhed i Castilla y León er ikke blot beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt i andre EU-medlemsstater, men ligeledes beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt i Spanien ved sundhedsinstitutioner, der ikke funktionelt og organisatorisk er integreret i det spanske sundhedsvæsen, udelukket fra beregningen af anciennitet. Følgelig behandles ingen arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat, anderledes end en spansk arbejdstager med hensyn til faglig udvikling. Denne lovgivning forhindrer ikke arbejdstagere fra andre EU-medlemsstater i at få adgang til den i hovedsagen omhandlede faglige kategori og udgør ikke en forskelsbehandling af dem, for så vidt som den ligeledes finder anvendelse på spanske arbejdstagere.

21 Det skal i denne henseende bemærkes, at alle EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for medlemsstaternes statsborgere at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på Unionens område, og at disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (dom af 11.7.2019, A, C-716/17, EU:C:2019:598, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det skal for det første undersøges, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som er forbudt i henhold til artikel 45, stk. 1, TEUF.

23 Det fremgår i denne henseende af retspraksis, at nationale bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet (dom af 11.7.2019, A, C-716/17, EU:C:2019:598, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

24 Desuden har artikel 45 TEUF bl.a. til formål at undgå, at en arbejdstager, der har været beskæftiget i mere end én medlemsstat, fordi den pågældende har benyttet sin ret til fri bevægelighed, uden saglig begrundelse behandles ringere end en arbejdstager, der har tilbragt hele sit arbejdsliv i én og samme medlemsstat (dom af 12.5.2021, CAF, C-27/20, EU:C:2021:383, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

25 Domstolen har fastslået, at fri bevægelighed for personer ikke ville kunne gennemføres fuldt ud, såfremt medlemsstaterne kunne undlade at anvende disse bestemmelser på de af deres statsborgere, som har udnyttet mulighederne for fri bevægelig i henhold til EU-retten, og som i

kraft heraf har erhvervet faglige kvalifikationer i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

26 Domstolen har således fastslået, at en national lovgivning, som ikke tager hensyn til samtlige tidligere perioder med tilsvarende beskæftigelse, som er blevet fuldført i en anden medlemsstat end den vandrende arbejdstagers oprindelsesmedlemsstat, kan gøre udøvelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed mindre tiltrækkende i strid med artikel 45, stk. 1, TEUF (dom af 23.4.2020, Land Niedersachsen (Tidligere relevante beskæftigelsesperioder), C-710/18, EU:C:2020:299, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det må følgelig konstateres, at en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der kun tillader, at der tages hensyn til den erhvervserfaring, som ansøgeren til faglig udvikling har opnået hos det spanske sundhedsvæsen, i den samme faglige kategori som den, hvorfra denne ansøger om adgang til den pågældende faglige udviklingskategori, kan afskrække en arbejdstager fra at udøve sin ret til fri bevægelighed som fastsat i artikel 45 TEUF. En sådan arbejdstager vil blive afskrækket fra at forlade sin oprindelsesmedlemsstat for at arbejde eller etablere sig i en anden medlemsstat, hvis dette fratager den pågældende muligheden for, at den erhvervserfaring, som vedkommende har opnået i denne anden medlemsstat, tages i betragtning.

28 Det må således antages, at spanske vandrende arbejdstagere, der har til hensigt inden for den faglige kategori »sygeplejer/sygeplejerske« at praktisere i en sundhedsinstitution eller i et sundhedscenter beliggende i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, vil blive afskrækket fra at gøre dette, hvis der ikke tages hensyn til den tilsvarende erhvervserfaring, som de har opnået dér, i forbindelse med vurderingen af deres faglige udvikling ved deres tilbagevenden til Spanien.

29 For det andet bemærkes, at artikel 45, stk. 2, TEUF bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår. Bestemmelsen er konkretiseret i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, der fastsætter, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, på de øvrige medlemsstaters område nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere (dom af 2.3.2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, præmis 32).

30 Det bemærkes ligeledes, at ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i såvel artikel 45 TEUF som artikel 7 i forordning nr. 492/2011, ikke alene forbyder direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (dom af 2.3.2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, præmis 35).

31 Domstolen har i denne sammenhæng præciseret, at en national retsforskrift – selv om den finder anvendelse på alle arbejdstagere uanset nationaliteten – må anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter i højere grad kan berøre arbejdstagere fra andre medlemsstater end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer at stille navnlig arbejdstagere fra andre medlemsstater ringere, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål (dom af 10.10.2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

32 For at en foranstaltning kan betragtes som udtryk for indirekte forskelsbehandling, er det ikke nødvendigt, at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske statsborgere eller til en ringere stilling alene for statsborgere i andre medlemsstater, og ikke desuden for indenlandske statsborgere (dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

33 I det foreliggende tilfælde kan den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ved at foreskrive, at der ikke kan tages hensyn til den erhvervserfaring, som en vandrende arbejdstager har erhvervet i en anden medlemsstats sundhedsvæsen end Kongeriget Spanien, påvirke de vandrende arbejdstagere i højere grad end de nationale arbejdstagere, idet de førstnævnte bliver særligt belastede, eftersom de meget sandsynligt vil have opnået erhvervserfaring i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, før de er indgået i sundhedstjenesten hos denne medlemsstat. En vandrende arbejdstager, der har opnået relevant erhvervserfaring hos arbejdsgivere, som er etableret i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien, af samme varighed som den erhvervserfaring, der er opnået af en arbejdstager, der har tilbragt hele sin karriere i det tilsvarende spanske sundhedsvæsen, vil således blive ringere stillet ved den manglende hensyntagen til denne erhvervserfaring med henblik på vedkommendes adgang til en lønklasse i forbindelse med anerkendelsen af hans faglige udvikling (jf. analogt dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 28).

34 Under disse omstændigheder må det konstateres, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 492/2011.

35 Ifølge fast retspraksis kan nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, kun tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål (dom af 20.12.2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

36 Det skal fremhæves, at inden for rammerne af et søgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF henhører afgørelsen af spørgsmålet om, hvilke mål der reelt forfølges med den [i hovedsagen omhandlede] nationale lovgivning, under den forelæggende rets kompetence (dom af 20.12.2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

37 I det foreliggende tilfælde har denne ret anført, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning forfølger det formål af almen interesse, der består i at sikre formålene med og tilrettelæggelsen af det nationale sundhedsvæsen. Anerkendelsen af arbejdstagerens faglige udvikling indebærer ikke kun, at der tages hensyn til anciennitet, men kræver ligeledes, at der er udført visse tjenesteydelser i en bestemt faglig kategori og ved et specifikt sundhedsvæsen, der har til formål at gennemføre målene for den organisation, inden for hvilken disse ydelser leveres. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere omfanget af gennemførelsen af mål, der henhører under en anden medlemsstat.

38 Ifølge det regionale direktorat for sundhed i Castilla y León forholder det sig således, at eftersom de opgaver, der henhører under den faglige kategori, inden for hvilken de pågældende tjenester leveres, vurderes med henblik på anerkendelse af den faglige udvikling, og de opgaver, der udføres uden for det spanske sundhedssystem, opfylder lavere kvalitetsnormer eller mål end

dem, der kræves i dette sundhedssystem, ville en hensyntagen til sidstnævnte opgaver indebære en anerkendelse af den faglige udvikling for ansatte, der har udført visse tjenester, der ikke overholder disse kvalitetsnormer eller disse mål.

39 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning kan følgelig i det væsentlige anses for at være begrundet med henvisning til den manglende harmonisering på EU-plan af de nærmere regler for hensyntagen til den opnåede erhvervserfaring og til fraværet af sammenligningskriterier mellem de respektive kvalitetsnormer, principper og formål med sundhedssystemerne.

40 Det skal i denne henseende bemærkes, at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om det niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed, som de ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås. Da niveauet kan veksle fra den ene medlemsstat til den anden, må der anerkendes en skønsbeføjelse for medlemsstaterne på dette område (dom af 20.12.2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det følger heraf, at det formål, som den forelæggende ret har henvist til i den foreliggende sag, nemlig at sikre formålene med og tilrettelæggelsen af det nationale sundhedsvæsen som offentligt sundhedspolitisk mål, der er knyttet til forbedringen af kvaliteten af plejen inden for det pågældende sundhedssystem og til gennemførelsen af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, kan anses for at være et formål af almen interesse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 35.

42 Et sådant formål af almen interesse kan – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse – ganske vist tiltrædes, men det kræves endvidere, for at den hindring af arbejdskraftens frie bevægelighed, som denne nationale bestemmelse indebærer, kan anses for begrundet, at den er egnet til at sikre gennemførelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

43 Henset til de sagsakter, som Domstolen råder over, og med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, fremgår det ikke, at en hensyntagen til den pågældende sundhedspersons anciennitet og til det individuelle niveau, som sidstnævnte har opnået med hensyn til viden, til erfaring inden for sundheds-, undervisnings- og forskningsvirksomhed samt til gennemførelsen af sundheds- og forskningsformål i den pågældende organisation, kan anses for en foranstaltning, der er uegnet til at nå målet om en øget beskyttelse af sundhedsbeskyttelsen, som angiveligt forfølges hermed.

44 Hvad angår vurderingen af, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning er strengt nødvendig, skal den forelæggende ret for det første tage hensyn til den omstændighed, at anerkendelse af den erhvervserfaring, som den pågældende arbejdstager har opnået inden for en anden medlemsstats nationale sundhedssystem, generelt ikke kan anses for at være en hindring for gennemførelsen af et sådant formål.

45 For det andet skal denne ret tage hensyn til den omstændighed, at anerkendelsen af denne erhvervserfaring ville kunne foretages ifølge en procedure, der giver den pågældende mulighed for at godtgøre, at vedkommendes erhvervserfaring, der er opnået i andre medlemsstater, er ligeværdig, ligesom den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, således som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, tillader dette med henblik på opnåelsen af treårige anciennitetstillæg til vedtægtsmæssigt ansatte med midlertidig ansættelse.

46 I en situation, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22), men som er omfattet af artikel 45 TEUF, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal værtsmedlemsstaten nemlig overholde sine forpligtelser med hensyn til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (dom af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medicinsk grunduddannelse), C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 41).

47 Domstolen har således fastslået, at myndighederne i en medlemsstat, når de får forelagt en ansøgning fra en EU-borger om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge den nationale lovgivning er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer eller perioder med erhvervserfaring, har en forpligtelse til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, herunder den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side den kompetence, der er dokumenteret ved disse kvalifikationsbeviser og denne erfaring, og på den anden side de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i national ret (dom af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medicinsk grunduddannelse), C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

48 Når det på grundlag af sammenligningen af uddannelsesbeviserne kan konstateres, at de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det udenlandske uddannelsesbevis, svarer til de krav, der stilles i de nationale bestemmelser, er værtsmedlemsstaten forpligtet til at anerkende, at beviset opfylder de i disse forskrifter fastsatte krav. Hvis der ved sammenligningen derimod kun fremgår delvis overensstemmelse mellem kundskaberne og kvalifikationerne, kan denne medlemsstat kræve, at vedkommende dokumenterer at have erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer (dom af 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 57, og af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 39).

49 Det følger heraf, at den argumentation, som det regionale direktorat for sundhed i Castilla y León har fremført, om, at der ikke inden for Unionen findes en fælles ordning for tilrettelæggelsen af medlemsstaternes sundhedstjenester, må forkastes.

50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning om anerkendelse af den faglige udvikling inden for en medlemsstats sundhedsvæsen, som forhindrer, at der med henblik på en arbejdstagers anciennitet tages hensyn til den erhvervserfaring, som den pågældende har erhvervet i en anden medlemsstats offentlige sundhedsvæsen, medmindre den hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som denne lovgivning indebærer, opfylder et formål af almen interesse, gør det muligt at sikre virkeliggørelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

Sagsomkostninger

51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Artikel 45 TEUF og artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning om anerkendelse af den faglige udvikling inden for en medlemsstats sundhedsvæsen, som er til hinder for, at der med henblik på en arbejdstagers anciennitet tages hensyn til den erhvervserfaring, som den pågældende har erhvervet i en anden medlemsstats offentlige sundhedsvæsen, medmindre den hindring af arbejdskraftens frie bevægelighed, som denne lovgivning indebærer, opfylder et formål af almen interesse, gør det muligt at sikre virkeliggørelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

Underskrifter