



Datum van
inontvangstneming

:

15/03/2022

Zaak C-765/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

13 december 2021

Verwijzende rechter:

Tribunale ordinario di Padova (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 december 2021

Verzoekende partij:

D.M.

Verwerende partij:

Azienda Ospedale-Università di Padova

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Door D.M. ingesteld beroep tegen Azienda Ospedale-Università di Padova waarbij verzoekster vordert weer bij dat bedrijf in dienst te worden genomen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 19 VEU; artikel 267 VWEU; uitlegging van artikel 4 van verordening (EG) nr. 507/2006, ook in het licht van de artikelen 3 en 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) (vraag 1); uitlegging van verordening (EG) nr. 507/2006 (vraag 2); uitlegging van verordening (EG) nr. 507/2006 en artikel 41 van het Handvest (vraag 3); uitlegging van het evenredigheidsbeginsel (vraag 4); uitlegging van artikel 41 van het Handvest (vraag 5); uitlegging van verordening (EU) nr. 2021/953 (vraag 6); uitlegging van verordening (EU) nr. 2021/953 en van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie (vraag 7)

Prejudiciële vragen

1. Kunnen de voorwaardelijke vergunningen van de Commissie die op basis van een gunstig advies van het EMA zijn verleend voor de vaccins die thans in de handel zijn, nog steeds geldig worden geacht in de zin van artikel 4 van verordening nr. 507/2006, gelet op het feit dat in meerdere lidstaten [bijvoorbeeld in Italië, goedkeuring door de AIFA (Italiaans geneesmiddelenbureau) van het protocol voor de behandeling met monoklonale antilichamen en/of antivirale middelen)] doeltreffende alternatieve behandelingen voor SARS-CoV-2 zijn goedgekeurd die volgens verzoekster minder gevaar voor de menselijke gezondheid opleveren, mede tegen de achtergrond van de artikelen 3 en 35 van het Handvest van Nice?
2. Mogen in het geval van gezondheidswerkers die op grond van de wet van een lidstaat tot vaccinatie verplicht zijn, voor de verplichte vaccinatie de vaccins worden gebruikt waarvoor de Commissie overeenkomstig verordening nr. 507/2006 voorwaardelijke goedkeuring heeft verleend, zelfs indien deze gezondheidswerkers reeds besmet zijn geweest en dus een natuurlijke immuniteit hebben verworven, zodat zij kunnen verzoeken van de verplichting te worden vrijgesteld?
3. Mogen in het geval van gezondheidswerkers die op grond van de wet van een lidstaat tot vaccinatie verplicht zijn, voor de verplichte vaccinatie de vaccins worden gebruikt waarvoor de Commissie overeenkomstig verordening nr. 507/2006 voorwaardelijke goedkeuring heeft verleend, en dit zonder enige voorzorgsprocedure te volgen, of mogen deze gezondheidswerkers zich, gezien het voorwaardelijke karakter van de vergunning, tegen de vaccinatie verzetten, in elk geval tot de bevoegde gezondheidsautoriteit concreet en met redelijke zekerheid heeft vastgesteld dat, ten eerste, daartegen geen contra-indicaties bestaan en, ten tweede, de daaruit voortvloeiende voordelen groter zijn dan die van andere thans beschikbare geneesmiddelen? Moeten de verantwoordelijke gezondheidsautoriteiten in een dergelijk geval handelen in overeenstemming met artikel 41 van het Handvest van Nice?
4. Mag in het geval van het vaccin waarvoor de Commissie voorwaardelijke goedkeuring heeft verleend, het feit dat gezondheidswerkers die op grond van de wet van een lidstaat tot vaccinatie verplicht zijn zich eventueel niet laten vaccineren, automatisch tot gevolg hebben dat zij worden geschorst zonder salaris, of moet overeenkomstig het grondbeginsel van de evenredigheid worden voorzien in graduele sancties?
5. Moet, voor zover het nationale recht vormen van *dépeçage* toestaat, bij de beoordeling of het mogelijk is de werknemer op een alternatieve wijze in te zetten, deze werknemer worden gehoord overeenkomstig artikel 41 van het Handvest van Nice, met als gevolg dat hij, indien hij niet is gehoord, recht heeft op schadevergoeding?

6. Is een nationale regeling als die van artikel 4, lid 11, van decreto legge nr. 44/2021 – op grond waarvan een gezondheidswerker die is vrijgesteld van de vaccinatieplicht zijn werkzaamheden in contact met patiënten mag verrichten mits hij de wettelijk voorgeschreven veiligheidsmaatregelen in acht neemt, terwijl een zorgmedewerker als verzoekster, die zich zonder grondig medisch onderzoek niet wil laten vaccineren omdat zij door besmetting op natuurlijke wijze immuniteit heeft verworven, automatisch wordt geschorst zonder salaris – rechtmatig in het licht van verordening nr. 2021/953, die elke discriminatie verbiedt tussen gevaccineerde personen en personen die zich om medische redenen niet hebben willen of kunnen laten vaccineren?

7. Is de regeling van een lidstaat die het verplicht stelt om het COVID-vaccin – waarvoor de Commissie een voorwaardelijke vergunning heeft verleend – toe te dienen aan alle gezondheidswerkers, ook indien deze werkers afkomstig zijn uit een andere lidstaat en in Italië aanwezig zijn met het oog op de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, verenigbaar met verordening nr. 2021/953 en de daarin vervatte beginselen van evenredigheid en non-discriminatie?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

VEU, met name artikel 19, lid 3, onder b)

VWEU, met name de artikelen 267 en 288

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de artikelen 3, 35 en 41

Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, met name artikel 1, lid 28 bis

Verordening (EG) nr. 507/2006 van de Commissie van 29 maart 2006 betreffende voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen voor menselijk gebruik die binnen het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad vallen, met name artikel 4

Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-covidcertificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren, met name overweging 6

De arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken C-106/77; C-314/85; C-143/88 en C-92/89; C-342/17, en C-573/17

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (wet nr. 234 van 24 december 2012 houdende algemene regels voor de deelname van Italië aan het opstellen en de uitvoering van de wetgeving en het beleid van de Europese Unie), met name artikel 53, waarin is bepaald dat op Italiaanse staatsburgers geen Italiaanse rechtsregels of praktijken mogen worden toegepast die discriminerend zijn ten opzichte van de behandeling die in de Italiaanse rechtsorde aan staatsburgers van de Europese Unie wordt gegarandeerd.

Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (voorlopig wetsbesluit nr. 18 van 17 maart 2020 houdende maatregelen ter versterking van de nationale gezondheidsdienst en economische steun voor gezinnen, werknemers en ondernemingen in verband met de epidemiologische crisis van COVID-19) (met wijzigingen omgezet bij wet nr. 27 van 24 april 2020), met name artikel 26, leden 2 en 2-bis. Voornoemde leden hebben betrekking op kwetsbare werknemers, dat wil zeggen, werknemers met ernstige gezondheidsproblemen, en bepalen dat deze werknemers hun arbeidswerkzaamheden gedurende het hele jaar 2021 middels thuiswerken verrichten (lid 2-bis) of, indien dat niet mogelijk is, thuisblijven en worden gelijkgesteld met werknemers die wegens ziekte afwezig zijn (lid 2).

In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat wet 178 van 30 december 2020, zoals gewijzigd bij decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 111 van 6 augustus 2021, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 133 van 24 september 2021, in artikel 1, lid 481, heeft bepaald dat de bepalingen van artikel 26, leden 2 en 2-bis, van decreto-legge nr. 18/2020 van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021 van toepassing zijn.

Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (wet nr. 178 van 30 december 2020 houdende de voorlopige begroting van de Staat voor het begrotingsjaar 2021 en de meerjarenbegroting voor 2021- 2023), met name artikel 1, lid 457, waarin is bepaald dat de Ministro della salute (minister van Volksgezondheid) het nationaal strategisch vaccinatieplan ter voorkomen van besmettingen met SARS-CoV-2 (Covid) vaststelt. Met dat plan wordt beoogd op nationaal grondgebied een zo hoog mogelijke vaccinatiegraad te garanderen.

Decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (wetsbesluit nr. 44 van 1 april 2021, houdende spoedeisende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-epidemie, op het gebied van vaccinaties tegen SARS-CoV-2, justitie en vergelijkende onderzoeken) (met wijzigingen omgezet bij wet nr. 76 van 28 mei 2021), met name artikel 4,

leden 1 en 2, en de leden 6 tot en met 11. De in de verwijzingsbeslissing genoemde versie is de versie die gold vóór de wijzigingen die zijn ingevoerd bij decreto legge 26 novembre 2021, n. 172, Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali (wetsbesluit nr. 172 van 26 november 2021 houdende spoedeisende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-epidemie en voor het veilig verrichten van economische en sociale activiteiten) (met wijzigingen omgezet bij wet nr. 3 van 21 januari 2022).

Lid 1 daarvan bepaalt dat, om de volksgezondheid te beschermen en de veiligheid van gezondheidsdiensten te waarborgen, gezondheidswerkers zich tegen Covid moeten laten vaccineren. Deze vaccinatie is voor deze gezondheidswerkers een essentiële voorwaarde om arbeid te kunnen verrichten of hun beroep te kunnen uitoefenen.

Volgens lid 2 kan de verplichting tot vaccinatie tegen Covid alleen worden uitgesloten of uitgesteld indien is vastgesteld dat de gezondheid van de betrokkene daardoor kan worden aangetast.

Lid 6 bepaalt dat de bevoegde gezondheidsautoriteit vaststelt wanneer een gezondheidswerker de vaccinatieverplichting niet is nagekomen en de werkgever van de gezondheidswerker en de beroepsvereniging waartoe de gezondheidswerker behoort, hiervan in kennis stelt. Deze vaststelling heeft tot gevolg dat de gezondheidswerker, zowel in het kader van een arbeidsverhouding als in het kader van de uitoefening van een vrij beroep, geen werkzaamheden meer mag verrichten waarbij hij in contact komt met andere personen of andere personen met Covid kan besmetten.

Lid 7 bepaalt dat de beroepsvereniging waarbij de gezondheidswerker is aangesloten de betrokkene van deze beslissing in kennis stelt.

Volgens lid 8 kan de werkgever de gezondheidswerker, na ervan in kennis te zijn gesteld dat hij zijn verplichting tot vaccinatie niet is nagekomen, taken geven die geen besmettingsrisico met zich brengen, ook al liggen deze taken onder zijn kwalificatieniveau. In dat geval ontvangt de gezondheidswerker het salaris dat overeenkomt met zijn nieuwe taken. Indien aan de gezondheidswerker geen taken kunnen worden toegewezen die geen besmettingsrisico inhouden, wordt hij geschorst zonder salaris.

Lid 9 bepaalt dat de in lid 6 bedoelde schorsing van kracht blijft tot de betrokkene zal zijn gevaccineerd of, indien hij niet wordt gevaccineerd, tot het nationale vaccinatieprogramma tot een einde zal zijn gekomen, en hoe dan ook uiterlijk tot en met 31 december 2021.

Lid 10 bepaalt dat de werkgever, onverminderd de bepalingen over kwetsbare werknemers van artikel 26, leden 2 en 2 bis, van decreto-legge nr. 18/2020, gezondheidswerkers voor wie vaccinatie is uitgesloten of uitgesteld overeenkomstig artikel 4, lid 2, van decreto-legge nr. 44/2021, – ook andere –

taken geeft om het risico van besmetting te voorkomen zonder het salaris te korten.

Volgens lid 11 mogen gezondheidsmedewerkers voor wie vaccinatie is uitgesloten of uitgesteld overeenkomstig het voornoemde artikel 4, lid 2, vrije beroepen uitoefenen, mits zij bepaalde voorzorgsmaatregelen nemen.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 D.M. is werknemer van de Azienda Ospedale-Università di Padova sinds 2017. Bij besluit van 16 september 2021 heeft dit bedrijf haar op grond van artikel 4 van decreto-legge nr. 44/2021 met onmiddellijke ingang geschorst zonder salaris omdat D.M haar verplichting tot vaccinatie niet was nagekomen, en haar geen taken konden worden gegeven die geen besmettingsrisico met zich brachten. De schorsing bleef van kracht tot zij zich liet vaccineren of, indien zij zich niet vaccineren, tot het nationale vaccinatieprogramma tot een einde was gekomen, en hoe dan ook uiterlijk tot en met 31 december 2021. D.M. heeft beroep ingesteld en verzocht om weer in dienst te worden genomen omdat zij geen andere inkomsten uit arbeid had, en omdat zij wegens de schorsing geen andere werkzaamheden in de gezondheidssector kon uitoefenen, niet alleen in het kader van een arbeidsverhouding, maar ook in uitoefening van een vrij beroep. De Azienda Ospedale-Università di Padova heeft aangevoerd dat het beroep ongegrond is.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 2 Verzoekster voert aan dat zij ten onrechte is geschorst. Volgens de verwijzingsbeslissing voert verzoekster zowel medische als juridische argumenten aan, waaronder het feit dat zij op natuurlijke wijze immuniteit tegen Covid heeft verworven, aangezien zij reeds besmet is geweest en is hersteld. De verwijzingsbeslissing vermeldt dat verweerder de gegrondheid van het beroep betwist.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 3 De verwijzende rechter verklaart dat de voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen van Covid-vaccins op grond van verordening (EG) nr. 507/2006 handelingen van Unierecht zijn, en dat de rechtmatigheid ervan dus uitsluitend door het Hof kan worden onderzocht – onverminderd de mogelijkheid voor de nationale rechter om de geldigheid van een handeling van Unierecht in kort geding te beoordelen, waarbij hij verplicht is om onverwijld het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.
- 4 Volgens de verwijzende rechter wordt de geldigheid van de krachtens artikel 4 van verordening (EG) nr. 507/2006 verleende voorwaardelijke vergunningen voor vaccins op losse schroeven gezet door de beschikbaarheid van nieuwe therapieën

en geneesmiddelen, gelet op het feit deze vergunningen betrekking hebben op de lichamelijke integriteit en de gezondheid, die worden beschermd door de artikelen 3 en 35 van het Handvest.

- 5 De verwijzende rechter stelt vast dat, hoewel partijen in het geding zich niet op verordening (EU) nr. 2021/953 hebben beroepen, deze verordening relevant is voor het onderhavige geding, aangezien daarin is bepaald dat de beperkingen van het vrije verkeer van personen in verband met de Covid-pandemie moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.
- 6 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de regeling van artikel 4 van decreto-legge nr. 44/2021 discriminerende gevolgen kan hebben en aanleiding kan geven tot uitleggings- en toepassingsproblemen. Zo mag volgens de verwijzingsbeslissing enerzijds een gezondheidsmedewerker die niet kan worden gevaccineerd in de gezondheidssector blijven doorwerken, mits hij bepaalde veiligheidsmaatregelen in acht neemt, en mag anderzijds een gezondheidsmedewerker die weigert zich te laten vaccineren geen enkele activiteit in de gezondheidssector uitoefenen, zelfs indien hij bereid is die veiligheidsmaatregelen in acht te nemen.
- 7 De verwijzende rechter verwijst vervolgens naar artikel 53 van wet nr. 234/2012, waarin is bepaald dat op Italiaanse staatsburgers geen Italiaanse rechtsregels of praktijken mogen worden toegepast die discriminerend zijn ten opzichte van de behandeling die in de Italiaanse rechtsorde aan staatsburgers van de Europese Unie wordt gegarandeerd. In die omstandigheden vraagt deze rechter zich af of het in verordening (EU) nr. 2021/953 neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht is genomen in het geval waarin Italië een vaccinatieplicht oplegt aan een gezondheidswerker uit een andere lidstaat die zich voor beroepsdoeleinden op Italiaans grondgebied bevindt.