



Datum van inontvangstneming : 02/09/2016

**Zaak C-419/16**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

28 juli 2016

**Verwijzende rechter:**

Tribunale di Bolzano / Landesgericht Bozen / Italië

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 juli 2016

**Verzoekster:**

[REDACTED]

**Verweerders:**

Provincia autonoma di Bolzano

Equitalia Nord SpA

---

[omissis]

**TRIBUNALE DI BOLZANO**

Eerste civiele kamer

**BESLISSING KRACHTENS ARTIKEL 267 VWEU**

in de aanhangige gevoegde procedures in eerste aanleg [omissis] tussen

- [REDACTED]

*verzoekster*

en

- **PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

- **EQUITALIA NORD SPA**

*verweerders*

Het Tribunale di Bolzano, [*omissis*]

gezien artikel 267 VWEU,

### **beslist**

I. de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen:

- 1) **Moeten artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 75/363/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, en de daarin vermelde bijlage aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van nationaal recht zoals in het [Or. 2] hoofdgeding van toepassing is, die bepaalt dat bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald na overlegging van een verklaring waarin de belanghebbende arts zich ertoe verbindt dat hij in de tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste vijf jaar diensten zal verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de Provincia autonoma di Bolzano, en die de Provincia autonoma di Bolzano, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk toestaat om in geval van algehele niet-nakoming van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag terug te vorderen, met rente berekend vanaf de datum waarop de overheidsdienst de afzonderlijke betalingen heeft verricht?**
- 2) **Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, staat dan het in artikel 45 VWEU bedoelde beginsel van vrij verkeer van werknemers in de weg aan een bepaling van nationaal recht zoals in het hoofdgeding van toepassing is, die bepaalt dat bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald na overlegging van een verklaring waarin de belanghebbende arts zich ertoe verbindt dat hij in de tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste vijf jaar diensten zal verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de Provincia Autonoma di Bolzano, en die de Provincia Autonoma di Bolzano, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk toestaat om in geval van [Or. 3] van algehele niet-nakoming van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag terug te vorderen, met rente berekend vanaf de datum waarop de overheidsdienst de afzonderlijke betalingen heeft verricht?**

II. de behandeling van de onderhavige zaak te schorsen in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

### **MOTIVERING VAN DE BESLISSING**

## Hoofdgeding

- 1 In het hoofdgeding heeft verzoekster, [REDACTED] een Italiaans staatsburger die tot en met 31 juli 2000 in de provincie Bolzano (Italië) heeft gewoond en momenteel te Bregenz (Oostenrijk) woonachtig is, een rechtszaak aangespannen tegen verweerder, de Provincia autonoma di Bolzano (autonome provincie van Bolzano; hierna: „PAB” of „overheidsdienst”), en daarbij gevorderd besluit nr. 259/23.5 van 5 augustus 2013 van een lid van de provinciale raad (Assessore della Giunta Provinciale) en andere besluiten op grond waarvan de overheidsdienst verzoekster heeft verzocht een bedrag van 68 515,24 EUR vermeerderd met rente terug te betalen, nietig dan wel onrechtmatig te verklaren. Verzoekster had dit bedrag als studiebeurs ontvangen voor de werkzaamheden die zij tussen 1992 en 2000 voltijds [Or. 4] als neuroloog en psychiater in opleiding heeft verricht.
- 2 In het bijzonder betoogt zij:
  - dat zij overeenkomstig provinciale wet (legge provinciale; hierna ook „L.P.”) nr. 1/1986 een studiebeurs heeft ontvangen voor de werkzaamheden die zij van 1992 tot 2000 in het kader van haar opleiding tot specialist in neurologie en psychiatrie aan de universiteit van Innsbruck (Oostenrijk) heeft verricht;
  - dat zij op 21 december 1992 overeenkomstig artikel 7 van provinciale wet nr. 1/1986 een verklaring heeft ondertekend waarin zij zich ertoe verbond, in de tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar diensten te verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de PAB, dan wel in geval van algehele niet-naleving van deze verbintenis tot 70 % van de verleende beurs terug te betalen of, in geval van gedeeltelijke niet-naleving van de verbintenis, tot 14 % van de verleende beurs per jaar of deel van een jaar van meer dan zes maanden dat niet is gewerkt;
  - dat de PAB verzoekster bij brief van 20 januari 2003 heeft verzocht een verklaring te verstrekken dat zij in de provincie Bolzano werkzaam is of waaruit blijkt dat zij *„een aanvraag heeft ingediend om bij de [Or. 5] openbare gezondheidsdienst van de provincie Bolzano tewerk te worden gesteld en voor de bijbehorende vergelijkende onderzoeken is geslaagd, dan wel in de ranglijsten van gecontracteerde artsen is opgenomen, en vervolgens niet is uitgenodigd bij deze gezondheidsdienst haar werkzaamheden aan te vangen”*;
  - dat verzoekster, die ondertussen te Bregenz was gaan wonen, waar zij momenteel haar beroep uitoefent, de PAB heeft geantwoord dat zij na haar specialisatie niet in de provincie Bolzano heeft gewerkt;

- dat de PAB haar bij brief van 19 augustus 2013 met het bijgevoegde besluit van 5 augustus 2013 heeft verzocht om 70 % van de ontvangen vergoedingen, te weten een bedrag van 68 515,24 EUR, vermeerderd met 51 418,63 EUR aan rente, en derhalve in totaal 119 933,87 EUR, terug te betalen.
- 3 Tot staving van haar vordering voert de verzoekster onder meer aan dat artikel 7 van provinciale wet nr. 1/1986, de rechtsgrondslag van de met de overheidsdienst gesloten overeenkomst, in strijd is met het Unierecht.
  - 4 In de eerste plaats zou de aan specialisten in opleiding opgelegde verplichting om een verklaring te ondertekenen waarin zij zich ertoe verbinden, hun beroep in de tien jaar na de specialisatie ten minste vijf **[Or. 6]** jaar in de provincie van Bolzano te zullen uitoefenen, en in geval van niet-nakoming tot 70 % van de ontvangen studiebeurs te zullen terugbetalen, een belemmering van het vrije verkeer van werknemers vormen die in beginsel door artikel 45 VWEU wordt verboden.
  - 5 In de tweede plaats zou deze provinciale regeling in strijd zijn met richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels.
  - 6 Zo zou bijlage I bij de richtlijn de lidstaten een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting opleggen om voor de duur van de specialistenopleiding een passende bezoldiging te betalen; aangezien de door specialisten in opleiding ontvangen vergoedingen naar hun aard een bezoldiging vormen, zou de PAB deze bedragen derhalve niet rechtmatig kunnen terugvorderen.
  - 7 Bij memorie van antwoord van 5 maart 2014 heeft de PAB verweer tegen de vordering van verzoekster gevoerd.
  - 8 Wat specifiek de beweerde schending van het Unierecht betreft, heeft de overheidsdienst in de eerste plaats aangevoerd dat de voor specialisten in opleiding bestemde vergoedingen geen beloning voor de door hen verrichte prestaties zijn en derhalve naar hun aard geen bezoldiging vormen; de PAB financiert slechts de aan de begunstigden verstrekte studiebeurzen om **[Or. 7]** extra specialistenplaatsen te creëren, en zou derhalve niet als werkgever van specialisten in opleiding kunnen worden aangemerkt.
  - 9 Daarom zou niets eraan in de weg staan dat deze bedragen met inachtneming van de beperkingen en voorwaarden van de provinciale wet worden teruggevorderd.
  - 10 In de tweede plaats heeft de overheidsdienst erop gewezen dat de verplichting om ten minste vijf jaar als arts in de gezondheidsdienst van de provincie Bolzano te werken weliswaar de in de Verdragen verankerde vrijheden van verkeer en vestiging van personen beperkt, maar dat deze beperking noodzakelijk is en wordt

[REDACTED]

gerechtvaardigd door het doel, de volksgezondheid te beschermen en te bevorderen. Deze maatregelen zouden in elk geval in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 11 Op grond van deze argumenten heeft de verwerende overheidsdienst derhalve verzocht de vordering van verzoekster af te wijzen.
- 12 Bij besluit van 18 juni 2015 zijn het hoofdgeding en de verzetprocedure tegen invordering van de litigieuze schuld, die [REDACTED] tegen Equitalia Nord Spa (openbare instelling belast met de inning van overheidsvorderingen) heeft ingesteld, gevoegd.
- 13 Uit de processtukken blijkt dat de PAB in de onderhavige zaak op grond van een met de deelstaat Tirol (Oostenrijk) gesloten akkoord een specialisatiebeurs aan de universiteitskliniek van [Or. 8] Innsbruck heeft betaald. Deze bijdragen werden door de universiteitskliniek aan Federspiel uitgekeerd, en vervolgens door de PAB aan de universiteitskliniek vergoed. Het is niet bekend of verzoekster in verband met de in het kader van de specialisatie verrichte werkzaamheden naast de door de overheidsdienst betaalde beurs nog andere vergoedingen heeft ontvangen.

## **Nationaal recht**

### *Nationale wettelijke regeling*

- 14 De richtlijnen 75/362/EEG en 75/363/EEG van de Raad van 16 juni 1975 (zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG), ingetrokken bij en vervangen door richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels, zijn aanvankelijk bij wet nr. 217 van 22 mei 1978 omgezet.
- 15 Bij arrest van 7 juli 1987 (Commissie/Italië, C-49/86, EU:C:1987:335) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de Italiaanse Republiek, door niet tijdig de nodige bepalingen vast te stellen om zich naar richtlijn 82/76 te voegen, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

### **[Or. 9]**

- 16 Na dit arrest is richtlijn 82/76/EEG omgezet bij wetsbesluit nr. 257 van 8 augustus 1991, dat vervolgens is ingetrokken bij en vervangen door het nog steeds geldende wetsbesluit nr. 368 van 17 augustus 1999 (de tekst daarvan kan worden geraadpleegd op de website: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).
- 17 Op provinciaal niveau had de PAB – een lichaam dat volgens het Italiaanse staatsrechtelijke bestel wetgevende bevoegdheid heeft – evenwel reeds in een bezoldiging voor specialisten in opleiding voorzien bij provinciale wet nr. 1/1986

inzake de „Specialistenopleiding”, welke vervolgens is ingetrokken bij en vervangen door de huidige wet nr. 14/2002 (de tekst daarvan kan worden geraadpleegd, ook in het Duits, op de website: <http://lexbrowser.provinz.bz.it/>).

- 18 Aangezien er in de provincie Bolzano geen geneeskundefaculteit bestaat en er derhalve geen medische specialistenopleiding kan worden gevolgd, is bij deze wet een stelsel ingevoerd waarmee de PAB met Italiaanse universiteiten, Oostenrijkse openbare organen en lidstaten van de Europese Unie die deel uitmaken van het Duitstalige cultuurgebied specifieke akkoorden kan sluiten om extra opleidingsplaatsen voor specialisten te creëren (artikel 1 L.P. nr. 1/1986 en artikel 23 L.P. nr. 14/2002). De PAB schrijft vervolgens vergelijkende onderzoeken uit voor de toekenning van studiebeurzen **[Or. 10]** aan specialisten in opleiding (artikel 3 L.P. nr. 1/1986 en de artikelen 24 en 27 L.P. nr. 14/2002).
- 19 Naast de specialistenplaatsen die standaard beschikbaar zijn op nationaal niveau of aan buitenlandse universiteiten waarop de provinciale wet van toepassing, worden zo op initiatief van PAB extra opleidingsplaatsen voor specialisten gecreëerd naar gelang de behoefte en overeenkomstig de doelstellingen in het provinciale gezondheidsplan (artikel 2 L.P. nr. 1/1986 en artikel 2 L.P. nr. 14/2002).
- 20 *[omissis]* [voor het hoofding irrelevant aspecten]
- 21 De vergoeding voor deze plaatsen wordt derhalve door de PAB betaald, en niet door de universiteiten die de specialisatieopleidingen verzorgen; de PAB betaalt een specialisatiebeurs of een gelijkwaardige vergoeding rechtstreeks aan de specialist in opleiding die voor het vergelijkend onderzoek is geslaagd, of aan de universiteit waar deze arts zijn of haar specialisatieopleiding volgt.
- 22 Aan de uitbetaling van de beurs is evenwel de voorwaarde verbonden dat de specialist in opleiding na de specialisatieopleiding te hebben voltooid diensten verricht binnen het grondgebied van de PAB. Indien de arts dat niet doet, moet het ontvangen bedrag volledig of gedeeltelijk **[Or. 11]** worden terugbetaald (artikel 7 L.P. nr. 1/1986 en artikel 25 L.P. nr. 14/2002).
- 23 Hieronder zijn de relevante bepalingen van provinciale wet nr. 1/1986, die in de onderhavige zaak *ratione temporis* van toepassing zijn (deze regeling gold op 21 december 1992, de datum waarop de verzoekster de verklaring ondertekende) volledig weergegeven.
- 24 Artikel 1 L.P. nr. 1/1986 bepaalt:
 

„(1) Aangezien het in de provincie van Bolzano niet mogelijk is specialistenopleidingen te volgen, kan het daartoe bevoegde lid van de provinciale raad, na een besluit van de provinciale raad, met Italiaanse universiteiten en de Oostenrijkse openbare lichamen die volgens de rechtsorde van die staat daartoe bevoegd zijn, akkoorden sluiten over de creatie van aanvullende

██████████

opleidingsplaatsen voor specialisten, met inachtneming van de geldende nationale en provinciale regelgeving.

(2) Het overeenkomstig het vorige lid met Oostenrijkse openbare lichamen gesloten akkoord kan bepalen dat de Provincie aan deze lichamen eventueel een bedrag betaalt van ten hoogste de in artikel 3 van deze wet vermelde beurs indien deze lichamen een vergoeding aan de specialist in opleiding betalen.”

25 Artikel 2 L.P. nr. 1/1986 luidt als volgt:

**[Or. 12]**

„(1) Voor elke specialisatie wordt de behoefte aan specialisten, overeenkomstig de eisen van de provinciale gezondheidszorg, bepaald door de provinciale raad overeenkomstig de doelstellingen van het provinciale gezondheidsplan, na raadpleging van de orde van geneesheren en de provinciale gezondheidsraad.”

26 Artikel 3 L.P. nr. 1/1986 bepaalt het volgende:

„(1) De provinciale raad is bevoegd om vergelijkende onderzoeken uit te schrijven voor de toekenning van specialisatiebeurzen aan artsen die hun woonplaats in de provincie Bolzano hebben en die zijn toegelaten tot de uitoefening van het beroep van arts, opdat zij een specialisatie volgen in de vakgebieden waar een gebrek aan specialisten bestaat. [omissis] [niet-relevante details]

(2) De in het vorige lid genoemde beurzen worden toegewezen op basis van een specifieke rangorde van beoordelingsdocumenten, op grond van criteria die worden vastgesteld bij besluit van de provinciale raad [omissis] **[Or. 13]** [omissis][niet-relevante details].

(3) Het bedrag van de beurs voor de specialisatieopleiding wordt vastgesteld in de aankondiging van het vergelijkend onderzoek, en kan in elk geval niet hoger zijn dan de beloning die assistent-artsen in opleiding van de gezondheidsdienst ontvangen.

(4) Degenen die de specialisatiebeurs ontvangen volgen de specialisatieopleiding bij de in de aankondiging van het vergelijkend onderzoek vermelde ziekenhuizen.

(5) [omissis] [niet-relevante details]”

27 [omissis]

[omissis] [niet-relevant artikel]

28 [omissis]

[omissis] [niet-relevant artikel]



**[Or. 14]**

29 Artikel 7 L.P. nr. 1/1986 luidt als volgt:

„(1) De begunstigden als bedoeld in artikelen 3 of artikel 6, leden 1 en 2, van deze wet moeten zich ertoe verbinden om gedurende een door de provinciale raad bij verordening vast te stellen periode diensten te verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de provincie Bolzano. Deze periode mag niet korter zijn dan vijf jaar en moet binnen het bij deze verordening vast te stellen tijdsbestek worden verricht.

(2) Indien de in het vorige lid bedoelde verplichting niet of slechts gedeeltelijk wordt nagekomen, moet een deel van de specialisatiebeurs of de financiële bijdrage met rente worden terugbetaald. Het terug te betalen deel wordt op grond van een verordening vastgesteld bij besluit van de provinciale raad, en mag ten hoogste 70 % van de beurs respectievelijk van de financiële bijdrage bedragen.”

30 De uitvoeringsregeling van artikel 7 L.P. nr. 1/1986 (Besluit nr. 61/1988 van de voorzitter van de provinciale raad) bepaalt:

„(1) De begunstigden van de specialisatiebeurs of van de bijdragen als bedoeld in artikel 3 of artikel 6, leden 1 en 2, van wet nr. 1 van 3 januari 1986 moeten zich ertoe verbinden om in de tien jaar na de verkrijging van de titel als specialist of na de voltooiing van de praktijk gedurende vijf jaar diensten te verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de provincie Bolzano, ook als gecontracteerde arts.

**[Or. 15]**

(2) Voorwaarde voor uitbetaling van de beurs en van de financiële bijdrage is dat een specifiek formulier met een authentieke handtekening wordt ingediend waarin uitdrukkelijk wordt verklaard dat de in lid 1 bedoelde voorwaarde in acht zal worden genomen.

(3) De begunstigden zijn verplicht om:

a) in geval van algehele niet-nakoming van de in lid 1 bedoelde verbintenis tot 70 procent van de totale beurs of bijdrage terug te betalen;

b) in geval van gedeeltelijke niet-nakoming van deze verbintenis tot 14 procent van de totale beurs of bijdrage terug te betalen voor elk jaar, of deel van een jaar van meer dan zes maanden, waarin de dienst niet is verleend, tot ten hoogste vijf jaar.

(4) De volledige of gedeeltelijke niet-nakoming van de in lid 1 bedoelde verbintenis wordt vastgesteld bij besluit van de provinciale raad op voorstel van het bevoegde lid van de provinciale raad. In dit besluit wordt het bedrag van de

██████████

terug te betalen beurs of bijdragen vastgesteld met inachtneming van de in lid 3 vastgestelde beperkingen, rekening houdend met eventuele door de betrokkene aangevoerde rechtvaardigingen.

(5) Van niet-nakoming van de in lid 1 bedoelde verplichting is geen sprake indien de betrokkene aantoont dat hij of zij bij de openbare gezondheidsdienst van Bolzano een aanvraag heeft ingediend om tewerk te worden gesteld en voor de betrokken vergelijkende onderzoeken is geslaagd, of op de ranglijst voor gecontracteerde artsen is geplaatst, en vervolgens niet is **[Or. 16]** uitgenodigd om voor deze gezondheidsdienst te komen werken.

(6) De bedragen die op grond van het in lid 4 bedoelde besluit van de provinciale raad verschuldigd zijn worden teruggevorderd bij aanmaning van de voorzitter van de provinciale raad overeenkomstig R.D. (koninklijk besluit) nr. 639 van 14 april 1910.”

*Nationale rechtspraak op dit gebied*

- 31 De Corte di Appello di Trento – Sezione Distaccata (nevenzittingsplaats) di Bolzano is recentelijk verzocht zich uit te spreken over een zaak waarin een specialist in opleiding die zijn verbintenis om diensten in de gezondheidsdienst van Alto Adige te verrichten geheel niet was nagekomen, uit eigen beweging het bedrag van de ontvangen studiebeurs aan de overheidsdienst had terugbetaald, doch zich verzette tegen de betaling van de rente berekend vanaf de datum waarop de afzonderlijke bijdragen waren betaald.
- 32 De Corte di Appello heeft het bestreden vonnis van de Tribunale di Bolzano gewijzigd en geoordeeld dat, ervan uitgaand dat de betrekking tussen de PAB en de arts in opleiding van civielrechtelijke aard is en in aanmerking nemend dat de gevorderde rente is te beschouwen als een „vergoeding”, de wettelijke rente over de te restitueren bedragen moet worden berekend vanaf de datum waarop de overheidsdienst de afzonderlijke bijdragen heeft betaald, en niet de datum waarop de overheidsdienst de studiebeurs heeft ingetrokken **[Or. 17]**. Volgens de appelrechters wordt op het moment waarop de beslissing tot herroeping van de studiebeurs wordt genomen de hoogte van het aan de provinciale overheidsdienst terug te betalen bedrag vastgesteld op basis van vooraf in de regelgeving vastgestelde criteria, waarvan de toepassing impliceert dat een louter wiskundige berekening wordt gemaakt. Aangezien derhalve is uitgesloten dat de PAB bij de vaststelling van de hoogte van de schuld enige discretionaire bevoegdheid moet aanwenden, staat niets in de weg aan de toepassing van het beginsel dat de rente over de terug te betalen bedragen reeds begint te lopen op de datum van betaling (Corte di Appello di Trento – Sezione Distaccata di Bolzano, arrest nr. 67/2016 van 13 april 2016).

## Unierecht

33 Artikel 45 VWEU bepaalt:

„1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

### [Or. 18]

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten;

c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden;

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen verordeningen.

4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst.”

34 Artikel 24, lid 1, van richtlijn 93/16/EEG [waarin artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 75/363/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, is overgenomen] bepaalt dat de opleiding voor het behalen van een diploma, certificaat of andere titel van specialist aan de daarin vermelde voorwaarden moet voldoen. Onder c) wordt met name vereist dat de opleiding „voltijds [is] en onder toezicht [staat] van de bevoegde autoriteiten of instanties overeenkomstig het bepaalde in bijlage I, punt 1”.

35 Bijlage I bij 93/16/EEG (waarin gedeeltelijk de inhoud van richtlijn 75/363/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, is overgenomen), [Or. 19] met het opschrift „Kenmerken van de voltijdse specialistenopleiding en van de deeltijdopleiding tot specialist”, bepaalt het volgende:

„1. Voltijdse specialistenopleiding

Deze opleiding vindt plaats in het kader van door de bevoegde autoriteiten erkende specifieke opleidingsplaatsen.

██████████

Zij houdt deelneming in aan alle medische activiteiten van de afdeling waar de opleiding wordt genoten, inclusief de wachtdiensten, zodat de specialist in opleiding aan deze praktische en theoretische opleiding al zijn beroepsactiviteit wijdt gedurende de gehele werkweek en gedurende het gehele jaar op de wijze vastgesteld door de bevoegde autoriteiten. Bijgevolg wordt deze opleiding op passende wijze bezoldigd.

De opleiding kan worden onderbroken om redenen zoals militaire dienst, wetenschappelijke opdrachten, zwangerschap en ziekte. Deze onderbrekingen mogen de totale duur van de opleiding niet verkorten. [...]"

### **Motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 36 Voor de beslechting van het hoofdgeding moeten artikel 7 L.P. nr. 1/1986 en de uitvoeringsregeling daarvan worden toegepast, aangezien deze bepalingen de rechtsgrondslag vormen van de door verzoekster aangevane verbintenis en van het besluit van de provinciale raad nr. 259/23.5 van 5 augustus 2013, waarop de litigieuze terugvordering is gebaseerd.

#### **[Or. 20]**

- 37 Daarnaast moet worden gepreciseerd dat de door verzoekster gevolgde medische specialisatie in neurologie en psychiatrie één van de specialismen is die in alle lidstaten of in twee of meer lidstaten bestaan en in de artikelen 5 of 7 van de „erkeningsrichtlijn” worden genoemd (arrest Gozza, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 26).
- 38 Tegen deze achtergrond kunnen er in meerdere opzichten vraagtekens worden gezet bij de verenigbaarheid van de provinciale regeling met het Unierecht.
- 39 In de eerste plaats rijst specifiek ten aanzien van de wijze van uitvoering van richtlijn 75/363/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, de vraag of het een lidstaat – in casu de PAB, die als territoriaal lichaam van de Italiaanse staat optreedt – is toegestaan om aan de betaling van voor specialisten in opleiding bestemde toelagen de voorwaarde te verbinden dat de begunstigden zich ertoe verplichten om in de tien jaar na de titel van specialist te hebben verkregen ten minste vijf jaar in de openbare gezondheidsdienst van de PAB te werken.
- 40 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie verplichten artikel 2, lid 1, sub c), en punt 1 van de bijlage bij richtlijn 75/363/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG, de lidstaten immers om aan de artsen die in aanmerking kunnen komen voor de regeling van de onderlinge erkenning, een bezoldiging te betalen voor de duur van de **[Or. 21]** opleiding voor medische specialismen, voor zover deze binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Deze verplichting is als zodanig onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig (arrest Carbonari e.a., C-131/97, EU:C:1999:98, punt 44).

- 41 Meer in het bijzonder is de bedoelde verplichting onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig voor zover zij verlangt dat een specialist, om in aanmerking te komen voor de in de erkenningsrichtlijn voorziene regeling van onderlinge erkenning, een bezoldigde fulltime of parttime opleiding geniet (arrest Gozza, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 45).
- 42 Voorts moet erop worden gewezen dat de aangehaalde richtlijnen in geen enkele uitdrukkelijke afwijking voorzien ten aanzien van het recht van specialisten in opleiding op een „passende bezoldiging” voor de beroepsactiviteit die zij in het kader van de specialistenopleiding verrichten.
- 43 Aangezien deze verplichting een feit is, is het maar zeer de vraag of een lidstaat bij de omzetting van de richtlijn naar nationaal recht de mogelijkheid heeft om aan de betaling van de bezoldiging eenzijdig voorwaarden te verbinden, en daarmee te verhinderen dat het rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeiende recht ontstaat (over de mogelijkheid van een lidstaat om een door een richtlijn verleend recht te beperken, zie arrest BECTU, C-173/99, EU:C:2001:356, punt 53).

**[Or. 22]**

- 44 Overigens moet worden opgemerkt dat de provinciale wet niet alleen het individuele recht op een passende bezoldiging wezenlijk beperkt, maar ook rechtstreeks lijkt in te druisen tegen de door de Europese regeling nagestreefde doelstelling, aangezien de voorwaarde die aan de betaling van de vergoedingen wordt verbonden het vrije verkeer van artsen kan belemmeren. Zie over dit aspect de punten 50 en volgende van deze beslissing.
- 45 In de tweede plaats moet worden getoetst of het financieringsstelsel voor specialistenopleidingen dat door de provinciale regeling tot stand wordt gebracht, en met name het terugbetalingsmechanisme van artikel 7, verenigbaar is met de wezenlijke inhoud van het door de richtlijn gewaarborgde recht op een passende bezoldiging.
- 46 Dienaangaande zij erop gewezen dat richtlijn 82/76/EEG, inzonderheid de bovenvermelde bijlage, uit lijkt te gaan van een wederkerig verband tussen bij de door de specialist in opleiding verrichte beroepsactiviteit en de bezoldiging die hij of zij in het kader van de opleiding ontvangt. In dit verband heeft het Hof van Justitie overigens reeds gepreciseerd dat deze bezoldiging bij wijze van beloning en erkenning van de verrichte werkzaamheden aan de artsen wordt toegekend (arrest Gozza, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 43).
- 47 In deze context kan derhalve redelijkerwijs worden betwijfeld of met de richtlijn verenigbaar is een mechanisme van nationaal recht dat artsen verplicht om indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan de ontvangen bezoldiging terug te betalen **[Or. 23]**, waardoor in wezen een primair sociaal recht als het recht om voor verrichte beroepsactiviteiten te worden betaald, wegvalt.

- ██████████
- 48 In dit verband moet tevens worden opgemerkt dat de verplichting om 70 % van de ontvangen vergoedingen terug te betalen met wettelijke rente, berekend vanaf de betaaldatum, de artsen waarvoor de maatregel bedoeld is feitelijk verplicht om een bedrag terug te betalen dat in werkelijkheid veel hoger is dan de ontvangen bezoldiging.
  - 49 Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat specialisten in opleiding volgens de aangehaalde huidige regeling van artikel 25 L.P. 14/2002, die *ratione temporis* evenwel niet op de onderhavige zaak van toepassing is, de volledige ontvangen vergoedingen moeten terugbetalen met wettelijke rente, berekend vanaf de datum van betaling. De geldende nationale regeling, te weten artikel 37, lid 6, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 368 van 17 augustus 1999, sluit daarentegen uitdrukkelijk uit dat de door specialisten in opleiding ontvangen vergoedingen kunnen worden teruggevorderd, door de bepalen dat „de arts in geval van voortijdige beëindiging van de overeenkomst in elk geval recht heeft op de bezoldiging die hij of zij tot de datum van beëindiging heeft verdiend en op de bijdragevergoeding voor de betrokken periode”.
  - 50 In de derde plaats moeten vraagtekens worden gezet bij de verenigbaarheid van het door de provinciale **[Or. 24]** regeling tot stand gebrachte financieringsstelsel voor de specialistenopleiding met het in artikel 45 VWEU bedoelde beginsel van vrij verkeer van werknemers.
  - 51 Wat dit punt betreft lijkt de in artikel 7 L.P. nr. 1/1986 opgelegde verplichting, de verbintenis aan te gaan om ten minste vijf jaar bij de openbare gezondheidsdienst van de PAB te werken, het vrije verkeer te belemmeren, aangezien deze maatregel het voor specialisten in opleiding minder aantrekkelijk maakt om hun oorspronkelijke woonplaats te verlaten en zich in een andere lidstaat te vestigen om aldaar hun activiteiten te verrichten.
  - 52 Tegen deze achtergrond moet worden onderzocht of deze maatregel met betrekking tot artikel 45 van het Verdrag kan worden gerechtvaardigd door de dwingende reden die de PAB heeft aangevoerd, te weten de bescherming en de bevordering van de volksgezondheid.
  - 53 Dienaangaande stelt deze overheidsdienst in zijn verweerschrift dat de verbintenis om „in de tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist vijf jaar diensten in de gezondheidsdienst van de provincie Bolzano te verrichten, tot doel heeft hoogwaardige en evenwichtige gespecialiseerde medische zorg voor de lokale bevolking te waarborgen die voor iedereen toegankelijk is. Tegelijkertijd wordt een aanzienlijk risico voor het financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel vermeden”.
  - 54 Tot slot moet overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof van Justitie op het gebied van vrij verkeer worden vastgesteld of bedoelde belemmering **[Or. 25]** in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, inzonderheid of de maatregel

passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel van openbaar belang.

- 55 In dit verband kan de evenredigheid van de maatregel in twijfel worden getrokken, vooral gezien de overwegingen betreffende de hoogte van de terugvordering die voorwerp van het onderhavige geschil is.
- 56 Om bovengenoemde redenen worden de in het dictum geformuleerde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorgelegd.

[*omissis*] [standaardformules]

[*omissis*]

Bolzano, 15 juli 2016

[*omissis*]