



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. WAHL  
fremsat den 13. september 2017<sup>1</sup>

**Sag C-419/16**

**Sabine Simma Federspiel**  
**mod**  
**Provincia autonoma di Bolzano**  
**Equitalia Nord SpA**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Bolzano/Landesgericht Bozen (retten i Bolzano, Italien))

»Etableringsfrihed – fri udveksling af tjenesteydelser – læger – direktiv 75/363/EØF – gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger – opnåelse af titel som speciallæge – vederlag under uddannelsesperioden – forpligtelsen til at arbejde i det offentlige sundhedsvæsen i en periode på mindst fem år inden for ti år, efter at uddannelsen er fuldført – artikel 45 TEUF og 49 TEUF – begrebet restriktion – begrundelse – forholdsmæssighed«

### I. Indledning

1. Den foreliggende sag udspringer af en tvist mellem Sabine Simma Federspiel og Provincia Autonoma di Bolzano (den autonome provins Bolzano, Italien, herefter »provinsen«) vedrørende tilbagebetalingen af et beløb på 68 515,24 EUR med tillæg af lovbestemte renter.

2. Sabine Simma Federspiel modtog et stipendium fra provinsen til en speciallægeuddannelse på heltidsbasis ved universitetet i Innsbruck i Østrig. Sabine Simma Federspiel underskrev med henblik på at være berettiget til stipendiet, som gjorde det muligt for hende at blive speciallæge inden for neurologi og psykiatri, en erklæring indeholdende en forpligtelse til at arbejde i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen i en periode på mindst fem år, efter at hendes speciallægeuddannelse i Østrig var fuldført. Hun accepterede endvidere, at provinsen i tilfælde af, at hun forsømte at opfylde denne forpligtelse, kunne tilbagebetale op til 70% af det udbetalte stipendium.

3. Det spørgsmål, der opstår i denne forbindelse, er, hvorvidt EU-retten er til hinder for en betingelse, der er fastsat i henhold til national ret, der underlægger tildelingen af et stipendium til speciallægeuddannelsen et krav om fem års tjeneste i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen og, såfremt dette forsømmes, en forpligtelse til at tilbagebetale en del af det modtagne stipendium. Den forelæggende ret ønsker af Domstolen nærmere bestemt oplyst, om denne betingelse er i overensstemmelse med dels direktiv 75/363/EØF<sup>2</sup>, dels artikel 45 TEUF.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – Rådets direktiv af 16.6.1975 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT 1975, L 167, s. 14), som ændret ved Rådets direktiv 82/76/EØF af 26.1.1982 om ændring af direktiv 75/362/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 75/363 (EFT 1982, L 43, s. 21).

4. Denne sag giver Domstolen mulighed for i denne sammenhæng at definere grænserne for de forpligtelser, der udspringer af dette direktiv, og på ny tage stilling til spørgsmålet om, hvad der udgør en restriktion for de grundlæggende friheder i traktaterne.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

5. Direktiv 75/363 samordner de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge. Det fastsætter de normer, som medlemsstater skal opfylde i forbindelse med tilrettelæggelsen af medicinsk uddannelse på deres respektive områder.

6. Det fremgår af første betragtning til direktiv 75/363, at for så vidt angår gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger som omhandlet i direktiv 75/362<sup>3</sup> gør sammenlignelige uddannelser i medlemsstaterne det muligt at begrænse samordningen på dette område til at omfatte et krav om overholdelse af mindstenormer og i øvrigt overlade det til medlemsstaterne frit at tilrettelægge deres undervisning.

7. Anden betragtning præciserer, at med henblik på gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for speciallæger og for at sætte samtlige udøvere af erhvervet, som er statsborgere i medlemsstaterne, på nogenlunde lige fod inden for Unionen, har en vis samordning af uddannelsesbetingelserne for speciallæger vist sig at være nødvendig. Det fremgår af denne betragtning, at der fastsættes visse minimumskriterier både for adgangen til speciallægeuddannelsen, dennes minimumsvarighed, undervisningsformen og stedet, hvor denne skal finde sted, samt for det tilsyn, den skal undergives. Det præciseres endvidere i betragtningen, at disse kriterier kun vedrører specialer, der er fælles for alle medlemsstaterne eller for to eller flere medlemsstater.

8. Artikel 1 i direktiv 75/363 fastsætter de krav, som medlemsstaterne skal pålægge personer, der ønsker at optage og udøve virksomhed som læge.

9. Direktivets artikel 2 fastsætter de minimumskrav, som en speciallægeuddannelse skal opfylde. Bestemmelsens stk. 1 fastsætter nærmere bestemt:

»Medlemsstaterne drager omsorg for, at den uddannelse, der fører til erhvervelsen af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for speciallæger, mindst opfylder følgende betingelser:

- a) [D]en forudsætter gennemførelse og godkendelse af seks års studier inden for rammerne af den i artikel 1 omhandlede uddannelsescyklus.
- b) [D]en omfatter en teoretisk og praktisk undervisning.
- c) [D]en følges på heltidsbasis under tilsyn af de kompetente myndigheder eller organer i overensstemmelse med punkt 1 i bilaget.
- d) [D]en finder sted på et universitet, på et universitetssygehus eller efter omstændighederne i en anden institution inden for sundhedsområdet, der er godkendt til dette formål af de kompetente myndigheder eller organer.

3 – Rådets direktiv af 16.6.1975 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT 1975, L 167, s. 1).

e) [D]en omfatter speciallægekandidatens personlige deltagelse i de pågældende forvaltningers virksomhed og ansvar.«

10. Bilaget til direktiv 75/363, der blev tilføjet ved direktiv 82/76, omhandler de karakteristiske træk ved speciallægeuddannelsen på heltids- og deltidsbasis. Følgende fremgår af bilaget:

»1. *Speciallægeuddannelse på heltidsbasis* Denne uddannelse finder sted under arbejde i bestemte stillinger, der er anerkendt af de kompetente myndigheder. Uddannelsen indebærer, at den pågældende læge deltager i samtlige lægelige aktiviteter, herunder vagter, i den afdeling, hvor uddannelsen foregår, således at han igennem hele arbejdsugen året igennem anvender hele sin arbejdsindsats på denne praktiske og teoretiske uddannelse på de af de kompetente myndigheder fastsatte betingelser. Stillingen aflønnes derfor med et passende beløb. [...]«

11. Direktiv 75/363 er blevet erstattet af direktiv 93/16/EØF<sup>4</sup>, der grupperer en række direktiver på området for fri bevægelighed for medicinske fagpersoner. Denne lovgivningsmæssige ændring medførte ingen indholdsmæssige ændringer vedrørende de relevante bestemmelser med henblik på de foreliggende formål.

## **B. Gældende national ret**

12. Artikel 1 i Legge provinciale 3 gennaio 1986 (provincslov nr. 1/1986, herefter »den anfægtede foranstaltning«)<sup>5</sup> bestemmer følgende:

»(1) Da der i [provinsen] ikke findes muligheder for at følge en speciallægeuddannelse, bemyndiges den på området kompetente regionale minister til efter forudgående afgørelse truffet af provinsregeringen at indgå aftaler med italienske universiteter og kompetente østrigske nationale myndigheder i henhold til denne stats lovgivning på området om skabelse af yderligere speciallægeuddannelsesstillinger, forudsat at national og regional lovgivning overholdes.

(2) Aftaler indgået med østrigske offentlige myndigheder som omhandlet i det foregående nummer kan bestemme, at Provincia autonoma di Bolzano i givet fald betaler et beløb til disse myndigheder, som ikke overstiger den øverste grænse for det stipendium, der er fastsat nedenfor i artikel 3, såfremt disse myndigheder betaler et tilsvarende vederlag til lægen under speciallægeuddannelse.«

13. Artikel 2, stk. 1, i den anfægtede foranstaltning bestemmer følgende:

»Behovet for speciallæger til at opfylde kravene i provinsens sundhedsvæsen fastsættes for hvert speciale af provinsregeringen i overensstemmelse med målene i den regionale sundhedsplan og efter høring af Ordine dei medici [lægeforeningen] og Consiglio provinciale di sanità [provinssundhedsrådet].«

14. Artikel 3 i den anfægtede foranstaltning har følgende ordlyd:

»(1) Provinsregeringen kan udskrive udvælgelsesprocedurer for tildeling af stipendier til speciallægeuddannelsen til læger, der er bosiddende i [provinsen] og har autorisation til at udøve lægegerning, med henblik på, at disse specialiserer sig inden for specialer med lægemangel som opregnet i artikel 2. [...]«

4 – Rådets direktiv af 5.4.1993 om fremme af den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser (EFT 1993, L 165, s. 1).

5 – N. 1. (B.U. 14 gennaio 1986, n. 2).

- (2) Tildelingen af de i det foregående nummer nævnte stipendier sker på grundlag af en rangliste opstillet efter kvalifikationer og i henhold til kriterier, der fastsættes af provinsregeringen ved afgørelse. [...]
- (3) Størrelsen af stipendiet til speciallægeuddannelsen fastlægges i meddelelsen om udvælgelsesproceduren og må ikke overstige startlønnen for assisterende uddannelsespersonale i sundhedsvæsenet. [...]
- (4) De personer, der udvælges til at modtage stipendiet til speciallægeuddannelsen, skal gennemgå speciallægeuddannelsen på de hospitaler, der er anført i meddelelsen om udvælgelsesproceduren.

[...]«

15. Artikel 7 i den anfægtede foranstaltning bestemmer følgende:

- »(1) Modtagerne som omhandlet i denne lovs artikel 3 eller artikel 6, nr. 1 og 2, skal påtage sig at praktisere i [provinsens] offentlige sundhedsvæsen for en periode, der fastsættes af provinsregeringen ved bekendtgørelse. Denne periode må ikke være kortere end fem år og skal gennemføres inden for en periode, der fastsættes i samme bekendtgørelse.
- (2) Såfremt den i det foregående nummer nævnte forpligtelse helt eller delvist misligholdes, skal en del af stipendiet til speciallægeuddannelsen eller det finansielle bidrag tilbagebetales med tillæg af lovbestemte renter. Den andel, der skal tilbagebetales, fastsættes af provinsregeringen ved afgørelse på grundlag af en bekendtgørelse og kan ikke overstige 70% af stipendiet eller bidraget.«

16. Bekendtgørelsen, der gennemfører artikel 7 i den anfægtede foranstaltning herunder navnlig dekret nr. 6/1988 udstedt af ministerpræsidenten for provinsregeringen<sup>6</sup>, fastsætter følgende:

- »(1) Modtagerne af stipendier eller bidrag til speciallægeuddannelsen som omhandlet i artikel 3 og artikel 6, nr. 1 og 2, i provinslov nr. 1 af 3. januar 1986 skal påtage sig at praktisere fem år i det offentlige sundhedsvæsen i [provinsen], i givet fald på kontraktbasis, inden for ti år fra det tidspunkt, hvor speciallægeuddannelsen blev fuldført, eller hvor uddannelsestiden blev afsluttet.
- (2) Udbetalingen af stipendier og bidrag er underlagt et krav om, at den pågældende person fremlægger en erklæring ved hjælp af den dertil indrettede formular med en bekræftet underskrift, hvorved det bekræftes, at den pågældende påtager sig at efterleve betingelsen som omhandlet i nr. 1.
- (3) Modtagerne er forpligtet til:
  - (a) at tilbagebetale op til 70% af stipendiet eller bidraget, såfremt forpligtelsen i nr. 1 fuldstændigt misligholdes
  - (b) at tilbagebetale op til 14% af stipendiet eller bidraget for hvert år eller del af et år, som overstiger seks måneder, i hvilket modtageren ikke praktiserede, op til højst fem år, såfremt samme forpligtelse delvist misligholdes.
- (4) En fuldstændig eller delvis misligholdelse af forpligtelsen i nr. 1 fastslås af provinsregeringen ved afgørelse på forslag af den kompetente provinsminister, som fastlægger den andel af stipendiet eller bidraget, der skal tilbagebetales, inden for de grænser, der er fastsat i nr. 3, og under hensyntagen til eventuelle begrundelser fra den pågældende person.

<sup>6</sup> – Decreto del Presidente della giunta provinciale 29 marzo 1988, n. 6.

- (5) Den manglende opfyldelse af forpligtelsen i nr. 1 skal anses for ikke at have fundet sted, såfremt den pågældende person godtgør at have ansøgt om at praktisere inden for det offentlige sundhedsvæsen i [provincen] og efter deltagelse i de dertil knyttede udvælgelsesprøver at være blevet fundet egnet eller optaget på listen for kontrakter, men dernæst ikke at være blevet anmodet om at påbegynde tjenesten for det offentlige sundhedsvæsen.
- (6) De skyldige beløb i henhold til afgørelsen truffet af provinsregeringen som omhandlet i nr. 4 inddrives ved betalingspålæg udstedt af ministerpræsidenten for provinsregeringen i henhold til kongeligt dekret nr. 639 af 14. april 1910.«

### III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

17. Sabine Simma Federspiel er en italiensk statsborger, der modtog et stipendium fra provinsen til fuldførelsen af en speciallægeuddannelse mellem 1992 og 2000 ved universitetet i Innsbruck (Østrig) med henblik på at kunne betegne sig som speciallæge inden for neurologi og psykiatri.

18. Eftersom der ikke findes noget medicinsk fakultet på universitet i provinsen, der uddanner speciallæger, har provinsen på grundlag af den anfægtede foranstaltning indgået aftaler med bl.a. italienske universiteter og de østrigske offentlige myndigheder med det formål at oprette yderligere stillinger i forbindelse med speciallægeuddannelse i disse lande. Disse stillinger vederlægges af provinsen ved hjælp af stipendier. For at blive tildelt et stipendium kræver provinsen, at den pågældende læge praktiserer (eller efter omstændighederne træffer de nødvendige foranstaltninger til at praktisere) i en bestemt periode efter fuldførelsen af uddannelsen som speciallæge i det offentlige sundhedsvæsen.

19. Den 21. december 1992 underskrev Sabine Simma Federspiel en erklæring, hvorved hun påtog sig at udføre arbejde i fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år efter fuldførelsen af speciallægeuddannelsen. I henhold til erklæringen skulle hun, hvis hun fuldstændigt måtte forsømme at opfylde denne forpligtelse, tilbagebetale op til 70% af stipendiet. Såfremt hun delvist måtte forsømme at opfylde den, skulle hun tilbagebetale op til 14% af stipendiet for hvert år eller del af et år, der oversteg seks måneder, hvor dette arbejde ikke blev udført.

20. Efter fuldførelsen af sin uddannelse ved universitetet i Innsbruck i 2000 bosatte Sabine Simma Federspiel sig i Bregenz (Østrig), hvor hun har praktiseret lige siden.

21. Den 20. februar 2013 anmodede provinsmyndigheden Sabine Simma Federspiel om at fremlægge et certifikat til attestering af arbejde udført i provinsen i henhold til den erklæring, der blev underskrevet i 1992. Alternativt blev hun anmodet om at fremlægge dokumentation for, at hun havde ansøgt om en stilling i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen og var blevet fundet egnet eller blevet optaget på listen for kontrakter, men endnu ikke var blevet anmodet om at påbegynde sit arbejde for sundhedsvæsenet.

22. Som svar på denne anmodning oplyste Sabine Simma Federspiel provinsen om, at hun ikke havde praktiseret som læge i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen, efter at hun havde fuldført sin speciallægeuddannelse.

23. Provinsmyndigheden krævede i henhold til dekret nr. 259/23.5 af 5. august 2013 fra Assessore della Giunta Provinciale (ministeren for provinsregeringen) (herefter »dekretet«) tilbagebetaling af 70% af det modtagne vederlag, dvs. hovedstolen på 68 515,24 EUR med tillæg af renter på 51 418,63 EUR. Hun var med andre ord forpligtet til at tilbagebetale et samlet beløb på 119 933,87 EUR.

24. Sabine Simma Federspiel har ved den forelæggende ret nedlagt påstand om annullation af dekretet med henvisning til, at dekretet ikke er i overensstemmelse med EU-retten.



25. Idet den forelæggende ret er i tvivl om dette, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 2, stk. 1, litra c), i [direktiv 75/363], som ændret ved [direktiv 82/76], fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som den, der finder anvendelse [...] i hovedsagen, hvorefter udbetaling af vederlaget til læger, som er under uddannelse til speciallæge, er underlagt et krav om, at den læge, der modtager vederlaget, fremlægger en erklæring om, at den pågældende påtager sig at arbejde mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i [provinsen] inden for ti år, efter speciallægeuddannelsen er fuldført, og hvorefter det i tilfælde af, at denne forpligtelse fuldstændigt misligholdes, udtrykkeligt er tilladt [provinsen] som den myndighed, der udbetaler vederlaget, at tilbagesøge op til 70% af det udbetalte vederlag med tillæg af lovbestemte renter beregnet fra det tidspunkt, hvor myndigheden udbetalte de enkelte vederlag?
- 2) Såfremt det første spørgsmål skal besvares benægtende: Er princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed som omhandlet i artikel 45 TEUF til hinder for en national bestemmelse som den, der finder anvendelse i hovedsagen, hvorefter udbetaling af vederlaget til læger, som er under uddannelse til speciallæge, er underlagt et krav om, at den læge, der modtager vederlaget, fremlægger en erklæring om, at den pågældende påtager sig at arbejde mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i [provinsen] inden for ti år, efter speciallægeuddannelsen er fuldført, og hvorefter det i tilfælde af, [...] at denne forpligtelse fuldstændigt misligholdes, udtrykkeligt er tilladt [provinsen] som den myndighed, der udbetaler vederlaget, at tilbagesøge op til 70% af det udbetalte vederlag med tillæg af lovbestemte renter beregnet fra det tidspunkt, hvor myndigheden udbetalte de enkelte vederlag?«

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af Sabine Simma Federspiel, provinsen og Kommissionen, som alle har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. juni 2017.

#### **IV. Bedømmelse**

##### **A. Kontekst**

27. Der findes ikke noget medicinsk fakultet på universitet i provinsen, der kan tilbyde den speciallægeuddannelse, der er nødvendig med henblik på at sikre tilstrækkeligt lægefagligt personale og ekspertise i den tosprogede (italienske og tyske) provins. Provinsen finansierer af denne grund speciallægeuddannelse i andre provinser i Italien, i Tyskland og i Østrig. Der er ved hjælp af provinsens finansiering blevet oprettet yderligere stillinger bl.a. ved universitetet i Innsbruck for læger, der har fået et stipendium fra provinsen til fuldførelsen af en speciallægeuddannelse ved dette universitet.

28. De stipendier, som tildeles af provinsen, er imidlertid underlagt en betingelse. Det er et krav, at den modtagende læge påtager sig at praktisere (eller efter omstændighederne træffer de nødvendige foranstaltninger til at praktisere) i mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år, efter at den speciallægeuddannelse, der tilbydes af provinsen, er fuldført. Såfremt der ikke er truffet de nødvendige foranstaltninger til at arbejde i provinsen, kan provinsen som den myndighed, der udbetaler vederlaget, endvidere tilbagesøge op til 70% af det udbetalte stipendium med tillæg af lovbestemte renter beregnet fra det tidspunkt, hvor myndigheden udbetalte de enkelte vederlag (herefter »den omhandlede betingelse«).

29. Kernen i denne sag er denne betingelse og spørgsmålet om, hvorvidt den er i overensstemmelse med den afledte ret (det første spørgsmål) og den primære ret (det andet spørgsmål).

30. Som jeg vil forklare i det følgende, er den omhandlede betingelse i overensstemmelse med EU-retten.

### ***B. Det første præjudicielle spørgsmål***

31. Med sit første spørgsmål ønsker den nationale domstol oplyst, om direktiv 75/363 er til hinder for en bestemmelse i national ret, der underlægger tildelingen af et stipendium til en speciallægeuddannelse den omhandlede betingelse.

32. Det er min opfattelse, at direktiv 75/363 ikke støtter Sabine Simma Federspiel. For at forklare, hvorfor dette er tilfældet, er det nødvendigt at rette opmærksomheden mod det formål, der ligger til grund for direktiv 75/363, og det system, der er fastsat ved dette direktiv.

*1. Formålet med direktiv 75/363: gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser med henblik på at sikre fri bevægelighed for læger*

33. Direktiv 75/363 og dets efterfølger, direktiv 93/16, er udformet med henblik på at sikre gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger i Den Europæiske Union. Med henblik på at opnå dette formål fastsættes der i direktivet regler om samordning og minimumsharmonisering af medlemsstaternes lovgivning på området. Det har nærmere bestemt til formål at harmonisere betingelserne vedrørende uddannelse og adgang til de forskellige lægespecialer med henblik på gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser for speciallæger.

34. Direktivet fastsætter kort sagt visse regler, som medlemsstater skal iagttage i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres respektive speciallægeuddannelsesprogrammer.

35. For så vidt angår speciallægeuddannelsen på de områder, der er omfattet af direktivet<sup>7</sup>, fastsætter direktivets artikel 2 kriterierne for adgangen til speciallægeuddannelsen, dennes minimumsvarighed, undervisningsformen og stedet, hvor denne skal finde sted, samt for det tilsyn, den skal undergives.

36. Disse kriterier har i mangel af fuldstændigt harmoniserede uddannelsesprogrammer til formål at sikre gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser og placeringen af unionsborgere på lige fod i Den Europæiske Union vedrørende erhvervsmæssige kvalifikationer inden for lægevidenskab<sup>8</sup>. Direktivet er følgelig udformet med henblik på at fremme fri bevægelighed for unionsborgere, der tilhører lægeerhvervet. Den udgør med andre ord et redskab til at fremme etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser på det lægevidenskabelige område.

37. Bilaget til direktivet beskriver de karakteristiske træk ved speciallægeuddannelsen på heltidsbasis. Det er i denne sammenhæng, at der fastlægges en generel forpligtelse til at yde et »passende beløb«. Denne forpligtelse er en logisk følge af målsætningen om, at uddannelsen er et fuldtidsarbejde. I henhold til bilaget skal en speciallæge således igennem hele arbejdsugen året igennem anvende hele sin arbejdsindsats på denne praktiske og teoretiske uddannelse.

38. Det er åbenbart, at dette ville være umuligt uden et passende vederlag.

7 – Neurologi og psykiatri er omfattet af direktiv 75/363 i henhold til artikel 7 i direktiv 75/362.

8 – Jf. i denne retning dom af 25.2.1999, Carbonari m.fl. (C-131/97, EU:C:1999:98, præmis 38).

39. Som Domstolen har fastslået, er forpligtelsen i direktiv 75/363 til at betale et passende beløb for speciallægeuddannelse nødvendig for at undgå en situation, hvor ulønnede speciallæger er nødt til at påtage sig yderligere arbejde for at betale for deres uddannelse, hvorved deres uddannelse bringes i fare<sup>9</sup>. Et passende beløb udgør i denne henseende en nødvendig forudsætning for den gensidige anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i medlemsstater<sup>10</sup>.

40. Domstolen har på den anden side endvidere anerkendt, at direktiv 75/363 ikke definerer, hvilken institution der skal betale beløbet, hvad der udgør et »passende« beløb, eller metoderne til fastsættelsen af dette beløb<sup>11</sup>. Henset til, at der intet står i direktivet om disse spørgsmål, nyder medlemsstaterne et bredt skøn i denne forbindelse.

41. Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at direktiv 75/363 fastlægger en klar og ubetinget forpligtelse for medlemsstaterne til at betale for speciallægeuddannelse. Det lader imidlertid betingelserne for denne betaling henhøre under medlemsstaternes skøn<sup>12</sup>.

42. Dette bringer mig frem til den foreliggende sag.

## 2. Den foreliggende sag

43. Den tvivl, som den forelæggende ret nærer om, hvorvidt den omhandlede betingelse er i overensstemmelse med direktiv 75/363, udspringer af den omstændighed, at stipendiet fra provinsen til en heltidsuddannelse ved universitetet i Innsbruck til at uddanne sig som speciallæge er underlagt en betingelse: Såfremt modtageren af stipendiet ikke opfylder kravet om, at der skal praktiseres i mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført, er provinsen berettiget til at kræve 70% af stipendiet tilbagebetalt. Det kunne i denne forbindelse anføres, at de 70% blot udgør et lån, der skal tilbagebetales, efter at lægen har fuldført uddannelsesprogrammet. Set ud fra dette perspektiv kan det anføres, at det tildelte stipendium ikke opfylder kravet om »passende« vederlag for en speciallægeuddannelse på heltidsbasis i direktiv 75/363.

44. Denne konklusion er imidlertid baseret på en vildfarelse.

45. Sabine Simma Federspiel gennemførte i første omgang sin speciallægeuddannelse ved universitetet i Innsbruck i Østrig. Dette var hun i stand til at gøre på grundlag af en aftale mellem provinsen og Land Tirol. Der er i henhold til denne aftale oprettet yderligere stillinger ved universitetet i Innsbruck. Disse stillinger er forbeholdt læger, der er blevet tildelt et stipendium fra provinsen til fuldførelsen af en speciallægeuddannelse ved universitetet.

46. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at provinsen udbetalte stipendiet til speciallægeuddannelsen til universitetsklinikken i Innsbruck. Udbetalingerne blev følgelig i praksis foretaget til Sabine Simma Federspiel af universitetsklinikken, der dernæst fik disse refunderet af provinsen. Det blev endvidere bekræftet i retsmødet, at de med uddannelsen forbundne omkostninger blev delt mellem universitetet i Innsbruck og provinsen. I retsmødet anerkendte Sabine Simma Federspiel, at provinsen bidrog til omkostningerne forbundet med uddannelsen med omkring 39% af det samlede årlige beløb. Resten blev afholdt af universitetet i Innsbruck.

9 – Jf. dom af 25.2.1999, Carbonari m.fl. (C-131/97, EU:C:1999:98, præmis 40).

10 – Jf. dom af 25.2.1999, Carbonari m.fl. (C-131/97, EU:C:1999:98, præmis 42 og 43), og af 3.10.2000, Gozza m.fl. (C-371/97, EU:C:2000:526, præmis 34).

11 – Jf. i denne retning dom af 25.2.1999, Carbonari m.fl. (C-131/97, EU:C:1999:98, præmis 45), og af 3.10.2000, Gozza m.fl. (C-371/97, EU:C:2000:526, præmis 36).

12 – Jf. dom af 25.2.1999, Carbonari m.fl. (C-131/97, EU:C:1999:98, præmis 44 og 45). Jf. endvidere dom af 3.10.2000, Gozza m.fl. (C-371/97, EU:C:2000:526, præmis 34).



47. Som allerede nævnt ovenfor fastsætter direktiv 75/363 de regler, som medlemsstater skal iagttage i forbindelse med tilrettelæggelse af lægeuddannelsen på deres respektive områder. Formålet med disse regler er at sikre, at de kvalifikationsbeviser, der opnås, kan anerkendes i andre medlemsstater. Det er af åbenlyse grunde kun den medlemsstat, hvor uddannelsen finder sted, der kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde de forpligtelser, der udspringer af direktivet, henset til, at medlemsstaterne ikke har kompetence for så vidt angår andre medlemsstaters tilrettelæggelse af uddannelsen.

48. Efter min opfattelse er der i direktivet ikke støtte for en påstand om, at det også regulerer eventuelle aftaler mellem medlemsstater (eller mellem medlemsstater og tredjelande, som det var tilfældet mellem Italien og Østrig indtil 1995) vedrørende adgang til speciallægeuddannelse i en anden stat og de økonomiske ordninger, der ligger til grund for dette samarbejde.

49. Forpligtelsen i bilaget til direktivet til at sikre, at speciallæger får et passende vederlag i løbet af uddannelsesprogrammet, påhviler med henblik på at bevare den interne sammenhæng i den samordning, der er fastlagt ved direktiv 75/363, den medlemsstat, hvor uddannelsen finder sted.

50. Denne medlemsstat er efter Østrigs tiltrædelse til det daværende Europæiske Fællesskab i 1995 i den foreliggende sag Østrig.

51. Som Domstolen har bemærket, tilkendes vederlaget i henhold til direktivet som vederlag for og som anerkendelse af udført arbejde. Det er tiltænkt speciallæger under uddannelse, som deltager i samtlige lægelige aktiviteter i den afdeling, hvor uddannelsen foregår<sup>13</sup>. Dette er som allerede nævnt med henblik på at sikre, at speciallægen anvender hele sin arbejdsindsats til den praktiske og teoretiske uddannelse uden at skulle udføre yderligere arbejde.

52. Dette er på sin side en forudsætning for sammenlignelighed og gensidig anerkendelse.

53. Der er intet i sagens akter, der tyder på, at dette ikke her er tilfældet. Alle parterne, der har indgivet indlæg, herunder Sabine Simma Federspiel, er omvendt enige om, at det vederlag, som hun modtog for gennemførelsen af hendes speciallægeuddannelse i Østrig, var tilstrækkeligt til dette formål.

54. Selv såfremt Sabine Simma Federspiel havde gjort gældende, at det vederlag, som hun modtog (uanset om det var fra provinsen eller universitetet i Innsbruck eller begge) i løbet af uddannelsesprogrammet, ikke var passende som omhandlet i direktiv 75/363, er det fortsat en kendsgerning, at den i henhold til direktivet ansvarlige medlemsstat for at sikre, at speciallægen modtager et passende beløb, er den medlemsstat, hvor speciallægeuddannelsen finder sted.

55. Direktivet kan med andre ord ikke have indvirkning på gyldigheden af den omhandlede betingelse<sup>14</sup>.

13 – Jf. dom af 3.10.2000, Gozza m.fl. (C-371/97, EU:C:2000:526, præmis 43).

14 – Jeg skal i denne forbindelse præcisere, at det med henblik på anvendelsen af direktiv 75/363 er fuldstændig irrelevant, hvorvidt speciallægen faktisk modtager stipendiet direkte fra provinsen eller gennem det universitet, hvor speciallægeuddannelsen finder sted (som det er tilfældet her).

56. Det modsatte resultat ville kunstigt udvide anvendelsesområdet for direktiv 75/363 ud over, hvad der var lovgivers hensigt. Det er vigtigt at bemærke, at det tydeligt fremgår af præamblen til direktiv 75/363<sup>15</sup>, at direktivet ikke blev udformet med henblik på at harmonisere lægeuddannelser ud over det, der er nødvendigt for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og certifikater, eller at begrænse medlemsstaternes skøn i forbindelse med fastlæggelsen af betingelserne, der regulerer vederlæggelsen af heltidsuddannelse. Østrig har tydeligvis fuldt ud gjort brug af denne mulighed ved den finansieringsaftale, der blev indgået med provinsen.

57. Det kan forekomme åbenlyst, men der kan endvidere under ingen omstændigheder være tale om fælles ansvar mellem medlemsstater for opfyldelsen af de forpligtelser, der udspringer af direktivet som foreslået af Kommissionen i retsmødet. Dette er tilfældet uanset særegenhederne ved ordningen, der har som formål at sikre, at speciallægen modtager et passende vederlag. Det siger sig selv, at det, såfremt det accepteres, at en medlemsstat kan gøres ansvarlig for unkladelsen af at sikre, at *en anden* medlemsstat opfylder de forpligtelser, der udspringer af et direktiv, ville have vidtrækkende konsekvenser for en række grundlæggende EU-retlige principper, herunder, men ikke begrænset til, direkte virkning og medlemsstaters erstatningsansvar.

58. Jeg er følgelig af den opfattelse, at det første præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at direktiv 75/363 under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er til hinder for en bestemmelse i national ret, hvorefter udbetalingen af vederlaget til læger, som er under uddannelse til speciallæge, er underlagt et krav om, at den pågældende arbejder mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført.

59. Jeg vil i følgende tage stilling til det andet spørgsmål, der drejer sig om, hvorvidt den omhandlede betingelse er forenelig med den primære EU-ret.

### ***C. Det andet præjudicielle spørgsmål***

60. Med det andet spørgsmål spørger den forelæggende ret i det væsentlige, hvorvidt den omhandlede betingelse er i overensstemmelse med EUF-traktaten. I denne forbindelse henviser den forelæggende ret nærmere bestemt til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed i artikel 45 TEUF.

61. Det fremgår indledningsvis klart af forelæggelsesafgørelsen, at Sabine Simma Federspiel er bosat og praktiserer i Bregenz (Østrig). Det er imidlertid uklart, hvorvidt hun praktiserer som lønmodtager eller som selvstændig læge. Som Kommissionen imidlertid med rette har fremhævet, er denne oplysning ikke af afgørende betydning. Behandlingen af nationale foranstaltninger i henhold til artikel 45 TEUF og 49 TEUF (etableringsfrihed) forbliver således den samme.

62. Der skal indledningsvis med henblik herpå tages stilling til, hvorvidt den omhandlede betingelse er en restriktion for den frie bevægelighed. Såfremt dette er tilfældet, skal der tages stilling til, hvorvidt den kan begrundes, og hvorvidt den står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes.

#### ***1. Udgør den omhandlede betingelse en restriktion?***

63. Udgangspunktet for parterne, som har indgivet indlæg, er som for den forelæggende ret, at den omhandlede betingelse udgør en restriktion for den frie bevægelighed. De er imidlertid uenige om, hvorvidt denne restriktion er begrundet.

<sup>15</sup> – Jf. navnlig første betragtning til direktiv 75/363.

64. Den omhandlede betingelse (forpligtelsen til at praktisere som speciallæge på heltidsbasis i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen mindst fem år inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført, eller alternativt at tilbagebetale op til 70% af det modtagne beløb med tillæg af lovbestemte renter) forekommer ganske vist ved første øjekast at udgøre en klar restriktion for retten til den pågældende læges frie bevægelighed.

65. Det følger af Domstolens brede, altomfattende definition, at bestemmelser, som forhindrer en statsborger i en medlemsstat i at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, eller som får vedkommende til at afholde sig fra dette forehavende, udgør hindringer for denne frihed, uanset om de finder neutral anvendelse uafhængigt af nationalitet. Domstolen har endvidere tilføjet, at artikel 45 TEUF begrænser anvendelsen af nationale regler, der hindrer den frie bevægelighed for en medlemsstats statsborgere, som ønsker at udøve en lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat<sup>16</sup>.

66. Anvendelsen af denne test synes her ganske vist at være en ligefrem opgave. Selv om den ikke formelt hindrer lægen i at gøre dette, gør den omhandlede betingelse udsigten til at udføre arbejde i en anden medlemsstat mindre attraktiv i løbet af den periode på ti år, der følger fuldførelsen af speciallægeuddannelsen. Den omhandlede betingelse er således udformet med henblik på at sikre, at modtagerne af stipendierne opfylder forpligtelsen til at udføre arbejde i provinsen i mindst fem år efter fuldførelsen af speciallægeuddannelsen.

67. Jeg vil ikke desto mindre indledningsvis udtrykke mine tvivl med hensyn til, hvorvidt den omhandlede betingelse bør fortolkes som en restriktion for den frie bevægelighed.

68. Ligesom Domstolens udtalelser, der altid skal læses i deres rette sammenhæng, skal den omhandlede betingelse ikke betragtes isoleret. Den bør behandles i den bredere sammenhæng, hvori den anfægtede foranstaltning indgår. Set fra denne synsvinkel udgør den omhandlede betingelse en del af en mere omfattende foranstaltning og er følgelig uløseligt forbundet med oprettelsen af yderligere stillinger i forbindelse med speciallægeuddannelse uden for provinsen. Disse stillinger, til hvilke der ikke ville være adgang uden finansiering fra provinsen, tilbydes modtagerne af stipendier og er underlagt den omhandlede betingelse. Ved følgelig at give læger mulighed for at uddanne sig som speciallæger (i en anden medlemsstat) udgør den anfægtede foranstaltning en forudsætning snarere end en restriktion for den frie bevægelighed for medicinske fagpersoner som speciallæger<sup>17</sup>. I denne sammenhæng udgør den omhandlede betingelse helt enkelt (en fremtidig og uvis<sup>18</sup>) modydelse for den mulighed, der tilbydes af provinsen, i lyset af, at provinsen ikke kan drage nytte af speciallægens arbejde i løbet af uddannelsesprogrammet.

69. Spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede betingelse udgør en restriktion for den frie bevægelighed, er strengt talt ikke afgørende for afgørelsen af den foreliggende sag, selv om det analytisk og teoretisk set er væsentligt. Dette følger af den omstændighed, at hverken den forelæggende ret eller parterne, der har indgivet indlæg i sagen, som nævnt ovenfor har rejst spørgsmålet. Henset hertil giver denne sag ikke anledning til en mere teoretisk drøftelse af de normative grundlag for begrebet restriktion og nærmere bestemt den mest egnede tilgang til at identificere restriktioner på de forskellige områder med regler om fri bevægelighed<sup>19</sup>.

16 – Jf. bl.a. dom af 15.12.1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 94-96 og den deri nævnte retspraksis), af 27.1.2000, *Graf* (C-190/98, EU:C:2000:49, præmis 21 og 22), og af 16.3.2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Idet det ville være forkert at drage en direkte parallel, skal jeg bemærke, at Domstolen under visse omstændigheder har betragtet den restriktive virkning af den anfægtede nationale foranstaltning på den frie bevægelighed som for fjern, usikker eller ubetydelig til at udgøre en restriktion for den frie bevægelighed som omhandlet i de relevante traktatbestemmelser. Jf. eksempelvis dom af 27.1.2000, *Graf* (C-190/98, EU:C:2000:49, præmis 25). Jf. endvidere dom af 7.3.1990, *Krantz* (C-69/88, EU:C:1990:97, præmis 11), og af 23.10.2007, *Morgan og Bucher* (C-11/06 og C-12/06, EU:C:2007:626, præmis 32).

18 – Jf. punkt 88 nedenfor.

19 – Jf. for så vidt angår den iboende manglende sammenhæng i tilgangen til potentielle restriktioner i Domstolens praksis L. Azoulai, »La formule de l'entrave«, i L. Azoulai (red.), *L'entrave dans le droit du marché intérieur*, Bruylant, Bruxelles, 2011, s. 1-21.

70. Når dette er blevet præciseret og selv under forudsætning af, at den omhandlede betingelse udgør en restriktion for den frie bevægelighed, indebærer dette ikke automatisk, at EU's regler om fri bevægelighed er til hinder for den. I henhold til den velkendte formel kan restriktioner, som finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, accepteres, såfremt de er begrundede i tvingende almene hensyn, såfremt de er egnede til at sikre, at det tilstræbte formål nås, og såfremt de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål<sup>20</sup>.

71. Idet der ikke er noget i sagens akter, der tyder på, at den omhandlede betingelse anvendes på en diskriminerende måde, vil jeg tage direkte stilling til den mulige begrundelse for og forholdsmæssigheden af den omhandlede betingelse.

## 2. Begrundelse

72. Provinsen har forklaret, at den omhandlede betingelse beskytter og fremmer den offentlige sundhed. Den er nærmere bestemt udformet med henblik på at sikre, at lokalbefolkningen har adgang til stabil speciallægehjælp af høj kvalitet. Samtidig er den omhandlede betingelse udformet med henblik på at undgå en alvorlig risiko for den økonomiske ligevægt i den sociale sikringsordning. Yderligere har provinsen gjort gældende, at den omhandlede betingelse er nødvendig for at sikre, at der er adgang til speciallægehjælp i den tosprogede provins på begge officielle sprog.

73. Medlemsstaterne har en vid skønsbeføjelse på området for offentlige sundhed og levering af sundhedsydelser. Følgelig kan medlemsstater principielt og med henblik på at bevare en grad af reguleringsmæssig autonomi begrænse den frie bevægelighed af hensyn til den offentlige sundhed<sup>21</sup>.

74. Domstolen har eksempelvis allerede fastslået, at formålet om at opretholde en stabil læge- og hospitalstjeneste, som alle har adgang til, også kan være omfattet af undtagelserne om den offentlige sundhed, i det omfang et sådant formål bidrager til at opnå et højt niveau for beskyttelse af sundheden<sup>22</sup>. Domstolen har endvidere fastslået, at en medlemsstat kan planlægge sundhedssystemets indretning med henblik på at opnå et højt niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed. Denne politik skal forfølge et dobbelt formål. På den ene side skal planlægningen sikre, »at der på den pågældende medlemsstats område er en tilstrækkelig og vedvarende adgang til et afbalanceret udbud af hospitalsydelser af høj kvalitet«. På den anden side skal medlemsstaterne foretage en »styring af omkostningerne og i videst muligt omfang undgå ethvert spild af økonomiske, tekniske og menneskelige ressourcer«<sup>23</sup>.

75. Provinsen har i den foreliggende sag gjort gældende, at den omhandlede betingelse udgør den mest egnede foranstaltning til at sikre, at der er adgang til speciallægehjælp i provinsen på både tysk og italiensk, og at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål.

76. Følgelig opstår spørgsmålet om, hvorvidt denne påstand er korrekt.

20 – Jf. bl.a. dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 37), af 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 44), af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. (C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 25), og af 1.6.2010, Blanco Pérez og Chao Gómez (C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 61).

21 – Dom af 28.4.1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, præmis 45). Jf. endvidere bl.a. dom af 16.5.2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, præmis 104), af 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 46), og af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. (C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 27).

22 – Dom af 28.4.1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, præmis 50).

23 – Jf. bl.a. dom af 5.10.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-512/08, EU:C:2010:579, præmis 33).

### 3. Forholdsmæssighed

77. Selv om det i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, hvorvidt den omhandlede betingelse er forholdsmæssig, skal jeg bemærke følgende for så vidt angår de elementer, som den forelæggende ret bør tage i betragtning ved dens bedømmelse.

78. Den omhandlede betingelse sikrer efter min opfattelse en rimelig balance mellem den hindring af retten til fri bevægelighed, der følger af den anfægtede foranstaltning, og det kollektive behov for at opretholde et afbalanceret og velfungerende sundhedsvæsen.

79. Jeg skal i denne forbindelse indledningsvis bemærke, at bedømmelsen af forholdsmæssigheden (forstået således, at den omfatter bedømmelsen af egnethed og forholdsmæssighed i snæver forstand) skal baseres på en global bedømmelse af de omstændigheder, hvorunder den restriktive lovgivning således som den i hovedsagen omhandlede blev vedtaget og gennemført.

80. Det følger af Domstolens faste praksis på folkesundhedsområdet, at der må anerkendes en skønsmæssig forøgelse for medlemsstaterne. Dette skyldes i det væsentlige, at det tilkommer medlemsstaten at bestemme niveauet for beskyttelsen af den offentlige sundhed, som den ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås<sup>24</sup>.

81. Henset til dette skal følgende punkter tages i betragtning ved bedømmelsen af de forskellige aspekter af forholdsmæssighed.

82. Det forekommer mig for det første, at foranstaltningen er egnet til at opnå formålet om at beskytte og fremme den offentlige sundhed.

83. På den ene side har provinsen finansieret oprettelsen af supplerende stillinger i forbindelse med speciallægeuddannelse ved universitetet i Innsbruck. Disse stillinger forbeholdes læger, der har modtaget et stipendium fra provinsen. På den anden side tilskynder den omhandlede betingelse uden tvivl speciallæger, der har draget nytte af et sådant stipendium, til at arbejde dér. Det forekommer mig i dette lys at være klart, at den omhandlede betingelse, som udgør en del af den anfægtede foranstaltning, bidrager til at sikre, at der er adgang til et tilstrækkeligt antal speciallæger i provinsen.

84. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede foranstaltning er nødvendig og rimelig, er jeg for det andet enig med Kommissionen og provinsen.

85. En forpligtelse, der er begrænset til fem års lønnet arbejde i provinsen inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført, forekommer mig at være rimelig.

86. Det skal således erindres, at selv om provinsen sikrer, at de pågældende læger modtager betaling i løbet af speciallægeuddannelsen, drager provinsen ikke fordel af speciallægens arbejde i løbet af uddannelsesprogrammet.

87. Et forhold, der endvidere ikke må overses, er, at forpligtelsen er tidsmæssigt begrænset i to forskellige henseender. På den ene side er lægen forpligtet til at arbejde i provinsen i mindst fem år. På den anden side retter forpligtelsen sig mod de første ti år efter fuldførelsen af uddannelsesprogrammet og berører følgelig hovedsageligt læger, der er i starten af deres karrierer.

24 – Jf. eksempelvis dom af 11.9.2008, Kommissionen mod Tyskland (C-141/07, EU:C:2008:492, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis), og af 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 30).



88. Forpligtelsen til at arbejde i provinsen lempes endvidere af den omstændighed, at der skal være adgang til en stilling i provinsen, og den skal tilbydes til lægen på det relevante tidspunkt. Dette synes på passende måde at sikre, at der kun støttes ret på den omhandlede betingelse, når der opstår et behov for speciallæger. Det fremgår af sagens akter og af de forklaringer, som provinsen har afgivet i retsmødet, at provinsen kun anmoder læger om at praktisere dér på grundlag af den omhandlede betingelse, for så vidt som der konstateres et reelt behov inden for et særligt lægespeciale.

89. Følgelig har provinsen på baggrund af den anfægtede foranstaltning oprettet en lægereserve, som den kan anmode om at udføre arbejde, såfremt der er behov for dette. Er der ikke nogen ledige stillinger, kan lægen frit forfølge sin karriere uden nogle begrænsninger.

90. For så vidt angår tilstedeværelsen af alternative og mindre indgribende foranstaltninger er det for det tredje med sikkerhed korrekt, at der endvidere kan tiltrækkes kvalificeret personale til at praktisere i provinsen ved hjælp af økonomiske midler. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en sådan foranstaltning kan have en væsentlig virkning på de offentlige finanser. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fremhæve, at Domstolen ikke har lukket øjnene for argumenterne vedrørende behovet for at styre omkostningerne i forbindelse med leveringen af offentlige sundhedsydelser<sup>25</sup>.

91. Det skal i denne forbindelse erindres, at der gælder en særlig sprogordning i provinsen. Behovet for at sikre adgang til lægehjælp af høj kvalitet på begge sprog hindrer uden tvivl ansættelsen af kvalificerede speciallæger. Henset hertil er det svært at forestille sig alternativer til den anfægtede foranstaltning, der på tilsvarende vis kan sikre, at provinsen kan ansætte et tilstrækkeligt antal speciallæger, der kan praktisere på tysk og italiensk.

92. Jeg skal endelig konkluderende bemærke, at det med henblik på at opnå formålet med den anfægtede foranstaltning, der navnlig er at sikre, at der er adgang til speciallæger i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen på begge officielle sprog, er indlysende, at oprettelsen af yderligere stillinger i forbindelse med speciallægeuddannelse i Østrig for modtagere af stipendier fra provinsen må ledsages af en mekanisme, der sikrer, at aftalens vilkår opfyldes. Det ville i modsat fald ikke give mening for provinsen at »erhverve« stillinger i forbindelse med speciallægeuddannelsen ved universitetet i Innsbruck.

93. Den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede betingelse er forenelig med EU-retten, forekommer i denne forbindelse i det mindste delvist at hidrøre fra den omstændighed, at det samlede beløb, der skal tilbagebetales af Sabine Simma Federspiel, overstiger det modtagne stipendium i forbindelse med uddannelsen. I tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelsen til at arbejde i provinsen, er modtageren af stipendiet ikke alene forpligtet til at tilbagebetale 70% af det modtagne beløb, men ligeledes de lovbestemte renter, der påløber fra udbetalingsdatoen for hver betaling. Følgelig kan den pågældende læge som i tilfældet med Sabine Simma Federspiel være forpligtet til at tilbagebetale et beløb, der nominelt kan være væsentligt højere end det oprindeligt udbetalte beløb.

94. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at lægen i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelsen til at arbejde i provinsen alene er forpligtet til at tilbagebetale 70% af stipendiet. I dette lys modtager lægen faktisk 30% af stipendiet uden nogen form for modydelse overhovedet. Desuden opnår lægen en speciallægeuddannelse, som det er sikkert at antage vil lette udøvelsen af fri bevægelighed. Jeg skal på den anden side fremhæve, at der ikke er nogen indikation for, at de opkrævede renter er urimelige. Betaling af (lovbestemte) renter er helt enkelt skyldig som følge af for sen betaling og er som sådan en logisk konsekvens af misligholdelsen af den (kontraktlige) forpligtelse til at påtage sig at arbejde i provinsen eller alternativt rettidigt at tilbagebetale stipendiet.

25 – Jf. bl.a. dom af 13.5.2003, Müller-Fauré og van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, præmis 80), af 16.5.2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, præmis 109), og af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. (C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 33).

95. Følgelig skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF ikke er til hinder for en bestemmelse i national ret som den, der finder anvendelse i hovedsagen, hvorefter udbetalingen af vederlaget til læger, som er under uddannelse som speciallæge, er underlagt et krav om, at den pågældende arbejder mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført, og som i tilfælde af, at forpligtelsen fuldstændigt misligholdes, udtrykkeligt tillader, at provinsen som den myndighed, der foretager udbetaling af vederlaget, tilbagesøger op til 70% af vederlaget med tillæg af lovbestemte renter.

## V. Forslag til afgørelse

96. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Tribunale di Bolzano/Landesgericht Bozen (retten i Bolzano, Italien) forelagte spørgsmål som følger:

»Rådets direktiv 75/363/EØF af 16. juni 1975 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge, som ændret ved Rådets direktiv 82/76/EØF af 26. januar 1982 om ændring af direktiv 75/362/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 75/363, er under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke til hinder for en bestemmelse i national ret, hvorefter udbetalingen af vederlaget til læger, som er under uddannelse til speciallæge, er underlagt et krav om, at den pågældende arbejder i mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført, og som i tilfælde af, at forpligtelsen fuldstændigt misligholdes, udtrykkeligt tillader provinsen som den myndighed, der udbetaler vederlaget, at tilbagesøge op til 70% af vederlaget med tillæg af lovbestemte renter.

Artikel 45 TEUF og 49 TEUF er ikke til hinder for en bestemmelse i national ret som den, der finder anvendelse i hovedsagen, hvorefter udbetalingen af vederlaget til læger, som er under uddannelse til speciallæge, er underlagt et krav om, at den pågældende arbejder mindst fem år i det offentlige sundhedsvæsen i provinsen inden for ti år, efter at speciallægeuddannelsen er fuldført, og som i tilfælde af, at forpligtelsen fuldstændigt misligholdes, udtrykkeligt tillader provinsen som den myndighed, der udbetaler vederlaget, at tilbagesøge op til 70% af vederlaget med tillæg af lovbestemte renter.«