



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. WAHL  
van 13 september 2017<sup>1</sup>

**Zaak C-419/16**

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

[verzoek van de Tribunale di Bolzano/Landesgericht Bozen (regionale rechter Bolzano, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Vrijheid van vestiging – Vrij verrichten van diensten – Artsen – Richtlijn 75/363/EEG – Wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van artsen – Verwerving van de titel van medisch specialist – Bezoldiging tijdens de opleidingsperiode – Verplichting om in de 10 jaar na de verkrijging van de titel ten minste 5 jaar bij de openbare gezondheidsdienst te werken – Artikelen 45 en 49 VWEU – Begrip beperking – Rechtvaardiging – Evenredigheid”

## I. Inleiding

1. Deze zaak gaat terug op een geschil tussen Sabine Simma Federspiel (hierna: „Federspiel”) en de Provincia Autonoma di Bolzano (autonome provincie Bolzano, Italië; hierna: „provincie”) over de terugbetaling van een bedrag van 68 515,24 EUR, vermeerderd met wettelijke rente.

2. Federspiel heeft van de provincie een studiebeurs ontvangen voor een voltijdse opleiding tot medisch specialist aan de universiteit van Innsbruck in Oostenrijk. Om in aanmerking te komen voor de beurs, waarmee zij specialist in neurologie en psychiatrie kon worden, heeft Federspiel een verklaring ondertekend waarin zij zich ertoe verbond om na de afronding van haar specialisatieopleiding in Oostenrijk gedurende ten minste 5 jaar haar beroep bij de openbare gezondheidsdienst van de provincie uit te oefenen. Ook heeft zij ermee ingestemd dat de provincie in geval van niet-naleving van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag zou kunnen terugvorderen.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

3. Tegen die achtergrond rijst de vraag of het Unierecht zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die aan de toekenning van een beurs voor de opleiding tot medisch specialist de voorwaarde verbindt dat gedurende 5 jaar diensten worden verricht in de openbare gezondheidsdienst van de provincie en dat, indien dat niet gebeurt, een deel van de ontvangen beurs wordt terugbetaald. Meer bepaald wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of die voorwaarde verenigbaar is met enerzijds richtlijn 75/363/EEG<sup>2</sup> en anderzijds artikel 45 VWEU.

4. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid, de grenzen van de uit voornoemde richtlijn voortvloeiende verplichtingen vast te stellen en zich nogmaals te buigen over de vraag wanneer sprake is van een beperking van de in de Verdragen neergelegde fundamentele vrijheden.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

5. Richtlijn 75/363 coördineert de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van artsen. Zij schrijft voor welke normen de lidstaten in acht moeten nemen bij de organisatie van de artsenopleidingen op hun grondgebied.

6. In de eerste overweging van richtlijn 75/363 wordt uiteengezet dat de vergelijkbaarheid van de opleidingen in de lidstaten het mogelijk maakt ter verwezenlijking van de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van de arts, zoals voorgeschreven in richtlijn 75/362<sup>3</sup>, de coördinatie op dit gebied te beperken tot het vereiste van inachtneming van minimumnormen, terwijl de lidstaten voor het overige worden vrijgelaten in het organiseren van hun onderwijs.

7. De tweede overweging verduidelijkt dat met het oog op de wederzijdse erkenning van de titels van specialisten en teneinde alle beroepsbeoefenaren die onderdaan zijn van de lidstaten binnen de Unie op zekere voet van gelijkheid te plaatsen, een bepaalde mate van coördinatie van de opleidingseisen voor specialisten noodzakelijk wordt geacht. Daartoe moeten volgens diezelfde overweging enige minimumcriteria worden vastgesteld, zowel voor de toegang tot de gespecialiseerde opleiding als voor de minimumduur van deze opleiding en de wijze waarop en de plaats waar deze moet plaatsvinden, alsmede voor het toezicht dat erop moet worden uitgeoefend. Verder wordt in de overweging gepreciseerd dat deze criteria slechts betrekking hebben op die specialisaties die alle lidstaten dan wel twee of meer lidstaten gemeen hebben.

8. Artikel 1 van richtlijn 75/363 schrijft voor welke eisen de lidstaten voor de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van de arts dienen te hanteren.

2 Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts (PB 1975, L 167, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG van de Raad van 26 januari 1982 tot wijziging van richtlijn 75/362/EEG inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, alsmede van richtlijn 75/363 (PB 1982, L 43, blz. 21).

3 Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten (PB 1975, L 167, blz. 1).

9. In artikel 2 van de richtlijn zijn de minimumeisen voor de opleiding tot specialist vastgelegd. Meer in het bijzonder is in lid 1 het volgende bepaald:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de opleiding voor het behalen van een diploma, certificaat of andere titel van specialist ten minste aan de volgende voorwaarden voldoet:

- a) in het kader van de in artikel 1 bedoelde opleidingscyclus zijn met goed gevolg zes studie jaren volbracht;
- b) zij omvat theoretisch en praktisch onderwijs;
- c) zij is fulltime en staat onder controle van de bevoegde autoriteiten of instanties overeenkomstig het bepaalde in punt 1 van de bijlage;
- d) zij heeft plaats in een universitair centrum, in een universitair centrum voor ziekenverpleging of eventueel in een daartoe door de bevoegde autoriteiten of instanties erkende inrichting[...] voor gezondheidszorg;
- e) zij houdt in dat de aankomend specialist persoonlijk deelneemt aan de werkzaamheden van de betrokken diensten en daarvoor verantwoordelijkheid draagt.”

10. De bijlage bij richtlijn 75/363, die bij richtlijn 82/76 aan eerstgenoemde richtlijn is toegevoegd, betreft de kenmerken van de voltijdse en deeltijdse opleiding tot specialist. In deze bijlage is het volgende vastgelegd:

*„1. Fulltime-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. [...]”*

11. Richtlijn 75/363 is vervangen door richtlijn 93/16/EEG<sup>4</sup>, waarin een aantal richtlijnen betreffende het vrije verkeer van medische beroepsbeoefenaren is bijeengebracht. Die wetgevingswijziging heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de in casu relevante bepalingen met zich gebracht.

## **B. Nationaal recht**

12. Artikel 1 van Legge provinciale 3 gennaio 1986 (provinciale wet nr. 1/1986; hierna: „bestreden maatregel”)<sup>5</sup> luidt:

„1) Aangezien het in de [provincie] 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 medisch specialisten, met inachtneming van de geldende nationale en provinciale regelgeving.

<sup>4</sup> Richtlijn 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 (PB 1993, L 165, blz. 1).

<sup>5</sup> N. 1 (B.U. van 14 januari 1986, nr. 2).

2) Het krachtens het vorige lid met Oostenrijkse openbare lichamen gesloten akkoord kan bepalen dat de [p]rovincie aan deze lichamen een bedrag betaalt van ten hoogste de in artikel 3 van deze wet vermelde beurs indien deze lichamen een overeenkomstige beloning aan de specialist in opleiding betalen.”

13. In artikel 2, lid 1, van de bestreden maatregel is het volgende bepaald:

„Voor elk specialisme wordt het aantal specialisten dat nodig is om in de behoeften van de provinciale gezondheidszorg te voorzien, door de provinciale raad bepaald overeenkomstig de doelstellingen van het provinciale gezondheidsplan, na raadpleging van de Ordine del medici [orde van geneesheren] en de Consiglio provinciale di sanità [provinciale gezondheidsraad].”

14. Artikel 3 van de bestreden maatregel bepaalt:

„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] hebben en die zijn toegelaten tot het beroep van arts, opdat zij een specialisatieopleiding volgen in de vakgebieden waar een gebrek aan specialisten bestaat als voorzien in artikel 2. [...]

2) De in het vorige lid genoemde beurzen worden toegewezen op basis van een rangorde van beoordelingsdocumenten, opgesteld op grond van criteria die worden vastgesteld bij besluit van de provinciale raad [...]

3) Het bedrag van de beurs voor de specialisatieopleiding wordt vermeld in de aankondiging van het vergelijkend onderzoek en kan niet hoger zijn dan het aanvangssalaris voor arts-assistenten bij de gezondheidsdienst.

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

[...]”

15. Artikel 7 van de bestreden maatregel luidt als volgt:

„1) De begunstigden als bedoeld in artikel 3 of artikel 6, leden 1 en 2, van deze wet verbinden zich ertoe om gedurende een door de provinciale raad bij verordening vast te stellen periode diensten te verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de [provincie]. Deze periode mag niet korter zijn dan 5 jaar en moet binnen het bij diezelfde verordening vast te stellen tijdsbestek vallen.

2) Indien de in het vorige lid bedoelde verbintenis niet of slechts gedeeltelijk wordt nagekomen, moet een deel van de specialisatiebeurs of de financiële bijdrage, vermeerderd met wettelijke 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 of de financiële bijdrage bedragen.”

16. In de verordening tot uitvoering van artikel 7 van de bestreden maatregel, besluit nr. 6/1988 van de voorzitter van de provinciale raad<sup>6</sup>, is het volgende bepaald:

- „1) De begunstigden van de specialisatiebeurs of de bijdrage als bedoeld in artikel 3 en artikel 6, leden 1 en 2, van [provinciale wet nr. 1/1986] verbinden zich ertoe om in de 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist of na de voltooiing van de praktijkopleiding gedurende 5 jaar diensten te verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de [provincie], eventueel op contractbasis.
- 2) Voorwaarde voor uitbetaling van de beurs en de financiële bijdrage is dat de betrokkene een specifiek formulier met een authentieke handtekening overlegt waarin hij of zij uitdrukkelijk verklaart de in lid 1 gestelde voorwaarde te zullen naleven.
- 3) De begunstigden zijn verplicht om:
  - a) in geval van algehele niet-nakoming van de in lid 1 bedoelde verbintenis tot 70 % van het totale bedrag van de beurs of bijdrage terug te betalen;
  - b) in geval van gedeeltelijke niet-nakoming van deze verbintenis tot 14 % van het totale bedrag van de beurs of bijdrage terug te betalen voor elk jaar, of deel van een jaar van meer dan zes maanden, waarin geen diensten zijn verricht, met een maximum van 5 jaar.
- 4) Algehele 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 die raad. In dit besluit wordt het bedrag van de terug te betalen beurs of bijdrage vastgesteld met inachtneming van de in lid 3 omschreven beperkingen, rekening houdend met eventuele door de betrokkene aangevoerde rechtvaardigingen.
- 5) Van niet-nakoming van de in lid 1 bedoelde verbintenis is geen sprake indien de betrokkene aantoonbaar dat hij of zij bij de openbare gezondheidsdienst van [de provincie] een aanvraag om te worden tewerkgesteld heeft ingediend en voor de betrokken vergelijkende onderzoeken is geslaagd, of op de ranglijst voor gecontracteerde artsen is geplaatst, en vervolgens niet is 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 koninklijk besluit nr. 639 van 14 april 1910.”

### III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

17. Federspiel, Italiaans staatsburger, heeft van de provincie een studiebeurs voor een specialisatieopleiding ontvangen waarmee zij tussen 1992 en 2000 aan de universiteit van Innsbruck (Oostenrijk) een opleiding tot specialist in neurologie en psychiatrie heeft kunnen volgen.

18. Aangezien er in de provincie geen geneeskundefaculteit bestaat waar een specialisatieopleiding kan worden gevolgd, heeft de provincie op grond van de bestreden maatregel overeenkomsten gesloten met onder andere Italiaanse universiteiten en Oostenrijkse openbare organen om extra opleidingsplaatsen voor medisch specialisten in beide landen te creëren. De bezoldiging voor deze plaatsen wordt betaald

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

door de provincie, in de vorm van beurzen. In ruil voor een beurs moet de betrokken arts gedurende een bepaalde periode na de verkrijging van de titel van specialist zijn of haar beroep uitoefenen (dan wel de nodige stappen ondernemen om zijn of haar beroep uit te oefenen) binnen de openbare gezondheidsdienst van de provincie.

19. Op 21 december 1992 heeft Federspiel een verklaring ondertekend waarin zij zich ertoe verbond, in de 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende 5 jaar als arts bij de openbare gezondheidsdienst van de provincie te zullen werken. Volgens de verklaring zou zij, mocht zij deze verbintenis niet nakomen, maximaal 70 % van de beurs moeten terugbetalen. In geval van gedeeltelijke niet-nakoming zou zij maximaal 14 % van de beurs moeten terugbetalen voor elk jaar of deel van een jaar van meer dan zes maanden dat niet zou zijn gewerkt.

20. Na het behalen van de titel van specialist aan de universiteit van Innsbruck in 2000 is Federspiel in Bregenz (Oostenrijk) gaan wonen, waar zij sindsdien als arts werkzaam is.

21. Op 20 februari 2013 heeft het bestuur van de provincie Federspiel verzocht een attest over te leggen volgens hetwelk zij overeenkomstig de in 1992 ondertekende verklaring als arts in de provincie werkzaam was geweest, dan wel aan te tonen dat zij een aanvraag had ingediend om bij de openbare gezondheidsdienst van de provincie te worden tewerkgesteld en geschikt was bevonden, of in de ranglijsten van gecontracteerde artsen was opgenomen, en vervolgens niet was uitgenodigd om bij deze dienst haar werkzaamheden aan te vangen.

22. Federspiel antwoordde de provincie dat zij na de afronding van haar specialisatieopleiding niet als arts binnen de openbare gezondheidsdienst van de provincie werkzaam was geweest.

23. Bij besluit nr. 259/23.5 van 5 augustus 2013 van een lid van de provinciale raad (Assessore del Giunta Provinciale) (hierna: „besluit”), verzocht het bestuur van de provincie Federspiel 70 % van de ontvangen bezoldiging terug te betalen, dat wil zeggen een hoofdsom van 68 515,24 EUR, vermeerderd met 51 418,63 EUR rente. Federspiel diende dus in totaal 119 933,87 EUR terug te betalen.

24. Federspiel verzoekt de verwijzende rechter, het besluit wegens onverenigbaarheid met het Unierecht nietig te verklaren.

25. Daar deze rechter twijfels heeft in dit verband, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

- „1) Moeten artikel 2, lid 1, onder c), van [richtlijn 75/363], zoals gewijzigd bij [richtlijn 82/76], en de daarin vermelde bijlage aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling 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 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste 5 jaar diensten zal verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de [provincie], en die de [provincie], 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 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste 5 jaar diensten zal verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de [provincie], en die de [provincie],

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?”

26. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Federspiel, de provincie en de Commissie, die alle ter terechtzitting van 15 juni 2017 hun standpunt hebben toegelicht.

#### **IV. Analyse**

##### ***A. Achtergrond***

27. Er bestaat in de provincie geen geneeskundefaculteit waar de specialisatieopleiding wordt aangeboden die noodzakelijk is om te verzekeren dat in dit deelgebied met twee officiële talen (Italiaans en Duits) voldoende artsen en medische deskundigheid beschikbaar zijn. Om die reden financiert de provincie specialisatieopleidingen in andere provincies in Italië, in Duitsland en in Oostenrijk. Via deze financiering zijn extra opleidingsplaatsen gecreëerd, onder meer aan de universiteit van Innsbruck voor artsen die dankzij een studiebeurs van de provincie de specialisatieopleiding aan die universiteit kunnen volgen.

28. De provincie verbindt echter een voorwaarde aan de verstrekking van de beurzen. De begunstigde arts moet in de 10 jaar na afronding van de door de provincie aangeboden specialisatieopleiding ten minste 5 jaar werkzaamheden verrichten (dan wel de nodige stappen ondernemen om werkzaamheden te verrichten) binnen de openbare gezondheidsdienst van de provincie. Verder kan de provincie, het lichaam dat de bezoldiging voor specialisten in opleiding financiert, ingeval de nodige stappen om in de provincie werkzaamheden te verrichten zijn uitgebleven, tot 70 % van de betaalde beurs terugvorderen, met wettelijke rente berekend vanaf de datum waarop de overheidsdienst de afzonderlijke betalingen heeft verricht (hierna: „litigieuze voorwaarde”).

29. Die voorwaarde – en de verenigbaarheid daarvan met het afgeleide recht (eerste vraag) en het primaire recht (tweede vraag) – staat centraal in deze zaak.

30. Zoals ik hieronder zal uiteenzetten, is de litigieuze voorwaarde verenigbaar met het Unierecht.

##### ***B. Eerste prejudiciële vraag***

31. Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter te vernemen of richtlijn 75/363 in de weg staat aan een regeling van nationaal recht die aan de toekenning van een beurs voor de opleiding tot medisch specialist de litigieuze voorwaarde verbindt.

32. Ik ben van mening dat richtlijn 75/363 Federspiel niet van nut kan zijn. Om uit te leggen waarom dat zo is, moet ik het rationale van richtlijn 75/363 en het bij die richtlijn ingevoerde systeem in herinnering roepen.

##### ***1. Rationale van richtlijn 75/363: wederzijdse erkenning van titels met het oog op vrij verkeer van artsen***

33. Richtlijn 75/363 beoogt – net als de opvolger ervan, richtlijn 93/16 – de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van artsen binnen de gehele Europese Unie te waarborgen. Daartoe voorziet zij in coördinatie en minimale harmonisatie van de nationale wetgevingen op dit gebied. Meer bepaald heeft de richtlijn tot doel, de opleidingseisen en de voorwaarden voor toegang tot de verschillende medische specialismen te harmoniseren met het oog op de wederzijdse erkenning van titels van specialisten.

34. Simpel gezegd legt de richtlijn bepaalde regels vast die de lidstaten moeten naleven bij de organisatie van hun respectieve medische opleidingen.

35. Artikel 2 van richtlijn 75/363 stelt voor de specialismen op de onder de richtlijn vallende gebieden<sup>7</sup> criteria vast aangaande de toegang tot de specialisatieopleiding, de minimumduur van deze opleiding, de wijze waarop en de plaats waar deze moet plaatsvinden en het toezicht dat erop moet worden uitgeoefend.

36. Deze criteria hebben tot doel, zonder volledig geharmoniseerde opleidingen wederzijdse erkenning van titels mogelijk te maken en onderdanen van de lidstaten voor de beroepstitels van artsen binnen de Europese Unie op zekere voet van gelijkheid te plaatsen.<sup>8</sup> De richtlijn is dus bedoeld om het vrije verkeer van onderdanen van de Unie die arts zijn te vergemakkelijken. Anders gezegd, zij is een instrument ter bevordering van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten op het gebied van de geneeskunde.

37. Speciaal met het oog daarop worden in de bijlage bij de richtlijn de kenmerken van de voltijdse specialisatieopleiding beschreven. In dit kader is een algemene verplichting tot het betalen van een „passende bezoldiging” vastgelegd. Die verplichting vloeit logisch voort uit het doel, de opleiding als voltijdse bezigheid in te richten. Volgens de bijlage wijdt de specialist in opleiding immers al zijn beroepsactiviteit gedurende de gehele werkweek en gedurende het gehele jaar aan de praktische en theoretische opleiding.

38. Uiteraard zou dat zonder passende bezoldiging niet mogelijk zijn.

39. Zoals het Hof heeft geoordeeld, is de in richtlijn 75/363 neergelegde verplichting om voor de duur van de specialisatieopleiding een passende bezoldiging te betalen, noodzakelijk om te vermijden dat onbezoldigde specialisten in opleiding nevenwerkzaamheden moeten verrichten om hun opleiding te kunnen betalen, hetgeen zou afdoen aan het niveau van die opleiding.<sup>9</sup> In die zin is een passende bezoldiging een noodzakelijke voorwaarde voor de wederzijdse erkenning van beroepstitels in de lidstaten.<sup>10</sup>

40. Anderzijds heeft het Hof ook erkend dat richtlijn 75/363 niet vastlegt welk orgaan de bezoldiging dient te betalen, noch wat als een „passende” bezoldiging moet worden beschouwd of volgens welke methode die bezoldiging moet worden bepaald.<sup>11</sup> Aangezien de richtlijn hierover niets zegt, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge in dit verband.

41. Meer bepaald heeft het Hof geoordeeld dat richtlijn 75/363 de lidstaten een duidelijke, onvoorwaardelijke verplichting oplegt om voor de specialistenopleiding een bezoldiging te betalen. Het laat het evenwel aan de lidstaat over, de voorwaarden voor de betaling van die bezoldiging te bepalen.<sup>12</sup>

42. Dat brengt mij bij de onderhavige zaak.

<sup>7</sup> Neurologie en psychiatrie vallen volgens artikel 7 van richtlijn 75/362 onder richtlijn 75/363.

<sup>8</sup> Zie dienaangaande arrest van 25 februari 1999, *Carbonari e.a.*, C-131/97, EU:C:1999:98, punt 38.

<sup>9</sup> Zie arrest van 25 februari 1999, *Carbonari e.a.*, C-131/97, EU:C:1999:98, punt 40.

<sup>10</sup> Zie arresten van 25 februari 1999, *Carbonari e.a.*, C-131/97, EU:C:1999:98, punten 42 en 43, en 3 oktober 2000, *Gozza e.a.*, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 34.

<sup>11</sup> Zie dienaangaande arresten van 25 februari 1999, *Carbonari e.a.*, C-131/97, EU:C:1999:98, punt 45, en 3 oktober 2000, *Gozza e.a.*, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 36.

<sup>12</sup> Zie arrest van 25 februari 1999, *Carbonari e.a.*, C-131/97, EU:C:1999:98, punten 44 en 45. Zie ook arrest van 3 oktober 2000, *Gozza e.a.*, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 34.



## 2. *Onderhavige zaak*

43. De twijfel van de verwijzende rechter over de verenigbaarheid van de litigieuze voorwaarde met richtlijn 75/363 wordt ingegeven door de omstandigheid dat de beurs die de provincie voor een voltijdse opleiding tot specialist aan de universiteit van Innsbruck ter beschikking stelt, is gebonden aan de voorwaarde dat de provincie, mocht de ontvanger van de beurs zijn of haar toezegging om in de 10 jaar na afronding van de specialisatieopleiding ten minste 5 jaar als arts bij de openbare gezondheidsdienst van de provincie te werken niet gestand doen, het recht heeft 70 % van de betaalde beurs terug te vorderen. In die zin zou kunnen worden betoogd dat het bij die 70 % slechts om een lening gaat die de arts na afronding van zijn of haar opleiding moet terugbetalen. Zo bezien, zou kunnen worden gesteld dat de beurs niet een „passende” bezoldiging voor de voltijdse specialisatieopleiding in de zin van richtlijn 75/363 vormt.

44. Die conclusie berust evenwel op een misvatting.

45. Om te beginnen heeft Federspiel haar opleiding tot specialist gevolgd aan de universiteit van Innsbruck in Oostenrijk. Zij heeft dat kunnen doen op basis van een overeenkomst tussen de provincie en de deelstaat Tirol, uit hoofde waarvan extra opleidingsplaatsen aan die universiteit zijn gecreëerd. Deze plaatsen zijn voorbehouden aan artsen die van de provincie een beurs voor het volgen van een specialisatieopleiding aan de universiteit van Innsbruck ontvangen.

46. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de provincie de specialisatiebeurs aan de universiteitskliniek van Innsbruck heeft uitbetaald. In de praktijk werden de bijdragen dus door de universiteitskliniek aan Federspiel uitgekeerd, en vervolgens door de provincie aan de universiteitskliniek vergoed. Voorts is ter terechtzitting bevestigd dat de kosten in verband met de opleiding door de universiteit van Innsbruck en de provincie werden gedeeld: ter terechtzitting heeft Federspiel verklaard dat de provincie voor ongeveer 39 % van het totale jaarlijkse bedrag aan de kosten van de opleiding heeft bijgedragen. Het resterende deel kwam voor rekening van de universiteit van Innsbruck.

47. Zoals ik hierboven al heb aangegeven, stelt richtlijn 75/363 regels vast die de lidstaten moeten naleven bij de organisatie van de artsenopleidingen op hun grondgebied. De grondgedachte van die regels is, te verzekeren dat de aldus verkregen titels in andere lidstaten kunnen worden erkend. Het spreekt voor zich dat alleen de lidstaat waar de opleiding plaatsvindt de nodige maatregelen kan treffen om de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen na te komen. Lidstaten hebben immers geen bevoegdheid ter zake van de organisatie van opleidingen in andere lidstaten.

48. Ik vind in de richtlijn geen steun voor de stelling dat zij ook van toepassing is op eventuele overeenkomsten tussen lidstaten (of tussen lidstaten en derde landen, zoals de overeenkomst die tot 1995 tussen Italië en Oostenrijk bestond) betreffende de toegang tot specialisatieopleidingen in een andere staat en de financiële regelingen in verband met een dergelijke samenwerking.

49. Met het oog op de interne consistentie van het bij richtlijn 75/363 ingestelde coördinatiesysteem, moet de in de bijlage bij die richtlijn vastgelegde verplichting om specialisten in opleiding een passende bezoldiging tijdens hun opleiding te betalen, rusten op de lidstaat waar de opleiding plaatsvindt.

50. In de onderhavige zaak is dat – na de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Gemeenschap in 1995 – Oostenrijk.

51. Zoals het Hof heeft opgemerkt, wordt de door de richtlijn voorgeschreven bezoldiging toegekend bij wijze van beloning voor en erkenning van de verrichte werkzaamheden, en is zij bestemd voor specialisten in opleiding die deelnemen aan alle medische activiteiten van de afdeling waar de opleiding wordt genoten.<sup>13</sup> Aldus wordt gewaarborgd, zoals gezegd, dat de specialist in opleiding al zijn tijd aan de praktische en theoretische opleiding kan wijden en geen nevenwerkzaamheden hoeft te verrichten.

52. Dat is vervolgens weer een noodzakelijke voorwaarde voor vergelijkbaarheid en wederzijdse erkenning.

53. Het dossier bevat geen enkele aanwijzing dat dit hier anders zou zijn. Alle partijen die opmerkingen hebben ingediend, met inbegrip van Federspiel, zijn het juist erover eens dat de bezoldiging die laatstgenoemde voor het volgen van de specialisatieopleiding in Oostenrijk heeft ontvangen, voor dat doel toereikend was.

54. Zelfs al zou Federspiel hebben gesteld dat de bezoldiging die zij tijdens de opleiding (hetzij van de provincie, hetzij van de universiteit van Innsbruck, hetzij van beide) heeft ontvangen, niet passend was in de zin van richtlijn 75/363, dan nog staat vast dat de lidstaat die krachtens de richtlijn ervoor verantwoordelijk is dat de specialist in opleiding een passende bezoldiging ontvangt, de lidstaat is waar de specialisatie plaatsvindt.

55. De richtlijn kan, anders gezegd, geen invloed op de geldigheid van de litigieuze voorwaarde hebben.<sup>14</sup>

56. De omgekeerde oplossing zou betekenen dat de door de wetgever beoogde werkingssfeer van richtlijn 75/363 kunstmatig wordt verruimd. Opgemerkt zij in dit verband dat richtlijn 75/363, zoals in de preambule van die richtlijn wordt verduidelijkt<sup>15</sup>, niet is bedoeld om de medische opleidingen verder te harmoniseren dan voor de wederzijdse erkenning van diploma's en certificaten noodzakelijk is, en evenmin de beoordelingsmarge van de lidstaten bij het bepalen van de voorwaarden inzake de bezoldiging voor de voltijdse opleiding beoogt te beperken. Oostenrijk heeft deze marge via de financieringsovereenkomst met de provincie stellig ten volle benut.

57. Voorts moge het duidelijk zijn dat er onder geen beding sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten voor het nakomen van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft gesuggereerd, ongeacht de bijzonderheden van de regeling die ervoor moet zorgen dat de specialist in opleiding een passende bezoldiging ontvangt. Aanvaarden dat een lidstaat erop zou kunnen worden aangesproken dat hij er niet voor heeft gezorgd dat een *andere* lidstaat de verplichtingen uit hoofde van een richtlijn nakomt, zou uiteraard verstrekkinge gevolgen voor een aantal grondbeginselen van het Unierecht hebben, waaronder, maar niet uitsluitend, het beginsel van rechtstreekse werking en dat van staatsaansprakelijkheid.

58. Op de eerste prejudiciële vraag moet naar mijn mening dan ook worden geantwoord dat richtlijn 75/363, in de omstandigheden van de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak, niet in de weg staat aan een regeling van nationaal recht op grond waarvan bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald indien de betrokkene in de 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste 5 jaar diensten in de openbare gezondheidsdienst van de provincie verricht.

<sup>13</sup> Zie arrest van 3 oktober 2000, *Gozza e.a.*, C-371/97, EU:C:2000:526, punt 43.

<sup>14</sup> Ik wijs er in dit verband op dat het voor de toepassing van richtlijn 75/363 volstrekt irrelevant is of de specialist in opleiding de beurs feitelijk rechtstreeks van de provincie ontvangt, dan wel via de universiteit waar de specialisatie plaatsvindt (zoals in het onderhavige geval).

<sup>15</sup> Zie met name de eerste overweging van richtlijn 75/363.

59. Ik ga nu over tot de tweede vraag, die betrekking heeft op de verenigbaarheid van de litigieuze voorwaarde met het primaire Unierecht.

### *C. Tweede prejudiciële vraag*

60. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de litigieuze voorwaarde met het VWEU verenigbaar is. In dit verband refereert de verwijzende rechter specifiek aan het in artikel 45 VWEU neergelegde beginsel van vrij verkeer van werknemers.

61. Vooraf zij opgemerkt dat Federspiel blijkens de verwijzingsbeslissing in Bregenz (Oostenrijk) woont en werkt. Onduidelijk is of zij in loondienst dan wel als zelfstandig gevestigd arts werkzaam is. Zoals de Commissie terecht heeft benadrukt, is dit punt echter niet van wezenlijk belang. De toetsing van nationale maatregelen aan artikel 45 VWEU en artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging) is in beide gevallen hetzelfde.

62. In het kader van die toetsing moet eerst worden vastgesteld of de litigieuze voorwaarde een beperking van het vrije verkeer oplevert. Als dat zo is, moet vervolgens worden bepaald of die beperking kan worden gerechtvaardigd en of zij evenredig is aan het nagestreefde doel.

#### *1. Vormt de litigieuze voorwaarde een beperking?*

63. De partijen die opmerkingen hebben ingediend, gaan er net zoals de verwijzende rechter van uit dat de litigieuze voorwaarde een beperking van het vrije verkeer oplevert. Zij verschillen echter van mening over de vraag of die beperking gerechtvaardigd is.

64. Het is juist dat de litigieuze voorwaarde (de verplichting om in de 10 jaar na het verwerven van de titel van specialist ten minste 5 jaar voltijds als medisch specialist bij de openbare gezondheidsdienst van de provincie te werken, dan wel om maximaal 70 % van het ontvangen bedrag, vermeerderd met wettelijke rente, terug te betalen) op het eerste gezicht een duidelijke beperking van het recht op vrij verkeer van de betrokken arts lijkt in te houden.

65. Volgens de ruime, alomvattende definitie van het Hof leveren bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, immers belemmeringen van die vrijheid op, zelfs wanneer zij neutraal, los van de nationaliteit van de betrokkene, worden toegepast. Het Hof heeft daaraan nog toegevoegd dat artikel 45 VWEU de toepassing beperkt van nationale voorschriften die het vrije verkeer belemmeren van onderdanen van een lidstaat die in een andere lidstaat arbeid in loondienst willen verrichten.<sup>16</sup>

66. De toepassing van deze toets lijkt hier voorzeker geen moeilijke opgave. Het mag zo zijn dat de litigieuze voorwaarde de arts formeel niet belet in de 10 jaar na afronding van de specialisatieopleiding in een andere lidstaat zijn of haar beroep uit te oefenen, zij maakt die mogelijkheid wel minder aantrekkelijk. Zij is immers bedoeld om ervoor te zorgen dat ontvangers van de beurs na het verkrijgen van de titel van specialist ten minste 5 jaar hun beroep in de provincie uitoefenen.

67. Of de litigieuze voorwaarde als een beperking van het vrije verkeer moet worden opgevat, waag ik niettemin van meet af aan te betwijfelen.

<sup>16</sup> Zie onder meer arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 94-96 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 27 januari 2000, *Graf*, C-190/98, EU:C:2000:49, punten 21 en 22, en 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

68. Zoals ook bij de overwegingen van het Hof, die steeds in hun context moeten worden geplaatst, moet ervoor worden gewaakt de litigieuze voorwaarde geïsoleerd te benaderen. Zij moet worden onderzocht in de bredere context van de bestreden maatregel. Aldus bezien, is de litigieuze voorwaarde onderdeel van een bredere maatregel en bijgevolg intrinsiek met de creatie van extra plaatsen voor de opleiding tot medisch specialist buiten de provincie verbonden. Die plaatsen, die er zonder de financiering van de provincie niet zouden zijn, worden de ontvangers van de beurs onder de litigieuze voorwaarde aangeboden. De bestreden maatregel biedt artsen de mogelijkheid om (in een andere lidstaat) de titel van medisch specialist te verwerven en vormt dus veeleer een noodzakelijke voorwaarde voor het vrije verkeer van artsen-specialisten dan een beperking daarop.<sup>17</sup> Tegen die achtergrond behelst de litigieuze voorwaarde simpelweg een (toekomstige en onzekere<sup>18</sup>) tegenprestatie voor de door de provincie geboden mogelijkheid, in aanmerking nemende dat de provincie tijdens de opleiding niet van de diensten van de specialist in opleiding kan profiteren.

69. De vraag of de litigieuze voorwaarde een beperking van het vrije verkeer oplevert, heeft weliswaar analytische en theoretische relevantie, maar is strikt genomen niet bepalend voor de beslechting van het onderhavige geding. Dat blijkt uit het feit dat dit punt, zoals ik hierboven heb vermeld, noch door de verwijzende rechter, noch door de partijen die opmerkingen hebben ingediend, aan de orde is gesteld. Deze zaak leent zich dan ook niet voor een meer theoretische discussie over de normatieve grondslagen van het begrip beperking en meer bepaald over de meest geschikte manier om beperkingen op de verschillende gebieden van het recht inzake het vrije verkeer vast te stellen.<sup>19</sup>

70. Nu dat is verduidelijkt, wijs ik erop dat zelfs al zou de litigieuze voorwaarde een beperking van het vrije verkeer opleveren, dit niet automatisch betekent dat de Unieregels betreffende het vrije verkeer zich daartegen verzetten. Volgens de welbekende formule kunnen beperkingen die zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zijn, worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, op voorwaarde dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.<sup>20</sup>

71. Aangezien niets in het dossier erop wijst dat de litigieuze voorwaarde op discriminerende wijze wordt toegepast, zal ik meteen de mogelijke rechtvaardiging en evenredigheid van deze voorwaarde onderzoeken.

## 2. *Rechtvaardiging*

72. De provincie zet uiteen dat de litigieuze voorwaarde de volksgezondheid beschermt en bevordert. Meer bepaald is zij bedoeld om de lokale bevolking van een stabiel, voor iedereen toegankelijk aanbod van hoogwaardige specialistische medische zorg te verzekeren. Tegelijkertijd moet zij een substantieel risico voor de financiële stabiliteit van het socialezekerheidsstelsel voorkomen. Daarnaast is de litigieuze voorwaarde volgens de provincie noodzakelijk om ervoor te zorgen dat specialistische zorg in de tweetalige provincie in beide officiële talen beschikbaar is.

<sup>17</sup> Zonder een rechtstreekse parallel te willen trekken, merk ik op dat het Hof het beperkende effect van de bestreden nationale maatregel op het vrije verkeer in bepaalde omstandigheden als dermate indirect, onzeker of onbeduidend heeft beschouwd dat niet van een beperking van het vrije verkeer in de zin van de betrokken Verdragsbepalingen kon worden gesproken. Zie bijvoorbeeld arrest van 27 januari 2000, Graf, C-190/98, EU:C:2000:49, punt 25. Zie ook arresten van 7 maart 1990, Krantz, C-69/88, EU:C:1990:97, punt 11, en 23 oktober 2007, Morgan en Bucher, C-11/06 en C-12/06, EU:C:2007:626, punt 32.

<sup>18</sup> Zie punt 88 hieronder.

<sup>19</sup> Zie, wat betreft de inherente inconsistentie van de benadering(en) van potentiële beperkingen in de rechtspraak van het Hof, Azoulay, L., „La formule de l'entrave”, in Azoulay, L. (red.), *L'entrave dans le droit du marché intérieur*, Bruylant, Brussel, 2011, blz. 1-21.

<sup>20</sup> Zie onder andere arresten van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punt 37; 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 44; 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, EU:C:2009:316, punt 25, en 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez, C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punt 61.

73. Op het gebied van volksgezondheid en de verlening van gezondheidszorgdiensten beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge. Principieel, en ter instandhouding van een zekere mate van regelgevingsautonomie, kunnen zij het vrije verkeer dan ook om redenen van volksgezondheid beperken.<sup>21</sup>

74. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat de doelstelling, een evenwichtige en voor eenieder toegankelijke verzorging door artsen en ziekenhuizen te handhaven, onder de afwijkingen uit hoofde van de volksgezondheid kan vallen, voor zover die doelstelling bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van gezondheidsbescherming.<sup>22</sup> Ook heeft het erkend dat lidstaten de organisatie van hun gezondheidszorg met het oog op een hoog beschermingsniveau mogen plannen. Bij dat beleid moeten twee doelen worden nagestreefd. Enerzijds moet de planning waarborgen „dat op het grondgebied van de betrokken lidstaat een toereikende en permanente toegang tot een evenwichtig aanbod van kwaliteitszorg wordt geboden”, anderzijds dienen de lidstaten „de kosten te beheersen en iedere verspilling van financiële en technische middelen en personeel zo veel mogelijk te vermijden”.<sup>23</sup>

75. In casu betoogt de provincie dat de litigieuze voorwaarde de meest geschikte maatregel is om ervoor te zorgen dat specialistische gezondheidszorg zowel in de Duitse als in de Italiaanse taal in de provincie beschikbaar is, en dat deze maatregel niet verder gaat dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is.

76. Onderzocht zal dus moeten worden of die bewering steek houdt.

### *3. Evenredigheid*

77. Ofschoon het uiteindelijk aan de verwijzende rechter staat, de evenredigheid van de litigieuze voorwaarde te toetsen, wil ik het volgende opmerken over de factoren die deze rechter bij zijn beoordeling in aanmerking zou moeten nemen.

78. Naar mijn mening houdt de litigieuze voorwaarde het juiste midden tussen de uit de bestreden maatregel voortvloeiende beperking van de rechten van vrij verkeer en de collectieve behoefte, een evenwichtig, goed werkend gezondheidszorgstelsel in stand te houden.

79. Een opmerking vooraf die ik in dit verband zou willen maken, is dat de evenredigheidstoetsing (opgevat als de beoordeling van zowel geschiktheid als evenredigheid in enge zin) moet zijn gebaseerd op een globaal onderzoek van de omstandigheden waarin de beperkende wettelijke maatregel, zoals die aan de orde in het hoofdgeding, wordt vastgesteld en toegepast.

80. Het Hof heeft meermaals geoordeeld dat de lidstaten op het gebied van de volksgezondheid een beoordelingsmarge moet worden toegekend. De reden is, in wezen, dat het aan de lidstaat staat te beslissen op welk niveau hij de bescherming van de volksgezondheid wenst te verzekeren, en hoe dit dient te gebeuren.<sup>24</sup>

81. Tegen die achtergrond zou bij de toetsing van de verschillende evenredigheidsaspecten met het volgende rekening moeten worden gehouden.

21 Arrest van 28 april 1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punt 45. Zie ook onder andere arresten van 16 mei 2006, Watts, C-372/04, EU:C:2006:325, punt 104; 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 46, en 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, EU:C:2009:316, punt 27.

22 Arrest van 28 april 1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punt 50.

23 Zie onder meer arrest van 5 oktober 2010, Commissie/Frankrijk, C-512/08, EU:C:2010:579, punt 33.

24 Zie bijvoorbeeld arresten van 11 september 2008, Commissie/Duitsland, C-141/07, EU:C:2008:492, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 30.

82. In de eerste plaats komt het mij voor dat de bestreden maatregel geschikt is voor het bereiken van het doel, de volksgezondheid te beschermen en te bevorderen.

83. Enerzijds heeft de provincie extra plaatsen voor de opleiding tot medisch specialist aan de universiteit van Innsbruck gefinancierd. Die plaatsen zijn uitsluitend bedoeld voor artsen die van de provincie een studiebeurs ontvangen. Anderzijds zet de litigieuze voorwaarde medisch specialisten die het voordeel van een dergelijke beurs hebben genoten, onbetwistbaar ertoe aan in de provincie te gaan werken. In dat licht bezien, kan er volgens mij geen twijfel over bestaan dat de litigieuze voorwaarde als onderdeel van de bestreden maatregel ertoe bijdraagt, de beschikbaarheid van een toereikend aantal medisch specialisten in de provincie te waarborgen.

84. Wat in de tweede plaats de noodzaak en redelijkheid van de bestreden maatregel betreft, sluit ik me aan bij het standpunt van de Commissie en de provincie.

85. Een verplichting die er slechts in bestaat dat in de 10 jaar na afronding van de specialisatieopleiding gedurende 5 jaar bezoldigde werkzaamheden in de provincie worden verricht, lijkt redelijk.

86. Bedacht moet immers worden dat de provincie weliswaar ervoor instaat dat de betrokken artsen tijdens de specialisatieopleiding worden betaald, maar niet kan profiteren van de werkzaamheden die de specialisten in opleiding tijdens de opleidingsperiode verrichten.

87. Wij moeten ook niet uit het oog verliezen dat die verplichting in tweeërlei opzicht beperkt is in de tijd. Enerzijds moet de arts ten minste 5 jaar beroepsmatig actief zijn in de provincie. Anderzijds ziet de verplichting op de eerste 10 jaar na afronding van de opleiding en betreft zij dus hoofdzakelijk artsen die aan het begin van hun carrière staan.

88. De verplichting om in de provincie diensten te verrichten wordt eveneens afgezwakt doordat is bepaald dat in de provincie een arbeidsplaats beschikbaar moet zijn en dat deze de arts op een toepasselijk moment in de tijd moet worden aangeboden. De bedoeling lijkt te zijn, afdoende te verzekeren dat de litigieuze voorwaarde alleen wordt toegepast wanneer er medisch specialisten nodig zijn. Uit het dossier en de toelichtingen van de provincie ter terechtzitting kan namelijk worden opgemaakt dat de provincie enkel een beroep op artsen voor het aldaar verrichten van werkzaamheden doet op basis van de litigieuze voorwaarde, wanneer op een bepaald gebied van de gespecialiseerde geneeskunde een reële behoefte wordt vastgesteld.

89. De provincie heeft met de bestreden maatregel dus voorzien in een reservepool van artsen op wie in geval van nood voor het verrichten van diensten een beroep kan worden gedaan. Staan er geen vacatures open, dan kan de arts zijn of haar carrière zonder beperkingen voortzetten.

90. Wat, in de derde plaats, het bestaan van alternatieve, minder ingrijpende maatregelen betreft, is het stellig juist dat gekwalificeerd personeel ook met financiële middelen tot het uitoefenen van beroepswerkzaamheden in de provincie kan worden aangezet. Het is echter niet ondenkbaar dat maatregelen in die zin grote gevolgen voor de schatkist kunnen hebben. Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat het Hof geenszins is voorbijgegaan aan argumenten betreffende de noodzaak van kostenbeheersing bij de verlening van gezondheidszorgdiensten.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Zie onder meer arresten van 13 mei 2003, Müller-Fauré en Van Riet, C-385/99, EU:C:2003:270, punt 80; 16 mei 2006, Watts, C-372/04, EU:C:2006:325, punt 109, en 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, EU:C:2009:316, punt 33.

91. In deze context mag niet uit het oog worden verloren dat in de provincie een bijzondere taalregeling van toepassing is. De omstandigheid dat hoogwaardige gezondheidszorg in beide talen beschikbaar moet zijn, vormt duidelijk een belemmering voor het aantrekken van gekwalificeerde medisch specialisten. Tegen die achtergrond lijken er nauwelijks alternatieven voor het bestreden voorschrift denkbaar waarmee – in gelijke mate – zou kunnen worden gewaarborgd dat de provincie voldoende specialisten kan werven die in het Duits en in het Italiaans medische zorg kunnen verlenen.

92. Tot slot spreekt het voor zich, gelet op het doel van de bestreden maatregel, namelijk waarborgen dat gespecialiseerde openbare gezondheidszorg in de provincie in beide officiële talen beschikbaar is, dat het creëren van extra plaatsen binnen de specialistenopleiding in Oostenrijk voor ontvangers van de beurs van de provincie gepaard gaat met de invoering van een mechanisme dat de naleving van de voorwaarden van de overeenkomst moet verzekeren. Anders zou het voor de provincie onzinnig zijn om plaatsen voor de opleiding tot specialist aan de universiteit van Innsbruck te „kopen”.

93. Dienaangaande lijken de twijfels van de verwijzende rechter over de verenigbaarheid van de litigieuze voorwaarde met het Unierecht in elk geval voor een deel eruit voort te vloeien dat het totale bedrag dat Federspiel moet terugbetalen, hoger is dan de beurs die zij voor de opleiding heeft ontvangen. In geval van niet-nakoming van de verbintenis om diensten in de provincie te verrichten, moet de ontvanger van de beurs niet alleen 70 % van het ontvangen bedrag terugbetalen, maar ook wettelijke rente, berekend vanaf de datum waarop de afzonderlijke betalingen zijn verricht. Het kan dan ook zo zijn, zoals in het geval van Federspiel, dat het bedrag dat de betrokken arts moet terugbetalen, nominaal aanmerkelijk hoger is dan het oorspronkelijk betaalde bedrag.

94. Wat dit punt betreft, zou ik willen volstaan met de opmerking dat de arts die de verbintenis tot het verrichten van diensten in de provincie niet nakomt, slechts 70 % van de beurs hoeft terug te betalen. Zo bezien, ontvangt de arts in feite 30 % van de beurs zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Bovendien verkrijgt hij de titel van specialist die het hem, naar wij mogen aannemen, gemakkelijker zal maken zich vrij te verplaatsen. Aan de andere kant zou ik willen benadrukken dat niets erop duidt dat de aangerekende rente onredelijk zou zijn. Het vereiste van betaling van (wettelijke) rente berust simpelweg op te late betaling en vloeit als zodanig logisch voort uit het feit dat niet is voldaan aan de (contractuele) verplichting om in de provincie werkzaamheden te verrichten, dan wel de beurs tijdig terug te betalen.

95. De tweede prejudiciële vraag dient dan ook aldus te worden beantwoord dat de artikelen 45 en 49 VWEU niet in de weg staan aan een regeling van nationaal recht zoals in het hoofdgeding van toepassing is, op grond waarvan bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald indien de betrokkene in de 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste 5 jaar diensten in de openbare gezondheidsdienst van de provincie verricht en het de provincie, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk is toegestaan om in geval van algehele niet-nakoming van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag, vermeerderd met wettelijke rente, terug te vorderen.

## V. Conclusie

96. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Tribunale di Bolzano/Landesgericht Bozen (regionale rechter Bolzano, Italië) te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 75/363/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts, zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG van de Raad van 26 januari 1982 tot wijziging van richtlijn 75/362/EEG inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, alsmede van richtlijn 75/363, staat, in de omstandigheden van de bij de

verwijzende rechter aanhangige zaak, niet in de weg aan een regeling van nationaal recht op grond waarvan bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald indien de betrokkene in de 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste 5 jaar diensten in de openbare gezondheidsdienst van de provincie verricht en het de provincie, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk is toegestaan om in geval van algehele niet-nakoming van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag, vermeerderd met wettelijke rente, terug te vorderen.

De artikelen 45 en 49 VWEU staan niet in de weg aan een regeling van nationaal recht zoals in het hoofdgeding van toepassing is, op grond waarvan bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald indien de betrokkene in de 10 jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste 5 jaar diensten in de openbare gezondheidsdienst van de provincie verricht en het de provincie, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk is toegestaan om in geval van algehele niet-nakoming van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag, vermeerderd met wettelijke rente, terug te vorderen.”