



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 juli 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Volksgezondheid – Nationale regeling waarbij aan het gezondheidspersoneel een vaccinatieverplichting wordt opgelegd – Schorsing zonder bezoldiging voor personeel dat het vaccin weigert – Verordening (EG) nr. 726/2004 – Geneesmiddelen voor menselijk gebruik – COVID-19-vaccins – Verordening (EG) nr. 507/2006 – Geldigheid van voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen – Verordening (EU) 2021/953 – Verbod van discriminatie tussen gevaccineerde en niet-gevaccineerde personen – Niet-ontvankelijkheid”

In zaak C-765/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale ordinario di Padova (rechter in eerste aanleg Padua, Italië) bij beslissing van 7 december 2021, ingekomen bij het Hof op 13 december 2021, in de procedure

D. M.

tegen

Azienda Ospedale-Università di Padova,

in tegenwoordigheid van:

C. S.,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal (rapporteur), kamerpresident, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 januari 2023,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

- D. M., vertegenwoordigd door R. Martina, L. Minisci, A. Sinagra en A. Veneziano, avvocati,
- Azienda Ospedale-Università di Padova, vertegenwoordigd door C. Cester, I. Giancesini, L. Miazzi, A. Rampazzo en C. Tomiola, avvocati,
- C. S., vertegenwoordigd door P. Piva en F. Rossi Dal Pozzo, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis en F. Urbani Neri, avvocati dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en A. Sipos als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4 van verordening (EG) nr. 507/2006 van de Commissie van 29 maart 2006 betreffende voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen voor menselijk gebruik die binnen het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad vallen (PB 2006, L 92, blz. 6), van verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-covidcertificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PB 2021, L 211, blz. 1), en van de artikelen 3, 35 en 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen D. M. en Azienda Ospedale-Università di Padova (universitair ziekenhuis van Padua, Italië; hierna: „universitair ziekenhuis”) over de schorsing van D. M. als verpleegster in het universitaire ziekenhuis, zonder recht op bezoldiging tijdens haar schorsing, wegens de niet-naleving door D. M. van de nationale regeling die aan het gezondheidspersoneel een vaccinatieverplichting oplegt.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 507/2006

- 3 Artikel 1 van verordening nr. 507/2006 bepaalt:

„Deze verordening bevat voorschriften voor de verlening van een vergunning voor het in de handel brengen van geneesmiddelen, waaraan overeenkomstig artikel 14, lid 7, van verordening (EG) nr. 726/2004 [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot vaststelling van

communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau (PB 2004, L 136, blz. 1)] specifieke verplichtingen worden verbonden, hierna ‚voorwaardelijke vergunning’ genoemd.”

4 Artikel 4 van verordening nr. 507/2006 luidt als volgt:

„1. Een voorwaardelijke vergunning kan worden verleend wanneer het comité vaststelt dat, ofschoon geen volledige klinische gegevens betreffende de veiligheid en de werkzaamheid van het geneesmiddel zijn verstrekt, aan alle volgende eisen is voldaan:

- a) de in artikel 1, punt 28 bis, van richtlijn 2001/83/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB 2001, L 311, blz. 67)] gedefinieerde afweging van de voordelen en risico's van het geneesmiddel is positief;
- b) het is waarschijnlijk dat de aanvrager die volledige klinische gegevens kan verstrekken;
- c) er wordt voorzien in onvervulde medische behoeften;
- d) de voordelen voor de volksgezondheid van de onmiddellijke beschikbaarheid van het geneesmiddel op de markt zijn groter dan het risico dat verbonden is aan het feit dat nog aanvullende gegevens moeten worden verstrekt.

In noodsituaties zoals bedoeld in artikel 2, punt 2, kan ook een voorwaardelijke vergunning voor het in de handel brengen, worden verleend wanneer geen volledige preklinische of farmaceutische gegevens zijn verstrekt, mits aan de onder a) tot en met d) van dit lid genoemde eisen is voldaan.

2. Voor de toepassing van lid 1, onder c), wordt onder ‚onvervulde medische behoeften’ verstaan een aandoening waarvoor geen bevredigende methode van diagnose, preventie of behandeling in de Gemeenschap is toegelaten of waarvoor het betrokken geneesmiddel, indien een dergelijke methode wel bestaat, een aanzienlijk therapeutisch voordeel voor de patiënten zal opleveren.”

Verordening 2021/953

5 In de overwegingen 6, 12, 13, 14 en 36 van verordening 2021/953 is te lezen:

„(6) De lidstaten kunnen overeenkomstig het recht van de Unie het fundamentele recht van vrij verkeer beperken om redenen van volksgezondheid. Beperkingen van het vrije verkeer van personen binnen de [Europese] Unie die worden ingevoerd om de verspreiding van SARS-CoV-2 in te dijken, moeten gebaseerd zijn op specifieke en welomschreven redenen van openbaar belang, met name de bescherming van de volksgezondheid, zoals benadrukt in aanbeveling (EU) 2020/1475 [van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB 2020, L 337, blz. 3)]. Dergelijke beperkingen moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, met name evenredigheid en non-discriminatie. De genomen maatregelen moeten dus strikt beperkt

blijven in reikwijdte en tijdsduur, in overeenstemming met de inspanning om het vrije verkeer binnen de Unie te herstellen, en mogen niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is om de volksgezondheid te beschermen. [...]

[...]

- (12) Om de uitoefening van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven te faciliteren, moet een gemeenschappelijk kader worden vastgesteld voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal [covidcertificaat van de Unie]’). [...]
- (13) Hoewel deze verordening geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om, overeenkomstig het Unierecht, beperkingen van het vrije verkeer op te leggen om de verspreiding van SARS-CoV-2 in te dijken, moet zij ertoe bijdragen dat dergelijke beperkingen, waar mogelijk, op een gecoördineerde wijze geleidelijk worden opgeheven, overeenkomstig aanbeveling (EU) 2020/1475. Dergelijke beperkingen zouden in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel met name voor gevaccineerde personen kunnen worden opgeheven, voor zover wetenschappelijk advies over de effecten van de COVID-19-vaccinatie steeds meer beschikbaar wordt en steeds eenduidigere conclusies toelaat over het doorbreken van de infectieketen.
- (14) Deze verordening is bedoeld om de toepassing van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie te faciliteren met betrekking tot beperkingen van het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie, en streeft tegelijk een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid na. Zij mag niet worden opgevat als facilitering of aanmoediging van de invoering van beperkingen van het vrije verkeer of beperkingen van andere grondrechten als respons op de COVID-19-pandemie, gezien de nadelige gevolgen daarvan voor Unieburgers en het bedrijfsleven. [...]

[...]

- (36) Directe of indirecte discriminatie moet worden voorkomen van personen die niet zijn gevaccineerd, bijvoorbeeld om medische redenen, omdat zij niet behoren tot de doelgroep aan wie het COVID-19-vaccin momenteel wordt toegediend of voor wie het is toegelaten, zoals kinderen, of omdat zij nog niet de kans hebben gehad te worden gevaccineerd, of omdat zij verkiezen niet te worden gevaccineerd. Het bezit van een vaccinatiecertificaat, of het bezit van een vaccinatiecertificaat waarin een COVID-19-vaccin wordt vermeld, mag derhalve geen voorwaarde zijn voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer, en mag geen voorwaarde zijn om gebruik te maken van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten zoals het vervoer per vliegtuig, trein, touringcar of veerboot of enig andere vervoerswijze. Daarnaast mag deze verordening niet zodanig worden uitgelegd dat zij een recht of een verplichting om te worden gevaccineerd in het leven roept.”

6 Artikel 1 van verordening 2021/953 luidt:

„Bij deze verordening wordt een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal [covidcertificaat van de Unie]) vastgesteld, teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer door de houders van dergelijke certificaten tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren. Voorts helpt deze verordening de geleidelijke en gecoördineerde opheffing door de lidstaten te faciliteren van de ingestelde

beperkingen van het vrije verkeer, in overeenstemming met het Unierecht, teneinde de verspreiding van SARS-CoV-2 in te dijken.

[...]”

7 Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Het kader voor het digitaal [covidcertificaat van de Unie] maakt de afgifte, de grensoverschrijdende verificatie en de aanvaarding van de volgende certificaten mogelijk:

a) een certificaat met de bevestiging dat aan de houder ervan een COVID-19-vaccin is toegediend in de lidstaat die het certificaat afgeeft (vaccinatiecertificaat);

[...]

c) een certificaat met de bevestiging dat de houder ervan is hersteld van een SARS-CoV-2-infectie na een positief resultaat [op een moleculaire nucleïnezuuramplificatietest], uitgevoerd door gezondheidswerkers of gekwalificeerd testpersoneel (herstelcertificaat).

[...]”

8 Artikel 5 van die verordening bepaalt:

„1. Elke lidstaat geeft aan personen aan wie een COVID-19-vaccin is toegediend, een in artikel 3, lid 1, punt a), bedoeld vaccinatiecertificaat af, hetzij automatisch, hetzij op verzoek van die personen. Die personen worden in kennis gesteld van hun recht op een vaccinatiecertificaat.

[...]”

9 In artikel 7 van die verordening is het volgende bepaald:

1. Elke lidstaat geeft op verzoek een in artikel 3, lid 1, punt c), bedoeld herstelcertificaat af.

[...]”

Italiaans recht

10 Artikel 4 van decreto-legge n. 44 – Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (wetsbesluit nr. 44 van 1 april 2021, houdende spoedeisende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-epidemie, op het gebied van vaccinaties tegen SARS-CoV-2, justitie en vergelijkende onderzoeken) (GURI nr. 79 van 1 april 2021, blz. 1), omgezet bij wet nr. 76 van 28 mei 2021 (hierna: „wetsbesluit nr. 44/2021”), bepaalt in lid 1:

„Beroepsbeoefenaren in de gezondheidssector en zorgwerkers in openbare en particuliere instellingen voor gezondheidszorg, sociaal-medische instellingen en instellingen voor sociale bijstand, in apotheken, parafarmaceutische verkooppunten en professionele praktijken moeten zich, gelet op de epidemiologische noodsituatie in verband met SARS-CoV-2 en ter bescherming van de volksgezondheid en de handhaving van passende veiligheidsvoorwaarden in het kader van de verstrekking van zorg en bijstand, gratis laten vaccineren om besmetting met SARS-CoV-2 te

voorkomen; deze verplichting geldt tot het in artikel 1, lid 457, van wet nr. 178 van 30 december 2020 bedoelde plan volledig ten uitvoer is gelegd, maar in geen geval na 31 december 2021. Vaccinatie is een essentiële voorwaarde voor de uitoefening van het beroep en het verrichten van professionele diensten door personen die onder de verplichting vallen. [...]"

- 11 Lid 2 van artikel 4 bepaalt dat „enkel wanneer er sprake is van een bewezen gevaar voor de gezondheid in verband met een door een huisarts geattesteerde specifieke ziekte [...] de in lid 1 bedoelde vaccinatie niet verplicht [is] en [achterwege] mag [...] worden [...] gelaten of [mag worden] uitgesteld”.
- 12 Lid 6 van artikel 4 luidt:

„Na het verstrijken van de termijn om aan te tonen dat aan de vaccinatieverplichting is voldaan, stelt de bevoegde plaatselijke gezondheidsautoriteit de niet-nakoming van de vaccinatieverplichting vast en stelt zij, na van de bevoegde autoriteiten eventuele aanvullende informatie te hebben verkregen, de betrokkene, de werkgever en de beroepsvereniging waartoe de betrokkene behoort, hiervan onmiddellijk schriftelijk in kennis. De handeling tot vaststelling hiervan door de plaatselijke gezondheidsautoriteit leidt tot schorsing van het recht om prestaties te verrichten of taken uit te voeren waarbij sprake is van interpersoonlijk contact of waarbij, in welke andere vorm dan ook, een risico bestaat op de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus.”
- 13 Lid 7 van artikel 4 bepaalt dat „de in lid 6 bedoelde schorsing [...] onverwijld aan de betrokkene [wordt] meegedeeld door de beroepsvereniging waartoe hij behoort”.
- 14 Artikel 4, lid 8, van wetsbesluit nr. 44/2021 bepaalt het volgende:

„Na ontvangst van de in lid 6 bedoelde mededeling geeft de werkgever de werknemer, in de mate van het mogelijke, andere taken dan die welke in lid 6 worden genoemd, ook al gaat het om taken onder zijn kwalificatieniveau, waarbij de bezoldiging overeenstemt met de uitgeoefende taken. Deze taken mogen in elk geval geen risico van verspreiding van het virus inhouden. Wanneer geen andere taken kunnen worden toegewezen, zijn tijdens de [...] schorsing geen enkele bezoldiging, andere beloning of emolumenten, onder welke benaming dan ook, verschuldigd.”
- 15 Lid 10 van artikel 4 bepaalt dat „voor de periode waarin de in lid 1 bedoelde vaccinatie achterwege blijft of wordt uitgesteld, maar in geen geval na 31 december 2021, geeft de werkgever de in lid 2 bedoelde personen taken – ook andere – waarbij er geen risico op verspreiding van het SARS-CoV-2-virus bestaat, zonder het salaris te korten”.
- 16 Artikel 4, lid 11, bepaalt:

„Voor dezelfde periode als die bedoeld in lid 10 nemen de in lid 2 bedoelde personen, teneinde het besmettingsgevaar te beperken, binnen twintig dagen na de datum van inwerkingtreding van dit wetsbesluit, bij de uitoefening van hun vrije beroepsactiviteit de preventieve maatregelen inzake gezondheid en hygiëne die zijn aangegeven in het specifieke veiligheidsprotocol dat is vastgesteld bij besluit van de minister van Volksgezondheid, in overleg met de minister van Justitie en de minister van Arbeid en Sociaal Beleid.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 17 Sinds 1 januari 2017 is D. M. in dienst van het universitaire ziekenhuis als verpleegster op de afdeling neurochirurgie.
- 18 Op 16 september 2021 heeft het universitaire ziekenhuis haar meegedeeld dat zij met onmiddellijke ingang en zonder recht op bezoldiging was geschorst, omdat zij de vaccinatieplicht van artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 niet was nagekomen en dat het onmogelijk was haar andere taken te geven die geen risico van verspreiding van het virus inhielden. De schorsing zou van kracht blijven tot de datum waarop aan de vaccinatieplicht zou zijn voldaan of, bij gebreke daarvan, tot de datum waarop het vaccinatieprogramma tot een einde zou zijn gekomen, maar kon in geen geval worden gehandhaafd na 31 december 2021; deze laatste datum is echter herhaaldelijk opgeschoven.
- 19 Met een op 14 oktober 2021 ingesteld kort geding heeft D. M. bij de verwijzende rechter een verzoek ingediend om opnieuw aan de slag te kunnen gaan op haar afdeling van het universitair ziekenhuis. Daarbij betoogde zij met name, ten eerste, dat artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 in meerdere opzichten in strijd was met de Italiaanse grondwet en het Unierecht, en, ten tweede, dat zij een natuurlijke immuniteit genoot die zij had verkregen doordat zij was hersteld van een SARS-CoV-2-infectie.
- 20 De verwijzende rechter merkt op dat de vergunningen voor het in de handel brengen van COVID-19-vaccins voorwaardelijk zijn in de zin van verordening nr. 507/2006. Gelet op de recente therapeutische vooruitgang en de recente aankoop van beschikbare geneesmiddelen is het volgens deze rechter niet onredelijk om de geldigheid van deze na advies van het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) door de Europese Commissie verleende vergunningen in vraag te stellen in het licht van artikel 4 van deze verordening, in het bijzonder gelet op de betrokken grondrechten, te weten de fysieke integriteit en de gezondheid, die met name worden beschermd door de artikelen 3 en 35 van het Handvest.
- 21 Bovendien hebben de partijen in het hoofdgeding zich weliswaar niet beroepen op verordening 2021/953, maar is de verwijzende rechter van oordeel dat deze verordening niettemin relevant is voor dit geding. Deze rechter benadrukt dat deze verordening met name bepaalt dat „[de beperkingen van het vrije verkeer van personen] moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, met name evenredigheid en non-discriminatie”. Bijzonder problematisch in dit verband is het feit dat het op grond van artikel 4, lid 11, van wetsbesluit nr. 44/2021 alleen beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg die zijn vrijgesteld van de vaccinatieplicht is toegestaan hun beroep te blijven uitoefenen zonder te zijn gevaccineerd, op voorwaarde dat zij de veiligheidsvoorschriften in acht nemen, terwijl zorgwerkers die niet onder deze bepaling vallen hun beroep niet meer kunnen uitoefenen, noch als werknemer, noch als zelfstandige, ook al zouden zij bereid zijn precies dezelfde veiligheidsvoorschriften te volgen.
- 22 Ten slotte wenst de verwijzende rechter in het licht van de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit het arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), te vernemen of de verplichte vaccinatie, ingeval de gastlidstaat deze ook wil opleggen aan een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg uit een andere lidstaat van de Unie die zich om professionele redenen in de gastlidstaat bevindt, verenigbaar is met het in verordening 2021/953 uitdrukkelijk in herinnering gebrachte beginsel van evenredigheid.

23 Daarop heeft de Tribunale ordinario di Padova (rechter in eerste aanleg Padua, Italië) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Kunnen de voorwaardelijke vergunningen van de Commissie die op basis van een gunstig advies van het EMA zijn verleend voor de vaccins die thans in de handel zijn, nog steeds geldig worden geacht in de zin van artikel 4 van verordening nr. 507/2006, gelet op het feit dat in meerdere lidstaten [bijvoorbeeld in Italië, goedkeuring door de AIFA (Italiaans geneesmiddelenbureau) van het protocol voor de behandeling met monoklonale antilichamen en/of antivirale middelen)] doeltreffende alternatieve behandelingen voor SARS-CoV-2 zijn goedgekeurd die volgens verzoekster minder gevaar voor de menselijke gezondheid opleveren, mede tegen de achtergrond van de artikelen 3 en 35 van het [Handvest]?
- 2) Mogen in het geval van gezondheidswerkers die op grond van de wet van een lidstaat tot vaccinatie verplicht zijn, voor de verplichte vaccinatie de vaccins worden gebruikt waarvoor de Commissie overeenkomstig verordening nr. 507/2006 voorwaardelijke goedkeuring heeft verleend, zelfs indien deze gezondheidswerkers reeds besmet zijn geweest en dus een natuurlijke immuniteit hebben verworven, zodat zij kunnen verzoeken van de verplichting te worden vrijgesteld?
- 3) Mogen in het geval van gezondheidswerkers die op grond van de wet van een lidstaat tot vaccinatie verplicht zijn, voor de verplichte vaccinatie de vaccins worden gebruikt waarvoor de Commissie overeenkomstig verordening nr. 507/2006 voorwaardelijke goedkeuring heeft verleend, en dit zonder enige voorzorgsprocedure te volgen, of mogen deze gezondheidswerkers zich, gezien het voorwaardelijke karakter van de vergunning, tegen de vaccinatie verzetten, in elk geval tot de bevoegde gezondheidsautoriteit concreet en met redelijke zekerheid heeft vastgesteld dat, ten eerste, daartegen geen contra-indicaties bestaan en, ten tweede, de daaruit voortvloeiende voordelen groter zijn dan die van andere thans beschikbare geneesmiddelen? Moeten de verantwoordelijke gezondheidsautoriteiten in een dergelijk geval handelen in overeenstemming met artikel 41 van het [Handvest]?
- 4) Mag in het geval van het vaccin waarvoor de Commissie een voorwaardelijke vergunning heeft verleend, het feit dat gezondheidswerkers die op grond van de nationale wettelijke regeling tot vaccinatie verplicht zijn zich niet laten vaccineren, automatisch tot gevolg hebben dat zij worden geschorst zonder salaris, of moet overeenkomstig het grondbeginsel van de evenredigheid worden voorzien in graduele sancties?
- 5) Moet, voor zover het nationale recht vormen van *dépeçage* toestaat, bij de beoordeling of het mogelijk is de werknemer op een alternatieve wijze in te zetten, deze werknemer worden gehoord overeenkomstig artikel 41 van het [Handvest], met als gevolg dat hij, indien hij niet is gehoord, recht heeft op schadevergoeding?
- 6) Is een nationale regeling als die van artikel 4, lid 11, van [wetsbesluit nr. 44/2021] – op grond waarvan een gezondheidswerker die is vrijgesteld van de vaccinatieplicht zijn werkzaamheden in contact met patiënten mag verrichten mits hij de wettelijk voorgeschreven veiligheidsmaatregelen in acht neemt, terwijl een zorgmedewerker als verzoekster, die zich zonder grondig medisch onderzoek niet wil laten vaccineren omdat zij door besmetting op natuurlijke wijze immuniteit heeft verworven, automatisch wordt geschorst zonder salaris –

rechtmatig in het licht van verordening nr. 2021/953, die elke discriminatie verbiedt tussen gevaccineerde personen en personen die zich om medische redenen niet hebben willen of kunnen laten vaccineren?

- 7) Is de regeling van een lidstaat die het verplicht stelt om het COVID-[19]-vaccin – waarvoor de Commissie een voorwaardelijke vergunning heeft verleend – toe te dienen aan alle gezondheidswerkers, ook indien deze werkers afkomstig zijn uit een andere lidstaat en in Italië aanwezig zijn met het oog op de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, verenigbaar met verordening nr. 2021/953 en de daarin vervatte beginselen van evenredigheid en non-discriminatie?”

Procedure bij het Hof

- 24 De verwijzende rechter heeft op 13 december 2021 verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te behandelen volgens een versnelde procedure. Ter ondersteuning van dit verzoek heeft deze rechter aangevoerd dat D. M. in afwachting van de uitkomst van de prejudiciële procedure geschorst bleef en geen bezoldiging ontving, zodat zij over geen enkel bestaansmiddel beschikte.
- 25 Volgens artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen om een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen een korte termijn vereist.
- 26 Er zij aan herinnerd dat een dergelijke versnelde procedure een procedureel instrument betreft dat is bedoeld om buitengewoon spoedeisende situaties te behandelen (arrest van 16 juni 2022, Haven van Brussel en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, C-229/21, EU:C:2022:471, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 In casu heeft de president van het Hof op 1 februari 2022, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslist dat het in punt 24 van het onderhavige arrest genoemde verzoek niet hoefde te worden ingewilligd.
- 28 De verwijzende rechter heeft namelijk niet alle nodige gegevens verstrekt om de omvang te kunnen beoordelen van het risico dat de schorsing van D. M. voor haar bestaansmiddelen vormde, en heeft evenmin uiteengezet waarom de toepassing van de versnelde procedure op de onderhavige zaak het mogelijk maakte een dergelijk risico te vermijden, met name gelet op de in beginsel beperkte duur van die schorsing. Bijgevolg kan op basis van deze gegevens niet worden vastgesteld dat er sprake is van een buitengewoon spoedeisende situatie die rechtvaardigt dat deze zaak volgens de versnelde procedure wordt behandeld.

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen van de op de datum van het verzoek om een prejudiciële beslissing beschikbare vaccins ter voorkoming van de besmetting met en verspreiding van COVID-19, alsook ter beperking van de ernst van de symptomen van deze ziekte, geldig zijn gelet op artikel 4 van verordening nr. 507/2006, gelezen tegen de achtergrond van de artikelen 3 en 35 van het Handvest, op grond dat op die datum in meerdere lidstaten reeds doeltreffende alternatieve behandelingen voor COVID-19 waren goedgekeurd die minder gevaar voor de gezondheid opleveren.
- 30 In dit verband zij eraan herinnerd dat het – volgens vaste rechtspraak van het Hof – in het kader van de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging of beoordeling van de geldigheid van het Unierecht te komen, noodzakelijk is dat deze rechter nauwgezet de vereisten met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing naleeft zoals die uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, dat de verwijzende rechter wordt geacht te kennen. Die vereisten worden overigens in herinnering gebracht in de aanbevelingen van het Hof aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (PB 2019, C 380, blz. 1) (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Zo is het onontbeerlijk dat, zoals is bepaald in artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering, de verwijzingsbeslissing een uiteenzetting bevat van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van een aantal Unierechtelijke bepalingen vragen te stellen alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling (arrest van 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 In casu is de verwijzende rechter van oordeel dat hij zich in het hoofdgeding moet uitspreken over de gegrondheid van de beslissing van het universitaire ziekenhuis om D. M. zonder recht op bezoldiging te schorsen omdat zij had geweigerd zich te onderwerpen aan de in artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 neergelegde verplichting om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren.
- 33 In de eerste plaats zij evenwel opgemerkt – gesteld al dat de door de verwijzende rechter aangehaalde „therapeutische vooruitgang” en „recente aankoop van beschikbare geneesmiddelen” kunnen afdoen aan de geldigheid van de voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen van vaccins ter voorkoming van de besmetting met en verspreiding van COVID-19, alsook ter beperking van de ernst van de symptomen van deze ziekte – dat deze rechter die vergunningen niet concreet heeft geïdentificeerd en evenmin de inhoud ervan heeft onderzocht in het licht van de geldigheidsvereisten die voortvloeien uit artikel 4 van verordening nr. 507/2006, in voorkomend geval gelezen in het licht van de artikelen 3 en 35 van het Handvest.
- 34 De verwijzende rechter heeft namelijk louter melding gemaakt van zijn algemene beoordeling dat het, gelet op de in het vorige punt vermelde ontwikkelingen, niet „onredelijk” is om twijfels te hebben over de geldigheid van die vergunningen, zonder op enigerlei wijze in te gaan op de

specifieke aard van deze twijfels. Op basis van de verwijzingsbeslissing kan het Hof dus niet vaststellen welke de betrokken vergunningen en de precieze elementen van die vergunningen zijn die aan deze twijfels ten grondslag liggen, en kan het bijgevolg ook niet opmaken in welk opzicht deze vergunningen volgens deze rechter niet langer geldig kunnen zijn in het licht van de vereisten die voortvloeien uit artikel 4 van verordening nr. 507/2006 of van de artikelen 3 en 35 van het Handvest. Overigens heeft de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing evenmin uiteengezet wat in deze context de mogelijke gevolgen van de laatste twee bepalingen zijn.

- 35 In de tweede plaats kan noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit het dossier waarover het Hof beschikt, worden opgemaakt in welk opzicht twijfels aan de geldigheid van de voorwaardelijke vergunningen van invloed zouden kunnen zijn op de uitkomst van het hoofdgeding, die immers niet lijkt af te hangen van de geldigheid van die vergunningen, maar van de door D. M. betwiste rechtmatigheid van de in artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 neergelegde vaccinatieplicht en van de sancties die deze bepaling aan de niet-nakoming ervan verbindt.
- 36 In dit verband moet worden benadrukt dat de afgifte van dergelijke vergunningen weliswaar een voorafgaande voorwaarde is voor het recht van de houders ervan om de betrokken vaccins in elke lidstaat in de handel te brengen (zie in die zin arrest van 16 maart 2023, Commissie e.a./Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P–C-440/21 P, EU:C:2023:213, punt 81), maar dat de afgifte van deze voorwaardelijke vergunningen voor de potentiële ontvangers van die vaccins als zodanig geen verplichting meebrengt om deze vaccins te laten toedienen, temeer omdat de verwijzende rechter niet heeft toegelicht of personen op wie de in artikel 4 van wetsdecreet nr. 44/2021 neergelegde vaccinatieplicht rustte, enkel gebruik mochten maken van de vaccins waarvoor die voorwaardelijke vergunningen waren afgegeven.
- 37 Aangezien de verwijzende rechter niet heeft uiteengezet waarom hij twijfelt over de geldigheid van de voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen en welk verband kan bestaan tussen, ten eerste, de geldigheid van die vergunningen en, ten tweede, de in artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 neergelegde verplichting om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren, moet dan ook worden vastgesteld dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de eerste vraag niet voldoet aan de vereisten die in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.
- 38 Hieruit volgt dat deze vraag niet-ontvankelijk is.

Tweede tot en met vijfde vraag

- 39 Met zijn tweede tot en met vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in de eerste plaats in wezen te vernemen of verordening nr. 507/2006 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat om te voldoen aan de bij nationale wettelijke regeling aan beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg opgelegde verplichting zich tegen COVID-19 te laten vaccineren, vaccins kunnen worden gebruikt waarvoor op grond van artikel 4 van deze verordening een voorwaardelijke vergunning is verleend, en dit zelfs wanneer, ten eerste, deze beroepsbeoefenaren immuniteit tegen het virus dat deze ziekte veroorzaakt hebben ontwikkeld en, ten tweede, de gezondheidsautoriteit niet concreet heeft vastgesteld dat er geen contra-indicaties tegen die vaccinatie bestaan. In de tweede plaats wenst hij te vernemen of de sanctie die deze beroepsbeoefenaren wordt opgelegd in geval van niet-nakoming van deze verplichting, in voorkomend geval gelet op artikel 41 van het Handvest, kan bestaan in schorsing zonder bezoldiging en niet in getrapte sanctiemaatregelen die worden vastgesteld in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van hoor en wederhoor.

- 40 In dit verband zij om te beginnen benadrukt dat artikel 168, lid 7, VWEU de lidstaten geen eisen stelt met betrekking tot de verplichte vaccinatie van bepaalde categorieën personen, aangezien het Unierecht krachtens dat artikel 168, lid 7, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om maatregelen te treffen die bedoeld zijn om hun gezondheidsbeleid te bepalen. In de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten echter het Unierecht eerbiedigen (zie naar analogie arrest van 28 april 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 17 juli 2014, *Široká*, C-459/13, EU:C:2014:2120, punt 19).
- 41 De tweede tot en met de vijfde vraag gaan echter uit van de premisse dat verordening nr. 507/2006 of de op grond van deze verordening verleende voorwaardelijke vergunningen een kader vormen voor, ten eerste, de voorwaarden waaronder in het nationale recht een verplichting tot vaccinatie, zoals die van artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021, kan worden opgelegd wanneer dat nationale recht vaststelt dat voor dat doel vaccins worden gebruikt waarvoor een dergelijke voorwaardelijke vergunning is verleend, en, ten tweede, de gevolgen die volgens dat nationale recht kunnen voortvloeien uit de niet-nakoming van die verplichting, waaronder de daartoe te volgen procedure.
- 42 Zoals in punt 36 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft de afgifte van dergelijke vergunningen echter niet tot gevolg dat de potentiële ontvangers van de betrokken vaccins een verplichting wordt opgelegd om zich daarmee te laten vaccineren. Bovendien zet de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing niet uiteen welk verband hij legt tussen, enerzijds, de inhoud of het voorwerp van deze overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 507/2006 verleende vergunningen en, anderzijds, hoe in zijn nationale recht gestalte werd gegeven aan de in de tweede tot en met de vijfde vraag vermelde voorwaarden en modaliteiten van de vaccinatieverplichting, zoals die van toepassing zijn op het hoofdgeding.
- 43 Wat voorts artikel 41 van het Handvest betreft, waarin het recht op behoorlijk bestuur is neergelegd, waarnaar de verwijzende rechter in het kader van zijn derde en zijn vijfde vraag verwijst, zij eraan herinnerd dat dit artikel niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie en dus niet relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding. Dit artikel vormt daarentegen een afspiegeling van een algemeen beginsel van Unierecht, dat van toepassing is op de lidstaten wanneer zij dit recht ten uitvoer brengen [zie in die zin arrest van 10 februari 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Verjaringstermijn), C-219/20, EU:C:2022:89, punten 36 en 37].
- 44 In casu heeft de verwijzende rechter niet uiteengezet hoe het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur verband houdt met de uitvoering van de vaccinatieplicht van artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021, aangezien deze rechter niet heeft aangetoond dat laatstgenoemde bepaling het Unierecht ten uitvoer brengt.
- 45 Hieruit volgt dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, wat de tweede tot en met de vijfde vraag betreft, niet voldoet aan de vereisten van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering, die in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.
- 46 Gelet op het voorgaande zijn de tweede tot en met de vijfde vraag niet-ontvankelijk.

Zesde en zevende vraag

- 47 Met zijn zesde en zevende vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of verordening 2021/953, gelezen in samenhang met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling waarbij aan beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg een verplichting wordt opgelegd om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren, terwijl deze regeling, ten eerste, een categorie beroepsbeoefenaren die daarvan om medische redenen zijn vrijgesteld, toestaat hun activiteiten voort te zetten mits zij de in die regeling vastgestelde veiligheidsmaatregelen naleven, zonder evenwel dezelfde mogelijkheid te bieden aan beroepsbeoefenaren die zich niet willen laten vaccineren, en, ten tweede, ook van toepassing kan zijn op onderdanen van andere lidstaten die in Italië een beroepswerkzaamheid uitoefenen.
- 48 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter noch in de bewoordingen van zijn vragen, noch meer in het algemeen in de verwijzingsbeslissing zelf, aangeeft van welke bepalingen van verordening 2021/953 hij om uitlegging verzoekt. Hij verwijst namelijk enkel naar de „daarin vervatte” beginselen van evenredigheid en non-discriminatie en naar overweging 6 van die verordening, voor zover daarin wordt verklaard dat „[de beperkingen van het vrije verkeer van personen] moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, met name evenredigheid en non-discriminatie”.
- 49 Dienaangaande zij erop gewezen dat de overwegingen weliswaar integrerend deel uitmaken van de betrokken verordening en er de doelstellingen van verduidelijken, maar dat zij op zichzelf niet bindend zijn (zie in die zin arrest van 24 februari 2022, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, punt 34). De verwijzing naar overweging 6 van verordening 2021/953 kan dus op zich niet volstaan om het verband te leggen tussen deze verordening en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.
- 50 Wat de door de verwijzende rechter aangehaalde beginselen van evenredigheid en non-discriminatie betreft, zij voorts opgemerkt dat uit de overwegingen 12 tot en met 14 en artikel 1 van verordening 2021/953 volgt dat deze verordening weliswaar strekt tot uitvoering van deze beginselen, maar dat dit tot doel heeft om de uitoefening van het recht van vrij verkeer door de houders van dat recht te vergemakkelijken door een kader vast te stellen voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten.
- 51 Met de toepassing van die beginselen strekt deze verordening er dus met name niet toe criteria vast te stellen – of de vaststelling daarvan te vergemakkelijken of aan te moedigen – aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of de gezondheidsmaatregelen die de lidstaten vaststellen om het hoofd te bieden aan de COVID-19-pandemie gegrond zijn wanneer deze maatregelen het vrije verkeer kunnen beperken, zoals de vaccinatieplicht van artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 die in het hoofdgeding aan de orde is, aangezien in overweging 36 van verordening 2021/953 wordt verklaard dat deze verordening „niet zodanig [mag] worden uitgelegd dat zij een recht of een verplichting om te worden gevaccineerd in het leven roept”.
- 52 Bijgevolg kan noch aan de hand van de verwijzingsbeslissing, noch overigens aan de hand van de andere gegevens in het dossier waarover het Hof beschikt, nauwkeurig worden bepaald, welke de bepalingen zijn van verordening 2021/953, gelezen in samenhang met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, waarvan om uitlegging wordt verzocht, welke uitlegging noodzakelijk zou zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.

- 53 Hieruit volgt dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, wat de zesde en de zevende vraag betreft, niet voldoet aan de vereisten van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering, die in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.
- 54 Hieraan moet worden toegevoegd dat er hoe dan ook sprake moet zijn van een zodanig verband tussen het hoofdgeding en de bepalingen van Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, dat die uitlegging objectief noodzakelijk is voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing (arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny*, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 48).
- 55 Het hoofdgeding betreft de vordering van D. M. om opnieuw aan de slag te kunnen gaan op de afdeling neurochirurgie van het universitaire ziekenhuis, welke vordering is gebaseerd op het gestelde onrechtmatige karakter van de in artikel 4 van wetsbesluit nr. 44/2021 neergelegde vaccinatieverplichting. Dit geding ziet dus niet op de toepassing van de bepalingen van verordening 2021/953, met name artikel 5, lid 1, ervan, op grond waarvan gevaccineerde personen het recht hebben om een vaccinatiecertificaat te ontvangen, of artikel 7, lid 1, ervan, op grond waarvan personen die van een SARS-CoV-2-infectie zijn hersteld het recht hebben om een herstelcertificaat te ontvangen.
- 56 Wat de door de verwijzende rechter genoemde mogelijkheid betreft dat de vaccinatieverplichting van artikel 4 wetsbesluit nr. 44/2021 ook zou kunnen worden toegepast ten aanzien van personen die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend, zij ten eerste vastgesteld dat de verwijzende rechter niet heeft gepreciseerd dat het bij hem aanhangige geding betrekking heeft op een grensoverschrijdende situatie. Overigens heeft het universitaire ziekenhuis aangegeven dat D. M. geen onderdaan van een andere lidstaat is die naar Italië is gekomen om er te werken.
- 57 Ten tweede heeft de verwijzende rechter niet uiteengezet in welk opzicht een dergelijke mogelijkheid relevant zou zijn voor de toepassing van verordening 2021/953 in de omstandigheden van het hoofdgeding.
- 58 Ten derde, indien de verwijzende rechter met zijn verwijzing naar het arrest van 14 november 2018, *Memoria en Dall'Antonia* (C-342/17, EU:C:2018:906), heeft willen aanvoeren dat het nationale recht hem voorschrijft om, met betrekking tot het recht op vrijheid van vestiging en het recht op het vrij verrichten van diensten krachtens de artikelen 49 en 56 VWEU, D. M. dezelfde rechten toe te kennen als een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie krachtens het Unierecht zou genieten, zij in herinnering gebracht dat de zesde en de zevende vraag betrekking hebben op de uitlegging van verordening 2021/953 en niet, zoals de Italiaanse regering ook ter terechtzitting heeft gesteld, op de uitlegging van die fundamentele vrijheden.
- 59 Overigens kan het Hof, wanneer de verwijzende rechter alleen aangeeft dat de ter discussie staande nationale regeling zonder onderscheid geldt voor burgers van de betrokken lidstaat en burgers van andere lidstaten, hoe dan ook niet oordelen dat een uitlegging van de bepalingen van het VWEU die zien op de fundamentele vrijheden voor deze rechter noodzakelijk is voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak (zie in die zin arrest van 15 november 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 54).
- 60 Tegen deze achtergrond blijkt uit de verwijzingsbeslissing niet dat er tussen verordening 2021/953 en het hoofdgeding een verband bestaat in de zin van punt 54 van het onderhavige arrest.
- 61 De zesde en de zevende vraag zijn derhalve niet-ontvankelijk.

62 Uit een en ander volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

Kosten

63 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Het door de Tribunale ordinario di Padova (rechter in eerste aanleg Padua, Italië) bij beslissing van 7 december 2021 ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing is niet-ontvankelijk.

ondertekeningen