ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

20 december 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Vrijheid van vestiging en vrij verkeer van werknemers – Artikelen 45 en 49 VWEU – Wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van artsen – Richtlijnen 75/363/EEG en 93/16/EEG – Bezoldiging van medisch specialisten in opleiding"

In zaak C-419/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale di Bolzano (regionale rechter Bolzano, Italië) bij beslissing van 15 juli 2016, ingekomen bij het Hof op 28 juli 2016, in de procedure

Sabine Simma Federspiel

tegen

Provincia autonoma di Bolzano,

Equitalia Nord SpA,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, M. Safjan (rapporteur), D. Šváby en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 juni 2017,

gelet op de opmerkingen van:

– Sabine Simma Federspiel, vertegenwoordigd door F. Dagostin en S. Fassa, avvocati,

– de Provincia autonoma di Bolzano, vertegenwoordigd door J. A. Walther von Herbstenburg, Rechtsanwalt,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Støvlbæk, M. Kellerbauer en L. Malferrari, als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 september 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 2, lid 1, onder c), van 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 (PB 1975, L 167, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 82/76/EEG van de Raad van 26 januari 1982 (PB 1982, L 43, blz. 21) (hierna: „richtlijn 75/363"), en van artikel 45 VWEU.

2 Dat verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Sabine Simma Federspiel en de Provincia autonoma di Bolzano (autonome provincie Bolzano, Italië) en Equitalia Nord SpA, betreffende besluiten waarbij die provincie van Simma Federspiel terugbetaling heeft gevorderd van een deel van het bedrag van de specialisatiebeurs, vermeerderd met rente, die zij had ontvangen voor de voltijdse opleiding tot medisch specialist neurologie en psychiatrie in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 75/363

3 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 75/363 bepaalde:

„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 studiejaren 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."

4 De bijlage bij die richtlijn, met het opschrift „Kenmerken van de voltijdse en deeltijdse opleiding tot specialist", bepaalde in punt 1, „Fulltime-specialistenopleiding", het volgende:

„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.

[…]”

Richtlijn 93/16

5 Richtlijn 75/363 is per 15 april 1993 vervangen door richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma’s, certificaten en andere titels (PB 1993, L 165, blz. 1). Deze laatste is per 20 oktober 2007 ingetrokken bij richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22).

6 Titel III van richtlijn 93/16, „coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts”, bevatte artikel 24, dat in lid 1 het volgende bepaalde:

„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 23 bedoelde opleidingscyclus zijn met goed gevolg zes studiejaren volbracht […];

b) zij omvat theoretisch en praktisch onderwijs;

c) zij is voltijds en staat onder toezicht van de bevoegde autoriteiten of instanties overeenkomstig het bepaalde in bijlage I, punt 1;

d) zij geschiedt in een universitair centrum, in een universitair centrum voor ziekenverpleging of in voorkomend geval in een daartoe door de bevoegde autoriteiten of instanties erkende inrichting voor gezondheidszorg;

e) de aankomend specialist dient persoonlijk aan de werkzaamheden van de betrokken diensten deel te nemen en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen.”

7 Bijlage I bij richtlijn 93/16, met het opschrift „De in artikel 24, lid 1, onder c), en in artikel 25 bedoelde kenmerken van de voltijdse specialistenopleiding en van de deeltijdopleiding tot specialist”, bepaalde in punt 1, „Voltijdse specialistenopleiding”:

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

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

[…]”

Italiaans recht

8 Artikel 1 van legge provinciale n. 1 – Formazione di medici specialisti (provinciale wet nr. 1 op de opleiding van medisch specialisten) van 3 januari 1986 (BU nr. 2 van 14 januari 1986; hierna: „provinciale wet 1/86") bepaalde:

„1. Aangezien het in de [autonome] provincie Bolzano niet mogelijk is specialistenopleidingen te volgen, kan het daartoe bevoegde lid van de provinciale raad, na een besluit van de provinciale raad, met Italiaanse universiteiten en de Oostenrijkse openbare lichamen die volgens de rechtsorde van die staat daartoe bevoegd zijn, akkoorden sluiten over de creatie van aanvullende opleidingsplaatsen voor medisch specialisten, met inachtneming van de geldende nationale en provinciale regelgeving.

2. Het overeenkomstig het vorige lid met Oostenrijkse openbare lichamen gesloten akkoord kan bepalen dat de [autonome] provincie Bolzano aan deze lichamen eventueel een bedrag betaalt van ten hoogste de in artikel 3 van deze wet vermelde beurs indien deze lichamen een vergoeding aan de specialist in opleiding betalen."

9 Artikel 7 van provinciale wet 1/86 bevatte de volgende bepalingen:

„1. De [begunstigde artsen] 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 [autonome] provincie Bolzano. 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."

10 Decreto del presidente della Giunta provinciale 6/1988 (besluit van de voorzitter van de provinciale raad) van 29 maart 1988 bepaalde:

„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 [autonome] provincie Bolzano, 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.

[…]

5. Van niet-nakoming van de in lid 1 bedoelde verbintenis is geen sprake indien de betrokkene aantoont dat hij of zij bij de openbare gezondheidsdienst van de [autonome] provincie Bolzano 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.

[…]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Simma Federspiel is een Italiaans onderdaan die van het jaar 1992 tot en met het jaar 2000 een voltijdse specialisatieopleiding neurologie en psychiatrie aan de universiteitskliniek van Innsbruck (Oostenrijk) heeft gevolgd en gedurende dat tijdvak een studiebeurs van de autonome provincie Bolzano heeft ontvangen op basis van artikel 1 van provinciale wet 1/86. Tot en met 31 juli 2000 heeft zij te Bolzano gewoond. Sinds die datum woont zij te Bregenz (Oostenrijk), waar zij werkzaam is als arts.

12 Om voor die beurs in aanmerking te komen moest Simma Federspiel zich ertoe verbinden, in de tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar als arts bij de openbare gezondheidsdienst van de autonome provincie Bolzano te zullen werken. Bij algehele niet-nakoming van die verbintenis zou zij tot 70 % van het bedrag van die beurs moeten terugbetalen, in geval van gedeeltelijke niet-nakoming maximaal 14 % van de beurs voor elk jaar of deel van een jaar van meer dan zes maanden dat niet zou zijn gewerkt. Simma Federspiel heeft op 21 december 1992 een uitdrukkelijke verklaring in die zin ondertekend.

13 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de autonome provincie Bolzano de betrokken beurs aan de universiteitskliniek Innsbruck heeft uitgekeerd overeenkomstig een met het Land Tirol (Oostenrijk) gesloten overeenkomst. Die universiteitskliniek heeft vervolgens de betalingen ten behoeve van Simma Federspiel verricht. De verwijzende rechterlijke instantie stelt vast dat niet bekend is of deze laatste andere emolumenten voor de in het kader van haar specialisatie uitgeoefende werkzaamheden heeft ontvangen.

14 Bij brief van 20 februari 2013 heeft de autonome provincie Bolzano Simma Federspiel verzocht, een attest over te leggen waaruit bleek dat zij als arts bij de openbare gezondheidsdienst van die provincie werkzaam was geweest, dan wel aan te tonen dat zij een aanvraag had ingediend om bij die openbare dienst te worden tewerkgesteld en was geslaagd voor de betrokken vergelijkende onderzoeken, of op de ranglijst was geplaatst maar vervolgens niet was uitgenodigd om die werkzaamheden te komen verrichten.

15 In antwoord op die brief heeft Simma Federspiel de autonome provincie Bolzano meegedeeld dat zij na de afronding van haar specialisatieopleiding niet in die provincie werkzaam was geweest.

16 Daarop heeft die provincie haar bij besluit van 5 augustus 2013 gelast, 70 % van de ontvangen bezoldiging terug te betalen, dat wil zeggen een bedrag van 68 515,24 EUR, vermeerderd met 51 418,63 EUR rente, dus in totaal 119 933,87 EUR.

17 Simma Federspiel heeft zich tot de Tribunale di Bolzano (regionale rechter Bolzano, Italië) gewend ter verkrijging van nietigverklaring van de besluiten waarbij de autonome provincie Bolzano haar heeft gelast voormeld bedrag terug te betalen. Tot staving van haar beroep heeft zij de onwettigheid van de aan die besluiten ten grondslag liggende bepalingen van provinciale wet 1/86 ingeroepen.

18 In dit verband merkt die rechterlijke instantie op dat de in de provinciale regeling neergelegde verplichting, 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs vermeerderd met wettelijke rente terug te betalen, de betrokken artsen in de praktijk verplicht, een aanzienlijk hoger bedrag terug te betalen dan het bedrag dat hun als beurs was toegekend.

19 Bovendien betwijfelt de verwijzende rechterlijke instantie of de bepalingen van die regeling in overeenstemming zijn met het recht van de Unie, inzonderheid met artikel 45 VWEU, voor zover die regeling ten gevolge heeft dat medisch specialisten worden ontmoedigd, hun lidstaat van herkomst te verlaten om zich in een andere lidstaat te vestigen en daar beroepswerkzaamheden te verrichten.

20 Van oordeel dat de beslechting van het bij hem aanhangige geding afhangt van de uitlegging van bepalingen van Unierecht, heeft de Tribunale di Bolzano besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moeten artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn [75/363] 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 tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste vijf jaar diensten zal verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de Provincia autonoma di Bolzano, en die de Provincia autonoma di Bolzano, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk toestaat om in geval van algehele niet-nakoming van deze verbintenis tot 70 % van het betaalde bedrag terug te vorderen, met rente berekend vanaf de datum waarop de overheidsdienst de afzonderlijke betalingen heeft verricht?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, staat dan het in artikel 45 VWEU bedoelde beginsel van vrij verkeer van werknemers in de weg aan een bepaling van nationaal recht zoals in het hoofdgeding van toepassing is, die bepaalt dat bezoldigingen voor specialisten in opleiding slechts worden uitbetaald na overlegging van een verklaring waarin de belanghebbende arts zich ertoe verbindt dat hij in de tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist ten minste vijf jaar diensten zal verrichten in de openbare gezondheidsdienst van de Provincia Autonoma di Bolzano, en die de Provincia Autonoma di Bolzano, het lichaam dat de bezoldiging financiert, uitdrukkelijk toestaat om in geval van 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

21 Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 75/363 en de bijlage bij die richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan voorschriften van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan aan de toekenning van een nationale beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding die tot de verkrijging van de titel van medisch specialist leidt, de voorwaarde gekoppeld is dat de begunstigde arts in een tijdvak van tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent of, bij gebreke daarvan, dat hij tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs, vermeerderd met rente, terugbetaalt.

22 Allereerst moet worden opgemerkt dat in het hoofdgeding de opleiding tot medisch specialist neuropsychiatrie die Simma Federspiel aan de universiteitskliniek Innsbruck heeft gevolgd, is begonnen in het jaar 1992 en in het jaar 2000 is afgesloten. Op het hoofdgeding zijn dus de bepalingen van richtlijn 75/363 van toepassing tot 15 april 1993, de datum waarop deze richtlijn is ingetrokken bij richtlijn 93/16, en de bepalingen van deze laatste vanaf die datum.

23 Richtlijn 75/363 bepaalde in artikel 2, lid 1, onder c), dat de opleiding voor het behalen van een diploma, certificaat of andere titel van medisch specialist voltijds moest zijn en onder toezicht moest staan van de bevoegde autoriteiten of instanties overeenkomstig het bepaalde in punt 1 van de bijlage bij die richtlijn. Volgens dat punt diende de opleiding plaats te vinden op arbeidsplaatsen die op passende wijze werden bezoldigd.

24 Artikel 24, lid 1, onder c), van richtlijn 93/16 en bijlage I, punt 1, bij deze laatste zijn opgesteld in bewoordingen die vergelijkbaar zijn met die weergegeven in het voorgaande punt.

25 In dat verband zij opgemerkt dat op grond van die bepalingen tijdvakken van opleiding voor medische specialisaties moeten worden bezoldigd om te voorkomen dat aan het niveau van de opleiding van medisch specialisten wordt afgedaan onder meer doordat gelijktijdig privé een beroepsactiviteit wordt uitgeoefend (zie in die zin arrest van 25 februari 1999, Carbonari e.a., C-131/97, EU:C:1999:98, punt 40).

26 Die verplichting is als zodanig stellig onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig (arrest van 25 februari 1999, Carbonari e.a., C-131/97, EU:C:1999:98, punt 44) en zij is volledig gekoppeld aan de naleving van de eisen voor de opleiding van medisch specialisten (zie in die zin arrest van 25 februari 1999, Carbonari e.a., C-131/97, EU:C:1999:98, punt 41).

27 Het is juist dat specialisten in opleiding recht hebben op een bezoldiging (zie in die zin arrest van 25 februari 1999, Carbonari e.a., C-131/97, EU:C:1999:98, punt 42), maar de in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorwaarde doet niet af aan de overeenkomstige verplichting tot bezoldiging – die overigens, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, niet onvoorwaardelijk is wat het bedrag ervan betreft (arrest van 25 februari 1999, Carbonari e.a., C-131/97, EU:C:1999:98, punt 47) – en bijgevolg evenmin aan de eerbiediging van de opleidingsvoorwaarden voor medisch specialisten.

28 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat Simma Federspiel gedurende haar specialisatie een bezoldiging heeft ontvangen en dat deze overigens – hier zijn alle partijen die in het kader van de onderhavige procedure opmerkingen hebben ingediend, Simma Federspiel daaronder begrepen, het eens – toereikend was voor de voltooiing van de opleiding door deze laatste.

29 De voorwaarde in het hoofdgeding speelt immers pas aan het einde van de specialisatie van de medisch specialist, zonder de opleidingsvoorwaarden voor deze laatste nadelig te beïnvloeden en heeft niets uitstaande met de betrekking tussen de specialist en de lidstaat die de opleiding verstrekt.

30 In die context kunnen artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 75/363 en artikel 24, lid 1, onder c), van richtlijn 93/16 dan ook niet aldus worden uitgelegd dat zij aan een voorwaarde als die in het hoofdgeding in de weg staan.

31 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 75/363 en artikel 24, lid 1, onder c), van richtlijn 93/16 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan voorschriften van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan aan de toekenning van een nationale beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding die tot de verkrijging van de titel van medisch specialist leidt, de voorwaarde gekoppeld is dat de begunstigde arts in een tijdvak van tien

jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent of, bij gebreke daarvan, dat hij tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs, vermeerderd met rente, terugbetaalt.

Tweede vraag

32 Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan voorschriften van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan aan de toekenning van een nationale beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding die tot de verkrijging van de titel van medisch specialist leidt, de voorwaarde gekoppeld is dat de begunstigde arts in een tijdvak van tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent of, bij gebreke daarvan, dat hij tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs, vermeerderd met rente, terugbetaalt.

33 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat overeenkomstig artikel 168, lid 7, VWEU, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, het recht van de Unie geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om maatregelen te treffen die bedoeld zijn om diensten van de gezondheidszorg te organiseren. In de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten echter het Unierecht eerbiedigen, in het bijzonder de bepalingen van het VWEU betreffende de fundamentele vrijheden, op grond waarvan het de lidstaten verboden is ongerechtvaardigde beperkingen op het gebruik van deze vrijheden op het gebied van de gezondheidszorg in te voeren of te handhaven (zie in die zin arrest van 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In dat verband maken de voorschriften in het hoofdgeding geen onderscheid naargelang de werkzaamheden die de arts die de betrokken beurs ontvangt uitoefent in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek, al dan niet als werkzaamheden in loondienst moeten worden aangemerkt. Bovendien kan noch aan de hand van de verwijzingsbeslissing noch aan de hand van het dossier waarover het Hof beschikt worden bepaald of Simma Federspiel het beroep van arts in Oostenrijk uitoefent in dienstverband of in het kader van een vrij beroep en, bijgevolg, of de situatie in het hoofdgeding valt onder het vrije verkeer van werknemers van artikel 45 VWEU of onder de vrijheid van vestiging van artikel 49 VWEU. Bijgevolg moeten voorschriften als in het hoofdgeding zowel aan artikel 45 VWEU als aan artikel 49 VWEU worden getoetst.

35 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beoogt het geheel van verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de burgers van de Unie gemakkelijker te maken, om het even welke beroepsactiviteiten uit te oefenen op het grondgebied van de Unie, en staat het in de weg aan regelingen die deze burgers zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst een activiteit willen uitoefenen. In dat verband beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun lidstaat van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een activiteit uit te oefenen. Bijgevolg staat artikel 45 VWEU in de weg aan elke nationale maatregel die de uitoefening van de in dat artikel gewaarborgde fundamentele vrijheid door burgers van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken (zie in die zin arresten van 5 december 2013, Venturini e.a., C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punt 30, en van 5 april 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Vastgesteld moet worden dat voorschriften van een lidstaat zoals in het hoofdgeding, die aan de toekenning van een beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding tot medisch specialist de voorwaarde koppelen dat de begunstigde arts na zijn specialisatie gedurende bepaalde tijd zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent, die arts kan doen

besluiten zijn recht op vrij verkeer of vrije vestiging bedoeld in de artikelen 45 en 49 VWEU niet uit te oefenen. Die arts zal er immers van afzien, zijn lidstaat van herkomst te verlaten om in een andere lidstaat te gaan werken of er zich te vestigen indien hij in dat geval tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs vermeerderd met rente moet terugbetalen (zie naar analogie arrest van 8 november 2012, Radziejewski, C-461/11, EU:C:2012:704, punt 31).

37 Dergelijke voorschriften vormen dan ook een beperking van het vrije verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, die in beginsel op grond van de artikelen 45 en 49 VWEU verboden is.

38 Volgens vaste rechtspraak zijn nationale maatregelen die de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts toelaatbaar indien zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking van dit doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken (arrest van 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de nationale voorschriften in het hoofdgeding zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zijn.

40 De vraag welke doelstellingen de nationale voorschriften daadwerkelijk nastreven, valt in het kader van een zaak die krachtens artikel 267 VWEU bij het Hof aanhangig is gemaakt, onder de bevoegdheid van de verwijzende rechterlijke instantie (zie onder meer arrest van 15 september 2011, Dickinger en Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punt 51).

41 Zoals de autonome provincie Bolzano en de Europese Commissie in hun schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting in de onderhavige zaak uiteen hebben gezet, dienen de in de voorschriften in het hoofdgeding vervatte maatregelen te waarborgen dat de bevolking van die provincie beschikt over een evenwichtige, voor iedereen toegankelijke gespecialiseerde medische bijstand van hoge kwaliteit, maar met behoud van het financiële evenwicht van de sociale zekerheid.

42 In dit verband zij eraan herinnerd dat onder de door het Verdrag beschermde goederen en belangen de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats innemen. Voorts kan niet alleen een gevaar voor ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel op zich een dwingende reden van algemeen belang vormen die een belemmering van de in het VWEU neergelegde fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen, maar kan bovendien de doelstelling om uit overwegingen van volksgezondheid evenwichtige, voor iedereen toegankelijke geneeskundige en ziekenhuiszorg in stand te houden, eveneens onder een van de afwijkingen uit hoofde van de volksgezondheid vallen, voor zover een dergelijke doelstelling bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van gezondheidsbescherming. Het betreft hier maatregelen die, enerzijds, in het algemeen belang beogen dat op het grondgebied van de betrokken lidstaat een toereikende en permanente toegang tot een evenwichtig aanbod van medische zorg van hoge kwaliteit wordt geboden, en anderzijds, berusten op het streven, de kosten te beheersen en verspilling van financiële en technische middelen en personeel zo veel mogelijk te vermijden (zie in die zin arrest van 28 januari 2016, CASTA e.a., C-50/14, EU:C:2016:56, punten 60 en 61).

43 De nationale voorschriften in het hoofdgeding hebben tot doel, aanvullende plaatsen voor de opleiding tot medisch specialist te creëren, waardoor het aantal medisch specialisten op de arbeidsmarkt kan worden vergroot. Door de artsen die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beurs hebben ontvangen te verplichten om hun beroepswerkzaamheden gedurende bepaalde tijd na hun specialisatie in de autonome provincie Bolzano uit te oefenen, dragen die voorschriften er dan ook toe bij dat aan de vraag naar medisch specialisten in die provincie wordt voldaan.

44 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat met de in de nationale voorschriften in het hoofdgeding vervatte maatregelen de in punt 42 van het onderhavige arrest vermelde legitieme doelstellingen worden nagestreefd.

45 In dat verband volgt om te beginnen uit de rechtspraak van het Hof dat het de taak van de lidstaten is om te beslissen op welk niveau zij de bescherming van de volksgezondheid wensen te verzekeren, en hoe dit dient te gebeuren. Aangezien dit niveau per lidstaat kan verschillen, dienen de lidstaten ter zake over een beoordelingsmarge te beschikken (zie in die zin arrest van 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, punt 60).

46 Aangaande in de eerste plaats de vraag of de bepalingen in het hoofdgeding passend zijn, moet worden opgemerkt dat de krachtens de betrokken voorschriften op de medisch specialist wiens opleiding door de staat is gefinancierd rustende verplichting, gedurende een zekere periode na voltooiing van die opleiding in de autonome provincie Bolzano van die staat te werken, ertoe bijdraagt dat aan de vraag naar medisch specialisten in die provincie wordt beantwoord. Die verplichting beantwoordt dan ook aan de doelstelling van algemeen belang, een voldoende en permanente toegang tot een evenwichtig aanbod van medische zorg van hoge kwaliteit te waarborgen, en draagt bij tot beheersing van de aan die dienst verbonden kosten en, bijgevolg, tot bescherming van de volksgezondheid.

47 Wat in de tweede plaats de over de noodzaak van bedoelde bepalingen uit te brengen beoordeling betreft, zal de verwijzende rechterlijke instantie er rekening mee moeten houden dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 87 en 88 van zijn conclusie opmerkt, de verplichting voor medisch specialisten wier opleiding is gefinancierd, in de autonome provincie Bolzano te werken, slechts geldt voor vijf jaar – in een tijdvak van tien jaar te rekenen vanaf de afronding van de specialisatie – en enkel, overeenkomstig de nationale voorschriften in het hoofdgeding, ingeval voor de betrokken arts in die provincie een plaats als medisch specialist beschikbaar is en die plaats hem op het juiste moment wordt aangeboden.

48 Voor die beoordeling zijn eveneens relevant de door de Commissie en door de advocaat-generaal in punt 91 van zijn conclusie vermelde specifieke behoeften van de autonome provincie Bolzano, te weten de noodzaak, de beschikbaarheid van medische zorg van hoge kwaliteit in de twee officiële talen van die regio, de Duitse en de Italiaanse taal, te waarborgen, en, daarmee, het feit dat moeilijk voldoende medisch specialisten kunnen worden aangeworven die hun beroep in die twee talen kunnen uitoefenen.

49 Voor het overige blijkt uit niets in het dossier dat er een alternatieve maatregel bestaat die die provincie in staat zou stellen, een voldoende aantal medisch specialisten die hun beroep in die twee talen kunnen uitoefenen aan te werven.

50 Aangaande de omstandigheid dat de betrokken arts in geval van niet-inachtneming van de in punt 47 van het onderhavige arrest vermelde verplichting, tot 70 % van het bedrag van de beurs die hij heeft ontvangen voor de financiering van de opleiding die hem de titel van medisch specialist verleent, dient terug te betalen, moet worden vastgesteld dat, zoals in hoofdzaak door de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie is opgemerkt, dat terug te betalen bedrag niet onevenredig lijkt aangezien het, afgezien van de vertragingsrente, die een normaal gevolg is van te late betaling, niet hoger is dan het voor die financiering ontvangen bedrag. Voorts had Simma Federspiel door de verklaring te ondertekenen te kennen gegeven dat zij instemde met de verplichting, de toegekende beurs terug te betalen ingeval zij die verplichting niet volledig zou nakomen.

51 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 45 en 49 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan voorschriften van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan aan de toekenning van een nationale beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding die tot de verkrijging van de titel van medisch specialist leidt, de voorwaarde gekoppeld is dat de begunstigde arts in een

tijdvak van tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent of, bij gebreke daarvan, dat hij tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs, vermeerderd met rente, terugbetaalt, tenzij de in die voorschriften vervatte maatregelen niet daadwerkelijk bijdragen tot het nastreven van de doelstellingen van bescherming van de volksgezondheid en financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel en verder gaan dan daartoe noodzakelijk is. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te beoordelen.

Kosten

52 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, lid 1, onder c), van 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, en artikel 24, lid 1, onder c), van richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan voorschriften van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan aan de toekenning van een nationale beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding die tot de verkrijging van de titel van medisch specialist leidt, de voorwaarde gekoppeld is dat de begunstigde arts in een tijdvak van tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent of, bij gebreke daarvan, dat hij tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs, vermeerderd met rente, terugbetaalt.**

2) **De artikelen 45 en 49 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan voorschriften van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan aan de toekenning van een nationale beurs die bedoeld is ter financiering van een in een andere lidstaat verstrekte opleiding die tot de verkrijging van de titel van medisch specialist leidt, de voorwaarde gekoppeld is dat de begunstigde arts in een tijdvak van tien jaar na de verkrijging van de titel van specialist gedurende vijf jaar zijn beroepswerkzaamheden in die eerste lidstaat uitoefent of, bij gebreke daarvan, dat hij tot 70 % van het bedrag van de ontvangen beurs, vermeerderd met rente, terugbetaalt, tenzij de in die voorschriften vervatte maatregelen niet daadwerkelijk bijdragen tot het nastreven van de doelstellingen van bescherming van de volksgezondheid en financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel en verder gaan dan daartoe noodzakelijk is. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te beoordelen.**

ondertekeningen