CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 20 november 2025 [1]

Zaak C-522/24

BG
tegen
Ministero della Difesa,
in tegenwoordigheid van:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

[verzoek van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2000/78/EG – Begrip ‚overtuiging' in de zin van artikel 1 van richtlijn 2000/78 – Persoonlijke opvattingen over de COVID-19-vaccinatie – Vaccinatieverplichting voor militair personeel vanwege de COVID-19-pandemie – Weigering van een COVID-19-vaccinatie die heeft geleid tot schorsing zonder behoud van loon"

I. Inleiding

1. De COVID-19-pandemie wordt al meer dan twee jaar niet meer officieel aangemerkt als een wereldwijde bedreiging. [2] Toch blijft het Hof verzoeken om uitlegging ontvangen die betrekking hebben op juridische kwesties die tijdens de pandemie zijn gerezen.

2. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is daar een voorbeeld van. Verzoeker in het hoofdgeding (hierna: „verzoeker") weigerde het COVID-19-vaccin, dat in de Italiaanse wetgeving verplicht was gesteld voor militair personeel. Hij werd daarom geschorst zonder behoud van loon bij het Ministero della Difesa (ministerie van Defensie, Italië), verweerder in het hoofdgeding (hierna: „ministerie van Defensie" of „verweerder"), gedurende een periode van ongeveer twee maanden, waarna de vaccinatieverplichting werd opgeheven en hij zijn werk heeft hervat.

3. Verzoeker voert bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter, aan dat zijn schorsing discriminerend was, aangezien deze uitsluitend was gebaseerd op zijn persoonlijke opvatting die zich verzet tegen het COVID-19-vaccin, hetgeen volgens hem in strijd is met de bepalingen van richtlijn 2000/78/EG [3].

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Zie in dit verband de verklaring van de directeur-generaal van de Wereldgezondheidsorganisatie van 5 mei 2023, beschikbaar via: https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing—5-may-2023.

[3] Richtlijn van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16) (hierna: „richtlijn 2000/78").

II. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

4. Ter bestrijding van de COVID-19-pandemie heeft het ministerie van Defensie de verplichting opgelegd aan militair personeel om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren. Deze verplichting was gebaseerd op decreto-legge n. 44/21 [4].

5. Nadat het voor bepaalde categorieën beroepsbeoefenaren verplicht werd gesteld om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren om hun beroep te kunnen uitoefenen, legde artikel 4ter van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21 werkgevers uitdrukkelijk de verplichting op om te controleren of al het militair personeel (naast andere categorieën werknemers die daarin worden genoemd [5]) gevaccineerd was. Een werknemer die zich niet liet vaccineren werd onmiddellijk geschorst. Deze werknemer ondervond geen tuchtrechtelijke gevolgen en de arbeidsverhouding bleef bestaan. Dit voorschrift bepaalde eveneens dat gedurende de schorsingsperiode geen loon of andere vergoeding zou worden betaald. Verder werd bepaald dat de schorsing van kracht zou blijven totdat de betrokkene de werkgever had laten weten dat hij of zij was begonnen met de primaire vaccinatiecyclus of deze had voltooid, dan wel de boosterdosis had gekregen. De schorsing zou echter niet langer duren dan zes maanden, te rekenen vanaf 15 december 2021.

6. Verzoeker maakt deel uit van het militair personeel en werkt als ingenieur voor het ministerie van Defensie, hoofdzakelijk in een kantoor dat hij alleen gebruikt, maar hij heeft ook regelmatig vergaderingen met ander militair en burgerpersoneel van deze overheidsinstantie, alsook met vertegenwoordigers van externe bedrijven.

7. Hij heeft geweigerd om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren, maar heeft zich bereid verklaard om elke 48 uur een SARS-CoV-2 test te doen.

8. Bij besluit van 10 januari 2022 heeft verweerder verzoeker geschorst zonder behoud van loon. Verweerder heeft verzoeker geen tuchtmaatregel opgelegd en verzoeker heeft zijn baan behouden.

9. Verzoeker heeft dit besluit aangevochten door buitengewoon beroep in te stellen bij de president van de Italiaanse Republiek.

10. De Consiglio di Stato, de verwijzende rechter, werd in zijn adviserende hoedanigheid verzocht om bindend advies uit te brengen aan het ministerie van Defensie, dat bevoegd is om dat beroep te behandelen en dat een eindbeslissing moet voorleggen aan de president van de Italiaanse Republiek.

11. Bij de verwijzende rechter heeft verzoeker aangevoerd dat de vaccinatieverplichting op zes gronden discriminerend en in strijd met artikel 2, lid 2, van richtlijn 2000/78 is.

[4] 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 (voorlopig wetsbesluit nr. 44 houdende spoedeisende maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie, inzake vaccinatie tegen SARS-CoV-2, justitie en overheidssteun) van 1 april 2021, omgezet bij legge n. 76 (wet nr. 76) van 28 mei 2021, zoals gewijzigd bij decreto-legge n. 172 – Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali (voorlopig wetsbesluit nr. 172 houdende spoedeisende maatregelen ter bestrijding van de COVID-19 pandemie en voor het veilig verrichten van economische en sociale activiteiten) van 26 november 2021 (hierna: „voorlopig wetsbesluit nr. 172/21"), omgezet met wijzigingen bij legge n. 3 (wet nr. 3) van 21 januari 2022 (hierna: „voorlopig wetsbesluit nr. 44/21").

[5] De verplichting tot vaccinatie tegen COVID-19 werd aanvankelijk ingevoerd voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg en werknemers in de openbare gezondheidszorg, vervolgens voor werknemers werkzaam in residentiële instellingen voor maatschappelijke zorg en in gezondheidszorginstellingen, en ten slotte, onder meer, voor personeel in de sectoren defensie en veiligheid en de openbare hulpdiensten.

12. In de eerste plaats heeft verzoeker gesteld dat hij rechtstreeks is gediscrimineerd ten opzichte van burgerpersoneel van verweerder met vergelijkbare taken, aangezien de vaccinatieverplichting voor dat personeel niet gold. Hij heeft ook aangevoerd dat de vaccinatieverplichting op eigen risico is opgelegd, anders dan is voorzien in artikel 206bis van decreto legislativo n. 66/10[6]. Hierin is geregeld dat de overheidsinstantie kan bepalen dat bepaalde specifieke vaccins aan militair personeel moeten worden toegediend opdat zij in bijzondere operationele omstandigheden kunnen worden ingezet, waarbij de overheidsinstantie ook de aansprakelijkheid voor de gevolgen van het vaccin op zich neemt.

13. In de tweede plaats heeft verzoeker aangevoerd dat hij indirect is gediscrimineerd ten opzichte van gevaccineerd militair personeel, louter op grond van zijn bezwaar tegen het vaccin dat was gebaseerd op zijn persoonlijke opvatting dat de vaccins geen geldige wetenschappelijke basis hadden. Hoewel verzoeker zich bereid heeft verklaard om elke 48 uur een SARS-CoV-2 test te doen, is hem deze mogelijkheid ontzegd, hetgeen volgens hem in strijd is met artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78.

14. In de derde plaats heeft verzoeker gesteld dat hij zonder behoud van loon was geschorst, zodat hij gedurende die schorsing niet heeft kunnen voorzien in het levensonderhoud van hemzelf en zijn gezin, met twee minderjarige dochters. Dit is volgens verzoeker in strijd met de artikelen 1 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

15. In de vierde plaats heeft verzoeker aanvankelijk aangevoerd dat hij zijn recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon niet heeft kunnen uitoefenen. In de loop van de procedure voor de verwijzende rechter heeft verzoeker dit middel ingetrokken, aangezien de vaccinatieverplichting met ingang van 25 maart 2022 is afgeschaft.[7]

16. In de vijfde plaats heeft verzoeker aangevoerd dat hem, in strijd met artikel 19 VEU, daadwerkelijke rechtsbescherming is ontzegd.

17. In de zesde plaats heeft verzoeker voor de ondervonden discriminatie schadevergoeding gevorderd in de vorm van een symbolische en afschrikkende sanctie in de zin van artikel 17 van richtlijn 2000/78.

18. Bovendien heeft verzoeker de verwijzende rechter verzocht om zes prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen met betrekking tot elk middel van het beroep.

19. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de verwijzende rechter het beroep moet verwerpen. Hij voert aan dat de litigieuze vaccinatieverplichting rechtmatig is, omdat het een specifieke wettelijke verplichting is op grond van artikel 4ter van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21.

20. De verwijzende rechter heeft het vijfde en het zesde middel en de door verzoeker voorgestelde overeenkomstige prejudiciële vragen afgewezen en heeft akte genomen van het feit dat verzoeker het vierde middel heeft ingetrokken. Deze rechter heeft evenwel besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en de overige door verzoeker voorgestelde prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen.

[6] Decreto legislativo n. 66 – Codice dell'ordinamento militare (wetsbesluit nr. 66 inzake het wetboek van militair recht) van 15 maart 2010 (hierna: „wetsbesluit nr. 66/10").

[7] Artikel 4ter, lid 1, onder b) van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21 is ingetrokken bij artikel 8 van decreto-legge n. 24 – Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (wetsbesluit nr. 24 houdende vaststelling van spoedeisende maatregelen tot vervanging van de bestaande maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van de COVID-19-pandemie, als gevolg van de beëindiging van de noodtoestand) van 24 maart 2022.

21. Om te beginnen heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat de door verzoeker gestelde vragen ongegrond zijn omdat de wettigheid van de nationale maatregel die gezondheidszorgpersoneel verplicht om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren en die eveneens is ingevoerd bij voorlopig wetsbesluit nr. 44/21, reeds is onderzocht en bevestigd door de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) in arresten nr. 14/2023, nr. 15/2023 en nr. 185/2023. Volgens de verwijzende rechter zijn de in die arresten geformuleerde beginselen, die vergelijkbaar zijn met die welke zijn geformuleerd in de Unierechtelijke bepalingen die verzoeker in zijn beroep aanvoert, ook van toepassing op de vaccinatieverplichting voor militair personeel die in het hoofdgeding aan de orde is.

22. Wat betreft het eerste middel heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat richtlijn 2000/78 regels inzake gelijke behandeling op het werk vaststelt, die in normale omstandigheden van toepassing zijn. Zoals artikel 2, lid 5, van deze richtlijn preciseert, laten deze regels evenwel de nationale wettelijke maatregelen onverlet die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de openbare veiligheid en de bescherming van de volksgezondheid. De verwijzende rechter heeft daaraan toegevoegd dat de vaccinatieverplichting is ingevoerd wegens uitzonderlijke omstandigheden en dat de COVID-19-vaccins als veilig waren gecertificeerd. De keuze van de wetgever om de vaccinatieverplichting op te leggen aan militair personeel – waarbij militairen, in tegenstelling tot burgerpersoneel, in noodsituaties de openbare veiligheid moeten beschermen en als leden van de strijdkrachten contact hebben met de gemeenschap – was destijds een redelijke en passende maatregel om de gezondheid van zowel het militair personeel als het grote publiek te beschermen. Volgens de verwijzende rechter is de positie van militair personeel en burgerpersoneel dus niet vergelijkbaar en bestaat er dus geen grond voor de door verzoeker aangevoerde discriminatie.

23. Met betrekking tot het tweede middel heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat de vaccinatieverplichting niet onevenredig was, aangezien er destijds geen andere geschikte maatregel bestond. De testmethode, als alternatief voor vaccinatie, werd in meer algemene omgevingen gebruikt voor de toegang tot openbare gelegenheden voor personen die niet behoorden tot de categorieën die onder de vaccinatieverplichting vielen. De kosten van deze tests, die om de twee tot drie dagen herhaald moesten worden, zouden echter niet houdbaar zijn geweest en zouden een onaanvaardbare last zijn geweest voor het zorgstelsel. Bovendien waren de testresultaten niet onmiddellijk na de test beschikbaar, waardoor ze reeds achterhaald waren omdat de geteste persoon besmet kon zijn geraakt in de periode tussen het afnemen van de test en het ontvangen van de resultaten.

24. Wat het derde middel betreft, heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat de schorsing van niet-gevaccineerde werknemers, die iets meer dan twee maanden heeft geduurd, in overeenstemming was met de zorgplicht van de werkgever en dat het in de grondwet verankerde recht op werk niet noodzakelijkerwijs het recht om arbeid te verrichten met zich meebrengt, indien die arbeid een risico voor de volksgezondheid oplevert en de werknemer er zelf voor kiest om geen gevolg te geven aan de voorschriften inzake de veiligheid op de werkplek, waaronder de verplichting om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren. Hoewel de vaccinatieverplichting in strijd was met de persoonlijke opvattingen van verzoeker, was deze verplichting een redelijke en evenredige maatregel in het belang van de volksgezondheid. De welbewuste niet-nakoming van die verplichting door verzoeker rechtvaardigt derhalve zijn schorsing zonder behoud van loon.

25. Tegen deze achtergrond heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1. Staat richtlijn [2000/78], gelet op het feit dat de overheid het niet nodig heeft geacht om militairen voor de specifieke arbeidsbetrekking een vaccinatieverplichting op te leggen op grond van artikel 206bis van [wetsbesluit nr. 66/10], waarbij zij de aansprakelijkheid voor de gevolgen van het vaccin op zich neemt, in de weg aan een omzetting daarvan in nationaal recht die [voorlopig wetsbesluit nr. 172/21] mogelijk maakt, voor zover dat [voorlopig wetsbesluit nr. 44/21] wijzigt door [artikel 4ter, lid 1, onder b),] toe te voegen, op grond waarvan de militair verplicht is om zich, in strijd met zijn persoonlijke opvattingen, te laten vaccineren, omdat die regeling hem verplicht om zich op eigen risico vrijwillig aan die – nog experimentele – medische behandeling te onderwerpen als aanvullende voorwaarde om te kunnen werken in een werkomgeving waarin tevens civiele werknemers aanwezig zijn voor wie die vaccinatie niet vereist is, hoewel zij functies vervullen die wat het besmettingsrisico voor zichzelf en voor anderen betreft, vergelijkbaar zijn met de door militairen vervulde functies?

2. Staat artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn [2000/78], gelet op het feit dat volgens de Italiaanse regeling op het gebied van toegang tot de werkplek, ook in drukke omgevingen zoals het openbaar vervoer, stadia en restaurants, een vaccinatiecertificaat en een minder dan 48 uur oud negatief testresultaat voor niet in [voorlopig wetsbesluit nr. 172/21] genoemde werknemers gelijkwaardig worden geacht, in de weg aan een maatregel als [voorlopig wetsbesluit nr. 172/21], voor zover dat [voorlopig wetsbesluit nr. 44/21] wijzigt door [artikel] 4ter, lid 1, onder b), toe te voegen, op grond waarvan de militair verplicht is om zich, in strijd met zijn persoonlijke opvattingen, te laten vaccineren, als noodzakelijke voorwaarde om te kunnen werken in een werkomgeving waarin tevens militairen aanwezig zijn die zich, in overeenstemming met hun persoonlijke opvattingen, ook zonder daartoe verplicht te zijn hebben laten vaccineren, hoewel de niet-gevaccineerde militair bereid, en hoe dan ook reeds verplicht is om met tussenpozen van minder dan 48 uur een negatief testresultaat over te leggen?

3. Is de maatregel bedoeld in [voorlopig wetsbesluit nr. 172/21], tot aanvulling van [voorlopig wetsbesluit nr. 44/21], die de wegens niet-nakoming van de vaccinatieverplichting geschorste werknemer door artikel 4ter, lid 3, verhindert om op wettige wijze te voorzien in het levensonderhoud van zijn gezin en de bescherming en de zorg die noodzakelijk zijn voor het welzijn van zijn minderjarige dochters, in strijd met de artikelen 1 en 24 van het [Handvest] overeenkomstig artikel 24 van het Handvest?”

26. Verzoeker in het hoofdgeding, de Franse en de Italiaanse regering en de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend.

27. Ter terechtzitting van 10 juli 2025 hebben verzoeker in het hoofdgeding, de Italiaanse regering en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

III. Beoordeling

28. De eerste twee vragen van de verwijzende rechter dienen samen te worden behandeld. Met deze vragen wenst deze rechter in essentie te vernemen of de Italiaanse wetgeving die militair personeel verplicht om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren, in strijd is met richtlijn 2000/78 omdat zij een door deze richtlijn verboden discriminerende behandeling invoert.

29. Voor de beantwoording van deze vragen moet allereerst worden beoordeeld of richtlijn 2000/78 van toepassing is op de wetgeving zoals die welke door de verwijzende rechter is beschreven (A).

30. Indien deze richtlijn van toepassing is, moet worden beoordeeld of de betrokken nationale wetgeving directe of indirecte discriminatie oplevert en, in dat laatste geval, of die discriminatie kan worden gerechtvaardigd (B).

A. Voorgesteld antwoord: richtlijn 2000/78 is niet van toepassing op de omstandigheden van de onderhavige zaak

1. Ongelijke behandeling op grond van de beroepscategorie

31. Richtlijn 2000/78 verbiedt discriminatie in arbeid en beroep op de volgende gronden: godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. [8]

32. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn de in artikel 1 van richtlijn 2000/78 genoemde gronden limitatief en heeft deze richtlijn geen betrekking op discriminatie op grond van de beroepscategorie of de arbeidsplaats. [9]

33. Uit het nationale wettelijk kader blijkt dat de bepaling die de COVID-19-vaccinatie verplicht stelde aanvankelijk werd ingevoerd voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg en werknemers in de openbare gezondheidszorg, vervolgens werd uitgebreid tot werknemers werkzaam in residentiële instellingen voor maatschappelijke zorg en in gezondheidszorginstellingen, en ten slotte tot onder meer, personeel in de sectoren defensie en veiligheid en de openbare hulpdiensten, waaronder militair personeel dat werkzaam is voor het ministerie van Defensie.

34. Voor burgerpersoneel bij het ministerie van Defensie gold deze verplichting echter niet en dit personeel hoefde zich niet tegen COVID-19 te laten vaccineren om te kunnen blijven werken.

35. De vaccinatieverplichting van artikel 4ter van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21 voorzag dus in een verschil in behandeling tussen het militair personeel en het burgerpersoneel werkzaam voor het ministerie van Defensie. Dit verschil in behandeling is gebaseerd op de functies die deze twee groepen personen respectievelijk uitoefenen. Een dergelijk verschil is echter geen verboden discriminatiegrond in de zin van richtlijn 2000/78.

[8] Artikel 1 van richtlijn 2000/78.

[9] Zie arrest van 17 oktober 2024, Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36. Zoals de Franse regering en de Commissie hebben aangevoerd, leidt een verschil in behandeling tussen militair personeel en burgerpersoneel met betrekking tot de verplichting tot vaccinatie tegen COVID-19 dus niet tot toepassing van richtlijn 2000/78.

37. Bijgevolg kan verzoeker zich niet op deze richtlijn beroepen om aan te voeren dat de betrokken Italiaanse wetgeving verboden is omdat zij een verschil in behandeling invoert tussen militair personeel en burgerpersoneel dat werkzaam is bij het ministerie van Defensie.

2. Overtuiging als door richtlijn 2000/78 verboden grond

38. Een van de door richtlijn 2000/78 verboden discriminatiegronden is „godsdienst of overtuiging". Deze richtlijn kan dus van toepassing zijn indien de betrokken wetgeving daadwerkelijk een direct of indirect verschil in behandeling zou inhouden op grond van de persoonlijke overtuiging van de verzoeker.

39. De vraag rijst derhalve of de persoonlijke opvattingen van verzoeker waardoor hij ervoor heeft gekozen om zich niet te laten vaccineren, kunnen worden aangemerkt als een „overtuiging" in de zin van artikel 1 van richtlijn 2000/78.

40. Richtlijn 2000/78 bevat geen definitie van wat voor de toepassing van die richtlijn moet worden verstaan onder een overtuiging. [10]

41. Niettemin biedt de rechtspraak van het Hof enige houvast wat de betekenis van dit begrip betreft.

42. Het Hof heeft opgemerkt dat, aangezien artikel 1 van richtlijn 2000/78 „godsdienst" en „overtuiging" op dezelfde lijn zet, deze twee termen voor de toepassing van deze richtlijn als *twee kanten van dezelfde discriminatiegrond* moeten worden gezien, die zowel godsdienstige overtuigingen als levensbeschouwelijke of spirituele overtuigingen omvat. [11]

43. Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat „godsdienst of overtuiging" als discriminatiegrond moet worden onderscheiden van „politieke of andere denkbeelden". [12]

44. In die zin heeft het Hof verduidelijkt dat richtlijn 2000/78 „niet ziet op politieke of vakbondsovertuigingen en evenmin op artistieke, sportieve, esthetische *of andere overtuigingen of voorkeuren*". [13]

[10] Het begrip „overtuiging" is noch in de wetgeving van de lidstaten, noch op internationaal niveau gedefinieerd. Sommige lidstaten verstrekken echter toelichting bij hun wetgeving, waarin richtsnoeren worden gegeven voor de uitleg van het begrip „overtuiging". In Nederland is bijvoorbeeld het begrip „levensbeschouwing" (dat wil zeggen brede beschouwingen, zoals humanisme, hetgeen echter niet elke maatschappijvisie omvat) gebruikt om uit te leggen wat het begrip „overtuiging" kan inhouden. In Italië hebben nationale rechters bij verschillende gelegenheden geoordeeld dat het begrip „overtuiging" als beschermde grond bijvoorbeeld betrekking kan hebben op het lidmaatschap van een vakbond en op de persoonlijke overtuiging dat men moet weigeren wapens te dragen, in het geval van gewetensbezwaarden. Zie in dit verband Europese Commissie – directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken, Chopin, I., en Germaine, C., *A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2024 – The 27 EU Member States compared – Prepared by Isabelle Chopin and Catharina Germaine for the European network of legal experts in gender equality and non-discrimination*, Publicatiebureau van de Europese Unie, 2024, blz. 18 en 19.

[11] Zie arresten van 15 juli 2021, WABE en MH Müller Handel (C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 47); 13 oktober 2022, SCRL (Kledingstuk met een religieuze connotatie) (C-344/20, EU:C:2022:774, punt 26; hierna: „arrest SCRL (Kledingstuk met een religieuze connotatie)"), en 28 november 2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, punt 22).

[12] Zie arrest SCRL (Kledingstuk met een religieuze connotatie), punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[13] Zie arrest SCRL (Kledingstuk met een religieuze connotatie), punt 28 (cursivering van mij).

45. Voorts heeft het Hof eraan herinnerd dat het recht op vrijheid van geweten en van godsdienst, zoals neergelegd in artikel 10, lid 1, van het Handvest, integraal deel uitmaakt van de relevante context om richtlijn 2000/78 uit te leggen.[14] Dit recht van het Handvest correspondeert met het recht dat wordt gewaarborgd in artikel 9 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat de „vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst" beschermt. Bijgevolg is de uitlegging van het begrip „overtuiging" in de zin van het EVRM ook relevant om dit begrip in de context van het Unierecht te begrijpen.

46. In het arrest Vavřička heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geoordeeld dat een vaccinatieverplichting niet in strijd is met het EVRM, aangezien persoonlijk verzet tegen vaccinatie niet valt onder het door artikel 9 EVRM beschermde begrip „overtuiging". Het EHRM heeft in het bijzonder geoordeeld dat een dergelijk persoonlijk verzet moet worden beschouwd als een kritische mening en niet als een overtuiging die bescherming geniet uit hoofde van het EVRM.[15] In deze zaak heeft het EHRM geoordeeld dat er geen grond was om het verzet van de heer Vavřička tegen verplichte vaccinatie te kwalificeren als een levensbeschouwelijke overtuiging, aangezien hij tegenover de nationale rechter had verklaard dat zijn bezwaar tegen vaccinatie was gebaseerd op zijn opvatting dat vaccineren in de eerste plaats schadelijk was voor zijn eigen gezondheid en die van zijn kinderen. Het EHRM heeft derhalve geoordeeld dat een „kritische mening over vaccinatie niet van dien aard is dat zij een convictie of overtuiging vormt *met een voldoende mate van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang* om aanspraak te kunnen maken op de waarborgen van artikel 9".[16]

47. Uit het voorgaande volgt dat een persoonlijke mening die zich tegen vaccinatie verzet, zoals een mening gebaseerd op gezondheidsoverwegingen, niet kan worden beschouwd als een levensbeschouwelijke overtuiging en in beginsel niet valt onder de bescherming van richtlijn 2000/78.

48. Kortom, richtlijn 2000/78 verzet zich in beginsel niet tegen nationale wetgeving die een vaccinatieverplichting invoert voor militairen, in strijd met hun persoonlijke opvattingen.

3. Toepassing op de omstandigheden van de onderhavige zaak

49. Hieruit volgt dat verzoeker zijn persoonlijke opvattingen met betrekking tot de vaccinatieverplichting voor militair personeel niet kan tegenwerpen aan zijn werkgever, die uitvoering heeft gegeven aan nationale wetgeving waarbij een vaccinatieverplichting voor dat personeel werd ingevoerd.

[14] Zie arrest SCRL (Kledingstuk met een religieuze connotatie), punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[15] Zie EHRM, 8 april 2021, Vavřička e.a. tegen Tsjechië, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, §§ 335 en 337; hierna: „arrest Vavřička". In die zaak betwistten zes verzoekers de wettelijke verplichting van de Tsjechische Republiek om kinderen te laten vaccineren tegen verschillende infectieziekten. Eén verzoeker had een boete gekregen omdat hij zijn kinderen niet had laten vaccineren, terwijl andere verzoekers ouders waren wier kinderen niet tot de kleuterschool werden toegelaten omdat ze niet aan de vaccinatieverplichting voldeden. Alle verzoekers beriepen zich op artikel 8 EVRM en drie van hen beriepen zich op artikel 9 EVRM. Het EHRM heeft de verzoeken die waren gebaseerd op artikel 9 EVRM niet-ontvankelijk verklaard.

[16] Zie arrest Vavřička, § 335 (cursivering van mij). Dat criterium („een convictie of overtuiging met een voldoende mate van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang") werd vastgesteld in het arrest Campbell en Cosans tegen het Verenigd Koninkrijk. Het EHRM heeft daarin geoordeeld dat „in zijn gewone betekenis, het woord ‚convictie', op zichzelf beschouwd, niet synoniem is met de woorden ‚meningen' en ‚denkbeelden', zoals gebruikt in artikel 10 [EVRM], dat de vrijheid van meningsuiting waarborgt; het lijkt eerder op de term ‚overtuiging' (in de Franse tekst: ‚convictions') in artikel 9 [EVRM] – dat de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst waarborgt – en opvattingen aanduidt die een zeker niveau aan overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang bereiken". Zie EHRM, 25 februari 1982, CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 36.

50. Verzoeker heeft bij het Hof aangevoerd dat hij op grond van de op hem rustende vaccinatieverplichting krachtens artikel 4ter van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21 verplicht was om een toestemmingsformulier te ondertekenen, waarin uitdrukkelijk werd vermeld dat de bijwerkingen van COVID-19-vaccins op de lange termijn, waaronder het risico op overlijden, onbekend waren. Volgens verzoeker werd zijn onzekerheid over de risico's van het vaccin nadien bevestigd door het feit dat verschillende personen die waren gevaccineerd, vervolgens ziek zijn geworden of zelfs zijn overleden aan COVID-19. Hoewel de vaccins officieel als veilig werden aangemerkt, is verzoeker dus tot de slotsom gekomen dat het COVID-19-vaccinatieprogramma hoofdzakelijk was ingegeven door de commerciële belangen van de farmaceutische industrie en daarom een gevaar vormde voor militair personeel, dat verplicht gevaccineerd moest worden, ongeacht de vermeende werkzaamheid en veiligheid van de vaccins. Hij heeft daaraan toegevoegd dat hij zijn eigen leven niet in gevaar wilde brengen door zich bloot te stellen aan eventuele bijwerkingen teneinde bij te dragen aan de winstgevende activiteiten van de farmaceutische industrie.

51. Het verzet van verzoeker tegen de vaccinatieverplichting werd nog versterkt door het feit dat de overheid, die deze verplichting krachtens artikel 4ter van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21 heeft opgelegd, geen aansprakelijkheid voor de mogelijke negatieve gevolgen van het vaccin op zich heeft genomen. Hij heeft verder betoogd dat hij geen bezwaar zou hebben tegen de vaccinatieverplichting als deze zou zijn opgelegd op grond van artikel 206bis van wetsbesluit nr. 66/10.

52. Zoals blijkt uit zowel de verwijzingsbeslissing als de door verzoeker ter terechtzitting aangevoerde argumenten, ben ik van mening dat verzoeker geen bewijzen heeft aangedragen om aan te tonen dat zijn bezwaar tegen de COVID-19-vaccinatieverplichting berust op een levensbeschouwelijke overtuiging. De redenering voor zijn verzet tegen deze verplichting lijkt eerder tweeledig te zijn. In de eerste plaats is zijn verzet gebaseerd op zijn kritische, gezondheidsgerelateerde opvatting dat de vaccins onveilig waren, onder andere omdat de distributie ervan voornamelijk werd ingegeven door de commerciële belangen van de farmaceutische industrie. In de tweede plaats uitte verzoeker kritiek op de terughoudendheid van de overheid om de aansprakelijkheid voor de mogelijke bijwerkingen van het vaccin op zich te nemen, en voerde hij dat aan als reden waarom de overheid militair personeel niet had gedwongen om zich te laten vaccineren.

53. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, kan de mening van verzoeker wijzigen in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens, hetgeen betekent dat deze mening geen allesomvattende globale visie op het leven vormt die gebaseerd is op levensbeschouwelijke of spirituele overwegingen. Zijn mening lijkt beperkt te zijn tot het COVID-19-vaccin zelf en is gebaseerd op de vermeende gezondheidsrisico's van dat vaccin, die volgens verzoeker onvoldoende zijn beoordeeld in het licht van het medisch-wetenschappelijk bewijs dat beschikbaar was toen de COVID-19-vaccinatieverplichting werd opgelegd. Zijn verzet tegen het vaccin is ook een uiting van onvrede over het overheidsbeleid met betrekking tot de vaccinatieverplichting.

54. In die zin lijkt verzoeker zich niet te beroepen op een werkelijke levensbeschouwelijke overtuiging.

55. Al het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat de kritische mening van verzoeker over de vaccinatieverplichting geen overtuiging is die door artikel 1 van richtlijn 2000/78 wordt beschermd.

56. Bijgevolg kan verzoeker zich niet op richtlijn 2000/78 beroepen om op te komen tegen de toepassing door zijn werkgever van voorlopig wetsbesluit nr. 44/21.

57. Samenvattend geef ik het Hof in overweging om op de eerste en de tweede vraag te antwoorden dat richtlijn 2000/78 in de omstandigheden van de onderhavige zaak niet van toepassing is, aangezien de vermeende discriminatie niet onder een van de door deze richtlijn verboden discriminatiegronden valt.

58. Richtlijn 2000/78 verbiedt onder meer discriminatie op grond van „overtuiging". Persoonlijke meningen die gebaseerd zijn op gezondheidsoverwegingen of op onvrede over het vaccinatiebeleid van de overheid vormen echter geen „overtuiging" in de zin van richtlijn 2000/78.

B. Subsidiair

59. Mocht het Hof echter van oordeel zijn dat een persoonlijke mening over vaccinatie die is gebaseerd op gezondheidsoverwegingen of onvrede over het vaccinatiebeleid van de overheid, wel kan worden aangemerkt als een „overtuiging" in de zin van richtlijn 2000/78, dan moet worden beoordeeld of de wijze waarop verzoeker is behandeld, kan worden aangemerkt als directe of indirecte discriminatie en zo ja, of een dergelijk verschil in behandeling kan worden gerechtvaardigd.

60. Er is sprake van directe discriminatie – die verboden is krachtens artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78 – wanneer het verschil in behandeling rechtstreeks berust op een van de in die richtlijn genoemde verboden gronden. De Italiaanse wetgeving in kwestie is niet gebaseerd op de persoonlijke mening van militair personeel over de COVID-19-vaccinatie. Bijgevolg kan deze wetgeving niet als directe discriminatie worden aangemerkt.

61. Er is sprake van indirecte discriminatie op grond van overtuiging – die verboden is krachtens artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78 – wanneer een ogenschijnlijk neutrale regel of handelwijze personen met een bepaalde overtuiging in een nadelige positie plaatst. [17]

62. Indien de persoonlijke mening van verzoeker, die zich tegen de vaccinatieverplichting verzet, zou worden beschouwd als een „overtuiging" in de zin van richtlijn 2000/78, dan zou de door de Italiaanse wetgeving ingevoerde regel, op grond waarvan ongevaccineerd militair personeel zonder behoud van loon wordt geschorst, kunnen worden geacht de betreffende militairen indirect in een nadelige positie te plaatsen ten opzichte van ander militair personeel dat zich vrijwillig heeft laten vaccineren.

63. Indirecte discriminatie kan echter worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, mits de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. [18]

64. Wat betreft de voorwaarde dat er sprake is van een legitiem doel, heeft de Italiaanse regering toegelicht dat de betreffende COVID-19-vaccinatieverplichting was opgelegd als organisatorische maatregel in verband met de werkzaamheden en taken van militair personeel tijdens de COVID-19-pandemie. Deze maatregel had een tweeledig doel: ten eerste de militairen

[17] Zie arrest SCRL (Kledingstuk met een religieuze connotatie), punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[18] Zie artikel 2, lid 2, onder b), i), van richtlijn 2000/78.

beschermen tegen besmetting met SARS-CoV-2 tijdens de uitoefening van hun taken gedurende de COVID-19-pandemie en ten tweede tegelijkertijd de volksgezondheid beschermen en de uitvoering van de taken van die militairen waarborgen.

65. In het arrest Nordic Info heeft het Hof de COVID-19-pandemie aangemerkt als een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid die onder verschillende bevolkingsgroepen tot de dood kan leiden en die het nationale zorgstelsel kan overbevragen of zelfs overbelasten. [19]

66. Bovendien is de bescherming van de volksgezondheid duidelijk een legitiem doel, zoals is bevestigd in vaste rechtspraak van het Hof. Zo verklaarde het Hof in het arrest Memoria en Dall'Antonia dat „de bescherming van de volksgezondheid een van de door het Unierecht erkende dwingende redenen van algemeen belang is en dat de lidstaten op dit gebied over een ruime beoordelingsmarge beschikken". [20]

67. In een vergelijkbare situatie heeft het EHRM in de zaak Pasquinelli e.a. tegen San Marino geoordeeld dat een door een staat opgelegde vaccinatieverplichting voor bepaalde zorgprofessionals tijdens de COVID-19-pandemie, in de context van de noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid die een ernstig risico vormde voor de gehele bevolking, een legitiem doel nastreefde, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van anderen. Bovendien heeft het EHRM verklaard dat bij de beoordeling van de evenredigheid van de opgelegde beperkende maatregelen rekening moet worden gehouden met het tijdelijke karakter, de beperkte intensiteit en de uitzonderlijke context. [21]

68. Verzoeker heeft uitgelegd dat hij bereid was om elke 48 uur een negatieve COVID-19-test te overleggen, maar dit werd geweigerd en hij werd geschorst omdat hij vaccinatie weigerde. Bovendien stelt verzoeker dat hij, ook al was hij werkzaam als militair, een kantoorbaan had, vergelijkbaar met burgerpersoneel dat zich niet hoefde te laten vaccineren om voor dezelfde werkgever te kunnen blijven werken.

69. Met deze argumenten betwist verzoeker dat de Italiaanse wetgeving passend en noodzakelijk is.

70. De Italiaanse regering heeft, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting van het militair personeel, een COVID-19-vaccinatieverplichting opgelegd en dit personeel de keuze gegeven om zich al dan niet te laten vaccineren. Bij weigering werd hun arbeidsverhouding met verweerder tijdelijk geschorst, ongeacht hun beroepsrol en de door hen verrichte taken.

[19] Zie arrest van 5 december 2023, Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951, punt 120).

[20] Zie in dat verband arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[21] Zie EHRM, 29 augustus 2024, Pasquinelli e.a. tegen San Marino, CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, §§ 94-96 en 128. In 2021 heeft San Marino een wet aangenomen die bepaalt dat alle maatschappelijk werkers en gezondheidswerkers die rechtstreeks contact hebben met patiënten, dienen te worden gevaccineerd tegen COVID-19. Hoewel vaccinatie niet verplicht was, voorzag de wet in alternatieve maatregelen in een bepaalde rangorde voor iedereen die weigerde, waaronder herverdeling van taken of overplaatsing naar vacante functies bij de overheid waarbij het contact met patiënten beperkt was, en het opnemen van opgebouwde verlofdagen of verplichte antigeentests om de 48 uur. Alleen in situaties waarin deze opties onuitvoerbaar waren, werd een tijdelijke schorsing met een maandsalaris overwogen, op voorwaarde dat er maatschappelijk nuttige activiteiten werden uitgevoerd. Ter rechtvaardiging van deze regeling heeft de wetgever van San Marino aangevoerd dat deze werknemers een verhoogd besmettingsrisico lopen en dat vaccinatie essentieel is om zowel kwetsbare patiënten als de continuïteit van het sociale gezondheidszorgsysteem te beschermen. Een groep werknemers die weigerde zich te laten vaccineren, werd aan de bovengenoemde maatregelen onderworpen en heeft de regeling aangevochten bij het EHRM. Aangevoerd werd dat de regeling in strijd was met artikel 8 EVRM en een ongeoorloofde discriminatie inhield in de zin van artikel 14 EVRM, gelezen in samenhang met artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM. Verzoekers voerden aan dat het verschil in behandeling tussen gevaccineerd en niet-gevaccineerd personeel onvoldoende gerechtvaardigd was op grond van het EVRM.

71. Ondanks het betoog van verzoeker dat hij als militair kantoorwerk verrichtte en daarbij beperkt contact had met anderen, kon een dergelijke vaccinatieverplichting niet per individueel geval worden opgelegd. In plaats daarvan gold deze verplichting voor al het militair personeel dat bij verweerder in dienst was, ongeacht of zij geloofden in de doeltreffendheid en veiligheid van die vaccins.

72. Wat betreft de voorwaarde inzake het bestaan van passende en noodzakelijke middelen, ben ik het eens met het standpunt van de Italiaanse regering, die heeft verklaard dat er geen andere passende en minder beperkende maatregelen waren in verhouding tot het doel dat met deze nationale regeling werd nagestreefd. Zelfs al had het testen op SARS-CoV-2 als een minder beperkende maatregel kunnen worden beschouwd, deze maatregel had niet hetzelfde preventieniveau geboden als vaccinatie. Als zodanig zou die oplossing niet geschikt of doeltreffend zijn geweest om te voorkomen dat militair personeel COVID-19 opliep en verspreidde. Ook hadden de legitieme inspanningen van de overheid op het gebied van de volksgezondheid om de gevolgen van de pandemie te beperken, ondermijnd kunnen worden. Bovendien vergt het organiseren van regelmatige COVID-19-tests met tussenpozen van 48 uur voor militair personeel onredelijke inspanningen en kosten, die moeilijk te dragen zijn voor een zorgstelsel dat al belast is met het beheersen van de pandemie.

73. Daarentegen had de COVID-19-vaccinatieverplichting tot doel het risico op ziekte van militair personeel te verminderen en de kans te verkleinen dat zij vervolgens anderen zouden besmetten met SARS-CoV-2. Bovendien gold destijds dat hoe groter het aantal gevaccineerde personen was, des te minder het virus zich kon verspreiden, waardoor werd bijgedragen aan de ontwikkeling van groepsimmuniteit.

74. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de nationale regeling voldoet aan elk criterium van artikel 2, lid 2, onder b), i), van richtlijn 2000/78, aangezien zij het legitieme doel van bescherming van de volksgezondheid nastreefde door de verspreiding van COVID-19 te voorkomen met middelen die zowel noodzakelijk als evenredig waren.

75. Zelfs indien het Hof zou oordelen dat voorlopig wetsbesluit nr. 44/21 kan worden aangemerkt als indirecte discriminatie op grond van een „overtuiging” in de zin van richtlijn 2000/78, geef ik het Hof derhalve in overweging om te antwoorden dat een dergelijke regeling niettemin kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 2, lid 2, onder b), i), van deze richtlijn, aangezien zij een legitiem doel nastreefde, namelijk de bescherming van de volksgezondheid, met inbegrip van de gezondheid van het militair personeel in dienst bij het ministerie van Defensie. Bovendien bestonden er ten tijde van de vaststelling van de regeling door de Italiaanse wetgever geen geschikte en minder beperkende alternatieve maatregelen om dat doel te bereiken.

Derde prejudiciële vraag

76. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of schorsing, zonder behoud van loon, van een militair die weigert om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren, in strijd is met de artikelen 1 en 24 van het Handvest.

77. Zoals ik in deze conclusie heb betoogd, vallen persoonlijke opvattingen met betrekking tot een vaccinatieverplichting, zoals die van verzoeker, niet onder het door artikel 1 van richtlijn 2000/78 beschermde begrip „overtuiging”. Zelfs indien deze opvattingen een overtuiging in de zin van deze richtlijn zouden vormen, kan de daaruit voortvloeiende indirecte discriminatie gerechtvaardigd

worden door redenen van algemeen belang. De gevolgen van de toepassing van de betrokken wetgeving kunnen derhalve niet worden beschouwd als een schending van de menselijke waardigheid of de rechten van het kind, die worden beschermd door de artikelen 1 en 24 van het Handvest.

IV. Conclusie

78. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een vaccinatieverplichting die door het nationale recht aan een militair wordt opgelegd in strijd met zijn of haar persoonlijke opvattingen.

Deze richtlijn verbiedt onder meer discriminatie op grond van ‚overtuiging'. Persoonlijke meningen die zijn gebaseerd op gezondheidsoverwegingen of op onvrede over het vaccinatiebeleid van de overheid vormen echter geen ‚overtuiging' in de zin van richtlijn 2000/78."