



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOTZI
της 1ης Ιουνίου 2017¹

Υπόθεση C-125/16

**Malta Dental Technologists Association,
John Salomone Reynaud
κατά
Superintendent tas-Saħħa Pubblika,
Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina**

[αίτηση του Prim'Awla tal-Qorti Ċivili
(πρώτου τμήματος του πολιτικού δικαστηρίου, Μάλτα)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων – Νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα – Κλινικός οδοντικός τεχνολόγος – Όροι ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας – Υποχρέωση ασκήσεως υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου – Ελευθερία εγκαταστάσεως – Περιορισμός – Δικαιολογητικός λόγος – Προστασία της δημόσιας υγείας – Αρχή της αναλογικότητας»

Εισαγωγή

1. Οι κλινικοί οδοντικοί τεχνολόγοι (prothésistes dentaires cliniques, στο εξής: PDC), ή οδοντικοί προσθετολόγοι, είναι ειδικοί στον τομέα των οδοντικών εφαρμογών, στις οποίες περιλαμβάνονται η κατασκευή οδοντοστοιχιών ή η κατασκευή τεχνητών οδόντων, και στον τομέα άλλων βοηθητικών υπηρεσιών, όπως είναι οι επισκευές, τα πρόσθετα και οι προσαρμογές οδοντοστοιχιών και οδοντικών προσθηκών. Στα κράτη μέλη που αναγνωρίζουν το επάγγελμα αυτό², οι PDC το ασκούν αυτοτελώς και μπορούν να έχουν απευθείας επαφή με τους ασθενείς.

2. Από το 2009 έως το 2012, τουλάχιστον τρεις PDC υπέβαλαν αίτηση χορηγήσεως άδειας για να ασκήσουν το επάγγελμά τους στη Μάλτα. Οι αιτήσεις αυτές απορρίφθηκαν, δεδομένου ότι η Μάλτα αναγνωρίζει μόνον το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου ως συμπληρωματικό της ιατρικής επάγγελμα³ και όχι αυτό του PDC. Οι μαλτεζικές αρχές πρότειναν, επομένως, στους PDC να τους καταχωρίσουν ως οδοντικούς τεχνολόγους. Μετά από μια τέτοια καταχώριση, θα μπορούσαν να ασκήσουν το επάγγελμά τους υπό τους ίδιους όρους όπως οι οδοντικοί τεχνολόγοι, δηλαδή υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου, όπως προβλέπει η εθνική ρύθμιση. Θεωρώντας ότι η κατάσταση αυτή είναι αντίθετη προς τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που απορρέουν από την οδηγία 2005/36/EK του

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² Όπως το Βασίλειο της Δανίας, η Ιρλανδία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ή το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας, κατά το αιτούν δικαστήριο.

³ Το άρθρο 2 του Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa, Kapitolu 464 tal-Liġijiet ta' Malta (νόμου περί των επαγγελματιών υγείας, αριθ. 464 των νόμων της Μάλτας) ορίζει τον επαγγελματία που ασκεί συμπληρωματικό της ιατρικής επάγγελμα ως «επαγγελματία στον τομέα της υγειονομικής περιθάλψεως του οποίου το όνομα είναι καταχωρισμένο στο κατά το άρθρο 28 μητρώο των συμπληρωματικών της ιατρικής επαγγελμάτων». Το άρθρο 25 του νόμου αυτού ορίζει ότι «ουδείς δύναται να ασκήσει συμπληρωματικό της ιατρικής επάγγελμα αν το όνομά του δεν είναι καταχωρισμένο στο μητρώο». Το παράρτημα III του ίδιου νόμου απαριθμεί τα συμπληρωματικά της ιατρικής επάγγελατα και αναφέρει το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου, αλλά όχι αυτό του PDC.

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (στο εξής: οδηγία 2005/36)⁴, και προς την αρχή ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως συνεπάγεται τη δυνατότητα κάθε επαγγελματία που έχει εκπαιδευθεί σε κράτος μέλος να εγκαθίσταται και να ασκεί την επαγγελματική του δραστηριότητα σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με τους όρους που έχουν καθοριστεί από το κράτος μέλος εκπαίδευσής, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, η Malta Dental Technologists Association (Μαλτεζική Ένωση Οδοντικών Τεχνολόγων) και ο κ. Reynaud, ο οποίος είναι PDC, προσέφυγαν στο αιτούν δικαστήριο ζητώντας του να διατάξει τις μαλτεζικές αρχές να καταχωρίσουν τους PDC που έχουν αναγνωρισθεί ως τέτοιοι σε άλλα κράτη μέλη της Ένωσης, και να τους επιτρέψουν να ασκήσουν το επάγγελμά τους στη Μάλτα χωρίς την επίβλεψη οδοντιάτρου.

3. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (πρώτο τμήμα του πολιτικού δικαστηρίου, Μάλτα) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και, με απόφαση περί παραπομπής που περιήλθε στη γραμματεία στις 29 Φεβρουαρίου 2016, έθεσε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Μήπως η απαγόρευση από τις υγειονομικές αρχές της Μάλτας, ή η άρνησή τους να αναγνωρίσουν το επάγγελμα του [PDC] ή οδοντικού προσθετολόγου, η οποία έχει ως αποτέλεσμα ότι, μολονότι δεν γίνεται διάκριση στον νόμο, υπήκοοι άλλων κρατών μελών που υπέβαλαν σχετική αίτηση εμποδίζονται στην πράξη να ασκήσουν το επάγγελμά τους στη Μάλτα, είναι ασύμβατη με τις αρχές και τις νομικές διατάξεις που διέπουν τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς, και ειδικότερα με αυτές που απορρέουν από τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ, 52 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, σε μια κατάσταση όπου δεν υπάρχει κίνδυνος για τη δημόσια υγεία;
- 2) Πρέπει η οδηγία [2005/36] να εφαρμοστεί επί των [PDC], λαμβανομένου υπόψη ότι, αν οδοντοστοιχία αποδειχθεί ελαττωματική, η μόνη συνέπεια θα είναι ότι η ελαττωματική οδοντική εφαρμογή θα πρέπει να προσαρμοστεί ή αντικατασταθεί, χωρίς αυτό να συνεπάγεται κίνδυνο για τον ασθενή;
- 3) Δύναται η επίμαχη εν προκειμένω απαγόρευση που επιβλήθηκε από τις υγειονομικές αρχές της Μάλτας να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού υπάρξεως υψηλού επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας, όταν κάθε ελαττωματική οδοντοστοιχία μπορεί να αντικατασταθεί χωρίς κίνδυνο για τον ασθενή;
- 4) Συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας ο τρόπος με τον οποίο η οδηγία [2005/36] ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από [τις υγειονομικές αρχές της Μάλτας] όσον αφορά τους [PDC] που υπέβαλαν αίτηση για την αναγνώρισή τους από τις ίδιες υγειονομικές αρχές της Μάλτας;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

4. Στο πλαίσιο της παρούσας προδικαστικής διαδικασίας γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Μαλτεζική Ένωση Οδοντικών Τεχνολόγων, το Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina (Συμβούλιο των συμπληρωματικών της ιατρικής επαγγελμάτων), η Μαλτεζική, η Τσεχική, η Ισπανική, η Ιταλική, η Αυστριακή και η Πολωνική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

5. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση στις 2 Μαρτίου 2017, προφορικές παρατηρήσεις υποβλήθηκαν από τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης, από τη Μαλτεζική και την Ισπανική Κυβέρνηση καθώς και από την Επιτροπή.

⁴ ΕΕ 2005, L 255, σ. 22.

Εκτίμηση

6. Τα τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, τα οποία προτείνω να εξεταστούν από κοινού, σκοπό έχουν να εκτιμηθεί η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης μιας καταστάσεως στην οποία ένα κράτος μέλος υποδοχής προτείνει να καταχωριστούν ως οδοντικοί τεχνολόγοι –το μόνο αναγνωρισμένο επάγγελμα στο κράτος μέλος υποδοχής– οι PDC που έχουν εκπαιδευτεί σε άλλο κράτος μέλος, υποβάλλοντάς τους στους όρους ασκήσεως του επαγγέλματος του οδοντικού τεχνολόγου όπως αυτοί ορίζονται από το κράτος μέλος υποδοχής.

7. Το πρώτο στάδιο της αναλύσεως συνίσταται στον προσδιορισμό του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου της Ένωσης. Σε απάντηση ερωτήσεως που τέθηκε από το Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης διευκρίνισαν ότι η αίτησή τους αφορούσε την ελευθερία των PDC να εγκατασταθούν και να ασκήσουν το επάγγελμά τους στη Μάλτα και ότι, όταν ένα επάγγελμα υπάρχει σε ένα κράτος μέλος, όχι μόνο το επάγγελμα αυτό αλλά και οι όροι υπό τους οποίους ασκείται στο κράτος μέλος εκπαιδεύσεως πρέπει να αναγνωρίζονται στα 27 άλλα κράτη. Με τον τρόπο αυτόν, οι εν λόγω προσφεύγοντες σαφώς στήριξαν την επιχειρηματολογία τους περισσότερο στις θεμελιώδεις ελευθερίες και λιγότερο στην οδηγία 2005/36. Ωστόσο, λαμβανομένης υπόψη της διατυπώσεως του δευτέρου και του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος, πρέπει πρώτα να αφιερωθούν κάποιες σκέψεις στην οδηγία αυτή.

Επί της εφαρμογής της οδηγίας 2005/36

– *Νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα στο κράτος μέλος υποδοχής;*

8. Η οδηγία 2005/36 έχει εφαρμογή «σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του»⁵. Ως νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα –που είναι έννοια του δικαίου της Ένωσης⁶– πρέπει να νοείται «η επαγγελματική δραστηριότητα ή το σύνολο επαγγελματικών δραστηριοτήτων των οποίων η ανάληψη, η άσκηση ή ένας από τους όρους άσκησης εξαρτάται άμεσα ή έμμεσα, δυνάμει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων· ειδικότερα, όρο άσκησης συνιστά η χρήση επαγγελματικού τίτλου που περιορίζεται, βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, μόνο σε όποιον κατέχει συγκεκριμένο επαγγελματικό προσόν»⁷. Ο όρος «επαγγελματικά προσόντα», κατά την έννοια της οδηγίας, δεν αφορά κάθε είδους προσόντα που πιστοποιούνται με τίτλο γενικής εκπαιδεύσεως, αλλά τα προσόντα που αντιστοιχούν σε τίτλο εκπαιδεύσεως που είναι ειδικά σχεδιασμένος με σκοπό την προετοιμασία των κατόχων του για την άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος⁸.

9. Κατ' ουσίαν, η οδηγία 2005/36 καθιερώνει ένα σύστημα που βασίζεται σε δύο καθεστώτα αναγνωρίσεως προσόντων, δηλαδή, αφενός, την αυτόματη αναγνώριση για τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα ως προς τα οποία οι ελάχιστες προϋποθέσεις εκπαιδεύσεως έχουν τύχει εναρμονίσεως σε ευρωπαϊκό επίπεδο (όπως, για παράδειγμα, οι «οδοντίατροι»⁹) καθώς και για κάποια

5 Άρθρο 2 της οδηγίας 2005/36.

6 Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

7 Άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2005/36.

8 Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, σκέψη 38).

9 Βλ. άρθρο 21 της οδηγίας 2005/36.

άλλα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα και, αφετέρου, την αμοιβαία αναγνώριση των προσόντων για τα λοιπά νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα¹⁰, δηλαδή αυτά ως προς τα οποία οι προϋποθέσεις εκπαίδευσης δεν έχουν εναρμονισθεί, όπως είναι η περίπτωση των PDC και των οδοντικών τεχνολόγων.

10. Η δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δεν περιέχει σαφή ένδειξη επιτρέπουσα να κριθεί οριστικά αν το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου στη Μάλτα είναι νομοθετικώς κατοχυρωμένο ή όχι. Πράγματι, δεν έχει αποδειχθεί ότι η πρόσβαση στο επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου εξαρτάται από την κατοχή ιδιαίτερων επαγγελματικών προσόντων ή από τίτλο εκπαίδευσης που είναι ειδικά σχεδιασμένος με σκοπό την προετοιμασία των κατόχων του για την άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος. Αντιθέτως, αυτό που είναι βέβαιο είναι ότι το επάγγελμα αυτό θεωρείται συμπληρωματικό της ιατρικής επάγγελμα και ότι το επάγγελμα των PDC δεν υπάρχει, ως τέτοιο, στη Μάλτα· επομένως, δεν πρόκειται για «νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα» τόσο στο κράτος εκπαίδευσης όσο και στο κράτος υποδοχής. Ως εκ τούτου, φαίνεται ότι δεν πληρούται μια προϋπόθεση εφαρμογής της οδηγίας 2005/36.

11. Πάντως, ένα εκ των δύο μπορεί να συμβαίνει.

12. Είτε η άσκηση του επαγγέλματος χωρίς την επίβλεψη οδοντιάτρου και σε απευθείας επαφή με τους ασθενείς χαρακτηρίζει μέχρι τέτοιου σημείου το επάγγελμα των PDC ώστε αυτό να πρέπει να θεωρηθεί επάγγελμα χωριστό από αυτό των οδοντικών τεχνολόγων, οπότε στην περίπτωση αυτή επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η οδηγία 2005/36 δεν έχει εφαρμογή και ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να αναγνωρίζουν επαγγέλματα που δεν επιθυμούν να αναγνωρίσουν.

13. Είτε, αν υποθεθεί ότι, πρώτον, το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου συνιστά, στη Μάλτα, «νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα» κατά την έννοια της οδηγίας 2005/36 και ότι, δεύτερον, τα επαγγέλματα των PDC και του οδοντικού τεχνολόγου θεωρούνται ως «ίδιο επάγγελμα»¹¹, πάντα κατά την έννοια της οδηγίας 2005/36, αυτό που δημιουργεί δυσκολίες στις μαλτεζικές αρχές δεν είναι το επίπεδο των απαιτούμενων προσόντων –εφόσον προτάθηκε η καταχώριση των PDC ως οδοντικών τεχνολόγων– αλλά το γεγονός ότι το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου ασκείται σε συνεργασία με οδοντίατρο. Συναφώς, πρέπει να σημειώσω ότι, σε αντίθεση με τα προβαλλόμενα από τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης, η οδηγία 2005/36 δεν έχει ως αντικείμενο να επιτρέψει στους επαγγελματίες που έχουν εκπαιδευτεί στο κράτος καταγωγής τους να ασκούν το επάγγελμά τους στο κράτος μέλος υποδοχής υπό τους όρους που έχουν καθοριστεί από το κράτος εκπαίδευσής τους. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36 ορίζει σαφώς ότι «[η] αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων από το κράτος μέλος υποδοχής παρέχει στους δικαιούχους τη δυνατότητα να αποκτήσουν, στο εν λόγω κράτος μέλος, πρόσβαση στο ίδιο επάγγελμα για το οποίο διαθέτουν τα προσόντα στο κράτος μέλος καταγωγής και να *το ασκούν στο κράτος μέλος υποδοχής υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και οι υπήκοοί του*»¹². Το γεγονός ότι εργάζονται υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου πρέπει να θεωρηθεί ως όρος ασκήσεως του επαγγέλματος του οδοντικού τεχνολόγου στη Μάλτα: όποιος σκοπεύει να εγκατασταθεί στη Μάλτα ως οδοντικός τεχνολόγος οφείλει να δεχθεί να εργαστεί σε συνεργασία με οδοντίατρο. Η αντίθετη απόφαση θα κατέληγε στο ότι ένα κράτος μέλος αναγκάζεται να εξομοιώσει τους όρους ασκήσεως ενός επαγγέλματος με αυτούς, φαινομενικά πιο φιλελεύθερους,

10 Σε περίπτωση υπερβολικά σημαντικών διαφορών μεταξύ της εκπαίδευσης που ακολουθήθηκε στη χώρα καταγωγής και αυτής που απαιτείται για την ίδια δραστηριότητα στη χώρα υποδοχής, μπορούν να επιβληθούν μια περίοδος προσαρμογής και/ή μια δοκιμασία επάρκειας: βλ. αιτιολογική σκέψη 15 και άρθρο 14 της οδηγίας 2005/36.

11 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2005/36 ορίζει ότι η τελευταία «θεσπίζει κανόνες σύμφωνα με τους οποίους το κράτος μέλος που εξαρτά την ανάληψη ή την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, στην επικράτειά του, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων [...] αναγνωρίζει, για την ανάληψη και την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος, τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη [...] δίνοντας στον κάτοχό τους το δικαίωμα να ασκεί εκεί *αυτό το επάγγελμα*» (η υπογράμμιση δική μου). Η περιγραφή των δραστηριοτήτων του οδοντικού τεχνολόγου φαίνεται να αντιστοιχεί πλήρως με αυτή των PDC, ακόμη και αν η εκπαίδευση των τελευταίων μπορεί να είναι μακρότερη. Επομένως, κατά την άποψή μου, εύλογα μπορεί να θεωρηθεί ότι ο PDC και ο οδοντικός τεχνολόγος ασκούν το «ίδιο επάγγελμα» κατά την έννοια των άρθρων 1 και 4 της οδηγίας 2005/36. Όσον αφορά την έννοια του «ιδίου επαγγέλματος», βλ., επίσης, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, σκέψη 20).

12 Η υπογράμμιση δική μου.

που ισχύουν σε άλλα κράτη μέλη και να μετατρέψει την οδηγία 2005/36 σε εργαλείο για την καταστράτηγηση των όρων ασκήσεως των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελματών που δεν έχουν όμως αποτελέσει αντικείμενο εναρμονίσεως¹³. Πάντως, οι όροι αυτοί παραμένουν, κατά τις διατάξεις της οδηγίας, στην αρμοδιότητα των κρατών μελών υποδοχής, αρκεί να μην εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και να είναι αντικειμενικώς δικαιολογημένοι και αναλογικοί¹⁴.

– *Επί του ζητήματος της μερικής προσβάσεως στο επάγγελμα του οδοντιάτρου*

14. Κατά τη συζήτηση που διεξήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου, τέθηκε το ζήτημα της ενδεχόμενης μερικής προσβάσεως των PDC στο επάγγελμα του «οδοντιάτρου».

15. Υπενθυμίζω ότι η οδηγία 2013/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2013, για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36 και του κανονισμού 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του συστήματος πληροφόρησης της εσωτερικής αγοράς¹⁵ (στο εξής: οδηγία 2013/55), προσέθεσε στην οδηγία 2005/36 το άρθρο 4στ¹⁶, το οποίο επιτρέπει στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής να παρέχουν μερική πρόσβαση, κατά περίπτωση, σε επαγγελματική δραστηριότητα όταν 1) ο επαγγελματίας διαθέτει όλα τα απαραίτητα επαγγελματικά προσόντα προκειμένου να ασκήσει στο κράτος μέλος καταγωγής την επαγγελματική δραστηριότητα για την οποία ζητεί μερική πρόσβαση στο κράτος μέλος υποδοχής, 2) οι διαφορές μεταξύ της επαγγελματικής δραστηριότητας στο κράτος μέλος καταγωγής και του νομοθετικώς κατοχυρωμένου επαγγέλματος στο κράτος μέλος υποδοχής είναι τόσο μεγάλες ώστε η εφαρμογή αντισταθμιστικών μέτρων καταλήγει να έχει ο αιτών την υποχρέωση να ακολουθήσει πλήρες πρόγραμμα εκπαίδευσης και καταρτίσεως και 3) η επαγγελματική δραστηριότητα δύναται αντικειμενικώς να διαχωριστεί από άλλες δραστηριότητες που εμπίπτουν στο νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα στο κράτος μέλος υποδοχής. Ωστόσο, η αίτηση μερικής προσβάσεως μπορεί να απορριφθεί αν η απόρριψη αυτή δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, αν είναι ικανή να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού¹⁷.

16. Θα μπορούσε, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, να γίνει δεκτό ότι οι PDC δύνανται να επωφεληθούν από τον εν λόγω μηχανισμό μερικής προσβάσεως, κατά το μέτρο που η δραστηριότητά τους αντιστοιχεί εν μέρει σε αυτήν των οδοντιάτρων¹⁸; Άλλως ειπείν, μπορούν οι PDC να έχουν μερική πρόσβαση στο επάγγελμα του οδοντιάτρου;

17. Δεν έχω πεισθεί για την ορθότητα των ανωτέρω, καθώς το άρθρο 4στ, παράγραφος 6, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55, ορίζει ότι το εν λόγω άρθρο «δεν εφαρμόζεται στους επαγγελματίες που επωφελούνται από την αυτόματη αναγνώριση των επαγγελματικών τους προσόντων δυνάμει των κεφαλαίων II, III και IIIα του τίτλου III». Το τμήμα 4 του κεφαλαίου III του τίτλου III της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55, αφορά τους οδοντιάτρους. Επομένως, η γνώμη μου σχετικά με το άρθρο αυτό είναι ότι, όσον αφορά

13 Υπ' αυτήν την έννοια, βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, σημείο 28).

14 Όπως απαιτεί η αιτιολογική σκέψη 3 της οδηγίας 2005/36, υπό το πρίσμα της οποίας πρέπει να διαβάζεται το άρθρο 4, παράγραφος 1.

15 ΕΕ 2013, L 354, σ. 132.

16 Η εφαρμογή *ratione temporis* του άρθρου αυτού στη διαφορά της κύριας δίκης είναι αμφισβητήσιμη, επειδή η απόφαση περί παραπομπής αναφέρεται σε αποφάσεις, με τις οποίες αντιτάχθηκε στους PDC άρνηση να ασκήσουν το επάγγελμά τους με αυτοτελή τρόπο, οι οποίες ελήφθησαν από τις μαλτεζικές αρχές μεταξύ των ετών 2009 και 2012.

17 Βλ. άρθρο 4στ, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55.

18 Σε μια τέτοια περίπτωση, όντως θα επρόκειτο για δύο νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα: το επάγγελμα του PDC, αφενός, και αυτό του οδοντιάτρου, αφετέρου.

τους οδοντίατρους, δεν μπορεί παρά να υπάρχει πλήρης πρόσβαση στις δραστηριότητες βάσει, αφενός, της εναρμονίσεως των προϋποθέσεων εκπαίδευσής που οργανώνεται από την οδηγία 2005/36¹⁹ και, αφετέρου, της εντεύθεν αυτόματης αναγνώρισεως από την οποία επωφελούνται οι εν λόγω επαγγελματίες.

18. Είναι αληθές ότι το άρθρο 4στ, παράγραφος 6, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55, αφορά «τους επαγγελματίες» και όχι τα επαγγέλματα. Ωστόσο, το άρθρο 36 της οδηγίας 2005/36 αφήνει να νοηθεί ότι οι επαγγελματικές δραστηριότητες του οδοντιάτρου επιφυλάσσονται μόνο σε αυτόν²⁰, αναφέρει ότι «[η] άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων οδοντιάτρου προϋποθέτει την κατοχή τίτλου εκπαίδευσης που αναφέρεται στο παράρτημα V, σημείο 5.3.2»²¹ και συνεχίζει ορίζοντας τις δραστηριότητες αυτές ως «δραστηριότη[ες] πρόληψης, διάγνωσης και θεραπείας όσον αφορά τις ανωμαλίες και ασθένειες των οδόντων, του στόματος, των γνάθων και των παρακείμενων ιστών»²². Οι δραστηριότητες αυτές αντιμετωπίζονται ως ένα όλον. Πάντως, αφενός, η δραστηριότητα των PDC καλύπτει μόνον εν μέρει τη δραστηριότητα των οδοντιάτρων και, αφετέρου, οι εν λόγω PDC σαφώς δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας 2005/36 για να χαρακτηριστούν ως οδοντίατροι ή να ασκήσουν το επάγγελμά τους ως τέτοιοι²³. Η αναγνώριση της δυνατότητας, για τους PDC, να έχουν μερική πρόσβαση στο επάγγελμα του οδοντιάτρου, ενώ η οδηγία δημιουργεί αδιάρρηκτη σχέση μεταξύ της κατοχής ενός εκ των τίτλων εκπαίδευσής που παρατίθενται στο σημείο 5.3.2 του παραρτήματος V της εν λόγω οδηγίας και της ασκήσεως του επαγγέλματος του οδοντιάτρου, νομίζω ότι είναι εντελώς αντίθετη προς την πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης. Έτσι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «[η] άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων οδοντιάτρου προϋποθέτει την κατοχή τίτλου βασικής εκπαίδευσής»²⁴. Εξάλλου, αν επιτρεπόταν μερική πρόσβαση των PDC στις δραστηριότητες του οδοντιάτρου, αυτό θα κατέληγε στη δημιουργία μιας «ατελούς» νέας κατηγορίας προσώπων που εν μέρει ασκούν το επάγγελμα του οδοντιάτρου, η οποία δεν αντιστοιχεί σε καμία κατηγορία που προβλέπεται από την οδηγία, πράγμα που πρέπει να αποκλειστεί²⁵.

19. Εν πάση περιπτώσει, η αναγνώριση μερικής προσβάσεως δεν αποτελεί απόλυτο δικαίωμα, δεδομένου ότι το κράτος μέλος υποδοχής δύναται να την αρνηθεί υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 4στ, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55.

19 Το σημείο 5.3.1 του παραρτήματος V της οδηγίας 2005/36 διευκρινίζει το πρόγραμμα σπουδών που πρέπει να ακολουθήσουν οι οδοντίατροι και το σημείο 5.3.2 του εν λόγω παραρτήματος αναφέρει τους τίτλους εκπαίδευσής που κάθε κράτος μέλος απονέμει ως βασική εκπαίδευση οδοντιάτρων.

20 Βλ. άρθρο 36, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36, κατά το οποίο «οι επαγγελματικές δραστηριότητες του οδοντιάτρου είναι οι δραστηριότητες που ορίζονται στην παράγραφο 3 και ασκούνται βάσει των επαγγελματικών τίτλων του παραρτήματος V σημείο 5.3.2».

21 Άρθρο 36, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36.

22 Άρθρο 36, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36. Βλ., επίσης, άρθρο 34, παράγραφος 3, στοιχείο β', της εν λόγω οδηγίας.

23 Υπενθυμίζω συναφώς ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «η οδηγία 2005/36 αντιτίθεται [...] στο ενδεχόμενο ασκήσεως [...] του επαγγέλματος του οδοντιάτρου από άτομο που δεν κατέχει τίτλο βασικής οδοντιατρικής εκπαίδευσής» (απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Conseil national de l'ordre des médecins, C-492/12, EU:C:2013:576, σκέψη 41).

24 Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, σκέψη 34).

25 Βλ., κατ' αναλογία, διάταξη της 17ης Οκτωβρίου 2003, Vogel (C 35/02, EU:C:2003:570, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Επιπλέον, οι PDC προφανώς δεν μπορούν να υποστηρίξουν ότι ασκούν επάγγελμα βάσει τίτλου που αντιστοιχεί σε αυτόν των οδοντιάτρων. Πάντως, η οδηγία 2005/36 δεν προβλέπει ούτε τη δυνατότητα ασκήσεως επαγγέλματος οδοντιάτρου βάσει τίτλου εκπαίδευσής άλλου από αυτούς που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία (βλ., κατ' αναλογία, διάταξη της 17ης Οκτωβρίου 2003, Vogel, C-35/02, EU:C:2003:570, σκέψη 31). Τέλος, οφείλω να διευκρινίσω ότι εδώ βρισκόμαστε ενώπιον καταστάσεως διαφορετικής από αυτήν επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), για τουλάχιστον δύο λόγους. Πρώτον, το επάγγελμα στο οποίο ο προσφεύγων της κύριας δίκης στην υπόθεση εκείνη επιθυμούσε να αποκτήσει πρόσβαση δεν ανήκε στα επαγγέλματα για τα οποία το δικαίο της Ένωσης οργάνωνε σύστημα αυτόματης αναγνώρισεως (αντιθέτως προς το επάγγελμα του οδοντιάτρου). Δεύτερον, η άρνηση στους PDC να αποκτήσουν μερική πρόσβαση στο επάγγελμα του οδοντιάτρου δεν έχει ως αποτέλεσμα να τους αφήσει χωρίς επαγγελματική προοπτική στο κράτος υποδοχής επειδή –υπενθυμίζω– οι μαλτεζικές αρχές πρότειναν να τους καταχωρίσουν και να τους επιτρέψουν να ασκήσουν το επάγγελμά τους ως οδοντικοί τεχνολόγοι, το μόνο επάγγελμα που αναγνωρίζεται στο εν λόγω κράτος μέλος.

– *Ενδιάμεσο συμπέρασμα*

20. Από την προηγηθείσα ανάλυση προκύπτει ότι χωρεί μια βασική αμφιβολία ως προς το ζήτημα αν η οδηγία 2005/36 έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης, το δε αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να προσδιορίσει αν το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου συνιστά, στη Μάλτα, νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα κατά την έννοια της οδηγίας 2005/36.

21. Αν υποθεθεί ότι η οδηγία έχει εφαρμογή, διακρίνονται δύο διαφορετικές οδοί για την ανάλυση. Όσον αφορά την ανάλυση που βασίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2005/36, κατέληξα στο συμπέρασμα ότι ο όρος ασκήσεως του επαγγέλματος του οδοντικού τεχνολόγου που συνίσταται στην εργασία υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου μπορεί να κριθεί συμβατός με την εν λόγω οδηγία υπό την προϋπόθεση ότι δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις –πράγμα που όντως συμβαίνει– και ότι είναι αντικειμενικά δικαιολογημένος και αναλογικός –πράγμα που μένει να εξακριβωθεί. Ομοίως, η ανάλυση σχετικά με το ζήτημα της μερικής προσβάσεως στο επάγγελμα του οδοντιάτρου με οδήγησε στο συμπέρασμα ότι, εν πάση περιπτώσει, είναι επιτρεπτή η άρνηση της μερικής προσβάσεως, αρκεί η άρνηση αυτή να βασίζεται σε επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο.

22. Οι δύο αυτές αναλύσεις αποδεικνύονται ανάλογες με αυτήν που το Δικαστήριο θα πρέπει να διεξαγάγει αν εξετάσει την υπόθεση της κύριας δίκης με γνώμονα το πρωτογενές δίκαιο, όπως προτείνω τώρα, επειδή, όπως η Ισπανική Κυβέρνηση υπογράμμισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, επιβάλλεται ομοίως η διαπίστωση ότι οι μαλτεζικές αρχές δεν προσάπτουν στους PDC ούτε ότι δεν κατέχουν επαρκή επαγγελματικά προσόντα ούτε ότι παρακολούθησαν εκπαίδευση ανεπαρκή ή υπερβολικά διαφορετική προκειμένου να μπορέσουν να ασκήσουν ένα νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα στη Μάλτα. Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά πράγματι τη δυνατότητα των PDC να ασκήσουν το επάγγελμά τους, ενδεχομένως ως οδοντικοί τεχνολόγοι, με αυτοτελή τρόπο, δηλαδή χωρίς την επίβλεψη οδοντιάτρου, πράγμα που εμπίπτει στην ελευθερία εγκαταστάσεως.

Ανάλυση με γνώμονα το πρωτογενές δίκαιο

23. Από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι οι ενδιαφερόμενοι PDC ζήτησαν από τις μαλτεζικές αρχές να τους χορηγηθεί άδεια για την άσκηση του επαγγέλματός τους στη Μάλτα. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το επάγγελμα αυτό χαρακτηρίζεται, κατά τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης, από τη δυνατότητα απευθείας επαφής με τους ασθενείς, η άσκηση του επαγγέλματος του PDC στη Μάλτα ευλόγως συνεπάγεται ότι οι τελευταίοι έχουν εγκατασταθεί στη Μάλτα, οπότε η ανάλυση που θα ακολουθήσει θα βασιστεί, όπως προανέφερα, στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ²⁶.

24. Δεν αμφισβητείται ότι η άσκηση του επαγγέλματος του οδοντικού τεχνολόγου προϋποθέτει εργασία υπό την επίβλεψη οδοντιάτρων με αποτέλεσμα οι οδοντικοί τεχνολόγοι να μην έχουν απευθείας σχέση με τους ασθενείς. Το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει ότι, «κατά το άρθρο 49, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, η ελευθερία εγκαταστάσεως ασκείται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους. Επομένως, όταν η πρόσβαση σε συγκεκριμένη δραστηριότητα ή η άσκησή της ρυθμίζεται εντός του κράτους μέλους υποδοχής, ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους, που προτίθεται να ασκήσει τη δραστηριότητα αυτή, πρέπει κατ' αρχήν να πληροί τις προϋποθέσεις της ρυθμίσεως αυτής»²⁷. Δεδομένου ότι το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου δεν έχει γίνει αντικείμενο εναρμονίσεως στο επίπεδο της Ένωσης, ούτε ως προς

²⁶ Το άρθρο 52 ΣΛΕΕ το οποίο επίσης αναφέρεται από το αιτούν δικαστήριο στα προδικαστικά του ερωτήματα δεν φαίνεται σχετικό με την παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι η μαλτεζική ρύθμιση δεν εφαρμόζει «ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς υπηκόους» εφόσον ο όρος ασκήσεως επαγγέλματος υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου απαιτείται επίσης για τους Μαλτέζους οδοντικούς τεχνολόγους.

²⁷ Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2013, Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430, σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

τις προϋποθέσεις προσβάσεως ούτε ως προς τους όρους ασκήσεως, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια να καθορίζουν τις εν λόγω προϋποθέσεις και τους εν λόγω όρους τηρώντας τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνει η Συνθήκη²⁸. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η νομοθεσία της Μάλτας που επιβάλλει στους οδοντικούς τεχνολόγους να εργάζονται υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου μπορεί να καθιστά την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως λιγότερο ελκυστική για τους PDC. Μια τέτοια κατάσταση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί παρά μόνο για επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύεται ικανή να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο²⁹.

25. Η Μαλτεζική Κυβέρνηση επικαλείται την προστασία της δημόσιας υγείας ως δικαιολογητικό λόγο. Εφόσον πρόκειται για σκοπό που επίσης επιδιώκεται από την ίδια την Ένωση, ο θεμιτός χαρακτήρας του σκοπού αυτού δεν μπορεί να αμφισβητηθεί³⁰. Μένει να εξακριβωθεί αν ο όρος ασκήσεως του επαγγέλματος ο οποίος επιβάλλεται στους οδοντικούς τεχνολόγους να εργάζονται υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου είναι αναγκαίος και αναλογικός.

26. Πρέπει εκ προοιμίου να υπομνησθεί ότι, λαμβανομένων υπόψη του προέχοντος χαρακτήρα που η δημόσια υγεία έχει στη Συνθήκη και της εξουσίας εκτίμησης που η Συνθήκη αφήνει στα κράτη μέλη, «το γεγονός και μόνον ότι κράτος μέλος επέλεξε σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που έχει καθιερώσει άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να επηρεάσει την εκτίμηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί στον τομέα αυτό»³¹. Πράγματι, το Δικαστήριο επανειλημμένως έχει κρίνει ότι «πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, μεταξύ των αγαθών και των συμφερόντων που προστατεύονται βάσει της Συνθήκης, η υγεία και η ανθρώπινη ζωή κατέχουν την πρώτη θέση, απόκειται δε στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που προτίθενται να διασφαλίζουν και τον τρόπο με τον οποίο πρέπει αυτό να επιτευχθεί»³². Δεδομένου ότι το εν λόγω επίπεδο μπορεί να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η δημόσια υγεία επιβάλλει ιδιαίτερη προσοχή κατά την εκτίμηση των εθνικών μέτρων που αποσκοπούν στην προστασία της³³. Επομένως, δεν αρκεί το γεγονός ότι οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης προβάλλουν ότι το Ηνωμένο Βασίλειο επιτρέπει στους PDC να ασκούν το επάγγελμά τους με αυτοτελή τρόπο.

27. Ακολούθως, πρέπει να σχετικοποιηθούν οι επαναλαμβανόμενες παραδοχές που περιέχονται στα προδικαστικά ερωτήματα σύμφωνα με τις οποίες δεν υφίσταται κίνδυνος για την υγεία των ασθενών, και επομένως για τη δημόσια υγεία, αν οι PDC μπορούν να ασκήσουν το επάγγελμά τους με απευθείας επαφή με τους ασθενείς και με εντελώς αυτοτελή τρόπο³⁴. Πράγματι, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι οι προσφεύγοντες ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου –και ειδικότερα η Μαλτεζική Ένωση Οδοντικών Τεχνολόγων– είναι αυτοί οι οποίοι συνέταξαν τα εν λόγω ερωτήματα, προκειμένου να ζητηθεί από το αιτούν δικαστήριο να τα θέσει στο Δικαστήριο. Υπό τις συνθήκες αυτές, η έλλειψη κινδύνου για τη δημόσια υγεία δεν αποτελεί οριστική κρίση την οποία το αιτούν δικαστήριο εξέφερε μετά από προηγούμενη εκτίμηση της πραγματικής καταστάσεως. Επομένως, το Δικαστήριο δύναται να εξετάσει λυσιτελώς την προβληματική αυτή στην απόφαση που πρόκειται να εκδώσει.

28 Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2013, Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 Βλ. αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 2001, Mac Quen κ.λπ. (C-108/96, EU:C:2001:67, σκέψη 26) της 19ης Ιανουαρίου 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) της 27ης Ιουνίου 2013, Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430, σκέψη 21), και της 4ης Μαΐου 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, σκέψη 65).

30 Βλ., μεταξύ πλούσιας νομολογίας, αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 2001, Mac Quen κ.λπ. (C-108/96, EU:C:2001:67, σκέψη 29) της 11ης Ιουλίου 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, σκέψη 42) της 27ης Ιουνίου 2013, Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430, σκέψη 27), και της 4ης Μαΐου 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, σκέψη 67).

31 Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2013, Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430, σκέψη 27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32 Απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (C-171/07 και C-172/07, EU:C:2009:316, σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση της 4ης Μαΐου 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, σκέψη 71).

33 Βλ. απόφαση της 27ης Ιουνίου 2013, Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430, σκέψη 27).

34 Για τη διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων, βλ. σημείο 3 των παρούσων προτάσεων.

28. Συναφώς, οι PDC υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι το εκπαιδευτικό τους επίπεδο τους καθιστά πλήρως ικανούς να ασκούν το επάγγελμά τους με τρόπο αυτοτελή και χωρίς κίνδυνο, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι οι PDC δεν επεμβαίνουν στο στόμα των ασθενών και περιορίζονται στην προετοιμασία, επιδιόρθωση και προσαρμογή των οδοντικών εφαρμογών για τους ασθενείς. Μια κακώς τοποθετημένη ή ελαττωματική οδοντική προσθήκη μπορεί να προκαλέσει μόνο δυσφορία και μπορεί απλώς να απομακρυνθεί από τον ίδιο τον ασθενή ή να αντικατασταθεί από τον PDC. Οι PDC δεν προβαίνουν σε διάγνωση, δεν προτείνουν ιατρική θεραπεία και, αν υπάρχει υποψία παθολογικής καταστάσεως, έχουν την ευθύνη να ανακατευθύνουν τους ασθενείς προς τους οδοντιάτρους. Επιπλέον, δεν υπάρχουν επιστημονικές αποδείξεις ότι οι οδοντικές εφαρμογές ή οι οδοντικές προσθήκες μπορούν να προκαλέσουν σημαντικές βλάβες στο στόμα των ασθενών. Τέλος, αν επιτραπεί στους PDC να εργαστούν σε απευθείας επαφή με τους ασθενείς, θα παρασχεθεί στους φτωχότερους η δυνατότητα να αποκτήσουν πρόσβαση με χαμηλότερο κόστος στην οδοντιατρική περίθαλψη.

29. Η Μαλτεζική Κυβέρνηση δεν συμφωνεί με τις παρατηρήσεις αυτές και υποστηρίζει ότι οι δραστηριότητες των PDC και η ειδικότητά τους καλύπτουν μόνον τις μηχανικές πτυχές της θεραπείας ορισμένων ανωμαλιών και ασθενειών των δοντιών και της στοματικής κοιλότητας. Οι PDC δεν διαθέτουν τα προσόντα για να μπορούν να προβούν σε διάγνωση προκειμένου να προγραμματίσουν αυτό το είδος θεραπείας και δεν είναι ικανοί να επιβλέπουν τη διατήρηση της στοματικής αποκαταστάσεως, η οποία μπορεί να επιβλέπεται μόνον από πλήρως ειδικευμένο οδοντίατρο, και αυτό ακόμη περισσότερο επειδή υπάρχουν μεγάλες διαφορές όσον αφορά την κατάρτιση που παρέχει πρόσβαση στο επάγγελμα του PDC³⁵. Η προμήθεια οδοντικής εφαρμογής ή προσθήκης δεν είναι ακίνδυνη, καθώς λανθάνουσες παθολογικές καταστάσεις, οι οποίες μπορούν να διαφύγουν την προσοχή των PDC, και πρόσκαιρες ή μόνιμες βλάβες στους ιστούς μπορούν να προκληθούν αν η εν λόγω εφαρμογή ή προσθήκη τοποθετηθεί εσφαλμένα. Για παράδειγμα, μπορούν να προκληθούν μολύνσεις αν δεν εξαχθεί σωστά η ρίζα του δοντιού κάτω από τη συσκευή ή την προσθήκη. Εξάλλου, επιπλοκές μπορούν να παρατηρηθούν σε ασθενείς που υποβάλλονται σε χημειοθεραπεία ή λαμβάνουν διφωσφονικά. Μια άσχημα τοποθετημένη οδοντοστοιχία με κακή στοματική φροντίδα αυξάνει τον κίνδυνο καρκίνων του στόματος. Περιοδοντικές νόσοι μπορούν να προκληθούν ή να επιδεινωθούν από την εφαρμογή αν αυτή είναι κακοσχεδιασμένη, πράγμα που μπορεί να προκαλέσει ανεπανόρθωτες βλάβες αν η τοποθέτησή της, όπως και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, δεν ελεγχθούν από οδοντίατρο του οποίου η εκπαίδευση, ευρύτερη και πληρέστερη από εκείνη των PDC, του παρέχει τη δυνατότητα να προβεί σε συνολική εκτίμηση της καταστάσεως, και όχι μόνο σε μηχανική εκτίμηση, όπως αυτή στην οποία προβαίνουν οι PDC. Ουδείς δύναται να βασιστεί στο γεγονός ότι ο ασθενής αντιλαμβάνεται ο ίδιος τα προβλήματα όσον αφορά την οδοντική προσθήκη ή εφαρμογή, η δε παραπομπή του ασθενούς από τον PDC σε οδοντίατρο μπορεί να λάβει χώρα σε στάδιο ήδη προχωρημένης μολύνσεως. Επιπλέον, η Μαλτεζική Κυβέρνηση αναφέρεται με τεκμηριωμένο τρόπο σε ορισμένες επιστημονικές μελέτες που καταγράφουν τις συνέπειες, ενίοτε σοβαρές, μιας κακής εμφυτεύσεως ή της ακαταλληλότητας μιας οδοντικής εφαρμογής η οποία εισήχθη σε οργανικώς μη υγιές πλαίσιο. Απορρίπτει το επιχείρημα ότι η ελεύθερη άσκηση του επαγγέλματος του PDC, χωρίς την επίβλεψη οδοντιάτρου, θα ανοίξει την πρόσβαση των φτωχότερων στην οδοντιατρική περίθαλψη, εκθέτοντας ότι στη Μάλτα είναι δυνατόν τα άτομα με ανεπαρκές εισόδημα να συμβουλευούνται δωρεάν οδοντίατρο. Τέλος, η Μαλτεζική Κυβέρνηση διατείνεται ότι η αρχή της προφυλάξεως απαιτεί η προστασία της δημόσιας υγείας να υπερισχύει των οικονομικών εκτιμήσεων και ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν, για την εφαρμογή της αρχής αυτής, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως.

30. Λαμβανομένων υπόψη, αφενός, του γεγονότος ότι οι αμφιβολίες που εκφράστηκαν από τη Μαλτεζική Κυβέρνηση στηρίζονται τουλάχιστον εν μέρει σε επιστημονικές μελέτες που σκοπό έχουν να αποδείξουν ότι τα επιχειρήματά της δεν αποτελούν απλώς και μόνον αιτιάσεις και, αφετέρου, του περιθωρίου εκτιμήσεως που το ίδιο το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει με τη νομολογία του που

³⁵ Βλ. παράρτημα 2 των γραπτών παρατηρήσεων της Μαλτεζικής Κυβερνήσεως.

υπομνήσθηκε ειδικά στο σημείο 26 των παρουσών προτάσεων, η απαίτηση οι PDC που απέκτησαν τα προσόντα τους σε άλλο κράτος μέλος να ασκούν το επάγγελμά τους, στο κράτος μέλος υποδοχής που δεν αναγνωρίζει το εν λόγω επάγγελμα αυτό καθ' εαυτό, υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου αποδεικνύεται κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού προστασίας της δημόσιας υγείας και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο³⁶.

31. Επομένως, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία επιβάλλει στους οδοντικούς τεχνολόγους να ασκούν το επάγγελμά τους υπό την επίβλεψη οδοντιάτρων, μολονότι μπορεί να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως για αυτή την κατηγορία επαγγελματιών, επιδιώκει θεμιτό σκοπό προστασίας της δημόσιας υγείας, είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο.

Συμπεράσματα που πρέπει να συναχθούν από την ανάλυση με γνώμονα το πρωτογενές δίκαιο προς τον σκοπό ανάλυσης της οδηγίας 2005/36

32. Όπως προαναφέρθηκε³⁷, αν το Δικαστήριο κρίνει –πράγμα με το οποίο διαφωνώ– ότι η διαφορά της κύριας δίκης διέπεται από την οδηγία 2005/36, η εκτίμηση της συμβατότητας της επίμαχης στην κύρια δίκη καταστάσεως με το άρθρο 4 της οδηγίας 2005/36 ή με το άρθρο 4στ, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55, πρέπει να γίνει βάσει της ίδιας αναλύσεως με αυτήν που μόλις εξέθεσα όσον αφορά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

33. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει, επικουρικώς, ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 2005/36 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε όρο ασκήσεως, όπως ο επίμαχος στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο οποίος απαιτεί οι οδοντικοί τεχνολόγοι να ασκούν το επάγγελμά τους υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου, λόγω του γεγονότος ότι αυτός ο όρος ασκήσεως είναι αντικειμενικώς δικαιολογημένος και αναλογικός.

34. Τέλος, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει, επικουρικότερα, ότι το άρθρο 4στ, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, δεν αντιτίθεται σε άρνηση της μερικής προσβάσεως των PDC στο επάγγελμα του οδοντιάτρου.

Πρόταση

35. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (πρώτου τμήματος του πολιτικού δικαστηρίου, Μάλτα) ως εξής:

Κυρίως:

- το άρθρο 49 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία επιβάλλει στους οδοντικούς τεχνολόγους να ασκούν το επάγγελμά τους υπό την επίβλεψη οδοντιάτρων, μολονότι μπορεί να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως για αυτή την κατηγορία επαγγελματιών,

³⁶ Στην απόφασή του της 27ης Ιουνίου 2013 στην υπόθεση Νασιόπουλος (C-575/11, EU:C:2013:430), και μάλιστα χωρίς να ερωτηθεί ως προς το ζήτημα αυτό, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η επίβλεψη, από επαγγελματία της υγείας, ενός επαγγελματία που ασκεί παραϊατρικό επάγγελμα μπορούσε να χρησιμεύσει για σκοπό προστασίας της δημόσιας υγείας (βλ. σκέψη 29 της εν λόγω αποφάσεως).

³⁷ Βλ. σημεία 20 επ. των παρουσών προτάσεων.

επιδιώκει θεμιτό σκοπό προστασίας της δημόσιας υγείας, είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο.

Επικουρικώς, αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η κατάσταση διέπεται από την οδηγία 2005/36/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων:

- το άρθρο 4 της οδηγίας 2005/36 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε όρο ασκήσεως, όπως ο επίμαχος στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο οποίος απαιτεί οι οδοντικοί τεχνολόγοι να ασκούν το επάγγελμά τους υπό την επίβλεψη οδοντιάτρου, λόγω του γεγονότος ότι αυτός ο όρος ασκήσεως είναι αντικειμενικώς δικαιολογημένος και αναλογικός.

Επικουρικότερα, αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη κατάσταση διέπεται από την οδηγία 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2013, για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36 και του κανονισμού 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του συστήματος πληροφορήσεως της εσωτερικής αγοράς:

- το άρθρο 4στ, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, δεν αντιτίθεται σε άρνηση της μερικής προσβάσεως των κλινικών οδοντικών τεχνολόγων στο επάγγελμα του οδοντιάτρου.