



Datum van
inontvangstneming

:

11/04/2016

Zaak C-125/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

29 februari 2016

Verwijzende rechter:

Prim' Awla tal-Qorti Ċivili (Malta)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 februari 2016

Verzoekende partijen:

Malta Dental Technologists Association e.a.

Verwerende partijen:

Superintendent tas-Saħħa Pubblika

Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina

[OMISSIS]

Malta Dental Technologists Association [OMISSIS] en [OMISSIS] John Salomone Reynaud [OMISSIS]

tegen

Superintendent tas-Saħħa Pubblika (Inspecteur voor de volksgezondheid) en Kunsill tal-Professjonijiet [OR.02] Kumplimentari għall-Mediċina (Raad voor paramedische beroepen)

[OMISSIS]¹

[OMISSIS]

Conclusies in het door verzoekende partijen onder ede ingestelde beroep:

¹ [OMISSIS]

Met haar dagvaarding beoogt de Malta Dental Technologists Association (Maltese vereniging voor tandtechnici; hierna: „MDTA”) te bewerkstelligen dat het beroep van clinical dental technologists (klinische tandtechnici; hierna: „CDTs”), ook wel denturisten of tandprotheticci genoemd, wordt erkend, en dat hun positie door de Maltese gezondheidsautoriteiten wordt gereguleerd. Daarnaast verzoekt [MDTA] dat verweerdere verplicht worden om tot registratie van CDTs over te gaan die als zodanig in andere lidstaten van de Europese Unie zijn erkend, opdat zij hun beroep in Malta kunnen uitoefenen. Verder verzoekt [MDTA] dat de CDTs die hun beroep in Malta uitoefenen **[OR.03]** automatisch voor registratie door de Maltese gezondheidsautoriteiten in aanmerking moeten komen. [MDTA] verzoekt om vaststelling dat een CDT zijn of haar beroep kan uitoefenen zonder dat een verwijzing van een tandarts nodig is.

In het onder ede ingestelde beroep voert MDTA ook aan dat het beroep van CDTs erkend moet worden omdat alleen een dergelijke erkenning het vrije verkeer en het vrij verrichten van diensten van CDTs binnen de Europese Unie kan verzekeren. Dit is momenteel niet het geval. Verweerdere weigeren om een dergelijke erkenning te verlenen en hun standpunt is uiteengezet in een brief die de Inspecteur [voor de volksgezondheid] aan MDTA heeft gestuurd en waarin deze stelt dat „er geen aanwijzing [is] om klinische tandtechniek als een apart gereguleerd gezondheidsberoep aan te merken dat zich onderscheidt van tandtechniek zoals dat momenteel in de Wet inzake de beroepsuitoefening in de gezondheidszorg is gereguleerd.” („there is no indication to establish Clinical Dental Technology as a separate regulated Health Care Profession distinct from Dental Technology as currently regulated under the Health Care Professions Act.”) [OMISSIS].

Daarnaast voeren verzoekers aan dat het voorgaande het beginsel van het vrije verkeer van diensten [OMISSIS], van het vrije verkeer van werknemers/beroepsbeoefenaren [OMISSIS] en van de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties schendt. Bovendien moedigt de Europese Unie de vrije mededinging en de verbetering van diensten in de gezondheidssector als gevolg van grensoverschrijdend verkeer, en het beleid inzake de interne markt, aan [OMISSIS]. Verzoekers verwijzen naar richtlijn 2005/36/EG, die waarborgt dat personen die een beroepskwalificatie hebben verkregen in een lidstaat van de Europese Unie, het recht hebben op toegang tot het beroep in een andere lidstaat en daar hun beroep mogen uitoefenen, waarbij zij aanspraak kunnen maken op dezelfde rechten als nationale beroepsbeoefenaren.

[OR.04]

Verweerdere verzetten zich tegen de conclusies van de onderhavige procedure en tegen het ingestelde beroep. Voor zover relevant voor het onderhavige beroep, stellen zij dat een wetgevingswijziging noodzakelijk is om het beroep toe te kunnen wijzen.

Overzicht van de feiten

Met betrekking tot de feiten staat tussen partijen vast dat [CDTs] door de gezondheidsautoriteiten niet worden erkend en dit beroep in Malta niet kunnen uitoefenen. Slechts tandtechnici worden als zodanig erkend en geregistreerd. [OMISSIS]² [OMISSIS]³ [OMISSIS]⁴ [OMISSIS]

Eveneens staat vast dat het beroep van [CDT] niet is opgenomen in en niet wordt erkend in de nationale wetgeving inzake paramedische beroepen, namelijk de l-Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa (Kapitolu 464 tal-Ligijiet ta' Malta) (Wet inzake de beroepsuitoefening in de gezondheidszorg, hoofdstuk 464 van de Maltese wet) en il-Legizlazzjoni Sussidjarja LS 464.10 (afgeleide wetgeving LS 464.10), met het opschrift „Regolamenti li jagħmlu Ordnijiet Permanenti għall-Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina” (regels tot opstelling van het reglement van orde van de Raad voor paramedische beroepen).

Partijen zijn het ook eens over de definitie van het beroep van [CDT] of tandprotheticus zoals dat is omschreven in de dagvaarding, namelijk dat het gaat om deskundigen op het gebied van tandheelkundige apparatuur, waaronder het vervaardigen van kunstgebitten, kunststanden [OR.05], het verrichten van andere nevendiensten zoals restauraties, toevoegingen en bewerkingen van kunstgebitten, en het direct bij de patiënt aanbrengen van tandprothesen.⁵

Uit het overgelegde bewijs blijkt dat de Raad voor paramedische beroepen (hierna: „CPCM”) een aanvraag tot registratie had afgewezen die door een aantal personen was ingediend die in de Europese Unie de opleidingstitel voor CDT hadden behaald, waarmee zij hun beroep als CDT in Malta zouden mogen uitoefenen - [OMISSIS] David James, secretaris van de MDTA, heeft verklaard dat CDTs worden erkend in het Verenigd Koninkrijk, in Ierland, in Denemarken en in Nederland.⁶

MDTA voert in wezen aan dat een cliënt de mogelijkheid moet hebben om direct, zonder tussenkomst van een tandarts, een beroep te doen op de diensten die door CDTs worden aangeboden. Daarnaast voert MDTA aan dat de erkenning als tandtechnici ontoereikend is aangezien de opleiding, de expertise en de kwalificaties van CDTs verder gaan dan die van een tandtechnicus.

² [OMISSIS]

³ [OMISSIS]

⁴ [OMISSIS]

⁵ Andere benamingen die worden gebruikt als naar CDTs wordt verwezen zijn: „Denturologist / Dental Prosthetist / Dental Protetik / Clinical Dental Technologist / Kliniske Tandteknickere / Erikoishammasteknikkol / Specialised Dental Technician / Tandprothetici / Zubnych Protetikov”[OMISSIS].

⁶ Uit de database van gereguleerde beroepen van de Europese Commissie volgt dat [CDTs] / tandprothetici voor de toepassing van richtlijn 2005/36/EG ook worden erkend in Oostenrijk, België, Kroatië, Cyprus, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland en Hongarije.

Verzoekers baseren hun voornaamste argument op het vrije verkeer van diensten en van beroepsbeoefenaren, waarbij zij in het bijzonder verwijzen naar richtlijn 2005/36/EG van de Europese Unie betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, die waarborgt dat particulieren die een beroepskwalificatie hebben verkregen in een lidstaat van de Europese Unie, hun beroep in Malta moeten kunnen uitoefenen. In de loop van de huidige procedure heeft [MDTA] de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) verzocht om het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen te stellen [OR.6] om onder meer een authentieke uitlegging te verkrijgen van de toepasselijkheid van voormelde richtlijn in het geval van CDTs, in het bijzonder rekening houdend met het feit dat de gezondheidsautoriteiten weigeren om CDTs te erkennen wat hen in staat zou stellen om hun beroep in Malta en in andere lidstaten van de Europese Unie uit te oefenen.

Verzoekers betogen dat het in het geval van bepaalde andere gebieden van de gezondheidszorg gerechtvaardigd kan zijn om bepaalde diensten voor te behouden aan beroepsbeoefenaren in de medische sector, zoals bijvoorbeeld bepaalde diensten op het gebied van oogheelkundige zorg. Als een dergelijke dienst op een onjuiste wijze en niet conform de gevestigde medische normen wordt verleend, zou dit tot onherstelbare schade (bijvoorbeeld tot ernstige risico's voor het gezichtsvermogen) bij de patiënt kunnen leiden. Echter, in het geval van [CDTs], waarbij het gaat om beroepsbeoefenaren in de orale/paramedische gezondheidszorg, bestaat een dergelijk risico niet om de eenvoudige reden dat wanneer een kunstgebit gebreken vertoont, dit slechts tot gevolg heeft dat het tandheelkundige apparaat bewerkt of vervangen moet worden.

Er moet nadrukkelijk op worden gewezen dat het door MDTA ingestelde beroep niet tot doel heeft dat het beroep van [CDTs] wordt erkend als een beroep in de gezondheidszorg dat zich onderscheidt en losstaat van dat van tandtechnici. Het ingestelde beroep beoogt daarentegen te bewerkstelligen, zoals duidelijk blijkt uit de brief die aan de algemeen directeur voor de volksgezondheid is toegezonden, dat „klinische tandtechnici worden opgenomen in het register van tandtechnici van de CPCM” („to have Clinical Dental Technologist included in the Dental Technologists Registry of the CPCM”). [OR.07]

Juridische beoordeling

De onderhavige zaak ziet op de erkenning van een paramedisch beroep en valt als zodanig binnen de werkingssfeer van hoofdstuk 464 van de Maltese wet (Wet inzake de beroepsuitoefening in de gezondheidszorg). Artikel 2 van deze wet luidt als volgt:

„onder ‚paramedisch beroepsbeoefenaar’ wordt verstaan: beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg wiens naam in de registers van paramedische beroepen is ingeschreven als bedoeld in artikel 28;”

De volgende bepalingen uit hoofdstuk 464 zijn eveneens relevant:

„25. (1) Het is een ieder verboden een paramedisch beroep uit te oefenen tenzij zijn naam in het desbetreffende register is opgenomen dat overeenkomstig de bepalingen van deze wet wordt bijgehouden door de Raad voor paramedische beroepen. ”

[...]

28. (1) De Raad voor paramedische beroepen houdt afzonderlijke registers bij met betrekking tot elk van de paramedische beroepen die zijn vermeld in bijlage III, bekend onder de naam registers van paramedische beroepen, waarin, nadat hiertoe door de betrokken persoon een aanvraag is ingediend, de naam van iedere Maltese burger of burger van een lidstaat wordt ingeschreven die:

- (a) in voorkomend geval over een dergelijke opleidingstitel beschikt, verkregen van de Universiteit van Malta of van een opleidingsinstelling, of na [OR.08] het hebben gevolgd van een door het Ministerie van volksgezondheid georganiseerde opleiding, voor het beroep waarvoor een apart register wordt bijgehouden; of*
- (b) over een opleidingstitel beschikt, die is verkregen van een lidstaat en die bij of krachtens de wet inzake de onderlinge erkenning van kwalificaties, wordt erkend; of*
- (c) over een opleidingstitel voor het betrokken beroep beschikt van een andere universiteit, hogeschool of school die door de Raad is erkend:*

Op voorwaarde dat de Raad ten behoeve van deze opleidingstitel kan eisen dat de betrokken persoon een beroepstest en een taalkundige vaardigheidstest aflegt en hiervoor slaagt.

(2) De Raad voor paramedische beroepen houdt een apart register bij voor elk van de beroepen genoemd in bijlage III, waarin, nadat hiertoe door de betrokken persoon een aanvraag is ingediend, voor een periode van niet langer dan twee jaar en onder de voorwaarden die de Raad noodzakelijk acht, de naam van een ieder, niet zijnde een Maltese burger of een burger van een lidstaat, die een graad, diploma of opleidingstitel bezit als bedoeld in lid 1, onder a), b) en c), wordt ingeschreven.

(3) Onverminderd het bepaalde in lid 1 houdt de Raad voor paramedische beroepen een apart register bij voor elk van de beroepen genoemd in bijlage III, waarin, nadat hiertoe door de betrokken persoon een aanvraag is ingediend, de naam van iedere Maltese burger of burger uit een lidstaat wordt ingeschreven die in aanmerking komt voor de [OR.09] opleidingstitels als bedoeld in lid 1, onder a) of b), of, met inachtneming van de hiervoor geldende voorwaarden, lid 1, onder c), maar die deze opleidingstitel nog niet heeft verkregen.

De volgende paramedische beroepen worden in bijlage III vermeld:

„[...]”

- Acupunctuur
- Audiologie
- Diëtetiek
- Fysiotherapie
- Mondhygiëne
- Chiropractie
- Voeding
- Optometrie
- Orthoptie
- Osteopathie
- Spraak- en taalpathologie
- Klinische perfusie
- Chiropodie
- Psychotherapie
- Radiografie
- Milieuhygiëne
- Tandtechnologie
- Ergotherapie
- Medische laboratorium wetenschap
- Medische fysica
- Voedingstherapie [...]” **[OR.10]**

Hieruit blijkt dat het beroep van klinisch tandtechnicus, anders dan het beroep van tandtechnicus, niet in de lijst van bijlage III is opgenomen.

Argumenten van partijen

Verzoekers voeren aan dat er een verschil bestaat tussen een tandtechnicus en een [CDT], ook wel een denturist of tandprotheticus genoemd. Op dit moment wordt iemand die in een andere lidstaat van de Europese Unie als een CDT of tandprotheticus is gekwalificeerd en erkend, in Malta niet erkend als iemand die een „gereguleerd beroep” uitoefent, en kan hij zich dientengevolge niet in Malta vestigen om dit beroep daar uit te oefenen. MDTA betoogt dat het werk van CDTs geen risico voor de patiënt inhoudt. Het werk bestaat erin metingen uit te voeren en de modellen voor kunstgebitten en gebitsprothesen voor te bereiden, en bestaat niet uit pathologie. Verzoekers zijn dan ook van mening dat de tussenkomst van een tandarts bij de uitoefening van het beroep van CDT moet verdwijnen. Verzoekers benadrukken dat een CDT, wanneer hij ziekten of afwijkingen vaststelt, de zaak moet doorverwijzen naar een tandarts. Er is dan ook geen reden met betrekking tot de bescherming van de volksgezondheid die eraan in de weg staat dat een CDT/tandprotheticus zijn beroep zonder tussenkomst van een tandarts kan uitoefenen. Verzoekers voeren aan dat het Hof van Justitie van de Europese Unie nog geen standpunt heeft ingenomen ten aanzien van CDTs en zij verwijzen hiertoe naar het arrest *Dennis Mac Quen e.a.*⁷ Verzoekers betogen dat deze uitspraak een andere situatie als hier aan de orde betrof in zoverre het Hof van Justitie van de Europese Unie in dat arrest oordeelde dat er redenen van volksgezondheid waren die maatregelen rechtvaardigden op grond waarvan patiënten alleen door oogartsen, ofwel mensen met [OR.11] specifieke kwalificaties, mochten worden onderzocht, met uitsluiting van een andere categorie beroepsmensen die deze specifieke kwalificaties niet bezitten.

Verzoekers voeren ook aan dat de onderhavige zaak onderwerpen betreft die betrekking hebben op het vrije verkeer van werknemers en diensten, het vrije verkeer van vestiging van beroepsbeoefenaren, en de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties.

De Inspecteur voor de volksgezondheid betoogt dat de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) niet gehouden is om prejudiciële vragen te stellen. Hij stelt ook dat verzoekers niet hebben aangegeven op welke wettelijke bepaling zij hun betoog baseren.

CPCM voert aan dat het verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden beoordeeld op het moment dat al het bewijs is ingediend.

De Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) is van oordeel dat het over voldoende feiten beschikt om de feitelijke en juridische context van de zaak te kunnen vaststellen en het beroep van verzoekers te kunnen behandelen.

⁷ Arrest van 1 februari 2001, C-108/96, EU:C:2001:67.

Redenen voor het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

De Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) is van oordeel dat een antwoord op de prejudiciële vragen nodig is om in de onderhavige zaak uitspraak te kunnen doen op het beroep. Verweerders weigeren om het beroep van CDT te erkennen, op grond van het feit dat zij wettelijk niet verplicht zijn om een dergelijke erkenning te verlenen. Verzoekers' grief heeft echter betrekking op een grensoverschrijdende beroepsuitoefening door particulieren die zich beroepsmatig in Malta willen vestigen en die hiertoe een aanvraag hebben ingediend, en ook op de erkenning van het beroep van CDT voor Maltese beroepsbeoefenaren. **[OR.12]**

De Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) geeft aan dat in de onderhavige zaak duidelijk geen sprake is van discriminatie tussen Maltese burgers en burgers van andere lidstaten van de Europese Unie aangezien het beroep van klinisch tandtechnicus, voor zowel Maltese burgers als andere burgers van de Europese Unie, niet erkend wordt als een „gereguleerd beroep”. Echter, als gevolg van deze nationale maatregelen was het burgers van lidstaten van de Europese Unie die hiertoe een aanvraag hebben ingediend, niet toegestaan om zich in Malta te vestigen om een beroep uit te oefenen dat als zodanig wel is erkend in andere lidstaten van de Europese Unie.

In het licht van het voorgaande verzoekt de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) om een prejudiciële beslissing, in het bijzonder om te achterhalen of de weigering, door de nationale gezondheidsautoriteiten, om erkenning te verlenen in het specifieke geval van het beroep van [CDTs] / tandprothetici, onverenigbaar is met de fundamentele beginselen zoals neergelegd in de artikelen 49, 52 en 56 VWEU en in richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005, nu er weliswaar geen sprake is van juridische discriminatie, maar particulieren uit andere lidstaten die een aanvraag hiertoe hebben ingediend, zich in de praktijk niet beroepsmatig in Malta kunnen vestigen.

[OMISSIS] Hiertoe merkt de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) op dat [MDTA] met name de nadruk legt op de afwezigheid van een risico voor de volksgezondheid. Dit is een terugkerend element in de **[OR.13]** vragen die verzoekers aan de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (eerste kamer van de burgerlijke rechtbank) hebben voorgesteld, maar die door de verwijzende rechter niet allemaal aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd.

Vragen

1. Is het verbod door de Maltese gezondheidsautoriteiten, of hun weigering om het beroep van klinisch tandtechnicus/tandprotheticus te erkennen, waarbij, ondanks

de afwezigheid van juridische discriminatie, particulieren uit andere lidstaten die hiertoe een aanvraag hebben gedaan, zich in de praktijk niet beroepsmatig in Malta kunnen vestigen, onverenigbaar met de beginselen en de wettelijke bepalingen ter regeling van de totstandkoming van de interne markt, in het bijzonder die welke voortvloeien uit de artikelen 49, 52 en 56 VWEU, wanneer er geen risico voor de volksgezondheid bestaat?

2. Moet richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, op klinische tandtechnici worden toegepast gelet op het feit dat, mocht een kunstgebit gebreken vertonen, dit slechts tot gevolg heeft dat het gebrekkige tandheelkundige apparaat bewerkt of vervangen moet worden, zonder dat zich een risico voor de patiënt voordoet?
3. Kan het verbod door de Maltese gezondheidsautoriteiten, dat in de onderhavige zaak wordt betwist, dienen om het doel van een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid te waarborgen, ook als een gebrekkig kunstgebit vervangen kan worden zonder dat zich een risico voor de patiënt voordoet?
4. Leidt de manier waarop verweerder, de Inspecteur voor de volksgezondheid, richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 uitlegt en toepast in het geval van klinische tandtechnici die om erkenning bij de Maltese gezondheidsautoriteiten hebben verzocht, tot een schending van het evenredigheidsbeginsel?

[OMISSIS]