



## Határozatok Tára

PAOLO MENGOZZI  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2017. június 1.<sup>1</sup>

**C-125/16. sz. ügy**

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

(a Prim'Awla tal-Qorti Ċivili [polgári bíróság első kollégiuma, Málta] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Szakmai képesítések elismerése – Szabályozott szakma – Klinikai fogtechnikus – Szakmai tevékenység gyakorlásának feltételei – A tevékenység fogorvos felügyelete alatti gyakorlásának kötelezettsége – Letelepedés szabadsága – Korlátozás – Igazolás – A közegészség védelme – Az arányosság elve”

### Bevezetés

1. A klinikai fogtechnikus a fogászati eszközök szakértője, ideértve a műfogsor készítését, fogpótlások készítését, egyéb kiegészítő szolgáltatások nyújtását, mint például műfogsorjavítás, -toldás és -igazítás. Azokban a tagállamokban, amelyek elismerik ezt a szakmát,<sup>2</sup> a klinikai fogtechnikusok önállóan gyakorolhatják a tevékenységüket, és közvetlen kapcsolatban állhatnak a páciensekkel.

2. 2009 és 2012 között legalább három klinikai fogtechnikus nyújtott be kérelmet foglalkozásuk Máltán történő gyakorlásának engedélyezése iránt. Ezeket a kérelmeket elutasították, mivel Málta csak a fogtechnikus szakmát ismeri el mint orvoslást kiegészítő szakmát<sup>3</sup>, a klinikai fogtechnikusot nem. Következésképpen a máltai hatóságok a fogtechnikusként való nyilvántartásba vételt javasolták a klinikai fogtechnikusoknak. Ilyen formában azonos feltételek mellett kellett volna gyakorolniuk a foglalkozásukat, mint a fogtechnikusoknak, azaz egy fogorvos felügyelete alatt, ahogyan azt a nemzeti szabályozás előírja. Figyelembe véve, hogy ez a helyzet ellentétes lenne a tagállamok azon kötelezettségeivel, amelyek a szakmai képesítések elismeréséről szólnak, 2005. szeptemberi 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből (a továbbiakban: 2005/36 irányelv)<sup>4</sup> erednek, és azzal az alapelvvel, miszerint a letelepedés szabadsága magában foglalja a lehetőséget minden, valamely tagállamban képzettséget szerző szakember számára arra, hogy letelepedjen és a képzettséget nyújtó

1 Eredeti nyelv: francia.

2 Mint – a kérdést előterjesztő bíróság szerint – a Dán Királyság, Írország, a Holland Királyság vagy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága.

3 A l'Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa Kapitolu 464 tal-Liġijiet ta' Malta (az egészségügyi szakmákról szóló törvény, a máltai törvénytár 464. fejezete) 2. cikke akként határozza meg az orvoslást kiegészítő szakmát gyakorló szakembert, mint „amelynek neve szerepel a 28. cikkben említett orvoslást kiegészítő szakmák nyilvántartásában”. E törvény 25. cikke kimondja, hogy „senki nem gyakorolhat orvoslást kiegészítő szakmát, amennyiben neve nem szerepel [a] nyilvántartásban”. Ugyanezen törvény III. melléklete felsorolja az orvoslást kiegészítő szakmákat, és említi a fogtechnikusi szakmát, de nem említi a klinikai fogtechnikusot.

4 HL 2005. L 255., 22. o.

tagállamban meghatározott feltételek mellett gyakorolja a szakmai tevékenységét az Unió más tagállamaiban, az alapügy felperese, a Malta Dental Technologists, Association (fogtechnikusok máltai egyesülete), valamint J.S. Reynaud, klinikai fogtechnikus, a kérdést előterjesztő bírósághoz fordult azzal a kérelemmel, hogy kötelezze a máltai hatóságokat a – más európai uniós tagállamok által ekként elismert – klinikai fogtechnikusok nyilvántartásba vételére, és tegye lehetővé számukra foglalkozásuk fogorvos felügyelete nélküli gyakorlását Máltán.

3. E körülmények között határozott úgy a Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (polgári bíróság első kollégiuma, Málta), hogy felfüggeszti az előtte folyamatban lévő eljárást, és a Bíróság Hivatalához 2016. február 29-én érkezett előzetes döntéshozatalra utaló határozatával az alábbi kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

- „1) Olyan helyzetben, amelyben nem merül fel közegészségügyi kockázat, a klinikai fogtechnikusok szakma elismerésének a máltai egészségügyi hatóság részéről való tilalma vagy megtagadása, amely jöllehet jogilag nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, azt eredményezi, hogy a gyakorlatban megakadályozza, hogy más tagállamok állampolgárai, akik erre irányuló kérelmet nyújtottak be, szakmai tevékenység folytatása céljából Máltán letelepedjenek, összeegyeztethetetlen-e az egységes piac létrehozását szabályozó, különösen az EUMSZ 49. cikkéből, az EUMSZ 52. cikkéből és az EUMSZ 56. cikkéből következő elvekkkel és jogszabályi rendelkezésekkel?
- 2) A 2005. szeptember 7-i [2005/36] irányelvet a klinikai fogtechnikusokra is alkalmazni kell-e arra a körülményre tekintettel, hogy amennyiben egy műfogsor hibásnak bizonyul, annak egyedüli következménye az, hogy a hibás fogművet át kell alakítani vagy ki kell cserélni, anélkül hogy az kockázatot jelentene a betegre nézve?
- 3) Szolgálhatja-e a közegészség magas szintű védelme biztosításának célját a máltai egészségügyi hatóság által előírt, jelen ügyben vitatott tilalom, amennyiben bármely fogmű kicserélhető anélkül, hogy az a betegre nézve bármilyen kockázattal járna?
- 4) A [2005/36] irányelvnek a [máltai közegészségügyi főfelügyelőség] által azon klinikai fogtechnikusok tekintetében való értelmezése és végrehajtása, akik szakmájuk elismerését kérelmezték e máltai hatóság előtt, az arányosság elve megsértésének minősül-e?”

#### **A Bíróság előtti eljárás**

4. A jelen előzetes döntéshozatal iránti eljárásban írásbeli észrevételeket terjesztett elő a Máltai Fogtechnikusok Szövetsége, a Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina (az orvoslást kiegészítő szakmák tanácsa), a máltai, cseh, spanyol, olasz, osztrák és lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság.

5. A 2017. március 2-i tárgyaláson az alapeljárás felperesei, a máltai és a spanyol kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő szóbeli észrevételt.

#### **Elemzés**

6. A Bíróság elé utalt négy kérdés, amelyek együttes tárgyalását javaslom, célja egy olyan helyzet uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata, amelyben a fogadó tagállam egy másik tagállamban képzettséget szerzett klinikai fogtechnikusok fogtechnikusként – mint a fogadó tagállamban elismert egyetlen szakma – való nyilvántartásba vételét biztosítja, őket ezzel a fogtechnikusi szakma gyakorlásának ez utóbbi tagállam által meghatározott feltételei alá vetve.

7. A vizsgálat első szakasza annak meghatározásából áll, hogy melyik uniós norma alkalmazandó. A Bíróság által a tárgyaláson feltett kérdésre válaszként az alapügy felperesei pontosították, hogy kérelmük a klinikai fogtechnikusok Máltán történő letelepedésének és foglalkozásuk gyakorlásának szabadságára vonatkozik, továbbá, hogy amennyiben valamely szakma létezik az egyik tagállamban, úgy nem csak e szakmát, hanem annak a képesítést adó tagállamban való gyakorlásának feltételeit is el kell ismerni a másik 27 tagállamban. Ez alapján a felperesek nyilvánvalóan inkább az alapvető szabadságokra alapozták az érvelését, mintsem a 2005/36 irányelvre. Mindazonáltal, tekintettel a második és a negyedik kérdés megszövegezésére, előzetesen teret kell adni ezen irányelvvel kapcsolatos néhány fejtegetésnek.

## A 2005/36 irányelv alkalmazhatóságáról

### – A fogadó tagállamban szabályozott szakma?

8. A 2005/36 irányelvet alkalmazni kell „a tagállamok minden olyan állampolgárára [...], aki önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként, beleértve a szabadfoglalkozásúakat, egy attól eltérő tagállamban kíván egy szabályozott szakmát gyakorolni, mint amelyben szakmai képesítését szerezte”.<sup>5</sup> Szabályozott szakma alatt – amely uniós jogi fogalom<sup>6</sup> – az alábbiakat kell érteni: „olyan szakmai tevékenység vagy szakmai tevékenységek csoportja, amely gyakorlásának a megkezdése, gyakorlása vagy gyakorlásának valamelyik módja, közvetlenül vagy közvetve, meghatározott szakmai képesítéssel való rendelkezéshez kötött törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján; a gyakorlás módjának minősül különösen a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által adott szakmai képesítéssel rendelkező személyek számára fenntartott szakmai cím használata.”<sup>7</sup> A „szakmai képesítés” fogalma, az irányelv értelmében, nem általánosságban bármely, az előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal igazolt képesítésre vonatkozik, hanem az előírt képesítés megszerzését tanúsító olyan okiratnak megfelelő képesítésre, amelynek célja kifejezetten az azzal rendelkezők adott szakmára való felkészítése.<sup>8</sup>

9. A 2005/36 irányelv lényegileg a szakmai képesítések elismerésének kétféle szabályozásán alapuló rendszert állít fel: egyrészt a feltétel nélküli elismerés a képzés minimumkövetelményeit illetően európai szinten harmonizált, szabályozott szakmák esetén (mint például a „fogorvosi szakma”<sup>9</sup>, vagy elterjedtebb megnevezéssel a fogászok), valamint bizonyos egyéb szabályozott szakmák esetén, és másrészt a képesítések kölcsönös elismerése a többi szabályozott szakmára,<sup>10</sup> vagyis azokra vonatkozóan, amelyeknek a képzési minimumkövetelményei nem harmonizáltak, hasonlóan a klinikai fogtechnikus és a fogtechnikus esetéhez.

10. A Bíróság előtt benyújtott iratok nem tartalmazzak olyan egyértelmű információt, amely lehetővé tenné a végérvényes döntést arra vonatkozóan, hogy vajon a fogtechnikus szakma szabályozott szakma Máltán, vagy sem. Nem bizonyított ugyanis, hogy a fogtechnikusi tevékenység megkezdésének feltétele volna valamely különös szakmai képesítés, vagy az előírt képesítés megszerzését tanúsító olyan okiratnak megfelelő képesítés, amelynek célja kifejezetten az azzal rendelkezők adott szakmára való felkészítése. Ami azonban bizonyos, hogy Máltán ez a szakma orvoslást kiegészítő szakmának minősül, és hogy a klinikai fogtechnikus szakma, mint olyan, nem létezik, tehát nincs szó a képesítést nyújtó államban és a fogadó államban egyaránt „szabályozott szakmáról”. Úgy tűnik tehát, a 2005/36 irányelv egyik alkalmazhatósági feltétele nem áll fenn.

5 A 2005/36/EK irányelv 2. cikke.

6 Lásd: 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

7 A 2005/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

8 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 38. pont).

9 A 2005/36 irányelv 21. cikke.

10 A származási országban megszerzett képesítés és az azonos tevékenységhez a fogadó országban megkövetelt képesítés közötti jelentős különbség esetén alkalmazkodási időszak és/vagy alkalmassági vizsga írható elő: lásd a 2005/36 irányelv (15) preambulumbekendését és 14. cikkét.

11. Nos, két eset lehetséges.

12. Az egyik, hogy az a körülmény, hogy a klinikai fogtechnikus a tevékenységét fogorvos felügyelete nélkül gyakorolhatja és közvetlen kapcsolatban állhat a páciensekkel, olyan fontos jellemzője a klinikai fogtechnikus szakmának, hogy azt a fogtechnikus szakmától különbözőnek kell tekinteni, és akkor, ebben az esetben meg kell állapítani, hogy a 2005/36 irányelv nem alkalmazható, és az uniós jog nem írja elő a tagállamoknak azon szakmák elismerését, amelyeket nem kívánnak elismerni.

13. A másik, feltételezve először is, hogy Máltán a fogtechnikus szakma a 2005/36 irányelv szerinti „szabályozott szakmának” tekintendő, és másodszor, hogy a klinikai fogtechnikus és a fogtechnikus szakmák „egy és ugyanazon szakmának”<sup>11</sup> tekintendők, továbbra is a 2005/36 irányelv értelmében, ettől még a máltai hatóságok előtt felmerülő nehézséget nem a megkövetelt képesítési szint jelenti – mivel a klinikai fogtechnikusok fogtechnikusként történő nyilvántartásba vételét javasolták –, hanem az a tény, hogy a fogtechnikusi szakma gyakorlása egy fogorvos együttműködésével történik. E tekintetben ki kell emelnem, hogy az alapeljárás felpereseinek állításaival ellentétben, a 2005/36 irányelvnek nem célja annak lehetővé tétele a származási országukban képesítést szerzett szakemberek számára, hogy a fogadó államban a képesítés szerinti államukban meghatározott feltételek szerint gyakorolják a tevékenységüket. A 2005/36 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy „a szakmai képesítésnek a fogadó tagállam általi elismerése révén a jogosult a fogadó tagállamban megkezdheti annak a szakmának a gyakorlását, amelyre vonatkozóan a saját tagállamában képzettséggel rendelkezik, és ezt a szakmát a fogadó tagállamban *ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatja, mint a fogadó tagállam állampolgárai*”<sup>12</sup>. Azt, hogy fogorvos felügyelete alatt kell dolgozni, a fogtechnikusi szakma gyakorlására vonatkozó feltételnek kell tekinteni Máltán: bárkinek, aki fogtechnikusként kíván Máltán letelepedni, el kell fogadnia a fogorvossal való együttműködést. Az eltérő döntés által a tagállam arra kényszerülne, hogy lemásolja a szakma gyakorlására vonatkozó, más tagállamokban érvényesülő, láthatóan liberálisabb feltételeket, és a 2005/36 irányelv eszközzé válhatna arra, hogy megkerüljék a harmonizáció tárgyát nem képező szabályozott szakmák gyakorlására vonatkozó feltételeket.<sup>13</sup> Az irányelv értelmében azonban e feltételek meghatározása a fogadó állam hatáskörében marad, feltéve, hogy azok nem jelentenek hátrányos megkülönböztetést, objektíve igazolhatók és arányosak.<sup>14</sup>

#### ***– A fogorvosi szakma részleges gyakorlásának kérdéséről***

14. A Bíróság előtti viták során felmerült a fogorvosi szakmának a klinikai fogtechnikusok általi esetleges részleges gyakorlásának a kérdése.

15. Emlékeztetőül, a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet<sup>15</sup> (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban a 2013/55 irányelv) bevezette a 2005/36 irányelvbe a 4f. cikket,<sup>16</sup> amely

11 A 2005/36 irányelv 1. cikke előírja, hogy „ez az irányelv megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint az a tagállam, amely a területén egy szabályozott szakma gyakorlásának megkezdését, illetve gyakorlását ahhoz köti, hogy az érintett személy egy adott szakmai képesítéssel rendelkezzen [...], az adott szakma gyakorlásának megkezdése és gyakorlása érdekében el kell, hogy ismerje azokat a szakmai képesítéseket, amelyeket egy vagy több más tagállamban [...] szereztek, és amelyek feljogosítják az adott képesítéssel rendelkező személyt a fogadó tagállam területén *ugyanazon szakma* gyakorlására” (kiemelés tőlem). A fogtechnikus tevékenység leírása teljesen megegyezőnek látszik a klinikai fogtechnikuséval, még akkor is, ha ez utóbbiak képzése hosszabb lehet. Véleményem szerint tehát észszerűen tekinthetjük úgy, hogy a klinikai fogtechnikus és a fogtechnikus „egy és ugyanazon szakmát” jelent a 2005/36 irányelv 1. és 4. cikke értelmében. Az „egy és ugyanazon szakma” fogalmával kapcsolatban lásd ugyancsak: 2006. január 19-i Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos ítélet (C-330/03, EU:C:2006:45, 20. pont).

12 Kiemelés tőlem.

13 Lásd ebben az értelemben: Sharpston főtanácsnok Brouillard ügyre vonatkozó indítványa, C-298/14, EU:C:2015:408, 28. pont.

14 Mint ahogyan azt a 2005/36 irányelv (3) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezendő 4. cikkének (1) bekezdése megköveteli.

15 HL 2013, L 354., 132. o.

16 E cikk időbeli alkalmazása az alapeljárásban vitatható, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló döntés a klinikai fogtechnikusok önálló tevékenységét elutasító olyan döntésekre hivatkozik, amelyeket a máltai hatóságok 2009 és 2012 között hoztak.

lehetővé teszi a fogadó tagállam hatósága számára, hogy eseti alapon egy szakma részleges gyakorlását engedélyezze, ha 1) a szakember teljes körű képesítéssel rendelkezik ahhoz, hogy saját tagállamában olyan szakmai tevékenységet folytasson, amelyre vonatkozóan a fogadó tagállamban részleges gyakorlásának megkezdésére irányuló kérelmet nyújtott be, 2) a saját tagállamban folytatott szakmai tevékenység és a fogadó tagállamban szabályozott szakma közötti nagy fokú eltérés következtében a kompenzációs intézkedések elrendelése azt jelentené, hogy a kérelmező oktatási és képzési programot köteles elvégezni és 3) az adott szakmai tevékenység objektív módon elkülöníthető a többi olyan tevékenységtől, amely a fogadó tagállamban része a szabályozott szakmának. Mindazonáltal, a részleges gyakorlás megtagadható, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő, a kívánt célkitűzés elérésére alkalmas körülmények indokolják, és az intézkedés nem lép túl azon, ami a cél eléréséhez szükséges.<sup>17</sup>

16. Lehetséges-e, mint ahogyan azt a Bizottság előadta, hogy a klinikai fogtechnikusok a részleges gyakorlás e mechanizmusa alá tartozzanak, amennyiben a klinikai fogtechnikusok tevékenysége részben megfelel a fogorvosi tevékenységnek?<sup>18</sup> Másként szólva, lehetővé tehető-e a fogorvosi tevékenység részleges gyakorlása a klinikai fogtechnikusok számára?

17. Nem vagyok erről meggyőződve, mivel a 2005/36 irányelv 4f. cikkének (6) bekezdése – a 2013/55 irányelv által módosított formájában – azt írja elő, hogy „e cikk nem alkalmazandó a szakmai képesítésük feltétel nélküli elismerésére a III. cím II., III. és IIIa. fejezete alapján jogosult szakemberekre”. Márpedig a 2013/55 irányelv által módosított 2005/36 irányelv II. címe III. fejezetének 4. szakasza a fogorvosi tevékenységet szabályozza. Én tehát úgy értelmezem ezt a cikket, hogy ami a fogorvosi tevékenységet illeti, annak kizárólag teljes körű gyakorlása lehetséges, egyrészt a képzési követelmények 2005/36 irányelv által végzett harmonizációja alapján,<sup>19</sup> másrészt pedig az irányelvből eredő, feltétel nélküli elismerés alapján, amelyben e szakemberek részesülnek.

18. Vitathatatlan, hogy a 2005/36 irányelv 4f. cikkének (6) bekezdése a 2013/55 irányelv által módosított formájában „szakemberekre”, nem pedig szakmákra vonatkozik. Mindazonáltal a 2005/36 irányelv 36. cikke szerint a fogorvosi szakmai tevékenység feltételekhez kötött<sup>20</sup>, és ugyanezen cikk kimondja, hogy „a fogorvosi tevékenységek az V. melléklet 5.3.2 pontjában említett, előírt képesítés megszerzését tanúsító okirat birtokában gyakorolhatók.”,<sup>21</sup> ezt követően folytatja e tevékenységek akkénti meghatározásával, miszerint azok a „fogak, a száj, az állkapcsok és a kapcsolódó szövetek rendellenességeinek és betegségeinek megelőzésére, diagnózisára és kezelésére irányuló tevékenységek”<sup>22</sup>. Ezeket a tevékenységeket egységes eszként kezelik. Márpedig egyrészt, a klinikai fogtechnikusi tevékenység csak részben fedi a fogorvosokét, és másrészt, e klinikai fogtechnikusok nyilvánvalóan nem felelnek meg a 2005/36 irányelvben ahhoz előírt szükséges feltételeknek, hogy fogorvosnak minősüljenek, vagy gyakorolhassák e tevékenységet.<sup>23</sup> Számomra teljesen ellentétesnek tűnik az uniós jogalkotó szándékával azon lehetőség elismerése a klinikai fogtechnikusok számára, hogy részlegesen gyakorolhassák a fogorvosi tevékenységet, miközben az irányelv elválaszthatatlan kapcsolatot ír elő az irányelv V. mellékletének 5.3.2 pontjában meghatározott szakmai képesítés birtoklása és a fogorvosi tevékenység gyakorlása között. Ekképpen a Bíróság megállapította, hogy „a fogorvosi tevékenységek [az] alapképesítés megszerzését tanúsító okirat birtokában gyakorolhatók”<sup>24</sup>.

17 Lásd a 2013/55 irányelvvvel módosított 2005/36 irányelv 4f. cikkének (2) bekezdését.

18 Ebben az esetben két szabályozott szakmáról lenne szó: egyrészt a klinikai fogtechnikus, és másrészt pedig a fogorvos szakmáról.

19 A 2005/36 irányelv V. mellékletének 5.3.1 pontja meghatározza a fogorvosok által követendő képzési programot, az e melléklet 5.3.2 pontja pedig rögzíti a fogorvosi oklevelek megnevezéseit, amelyeket az egyes tagállamok bocsátanak ki.

20 Lásd a 2005/36 irányelv 36. cikkének (1) bekezdését, amely szerint „a fogorvosi szakmai tevékenységek a (3) bekezdésben meghatározott tevékenységek, amelyek gyakorlása az V. melléklet 5.3.2 pontjában felsorolt szakmai képesítések alapján történik”.

21 A 2005/36 irányelv 36. cikkének (2) bekezdése.

22 A 2005/36 irányelv 36. cikkének (3) bekezdése. Lásd továbbá a hivatkozott irányelv 34. cikke (3) bekezdésének b) pontját.

23 Emlékeztetek e tekintetben, hogy a Bíróság kimondta, hogy: „A 2005/36 irányelvvvel ugyanis ellentétes, hogy [...] a fogorvosi alapképzés elvégzését tanúsító okirattal nem rendelkező személy a fogorvosi szakmát gyakorolja” (2013. szeptember 19-i Conseil national de l'ordre des médecins ítélet [C-492/12, EU:C:2013:576, 41. pont]).

24 2013. szeptember 19-i Conseil national de l'ordre des médecins ítélet (C-492/12, EU:C:2013:576, 34. pont).

Ezen túl, ha lehetséges lenne a klinikai fogtechnikusok számára a fogorvosi tevékenység részleges gyakorlása, az a fogorvosi tevékenységeket részlegesen gyakorló személyek új, „tökéletlen”, az irányelvben előírt egyetlen kategóriának sem megfeleltethető kategóriája létrehozásához vezetne, ami kizárt.<sup>25</sup>

19. Mindenesetre a részleges gyakorlás elismerése nem abszolút jog, a fogadó tagállam megtagadhatja azt a 2013/55 irányelvvel módosított 2005/36 irányelv 4f. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételek mellett.

– *Közbenső következtetés*

20. A fenti elemzésből az következik, hogy alapvető kétség áll fenn azzal kapcsolatban, hogy az alapeljárásban alkalmazható-e a 2005/36 irányelv, és a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie, hogy Máltán a fogtechnikus szakma a 2005/36 irányelv szerinti szabályozott szakmának minősül-e.

21. Feltéve, hogy az irányelv alkalmazható, két különböző elemzési irány rajzolódik ki. A 2005/36 irányelv 4. cikke alapján végzett elemzést követően megállapítottam, hogy a fogtechnikus szakma gyakorlására vonatkozó azon feltétel, miszerint fogorvos felügyelete alatt kell dolgozniuk, összeegyeztethetőnek tekinthető ezen irányelvvel, feltéve, hogy nem áll fenn hátrányos megkülönböztetés – ami jelen esetben így van –, valamint objektíve igazolható és arányos, amit még meg kell vizsgálni. A fogorvosi szakma részleges gyakorlásának kérdésével kapcsolatos elemzés ugyancsak annak megállapítására vezetett, hogy a részleges gyakorlás mindenféleképpen megtagadható, amennyiben ezt közérdeken alapuló kényszerítő, a kívánt célkitűzés elérésére alkalmas körülmények indokolják, és az intézkedés nem lép túl azon, ami a cél eléréséhez szükséges.

22. E két kritérium hasonlónak bizonyul azokhoz, amelyeket a Bíróságnak akkor kell követnie, ha az alapeljárásban fennálló helyzetet az elsődleges jog alapján vizsgálja, amire ezennel fel is hívom, mivel, amint azt a spanyol kormány a tárgyaláson kiemelte, meg kell állapítani ugyanakkor, hogy a máltai hatóságok nem azt kifogásolják, hogy a klinikai fogtechnikusok nem rendelkeznek a megfelelő képesítéssel, sem azt, hogy nem elégséges az általuk folytatott képzés, vagy hogy az túl eltérő lenne ahhoz, hogy gyakorolhassanak egy szabályozott szakmát Máltán. Az alapeljárás igazából a klinikai fogtechnikusok azon lehetőségére vonatkozik, hogy szakmai tevékenységüket, adott esetben mint fogtechnikusok, önálló jelleggel, azaz fogorvos felügyelete nélkül gyakorolhassák, ami a letelepedés szabadságához kapcsolódik.

<sup>25</sup> Lásd például: 2003. október 17-i Vogel végzés (C-35/02, EU:C:2003:570, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezenfelül a klinikai fogtechnikusok nyilvánvalóan nem igényelhetik, hogy a fogorvosi címmel megegyező titulus alatt dolgozhassanak. Márpedig a 2005/36 irányelv nem írja elő annak lehetőségét sem, hogy a fogorvosi tevékenységet más cím alatt gyakorolják, mint amit ezen irányelv előír (lásd analógia útján: 2003. október 17-i Vogel végzés [C-35/02, EU:C:2003:570, 31. pont]). Végül pontosítani szeretném, hogy jelen ügyben más tényállással állunk szemben, mint a 2006. január 19-i Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos ítélet (C-330/03, EU:C:2006:45) alapjául szolgáló ügyben, legalább két okból. Először is, az a szakma, amelyet az alapeljárás felperese gyakorolni kíván, nem tartozik azon szakmák körébe, amelyek tekintetében az uniós jog feltétel nélküli elismerést biztosít (ellentétben a fogorvosi szakmával). Másodszor, a klinikai fogtechnikusok számára a fogorvosi szakma részleges gyakorlásának megtagadása nem jár azzal a következménnyel, hogy a fogadó államban nincs szakmai lehetőségük, mivel – emlékeztetek rá – a máltai hatóságok felajánlották számukra a lehetőséget, hogy nyilvántartásba veszik őket mint fogtechnikusokat, és gyakorolhatják a tevékenységüket az ebben a tagállamban egyedül elismert szakmában.

## Az elsődleges jogon alapuló elemzés

23. A Bíróság elé terjesztett iratokból az tűnik ki, hogy az érintett klinikai fogtechnikusok Málta területén történő szakmai tevékenység gyakorlására irányuló engedély kiadását kérték a máltai hatóságoktól. Tekintettel arra, hogy e szakma jellemzője – az alapeljárás felperesei szerint – az a lehetőség, hogy gyakorlói közvetlen kapcsolatot létesíthetnek a páciensekkel, a klinikai fogtechnikusok tevékenységének máltai gyakorlása észszerűen azt igényli, hogy ezen személyek Máltán telepedjenek le, következésképpen az alábbi elemzés a fentieknek megfelelően az EUMSZ 49. cikken alapul.<sup>26</sup>

24. Nem vitatott, hogy a fogtechnikus szakma gyakorlása fogorvos felügyelete alatt történhet, vagyis a fogtechnikusnak nincs közvetlen kapcsolata a páciensekkel. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy „az EUMSZ 49. cikk második bekezdése értelmében a szabad letelepedés jogát a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint lehet gyakorolni. Ebből következően, amikor valamely speciális tevékenység megkezdése vagy gyakorlása a fogadó tagállamban szabályozva van, akkor a másik tagállam azon állampolgárának, aki ezt a tevékenységet ott gyakorolni szeretné, főszabály szerint e szabályozás feltételeinek kell megfelelnie”<sup>27</sup>. Mivel a fogtechnikus szakma uniós szinten nem harmonizált, sem a tevékenység megkezdésének, sem folytatásának feltételeit illetően, a tagállamok rendelkeznek továbbra is hatáskörrel e feltételek meghatározására, a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartása mellett.<sup>28</sup> Kétségtelen, hogy a máltai szabályozás, amely a fogtechnikusok számára előírja, hogy egy fogorvos felügyelete alatt dolgozzanak, alkalmas arra, hogy kevésbé vonzóvá tegye a klinikai fogtechnikusok számára a letelepedés szabadságának gyakorlását. Egy ilyen helyzet csak akkor igazolható, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő, a kívánt célkitűzés elérésére alkalmas körülmények indokolják, és az intézkedés nem lép túl azon, ami a cél eléréséhez szükséges.<sup>29</sup>

25. A máltai kormány a közegészség védelmére hivatkozik igazoló okként. Mivel szintén egy, maga az Unió által követett célkitűzésről van szó, jogszerűsége nem kérdőjelezhető meg.<sup>30</sup> A továbbiakban azt kell megvizsgálni, hogy a fogtechnikusok tevékenységének gyakorlása tekintetében megállapított azon feltétel, miszerint fogorvos felügyelete alatt kell dolgozniuk, szükséges és arányos-e.

26. Előljáróban emlékeztetni kell arra, hogy tekintettel a közegészség Szerződésben elfoglalt helyének elsődlegességére és arra, hogy a Szerződés mekkora mérlegelési szabadságot biztosít a tagállamoknak, „önmagában az a körülmény, hogy valamely tagállam egy másik tagállam által elfogadottól eltérő védelmi rendszert választott, nem lehet hatással a kérdéses rendelkezések szükségességének és arányosságának megítélésére”.<sup>31</sup> A Bíróság ismételtén rámutatott arra, hogy „az emberek egészsége és élete az első helyen áll a Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és a tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon

26 Az EUMSZ 52. cikkre is hivatkozott a kérdést előterjesztő bíróság, amely azonban nem tűnik relevánsnak, a máltai szabályozás ugyanis nem ír elő „különleges elbánást a külföldi állampolgárokra nézve”, mivel a fogorvos felügyelete alatti tevékenységgyakorlás feltétele ugyanúgy kötelező a máltai fogtechnikusokra nézve is.

27 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 Lásd: 2001. február 1-jei Mac Quen és társai ítélet (C-108/96, EU:C:2001:67, 26. pont); 2006. január 19-i Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos ítélet (C-330/03, EU:C:2006:45, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 21. pont); 2017. május 4-i Vanderborgh ítélet (C-339/15, EU:C:2017:335, 65. pont).

30 Lásd a kiterjedt ítélkezési gyakorlatból: 2001. február 1-jei Mac Quen és társai ítélet (C-108/96, EU:C:2001:67, 29. pont); 2002. július 11-i Gräbner ítélet (C-294/00, EU:C:2002:442, 42. pont); 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 27. pont); 2017. május 4-i Vanderborgh ítélet (C-339/15, EU:C:2017:335, 67. pont).

31 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

kívánják megvalósítani”<sup>32</sup>. Mivel e szint változhat egyik tagállamról a másikra, így el kell ismerni, hogy a közegészség, a védelmére irányuló nemzeti intézkedések megítélése során kétségkívül különös figyelmet követel meg.<sup>33</sup> Következésképpen nem elegendő, hogy az alapeljárás felperesei arra hivatkoznak, hogy Nagy-Britannia engedélyezi a klinikai fogtechnikusoknak tevékenységük önálló gyakorlását.

27. Ezt követően távolsággal kell kezelni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben ismételt szereplő azon állításokat, amelyek szerint a páciensek egészségét, és ekként a közegészséget semmiféle veszély nem fenyegeti, ha a klinikai fogtechnikusok a páciensekkel közvetlen kapcsolatban és teljesen önállóan végezhetik a tevékenységüket.<sup>34</sup> Valójában, amint az kiderül az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, az alapeljárás felperesei – pontosabban a Máltai Fogtechnikusok Szövetsége – fogalmazták meg e kérdéseket a kérdést előterjesztő bíróság előtt, majd kérték azoknak a Bíróság elé történő terjesztését. E körülmények között a közegészség veszélyeztetésének hiánya nem a kérdést előterjesztő bíróság által tett olyan végleges állítás, amelyet e bíróság az követően fogalmazott meg, hogy a helyzet valós jellegét maga is mérlegelte. A Bíróság tehát hasznosan tárgyalhatja e kérdéskört meghozandó ítéletében.

28. E tekintetben a klinikai fogtechnikusok álláspontja lényegében az, hogy a képzettségük révén képesek teljes mértékben, önálló módon és kockázat nélkül gyakorolni a tevékenységüket, tekintettel arra a tényre, hogy a klinikai fogtechnikusok nem végeznek a szájban invazív beavatkozásokat, csak elkészítik, javítják, és igazítják a fogászati eszközöket a páciensek számára. Egy rosszul beállított vagy hibás műfogsor csak kényelmetlen érzést okoz, és a páciens maga is egyszerűen kiveheti, vagy a klinikai fogtechnikus helyettesítheti azt egy másik eszközzel. A klinikai fogtechnikusok nem állítanak fel diagnózist, nem írnak elő orvosi kezelést, és kórtani probléma esetén az ő felelősségük a páciens a fogorvoshoz irányítani. Ezenfelül nincs tudományos bizonyíték a tekintetben, hogy a fogászati eszközök vagy műfogsorok súlyos károkat okozhatnak a páciensek szájában. Végül pedig, ha a klinikai fogtechnikusok számára engedélyeznék, hogy a páciensekkel közvetlen kapcsolatban dolgozhassanak, az a szegényebbek számára is lehetővé tenné, hogy alacsonyabb költségek mellett férjenek hozzá a fogászati kezelésekhöz.

29. A máltai kormány nem ért egyet ezen észrevételekkel, és azt állítja, hogy a klinikai fogtechnikusok tevékenysége és szakértelme csak bizonyos, fogakat és fogínyt érintő elégtelenségek és betegségek kezelésének mechanikus oldalát fedi le. A klinikai fogtechnikusok nem rendelkeznek képesítéssel az ilyen típusú kezelés ütemezését igénylő diagnózis felállítására, az, és nincs kompetenciájuk felügyelni a szájbetegségek gyógyulásának folyamatát, amelyet csak egy teljes körű képesítéssel rendelkező fogorvos tehet meg, annál is inkább, mert nagy különbségek állnak fenn a klinikai fogtechnikus szakmához szükséges képzések között.<sup>35</sup> Egy fogászati eszköz vagy műfogsor elkészítése nem kockázatmentes, mivel mögöttes kórképek állhatnak fenn, amelyek elkerülhetik a klinikai fogtechnikus figyelmét, és a szövet ideiglenes vagy állandó károsodása is bekövetkezhet a rosszul beillesztett műfogsor miatt. Fertőzések keletkezhetnek például nem megfelelő módon történő foghúzás esetén, ha a fogászati eszköz vagy a műfogsor alatti foggyökeret nem megfelelő módon kezelték. Egyébként komplikációk figyelhetők meg a kemoterápiával vagy biszfoszfonáttal kezelt páciensek esetében. Egy rosszul behelyezett műfogsor rossz szájhygiéné mellett növeli a szájrák kockázatát. A rosszul elkészített eszköz fogágybetegségeket okozhat, vagy azokat súlyosbíthatja, ily módon visszafordíthatatlan károsodást okozva, ha az elhelyezését, valamint környezetét nem ellenőrzi fogorvos, aki számára a klinikai fogtechnikusnál szélesebb és teljesebb képzése lehetővé teszi a helyzet globális, nem pusztán mechanikus jellegű elemzését, szemben a klinikai fogtechnikussal. Nem lehet arra számítani, hogy a páciens maga észleli a műfogsorral vagy a fogászati eszközzel kapcsolatos problémát, és lehet, hogy már a fertőzés egy előrehaladott állapotában kerül sor arra, hogy a klinikai fogtechnikus a páciens

32 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet (C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá: 2017. május 4-i Vanderborght ítélet (C-339/15, EU:C:2017:335, 71. pont).

33 Lásd: 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 27. pont).

34 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megfogalmazását illetően lásd a jelen indítvány 3. pontját.

35 Lásd a máltai kormány írásbeli észrevételeinek 2. mellékletét.



fogorvoshoz küldi. A máltai kormány ezenfelül iratokkal alátámasztva hivatkozik bizonyos tudományos tanulmányokra, amelyek egy fogászati eszköz nem egészséges környezetbe történő helytelen beültetésének – esetenként súlyos – következményeit tanúsítják. A máltai kormány visszautasítja azt az érvet, miszerint a klinikai fogtechnikus szakma fogorvos felügyelete nélküli, szabad gyakorlása a kevésbé tehetősek számára is megnyitná a lehetőséget a fogászati kezelésekhöz, és arra hivatkozik, hogy Máltán az alacsony jövedelemmel rendelkezők számára hozzáférhető az ingyenes fogorvosi konzultáció. Végül a máltai kormány arra hivatkozik, hogy az elővigyázatosság elve megköveteli, hogy a közegészség védelme előnyt élvezzen a közgazdasági megfontolásokkal szemben, és hogy a tagállamok ezen elv érvényesítése érdekében széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.

30. Tekintettel egyrészt arra, hogy a máltai kormány által kifejezett kétségek legalább részben tudományos kutatásokon nyugszanak, amelyek azt támasztják alá, hogy e kormány érvei nem pusztán állítások, másrészt tekintettel arra a mérlegelési mozgástérre, amellyel a Bíróság többek között a jelen indítvány 26. pontjában is hivatkozott ítélkezési gyakorlatában foglalkozott, annak előírása a valamely tagállamban képesítést szerzett klinikai fogtechnikusok számára, hogy egy másik tagállamban, amely fogadó tagállam e szakmát nem ismeri el önálló szakmaként, fogorvos felügyelete alatt gyakorolják a szakmai tevékenységüket, alkalmas a közegészség védelmére irányuló célkitűzés elérésére, és nem lép túl azon, ami e cél eléréséhez szükséges.<sup>36</sup>

31. Következésképpen az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a fogtechnikusok számára előírja, hogy fogorvos felügyelete alatt végezzék a tevékenységüket, jöllehet alkalmas arra, hogy kevésbé vonzóvá tegye a letelepedés szabadságának gyakorlását e szakemberek számára, a közegészség védelmét szolgáló jogszerű célt követ, a kívánt célkitűzés elérésére alkalmas körülmények indokolják, és nem lép túl azon, ami a cél eléréséhez szükséges.

### **Az elsődleges jog elemzéséből a 2005/36 irányelvre nézve levonandó következtetések**

32. Amint arra fentebb emlékeztettem,<sup>37</sup> ha a Bíróság úgy döntene, hogy az alapeljárásra a 2005/36 irányelv vonatkozik – ami nem így van –, az alapeljárásban szereplő helyzet 2005/36 irányelv 4. cikkével vagy a 2013/55 irányelvvel módosított 4f. cikkének (2) bekezdésével való összeegyeztethetőségét az EUMSZ 49. cikkel kapcsolatban fentebb elemzett kritériumok alapján kell vizsgálni.

33. E körülmények között azt javaslom a Bíróságnak, hogy másodlagosan, akképpen döntsön, hogy a 2005/36 irányelv 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes valamely szakma gyakorlásának olyan, az alapeljárásban is fennálló feltétele, amely előírja a fogtechnikusok számára, hogy fogorvos felügyelete alatt gyakorolják a tevékenységüket, mivel e feltétel objektíve igazolt és arányos.

34. Végül, harmadlagosan azt javaslom a Bíróságnak, hogy döntsön úgy, hogy a 2013/55 irányelvvel módosított 2005/36 irányelv 4f. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a klinikai fogtechnikusoktól megtagadják a fogorvosi szakma részleges gyakorlását, mint az alapeljárás keretében.

<sup>36</sup> A Nasiopoulos ítéletben (2013. június 27., C-575/11, EU:C:2013:430), még ha nem is hívták fel e kérdés vizsgálatára, a Bíróság elismerte, hogy az egészségügyi szakember általi, az orvoslást kiegészítő tevékenységet folytató szakember fölött gyakorolt felügyelet a közegészség védelmének célját szolgálhatja (lásd a hivatkozott ítélet 29. pontját).

<sup>37</sup> Lásd a jelen indítvány fenti 20. és azt követő pontjait.

## Véggövetkeztetések

35. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (polgári bíróság első kollégiuma, Málta) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

Elsődlegesen:

- az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a fogtechnikusok számára előírja, hogy szakmájukat fogorvos felügyelete alatt gyakorolják, jóllehet alkalmas arra, hogy kevésbé vonzóvá tegye a letelepedés szabadságának gyakorlását e szakemberek számára, a közegészség védelmét szolgáló jogszerű célt követ, a kívánt célkitűzés elérésére alkalmas körülmények indokolják, és az intézkedés nem lép túl azon, ami e cél eléréséhez szükséges.

Másodlagosan, ha a Bíróság úgy döntene, hogy a helyzetre a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv irányadó:

- a 2005/36 irányelv 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes valamely szakma gyakorlásának olyan, az alapeljárásban is fennálló feltétele, amely előírja a fogtechnikusok számára, hogy fogorvos felügyelete alatt gyakorolják a tevékenységüket, mivel e feltétel objektíve igazolt és arányos.

Harmadlagosan, ha a Bíróság úgy döntene, hogy az alapeljárásban fennálló helyzetet a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított 2005/36 irányelv szabályozza:

- a 2013/55 irányelvvel módosított 2005/36 irányelv 4f. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a klinikai fogtechnikusoktól megtagadják a fogorvosi szakma részleges gyakorlását, mint az alapeljárás keretében.