HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. február 28.[1]

C-729/17. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Görög Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés – 2005/36/EK irányelv – Szakmai képesítések elismerése – A közvetítői szakma gyakorlásához előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratok elismerésére vonatkozó nemzeti szabályok”

I. Bevezetés

1. Az Európai Bizottság keresetében elsősorban azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette a letelepedés szabadsága korlátozásának tilalmáról szóló EUMSZ 49. cikkből és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv[2] 15. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjából, valamint (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Ezzel kapcsolatban azt kifogásolja, hogy e tagállam e rendelkezéseket megsértve korlátozta, hogy milyen jogi formában jelenhetnek meg a közvetítői képzést végző szervezetek.

2. A Bizottság másodsorban azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette sem az EUMSZ 49. cikkből, sem a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv[3] 13. és 14. cikkéből, 50. cikkének (1) bekezdéséből, valamint VII. mellékletéből eredő kötelezettségeit. Ezzel kapcsolatban azt rója fel e tagállamnak, hogy azáltal, hogy a közvetítői minőségben való eljáráshoz szükséges akkreditálást kérelmező személyek képesítésének elismerésére irányuló eljárást egyrészt az ezen irányelvben nem szereplő, az előírt bizonyítványok tartalmára vonatkozó további előírásokhoz, másrészt pedig olyan kompenzációs intézkedések előírásához kötötte, amelyeket nem előzött meg a nemzeti képzéstől való alapvető eltérések értékelése, ennek keretében megsértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is.

3. A Bíróság kérelmének megfelelően a jelen indítvány a szóban forgó görög szabályozásnak a 2005/36 irányelvvel[4] – különös tekintettel az ez utóbbi és a 2008/52/EK irányelv[5] közötti kapcsolatra – való összeegyeztethetetlenségére vonatkozó kifogásokra összpontosít.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 36. o.).

3 2005. szeptember 7-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 255., 22. o.; helyesbítések: HL 2007. L 271., 18. o.; HL 2008. L 93., 28. o.; HL 2014. L 305., 115. o.).

4 Valamely nemzeti szabályozásnak a 2006/123 irányelv 15. cikkével és az EUMSZ 49. cikkel való esetleges összeegyeztethetetlenségére vonatkozóan lásd: Szpunar főtanácsnoknak a még folyamatban lévő C-377/17. sz. Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa.

5 A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló 2008. május 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 136., 3. o.).

II. Jogi háttér

A. A 2005/36 irányelv

4. A 2005/36 irányelvnek „Az elismerés feltételei” című 13. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Ha a fogadó tagállam egy szabályozott szakma gyakorlásának megkezdését vagy gyakorlását meghatározott szakmai képesítés meglétéhez köti, a szóban forgó tagállam illetékes hatósága az adott szakma gyakorlásának megkezdését és gyakorlását a tagállam saját állampolgáraira alkalmazottakkal azonos feltételekkel engedélyezi a kérelmezőknek, ha azok rendelkeznek olyan, a 11. cikk szerinti képzettségi tanúsítvánnyal vagy előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal, amelyet egy másik tagállam követel meg ahhoz, hogy területén az adott szakma gyakorlását megkezdhessék, illetőleg azt gyakorolhassák.

A képzettségi tanúsítványokat és az előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratokat minden tagállamban egy, az adott tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései alapján kijelölt illetékes hatóság bocsátja ki.”

5. Ezen irányelv „Kompenzációs intézkedések” című 14. cikke az (1), a (4) és az (5) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 13. cikk nem zárja ki azt, hogy a fogadó tagállam a kérelmezőtől maximum hároméves alkalmazkodási időszak letöltését vagy alkalmassági vizsga letételét követelje meg, ha:

a) a kérelmező által elvégzett képzés a fogadó tagállam által megkövetelt, az előírt képesítés megszerzését tanúsító okirat tárgyát képező tantárgyaktól lényegesen eltérő tantárgyakat foglal magában;

b) a fogadó tagállamban a szabályozott szakma egy vagy több olyan szabályozott szakmai tevékenységet foglal magában, amely a kérelmező saját tagállamában ennek megfelelő szakmában nem létezik, és amelyhez a fogadó tagállamban előírt képzés a kérelmező képzettségi tanúsítványának vagy előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratának tárgyát képező tantárgyaktól lényegesen eltérő tantárgyakat foglal magában;

[…]

(4) Az (1) és (5) bekezdés alkalmazásában a »lényegesen eltérő tantárgyak« olyan tantárgyakat jelentenek, amelyek tekintetében az ezekkel kapcsolatos ismeretek, szerzett képességek és készségek a szakma gyakorlásához feltétlenül szükségesek, és amelyek tekintetében a migráns által végzett képzés a tartalom vonatkozásában jelentős eltéréseket mutat a fogadó tagállamban megkövetelt képzéstől.

(5) Az (1) bekezdés alkalmazásánál kellő tekintettel kell lenni az arányosság elvére. Különösen, ha a fogadó tagállam alkalmazkodási időszak letöltését vagy alkalmassági vizsga letételét kívánja megkövetelni a kérelmezőtől, előbb meg kell győződnie arról, hogy a kérelmező által bármely tagállambeli vagy harmadik országbeli szakmai tapasztalata során vagy az egész életen át tartó tanulás útján megszerzett, egy illetékes szerv által hivatalosan igazolt ismeretek, képességek és készségek olyan jellegűek-e, hogy tartalmilag teljesen vagy részben lefedik a (4) bekezdésben említett, lényegesen eltérő tantárgyakat”.

6. Az említett irányelv „Dokumentáció és formai követelmények” című 50. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a]mennyiben a fogadó tagállam illetékes hatóságai e cím alapján a kérdéses szabályozott szakma gyakorlására vonatkozó engedély iránti kérelmet bírálnak el, megkövetelhetik a VII. mellékletben felsorolt dokumentumok és igazolások bemutatást. […]”

7. „Az 50. cikk (1) bekezdése értelmében megkövetelhető dokumentumok és igazolások” című VII. melléklet a következőképpen szól:

„1. Dokumentumok

a) Az érintett személy állampolgárságának igazolása.

b) Szakmai alkalmassági bizonyítványok vagy az oklevelek másolatai, melyek az adott szakma gyakorlásának megkezdésére jogosítanak, és egy, az érintett személy szakmai tapasztalatáról szóló igazolás, ahol ez alkalmazható.

A fogadó tagállam illetékes hatóságai felszólíthatják a kérelmezőt, hogy a szükséges mértékben szolgáltasson adatokat tanulmányairól, hogy meg lehessen állapítani az esetleg fennálló lényeges különbségeket a kívánt nemzeti képzéshez viszonyítva, a 14. cikk rendelkezései szerint. […]

c) A 16. cikkben említett esetekben a saját tagállam, vagy azon tagállam illetékes hatóságai vagy testületei által kiállított igazolás a tevékenység természetéről és időtartamáról, ahonnét a külföldi állampolgár jön.

[…]”

B. A görög jog

1. A 3898/2010. sz. törvény

8. A 2008/52 irányelvet a 3898/2010. sz. törvény[6] ültette át.

9. E törvény „Akkreditáló testület” című 6. cikkének 1. és 3. bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„1. Az igazságügyi, átláthatósági és emberi jogi minisztérium felügyelete alatt létrejön a »közvetítői minősítő bizottság«, [amelynek] hatáskörébe tartozik […] többek között a közvetítőjelöltek akkreditálása […].

3. A közvetítőjelöltek akkreditálása keretében e jelölteknek vizsgákat kell tennük az 1. bekezdésben meghatározott minősítő bizottságnak az e tanács elnöke által kijelölt két tagjából, valamint a […] bizottság elnökeként részt vevő igazságügyi tisztségviselőből álló vizsgabizottság előtt. A vizsgabizottság ellenőrzi, hogy a jelölt megfelelő ismeretekkel, készségekkel és az 5. cikkben szereplő képzést végző intézményekben szerzett képzettséggel rendelkezik-e ahhoz, hogy közvetői szolgáltatásokat nyújthasson. A vizsgabizottság határozatát megfelelő indoklással látja el és írásba foglalja. […]”

6 A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítésről szóló törvény (FEK A’ 211/16.12.2010).

10. Az említett törvény 7. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében „az igazságügyi, átláthatósági és emberi jogi miniszter […] meghatározza a közvetítők minősítésének egyedi feltételeit és a közvetítő által az Európai Unió más tagállamában szerzett minősítés elismerésének eljárását. Ehhez az elismeréshez, valamint a minősítés ideiglenes vagy végleges elveszítéséhez a 6. cikk 1. bekezdésében meghatározott minősítő tanács előzetes jóváhagyása szükséges”. E 6. cikk 5. bekezdése többek között előírja, hogy az említett miniszter rendeletben „határozza meg a közvetítőjelöltek által a vizsgabizottság előtt teljesítendő vizsga pontos részletszabályait, kritériumait és feltételeit”.

11. Ugyanezen törvény 14. cikkét a 2012. december 4-i jogalkotási aktus[7] egy 2. bekezdés beiktatásával módosította, amely szerint „[a] Görögországban tartott tanfolyamot követően külföldi illetőségű szervezet által kiadott közvetítői minősítés abban az esetben ismerhető el, amennyiben e tanúsítvány megszerzésére legkésőbb az engedély megadásának napjáig és a 3898/2010. sz. törvény 5. cikkében meghatározott képzéssel foglalkozó szervezet vagy szervezetek működése megkezdésének időpontjáig, de legkésőbb 2012. december 31-ig sor kerül”.

2. A 109088. sz., módosított miniszteri rendelet

12. A 2012. december 20-i 107309. sz. miniszteri rendelettel[8] módosított 2011. december 12-i 109088. sz. miniszteri rendelet[9] (a továbbiakban: 109088. sz., módosított miniszteri rendelet) egyetlen cikke A. szakaszának 1., 2. és 5. bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A. A külföldi illetőségű, képzést végző szervezet által kiadott közvetítői minősítő tanúsítvány elismerésére irányuló eljárást a következők szerint határozom meg:

A külföldi illetőségű, képzést végző szervezet által kiadott minősített közvetítői tanúsítványokat a közvetítői minősítő bizottság az alábbi eljárásban minősíti egyenértékűnek:

1. Az érdekeltek kérelmet nyújtanak be a minősített közvetítői tanúsítvány elismerése iránt.

[…]

2. A kérelemre vonatkozó nyomtatvány alátámasztásához a következő dokumentumokat kell mellékelni:

[…]

γ) A képzést végző szervezet által kiállított, a közvetítői minősítő bizottságnak címzett, a 3898/2010. sz. törvény 6. cikkének (1) bekezdésében meghatározott, és a következők igazolására szolgáló tanúsítványt:

αα) a képzés teljes időtartama, órákban megadva,

ββ) a képzési programok tartalma,

γγ) a képzés helye,

7 A pénzügyminisztérium, a területfejlesztési és versenyképességi, valamint az infrastruktúráért, közlekedésért és hálózatokért felelős minisztérium, az oktatási és vallásügyi minisztérium, a kulturális és sportminisztérium, a környezetvédelmi, energia- és éghajlatügyi minisztérium, a munkaügyi, szociális biztonsági és jóléti minisztérium, az igazságügyi, átláthatósági és emberi jogi minisztérium, valamint a közigazgatási reformért és az e-kormányzásért felelős minisztérium hatáskörébe tartozó sürgős kérdések rendezéséről és egyéb rendelkezésekről szóló jogalkotási aktus (FEK A’ 237/5.12.2012).

8 FEK B’ 3417/21.12.2012.

9 FEK B’ 2824/14.12.2011.

δδ) a résztvevők száma;

εε) az oktatók száma és képesítése,

ζζ) a vizsga és a jelöltek értékelésére irányuló eljárás, valamint az ezen eljárás sértetlenségét biztosító szabályok.

[…]

5. Amennyiben e tanúsítvány akkreditált külföldi szervezettől származik, és az érdekelt legalább három közvetítői eljárásban közvetítőként, a közvetítő segítőjeként vagy a felek egyikének tanácsadójaként való részvétel során szerzett tapasztalatot tud igazolni, a közvetítői minősítő bizottság elfogadja a minősítés egyenértékűségét. A minősítő bizottság dönthet úgy, hogy további vizsga teljesítését kéri az érdekelttől, különösen abban az esetben, ha a képzését egy külföldi illetőségű szervezet Görögországban nyújtotta.

A külföldön szerzett, vagy a Görögországban tartott tanfolyamot követően akkreditált külföldi illetőségű szervezet által kiadott minősítés egyenértékűségének elismerését illetően a közvetítői minősítő bizottság akkor is elfogadhatja a minősítés egyenértékűségét, ha az érdekelt nem igazolja a legalább három közvetítői eljárásban közvetítőként, a közvetítő segítőjeként vagy a felek egyikének tanácsadójaként való részvétel során szerzett tapasztalatát, amennyiben az érdekelt iratainak összességéből nyilvánvalóan kitűnik, hogy folyamatos képzésben vesz részt, és rendszeresen végez közvetítői tevékenységet, feltéve, hogy minősítését legkésőbb 2012. december 31-ig megszerezte.”

3. A 4512/2018. sz. törvény

13. A 4512/2018. sz. törvényt, amelynek II. fejezete a „Közvetítés szabályai” címet viseli, 2018. január 17-én tették közzé.[10]

14. E törvénynek „A közvetítők minősítése” című 188. cikke az 1. bekezdésében előírja, hogy „[a] közvetítőknek az alábbi feltételeknek kell megfelelniük α) rendelkeznek egy [belföldi] felsőoktatási intézményben szerzett vagy azzal egyenértékű külföldi oklevéllel; β) a központi közvetítői bizottság által akkreditált közvetítői képzést végző szervezetnél képesítést szereztek, vagy rendelkeznek az Európai Unió más tagállamában kiállított oklevéllel; γ) rendelkeznek a központi közvetítői bizottság által kiadott akkreditációval, és az igazságügyi, átláthatósági és emberi jogi minisztérium által vezetett közvetítői jegyzékbe felvételre kerültek. Az engedély megszerzéséhez nem kell közvetítői képzést végző szervezetnél további képesítést szereznie vagy vizsgát tennie az olyan személynek, aki [belföldi] felsőoktatási intézményben szerzett vagy azzal egyenértékű külföldi oklevéllel rendelkezik, és a közvetítés tárgyában mesterképzést végzett, vagy külföldi felsőoktatási intézményben doktorátust szerzett. Közvetítői szakmai tevékenységet nem gyakorolhatnak azok, akik bírói hivatást láttak el.”

15. Az említett törvény „A közvetítők akkreditálása” című 202. cikke az 1. bekezdésében kimondja, hogy „[a] vizsgák teljesítését követően a központi közvetítői bizottság akkreditálja a közvetítőket, és felveszi őket a 203. cikk 2. bekezdésében szereplő névjegyzékbe […]”.

16. Ugyanezen törvénynek „A nyilvánosság tájékoztatása – Névjegyzék” című 203. cikke a 6. bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[a]zok a közvetítők, akik az Európai Unió egy másik tagállamában akkreditációt szereztek, a közvetítő szakmai tevékenység jogszerű gyakorlásához e tagállamban előírt rendelkezések tiszteletben tartása mellett, az erre irányuló kérelem benyújtását követően felvehetőek a közvetítői névjegyzékbe […]. E kérelemhez mellékelni kell az e személy

10 A gazdasági kiigazítási program strukturális reformjainak végrehajtási szabályairól és egyéb rendelkezésekről szóló törvény (FEK A’ 5/17.01.2018), különösen a 178–206. cikk.

közvetítői minősítés igazolásához nélkülözhetetlen dokumentumokat, a névjegyzékbe való felvételére az ezen iratok vizsgálatát és a központi közvetítői bizottság jóváhagyását követően kerülhet sor. E bizottság megvizsgálja az érdekelt által benyújtott iratok jogszerűségét, amelyhez belátása szerint bármilyen alkalmas eszközt igénybe vehet”.

17. A 4512/2018. sz. törvény 205. cikke előírja, hogy „[a] jelen törvény hatálybalépésének napján hatályát veszíti a közvetítéssel kapcsolatos kérdéseket eltérően szabályozó, minden ellentétes rendelkezés. A 3898/2010. sz. törvény 1. cikkének rendelkezései hatályban maradnak”. Ezenkívül a 4512/2018. sz. törvény 206. cikke kimondja, hogy „[a] jelen II. fejezet a […] Kormány Hivatalos Közlönyében való közzétételével lép hatályba”.

III. A pert megelőző és a Bíróság előtti eljárás

18. A 3898/2010. sz. törvénynek és a 109088. sz., módosított miniszteri rendeletnek a 2005/36 irányelvvel, a 2006/123 irányelvvel és a 2008/52 irányelvvel való összeegyeztethetőségét kétségbe vonó panasz kézhezvételét követően a Bizottság 2013. július 11-i levelében tájékoztatást kért a Görög Köztársaságtól a görögországi közvetítőképzésre vonatkozóan.

19. A Bizottság, mivel nem találta kielégítőnek a kapott választ, 2014. július 11-én felszólító levelet küldött a Görög Köztársaságnak, amelyben felhívta arra, hogy közölje a 2005/36 irányelv 13. és 14. cikkének, továbbá a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjainak megsértésére vonatkozó észrevételeit.

20. A Bizottság, miután továbbra sem találta kielégítőnek a kapott választ, 2015. május 29-én kiegészítő felszólító levelet küldött a Görög Köztársaságnak, amelyben megerősítette korábbi véleményét, ezenkívül aggodalmát fejezte ki a görög jogszabályoknak a 2005/36 irányelv 50. cikkével és a VII. mellékletével, valamint az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével való összeegyeztethetetlenségét illetően.

21. Mivel a Görög Köztársaság által válaszul bemutatott érvek megalapozottságáról nem volt meggyőződve, a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, amelyet ez utóbbi 2016. február 26-án vett kézhez.[11] E vélemény szerint a Görög Köztársaság elsősorban, mivel a *közvetítői képzést végző szervezetek jogi formáját* az olyan nonprofit szervezetekre korlátozta, amelyeket legalább egy görög ügyvédi és szakmai kamara alkotott, amint azt a 3898/2010. sz. törvény és a 123/2011. sz. elnöki rendelet[12] előírja, nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből és a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjából és 3. bekezdéséből eredő, a letelepedés szabadságával kapcsolatos kötelezettségeit. *Másodsorban*, a Görög Köztársaság, mivel az *egyetemi képesítések elismerésének* eljárását a bizonyítványok tartalmára vonatkozó további előírásokhoz, valamint kompenzációs intézkedések előírásához kötötte az alapvető különbségek előzetes értékelése nélkül, és hatályban tartva hátrányosan megkülönböztető jogszabályi rendelkezéseket, arra kötelezve a külföldön szerzett oklevelek vagy külföldi illetőségű, akkreditált intézményekben Görögországban tartott

11 Azt a pontosítást teszem, hogy a keresetben „február 16.” szerepel, azonban az ehhez csatolt okiratokból kitűnik, hogy az indokolással ellátott vélemény 2016. február 25-i keltezésű, és a rákövetkező napon vették át.

12 A polgári és kereskedelmi ügyekben közvetítő személyek képzését végző szervezetek engedélyezésére és működésére vonatkozó feltételek meghatározásáról szóló elnöki rendelet (FEK A’ 255/9.12.2011). E rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „[k]özvetítői képzést végző szervezet olyan nonprofit gazdasági társaság lehet, amelynek tagja legalább egy belföldi ügyvédi és szakmai kamara, és amely a közvetítői minősítő bizottság ajánlása alapján az igazságügyi, átláthatósági és emberi jogi minisztérium igazságügyi igazgatási főigazgatóságának jogi szakmák és végrehajtók főosztálya alá tartozó, az ügyvédi és a bírósági végrehajtói szakma szolgálata által kibocsátott engedély szerint működik (a 3898/2010. sz. törvény 5. cikkének (1) bekezdése).

tanfolyamokat követően szerzett oklevelek birtokosait, akik közvetítői szakképesítésük akkreditálását kérik,[13] hogy rendelkezzenek legalább három közvetítői eljárásban való részvétel során szerzett tapasztalattal, nem teljesítette az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk, valamint a 2005/36 irányelv 13., 14. és 50. cikkéből, valamint VII. mellékletéből eredő kötelezettségeit.

22. A Görög Köztársaság 2016. május 10-i levelében vitatta a terhére rótt kötelezettségszegéseket. *Egyfelől* arra hivatkozott, hogy a közvetítés a közhatalom gyakorlásához, közelebbről az igazságszolgáltatás működéséhez kapcsolódó tevékenységnek minősül, ezért az EUMSZ 51. cikk első bekezdésében szereplő kivétel hatálya alá tartozik, és hogy a 2008/52 irányelv rendelkezései továbbá lehetővé teszik annak megállapítását, hogy a közérdek igazolhatja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó intézkedéseket. *Másfelől* azt állította, hogy a más tagállamban szakmai képesítést szerzett közvetítők nincsenek megfosztva e szakma gyakorlásának lehetőségétől, mivel a kifogásolt rendelkezések lehetővé tették, hogy a folyamatos képzésük igazolása, nem pedig a fent említett tapasztalat alapján ismerjék el a szakértelmüket.

23. A Bizottság, mivel nem értett egyet ezzel az elemzéssel az EUMSZ 258. cikk alapján 2018. január 4-én benyújtotta a 2017. december 22-én kelt jelen keresetlevelet az indokolással ellátott véleményében említett kötelezettségszegések megállapítása iránt.[14]

24. Ellenkérelmében a Görög Köztársaság a kereset elutasítását kérte arra való hivatkozással, hogy a 3898/2010. sz. törvényt és a 123/2011. sz. elnöki rendeletet a 4512/2018. sz. törvény hatályon kívül helyezte, és hogy ez utóbbi eltörölte az összes kifogásolt nemzeti szabályt.

25. Válaszában a Bizottság fenntartotta a keresetlevelében előadott kifogásokat és érveket, többek között azt állítva, hogy a 4512/2018. sz. törvény által a jelen kereset benyújtását követően bevezetett módosítások nem meghatározóak a felrótt kötelezettségszegések megszüntetése szempontjából.

26. Viszonválaszában a Görög Köztársaság pontosításokkal szolgált a 4512/2018. sz. törvény által bevezetett rendszerre vonatkozóan, és kérte a kereset elutasítását.

27. A 2018. december 6-i tárgyaláson a Görög Köztársaság és a Bizottság szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

IV. Elemzés

A. A jelen keresetben kifogásolt nemzeti rendelkezésekről

28. Mielőtt megvizsgálom a Bizottság azon kifogásainak megalapozottságát,[15] amelyeket a Görög Köztársaságnak rótt fel, és amelyek a 2005/36 irányelvből eredő kötelezettségeinek megsértésére vonatkoznak, a jelen kereset tárgyát képező nemzeti rendelkezések azonosítása révén meg kell határozni *a jelen kereset terjedelmét*.

13 Ezzel összefüggésben a Bizottság keresete konkrétabban az akkreditáció azon kérelmezőire vonatkozik, akik külföldön szerzett, vagy Görögországban tartott tanfolyamot követően külföldi illetőségű szervezet által kiadott minősítéssel rendelkeznek.

14 Lásd a jelen indítvány 21. pontját. Azt a pontosítást teszem, hogy a Bizottság a keresetlevél jogi alapjaként kizárólag az EUMSZ 49. cikkre hivatkozott, és nem az EUMSZ 45. cikkre, amely kiegészítő jelleggel szerepelt az indokolással ellátott véleményben.

15 A megalapozottságot a jelen indítvány 39. és azt követő pontjaiban vizsgálom majd.

29. A Bizottság ugyanis a keresetlevelében meghatározta a jelen ügy nemzeti jogi hátterét, különösen a 3898/2010. sz. törvénynek és a 109088. sz., módosított miniszteri rendeletnek[16] az eljárást megindító irat időpontjában alkalmazandó változatát[17] említve.

30. A Görög Köztársaság az ellenkérelmében ugyanakkor azt állította, hogy a többek között a közvetítői szakma szabályozásáról szóló 4512/2018. sz. törvény hatálybalépésének következtében a keresetben szereplő valamennyi nemzeti szabály hatályát vesztette, és helyükbe az uniós jognak megfelelő rendelkezések léptek, így a Bizottság által felhozott kifogások „immár értelmüket" vesztették. Többek között azt állította, hogy egyfelől „a 4512/2018. sz. törvény rendelkezései megszüntették […] a közvetítői szakképesítésük akkreditálását kérelmező azon személyeknek a legalább három közvetítői eljárásban való részvételére irányuló kötelezettségét, akik külföldön szerzett oklevéllel vagy akkreditált külföldi illetőségű szervezetben szerzett oklevéllel rendelkeznek", másfelől ezek a rendelkezések módosították a görög közvetítői névjegyzékbe való felvétel feltételeit.[18] A Bizottság ezen érvelését viszonválaszában megismételte.[19]

31. A Bizottság válaszában, kifejezetten a 2005/36 irányelv állítólagos megsértésére vonatkozóan rámutatott egyrészről arra, hogy a keresetlevelében említett kifogások nem veszítették el a tartalmukat, másrészről tájékoztatásra lenne szüksége a 4512/2018. sz. törvény egyes rendelkezéseinek tartalmát, valamint a korábbi szabályok alkalmazásának esetleges fenntartását illetően.[20] Hozzátette, hogy az alperes által hivatkozott „új jogszabályokat is figyelembe véve" mindenképpen a keresetlevelének azon elemeire hivatkozik, amelyek erre a – véleménye szerint a korábbi szabályozás által előidézett – jogsértésre vonatkoznak.

32. A jelen eljárás szóbeli szakasza során a felek lényegében megismételték az álláspontjaikat. Különösen a Görög Köztársaság állította azt, hogy a 4512/2018. sz. törvény 205. cikke, amelynek szövege a Bizottság szerint pontatlan, hatályon kívül helyezte a közvetítésre vonatkozó összes korábbi rendelkezést, amelyekről a görög országgyűlés irattárában található jegyzőkönyv alapján jegyzéket állítottak össze. Egyébiránt a Bizottság, rámutatva arra, hogy a 4512/2018. sz. törvényből eredő rendelkezéseket nem találta a korábbi szabályokkal nyilvánvalóan ellentétesnek, kifejtette, hogy a 2005/36 irányelv alapján a keresetlevelében feltüntetett, a nemzeti rendelkezésekkel szemben általa megfogalmazott kifogások ezekre a 4512/2018. sz. törvényből eredő rendelkezésekre is vonatkoztak.

33. E kérdéssel kapcsolatban *először is* megjegyzem, hogy a Görög Köztársaság nem emelt alakszerű elfogadhatatlansági kifogást a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel szemben. A Bíróság azonban *hivatalból* vizsgálhatja, hogy egy ilyen kereset benyújtásához fennállnak-e az EUMSZ 258. cikkben előírt feltételek. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően különösen a Bíróság eljárási szabályzatának 120. cikkéből következik, hogy a kereset alapjául szolgáló alapvető jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell egységes és érthető módon következniük, és a

16 Úgy látom, hogy a 109088. sz., módosított miniszteri rendelet elsősorban a 3898/2010. sz. törvény 7. cikke (2) bekezdése α) pontjának szövegéből ered.

17 Pontosítom, hogy a Bizottság ezenkívül megemlíti a 123/2011. sz. elnöki rendeletet, azonban ezt a jogi aktust nem érinti a keresetnek a jelen indítvány tárgyát képező része (lásd ezen indítvány 3. pontját).

18 Ezzel kapcsolatban a Görög Köztársaság arra hivatkozott, hogy a 4512/2018. sz. törvény célja „a közvetítői képzés elvégzéséhez szükséges előfeltételek meghatározása által a közvetítőjelöltek képzésének megerősítése. [Az érdekelteknek] rendelkezniük [kell] egy belföldi intézményben szerzett vagy azzal egyenértékű külföldi oklevéllel, de nincs szükség közvetítői eljárásban való tapasztalatszerzésre". Hozzátette, hogy „[e] törvény 203. cikkének (6) bekezdése lehetővé teszi a közvetítők és a más tagállamokban akkreditált közvetítők névjegyzékébe történő felvételt az e tagállamban a közvetítő szakmai tevékenység jogszerű gyakorlásához előírt rendelkezések tiszteletben tartása mellett".

19 Az ez utóbbi viszonválasz értelmében „a 4512/2018. sz. törvény [előtt fennálló,] közvetítésre vonatkozó miniszteri rendeletek e törvény hatálybalépésével hatályukat vesztették".

20 A Bizottság szerint – különösen e törvény 205. cikkéből és 188. cikke (1) bekezdésének α) és β) pontjából – nem következik egyértelműen, hogy a keresetlevelében kifogásolt valamennyi nemzeti szabály hatályát veszítette. Ennélfogva a felrótt kötelezettségszegés a vonatkozó szabályozás reformja ellenére továbbra is fennáll.

keresetlevélben a kérelmeket egyértelműen kell megfogalmazni ahhoz, hogy pontosan megállapítható legyen az uniós jog felrótt megsértésének mértéke, ami elengedhetetlen feltétele annak, hogy az érintett tagállam hasznosan hivatkozhasson a védekezésül felhozott jogalapokra, és hogy a Bíróság megfelelően gyakorolhassa a felülvizsgálatot.[21]

34. Másodszor emlékeztetek arra, hogy a Bíróság számos alkalommal megállapította, hogy a kötelezettségszegés megvalósulását az *indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártakor* a tagállamban fennálló helyzet alapján kell megítélni, és az ezután bekövetkezett változásokat a Bíróság e kötelezettségszegés fennállásának értékelése során nem veheti figyelembe. Így az alperes állam által előadott érveket el kell utasítani, amennyiben a jogszabályoknak egy, az említett határidő lejártát követő, későbbi módosítására vonatkoznak.[22] Ezenkívül nem okafogyott az olyan nemzeti jogszabályra vonatkozó, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, amely továbbra is joghatásokat keletkeztet ezen időpontban, amely az egyetlen releváns időpont a kereset elfogadhatóságának megítélése szempontjából. Azokban az esetekben ugyanis, amikor ezen határidő lejártát követően a kötelezettségszegést megszüntették, továbbra is érdek fűződik az eljárás folytatásához, többek között a kötelezettségszegés következtében különösen azon személyekkel szemben fennálló tagállami felelősség alapjának megállapítása érdekében, akiknek jogaik származnak az említett kötelezettségszegésből.[23]

35. Márpedig a jelen ügyben a Görög Köztársaság által hivatkozott 4512/2018. sz. törvény II. fejezetének rendelkezései 2018. január 17-én,[24] tehát az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő letelte, vagyis 2016. április 26.[25] után, sőt még a jelen kereset 2018. január 4-i benyújtásánál is később léptek hatályba. Mivel a felrótt kötelezettségszegés nyilvánvalóan nem szűnt meg az említett határidő lejáratának napjáig, a Bizottság által kifogásolt rendelkezések ezen időpontot követő módosítása nem fosztja meg a jelen keresetet a tárgyától. Ennélfogva véleményem szerint nincs jelentősége annak, hogy a 4512/2018. sz. törvény teljes egészében hatályon kívül helyezte-e vagy sem a keresetlevélben érintett görög rendelkezéseket, mivel ez a kérdés semmilyen hatással nincs a kereset ezekre vonatkozó részének elfogadhatóságára.

36. *Harmadszor*, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy amennyiben a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban vitatott nemzeti jogszabályokat az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta után módosították, meg kell állapítani, hogy *a Bizottság nem változtatja meg keresetének tárgyát*, ha az előző rendelkezésekkel szembeni kifogásokat az elfogadott módosításokból eredő rendelkezésekre is fenntartja, *feltéve azonban*, hogy megállapításra kerül, hogy a szabályozás két változata lényegében azonos tartalommal bír, így a pert megelőző szakaszban vitatott szabályozás által létrehozott rendszer összességében *fennmaradt*.[26]

21 Lásd többek között: 2010. október 14-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-535/07, EU:C:2010:602, 42. pont); 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815, 49–54. pont); 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 50. pont).

22 Lásd többek között: 2011. július 28-i Bizottság kontra Belgium (C-133/10, nem tették közzé, EU:C:2011:527, 31–39. pont); 2012. október 25-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-557/10, EU:C:2012:662, 24. és 25. pont); 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-237/12, EU:C:2014:2152, 52–55. pont); 2014. december 18-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-640/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2457, 41–44. pont); 2017. május 4-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-274/15, EU:C:2017:333, 41., 47. és 48. pont).

23 Lásd többek között: 2008. április 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-442/06, EU:C:2008:216, 42. pont); 2011. április 7-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-20/09, EU:C:2011:214, 31–42. pont); 2015. április 23-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-376/13, nem tették közzé, EU:C:2015:266, 43. és 45. pont).

24 Az említett (a jelen indítvány 13. és azt követő pontjaiban kivonatosan idézett) rendelkezések e törvény 206. cikke értelmében a közzététele napján léptek hatályba.

25 Azt a pontosítást teszem, hogy a keresetlevélhez mellékelt iratokból kitűnik, hogy a Bizottság az indokolással ellátott vélemény kézhezvételének napjától – amely 2016. február 26. – számított két hónapos határidőt határozott meg a Görög Köztársaság számára a felrótt kötelezettségszegés orvoslására.

26 Lásd ebben az értelemben: 2005. szeptember 22-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-221/03, EU:C:2005:573, 38. és azt követő pontok); 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 27. pont); 2013. március 21-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-197/12, nem tették közzé, EU:C:2013:202, 26. pont); 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-211/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2148, 24. pont).

37. A jelen ügyben úgy tűnik számomra, hogy a Bizottság által a Bíróság előtt a 4512/2018. sz. törvény rendelkezéseire vonatkozóan előterjesztett írásbeli és szóbeli érveket az egyértelműség hiánya, sőt bizonyos kétértelműség jellemzi. A Bizottság ugyanis rámutatott, hogy szándéka szerint a 2005/36 irányelven alapuló kifogások nemcsak a keresetlevélben említett nemzeti szabályozásra, hanem a 4512/2018. sz. törvényre is vonatkoznak, azonban, mivel e tekintetben csak kételyeket vetett fel, nem határozva meg pontosan, hogy ez utóbbi tartalma milyen mértékben egyezik meg a korábbi szabályozással, ami ezt a törvényt is az említett irányelvbe ütközővé teszi.[27] Márpedig véleményem szerint ez a megoldás nem felel meg annak a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak, amely a Bizottság állításainak egyértelműségét és pontosságát követeli meg, amikor ez utóbbi az uniós jogból származó kötelezettségek valamely tagállam általi megszegésének megállapítását kéri[28], és a Bíróságnak nem feladata, hogy pótolja a felperes mulasztásait olyankor, amikor ez utóbbi nem tesz eleget e követelményeknek.[29]

38. Összefoglalva, mivel a görög jognak a Bizottság keresetlevelében szereplő rendelkezései[30] nem vesztették hatályukat az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt, úgy vélem, hogy a jelen kötelezettségszegés iránti kereset az e rendelkezésekre vonatkozó részében nem tekinthető okafogyottnak, és így elfogadhatónak kell minősíteni. Ezzel szemben úgy látom, hogy a keresetlevélben esetlegesen a 4512/2018. sz. törvényből származó rendelkezésekre vonatkozóan előadott kifogásokat a Bizottság nem támasztotta alá kellőképpen ahhoz, hogy azokat a Bíróság – legalábbis a 2005/36 irányelv megsértésére vonatkozóan – figyelembe vehesse, így véleményem szerint ez állítólagos kötelezettségszegés értékelése során ezek az új rendelkezések nem vehetőek figyelembe.

B. A 2005/36 irányelvből eredő kötelezettségek megsértéséről

39. A felek által a jelen eljárásban előadott érvekre tekintettel mindenekelőtt megvizsgálom, hogy a vitatott görög szabályozás a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36 irányelv tárgyi hatálya alá tartozik-e, különösen ezen utóbbi irányelvnek a 2008/52 irányelvvel[31] való kapcsolatának és a jelen indítvány korlátozott tárgyának figyelembevételével[32] (1. szakasz). Mivel véleményem szerint meg kell állapítani a 2005/36 irányelv alkalmazhatóságát, ezt követően azt kell meghatározni, hogy az említett szabályozás megfelel-e ezen irányelvnek (2. szakasz).

27 A Bizottság válaszában és a tárgyaláson egyaránt.

28 A 21. lábjegyzetben hivatkozott ítéleteken túl lásd: Jääskinen főtanácsnok Bizottság kontra Észtország ügyre vonatkozó indítványa (C-39/10, EU:C:2011:770, 32. és azt követő pontok).

29 Mivel a kereset érdemére vonatkozóan a Bizottság feladata, hogy a kötelezettségszegés fennállásának és terjedelmének vizsgálatához szükséges bizonyítékok Bíróság elé terjesztésével bizonyítsa az állítólagos kötelezettségszegést, anélkül hogy bármiféle vélelemre támaszkodhatna (lásd többek között: 2015. október 29-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-589/14, nem tették közzé, EU:C:2015:736, 28. és 32. pont; 2017. június 29-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-126/15, EU:C:2017:504, 70. és 80. pont; 2018. április 12-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-541/16, EU:C:2018:251, 25. pont).

30 Vagyis a 2005/36 irányelv megsértésén alapuló kifogásokkal kapcsolatosan a 3898/2010. sz. törvény és a 109088. sz. módosított miniszteri rendelet rendelkezései.

31 A Görög Köztársaság, mindenekelőtt a Bizottság által felhozott (a letelepedés szabadságára vonatkozó) EUMSZ 49. cikkből és (a belső piaci szolgáltatásokra vonatkozó) 2006/123 irányelv 15. cikkéből eredő kötelezettségek megsértésén alapuló első kifogással szembeni védekezésül (a közvetítés egyes szempontjairól szóló) 2008/52 irányelv rendelkezéseire is, sőt elsősorban ezekre hivatkozott. Emlékeztetek arra, hogy ez a kifogás azonban nem tárgya a jelen célirányos indítványomnak (lásd ezen indítvány 1. és 3. pontját).

32 A keresetlevél szerint a Görög Köztársaság a 2005/36 irányelv alkalmazásával szemben két másik érvre is hivatkozott, az egyik az EUMSZ 51. cikk első bekezdésén (amely a közhatalom valamely tagállamban történő gyakorlásához kapcsolódó tevékenységekre nézve kivételt állapít meg a letelepedés szabadsága alól) alapul, a másik pedig azon alapul, hogy (az említett irányelv 56. cikkének (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően) még nem jelölte ki azt a nemzeti hatóságot, amely hatáskörrel rendelkezik a közvetítők szakmai minősítésének görögországi elismerésére. E két érv elemzésével azonban nem foglalkozom a jelen célirányos indítványomban.

1. A 2005/36 irányelv alkalmazhatóságáról, különösen tekintettel a 2008/52 irányelvre

40. Előzetesen megjegyzem, úgy tűnik, hogy a 2005/36 irányelv alkalmazhatóságának kérdése – különös tekintettel a 2008/52 irányelv tartalmával való kapcsolatára – kizárólag a pert megelőző szakaszban merült fel, még akkor is, ha ez a kérdés abban a jogi aktusban szerepel, amellyel a Bizottság a Bírósághoz fordult. [33]

41. A Bizottság a keresetlevelében előadja, hogy a görög hatóságok az indokolással ellátott véleményre adott válaszukban azzal az érvvel, hogy a közvetítői szakma „szabályozott szakmaként" való minősítése „a 2005/36 irányelv és a későbbi 2008/52 irányelv közötti összefüggéstől függhet", megkérdőjelezték a 2005/36 irányelv alkalmazhatóságát.

42. *Először is* megjegyzem, hogy a keresetlevélből kifejezetten kitűnik, hogy a görög hatóságok nem vitatták a Bizottság azon álláspontját, mely szerint a közvetítői szakma Görögországban a 2005/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „*szabályozott szakmának*" minősül. A Görög Köztársaság nem vonta kétségbe ezt a nézetet a Bíróság előtt. Ezen túlmenően véleményem szerint ez az elemzés az alábbi okok következtében helyes:

43. E rendelkezés szövegéből [34] és a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatából [35] következik, hogy ez a fogalom olyan szakmai tevékenységet jelent, amely gyakorlásának a megkezdését, vagy amelynek gyakorlását nemzeti szabályozás közvetlenül vagy közvetve olyan meghatározott szakmai képesítéssel való rendelkezéstől teszi függővé, amelynek olyan képesítés megszerzését tanúsító okirat felel meg, amelynek célja kifejezetten az azzal rendelkezők adott szakmára való felkészítése. Márpedig a Görögországban szabályozott közvetítői szakma ténylegesen eleget tesz ezeknek a kritériumoknak, mivel e szakma megkezdését többek között a 3898/2010. sz. törvény 6. cikkének 1. és 3. bekezdése [36] szakmai képzettség és a kifejezetten e szakma gyakorlásához szükséges képesítés megszerzésére irányuló megfelelő képzés elvégzésétől teszi függővé. Így tehát a jelen ügyben a 2005/36 irányelv alkalmazandó a 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében.

44. *Másodszor* rámutatok, hogy a keresetlevél szerint a görög hatóságok a pert megelőző eljárásban a 2005/36 irányelv és a 2008/52 irányelv közötti feltételezett kapcsolatra alapított érvelésükkel azt állították, hogy a 2005/36 irányelv hatálya *a szabályozott szakmák „gyakorlására" korlátozódik*. Ezzel együtt az e két jogi aktus között ily módon felállított „összefüggést" a felek nem fejtették ki a Bíróság előtt. Ha jól értem a felvetett problémát, a Bizottság által szolgáltatott információk alapján azt kell meghatározni, hogy a 2008/52 irányelvre tekintettel a 2005/36 irányelv alapján megvalósult harmonizáció milyen mértékben tartalmazza az olyan szabályozott szakmához való hozzáférés feltételeit, mint amilyen a közvetítői szakma Görögországban.

33 A Bizottság keresetlevele szerint ugyanis a görög hatóságok az indokolással ellátott véleményre adott válaszukban e tárgyban kifogást emeltek. Véleményem szerint a Görög Köztársaság sem a Bírósághoz benyújtott ellenkérelmében és viszonválaszában, sem pedig a szóbeli észrevételeiben nem támasztotta alá ezt a kifogást, tekintettel arra, hogy a szóbeli előadás kétségkívül hivatkozott a 2008/52 irányelvre, de csak a 2006/123 irányelvvel összefüggésben, amivel a jelen indítványban nem foglalkozom (lásd a jelen indítvány 31. lábjegyzetét). Márpedig a pert megelőző eljárásban a feleknek lehetőségük van előadni és kidolgozni azt az érvelést, amelyet ezt követően ki kell fejteniük a Bíróság előtt, amennyiben ez utóbbi előtt kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás indul (lásd többek között: a Bíróság elnökének 2018. november 15-i Bizottság kontra Lengyelország végzése, C-619/18, EU:C:2018:910, 24. pont).

34 A 2005/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja a „szabályozott szakma" fogalmát a következőképpen határozza meg: „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. […]".

35 Lásd többek között: 2009. december 17-i Rubino ítélet (C-586/08, EU:C:2009:801, 24. pont); 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 36.–38. pont); 2017. szeptember 21-i Malta Dental Technologists Association és Reynaud ítélet (C-125/16, EU:C:2017:707, 34. és 35. pont).

36 Amely előírja, hogy a közvetítőjelölteknek vizsgát kell tenniük egy vizsgabizottság előtt, amely az akkreditálás előtt megvizsgálja, hogy e jelöltek elegendő ismeretekkel, készségekkel és a képzésre feljogosított szervezeteknél szerzett képesítéssel rendelkeznek-e.

45. Ezzel kapcsolatban emlékeztetek arra, hogy a 2005/36 irányelv az 1. és a 2. cikkének megfelelően megállapítja azokat a szabályokat, amelyek alapján az úgynevezett „fogadó” tagállamokban el kell ismerni a más tagállambeli állampolgárok által egy vagy több, úgynevezett „saját” tagállamban szerzett szakmai képesítéseket az ezen irányelv hatálya alá tartozó szabályozott szakmák valamely másik tagállamban való gyakorlásának megkezdése, illetve gyakorlása céljából.[37]

46. Ami a 2008/52 irányelvnek a 2005/36 irányelv tárgyi hatályának meghatározása céljából történő figyelembevételét illeti, ezt az érvelést azon túl, hogy a relevanciáját a Görög Köztársaság nem bizonyította a Bíróság előtt, mindenképpen megalapozatlannak látom. Egyrészt ugyanis a 2008/52 irányelv nem hivatkozik az ezen irányelvnél korábbi 2005/36 irányelvre.[38] Másrészt tudomásom szerint a Bíróság, figyelembe véve a két jogi aktus tárgya közötti jelentős eltérést,[39]ítélkezési gyakorlatában soha nem állapította meg, hogy lényeges kapcsolat áll fenn ez utóbbiak között. Ezen túlmenően a 2008/52 irányelvnek az elsősorban a közvetítés minőségére vonatkozó,[40] esetlegesen releváns rendelkezései[41] fényében nem látom be, hogy ezek a rendelkezések hogyan befolyásolhatnák a 2005/36 irányelvnek a jelen ügyben való alkalmazhatóságát.

47. Végül, amint arra a Bizottság rámutat, az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a valamely szakma megkezdéséhez szükséges feltételek harmonizációjának hiányában a tagállamoknak joguk van meghatározni az e szakma gyakorlásához szükséges ismereteket és képesítéseket, azonban az e területre vonatkozó hatáskörüket az EUM-Szerződés által biztosított alapszabadságok tiszteletben tartásával kell gyakorolni.[42] A jelen ügyben úgy vélem, hogy a közvetítői tevékenység megkezdésének feltételei jelenleg nem tárgyai uniós szintű harmonizálásnak, különösen nem a 2008/52 irányelv rendelkezései alapján, így továbbra is a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel e feltételek meghatározására, ugyanakkor kötelesek biztosítani, hogy az e tekintetben elfogadott nemzeti rendelkezések ne képezzék e szabadságok tényleges gyakorlásának indokolatlan akadályát.

48. Ennélfogva a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy nemcsak ahhoz nem fér kétség, hogy a közvetítői szakma Görögországban a 2005/36 irányelv értelmében vett „szabályozott szakmának” minősül, hanem ahhoz sem, hogy ezen irányelv tárgyi hatálya alá tartozik. Így azt kell meghatározni, hogy a jelen keresetben kifogásolt nemzeti szabályozás megfelel-e az e jogi aktusban előírt követelményeknek.

37 Lásd még: Sharpston főtanácsnok Brouillard ügyre vonatkozó indítványa (C-298/14, EU:C:2015:408, 28. pont).

38 Például a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv) szóló, 2013. május 21-i 2013/11/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 165., 63. o.) (19) preambulumbekezdésétől és 3. cikkének (2) bekezdésétől eltérően. E tárgyban lásd: a Menini és Rampanelli ügyre vonatkozó indítványom (C-75/16, EU:C:2017:132, 55. és azt követő pontok).

39 Emlékeztetek arra, hogy a 2008/52 irányelv a közvetítés mint a bíróságon kívüli vitarendezés támogatandó módjának egyes szempontjairól szól, míg a 2005/36 irányelv a szakmai képesítések elismeréséről, amint az e jogi aktusok fejezetcímeiből és a céljukat meghatározó első cikkükből kitűnik.

40 Vagyis a 2008/52 irányelvnek a céljait meghatározó (16) preambulumbekezdése és 1. cikke, a „közvetítő” fogalmát meghatározó 3. cikkének b) pontja és a „közvetítés minőségére” vonatkozó 4. cikke. Noha a (16) preambulumbekezdés és e 4. cikk (2) bekezdése felhívja a tagállamokat arra, hogy ösztönözzék a közvetítők képzését a megfelelő minőségű közvetítés támogatása érdekében, az említett irányelvnek ugyanakkor nem célja ez utóbbiak szakmai képesítésének szabályozása. Lásd többek között: Cadiet, L., „Directive n° 2008/52/CE […]”, *Droit processuel civil de l'Union européenne*, LexisNexis, Párizs, 2011, 321. és azt követő oldalak, különösen a 850. pont; Ybarra Bores, A., „The European Union and alternative dispute resolution methods: Directive 2008/52/EC […]”, *Latest developments in EU private international law*, Intersentia, Cambridge, 2011, 175. és azt követő oldalak, különösen a 181. o., valamint Esplugues, C., „Civil and commercial mediation in the EU after the transposition of Directive 2008/52/EC”, *Civil and commercial mediation in Europe*, II. kötet, Intersentia, Cambridge, 2014, 485. és azt követő oldalak, különösen az 516. o.

41 Tekintettel a 2008/52 irányelv és a 2006/123 irányelv kapcsolatára vonatkozóan a Bíróság előtt folytatott vitákra (lásd: a jelen indítvány 31. lábjegyzete).

42 Lásd többek között: 2009. december 10-i Peśla ítélet (C-345/08, EU:C:2009:771, 34. és azt követő pontok); 2013. június 27-i Nasiopoulos ítélet (C-575/11, EU:C:2013:430, 20. pont); 2015. december 17-i X-Steuerberatungsgesellschaft ítélet (C-342/14, EU:C:2015:827, 44. és azt követő pontok).

2. A szóban forgó nemzeti rendelkezéseknek a 2005/36 irányelvvel való összeegyeztethetetlenségéről

49. A *felek által az ügy érdemére vonatkozóan előterjesztett érvekből* kitűnik, hogy a Bizottság azt állítja, hogy a Görög Köztársaság a keresetlevélben említett szabályozás, konkrétabban a 3898/2010. sz. törvénnyel összefüggésben értelmezett 109088. sz., módosított miniszteri rendelet elfogadásával nemcsak a 2005/36 irányelv 13., 14. és 50. cikkét, valamint VII. mellékletét, de ugyanezen szabályozás keretében a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét is megsértette.

50. A Görög Köztársaság arra való hivatkozással cáfolja ezt az érvet,[43] hogy a 4512/2018. sz. törvényből[44] eredő új rendelkezések lényegesen különböznek a keresetlevélben kifogásolt szabályozásban foglaltaktól, amelyek mindegyikét hatályon kívül helyezte ez a törvény. E kérdést illetően emlékeztetek arra, hogy véleményem szerint a fentiekben kifejtett okokból az említett törvény rendelkezéseire nem terjedhet ki a kötelezettségszegés mérlegelése, amelyet a Bíróságnak a jelen ügyben el kell végeznie.[45]

51. Egyebekben rámutatok, hogy az alperes nem foglalt állást a keresetlevélben említett görög szabályozás korábbi változatának az uniós joggal való összeegyeztethetősége kérdésében, jóllehet az a módosítás, amelyre az érvelését alapítja, a Bizottság indokolással ellátott véleményében meghatározott határidő leteltét követően lépett hatályba, így e módosítás elfogadása nem lehet a védekezés hatékony eszköze, amint az a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatból következik.[46] Ráadásul az, hogy az alperes kizárólag az új rendelkezések bevezetésére hivatkozott, egy ilyen eljárási összefüggésben véleményem szerint inkább azt támasztja alá, hogy a nemzeti jogszabályi keret a vonatkozó határidő lejáratának időpontjában ténylegesen nem felelt meg az uniós jognak.[47]

52. Mindenesetre az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően még akkor is a Bíróság feladata a felrótt kötelezettségszegés fennállásának megállapítása, ha az érintett tagállam nem vitatja a kötelezettségszegést.[48]

53. Ezen az alapon megjegyzem, hogy a keresetlevélben szereplő görög jogszabályoknak a 2005/36 irányelvvel való összeegyeztethetetlenségével kapcsolatban a Bizottság különböző kifogásokra hivatkozik, amelyekkel azt rója fel a Görög Köztársaságnak, hogy a közvetítőjelöltekkel szemben előírt egyetemi képesítések elismerésének eljárását *az ezen irányelv 13., 14. és 50. cikkében, valamint a VII. mellékletében nem szereplő követelményekhez* kötötte. Véleményem szerint ez az elemzés *az alábbi okok* miatt pontos.

54. Mindenekelőtt azt a pontosítást teszem, hogy tekintve, hogy a közvetítői szakma – amely Görögországban szabályozott szakma[49] –nem szerepel a 2005/36 irányelvnek a letelepedés szabadságát szabályozó III. címének II. és III. fejezetében, arra az e cím I. fejezetében előírt, a képzés elvégzését tanúsító okiratok elismerésének általános rendszere, közelebbről ezen irányelv 10–14. cikke vonatkozik.[50]

43 Mind az ellenkérelmében, mind a viszonválaszában, mind pedig a szóbeli észrevételeiben.

44 Ezen új rendelkezések tartalmára vonatkozóan lásd a jelen indítvány 13–17. és 30. pontját.

45 Lásd a jelen indítvány 34. és azt követő pontjait.

46 Lásd még a jelen indítvány 34. és azt követő pontjait.

47 Lásd többek között analógia útján: 2016. március 10-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-38/15, nem tették közzé, EU:C:2016:156, 33. és 34. pont); 2016. november 10-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-504/14, EU:C:2016:847, 144. pont).

48 Lásd többek között: 2014. július 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-600/12, nem tették közzé, EU:C:2014:2086, 46. pont); 2017. szeptember 14-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-320/15, EU:C:2017:678, 21. pont); 2018. március 15-i Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítélet (C-575/16, nem tették közzé, EU:C:2018:186, 105. pont).

49 E tárgyban lásd a jelen indítvány 42. és azt követő pontjait.

50 Lásd még: 2017. szeptember 21-i Malta Dental Technologists Association és Reynaud ítélet (C-125/16, EU:C:2017:707, 38. pont).

55. Az említett irányelv 13. cikke rendelkezik ezen elismerés feltételeiről. Különösen e cikk (1) bekezdése írja elő, hogy a fogadó tagállam illetékes hatósága az adott szakma gyakorlásának megkezdését és gyakorlását a tagállam saját állampolgáraira alkalmazottakkal azonos feltételekkel engedélyezi a kérelmezőknek, ha azok rendelkeznek olyan, az ezen irányelv 11. cikke szerinti képzettségi tanúsítvánnyal vagy előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal, amelyet egy másik tagállam erre illetékes hatósága bocsátott ki. [51]

56. A 2005/36 irányelv 14. cikke kétségtelenül hozzáteszi, hogy a 13. cikk nem zárja ki azt, hogy a fogadó tagállam alkalmazkodási időszak letöltéséből vagy alkalmassági vizsga letételéből álló „kompenzációs intézkedéseket" írjon elő azon személyekre vonatkozóan, akik szabályozott szakmai tevékenységet szándékoznak megkezdeni és gyakorolni. Ugyanakkor az említett 14. cikk ezt a lehetőséget az (1) bekezdésében felsorolt helyzetekre korlátozza, az a) pontjában különösen azt az esetet emelve ki, amikor „a kérelmező által elvégzett képzés a fogadó tagállam által megkövetelt, az előírt képesítés megszerzését tanúsító okirat tárgyát képező tantárgyaktól lényegesen eltérő tantárgyakat foglal magában" [52]. A (4) bekezdés a „lényegesen eltérő tantárgyak" [53] fogalmát határozza meg, az (5) bekezdés pedig előírja, hogy az említett lehetőséggel az arányosság elvének tiszteletben tartásával kell élni. [54]

57. Ezenkívül, az említett irányelv 50. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a fogadó tagállam illetékes hatóságai megkövetelhetik azoknak – és véleményem szerint kizárólag azoknak – a dokumentumoknak és igazolásoknak a bemutatását, amelyeket e jogi aktus VII. melléklete felsorol. E melléklet 1. pontjának b) és c) alpontja rámutat, hogy az ez utóbbi rendelkezések alapján meghatározott feltételek teljesülése estén kérhető az ezen alpontokban említett tanúsítványok benyújtása.

58. Márpedig *a jelen ügyben* a 109088. sz., módosított miniszteri rendeletnek a 3898/2010. sz. törvény rendelkezéseivel összefüggésben értelmezett rendelkezései meghaladják a 2005/36 irányelv fent hivatkozott rendelkezéseiben előírt szabályokat.

59. *Először is*, a szóban forgó elismerést olyan, *a megkövetelt igazolások tartalmára vonatkozó előírások* kötik, amelyek véleményem szerint nincsenek összhangban az említett irányelv által bevezetett rendszerrel.

51 Tekintve, hogy e 13. cikk (2) bekezdése arra a különleges helyzetre vonatkozik, amelyben a kérelmezők a szóban forgó szakmát olyan tagállamban gyakorolták, amely nem szabályozta azt.

52 Megjegyzem, hogy az említett (1) bekezdés b) pontja szintén a „lényegesen eltérő tantárgyak" kritériumára hivatkozik.

53 A következők szerint: „olyan [tantárgyak], amelyek tekintetében az ezekkel kapcsolatos ismeretek, szerzett képességek és készségek a szakma gyakorlásához feltétlenül szükségesek, és amelyek tekintetében a migráns által végzett képzés *a tartalom vonatkozásában jelentős eltéréseket* mutat a fogadó tagállamban megkövetelt képzéstől" (kiemelés tőlem).

54 Ezt ezen irányelv (15) preambulumbekezdése is megerősíti, mely szerint: „[a]z általános rendszerben szabályozott szakmák gyakorlásának megkezdéséhez szükséges képzési minimumkövetelmények harmonizációjának hiányában, a fogadó tagállam számára lehetővé kell tenni kompenzációs intézkedés elrendelését. Ennek az intézkedésnek arányosnak kell lennie, és figyelembe kell vennie különösen a kérelmező szakmai gyakorlatát. A tapasztalat azt mutatja, hogy az a követelmény, amely szerint a migránsnak választania kell az alkalmassági vizsga és az alkalmazkodási időszak közül, megfelelő garanciát nyújt a migráns képesítésének szintjére vonatkozóan, ezért az e választási lehetőségtől való eltérést minden esetben a közérdekkel összefüggő feltétlen szükségszerűséggel kell indokolni".

60. A 109088. sz., módosított miniszteri rendelet egyetlen cikke A. szakaszának 2. bekezdésének γ) pontja ugyanis számos olyan adatot sorol fel, amelyet a közvetítőjelöltek által a görög minősítő bizottsághoz benyújtandó igazolásoknak tartalmazniuk kell,[55] és amelyek közül megemlítem azokat az elemeket,[56] amelyek nem felelnek meg az uniós jogalkotó által meghatározott szabályoknak, mivel – véleményem szerint – a 2005/36 irányelv 14. cikkéből, 50. cikkének (1) bekezdéséből és VII. mellékletének 1. pontjából eredő korlátozott értékelési szempontokkal[57] ellentétben nem alkalmasak arra, hogy megfelelően értékelni lehessen az érdekeltek által elvégzett képzések tartalmát.

61. Ezenfelül, amint arra a Bizottság hivatkozik, a Bíróságnak a személyek EUMSZ 45. cikkben biztosított szabad mozgására vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a külföldi okmány egyenértékűségére irányuló vizsgálatnak kizárólag az ezen okmány alapján megkövetelhető ismeretek és képesítések fokának figyelembevételével kell történnie, tekintettel azon tanulmányok jellegére, időtartamára és azon gyakorlati képzésre, amelyre az a jogosult tekintetében feltehetőleg vonatkozik.[58]

62. *Másodszor*, a szóban forgó görög jogszabályok alapján a szakmai képesítések elismeréséhez *kompenzációs intézkedések* kapcsolódnak, amelyek a nemzeti képzéstől való *alapvető eltérések* esetleges meglétének *előzetes értékelése nélkül* kötelezik a közvetítőjelöltek egyik kategóriáját, noha ezen értékelés szükségességét véleményem és a Bizottság szerint a 2005/36 irányelv 14. cikke, és különösen az (1), a (4) és az (5) bekezdésében foglalt, fent említett elemek előírják.

63. A 109088. sz., módosított miniszteri rendelet egyetlen cikke A. szakaszának 5. bekezdése ugyanis előírja, hogy a külföldön szerzett, vagy a Görögországban tartott tanfolyamot követően külföldi illetőségű szervezet által kiadott minősítés egyenértékűségének az elismerését illetően a közvetítői minősítő bizottság olyan körülmények között is elfogadhatja a minősítés egyenértékűségét, amelyek véleményem szerint nem felelnek meg a 2005/36 irányelvben előírt kritériumtípusoknak, és túllépnek az ezen irányelvben a tagállamok illetékes hatóságai számára e területen engedett mérlegelési jogkörön.[59] Kiváltképpen úgy látom, hogy az említett feltételek nem alkalmasak annak előzetes megállapítására, hogy az érdekelt által végzett képzés a fogadó tagállam által előírt képesítés megszerzését tanúsító okirat tárgyát képező tantárgyaktól lényegesen eltérő tantárgyakat foglal magában, így, amint azt ezen irányelv 14. cikke előírja, objektíve szükségesnek tűnik egy olyan kompenzációs intézkedés, amely megszünteti a hiányosságokat.

55 Az említett γ) pont értelmében e közvetítőjelölteknek egyéb igazolások mellett be kell nyújtaniuk „A képzést végző szervezet által kiállított, a közvetítői minősítő bizottságnak címzett, a 3898/2010. sz. törvény 6. cikkének (1) bekezdésében meghatározott” következő elemek „igazolására szolgáló tanúsítványt:” „αα) a képzés teljes időtartama, órákban megadva”, „ββ) a képzési programok tartalma”, „γγ) a képzés helye”, „δδ) a résztvevők száma”; „εε) az oktatók száma és képesítése”, „ζζ) a vizsga és a jelöltek értékelésére irányuló eljárás, valamint az ezen eljárás sértetlenségét biztosító szabályok”.

56 Vagyis konkrétabban: az előző oldalon található lábjegyzetben idézett γ) pont γγ)– ζζ) alpontban előírt négy adat, amelyet a Bizottság a keresetlevélben kifejezetten megemlít.

57 Az e rendelkezésekben szereplő kritériumokra vonatkozóan lásd különösen: Pertek, J., „Consolidation de l’acquis des systèmes de reconnaissance des diplômes par la directive 2005/36 du 7 septembre 2005”, *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, 2008., 126–127. o és Berthoud, F., *La reconnaissance des qualifications professionnelles* – Union européenne et Suisse-*Union européenne*, Dossier de droit européen, 30. sz., Schulthess, Genf, 2016., 306–334. o.

58 Lásd: többek között: 2009. december 10-i Peśla ítélet (C-345/08, EU:C:2009:771, 39. pont); 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 55. pont).

59 Így az említett 5. bekezdés az első albekezdésében előírja, hogy „az [érdekeltnek] *legalább három közvetítői eljárásban* közvetítőként, a közvetítő segítőjeként vagy a felek egyikének tanácsadójaként *való részvétel során szerzett tapasztalatot* [kell igazolnia]”, és hozzáteszi, hogy „[ez a] bizottság *dönthet úgy, hogy további vizsga* teljesítését kéri az érdekelttől”. A második albekezdés lehetővé teszi, hogy az érdekelt mentesüljön az ilyen tapasztalatszerzés bizonyítása alól, amennyiben az „iratainak összességéből nyilvánvalóan kitűnik, hogy folyamatos képzésben vesz részt, és *rendszeresen végez közvetítői tevékenységet, feltéve, hogy minősítését legkésőbb 2012. december 31-ig megszerezte*” (kiemelés tőlem).

64. *Harmadszor*, a Bizottság azt állítja, hogy ugyanezen jogi kereten belül a Görög Köztársaság a *hátrányos megkülönböztetés elvét* is megsértette, amennyiben hatályukban fenntartotta azokat a nemzeti rendelkezéseket, amelyek előírják, hogy az oktatást végző külföldi szervezetek általi minősítés [60] megszerzését követően közvetítőként való akkreditációjukat kérelmező személyeknek legalább három közvetítői eljárásban való részvételt kell igazolniuk, míg azon személyek esetén, akik görög oktatási intézménytől szereztek minősítést, ez a helyzet nem áll fenn.

65. Egyetértek ezzel az állásponttal, mégis úgy vélem, hogy ez a harmadik kifogás a fent említett másodikkal keveredik, mivel ez is a 109088. sz., módosított miniszteri rendelet egyetlen cikke A. szakasza 5. bekezdésének a 2005/36 irányelv figyelembevételével vizsgált tartalmára vonatkozik, és ez utóbbi véleményem szerint önmagában is tartalmazza a szakmai képesítések elismerésével kapcsolatos diszkriminatív jellegű kritériumok tilalmát. [61]

66. *Végül*, a Bizottsággal egyetértve megjegyzem, hogy az *e tárgyban a Görög Köztársaság által a pert megelőző eljárás keretében előadott ellenérvek* hatástalanok. Közelebbről, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata [62] értelmében nincs jelentősége annak, hogy a közigazgatási gyakorlat egyes esetekben esetlegesen lehetővé teszi a 2005/36 irányelvvel összeegyeztethetetlen görög jogszabályok rendelkezéseinek mellőzését, különösen azokat, amelyek a fent említett tapasztalatot követelik meg. [63]

67. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bizottság a jogilag megkövetelt módon bizonyította a Görög Köztársaságnak felrótt kötelezettségszegés fennállását, amennyiben ez a 2005/36 irányelv alapján a 3898/2010. sz. törvénnyel összefüggésben értelmezett 109088. sz., módosított miniszteri rendeletre vonatkozik.

V. Végkövetkeztetés

68. A fenti megfontolások fényében és a jelen ügyben megfogalmazott egyéb kifogások vizsgálatának sérelme nélkül azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

A Görög Köztársaság, mivel az egyetemi képesítések elismerésének eljárását a nemzeti képzéstől való alapvető eltérések esetleges meglétének előzetes értékelése nélkül a megkövetelt bizonyítványok tartalmára vonatkozó további követelményekhez, valamint kompenzációs intézkedésekhez kötötte, nem teljesítette a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 13., 14. és 50. cikkéből, valamint VII. mellékletéből eredő kötelezettségeit.

60 Pontosabban, a külföldön szerzett, vagy a Görögországban tartott tanfolyamot követően akkreditált külföldi illetőségű oktatást végző szervezet által kiadott minősítés.

61 Különösen a 2005/36 irányelv 13. cikkéből következik, hogy a tagállamok illetékes hatóságai kötelesek „a tagállam saját állampolgáraira alkalmazottakkal azonos feltételekkel" lehetővé tenni az olyan szabályozott szakmai tevékenységek megkezdését, mint amilyen a közvetítői tevékenység. Márpedig a 109088. sz., módosított miniszteri rendelet kifogásolt rendelkezései önmagukban alkalmasak arra, hogy más tagállamok állampolgárait jelentősebb mértékben érintsék, mint a saját állampolgárokat, így ebből következően fennáll a veszélye, hogy a más tagállamok állampolgárai hátrányosabb helyzetbe kerülnek, és ezáltal közvetett hátrányos megkülönböztetést szenvednek el.

62 A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy akkor is formálisan módosítsák az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezéseket, ha a tagállami hatóságok a gyakorlatban nem alkalmazzál azokat (lásd többek között: 1997. március 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-197/96, EU:C:1997:155, 14. pont; 2007. július 5-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-522/04, EU:C:2007:405, 70. pont; 2013. október 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-151/12, EU:C:2013:690, 26. és 36. pont).

63 A Bizottság rámutat arra, hogy korlátozott a görög hatóságok lehetősége arra, hogy mellőzzék a tapasztalatra vonatkozó kritériumot, mivel kizárólag azokra az érdekeltekre vonatkozik, akik legkésőbb 2012. december 31-ig megszerezték a közvetítői minősítést (lásd a 109088. sz., módosított miniszteri rendelet egyetlen cikke A. szakasza 5. bekezdésének második albekezdését és a 3898/2010. sz. törvény 2012-ben módosított változata 14. cikkének (2) bekezdését).