Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 13ης Ιουνίου 2024[1]

Υπόθεση C-242/23

Tecno*37
κατά
Ministero dello Sviluppo Economico,
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,
παρισταμένης της:
FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari

[αίτηση του Consiglio di Stato
(Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Οδηγία 2005/36/ΕΚ – Άρθρο 59, παράγραφος 3 – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Άρθρο 25 – Δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων – Εθνική νομοθεσία η οποία απαγορεύει γενικώς στους μεσίτες ακινήτων να ασκούν σε επιχειρηματική βάση τη δραστηριότητα του διαχειριστή κτιρίων – Σχέση μεταξύ της οδηγίας 2005/36 και της οδηγίας 2006/123 – Άρθρο 3 της οδηγίας 2006/123 – Σύγκρουση με άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης – Δεν υφίσταται – Δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 – Επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος – Αναλογικότητα»

1. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ζητεί από το Δικαστήριο διευκρινίσεις ως προς το κατά πόσον συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης η απαγόρευση της παράλληλης και κατ' επάγγελμα άσκησης των δραστηριοτήτων με αντικείμενο τη «mediazione immobiliare» (μεσιτεία ακινήτων) και την «amministrazione di condominio» (διαχείριση κτιρίων επί των οποίων έχουν συσταθεί οριζόντιες ιδιοκτησίες, στο εξής: διαχείριση κτιρίων).

2. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί, μεταξύ άλλων, την ερμηνεία του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36/ΕΚ[2], του άρθρου 25 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ[3] και του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ 2005, L 255, σ. 22), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2013 (ΕΕ 2013, L 354, σ. 132).

[3] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Οδηγία 2005/36

3. Το άρθρο 1 («Αντικείμενο») ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τους κανόνες σύμφωνα με τους οποίους το κράτος μέλος που εξαρτά την ανάληψη ή την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, στην επικράτειά του, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων (στο εξής αναφερόμενο ως το "κράτος μέλος υποδοχής") αναγνωρίζει, για την ανάληψη και την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος, τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη (στο εξής αναφερόμενα ως "κράτη μέλη καταγωγής") δίνοντας στον κάτοχό τους το δικαίωμα να ασκεί εκεί αυτό το επάγγελμα.

[…]»

4. Το άρθρο 2 («Πεδίο εφαρμογής») προβλέπει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του είτε ως αυτοαπασχολούμενος είτε ως μισθωτός, συμπεριλαμβανομένων των ασκούντων ελευθέρια επαγγέλματα.

[…]»

5. Το άρθρο 4 («Αποτελέσματα της αναγνώρισης») ορίζει τα εξής:

«1. Η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων από το κράτος μέλος υποδοχής παρέχει στους δικαιούχους τη δυνατότητα να αποκτήσουν, στο εν λόγω κράτος μέλος, πρόσβαση στο ίδιο επάγγελμα για το οποίο διαθέτουν τα προσόντα στο κράτος μέλος καταγωγής και να το ασκούν στο κράτος μέλος υποδοχής υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και οι υπήκοοί του.

[…]»

6. Κατά το άρθρο 59 («Διαφάνεια»):

«[…]

3. Τα κράτη μέλη εξετάζουν εάν οι απαιτήσεις δυνάμει των νομικών συστημάτων τους για τον περιορισμό της πρόσβασης σε ένα επάγγελμα ή στην άσκησή του στους κατόχους ειδικών επαγγελματικών προσόντων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης επαγγελματικών τίτλων και των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που επιτρέπονται δυνάμει του εν λόγω τίτλου, όπως αναφέρεται στο παρόν άρθρο ως "απαιτήσεις" συνάδουν με τις ακόλουθες αρχές:

α) οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις, άμεσα ή έμμεσα, βάσει ιθαγένειας ή τόπου διαμονής·

β) οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος·

γ) οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

[…]»

2. Οδηγία 2006/123

7. Κατά το άρθρο 3 («Σχέση με άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου»):

«1. Αν οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας έρχονται σε σύγκρουση με διάταξη άλλης κοινοτικής πράξης που ρυθμίζει τις ειδικές πτυχές της πρόσβασης και της άσκησης δραστηριότητας παροχής υπηρεσίας σε ειδικούς τομείς ή ειδικά επαγγέλματα, η διάταξη της άλλης κοινοτικής πράξης υπερισχύει και εφαρμόζεται σ' αυτούς τους ειδικούς τομείς ή τα ειδικά επαγγέλματα.

[…]»

8. Το άρθρο 4 («Ορισμοί») προβλέπει τα εξής:

«[…]

8) ως "επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος" νοούνται οι λόγοι που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων λόγων: δημόσια τάξη· δημόσια ασφάλεια· δημόσια υγεία· προστασία της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων· προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών υπηρεσιών και των εργαζομένων· δικαιοσύνη των εμπορικών συναλλαγών· καταπολέμηση της απάτης· προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος· υγεία των ζώων· διανοητική ιδιοκτησία· διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς· στόχοι κοινωνικής πολιτικής και στόχοι πολιτιστικής πολιτικής·

9) ως "αρμόδια αρχή" νοείται κάθε όργανο ή φορέας που είναι υπεύθυνος σε ένα κράτος μέλος για τον έλεγχο ή τη ρύθμιση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται κυρίως οι διοικητικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων που ενεργούν με την ιδιότητα αυτή, οι επαγγελματικοί σύλλογοι και οι επαγγελματικές ενώσεις ή οργανώσεις, οι οποίες, στο πλαίσιο της νομικής αυτονομίας τους, ρυθμίζουν με συλλογικό τρόπο την πρόσβαση στις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή τους·

[…]».

9. Το άρθρο 25 («Δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων») προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι πάροχοι να μην υπόκεινται σε απαιτήσεις που τους υποχρεώνουν να ασκούν αποκλειστικά συγκεκριμένη δραστηριότητα ή που περιορίζουν την άσκηση από κοινού ή σε εταιρική σχέση διαφορετικών δραστηριοτήτων.

Εντούτοις, οι ακόλουθοι πάροχοι μπορούν να υπόκεινται σε τέτοιες απαιτήσεις:

α) τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα, κατά τον βαθμό που αυτό δικαιολογείται για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας και συμπεριφοράς οι οποίοι ποικίλλουν λόγω της ιδιαιτερότητας του κάθε επαγγέλματος, και που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας τους·

β) οι πάροχοι υπηρεσιών πιστοποίησης, τεχνικού ελέγχου ή δοκιμών, κατά τον βαθμό που αυτό δικαιολογείται για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας τους και της ακεραιότητάς τους.

[…]»

Β. Το ιταλικό δίκαιο

1. Codice civile (Αστικός Κώδικας)

10. Στο κεφάλαιο που αφορά τη συγκυριότητα επί των κτιρίων:

– Το άρθρο 1117 ορίζει τα κοινόχρηστα μέρη του ακινήτου.

– Τα άρθρα 1129 έως 1133 ρυθμίζουν το νομικό καθεστώς του διαχειριστή κτιρίων ο οποίος αποτελεί εντολοδόχο των συγκυρίων.

2. Νόμος 39/1989[4]

11. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, ορίζει τα εξής:

«3. Η άσκηση της δραστηριότητας μεσιτείας είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας παραγωγής, πώλησης, πρακτόρευσης ή προώθησης αγαθών που εμπίπτουν στον ίδιο εμπορικό τομέα για τον οποίο ασκείται η δραστηριότητα μεσιτείας, ή με την ιδιότητα του υπαλλήλου του εν λόγω επιχειρηματία, καθώς και με τη δραστηριότητα που ασκείται από υπάλληλο δημόσιου φορέα ή από υπάλληλο ή συνεργάτη επιχειρήσεων παροχής των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών του άρθρου 4 του νομοθετικού διατάγματος 59, της 26ης Μαρτίου 2010, ή με την άσκηση πνευματικών επαγγελμάτων που εμπίπτουν στον ίδιο εμπορικό τομέα για τον οποίο ασκείται η δραστηριότητα μεσιτείας και, σε κάθε περίπτωση, σε καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων».

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η ένδικη διαφορά και τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Από το 1988 η Tecno*37, επωνυμία με την οποία δραστηριοποιείται ορισμένη ατομική επιχείρηση (φυσικό πρόσωπο), ασκεί σωρευτικά τις δραστηριότητες της διαχείρισης κτιρίων και της μεσιτείας ακινήτων.

[4] Legge 3 febbraio 1989, n. 39. Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (νόμος 39 περί τροποποιήσεων και συμπληρώσεων του νόμου 253 της 21ης Μαρτίου 1958 για τη νομική κατοχύρωση του επαγγέλματος του μεσίτη), της 3ης Φεβρουαρίου 1989 (GURI αριθ. 33, της 9ης Φεβρουαρίου 1989). Η διατύπωσή του τροποποιήθηκε με τον legge n. 37, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018 (νόμο 37 περί διατάξεων για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα της Ιταλίας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ευρωπαϊκός νόμος 2018), της 3ης Μαΐου 2019 (GURI αριθ. 109, της 11ης Μαΐου 2019). Το κείμενο υπέστη περαιτέρω τροποποιήσεις, οι οποίες παρατίθενται στη διάταξη περί παραπομπής. Στις παρούσες προτάσεις παρατίθεται ως έχει σήμερα, κατόπιν της νέας τροποποίησής του το 2021.

13. Στις 17 Μαρτίου 2020, κατόπιν καταγγελίας, το Ministero dello Sviluppo Economico (Υπουργείο Οικονομικής Ανάπτυξης, Ιταλία) κάλεσε το Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bologna (εμπορικό, βιομηχανικό, βιοτεχνικό και γεωργικό επιμελητήριο Μπολόνιας, Ιταλία· στο εξής: CCIAA) να παρέμβει σχετικά με την κατάσταση ενδεχόμενου ασυμβίβαστου και/ή σύγκρουσης συμφερόντων της Tecno*37 [5].

14. Το CCIAA, αφού εξέτασε την υπόθεση [6], έκρινε ότι η δραστηριότητα που ασκούσε η Tecno*37 με αντικείμενο τη διαχείριση κτιρίων δεν ήταν σποραδική και περιστασιακή, αλλά είχε επαγγελματικό, κατ' εξοχήν επιχειρηματικό χαρακτήρα. Δεδομένου ότι η Tecno*37 ήταν επίσης μεσίτρια ακινήτων, το CCIAA έκρινε ότι υφίσταται κατάσταση ασυμβίβαστου κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989.

15. Στις 11 Νοεμβρίου 2020 το CCIAA αποφάσισε: i) να καταχωρίσει στο Repertorio economico amministrativo (διοικητικό και οικονομικό μητρώο εταιριών, Ιταλία· στο εξής: REA) την ατομική επιχείρηση Tecno*37 ως ασκούσα τη δραστηριότητα της διαχείρισης κτιρίων· ii) να απαγορεύσει τη συνέχιση της άσκησης της δραστηριότητας μεσιτείας ακινήτων· και iii) να καταχωρίσει στο REA την παύση της δραστηριότητας της Tecno*37 ως μεσίτριας ακινήτων.

16. Κατά της εν λόγω απόφασης η Tecno*37 άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (διοικητικού δικαστηρίου περιφέρειας Emilia Romagna, Ιταλία), το οποίο την απέρριψε με την απόφαση αριθ. 7/2022 [7].

17. Η Tecno*37 προσέβαλε την πρωτόδικη απόφαση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας). Υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι η αφηρημένη απαγόρευση της σωρευτικής άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας του μεσίτη ακινήτων και της δραστηριότητας του διαχειριστή κτιρίων παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης.

18. Στο πλαίσιο αυτό, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπέβαλε στο Δικαστήριο τρία προδικαστικά ερωτήματα, εκ των οποίων παραθέτω τα δύο τελευταία:

«2) Αντιτίθενται οι αρχές και οι σκοποί του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας [2005/36] (όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία [2013/55]), καθώς και του άρθρου 25, παράγραφος 1, της οδηγίας [2006/123] και, γενικότερα, του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, σε ρύθμιση όπως η ιταλική ρύθμιση του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989, η οποία καθιερώνει προληπτικώς και γενικώς το ασυμβίβαστο μεταξύ της δραστηριότητας μεσιτείας ακινήτων και της δραστηριότητας διαχείρισης κτιρίων, βάσει της παραδοχής και μόνον ότι οι δύο δραστηριότητες ασκούνται από κοινού και, ως εκ τούτου, χωρίς να είναι αναγκαίο να προβαίνουν τα Camere di Commercio (εμπορικά επιμελητήρια) σε οποιονδήποτε εκ των υστέρων έλεγχο ο οποίος να αφορά in concreto το αντικείμενο της μεσιτείας που έλαβε

[5] Δεν αμφισβητείται ότι το CCIAA συνιστά φορέα ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη συλλογική ρύθμιση της πρόσβασης σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών ή της άσκησής τους, κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 9, της οδηγίας 2006/123.

[6] Στο πλαίσιο της εν λόγω υπόθεσης, το CCIAA ζήτησε από την Tecno*37 να διευκρινίσει εάν η δραστηριότητά της ως διαχειρίστριας κτιρίων είχε επιχειρηματικό χαρακτήρα. Ελλείψει απάντησης, προέβη σε σειρά ενεργειών προκειμένου να αποσαφηνίσει την εν λόγω κατάσταση. Η φορολογική αρχή επισήμανε ότι το 2018 ο κύκλος εργασιών της Tecno*37 ως διαχειρίστριας κτιρίων ήταν πολύ υψηλότερος από τον αντίστοιχο κύκλο εργασιών της στον τομέα της μεσιτείας ακινήτων. Κατά το CCIAA, η Tecno*37 πραγματοποιούσε τις εργασίες της μέσω δύο γραφείων στα οποία απασχολούσε τρεις υπαλλήλους και διαχειριζόταν 39 κτίρια.

[7] Κατά το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, το ασυμβίβαστο προέκυψε πρωτίστως από το ύψος των εσόδων της δραστηριότητας διαχείρισης κτιρίων, η οποία ασκούνταν κατά κύριο λόγο σε επιχειρηματική βάση. Υφίσταται ο κίνδυνος να ευνοηθούν αδικαιολόγητα οι κτιριακές μονάδες οι οποίες τελούν υπό διαχείριση σε σχέση με τις λοιπές διαθέσιμες μονάδες και, συνακόλουθα, να παραβιαστούν οι απαιτήσεις ουδετερότητας και αμεροληψίας που χαρακτηρίζουν τον μεσίτη. Ο μεγάλος αριθμός κτιρίων –καθένα από τα οποία αποτελείται από πλείονα διαμερίσματα– τα οποία διαχειρίζεται η Tecno*37 μπορεί να εμποδίσει την αντικειμενική και αμερόληπτη επιλογή κατάλληλων προτάσεων προς όφελος των πελατών της, όταν ο ιδιοκτήτης της Tecno*37 ασκεί παράλληλα τη δραστηριότητα της μεσιτείας ακινήτων.

χώρα, και χωρίς τούτο να δικαιολογείται από ειδικά προσδιορισμένο και τεκμηριωμένο ["]επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος["] ή, εν πάση περιπτώσει, χωρίς να αποδεικνύεται η αναλογικότητα του προβλεπόμενου γενικού ασυμβίβαστου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό;

3) Εν πάση περιπτώσει, μπορεί ο μεσίτης ακινήτων να ασκεί επίσης τη δραστηριότητα του διαχειριστή κτιρίων, πλην της περιπτώσεως στην οποία επιδιώκει την πώληση ή την αγορά του κτιρίου το οποίο διαχειρίζεται, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή θα προέκυπτε σύγκρουση συμφερόντων;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

19. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο Δικαστήριο στις 18 Απριλίου 2023.

20. Η Tecno*37, το CCIAA, η Τσεχική, η Ιρλανδική και η Ιταλική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις. Άπαντες (πλην της Τσεχικής Κυβέρνησης), καθώς και η Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari (FIMAA) και η Γαλλική Κυβέρνηση, μετείχαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 9ης Απριλίου 2024.

21. Κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, οι προτάσεις θα περιοριστούν στα δύο τελευταία προδικαστικά ερωτήματα.

IV. Εκτίμηση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

1. Περιεχόμενο της εθνικής νομοθεσίας

22. Η ιταλική νομοθεσία ορίζει με πολύ ευρεία διατύπωση ότι η δραστηριότητα μεσιτείας «είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας παραγωγής, πώλησης, πρακτόρευσης ή προώθησης αγαθών που εμπίπτουν στον ίδιο εμπορικό τομέα για τον οποίο ασκείται η δραστηριότητα μεσιτείας».

23. Η κατηγορία της «δραστηριότητας μεσιτείας» περιλαμβάνει τη μεσιτεία ακινήτων. Κατά συνέπεια, ο μεσίτης ακινήτων δεν μπορεί να ενεργεί ταυτόχρονα ως διαχειριστής κτιρίων, δεδομένου ότι η τελευταία συνεπάγεται την πρακτόρευση αγαθών του ίδιου εμπορικού τομέα[8].

24. Κατά το αιτούν δικαστήριο, το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989 «διασφαλίζει την προστασία του καταναλωτή μέσω της πρόβλεψης ρήτρας με την οποία αποτρέπεται τυχόν πραγματική σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ του μεσίτη και του αντικειμένου της μεσιτείας. […] Το ασυμβίβαστο […] απαγορεύε[ι] σε ένα πρόσωπο να είναι παράλληλα μεσίτης [ο οποίος κατά τον ορισμό του codice civile (Αστικού Κώδικα) τηρεί ίσες αποστάσεις έναντι των συμβαλλομένων] και συμβαλλόμενος (υπό ουσιαστική έννοια, ως παραγωγός ή έμπορος αγαθών

[8] Οι διαχειριστές κτιρίων ενεργούν ως πράκτορες των συγκυρίων, κατά το άρθρο 1131 του ιταλικού Codice Civile (Αστικού Κώδικα), καθόσον διαχειρίζονται τα κοινόχρηστα μέρη των κτιρίων, όπως ορίζονται στο άρθρο 1117 του εν λόγω Κώδικα. Η Tecno*37 επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το επίμαχο ασυμβίβαστο είναι, στην πραγματικότητα, πολύ ευρύτερο (ήτοι υπερβαίνει το ασυμβίβαστο που απορρέει από τη σύνδεση μεταξύ της μεσιτείας και της διαχείρισης κτιρίων), ως εκ τούτου δε, εκτείνεται σε όλες τις άλλες δραστηριότητες που εμπίπτουν στη γενική διατύπωση του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989.

ή υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο της δραστηριότητας μεσιτείας· ή υπό τυπική έννοια, ως πράκτορας των εν λόγω αγαθών). Σε κάθε περίπτωση, το ασυμβίβαστο περιορίζεται στις επιχειρηματικές δραστηριότητες» [9].

2. Εφαρμογή της οδηγίας 2005/36

25. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να προβεί στην ερμηνεία του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36. Κατά το εν λόγω άρθρο, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξετάζουν εάν οι απαιτήσεις δυνάμει των νομικών συστημάτων τους για τον περιορισμό της πρόσβασης σε ένα επάγγελμα ή στην άσκησή του στους κατόχους ειδικών επαγγελματικών προσόντων συνάδουν με ορισμένες αρχές [10].

26. Η διάταξη αυτή εντάσσεται στην οδηγία σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, προϋποθέτει ότι τα επαγγελματικά προσόντα τα οποία αποκτήθηκαν σε ορισμένο κράτος μέλος (καταγωγής) θα αναγνωριστούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σε άλλο κράτος μέλος (υποδοχής).

27. Η εν λόγω διαπίστωση επιρρωνύεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36: η οδηγία αυτή «εφαρμόζεται σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του είτε ως αυτοαπασχολούμενος είτε ως μισθωτός […]».

28. Στη διαφορά επί της οποίας καλείται να αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο, δεν υφίσταται περίπτωση τέτοιας φύσεως: αντιθέτως, τίθεται το ζήτημα του κατά πόσον ένας Ιταλός υπήκοος μπορεί να ασκεί στην Ιταλία παράλληλα τις δραστηριότητες του μεσίτη ακινήτων και του διαχειριστή κτιρίων.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, ελλείψει οποιουδήποτε διασυνοριακού στοιχείου (ήτοι χωρίς να υφίσταται υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα σε άλλο κράτος μέλος), εκτιμώ ότι η οδηγία 2005/36 δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση.

Β. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

30. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο διευκρινίσεις ως προς τη συμβατότητα της ιταλικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης, υπό τις εξής προϋποθέσεις [11]:

– Το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989 τιμωρεί, προληπτικώς και γενικώς, το ασυμβίβαστο μεταξύ της δραστηριότητας μεσιτείας ακινήτων και της δραστηριότητας διαχείρισης κτιρίων, βάσει της παραδοχής και μόνον ότι οι δύο δραστηριότητες ασκούνται από κοινού.

[9] Σημείο 1[6] της διάταξης περί παραπομπής.

[10] Οι εν λόγω απαιτήσεις: α) δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις, άμεσα ή έμμεσα, βάσει ιθαγένειας ή τόπου διαμονής· β) πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος· γ) πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

[11] Αποτυπώνονται στη γραμματική διατύπωση του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος. Βλ., ωστόσο, σημεία 44 έως 46 των παρουσών προτάσεων.

– Το ασυμβίβαστο το οποίο είναι διατυπωμένο με τον τρόπο αυτόν δεν καθιστά αναγκαίο να προβαίνουν τα εμπορικά επιμελητήρια σε οποιονδήποτε εκ των υστέρων έλεγχο ο οποίος να αφορά in concreto το αντικείμενο της μεσιτείας που έλαβε χώρα.

– Το ασυμβίβαστο δεν δικαιολογείται από ειδικά προσδιορισμένο και τεκμηριωμένο επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, χωρίς, εν πάση περιπτώσει, να αποδεικνύεται η αναλογικότητα «του προβλεπόμενου γενικού ασυμβίβαστου» σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

31. Οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης ως προς την ερμηνεία των οποίων ζητεί διευκρινίσεις το αιτούν δικαστήριο είναι το άρθρο 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36, το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 και, «γενικότερα», το άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

32. Από τους κανόνες αυτούς, έχω ήδη αποκλείσει την εφαρμογή, εν προκειμένω, του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36. Όσον αφορά τους άλλους δύο κανόνες, υπενθυμίζω ότι η «ταυτόχρονη εξέταση ενός εθνικού μέτρου υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 και υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ […] θα ισοδυναμούσε με την καθιέρωση κατά περίπτωση εξετάσεως, βάσει του πρωτογενούς δικαίου, με αποτέλεσμα να διακυβεύεται η στοχοθετημένη εναρμόνιση που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία» [12].

33. Η εν λόγω νομολογία συνάδει με προηγούμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου, με τις οποίες έχει κριθεί ότι, «όταν ένα ζήτημα ρυθμίζεται κατά τρόπο εναρμονισμένο στο επίπεδο της Ένωσης, κάθε σχετικό εθνικό μέτρο πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων του εν λόγω μέτρου εναρμονίσεως» [13]. Ειδικότερα, το Δικαστήριο δίνει γενική προτεραιότητα στην οδηγία 2006/123, καθόσον έκρινε ότι, όταν ένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, παρέλκει η εξέτασή του και υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ [14].

34. Επομένως, η ανάλυση πρέπει να περιοριστεί στο άρθρο 25 της οδηγίας 2006/123, το οποίο εντάσσεται στο κεφάλαιο V («Ποιότητα των υπηρεσιών») που περιέχει τους κανόνες για τις δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων. Η ερμηνεία του είναι λυσιτελής, έστω και αν η κατάσταση η οποία αποτελεί αντικείμενο της προδικαστικής παραπομπής είναι αμιγώς εσωτερική [15].

35. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει ερμηνεύσει ένα άλλο άρθρο (το άρθρο 24) του ίδιου κεφαλαίου V της οδηγίας 2006/123 όσον αφορά μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι το εν λόγω άρθρο εμποδίζει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία επιβάλλει απόλυτη απαγόρευση στους ασκούντες νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα να προβαίνουν σε αυτόκλητη προσέγγιση πελατών [16].

[12] Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 96).

[13] Απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2017, VCAST (C-265/16, EU:C:2017:913, σκέψη 26).

[14] Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-729/17, EU:C:2019:534, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[15] Παραπέμπω στις προτάσεις μου της 14ης Μαρτίου 2024 στην υπόθεση FA.RO. di YK & C. (C-16/23, EU:C:2024:240, σημείο 41), στις οποίες εξέθεσα με ποιον τρόπο, «[ε]ντούτοις, η διαπίστωση ότι η επίμαχη κατάσταση είναι αμιγώς εσωτερική δεν επηρεάζει τη δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή σε κατάσταση της οποίας τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους». Στο πλαίσιο αυτό μνημόνευσα, όσον αφορά τις διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, τις αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψεις 99 έως 110), της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Cali Apartments (C-724/18 και C-727/18, EU:C:2020:743, σκέψη 56), και της 20ής Απριλίου 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, σκέψη 40).

[16] Απόφαση της 5ης Απριλίου 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208, διατακτικό).

36. Το άρθρο 25 της οδηγίας 2006/123, το οποίο αφορά τις δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων, περιέχει μια γενική αρχή η οποία μετριάζεται από ορισμένες εξαιρέσεις:

– Η γενική αρχή είναι ότι οι πάροχοι υπηρεσιών δεν πρέπει να υπόκεινται σε απαιτήσεις που τους υποχρεώνουν να ασκούν αποκλειστικά συγκεκριμένη δραστηριότητα ή που περιορίζουν την άσκηση από κοινού ή σε εταιρική σχέση διαφορετικών δραστηριοτήτων.

– Η κρίσιμη εξαίρεση εν προκειμένω αφορά τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα [17]. Το καθεστώς τους ενδέχεται να μην τηρεί τη γενική αρχή, ήτοι την ελευθερία άσκησης δραστηριοτήτων πολλαπλών ειδικοτήτων: α) εάν αυτό δικαιολογείται για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας και συμπεριφοράς που είναι σύμφυτοι με την ιδιαιτερότητα του κάθε επαγγέλματος· και β) είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των προσώπων που ασκούν το εν λόγω επάγγελμα [18].

37. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν στους μεσίτες ακινήτων (όταν το εν λόγω επάγγελμα είναι νομοθετικώς κατοχυρωμένο) αυστηρότερους περιορισμούς όσον αφορά την από κοινού άσκηση άλλων δραστηριοτήτων. Τούτο συμβαίνει στην Ιταλία.

38. Ωστόσο, η εν λόγω δυνατότητα δεν είναι απαλλαγμένη αιρέσεων. Μολονότι είναι περιττή η προσφυγή στο πρωτογενές δίκαιο, δεδομένου ότι αρκεί η ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 προκειμένου να δοθεί απάντηση στο αιτούν δικαστήριο [19], εντούτοις, αξίζει να επισημανθεί ότι οι περιορισμοί των θεμελιωδών ελευθεριών μπορούν να θεωρηθούν δικαιολογημένοι, εάν στηρίζονται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και, σε καταφατική περίπτωση, εάν δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών μέτρου [20].

39. Εντούτοις, το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123 επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν, όσον αφορά τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα, απαιτήσεις που περιορίζουν την άσκηση δραστηριοτήτων πολλαπλών ειδικοτήτων μόνον εφόσον πληρούνται δύο απαιτήσεις, οι οποίες, στην πραγματικότητα, συμπίπτουν με εκείνες των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ.

40. Επομένως, θα αναλύσω το επίμαχο εθνικό μέτρο υπό το διττό αυτό πρίσμα.

[17] Δεν αμφισβητείται ότι στην Ιταλία η μεσιτεία ακινήτων αποτελεί νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα. Τούτο προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, η οποία παραπέμπει στην ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με συστάσεις μεταρρύθμισης για την κανονιστική ρύθμιση των επαγγελματικών υπηρεσιών (COM/2016/0820 final). Στο σημείο II.6 της εν λόγω ανακοίνωσης σχετικά με τους μεσίτες ακινήτων, επισημαίνεται ότι το επάγγελμα είναι νομοθετικώς κατοχυρωμένο σε δεκατέσσερα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Ιταλίας.

[18] Κατά την αιτιολογική σκέψη 101 της οδηγίας 2006/123, κατ' αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται «[…] [προς] το συμφέρον των αποδεκτών, και ιδίως των καταναλωτών, […] η δυνατότητα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες πολλαπλών ειδικοτήτων και ότι οι περιορισμοί εν προκειμένω περιορίζονται κατά τον βαθμό που απαιτείται, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αμεροληψία, η ανεξαρτησία και η ακεραιότητα των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων».

[19] Κατά την αιτιολογική σκέψη 2 και 5 της οδηγίας 2006/123, σκοπός της τελευταίας είναι ακριβώς η εξάλειψη των περιορισμών της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών.

[20] Αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 2014, Digibet και Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, σκέψη 22), και της 24ης Ιανουαρίου 2013, Stanleybet κ.λπ. (C-186/11 και C-209/11, EU:C:2013:33, σκέψη 27).

1. Δικαιολόγηση του περιορισμού

41. Το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123 συγκαταλέγει, μεταξύ των *δικαιολογητικών λόγων* που καθιστούν δυνατό τον περιορισμό της ταυτόχρονης άσκησης δραστηριοτήτων πολλαπλών ειδικοτήτων, τους λόγους οι οποίοι αποσκοπούν στην εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας και συμπεριφοράς που ισχύουν ειδικά για κάθε νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα.

42. Η Ιταλική Κυβέρνηση εξηγεί ότι η απαγόρευση της παράλληλης άσκησης των επαγγελμάτων του μεσίτη ακινήτων και του διαχειριστή κτιρίων δικαιολογείται από την προστασία των καταναλωτών και τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας του νομοθετικώς κατοχυρωμένου επαγγέλματος (του μεσίτη).

43. Στην εξήγηση αυτή προσθέτει ότι χωρίς το ασυμβίβαστο θα υφίστατο ο κίνδυνος να ευνοηθούν αδικαιολόγητα οι ιδιοκτήτες των κτιρίων τα οποία τελούν υπό τη διαχείριση του προσώπου το οποίο παράλληλα είναι μεσίτης ακινήτων, εις βάρος άλλων ιδιοκτητών που προσφέρουν τα ακίνητά τους στην αγορά. Ο μεσίτης ακινήτων ο οποίος δεν υπόκειται στον περιορισμό θα μπορούσε να κατευθύνει τους υποψήφιους αγοραστές προς τα ακίνητα τα οποία διαχειρίζεται ο ίδιος.

44. Ωστόσο, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) δεν φαίνεται να δέχεται την εν λόγω εξήγηση. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε ρύθμιση, όπως η ιταλική, η οποία καθιερώνει προληπτικώς και γενικώς το ασυμβίβαστο «χωρίς τούτο να δικαιολογείται από ειδικά προσδιορισμένο και τεκμηριωμένο “επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος”» [21].

45. Εάν ίσχυε αυτό (ήτοι εάν δεν υπήρχε δικαιολογητικός λόγος δημοσίου συμφέροντος), το ερώτημα θα οδηγούσε, αφ’ εαυτού, σε αρνητική απάντηση. Το πρώτο και απαραίτητο στοιχείο από τα στοιχεία που απαιτεί το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123 απουσιάζει.

46. Εντούτοις, η διατυπωθείσα κρίση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα όσων εκθέτει το εν λόγω δικαστήριο στα σημεία 13 και 14 της διάταξής του περί παραπομπής. Στις εν λόγω σκέψεις το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται:

– στις δυσμενείς συνέπειες που ενδέχεται να έχει η ταυτόχρονη άσκηση των δύο δραστηριοτήτων στην αμεροληψία του μεσίτη ακινήτων [22]·

– στην προστασία του καταναλωτή η οποία θα μπορούσε να διασφαλιστεί καλύτερα με την «πρόβλεψη ρήτρας για την αποτροπή οποιασδήποτε σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ του μεσίτη και του αντικειμένου της μεσιτείας».

[21] Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, in fine.

[22] Κατά το αιτούν δικαστήριο, θα μπορούσε να διακυβευθεί η αμεροληψία του μεσίτη ακινήτων ο οποίος ασκεί ταυτόχρονα τη δραστηριότητα του διαχειριστή κτιρίων. Η διαχείριση μεγάλου αριθμού πολυκατοικιών θα μπορούσε να τον οδηγήσει στο να κατευθύνει τους υποψήφιους αγοραστές προς τα ακίνητα τα οποία διαχειρίζεται, εις βάρος άλλων εξίσου ελκυστικών ευκαιριών στέγασης.

47. Θεωρητικώς, η διασφάλιση της αμεροληψίας του μεσίτη μέσω ενός συστήματος πρόληψης ασυμβίβαστων μπορεί να δικαιολογηθεί όταν στους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας και συμπεριφοράς του εν λόγω (νομοθετικώς κατοχυρωμένου) επαγγέλματος περιλαμβάνεται η τήρηση ίσων αποστάσεων έναντι των συμβαλλομένων, η οποία τίθεται σε κίνδυνο από την από κοινού άσκηση άλλων δραστηριοτήτων.

48. Όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών, έχω ήδη επισημάνει τον τρόπο με τον οποίο η αιτιολογική σκέψη 101 της οδηγίας 2006/123 συνδέει την παροχή υπηρεσιών πολλαπλών ειδικοτήτων (και τους ενδεχόμενους περιορισμούς για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων) με το «συμφέρον των αποδεκτών, και ιδίως των καταναλωτών». Ο εν λόγω σύνδεσμος ενυπάρχει, εξάλλου, στο άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123, το οποίο συγκαταλέγει την προστασία των καταναλωτών στους επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος [23].

49. Επομένως, δεν εμποδίζεται, κατ' αρχήν, ορισμένο κράτος μέλος να επικαλεστεί αμφότερους τους προαναφερθέντες λόγους ως δικαιολογητικούς λόγους βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123.

50. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο έχει τον τελευταίο λόγο ως προς το εάν δικαιολογείται, βάσει του εθνικού δικαίου, η απαγόρευση της παράλληλης άσκησης των δύο δραστηριοτήτων. Σε καταφατική περίπτωση, το πρόβλημα δεν έγκειται τόσο στην αφηρημένη δικαιολόγηση ενός περιοριστικού καθεστώτος όσο στο κατά πόσον τούτο βαίνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού του μέτρου.

α) Αναγκαιότητα και αναλογικότητα του περιορισμού

51. Η Tecno*37 αμφισβητεί τη νομιμότητα του μέτρου υπό το πρίσμα της αναγκαιότητας και της αναλογικότητάς του. Υποστηρίζει ότι οι σκοποί της προστασίας των καταναλωτών και της διασφάλισης της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των μεσιτών ακινήτων θα μπορούσαν να επιτευχθούν με λιγότερο δραστικά μέτρα. Αρκεί να περιοριστεί η απαγόρευση στις περιπτώσεις κατά τις οποίες για το ίδιο ακίνητο ο μεσίτης ενεργεί ταυτόχρονα ως μεσίτης και ως διαχειριστής του κτιρίου.

52. Στις γραπτές παρατηρήσεις τους, τόσο η Επιτροπή όσο και η Τσεχική Κυβέρνηση υιοθετούν, κατ' ουσίαν, την ίδια άποψη [24].

53. Το Δικαστήριο έκρινε «ότι κράτος μέλος το οποίο επικαλείται [...] την εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, προκειμένου να αποδείξει ότι η απαγόρευση δραστηριοτήτων πολλαπλών ειδικοτήτων την οποία θέσπισε είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας [των ασκούντων νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα], πρέπει να παράσχει συγκεκριμένα στοιχεία ικανά να στηρίξουν την επιχειρηματολογία του» [25].

[23] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Tecno*37 υποστήριξε ότι η μεσιτεία ενός προσώπου το οποίο είναι ταυτόχρονα διαχειριστής κτιρίων συνεισφέρει, προς όφελος των καταναλωτών, εμπειρία σχετικά με τα προβλήματα που ενδέχεται να ανακύψουν όσον αφορά τα κοινόχρηστα μέρη του προς αγορά ακινήτου.

[24] Σημεία 11 και 65, αντίστοιχα, των γραπτών παρατηρήσεων της Τσεχικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής.

[25] Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές) [C-384/18, EU:C:2020:124, στο εξής: απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές), σκέψη 48], η οποία παραπέμπει στην απόφαση της 4ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-377/17, EU:C:2019:562, σκέψη 74). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι διάδικοι και οι παρεμβαίνοντες συζήτησαν εκτενώς τις επιπτώσεις τους εν προκειμένω.

54. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν επικαλείται, κατά τη γνώμη μου, τα εν λόγω «συγκεκριμένα στοιχεία». Αντιθέτως, η επιχειρηματολογία της φαίνεται, εν τέλει, να συνδέει το ασυμβίβαστο της από κοινού άσκησης αμφότερων των δραστηριοτήτων με την ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων in concreto και όχι in abstracto. Μολονότι προβάλλει επιχειρήματα [26] υπέρ της προληπτικής καθιέρωσης ασυμβίβαστου η οποία απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989, εντούτοις, οι παρατηρήσεις της μετριάζουν, ή και αναιρούν, το γενικό πεδίο εφαρμογής του εν λόγω ασυμβίβαστου, διότι:

– υπενθυμίζει ότι η απαγόρευση αποσκοπεί στο να αποτρέψει το ενδεχόμενο ο μεσίτης ακινήτων να κατευθύνει τους υποψήφιους αγοραστές προς ακίνητα στα οποία ενεργεί ως διαχειριστής, παραβλέποντας άλλες εξίσου ελκυστικές ευκαιρίες στέγασης [27]·

– υποστηρίζει ότι, κατά την κοινή λογική και πείρα, οσάκις ένα από τα υπό διαχείριση διαμερίσματα τίθεται προς πώληση, εάν ο μεσίτης ακινήτων είναι παράλληλα και διαχειριστής του κτιρίου, υφίσταται in concreto κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων.

55. Επαναλαμβάνω ότι οι εν λόγω ισχυρισμοί φαίνεται να μεταβάλλουν τη φύση της γενικευμένης απαγόρευσης που περιέχει ο νόμος 39/1989, αντικαθιστώντας την με άλλη απαγόρευση μικρότερης έντασης, η οποία εστιάζει στην in concreto σύγκρουση συμφερόντων που προκαλεί (ή δύναται να προκαλέσει) η από κοινού άσκηση των δύο δραστηριοτήτων, *όταν αμφότερες ασκούνται σε σχέση με το ίδιο ακίνητο*.

56. Απόδειξη της εν λόγω μεταβολής (η γενικευμένη απαγόρευση θα εξαλειφθεί, καθόσον θα αντικατασταθεί από εκείνη της αποτροπής σύγκρουσης συμφερόντων σε σχέση με το ίδιο ακίνητο) είναι ότι η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το ενδεχόμενο ασυμβίβαστο μεταξύ της δραστηριότητας του μεσίτη και της δραστηριότητας του διαχειριστή κτιρίων δεν πρέπει να εκτιμάται βάσει ενός εκ των προτέρων καθορισμένου κριτηρίου, αλλά, αντιθέτως, βάσει κατά περίπτωση εκτίμησης, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων κάθε περίπτωσης, προκειμένου να αποτραπεί μια πραγματική σύγκρουση συμφερόντων [28].

57. Στο ίδιο πνεύμα, προσθέτει ότι οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούσαν να αποδείξουν ότι δεν υφίσταται in concreto «το προαναφερθέν ασυμβίβαστο, προσκομίζοντας έγγραφα [δυνάμενα να αποδείξουν] ότι οι εν λόγω δραστηριότητες ασκούνται σε διαφορετικό πρακτικό και συγκεκριμένο πλαίσιο, ανεξαρτήτως του εάν ασκούνται σε επιχειρηματική βάση ή ως επαγγελματική δραστηριότητα» [29].

58. Η εν λόγω προσέγγιση της Ιταλικής Κυβέρνησης συμπίπτει εν μέρει με την προσέγγιση που υιοθέτησε στο παρελθόν η Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Αρχή προστασίας του ανταγωνισμού και της αγοράς, Ιταλία) στη γνωμοδότηση αριθ. AS1173 της 18ης Φεβρουαρίου 2015 σχετικά με την τροποποίηση του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/1989 [30].

59. Κατά την εν λόγω Αρχή, η γενικευμένη απαγόρευση ήταν «δυσανάλογη και μη αναγκαία για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας του μεσίτη κατά την άσκηση της δραστηριότητάς του». Πρόσθεσε ότι, «προκειμένου να διαφυλαχθεί η ανεξαρτησία και η

[26] Σημεία 44, 45, 47 και 48 των γραπτών παρατηρήσεών της.

[27] Συναφώς, παραπέμπει στην απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου επί της διαφοράς της κύριας δίκης.

[28] Σημείο 54 των γραπτών παρατηρήσεων της Ιταλικής Κυβέρνησης.

[29] Σημείο 55 των γραπτών παρατηρήσεων της Ιταλικής Κυβέρνησης.

[30] Γνωμοδότηση η οποία επισυνάπτεται ως παράρτημα στις γραπτές παρατηρήσεις της Tecno*37.

αμεροληψία του μεσίτη, φαίνεται επαρκής η απαγόρευση της άσκησης της δραστηριότητάς του μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μπορεί να διακυβευθεί η ανεξαρτησία του και η ιδιότητά του ως τρίτου στη σχέση μεσιτείας, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο μεσίτης συνδέεται με έναν εκ των συμβαλλομένων με σχέση υποταγής, εξάρτησης ή πρακτόρευσης».

60. Ωστόσο, εάν η ιταλική έννομη τάξη ήθελε ερμηνευθεί κατ' αυτόν τον τρόπο [31], μόνον η αποτροπή in concreto συγκρούσεων συμφερόντων [32] θα μπορούσε να δικαιολογήσει το επίμαχο ασυμβίβαστο. Αντιθέτως, οι εν λόγω συγκρούσεις δεν ανακύπτουν όταν, ακόμη και στην περίπτωση ακινήτων, ο μεσίτης δεν ασκεί σωρευτικά το καθήκον του διαχειριστή κτιρίων όσον αφορά τα εν λόγω ακίνητα.

61. Στον ίδιο αυτόν βαθμό, εάν, εν τέλει, σκοπός είναι η αποτροπή της ενδεχόμενης σύγκρουσης συμφερόντων όσον αφορά, ειδικότερα, την αγορά ακινήτου, η προληπτική και απόλυτη απαγόρευση στερείται ερείσματος και δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Επαναλαμβάνω ότι η γενική απαγόρευση καθίσταται δυσανάλογη εάν με αυτή σκοπείται η αναχαίτιση των μεμονωμένων συγκρούσεων συμφερόντων οι οποίες, εξ ορισμού, μπορούν να ανακύψουν όταν η διαχείριση και η μεσιτεία συμπίπτουν στο ίδιο ακίνητο.

62. Δεδομένου ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα διατυπώθηκε με τον τρόπο που ήδη περιγράφηκε, τα προεκτεθέντα με οδηγούν στο να προτείνω καταφατική απάντηση.

63. Ο περιορισμός του ασυμβίβαστου στις ενδεχόμενες συγκρούσεις συμφερόντων οι οποίες μπορεί να ανακύψουν όταν η διαχείριση και η μεσιτεία συμπίπτουν στο ίδιο ακίνητο συνεπάγεται ότι ο έλεγχος των ασυμβίβαστων δραστηριοτήτων στηρίζεται σε εκτιμήσεις ad casum και όχι σε γενικευμένη απαγόρευση, όπως η επίμαχη εν προκειμένω.

64. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν μπορεί να αναθέσει στα CCIAA το έργο να ελέγχουν την ουδετερότητα της εκάστοτε συναλλαγής, προκειμένου να εκτιμήσουν εάν υφίσταται σύγκρουση συμφερόντων σε περίπτωση ενδεχόμενης άσκησης αμφότερων των δραστηριοτήτων στο ίδιο ακίνητο [33].

65. Ωστόσο, φρονώ ότι το εν λόγω έργο δεν παρουσιάζει ανυπέρβλητες δυσκολίες, εάν ο εθνικός νομοθέτης λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Ένα από τα μέτρα αυτά έχει ήδη ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο, επιβάλλει δε να αναγράφεται στις πράξεις αγοραπωλησίας ακινήτων η μεσολάβηση μεσίτη

[31] Δεν είναι αυτονόητο ότι η εν λόγω ερμηνεία είναι η μόνη ή η πλέον σύμφωνη με το γράμμα του ιταλικού νόμου. Σύμφωνα με την απόφαση του Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης της 22ας Μαΐου 2019, το γενικό ασυμβίβαστο των δραστηριοτήτων του διαχειριστή κτιρίων και του μεσίτη ακινήτων θεμελιώνεται στο ότι στο πλαίσιο του εν λόγω επαγγέλματος ασκούνται, μεταξύ άλλων, επιχειρηματικές δραστηριότητες πρακτόρευσης. Όταν η από κοινού άσκηση δραστηριοτήτων αφορά το ίδιο ακίνητο, ανακύπτει in concreto σύγκρουση συμφερόντων ως πρόσθετος λόγος ασυμβίβαστου. Κατά συνέπεια, εάν συντρέχει λόγος γενικού ασυμβίβαστου, δεν είναι πλέον αναγκαίο να εξετάζεται κατά περίπτωση η ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων. Βλ. σημείο 47 των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής.

[32] Σημείο 1[6] της διάταξης περί παραπομπής. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, ο περιορισμός της από κοινού άσκησης των επαγγελμάτων του μεσίτη ακινήτων και του διαχειριστή κτιρίων αποσκοπεί στην αποτροπή τυχόν σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ του μεσίτη ακινήτων και του ίδιου του αντικειμένου της μεσιτείας.

[33] Σημείο 49 των γραπτών παρατηρήσεών της.

ακινήτων[34]. Ο μηχανισμός αυτός θα μπορούσε να συμπληρωθεί με την πρόσθετη απαίτηση να περιέχουν οι εν λόγω πράξεις αγοραπωλησίας ρητές δηλώσεις ότι ο μεσίτης ακινήτων δεν είναι παράλληλα διαχειριστής του κτιρίου στο οποίο ανήκει το αγοραζόμενο ακίνητο[35].

66. Εν ολίγοις, όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές):

– η Ιταλική Δημοκρατία δεν απέδειξε τον λόγο για τον οποίο η επίμαχη απαγόρευση είναι το μόνο μέτρο που καθιστά δυνατή την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Μέτρα τα οποία θίγουν σε μικρότερο βαθμό την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και τα οποία πληρούν περισσότερο το κριτήριο που διαπνέει το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 θα μπορούσαν να είναι αρκούντως αποτελεσματικά για την επίτευξη των σκοπών αυτών[36]·

– ένας εκ των υστέρων έλεγχος από τα επαγγελματικά επιμελητήρια συνιστά λιγότερο περιοριστικό μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της διασφάλισης της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των μεσιτών ακινήτων[37]. Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος διευκολύνεται από τις δηλώσεις που πρέπει υποχρεωτικά να περιλαμβάνονται στις πράξεις πώλησης, θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς να τεθούν στους συμβαλλομένους πρόσθετα γραφειοκρατικά εμπόδια[38] και χωρίς να επιβληθεί στους μεσίτες, όπως εν προκειμένω, γενικευμένη απαγόρευση, η οποία βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας τους.

Γ. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

67. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν ο μεσίτης ακινήτων μπορεί να ασκεί επίσης τη δραστηριότητα του διαχειριστή κτιρίων, πλην της περιπτώσεως στην οποία επιδιώκει την πώληση ή την αγορά του κτιρίου το οποίο διαχειρίζεται, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή θα προέκυπτε σύγκρουση συμφερόντων.

[34] Κατά το άρθρο 35, παράγραφος 22, της decreto-legge n. 223, Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonchè interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 223 περί επειγουσών διατάξεων για την οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη, τη συγκράτηση και τον εξορθολογισμό των δημόσιων δαπανών, καθώς και παρεμβάσεις σχετικά με τα φορολογικά έσοδα και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής), της 4ης Ιουλίου 2006 (GURI αριθ. 153, της 4ης Ιουλίου 2006), ως μέτρο κατά της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, κάθε συμβαλλόμενος υποχρεούται να δηλώσει εάν έχει προσφύγει σε μεσίτη. *Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 223/2006 κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 248* της 4ης Αυγούστου 2006 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 183, της 11ης Αυγούστου 2006).

[35] Η Επιτροπή προτείνει (σημείο 62 των γραπτών παρατηρήσεών της) τη θέσπιση μέτρων τα οποία επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις διαφάνειας και ενημέρωσης σχετικά με την άσκηση των δύο καθηκόντων.

[36] Απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές) (σκέψη 54).

[37] Απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές) (σκέψεις 57 και 58).

[38] Οι αναφορές στη διοικητική απλούστευση επαναλαμβάνονται στο προοίμιο της οδηγίας 2006/123 και αντικατοπτρίζονται στο κείμενό της (και, ειδικότερα, στο κεφάλαιο II).

1. Επί του παραδεκτού

68. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο, δεδομένου ότι το Δικαστήριο καλείται να εκδώσει συμβουλευτική γνωμοδότηση επί πραγματικών περιστατικών τα οποία δεν αντιστοιχούν στη διαφορά της κύριας δίκης. Προς στήριξη της εν λόγω ένστασης υποστηρίζει τα εξής:

– Η δραστηριότητα του «property broker» διαφέρει από εκείνη του «property agent». Ο πρώτος, κατά τη διάταξη περί παραπομπής, τηρεί ίσες αποστάσεις έναντι των συμβαλλομένων· αντιθέτως, ο δεύτερος, κατά το ιρλανδικό μοντέλο, μπορεί να ενεργεί για λογαριασμό οποιουδήποτε συμβαλλομένου στη συναλλαγή (πωλητή ή αγοραστή).

– Το προδικαστικό ερώτημα στηρίζεται στην εσφαλμένη βάση ότι σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει κατ' ανάγκη όταν ένας «property agent» μεσολαβεί στην αγορά ή την πώληση ακινήτου στο οποίο ενεργεί ως διαχειριστής. Μολονότι τούτο θα μπορούσε να ισχύει στην περίπτωση ενός ουδέτερου «property broker», εντούτοις, τούτο δεν ισχύει στην περίπτωση κατά την οποία ο μεσίτης ενεργεί, παραδείγματος χάριν, για λογαριασμό του πωλητή.

69. Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως που αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης θεωρούνται κατά τεκμήριο λυσιτελείς. Εξάλλου, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να καθορίσει, με δική του ευθύνη, το πραγματικό και νομικό πλαίσιο, την ακρίβεια του οποίου δεν δύναται να ελέγξει το Δικαστήριο. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, τις οποίες το ίδιο έχει απαριθμήσει [39].

70. Βάσει της παραδοχής αυτής, η ένσταση της Ιρλανδικής Κυβέρνησης πρέπει να απορριφθεί. Όπως ήδη λέχθηκε, οι μεσίτες ακινήτων στην Ιταλία είναι επαγγελματίες οι οποίοι είναι ανεξάρτητοι και τηρούν ίσες αποστάσεις έναντι των συμβαλλομένων στη συναλλαγή στην οποία μεσολαβούν. Το ζήτημα του εάν το καθεστώς τους συμπίπτει ή όχι με εκείνο άλλων παραγόντων της εν λόγω αγοράς στην Ιρλανδία είναι άνευ σημασίας κατά το μέρος που αφορά την υπό κρίση υπόθεση.

71. Σύμφωνα με την ουσιαστική βάση που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, στην οποία οφείλει να στηριχθεί το Δικαστήριο, οι ανεξάρτητοι μεσίτες ακινήτων οι οποίοι ενεργούν ως διαχειριστές ακινήτων θα μπορούσαν να «κατευθύνουν» τους υποψήφιους αγοραστές προς τα εν λόγω ακίνητα, εις βάρος της αμεροληψίας τους.

72. Επομένως, το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, με το οποίο ζητείται να διευκρινιστεί εάν η εν λόγω ενδεχόμενη σύγκρουση συμφερόντων προκύπτει σε περίπτωση που ο μεσίτης ακινήτων μεσολαβεί στην πώληση ή στην αγορά του κτιρίου το οποίο διαχειρίζεται, είναι παραδεκτό.

2. Εκτίμηση

73. Όσον αφορά την ουσία του τεθέντος ζητήματος, φρονώ ότι οι ανωτέρω εκτιμήσεις σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του επίμαχου ασυμβίβαστου, το οποίο συνδέεται με την ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων για το ίδιο ακίνητο, είναι επαρκείς.

[39] Ειδικότερα, όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο. Βλ., ιδίως, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2023, TGSS (Άρνηση χορήγησης προσαύξησης λόγω μητρότητας) (C-113/22, EU:C:2023:665, σκέψεις 30 και 31).

V. Πρόταση

74. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«Το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,

έχει την έννοια ότι:

αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία η οποία απαγορεύει, προληπτικώς και γενικευμένα, την από κοινού άσκηση του νομοθετικώς κατοχυρωμένου επαγγέλματος του μεσίτη ακινήτων και της δραστηριότητας του διαχειριστή κτιρίων.

Δεν αντιτίθεται στην απαγόρευση της από κοινού άσκησης αμφότερων των δραστηριοτήτων όταν μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων, για τον λόγο ότι η υπηρεσία της μεσιτείας ακινήτων παρέχεται από επαγγελματία σε σχέση με ορισμένο ακίνητο στο οποίο υφίσταται συγκυριότητα και του οποίου η διαχείριση έχει ανατεθεί στον εν λόγω επαγγελματία».