Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
13 päivänä kesäkuuta 2024[1]

Asia C-242/23

Tecno*37
vastaan
Ministero dello Sviluppo Economico ja
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,
väliintulijana
FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Direktiivi 2005/36/EY – 59 artiklan 3 kohta – Direktiivi 2006/123/EY – 25 artikla – Monialatoiminta – Kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään yleisesti kiinteistönvälittäjiä harjoittamasta kiinteistöjen isännöintiä yritystoimintana – Direktiivin 2005/36 ja direktiivin 2006/123 välinen yhteys – Direktiivin 2006/123 3 artikla – Ristiriita unionin muiden oikeussääntöjen kanssa – Ristiriidan puuttuminen – Direktiivin 2006/123 sovellettavuus – Yleistä etua koskevat pakottavat syyt – Oikeasuhteisuus

1. Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) esittää unionin tuomioistuimelle epäilyksensä siitä, onko kielto harjoittaa samanaikaisesti ja ammattimaisesti kiinteistönvälitystä (mediazione immobiliare) ja yhteisomistuksessa oleva kiinteistön isännöintiä (amministrazione di condominio) unionin oikeuden mukainen.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää erityisesti direktiivin 2005/36/EY[2] 59 artiklan 3 kohdan, direktiivin 2006/123/EY[3] 25 artiklan ja SEUT 49 artiklan tulkintaa.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 255, s. 22), sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/55/EU (EUVL 2013, L 354, s. 132).

[3] Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2005/36

3. Direktiivin 1 artiklassa (”Tarkoitus”) säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion, joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä (jäljempänä ’vastaanottava jäsenvaltio’), on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa (jäljempänä ’kotijäsenvaltio’) ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia.

– –”.

4. Direktiivin 2 artiklassa (”Soveltamisala”) säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan niihin jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat harjoittaa säänneltyä ammattia joko itsenäisinä ammatinharjoittajina tai palkattuina työntekijöinä, vapaiden ammattien harjoittajat mukaan luettuina, muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammattipätevyytensä.

– –”.

5. Direktiivin 4 artiklassa (”Tunnustamisen vaikutukset”) vahvistetaan seuraavaa:

“1. Ammattipätevyyden tunnustaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa antaa etua saavalle henkilölle oikeuden ryhtyä harjoittamaan kyseisessä jäsenvaltiossa sitä ammattia, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, sekä harjoittaa sitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset.

– –”.

6. Direktiivin 59 artikla (”Avoimuus”) sanamuoto on seuraava:

”– –

3. Jäsenvaltioiden on tutkittava, ovatko niiden kansallisen oikeusjärjestelmän vaatimukset, joiden mukaan vain erityisen ammattipätevyyden haltijoilla on oikeus ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tiettyä ammattia, mihin sisältyy ammattinimikkeiden käyttö ja kyseisten ammattinimikkeiden nojalla sallittu ammattitoiminta, ja joita tässä artiklassa kutsutaan ’vaatimuksiksi’, seuraavien periaatteiden mukaisia:

a) vaatimukset eivät saa olla kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella suoraan tai epäsuoraan syrjiviä;

b) vaatimukset ovat perusteltuja yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä;

c) vaatimusten on oltava omiaan takaamaan asetetun tavoitteen saavuttaminen, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

– –”.

2. Direktiivi 2006/123

7. Direktiivin 3 artiklan (”Suhde muihin yhteisön oikeuden säännöksiin”) sanamuoto on seuraava:

”1. Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa säätelevien muiden yhteisön säädösten kanssa, muiden yhteisön säädösten säännöksillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin aloihin ja ammatteihin.

– –”.

8. Direktiivin 4 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”– –

8) ’yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä’ syitä, jotka yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa seuraavat: yleinen järjestys, yleinen turvallisuus, kansanterveys, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon turvaaminen, kuluttajien, palvelujen vastaanottajien ja työntekijöiden suojelu, liiketoimien rehellisyys, petostentorjunta, ympäristönsuojelu kaupunkiympäristö mukaan luettuna, eläinten terveys, henkisen omaisuuden suojelu, kansallisen historiallisen ja taideperinnön säilyttäminen sekä sosiaali- ja kulttuuripolitiikan tavoitteet;

9) ’toimivaltaisella viranomaisella’ jäsenvaltion elintä tai laitosta, jolla on oikeus valvoa tai säännellä palvelutoimintaa, kuten hallintoviranomaiset, mukaan luettuina sellaisina toimivat tuomioistuimet, ammattiala- ja ammatilliset järjestöt sekä organisaatiot, jotka itsemääräämisoikeutensa puitteissa säätelevät yhteisesti palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista;

– –”.

9. Direktiivin 25 artiklassa (”Monialatoiminta”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveluntarjoajille ei aseteta vaatimuksia, jotka velvoittavat harjoittamaan yksinomaan tiettyä toimintaa tai joilla rajoitetaan erilaisten toimintamuotojen harjoittamista yhdessä tai osana yhteistyöhanketta.

Tällaisia rajoituksia voidaan kuitenkin asettaa seuraaville palveluntarjoajille:

a) säänneltyjen ammattien harjoittajille, siltä osin kuin rajoitusten asettaminen on perusteltua kunkin ammatin erityispiirteisiin mukautettujen erilaisten ammattietiikkaan ja -toimintatapoihin liittyvien vaatimusten noudattamiseksi ja tarpeen säänneltyjen ammattien harjoittajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi;

b) palveluntarjoajille, jotka tarjoavat sertifiointi- tai akkreditointipalveluja, teknisiä tarkastuspalveluja tai testaukseen tai kokeisiin liittyviä palveluja, siltä osin kuin rajoitusten asettaminen on perusteltua palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi.

– –”.

B Italian oikeus

1. Siviililaki (Codice civile)

10. Rakennusten isännöintiä koskevassa luvussa on seuraavat säännökset:

– 1117 §:ssä määritellään rakennuksen osat, jotka ovat yhteistä omaisuutta.

– 1129–1133 §:ssä säädetään isännöitsijää, jolle uskotaan yhteisomistajien edustaminen, koskevasta oikeudellisesta sääntelystä.

2. Laki nro 39/1989[4]

11. Lain 5 §:n 3 momentin sanamuoto on seuraava:

”3. Välitystoiminnan harjoittaminen ei sovi yhteen sellaisen yritystoiminnan harjoittamisen kanssa, joka sisältää samaan kaupan alaan kuuluvien tavaroiden tuotannon, myynnin, edustuksen tai myynninedistämisen, jota varten välitystoimintaa harjoitetaan, tai jota harjoitetaan tällaisen yrityksen työntekijänä, eikä sellaisen toiminnan kanssa, jota harjoitetaan julkisyhteisön työntekijänä taikka 26.3.2010 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 59 4 §:ssä tarkoitettujen rahoituspalveluja tarjoavien yritysten työntekijänä, tai sellaisten henkisen alan ammattien harjoittamisen kanssa, jotka liittyvät samaan kaupan alaan, jota varten välitystoimintaa harjoitetaan, eikä missään tapauksessa intressiristiriitatilanteissa”.

II Tosiseikat, käsiteltävä asia ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Tecno*37, jota yksityinen elinkeinonharjoittaja (luonnollinen henkilö) käyttää toiminimenään, harjoitti vuodesta 1988 lähtien samanaikaisesti yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöintiä ja kiinteistönvälitystä.

[4] 3.2.1989 annettu laki nro 39, jolla muutetaan ja täydennetään välittäjän ammattia koskevasta sääntelystä 21.3.1958 annettua lakia nro 253 (Legge 3 febbraio 1989, n. 39. Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore) (GURI nro 33, 9.2.1989). Sen sanamuotoa muutettiin säännösten vahvistamisesta Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi 3.5.2019 annetulla lailla nro 37 – Eurooppalaki 2018 (Legge 3 maggio 2019, n. 37. Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2018) (GURI nro 109, 11.5.2019). Säädökseen on tehty muita muutoksia, joita kuvataan ennakkoratkaisupyynnössä. Tässä esitetään sen voimassa oleva versio, josta on säädetty vuonna 2021 uudella muutoksella.

13. Taloudellisen kehityksen ministeriö kehotti 17.3.2020 ilmoituksen perusteella Bolognan Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricolturaa (Bolognan kauppa-, teollisuus-, käsityö- ja maatalouskamari, jäljempänä CCIAA) puuttumaan tilanteeseen, joka liittyi Tecno* 37:n mahdollisesti sääntöjenvastaiseen toimintaan ja/tai intressiristiriitaan. [5]

14. CCIAA katsoi menettelyn päättymisen jälkeen, [6] että yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöinti, joka oli Tecno*37:n vastuulla, ei ollut väliaikaista ja satunnaista vaan ammattimaista ja yritystoiminnan luonteista. Koska Tecno*37 oli myös kiinteistönvälittäjä, CCIAA arvioi tilanteen olevan lain nro 39/1989 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla sääntöjenvastainen.

15. CCIAA päätti 11.11.2020 i) kirjata taloushallintorekisteriin (Repertorio economico amministrativo (jäljempänä REA)) yrityksen Tecno*37:n yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöintitoiminnan harjoittajaksi, ii) kieltää tätä jatkamasta kiinteistönvälitystoimintaa, ja iii) kirjata REA:an sen, että Tecno*37 oli lakannut toimimasta kiinteistönvälittäjänä.

16. Tecno*37 nosti tästä päätöksestä Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagnassa (Emilia Romagnan alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen, jonka tämä hylkäsi tuomiolla nro 7/2022. [7]

17. Tecno*37 valitti ensimmäisessä oikeusasteessa annetusta tuomiosta Consiglio di Statoon. Se väittää erityisesti, että abstrakti kielto harjoittaa samanaikaisesti kiinteistönvälitykseen liittyvää ammattitoimintaa ja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöintiä on unionin oikeuden vastainen.

18. Consiglio di Stato esittää tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä, joista toistan tässä kaksi viimeistä:

"2) Ovatko [direktiivin 2005/36] (sellaisena kuin se on muutettuna [direktiivillä 2013/55]) 59 artiklan 3 kohdan sekä [direktiivin 2006/123] 25 artiklan 1 kohdan ja yleisemmin SEUT 49 artiklan periaatteet ja tavoitteet esteenä Italian lain 39/1989 5 §:n 3 momentin kaltaiselle lainsäädännölle, jossa vahvistetaan etukäteen ja yleisesti, että kiinteistönvälitystoiminta ja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöintitoiminta eivät sovi yhteen, pelkästään sillä perusteella, että näitä kahta toimintaa harjoitetaan yhdessä, ja siis ilman että kauppakamarien tarvitsisi suorittaa mitään jälkikäteistarkastusta, joka koskisi konkreettisesti kiinteistövälityksen kohdetta, ja ilman että tätä perusteltaisiin 'yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä', joka olisi nimenomaisesti yksilöity ja osoitettu, tai joka tapauksessa ilman että osoitettaisiin säädetyn yleisen yhteensopimattomuuden olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään?

[5] On kiistatonta, että CCIAA on yhteisö, joka on toimivaltainen säätelemään yhteisesti palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista direktiivin 2006/123 4 artiklan 9 alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

[6] CCIAA vaati tämän menettelyn yhteydessä Tecno*37:ää täsmentämään, oliko toiminta, jota se harjoitti kiinteistöyhtiöiden isännöitsijänä, yritystoimintaa. Tämän vastauksen puuttuessa se aloitti useita toimenpiteitä, joilla se pyrki selventämään tätä seikkaa. Veroviranomainen ilmoitti, että vuonna 2018 liikevaihto, jota Tecno*37 sai kiinteistöyhtiöiden isännöinnistä, oli huomattavasti suurempi kuin liikevaihto, jota se sai kiinteistönvälityksestä. CCIAA:n mukaan Tecno*37 harjoitti toimintaansa kahdessa toimistossa, joissa sillä oli kolme työntekijää ja joissa se hallinnoi 39:ä yhteisomistuksessa olevaa kiinteistöä.

[7] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan yhteensopimattomuus perustui ennen kaikkea siihen, että tulot, jotka olivat peräisin yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöinnistä, jota se harjoittaa suurimmaksi osaksi yritystoimintana, ovat merkittäviä. On olemassa se vaara, että isännöitäviä kiinteistöjä suositaan perusteettomasti verrattuna muihin käytettävissä oleviin kiinteistöihin, mikä merkitsee sitä, että välittäjälle kuuluvia objektiivisuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia ei ole täytetty. Suuri määrä rakennuksia, joista jokainen koostuu useista asunnoista, joita Tecno*37 isännöi, voi estää asianmukaisten tarjousten objektiivisen ja puolueettoman valinnan sen asiakkaiden hyväksi, kun Tecno*37 harjoittaa samanaikaisesti kiinteistönvälitystä.

3) Voiko kiinteistönvälittäjä kuitenkin harjoittaa myös yhteisomistuksessa olevan kiinteistön isännöintitoimintaa, kunhan hänen tarkoituksenaan ei ole myydä/ostaa kiinteistöä, jota hän isännöi, koska siinä tapauksessa kyseessä olisi ilmeinen intressiristiriita?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 18.4.2023.

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Tecno*37, CCIAA, Tšekin, Irlannin ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio. Kaikki ne (Tšekin hallitusta lukuun ottamatta) sekä Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari (FIMAA) ja Ranskan hallitus osallistuivat 9.4.2024 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

21. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä ratkaisuehdotuksessa keskitytään kahteen viimeiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

1. Kansallisen lainsäädännön sisältö

22. Italian lainsäädännössä todetaan väljin sanakääntein, että välitystoiminnan harjoittaminen ”ei sovi yhteen sellaisen yritystoiminnan harjoittamisen kanssa, joka sisältää samaan kaupan alaan kuuluvien tavaroiden tuotannon, myynnin, edustuksen tai myynninedistämisen, jota varten välitystoimintaa harjoitetaan”.

23. Ryhmä ”välitystoiminta” käsittää kiinteistönvälityksen. Näin ollen kiinteistönvälittäjä ei voi harjoittaa samanaikaisesti yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöintiä, sillä viimeksi mainittu edellyttää samaan kaupan alaan kuuluvien tavaroiden edustusta. [8]

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lain nro 39/1989 5 §:n 3 momentilla ”varmistetaan kuluttajansuoja säätämällä ehdosta, jolla vältetään kaikki olemassa olevat intressiristiriidat välittäjän ja välityksen kohteen välillä. – – Yhteensopimattomuutta – – rajataan siten, että kielletään se, että asianomainen on samaan aikaan välittäjä (joka on siviililain (codice civile) määritelmän mukaan oikeussubjekti, joka on yhtä etäällä kummastakin osapuolesta) ja sopimuspuoli (asiallisesti välitystoiminnan kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen tuottajana tai kauppiaana tai muodollisesti kyseisten tavaroiden välittäjänä tai edustajana). Joka tapauksessa yhteensopimattomuus koskee ainoastaan yritystoimintaa”. [9]

[8] Yhteisomistajien yhteisön puolesta toimivat isännöitsijät edustavat Italian siviililain 1131 §:n nojalla yhteisomistajia hallinnoimalla rakennusten yhteisiä osia, jotka on määritelty kyseisen lain 1117 §:ssä. Tecno*37 korosti istunnossa, että riidanalainen yhteensopimattomuus on todellisuudessa huomattavasti laajempi (eli laajempi kuin yhteensopimattomuus, joka johtuu välitystoiminnan ja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöinnin välisestä yhteydestä), sillä se ulottuu kaikkiin muihinkin toimintoihin, jotka kuuluvat lain nro 39/1989 5 §:n 3 momentin yleiseen sanamuotoon.

[9] Ennakkoratkaisupäätöksen 14 kohta.

2. Direktiivin 2005/36 soveltaminen

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 2005/36 59 artiklan 3 kohtaa. Sen nojalla jäsenvaltioiden on tutkittava, ovatko niiden oikeusjärjestyksessä vaatimukset, joilla rajataan pääsy ammattiin tai sen harjoittaminen vain niille, joilla on erityinen tutkinto, tiettyjen periaatteiden mukaisia. [10]

26. Tämä säännös sisältyy ammattipätevyyden tunnustamisesta jäsenvaltioiden välillä annettuun direktiiviin. Siinä siis edellytetään, että jossain jäsenvaltiossa (kotivaltiossa) saatu ammattipätevyys tunnustetaan tietyin edellytyksin toisessa jäsenvaltiossa (vastaanottavassa valtiossa).

27. Tätä toteamusta tukee direktiivin 2005/36 2 artiklan 1 kohta: sitä ”sovelletaan niihin jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat harjoittaa säänneltyä ammattia joko itsenäisinä ammatinharjoittajina tai palkattuina työntekijöinä – – muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammattipätevyytensä”.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa tällaisessa tilanteessa: asiassa on päinvastoin selvennettävä, voiko Italian kansalainen harjoittaa Italiassa samaan aikaan kiinteistönvälitystä ja yhteisomistuksessa oleva kiinteistöiden isännöintiä.

29. Näissä olosuhteissa katson, että koska rajat ylittävä osatekijä puuttuu kokonaan (eli koska kyseessä ei ole jäsenvaltion kansalainen, joka haluaisi harjoittaa säänneltyä ammattia jossain toisessa jäsenvaltiossa), direktiiviä 2005/36 ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta Italian lainsäädännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa seuraavien seikkojen perusteella: [11]

– Lain nro 39/1989 5 §:n 3 momentissa vahvistetaan etukäteen ja yleisesti, että kiinteistönvälitystoiminta ja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöintitoiminta eivät sovi yhteen, pelkästään sillä perusteella, että näitä kahta toimintaa harjoitetaan yhdessä.

– Todettu yhteensopimattomuus ei edellytä sitä, että kauppakamarit suorittaisivat edellä mainitun jälkikäteistarkastuksen eli tutkisivat konkreettisesti kiinteistövälityksen kohteen.

– Yhteensopimattomuutta ei perustella yleistä etua koskevalla pakottavalla syytä, joka olisi nimenomaisesti yksilöity ja osoitettu, eikä joka tapauksessa osoiteta ”säädetyn yleisen yhteensopimattomuuden” olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

31. Unionin oikeussäännöt, joiden tulkintaa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ovat direktiivin 2005/36 59 artiklan 3 kohta, direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohta ja ”yleisemmin” SEUT 49 artikla.

[10] Nämä vaatimukset ovat seuraavat: a) ne eivät saa merkitä suoraa eivätkä epäsuoraa kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvaa syrjintää; b) ne on voitava perustella yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä; c) niiden on oltava omiaan varmistamaan tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen, eikä niillä saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

[11] Nämä näkyvät toisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodossa. Ks. kuitenkin tämän ratkaisuehdotuksen 44–46 kohta.

32. Näiden oikeussääntöjen osalta on jo hylätty direktiivin 2005/36 59 artiklan 3 kohdan soveltaminen tähän tapaukseen. Kahden muun osalta muistutan, että ”kansallisen toimenpiteen samanaikainen tutkiminen sekä direktiivin 2006/123 säännösten että EUT-sopimuksen määräysten valossa – – johtaisi – – primaarioikeuteen perustuvaan tapauskohtaiseen tarkasteluun ja sillä vaarannettaisiin näin mainitulla direktiivillä toteutettu kohdennettu yhdenmukaistaminen”. [12]

33. Tämä oikeuskäytäntö vastaa unionin tuomioistuimen aikaisempia tuomioita, joissa todettiin, että ”kun kysymys on alasta, jolla lainsäädäntö on yhdenmukaistettu unionin tasolla, sitä koskevia kansallisia toimenpiteitä on arvioitava suhteessa tällä yhdenmukaistamistoimenpiteellä annettuihin säännöksiin”. [13] Unionin tuomioistuin antaa konkreettisemmin yleisesti etusijan direktiiville 2006/123 ja toteaa, että silloin kun sijoittautumisvapauden rajoitus kuuluu tämän direktiivin soveltamisalaan, rajoitusta ei ole tarpeen tutkia myös SEUT 49 artiklan kannalta. [14]

34. Tutkimuksessa on siis keskityttävä direktiivin 2006/123 25 artiklaan, joka sisältyy V lukuun (”Palvelujen laatu”), joka sisältää monialaista toimintaa koskevat säännöt. Sen tulkinta on merkityksellinen, vaikka tilanne, jota ennakkoratkaisupyyntö koskee, olisi täysin valtion sisäinen. [15]

35. Unionin tuomioistuin on itse asiassa jo tulkinnut direktiivin 2006/123 saman V luvun toista artiklaa (24 artiklaa) täysin valtion sisäisen tilanteen yhteydessä. Se totesi konkreettisesti, että kyseinen artikla oli esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään täysin säännellyn ammatin harjoittajilta aktiivinen asiakashankinta. [16]

36. Monialatoimintaa koskeva direktiivin 2006/123 25 artikla sisältää yleisen periaatteen, jota lieventävät erilaiset poikkeukset:

– Yleisperiaatteena on, että palveluntarjoajiin ei pitäisi soveltaa vaatimuksia, jotka velvoittavat ne harjoittamaan yksinomaan tiettyä toimintaa tai joilla rajoitetaan eri toimintojen harjoittamista yhdessä tai yhteydessä toisiinsa.

– Poikkeus, jolla on merkitystä tässä tapauksessa, liittyy säänneltyihin ammatteihin. [17] Sitä koskevalla järjestelyllä saadaan poiketa yleisperiaatteesta eli monialatoiminnan harjoittamisen vapaudesta: a) jos se on oikeutettua kunkin ammatin erityispiirteisiin mukautettujen erilaisten ammattietiikkaan ja -toimintatapoihin liittyvien vaatimusten noudattamiseksi ja b) tarpeen

12 Tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 96 kohta).

13 Tuomio 29.11.2017, VCAST (C-265/16, EU:C:2017:913, 26 kohta).

14 Tuomio 26.6.2019, komissio v. Kreikka (C-729/17, EU:C:2019:534, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 Viittaan 14.3.2024 antamaani ratkaisuehdotukseen FA.RO. di YK & C. (C-16/23, EU:C:2024:240, 41 kohta), jossa esitin, että ”toteamus, jonka mukaan kyseessä oleva tilanne on täysin jäsenvaltion sisäinen, ei kuitenkaan vaikuta niiden direktiivin 2006/123 säännösten sovellettavuuteen, jotka koskevat palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan tilanteeseen, jonka osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle”. Se mainitsi tässä yhteydessä ja direktiivin 2006/123 III luvun säännösten osalta 30.1.2018 annetun tuomion X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 99–110 kohta), 22.9.2020 annetun tuomion Cali Apartments (C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:743, 56 kohta) ja 20.4.2023 annetun tuomion Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Ginosan kunta) (C-348/22, EU:C:2023:301, 40 kohta).

16 Tuomio 5.4.2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208, tuomiolauselma).

17 On kiistatonta, että Italiassa kiinteistönvälitys on säännelty ammatti. Tämä ilmenee ennakkoratkaisupyynnöstä, kun siinä mainitaan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ammattipalvelujen sääntelyn uudistamista koskevista suosituksista (COM/2016/820 final). Tämän tiedonannon II.6 kohdassa, joka koskee kiinteistönvälittäjiä, todetaan, että tämä ammatti on säännelty 14 jäsenvaltiossa, muun muassa Italiassa.

säänneltyjen ammattien harjoittajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi. [18]

37. Jäsenvaltiot ovat siten toimivaltaisia asettamaan kiinteistönvälittäjille (kun tämä ammatti on säännelty) tiukempia rajoituksia siltä osin kuin kyseessä on ammatin harjoittaminen yhdessä muiden toimintojen kanssa. Näin tapahtuu Italiassa.

38. Tämä toimivalta ei ole kuitenkaan ehdoton. Vaikka on tarpeetonta soveltaa primaarioikeutta, koska direktiivin 2006/123 [19] säännösten tulkitseminen riittää, jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle pystytään antamaan vastaus, on hyödyllistä todeta, että perusvapauksien rajoituksia voidaan pitää oikeutettuina, jos niissä nojaudutaan yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin ja, mikäli näin on, jos niillä ei mennä pidemmälle kuin on tarpeen tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. [20]

39. Direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa sallitaan siis se, että jäsenvaltiot asettavat säänneltyjä ammatteja varten monialatoiminnan harjoittamista rajoittavia vaatimuksia, vain siinä tapauksessa, että kyseiset kaksi vaatimusta, jotka ovat tosiasiallisesti samat kuin SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vaatimukset, täyttyvät.

40. Tarkastelen siis riidanalaista kansallista toimenpidettä näistä kahdesta näkökulmasta.

1. Rajoituksen oikeuttaminen

41. Direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohta sisältää niiden *oikeuttamisperusteiden* joukossa, jotka ovat sallittuja, jotta monialatoiminnan samanaikaista harjoittamista voidaan rajoittaa, perusteet, joilla pyritään takaamaan kunkin säännellyn ammatin erityispiirteiden mukaisten vaatimusten noudattaminen.

42. Italian hallitus selittää, että kielto harjoittaa rinnakkain kiinteistönvälittäjän ja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöitsijän ammatteja on oikeutettavissa kuluttajansuojalla ja säännellyn ammatin (välittäjän ammatin) riippumattomuuden ja puolueettomuuden suojelemiseksi.

43. Se lisää tähän selitykseen, että ilman tätä yhteensopimattomuutta olisi olemassa se vaara, että niiden asuntojen omistajat, joita isännöi henkilö, joka on samaan aikaan kiinteistönvälittäjä, asetettaisiin perusteettomasti parempaan asemaan kuin muut omistajat, jotka tarjoavat asuntojaan markkinoilla. Kiinteistönvälittäjä, jota rajoitus ei koskisi, voisi ohjata mahdollisia ostajia hankkimaan kiinteistöjä, joita hän itse isännöi.

[18] Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 101 perustelukappaleen mukaan ”palvelujen vastaanottajien ja erityisesti kuluttajien edun kannalta on syytä varmistaa, että palveluntarjoajat voivat tarjota monialapalveluja ja että näiden palvelujen tarjoamista rajoitetaan ainoastaan siinä määrin kuin se on tarpeellista säänneltyjen ammattien harjoittajien riippumattomuuden, puolueettomuuden ja luotettavuuden takaamiseksi”.

[19] Direktiivin 2006/123 tavoitteena on sen johdanto-osan toisen ja viidennen perustelukappaleen mukaan nimenomaan poistaa palvelujentarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat rajoitukset.

[20] Tuomio 12.6.2014, Digibet ja Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, 22 kohta) ja tuomio 24.1.2013, Stanleybet ym. (C-186/11 ja C-209/11, EU:C:2013:33, 27 kohta).

44. Consiglio di Stato ei kuitenkaan näytä hyväksyvän tätä selitystä. Se tiedustelee toisella kysymyksellään, onko unionin oikeus esteenä Italian lainsäädännön kaltaiselle sääntelylle, jossa vahvistetaan yhteensopimattomuus etukäteen ja yleisesti ”ilman että tämä olisi oikeutettavissa ’yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä’, joka olisi nimenomaisesti yksilöity ja osoitettu”. [21]

45. Jos näin olisi (eli ei olisi olemassa mitään yleistä etua koskevaa syytä), kysymykseen olisi ilman muuta vastattava kieltävästi. Direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa vahvistettu ensimmäinen ja välttämätön osatekijä puuttuisi.

46. Consiglio di Staton esittämän toteamuksen sanamuotoa on kuitenkin luettava ennakkoratkaisupyynnön 13 ja 14 kohdan valossa. Se mainitsee kyseisissä kohdissa

– epäsuotuisat seuraukset, joita näiden kahden toiminnan samanaikaisesta harjoittamisesta voi aiheutua kiinteistönvälittäjän puolueettomuudelle [22]

– kuluttajansuojan, jota puolustettaisiin paremmin säätämällä lausekkeesta, jolla ”vältetään kaikki intressiristiriidat välittäjän ja välityksen kohteen välillä”.

47. Abstraktista näkökulmasta välittäjän puolueettomuuden takaaminen järjestelmällä, jolla estetään yhteensopimattomuudet etukäteen, saattaisi olla perusteltua, kun tämän (säännellyn) ammatin erityispiirteitä koskeviin vaatimuksiin kuuluu osapuolten pysyttäminen yhtä etäällä, mikä vaarantuisi muiden toimintojen samanaikaisen harjoittamisen vuoksi.

48. Kuluttajansuojan osalta olen jo esittänyt, että direktiivin 2006/123 johdanto-osan 101 perustelukappaleessa yhdistetään monialapalvelujen tarjoaminen (ja mahdolliset rajoitukset, joilla taataan säänneltyjen ammattien puolueettomuus ja riippumattomuus) ”palvelujen vastaanottajien ja erityisesti kuluttajien edun” turvaamiseen. Tämä yhteys on lisäksi piilevänä direktiivin 2006/123 4 artiklan 8 alakohdassa, joka sisältää yleistä etua koskevien pakottavien syiden joukossa kuluttajansuojan. [23]

49. Ei siis ole periaatteellisia esteitä sille, että jäsenvaltio vetoaa direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdan mukaisena oikeuttamisperusteena edellä mainittuihin kahteen perusteeseen.

50. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin viimeinen sana siinä, onko sen kansallisessa oikeudessa oleva näiden kahden toiminnan samanaikaista harjoittamista koskeva kielto oikeutettu. Jos hyväksyttäisiin se, että asia on näin, ongelmana ei olisi niinkään rajoittavan järjestelmän abstrakti oikeuttaminen vaan se, mennäänkö sillä pidemmälle kuin on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi.

[21] Toisen ennakkoratkaisukysymyksen loppuosa.

[22] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kiinteistönvälittäjän puolueettomuus saattaisi vaarantua, jos hän harjoittaisi samaan aikaan kiinteistöjen isännöintiä. Asuntorakennusten suuren määrän hallinnointi saattaisi saada hänet suuntaamaan mahdolliset ostajat isännöimiinsä kiinteistöihin muiden yhtä kiinnostavien kiinteistöjen vahingoksi.

[23] Tecno*37 perusteli istunnossa, että se, että välitystoiminta, jota harjoittaa henkilö, joka on samalla yhteisomistuksessa oleva kiinteistöiden isännöitsijä, lisää kuluttajien hyväksi kokemusta ongelmista, joita saattaa tulla esiin sellaisen kiinteistön yhteisissä osissa, jonka he aikovat ostaa.

a) Rajoituksen tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus

51. Tecno*37 kyseenalaistaa toimenpiteen laillisuuden sen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden kannalta. Se väittää, että kuluttajansuojan ja kiinteistönvälittäjien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamisen vaatimukset voitaisiin täyttää lievemmillä toimenpiteillä. Olisi riittävää rajoittaa kieltoa siten, että se koskee vain tapauksia, joissa välittäjä toimii saman kiinteistön välittäjänä ja samalla myös kiinteistön isännöitsijänä.

52. Sekä komissio että Tšekin hallitus omaksuvat kirjallisissa huomautuksissaan olennaisilta osin tämän saman näkökulman. [24]

53. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että ”jäsenvaltion, joka vetoaa –– direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa säädettyyn poikkeukseen osoittaakseen, että monialatoiminnan kielto on tarpeellinen [säännellyn ammatin harjoittajien] riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi, on esitettävä täsmälliset seikat, joilla se voi tukea päättelyään”. [25]

54. Italian hallitus ei mielestäni ole vedonnut tällaisiin ”täsmällisiin seikkoihin”. Se esittää pikemminkin perustelun, joka näyttää viime kädessä yhdistävän näiden kahden toiminnan samanaikaisen harjoittamisen yhteensopimattomuuden siihen, että on olemassa konkreettinen eikä abstraktinen intressiristiriita. Vaikka se esittää perusteluja [26] puolustaakseen etukäteen todettavaa yhteensopimattomuutta, joka perustuu lain nro 39/1989 5 §:n 3 momenttiin, sen huomautukset lieventävät tämän yhteensopimattomuuden yleistä ulottuvuutta tai jopa poistavat sen, sillä

– se muistuttaa, että kiellolla pyritään estämään se, että kiinteistönvälittäjä voisi tuntea houkutusta ohjata potentiaalisia ostajia sellaisiin kiinteistöihin, joissa se toimii isännöitsijöinä, ja laiminlyödä muita yhtä houkuttelevia kiinteistöjä. [27]

– se vakuuttaa, että johdonmukaisuuden ja yleisen kokemuksen perusteella on olemassa konkreettinen intressiristiriidan vaara aina silloin, kun jokin isännöitävistä asunnoista asetetaan myytäväksi, jos kiinteistönvälittäjä on samalla yhteisomistuksessa oleva kiinteistön isännöitsijä.

55. Toistan, että vaikuttaa siltä, että näillä väitteillä muutetaan lakiin nro 39/1989 sisältyvää yleistä kieltoa korvaamalla se toisella vähemmän tiukalla kiellolla, jossa mielenkiinto kohdistuu *konkreettiseen* intressiristiriitaan, jonka näiden kahden toiminnan samanaikainen harjoittaminen aiheuttaa (tai voi aiheuttaa), *kun molempia harjoitetaan saman kiinteistön osalta*.

56. Osoituksena tästä muutoksesta (yleisen kiellon poistaminen ja sen korvaaminen kiellolla, jolla vältetään intressiristiriita saman kiinteistön osalta) on se, että Italian hallitus puoltaa sitä, että välittäjän toiminnan ja kiinteistöjen isännöinnin mahdollista yhteensopimattomuutta ei arvioida

[24] Tšekin hallituksen kirjallisten huomautusten 11 kohta ja komission kirjallisten huomautusten 65 kohta.

[25] Tuomio 27.2.2020, komissio v. Belgia (Kirjanpitäjät) (C-384/18, EU:C:2020:124; jäljempänä tuomio komissio v. Belgia (Kirjanpitäjät), 48 kohta), jossa siteerataan 4.7.2019 annettua tuomiota komissio v. Saksa (C-377/17, EU:C:2019:562, 74 kohta). Asianosaiset ja väliintulijat keskustelivat istunnossa laajasti sen vaikutuksesta nyt käsiteltävässä asiassa.

[26] Sen kirjallisten huomautusten 44, 45, 47 ja 48 kohta.

[27] Se mainitsee tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion, joka on riidan taustalla.

etukäteen vahvistetun kriteerin vaan pikemminkin tapauskohtaisen arvioinnin perusteella, jolloin otetaan huomioon kunkin tilanteen erityispiirteet tosiasiallisen intressiristiriidan välttämiseksi. [28]

57. Se lisää samansuuntaisesti, että asianomaiset voisivat tutkia, että ei ole konkreettisesti olemassa ”edellä mainittua yhteensopimattomuutta, esittämällä asiaankuuluvia asiakirjoja [osoittaakseen], että edellä mainittuja toimintoja harjoitetaan erilaisissa käytännöllisissä ja konkreettisissa asiayhteyksissä, riippumatta siitä, harjoitetaanko niitä yritystoiminnan yhteydessä vai elinkeinonharjoittajana”. [29]

58. Tämä Italian hallituksen lähestymistapa on osittain sama kuin se, jonka Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (kilpailu- ja markkinaviranomainen, Italia) esitti aikanaan 18.2.2015 antamassaan lausunnossa nro AS1173 lain nro 39/1989 5 §:n 3 momentin muuttamisen yhteydessä. [30]

59. Tämän viranomaisen mielestä yleinen kielto oli ”suhteeton eikä tarpeellinen takaamaan välittäjän puolueettomuutta ja riippumattomuutta sen harjoittaessa toimintaansa”. Se lisäsi, että ”jotta säilytettäisiin välittäjän riippumattomuus ja puolueettomuus, vaikuttaa riittävältä, että kielletään välitystoiminnan harjoittaminen vain niissä tapauksissa, joissa hänen riippumattomuutensa ja asemansa kolmantena osapuolena välitystoiminnassa saattaisi vaarantua, esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa välittäjä on sidoksissa johonkin osapuolista alisteisuus-, riippuvuus- tai edustussuhteen vuoksi”.

60. Jos siis tämä olisi tulkinta, joka on tehtävä Italian oikeusjärjestyksestä, [31] ainoastaan konkreettisten intressiristiriitojen estäminen [32] olisi hyväksyttävä peruste riidanalaiselle yhteensopimattomuudelle. Näitä ristiriitoja ei sitä vastoin synny silloin, kun kyseessä ovat kyllä kiinteistöt mutta välittäjä ei harjoita niiden osalta samanaikaisesi yhteisomistuksessa olevan kiinteistön isännöitsijän tehtävää.

61. Samalla tavoin silloin, jos kaikki johtaisi viime kädessä siihen, että vältetään mahdollinen intressiristiriita, joka koskee erityisen kiinteistön ostoa, etukäteen asetettava ja ehdoton kielto on perusteeton eikä se ole tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Korostettakoon, että yleisestä kiellosta tulee suhteeton, jos tarkoituksena on torjua yksittäiset intressiristiriidat, joita hypoteettisesti voisi syntyä, kun isännöinti ja välitys koskevat samaa kiinteistöä.

62. Kun toinen ennakkoratkaisukysymys on laadittu edellä kuvatulla tavalla, ehdotan edellä esitettyjen seikkojen perusteella myöntävää vastausta.

28 Italian hallituksen kirjallisten huomautusten 54 kohta.

29 Italian hallituksen kirjallisten huomautusten 55 kohta.

30 Lausunto, joka on esitetty Tecno*37:n kirjallisten huomautusten liitteenä.

31 Ei ole ilmeistä, että tämä tulkinta olisi ainoa tai että se olisi eniten Italian lain sanamuodon mukainen. Ministerio de Desarrollo Económicon 22.5.2019 päivätyn muistion mukaan yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöinnin ja kiinteistönvälitystoiminnan yleinen yhteensopimattomuus perustuisi siihen, että tätä ammattia harjoitetaan muun muassa edustusta koskevaa yritystoimintaa varten. Kun toimintoja harjoitetaan samanaikaisesti saman kiinteistön osalta, syntyisi konkreettinen intressiristiriita, joka olisi toinen yhteensopimattomuuden peruste. Jos kyseessä on yleinen yhteensopimattomuuden peruste, ei näin ollen ole enää tarpeen tarkastella tapauskohtaisesti intressiristiriidan olemassaoloa. Ks. komission kirjallisten huomautusten 47 kohta.

32 Ennakkoratkaisupyynnön 14 kohta. Tämän ennakkoratkaisupyynnön mukaan yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöitsijän ja kiinteistönvälittäjän ammattien samanaikaisen harjoittamisen rajoittamisella pyrittäisiin estämään kaikki intressiristiriidat kiinteistönvälittäjän ja välityksen kohteen väliltä.

63. Se, että yhteensopimattomuus rajataan koskemaan vain mahdollisia intressiristiriitoja, joita saattaa syntyä silloin, kun isännöinti ja välitystoiminta koskevat samaa kiinteistöä, merkitsee sitä, että valvonta, joka koskee yhteensovittamattomia toimintoja, perustuu tapauskohtaisiin arviointeihin eikä nyt tarkasteltavan kaltaiseen yleiseen kieltoon.

64. Italian hallitus väittää, että se ei voi antaa CCIAA:n tehtäväksi selvittää kunkin erityisen liiketoimen neutraalisuutta arvioidakseen, onko olemassa intressiristiriita, joka koskee näiden kahden toiminnon mahdollista harjoittamista saman kiinteistön osalta. [33]

65. Katson kuitenkin, että tähän tehtävään ei liity ylittämättömiä hankaluuksia, jos kansallinen lainsäätäjä toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä. Yksi niistä on sisällytetty sen oikeusjärjestykseen, jossa määrätään, että kiinteistöjä koskevissa kauppakirjoissa todetaan kiinteistönvälittäjän osallistuminen kaupantekoon. [34] Tätä mekanismia voitaisiin täydentää vaatimalla lisäksi, että nämä kauppakirjat sisältävät nimenomaisia ilmoituksia siitä, että kiinteistönvälittäjä ei ole samalla isännöitsijä yhteisomistuksessa oleva kiinteistössä, johon ostettu kiinteistö kuuluu. [35]

66. Kaiken kaikkiaan samalla tavoin kuin tapahtui asiassa, joka ratkaistiin tuomiolla komissio v. Belgia (Kirjanpitäjät):

– Italian tasavalta ei ole osoittanut syytä sille, miksi riidanalainen kielto olisi ainoa toimenpide, jolla voidaan saavuttaa tavoitellut päämäärät. Toimenpiteet, joilla rajoitetaan vähemmän palvelujen tarjoamisen vapautta ja jotka vastaavat paremmin direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdan taustalla olevaa perustetta, voisivat olla riittävän tehokkaita näiden päämäärien saavuttamiseksi. [36]

– Ammatillisten yhteisöjen suorittama jälkikäteisvalvonta olisi vähemmän rajoittava toimenpide kiinteistönvälittäjien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. [37] Tätä valvontaa, jota edistävät ilmoitukset, joita on välttämättä annettava myyntikirjelmissä, voitaisiin harjoittaa rasittamatta asianosaisia ylimääräisillä byrokraattisilla esteillä [38] ja asettamatta välittäjille pääasian kohteena olevan kaltaista yleistä kieltoa, jolla mennään pidemmälle kuin on välttämätöntä riippumattomuuden ja puolueettomuuden suojelemiseksi.

[33] Sen kirjallisten huomautusten 49 kohta.

[34] Taloudellista ja sosiaalista elvytystä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järkeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä toimenpiteistä tulojen ja veronkierron torjumisen alalla 4.7.2006 annetun asetuksen nro 223/2006 (Decreto-legge 4 luglio 2006, 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) (GURI nro 153, 4.7.2006) 35 §:n 22 momentin mukaan toimenpiteenä petosta ja veronkiertoa vastaan jokainen osapuoli on velvollinen ilmoittamaan, onko hän käyttänyt välittäjää. Asetus nro *223/2006 muunnettiin muutetussa muodossa 4.8.2006 laiksi nro* 248 (GURI nro 183, tavanomainen lisäpainos, 11.8.2006).

[35] Komissio ehdottaa (kirjallisten huomautustensa 62 kohdassa) sellaisten toimenpiteiden käyttöönottoa, joilla asetetaan erityisiä avoimuus- ja tiedonantovelvoitteita, jotka koskevat näiden kahden toiminnon harjoittamista.

[36] Tuomio komissio v. Belgia (Kirjanpitäjät), 54 kohta.

[37] Tuomio komissio v. Belgia (Kirjanpitäjät), 57 ja 58 kohta.

[38] Viittaukset hallinnolliseen yksinkertaistamiseen toistetaan direktiivin 2006/123 johdanto-osassa, ja ne näkyvät sen sanamuodossa (erityisesti II luvussa).

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

67. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ”voiko kiinteistönvälittäjä kuitenkin harjoittaa myös yhteisomistuksessa olevan kiinteistön isännöintitoimintaa, kunhan hänen tarkoituksenaan ei ole myydä/ostaa kiinteistöä, jota hän isännöi, koska siinä tapauksessa kyseessä olisi ilmeinen intressiristiriita”.

1. Tutkittavaksi ottaminen

68. Irlannin hallitus väittää, että kolmatta ennakkoratkaisukysymystä ei voida tutkia, koska sen tarkoituksena on saada unionin tuomioistuimelta lausunto sellaisten tosiseikkoja koskevien lähtökohtien perusteella, jotka eivät vastaa taustalla olevaa riita-asiaa. Se toteaa tämän väitteen tueksi seuraavaa:

– ”Property broker” -välittäjän toiminta poikkeaa ”property agent” -välittäjän toiminnasta. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan ensin mainittu on yhtä etäällä osapuolista, kun jälkimmäinen voi sitä vastoin Irlannin mallissa toimia liiketoimen kumman tahansa osapuolen (myyjä tai ostaja) lukuun.

– Ennakkoratkaisukysymys perustuu siihen virheelliseen olettamaan, että intressiristiriita syntyy väistämättä, kun ”property agent” -välittäjä osallistuu sellaisen kiinteistön ostoon tai myyntiin, jota hän isännöi. Vaikka näin voisi tapahtua silloin, kun kyseessä on neutraali ”property broker” -välittäjä, näin ei olisi silloin, jos viimeksi mainittu toimii esimerkiksi myyjän lukuun.

69. Unionin oikeuden tulkintaa koskevilla ennakkoratkaisupyynnöillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. On lisäksi kansallisen tuomioistuimen tehtävänä määrittää omalla vastuullaan tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden oikeellisuuden selvittäminen ei kuulu unionin tuomioistuimelle. Tämä voi kieltäytyä vastaamasta näihin pyyntöihin vain itse määrittämissään poikkeustapauksissa. [39]

70. Tämän lähtökohdan perusteella Irlannin hallituksen vastaväite on hylättävä. Kuten olen jo todennut, kiinteistönvälittäjät ovat Italiassa riippumattomia ammatinharjoittajia ja yhtä etäällä sen liiketoimen osapuolista, joihin he osallistuvat. Sillä, onko heidän asemansa sama kuin muiden toimijoiden asema näillä markkinoilla Irlannissa, ei ole merkitystä niiden vaikutusten kannalta, jotka ovat tärkeitä tässä tapauksessa.

71. Aineellinen perusta, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ja jota unionin tuomioistuimen on noudatettava, on se, että riippumattomat kiinteistönvälittäjät, jotka isännöivät kiinteistöjä, saattaisivat ”tuntea houkutusta” ohjata potentiaaliset ostajat tutustumaan näihin kiinteistöihin, millä vaarannettaisiin heidän puolueettomuutensa.

72. Kolmas ennakkoratkaisukysymys, jolla yritetään täsmentää, syntyykö tällainen mahdollinen intressiristiriita, kun kiinteistönvälittäjä osallistuu isännöimänsä rakennuksen myyntiin tai ostoon, on siten tutkittava.

[39] Jos siis on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. Ks. näiden kaikkien osalta tuomio 14.9.2023, TGSS (Äitiyslisän epääminen) (C-113/22, EU:C:2023:665, 30 ja 31 kohta).

2. Oikeudellinen arviointi

73. Esitetyn kysymyksen asiasisällön osalta katson, että edellä mainitut seikat, jotka koskevat riidanalaisen yhteensopimattomuuden ulottuvuutta ja jotka liittyvät samaa kiinteistöä koskevan intressiristiriidan olemassaoloon, ovat riittäviä.

V Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di Staton toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 25 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla kielletään etukäteen ja yleisesti kiinteistönvälittäjän säännellyn ammatin ja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen isännöinnin samanaikainen harjoittaminen.

Se ei ole esteenä kiellolle harjoittaa näitä kahta toimintoa samanaikaisesti, kun se voi johtaa intressiristiriitaan, koska kiinteistönvälityspalvelua tarjoaa ammatinharjoittaja sellaisen kiinteistön osalta, joka on yhteisomistuksessa ja jonka isännöinti on uskottu hänelle.