Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 13. junija 2024[1]

**Zadeva C-242/23**

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev – Direktiva 2005/36/ES – Člen 59(3) – Direktiva 2006/123/ES – Člen 25 – Multidisciplinarne dejavnosti – Nacionalna zakonodaja, ki nepremičninskim posrednikom na splošno prepoveduje opravljanje dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb kot poslovne dejavnosti – Razmerje med Direktivo 2005/36 in Direktivo 2006/123 – Nasprotja z drugimi določbami prava Unije – Neobstoj – Uporaba Direktive 2006/123 – Pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes – Sorazmernost"

1. Consiglio di Stato (državni svet, Italija) sprašuje Sodišče, ali je prepoved vzporednega in poklicnega opravljanja dejavnosti „mediazione inmobiliare" (nepremičninsko posredovanje) in „amministrazione di condominio" (upravljanje večstanovanjskih stavb) v skladu s pravom Unije.

2. Predložitveno sodišče prosi zlasti za razlago člena 59(3) Direktive 2005/36/ES,[2] člena 25 Direktive 2006/123/ES[3] in člena 49 PDEU.

[1] Jezik izvirnika: španščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL 2005, L 255, str. 22), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 (UL 2013, L 354, str. 132).

[3] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

# I. Pravni okvir

## *A. Pravo Unije*

### *1. Direktiva 2005/36*

3. Člen 1, naslovljen „Namen“, določa:

„Ta direktiva določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami (v nadaljnjem besedilu: država članica gostiteljica), priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah (v nadaljnjem besedilu: država članica izvora), ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic, kot zadosten pogoj za dostop do in opravljanje tega poklica.

[…]“.

4. Člen 2, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za vse državljane države članice, ki želijo kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljati reguliran poklic, vključno s svobodnim poklicem, v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij.

[…]“.

5. Člen 4, naslovljen „Učinki priznavanja“, določa:

„1. Priznavanje poklicnih kvalifikacij s strani države članice gostiteljice omogoča upravičencem dostop do tistega poklica v tej državi članici, za katerega so usposobljeni v državi članici izvora, in njegovo opravljanje v državi članici gostiteljici pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane.

[…]“.

6. Člen 59, naslovljen „Preglednost“, določa:

„[…]

3. Države članice preverijo, ali so zahteve na podlagi njihovega pravnega sistema, ki imetniku določene poklicne kvalifikacije omejujejo dostop do ali opravljanje poklica, vključno z uporabo poklicnih nazivov in poklicnih dejavnosti, dovoljenih na podlagi takega naziva, ki se v tem členu navajajo kot „zahteve“, skladne z naslednjimi načeli:

(a) zahteve ne smejo biti neposredno ali posredno diskriminatorne na podlagi državljanstva ali kraja prebivališča;

(b) zahteve morajo biti utemeljene s prevladujočimi razlogi splošnega interesa;

(c) zahteve morajo biti take, da zagotavljajo uresničitev zastavljenega cilja, in ne smejo preseči tega, kar je potrebno za uresničitev cilja.

[…]“.

*2. Direktiva 2006/123*

7. Člen 3, naslovljen „Razmerje z drugimi določbami prava Skupnosti“, določa:

„1. V primeru nasprotij med določbami te direktive in drugimi akti Skupnosti, ki urejajo posebne vidike začetka opravljanja in opravljanja storitvene dejavnosti na posebnih področjih ali za posebne poklice, imajo prednost določbe drugih aktov Skupnosti, ki se uporabljajo na teh posebnih področjih ali za te posebne poklice.

[…]“.

8. Člen 4, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„[…]

(8) ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: javni red; javna varnost; javna zaščita; javno zdravje; ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike;

(9) ‚pristojni organ‘ pomeni vsako telo ali organ, ki v državi članici nadzoruje ali regulira storitvene dejavnosti, in vključuje zlasti upravne organe, vključno s sodišči, poklicna telesa in tista poklicna združenja ali druge poklicne organizacije, ki v okviru svoje pravne avtonomije kolektivno urejajo začetek opravljanja ali opravljanje storitvenih dejavnosti;

[…]“.

9. Člen 25, naslovljen „Multidisciplinarne dejavnosti“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da za ponudnike ne veljajo zahteve, ki jih zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo skupno opravljanje dejavnosti ali partnerstvo.

Takšne zahteve pa lahko veljajo za naslednje ponudnike:

(a) za regulirane poklice, če so te zahteve upravičene za zagotavljanje skladnosti s predpisi, ki urejajo poklicno etiko in ravnanje, in potrebne za zagotavljanje njihove neodvisnosti in nepristranskosti;

(b) za ponudnike storitev na področju certificiranja, akreditacije, tehničnega nadzora, preverjanja ali preskušanja, če so te zahteve upravičene za zagotavljanje njihove neodvisnosti in nepristranskosti.

[…]“.

### *B. Italijansko pravo*

#### *1. Codice civile (civilni zakonik)*

10. V poglavju o večstanovanjskih stavbah:

– v členu 1117 so opredeljeni skupni deli stavb;

– členi od 1129 do 1133 urejajo pravno ureditev za upravnika večstanovanjske stavbe, ki se mu naloži zastopanje etažnih lastnikov.

#### *2. Zakon št. 39/1989*[4]

11. Člen 5(3) določa:

„3. Opravljanje dejavnosti posredovanja ni združljivo z opravljanjem poslovne dejavnosti proizvodnje, prodaje, zastopanja ali promocije blaga, povezane z isto panogo, v kateri se opravlja dejavnost posredovanja, oziroma z opravljanjem dejavnosti, ki jo izvajajo zaposleni pri takem poslovnem subjektu, in z opravljanjem dejavnosti, ki jo izvajajo zaposleni v javnem organu oziroma zaposleni v podjetjih ali sodelavci podjetij, ki zagotavljajo finančne storitve iz člena 4 decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (zakonska uredba št. 59 z dne 26. marca 2010), ali z opravljanjem intelektualnih poklicev, povezanih z isto panogo, v kateri se opravlja dejavnost posredovanja, v nobenem primeru pa tudi s položaji, v katerih obstaja nasprotje interesov.“

## II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

12. Družba Tecno*37 – ime pod katerim deluje samostojni podjetnik (fizična oseba) – je od leta 1988 sočasno opravljala dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb in nepremičninskega posredovanja.

13. Ministero dello Sviluppo Economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) je 17. marca 2020 na podlagi prijave pozvalo Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bologna, Italija (gospodarska, industrijska, obrtna in kmetijska zbornica v Bologni, Italija; v nadaljevanju: CCIAA), naj v zvezi z družbo Tecno*37, sprejme potrebne ukrepe za odpravo morebitne nezdružljivosti ali nasprotja interesov.[5]

[4] Legge 3 febbraio 1989, n. 39. Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (zakon št. 39 z dne 3. februarja 1989 o ureditvi poklicnega posredništva) (GURI št. 33 z dne 9. februarja 1989). Njegovo besedilo je bilo spremenjeno z Legge 3 maggio 2019, n. 37. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018 (zakon št. 37 z dne 3. maja 2019 o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropski uniji – evropski zakon 2018). (GURI št. 109, z dne 11. maja 2019). Besedilo je bilo pozneje spremenjeno, kakor je navedeno v predložitveni odločbi. Tu je navedeno besedilo v sedanji obliki, uvedeno z novo spremembo leta 2021.

[5] Ni sporno, da je CCIAA subjekt, pristojen za kolektivno urejanje začetka opravljanja ali opravljanja storitvenih dejavnosti v smislu člena 4, točka 9, Direktive 2006/123.

14. CCIAA je po tem, ko je začela postopek,[6] ugotovila, da dejavnost upravljanja večstanovanjskih stavb, ki jo opravlja družba Tecno*37, ni bila občasna in priložnostna, temveč poklicna, običajna poslovna dejavnost. Ker je bila družba Tecno*37 tudi družba za posredovanje z nepremičninami, je CCIAA ugotovila nezdružljivost v smislu člena 5(3) zakona št. 39/1989.

15. CCIAA je 11. novembra 2020 odločila: (i) da bo družbo Tecno*37 vpisala v Repertorio economico amministrativo (v nadaljevanju: REA) (poslovni register) kot podjetje, ki deluje kot upravnik večstanovanjskih stavb; (ii) da ji bo prepovedala nadaljnje opravljanje dejavnosti nepremičninskega posredovanja, in (iii) da bo v REA vpisala prenehanje opravljanja dejavnosti nepremičninskega posredovanja s strani družbe Tecno*37.

16. Družba Tecno*37 je zoper to odločbo vložila tožbo pri Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (deželno upravno sodišče za Emiljo – Romanjo, Italija), ki jo je s sodbo št. 7/2022 zavrnilo.[7]

17. Družba Tecno*37 je zoper prvostopenjsko sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet). Trdi zlasti, da je abstraktna prepoved sočasnega opravljanja poklicne dejavnosti nepremičninskega posredovanja z upravljanjem večstanovanjskih stavb v nasprotju s pravom Unije.

18. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) Sodišču v predhodno odločanje predložil tri vprašanja, od katerih bom navedel zadnji dve:

„2. Ali načela in cilji, ki izhajajo iz člena 59(3) Direktive [2005/36] (kakor je bila spremenjena z Direktivo [2013/55]), člena 25(1) Direktive [2006/123] in, splošneje, člena 49 PDEU, nasprotujejo zakonodaji, kakršna je italijanska, ki v členu 5(3) zakona št. 39/1989 preventivno in na splošno določa, da dejavnost nepremičninskega posredovanja ni združljiva z dejavnostjo upravljanja večstanovanjskih stavb, pri čemer je predpostavljeno, da se navedeni dejavnosti zgolj opravljata skupaj, in gospodarskim zbornicam zato v zvezi s konkretnimi dejavnostmi posredovanja ni treba opraviti nobenega naknadnega preverjanja ter ne da bi bilo to utemeljeno s posebej opredeljenimi in dokazanimi ‚pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,' oziroma ne da bi bilo kako drugače dokazano, da je ta splošno opredeljena nezdružljivost sorazmerna z zastavljenim ciljem?

3. Ali lahko nepremičninski posrednik vseeno opravlja tudi dejavnost upravljanja večstanovanjskih stavb, razen če namerava stavbo, ki jo upravlja, prodati ali kupiti, ker bi bilo v tem primeru podano nasprotje interesov?"

[6] CCIAA je v okviru tega postopka od družbe Tecno*37 zahtevala, naj pojasni, ali dejavnost upravljanja večstanovanjskih stavb opravlja kot poslovno dejavnost. Ker ni prejela odgovora, je sprejela nekaj ukrepov za razjasnitev te okoliščine. Davčni organ je navedel, da je bil leta 2018 promet družbe Tecno*37 iz naslova upravljanja večstanovanjskih stavb precej večji kot iz naslova nepremičninskega posredovanja. Po navedbah CCIAA je družba Tecno*37 svoje naloge opravljala v dveh pisarnah, v katerih je imela tri zaposlene, in bila je upravnik v 39 večstanovanjskih stavbah.

[7] Po mnenju prvostopenjskega sodišča je nezdružljivost izhajala predvsem iz višine prihodkov iz dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb, ki se je opravljala kot prevladujoča poslovna dejavnost. Obstajalo naj bi tveganje, da se bo upravljanim nepremičninam neupravičeno dajala prednost v primerjavi z drugimi nepremičninami, ki so na voljo, kar naj bi pomenilo kršitev zahtev po objektivnosti in nepristranskosti, ki jih mora izpolnjevati posrednik. Zaradi velikega števila stavb – pri čemer vsako od teh stavb sestavlja več posameznih stanovanjskih enot – ki jih upravlja družba Tecno*37, naj bi namreč obstajala možnost, da bi to, da lastnik družbe Tecno*37 sočasno opravlja dejavnost nepremičninskega posredovanja, onemogočalo objektivno in nepristransko izbiro ustreznih ponudb v korist njenih strank.

## III. Postopek pred Sodiščem

19. Sodno tajništvo Sodišča je predlog za sprejetje predhodne odločbe prejelo 18. aprila 2023.

20. Pisna stališča so predložile družba Tecno*37, CCIAA, češka, irska in italijanska vlada ter Evropska komisija. Vse navedene (razen češke vlade) ter Federazione Italiana Mediatori agenti D'Affari (FIMAA) in francoska vlada so se udeležili obravnave 9. aprila 2024.

21. V skladu z zahtevo Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil na zadnji dve vprašanji za predhodno odločanje.

## IV. Presoja

### *A. Uvodne ugotovitve*

#### *1. Vsebina nacionalne zakonodaje*

22. Italijanska zakonodaja zelo na splošno določa, da dejavnost posredovanja „ni združljiv[a] z opravljanjem poslovne dejavnosti proizvodnje, prodaje, zastopanja ali promocije blaga, povezane z isto panogo, v kateri se opravlja dejavnost posredovanja".

23. Kategorija „dejavnost posredovanja" vključuje nepremičninsko posredovanje. Zato nepremičninski posrednik ne more sočasno opravljati upravljanja večstanovanjskih stavb, saj zadnjenavedeno vključuje zastopanje v zvezi s premoženjem iz iste panoge. [8]

24. Po mnenju predložitvenega sodišča člen 5(3) zakona št. 39/1989 „zagotavlja varstvo potrošnikov, saj vsebuje določbo, ki preprečuje vsakršno dejansko nasprotje interesov med posrednikom in predmetom samega posredovanja […] Obstoj nezdružljivosti […] prepoveduje, da bi ista oseba sočasno nastopala v vlogi posrednika (to je subjekta, ki mora v skladu z opredelitvijo iz civilnega zakonika ohranjati enako distanco do vseh strank) in stranke (v materialnopravnem smislu, kot proizvajalca ali trgovca z blagom ali storitvami, ki so predmet dejavnosti posredovanja, ali v formalnopravnem smislu, kot zastopnika ali predstavnika zadevnega blaga). Nezdružljivost je v vsakem primeru omejena na opravljanje poslovnih dejavnosti". [9]

#### *2. Uporaba Direktive 2005/36*

25. Predložitveno sodišče Sodišče prosi za razlago člena 59(3) Direktive 2005/36. V skladu s to določbo morajo države članice preveriti, ali so zahteve na podlagi njihovega pravnega sistema, ki imetniku določene poklicne kvalifikacije omejujejo dostop do ali opravljanje poklica, skladne z nekaterimi načeli. [10]

[8] Upravniki večstanovanjskih stavb v skladu s členom 1131 italijanskega civilnega zakonika zastopajo etažne lastnike pri upravljanju skupnih delov stavb, opredeljenih v členu 1117 tega zakonika. Družba Tecno*37 je na obravnavi poudarila, da je zadevna nezdružljivost dejansko veliko širša (to pomeni, da presega nezdružljivost, ki izhaja iz povezave med posredovanjem in upravljanjem večstanovanjske stavbe), saj zajema vse druge dejavnosti, ki jih zajema splošna formulacija člena 5(3) zakona št. 39/1989.

[9] Točka 14 predložitvene odločbe.

[10] Te zahteve: (a) ne smejo biti neposredno ali posredno diskriminatorne na podlagi državljanstva ali kraja prebivališča; (b) morajo biti utemeljene s prevladujočimi razlogi splošnega interesa; (c) morajo biti take, da zagotavljajo uresničitev zastavljenega cilja, in ne smejo preseči tega, kar je potrebno za uresničitev cilja.

26. Ta določba je del direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij med državami članicami. Predpostavlja torej, da bo poklicna kvalifikacija, pridobljena v (matični) državi članici, pod določenimi pogoji priznana v drugi državi članici (gostiteljici).

27. Ta ugotovitev je podkrepljena s členom 2(1) Direktive 2005/36: ta „se uporablja za vse državljane države članice, ki želijo kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljati reguliran poklic […] v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij“.

28. V sporu, o katerem mora odločiti predložitveno sodišče, ni takega položaja: nasprotno, gre za to, ali lahko italijanski državljan v Italiji sočasno opravlja dejavnosti kot nepremičninski posrednik in kot upravnik večstanovanjskih stavb.

29. V navedenih okoliščinah, v katerih ni nobenega čezmejnega elementa (to je, ne gre za državljana države članice, ki bi želel opravljati reguliran poklic v drugi državi članici), menim, da se Direktiva 2005/36 v obravnavani zadevi ne uporablja.

### *B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

30. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče o skladnosti italijanske zakonodaje s pravom Unije na podlagi teh predpostavk: [11]

– člen 5(3) zakona št. 39/1989 preventivno in na splošno, zgolj na podlagi skupnega opravljanja dejavnosti, sankcionira nezdružljivost nepremičninskega posredovanja z dejavnostjo upravljanja večstanovanjskih stavb;

– za tako določeno nezdružljivost ni treba, da gospodarske zbornice opravijo naknadno preverjanje, ki bi se konkretno nanašalo na predmet izvajanega posredovanja;

– nezdružljivost ni utemeljena s posebej opredeljenim in dokazanim pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes, pri čemer nikakor ni izkazana sorazmernost „predvidene splošne nezdružljivosti“ glede na zastavljeni cilj.

31. Pravila prava Unije, za razlago katerih prosi predložitveno sodišče, so člen 59(3) Direktive 2005/36, člen 25(1) Direktive 2006/123 in „splošneje“ člen 49 PDEU,

32. Od teh pravil sem že izključil uporabo člena 59(3) Direktive 2005/36 v obravnavani zadevi. V zvezi z drugima dvema naj spomnim, da „s preizkusom nacionalnega ukrepa tako z vidika določb Direktive 2006/123 kot z vidika določb Pogodbe DEU bi se […] znova uvedel preizkus za vsak primer na podlagi primarnega prava, s čimer bi se ogrozila želena harmonizacija, ki se izvaja z navedeno direktivo“. [12]

[11] Izraženih v dobesedni formulaciji drugega vprašanja za predhodno odločanje. Vendar glej točke od 44 do 46 teh sklepnih predlogov.

[12] Sodba z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 96).

33. Ta sodna praksa je v skladu s prejšnjimi sodbami Sodišča, v katerih je bilo razsojeno, da „kadar je neko vprašanje usklajeno na ravni Unije, je treba vsako nacionalno določbo v zvezi z njim presojati glede na določbe tega usklajevalnega ukrepa.[13] Natančneje, Sodišče daje Direktivi 2006/123 splošno prednost in trdi, da če omejitev svobode ustanavljanja spada na področje uporabe Direktive 2006/123, te ni potrebno obravnavati tudi glede na člen 49 PDEU.[14]

34. Analizo je torej treba omejiti na člen 25 Direktive 2006/123, ki je v poglavju V, naslovljenem „Kakovost storitev“, ki vsebuje pravila, ki se nanašajo na multidisciplinarne dejavnosti. Njegova razlaga je upoštevna, čeprav je položaj, na katerega se nanaša predlog za sprejetje predhodne odločbe, povsem notranji.[15]

35. Sodišče je namreč že razlagalo drug člen (člen 24) iz istega poglavja V Direktive 2006/123 za povsem notranji položaj. Natančneje, razsodilo je, da navedeni člen nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki osebam, ki opravljajo reguliran poklic, popolnoma prepoveduje dejanja akvizicije.[16]

36. Člen 25 Direktive 2006/123 v zvezi z multidisciplinarnimi dejavnostmi vsebuje splošno načelo, ki je omiljeno z več izjemami:

– splošno načelo je, da za ponudnike ne bi smele veljati zahteve, ki jih zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo skupno opravljanje dejavnosti ali partnerstvo;

– izjema, ki je v obravnavani zadevi pomembna, se nanaša na regulirane poklice.[17] Njihova ureditev lahko odstopa od splošnega načela, to je, svobode opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti: (a) če je to upravičeno za zagotavljanje skladnosti s predpisi, ki urejajo poklicno etiko in ravnanje posameznega poklica, in (b) če je to upravičeno za zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti oseb, ki opravljajo navedeni poklic.[18]

37. Države članice torej imajo možnost, da nepremičninskim posrednikom (kadar je ta poklic reguliran) naložijo strožje omejitve glede skupnega opravljanja drugih dejavnosti. Tako je v Italiji.

[13] Sodba z dne 29. novembra 2017, VCAST (C-265/16, EU:C:2017:913, točka 26).

[14] Sodba z dne 26. junija 2019, Komisija/Grčija (C-729/17, EU:C:2019:534, točka 54 in navedena sodna praksa).

[15] Napotujem na svoje sklepne predloge z dne 14. marca 2024 v zadevi FA.RO. di YK & C. (C-41, EU:C:2006/123, točka 41), v katerih sem pojasnil, da „[u]gotovitev, da je položaj, ki je predmet spora, povsem notranji, pa ne vpliva na uporabo določb Direktive 2006/123 za svobodo ustanavljanja ponudnikov. Sodišče je že razsodilo, da se te določbe uporabljajo za položaj, katerega elementi so omejeni na eno samo državo članico.“ V tem okviru sem v zvezi z določbami poglavja III Direktive 2006/123 navedel sodbe z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točke od 99 do 110); z dne 22. septembra 2020, Cali Apartments (C-724/18 in C-727/18, EU:C:2020:743, točka 56), in z dne 20. aprila 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, točka 40).

[16] Sodba z dne 5. aprila 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208, izrek).

[17] Ni sporno, da je nepremičninsko posredovanje v Italiji reguliran poklic. To izhaja iz predložitvene odločbe, ki navaja Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o priporočilih za reforme na področju regulacije poklicnih storitev (COM(2016) 820 final). V točki II.6 tega sporočila, ki se nanaša na nepremičninske posrednike, je navedeno, da je poklic reguliran v štirinajstih državah članicah, med njimi v Italiji.

[18] V skladu z uvodno izjavo 101 Direktive 2006/123 je „[…] v interesu prejemnikov, zlasti potrošnikov […] zagotoviti, da imajo ponudniki možnost ponuditi multidisciplinarne dejavnosti in da se omejitve v zvezi s tem uvedejo zgolj zaradi zagotavljanja nepristranskosti, neodvisnosti in integritete reguliranih poklicev“.

38. Vendar ta možnost ni brezpogojna. Čeprav uporaba primarnega prava ni nujna, saj za odgovor predložitvenemu sodišču zadostuje razlaga določb Direktive 2006/12,[19] ni odveč poudariti, da je mogoče omejitve temeljnih svoboščin upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, in če je tako, ali ne presegajo tega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenih ciljev.[20]

39. Člen 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123 pa državam članicam dovoljuje, da za regulirane poklice določijo zahteve, ki omejujejo opravljanje multidisciplinarnih dejavnosti, le če sta izpolnjeni dve zahtevi, ki pravzaprav ustrezata zahtevam iz členov 49 in 56 PDEU.

40. Zadevni nacionalni ukrep bom torej analiziral s tega dvojnega vidika.

### *1. Utemeljitev omejitve*

41. Člen 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123 med upravičene *utemeljitve* za omejitev sočasnega opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti vključuje utemeljitve, katerih namen je zagotoviti skladnost s predpisi, ki urejajo poklicno etiko in ravnanje in ki so značilni za posamezen reguliran poklic.

42. Italijanska vlada pojasnjuje, da je prepoved sočasnega opravljanja poklica nepremičninskega posrednika in poklica upravnika večstanovanjskih stavb upravičena z varstvom potrošnikov ter varovanjem neodvisnosti in nepristranskosti reguliranega poklica (posrednika).

43. K tej razlagi dodaja, da bi brez nezdružljivosti obstajalo tveganje, da bi bili lastniki enot v večstanovanjskih stavbah, s katerimi upravlja oseba, ki je sočasno nepremičninski posrednik, neupravičeno deležni prednosti na škodo drugih lastnikov, ki ponujajo svoje nepremičnine na trgu. Nepremičninski posrednik, za katerega omejitev ne bi veljala, bi lahko potencialne kupce usmeril na nepremičnine, ki jih sam upravlja.

44. Vendar se zdi, da Consiglio di Stato (državni svet) ne pritrjuje takemu pojasnilu. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem izvedeti, ali pravo Unije nasprotuje ureditvi, kakršna je italijanska, ki preventivno in na splošno določa nezdružljivost ‚ne da bi bilo to utemeljeno s posebej opredeljenimi in dokazanimi „pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘“.[21]

45. Če bi bilo tako (torej če ne bi bilo nobene utemeljitve v splošnem interesu), bi vprašanje samo po sebi to privedlo do nikalnega odgovora. Prvi in nujni element, ki se zahteva s členom 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123, ne bi bil izpolnjen.

46. Vendar je treba dobesedno trditev Consiglio di Stato (državni svet) razlagati ob upoštevanju tega, kar je navedel v točkah 13 in 14 svoje predložitvene odločbe. V teh točkah navaja:

– neugodne posledice, ki bi jih sočasno izvajanje obeh dejavnosti lahko imelo na nepristranskost nepremičninskega posrednika;[22]

[19] V skladu z uvodnima izjavama 2 in 5 je namen Direktive 2006/123 prav odpraviti omejitve svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev med državami članicami.

[20] Sodbe z dne 12. junija 2014, Digibet in Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 22); in z dne 24. januarja 2013, Stanleybet in drugi (C-186/11 in C-209/11, EU:C:2013:33, točka 27).

[21] Drugo vprašanje za predhodno odločanje *in fine*.

[22] Po mnenju predložitvenega sodišča bi bila lahko ogrožena nepristranskost nepremičninskega posrednika, ki sočasno opravlja dejavnost upravnika večstanovanjskih stavb. Upravljanje velikega števila večstanovanjskih stavb bi ga lahko spodbudilo k usmerjanju potencialnih kupcev v stavbe, ki jih upravlja, na škodo drugih, ki so prav tako zanimive.

– varstvo potrošnikov, ki bi bilo bolje zagotovljeno z „določitvijo določbe, ki preprečuje vsakršno dejansko nasprotje interesov med posrednikom in predmetom samega posredovanja“.

47. Z abstraktnega vidika je zagotavljanje nepristranskosti posrednika s preventivnim sistemom nezdružljivosti lahko upravičeno, če je v predpisih, ki urejajo poklicno etiko in ravnanje navedenega (reguliranega) poklica, zahteva po ohranjanju enake razdalje med strankami, ki bi jo skupno opravljanje drugih dejavnosti ogrozilo.

48. V zvezi z varstvom potrošnikov sem že navedel, kako uvodna izjava 101 Direktive 2006/123 povezuje nudenje multidisciplinarnih dejavnosti (in morebitne omejitve za zagotavljanje nepristranskosti in neodvisnosti reguliranih poklicev) z „interes[om] prejemnikov, zlasti potrošnikov“. Ta povezava je poleg tega navedena v členu 4, točka 8, Direktive 2006/123, ki med pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes, vključuje varstvo potrošnikov. [23]

49. Zato ni načelnih ovir za to, da se država članica v utemeljitev na podlagi člena 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123 sklicuje na obe navedeni utemeljitvi.

50. Vendar ima predložitveno sodišče zadnjo besedo glede vprašanja, ali je prepoved sočasnega opravljanja teh dveh dejavnosti v nacionalnem pravu upravičena. Če je tako, težava ne bi bila toliko abstraktna utemeljitev omejevalne ureditve, temveč vprašanje, ali ta presega to, kar je nujno za dosego njenega cilja.

*a) Nujnost in sorazmernost omejitve*

51. Družba Tecno*37 dvomi o zakonitosti ukrepa z vidika njegove nujnosti in sorazmernosti. Trdi, da bi bilo cilje varstva potrošnikov ter zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti nepremičninskih posrednikov mogoče doseči z manj drastičnimi ukrepi. Zadoščalo naj bi, da se prepoved omeji na primere, v katerih posrednik v zvezi z isto nepremičnino deluje kot posrednik in hkrati kot upravnik večstanovanjske stavbe.

52. Komisija in češka vlada v njunih pisnih stališčih v bistvu menita enako. [24]

53. Sodišče je že razsodilo, „da mora država članica, ki se sklicuje […] na izjemo iz člena 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123, da bi dokazala, da je prepoved multidisciplinarnih dejavnosti, ki jo je uvedla, nujna za zagotovitev neodvisnosti in nepristranskosti [oseb, ki opravljajo reguliran poklic], predložiti natančne dokaze, ki potrjujejo njene trditve“. [25]

[23] Na obravnavi je družba Tecno*37 pojasnila, da nepremičninsko posredovanje tistega, ki je obenem upravnik večstanovanjskih stavb, v korist potrošnikov dodaja izkušnje s težavami, ki se lahko pojavijo v zvezi s skupnimi deli nepremičnine, ki se jo želi kupiti.

[24] Točki 11 oziroma 65 pisnih stališč češke vlade oziroma Komisije.

[25] Sodba z dne 27. februarja 2020, Komisija/Belgija (Računovodje) (C-384/18, EU:C:2020:124, v nadaljevanju: sodba Komisija/Belgija (Računovodje), točka 48, v kateri je navedena sodba z dne 4. julija 2019, Komisija/Nemčija (C-377/17, EU:C:2019:562, točka 74)). Na obravnavi so stranke in intervenientke obširno razpravljale o njenem vplivu na obravnavano zadevo.

54. Italijanska vlada po mojem mnenju ni podala teh „natančnih dokazov“. Navaja bolj razlogovanje, za katero se nazadnje zdi, da povezuje nezdružljivost skupnega izvajanja obeh dejavnosti z obstojem konkretnega nasprotja interesov, in ne abstraktnega. Čeprav navaja argumente [26] za obrambo preventivne nezdružljivosti, ki izhaja iz člena 5(3) zakona 39/1989, njena stališča zmanjšujejo ali celo izkrivljajo splošni obseg te nezdružljivosti, saj:

– opozarja, da je namen prepovedi preprečiti, da bi imel lahko nepremičninski posrednik spodbudo za to, da bi morebitnim kupcem svetoval nakup enot v nepremičninah, ki jih upravlja, zaradi česar bi lahko spregledali druge, ki so ravno tako zanimive; [27]

– trdi, da v skladu s splošno logiko in izkušnjami vsakič, ko je eno od stanovanj, ki se jih upravlja, dano v prodajo, če je nepremičninski posrednik obenem tudi upravnik večstanovanjske stavbe, obstaja konkretno tveganje nasprotja interesov.

55. Naj ponovim, da se zdi, da se s temi trditvami spreminja narava splošne prepovedi iz zakona 39/1989, tako da se jo nadomešča z manj intenzivno prepovedjo, katere pozornost se nanaša na konkretno nasprotje interesov, ki ga ustvarja skupno opravljanje teh dveh dejavnosti (ali ki bi ga lahko ustvarilo), kadar se *obe izvajata v zvezi z isto nepremičnino*.

56. Dokaz o takem preoblikovanju (odprava splošne prepovedi, ki jo nadomesti prepoved z namenom preprečevanja nasprotja interesov v zvezi z isto nepremičnino) je, da italijanska vlada meni, da naj se morebitne nezdružljivosti dejavnosti nepremičninskega posrednika z dejavnostjo upravnika večstanovanjskih stavb ne presoja na podlagi vnaprej določenega merila, temveč na podlagi presoje vsakega primera posebej, ob upoštevanju posebnosti vsakega položaja, da bi se preprečilo dejansko nasprotje interesov. [28]

57. V istem smislu bi lahko zadevne osebe dokazale, da konkretno „ta nezdružljivost ne obstaja, s predložitvijo ustreznih dokumentov, [s katerimi je mogoče dokazati,] da navedene dejavnosti potekajo v različnih praktičnih in konkretnih okoliščinah, ne glede na to, ali potekajo kot poslovna ali kot poklicno dejavnost“. [29]

58. Ta pristop italijanske vlade se delno ujema s pristopom, ki ga je pred časom zagovarjal Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (organ, pristojen za varstvo konkurence, Italija) v mnenju št. AS1173 z dne 18. februarja 2015 o spremembi člena 5(3) zakona št. 39/1989. [30]

59. Po mnenju navedenega organa je bila splošna prepoved „nesorazmerna in nepotrebna za zagotovitev nepristranskosti in neodvisnosti posrednika pri opravljanju svoje dejavnosti“. Dodal je, da se „za ohranitev neodvisnosti in nepristranskosti posrednika zdi dovolj, da se opravljanje dejavnosti posrednika prepove le v primerih, v katerih sta lahko ogrožena njegova neodvisnost in status tretje osebe v posredniškem razmerju, na primer v primerih, kadar posrednika z eno od strank veže razmerje podrejenosti, odvisnosti ali zastopanja“.

[26] Točke 44, 45, 47 in 48 njenih pisnih stališč.

[27] V ta namen navaja sodbo prvostopenjskega sodišča v sporu o glavni stvari.

[28] Točka 54 pisnih stališč italijanske vlade.

[29] Točka 55 pisnih stališč italijanske vlade.

[30] Mnenje, priloženo kot priloga k pisnim stališčem družbe Tecno*37.

60. Če bi bilo treba italijanski pravni red razlagati tako,[31] bi zadevno nezdružljivost upravičila le preprečitev konkretnih nasprotij interesov.[32] Nasprotno, do teh nasprotij ne pride, kadar posrednik, čeprav gre za nepremičnine, ne opravlja sočasno funkcije upravnika večstanovanjske stavbe.

61. Če je navsezadnje vse povezano z izogibanjem morebitnemu nasprotju interesov pri nakupu neke nepremičnine, preventivna in absolutna prepoved nima podlage in ni nujna za dosego zastavljenega cilja. Poudarjam, da je splošna prepoved pretirana, če je njen namen odpraviti posamezna nasprotja interesov, do katerih hipotetično lahko pride, če se upravljanje in posredovanje nanašata na isto nepremičnino.

62. Glede na to, da je drugo vprašanje za predhodno odločanje zapisano z že opisanimi izrazi, me zgornje ugotovitve napeljujejo na pritrdilen odgovor.

63. Omejitev nezdružljivosti na morebitna nasprotja interesov, do katerih lahko pride, kadar se upravljanje in posredovanje nanašata na isto nepremičnino, pomeni, da nadzor nad nezdružljivimi dejavnostmi temelji na presojah *ad casum*, in ne na splošni prepovedi, kakršna je ta v obravnavani zadevi.

64. Italijanska vlada trdi, da CCIAA ne more naložiti, naj preveri nevtralnost vsakega posameznega posla, da bi presodila, ali obstaja nasprotje interesov v primeru morebitnega opravljanja obeh dejavnosti v zvezi z isto nepremičnino.[33]

65. Vendar menim, da navedena naloga ne pomeni nepremostljivih težav, če nacionalni zakonodajalec sprejme ustrezne ukrepe. Eden od njih je že bil vključen v njeno ureditev, in sicer določa, da je treba v pisanjih v zvezi z nakupom in prodajo nepremičnin navesti udeležbo nepremičninskega posrednika.[34] Ta mehanizem bi bilo mogoče dopolniti tako, da bi se poleg tega zahtevalo, da je treba v pisanja v zvezi z nakupom in prodajo vključiti izrecne izjave, v katerih bi pisalo, da nepremičninski posrednik ni obenem upravnik večstanovanjske stavbe, katere del je pridobljena nepremičnina.[35]

[31] Ni jasno, ali je ta razlaga edina in najbolj skladna z besedilom italijanskega zakona. V skladu z obvestilom ministrstva za gospodarski razvoj z dne 22. maja 2019 naj bi splošna nezdružljivost dejavnosti upravnika večstanovanjskih stavb in dejavnosti nepremičninskega posrednika temeljila na dejstvu, da ta poklic med drugim vključuje poslovne dejavnosti zastopanja. Kadar se skupno opravljanje dejavnosti nanaša na isto nepremičnino, naj bi prišlo do konkretnega nasprotja interesov kot dodatnega razloga za nezdružljivost. Posledično, če obstaja razlog za splošno nezdružljivost, obstoja nasprotja interesov ni več treba analizirati za vsak primer posebej. Glej točko 47 pisnih stališč Komisije.

[32] Točka 14 predložitvene odločbe. V skladu s tem sklepom naj bi bil namen omejitve skupnega opravljanja poklicev nepremičninskega posrednika in upravnika večstanovanjskih stavb preprečiti vsakršno nasprotje interesov med nepremičninskim posrednikom in samim predmetom posredovanja.

[33] Točka 49 njenih pisnih stališč.

[34] Člen 35(22) 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 (uredba-zakon št. 223 z dne 4. julija 2006 o nujnih določbah za gospodarsko in socialno oživitev, za nadzor in racionalizacijo javnih izdatkov, za ukrepe v zvezi z davčnimi prihodki in za boj proti davčnim goljufijam) (GURI št. 152 z dne 4. julija 2006), kot ukrep proti davčnim goljufijam in izogibanju davkom določa, da mora vsaka pogodbena stranka navesti, ali je sodelovala z nepremičninskim posrednikom. *Uredba-zakon št. 223/2006 je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 248 z dne 4. avgusta 2006* (redni dodatek h GURI št. 183 z dne 11. avgusta 2006).

[35] Komisija (točka 62 njenih pisnih stališč) predlaga uvedbo ukrepov, s katerimi se naložijo posebne obveznosti glede preglednosti in informacij v zvezi z opravljanjem obeh funkcij.

66. Skratka, tako kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Belgija (Računovodje), je treba ugotoviti da:

– Italijanska republika ni dokazala, zakaj bi bila zadevna prepoved edini ukrep, s katerim bi bilo mogoče doseči zastavljene cilje. Ukrepi, ki manj posegajo v svobodo opravljanja storitev in ki bolj spoštujejo vodilno merilo iz člena 25(1) Direktive 2006/123, bi lahko bili dovolj učinkoviti pri doseganju teh ciljev; [36]

– naknadni nadzor, ki ga opravijo poklicne zbornice, bi bil manj omejevalen ukrep za dosego cilja zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti nepremičninskih posredniko. [37] Navedeni nadzor, ki bi ga zagotavljale izjave, ki morajo biti obvezno vključene v pisanja v zvezi s prodajo, bi se lahko izvajal brez dodatnih birokratskih ovir [38] za pogodbene stranke in ne da bi se posrednikom naložila splošna prepoved, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ki presega to, kar je nujno potrebno za ohranitev njihove neodvisnosti in nepristranskosti.

## *C. Tretje vprašanje za predhodno odločanje:*

67. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali lahko nepremičninski posrednik vseeno opravlja tudi dejavnost upravljanja večstanovanjskih stavb, razen v primeru, da namerava stavbo, ki jo upravlja, prodati ali kupiti, ker bi bilo v tem primeru podano nasprotje interesov.

### *1. Dopustnost*

68. Irska vlada trdi, da tretje vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno, ker se z njim od Sodišča želi pridobiti posvetovalno mnenje na podlagi premis glede dejstev, ki ne ustrezajo sporu o glavni stvari. V utemeljitev tega ugovora trdi:

– dejavnost „property broker“ se razlikuje od dejavnosti „property agent“. Prvi je v skladu s predložitveno odločbo na enaki razdalji med strankama; drugi pa lahko, nasprotno, po irskem modelu deluje za račun katere koli stranke transakcije (prodajalec ali kupec);

– vprašanje za predhodno odločanje temelji na napačni podlagi, da bo nasprotje interesov nujno nastalo, če „property agent“ sodeluje pri nakupu ali prodaji nepremičnine, ki jo upravlja kot upravnik. Če bi bilo tako, kadar gre za nevtralnega „property broker“, to ne bi bilo tako, če bi posrednik deloval na primer za račun prodajalca.

69. Za predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanašajo na razlago prava Unije, velja domneva upoštevnosti. Poleg tega mora nacionalno sodišče na lastno odgovornost opredeliti dejanski in pravni okvir, katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša. To lahko opusti odločanje o enem od teh predlogov le v izjemnih primerih, ki jih določi Sodišče. [39]

[36] Sodba Komisija/Belgija (Računovodje), točka 54.

[37] Sodba Komisija/Belgija (Računovodje), točki 57 in 58.

[38] Sklicevanja na upravno poenostavitev se ponavljajo v preambuli Direktive 2006/123 in se odražajo v njenem besedilu (zlasti v poglavju II).

[39] Kadar je torej očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko predložitvenemu sodišču dalo koristne odgovore. Glej zlasti sodbo z dne 14. septembra 2023, TGSS (Zavrnitev materinskega dodatka) (C-113/22, EU:C:2023:665, točki 30 in 31).

70. Na podlagi te premise je treba ugovor irske vlade zavrniti. Kot že navedeno, so nepremičninski posredniki v Italiji neodvisni strokovnjaki, ki so enako oddaljeni od strank pri poslu, pri katerem posredujejo. Vprašanje, ali njihov status sovpada s statusom drugih udeležencev na tem trgu na Irskem, ni upoštevno za to, kar je pomembno v obravnavani zadevi.

71. Materialna podlaga, ki jo zagotavlja predložitveno sodišče in ki jo mora upoštevati Sodišče, je, da bi lahko bili neodvisni nepremičninski posredniki, ki upravljajo z nepremičninami, „spodbujeni“ k temu, da bi morebitnim kupcem svetovali nakup v teh nepremičninah v škodo svoje nepristranskosti.

72. Tretje vprašanje za predhodno odločanje, katerega namen je razjasniti, ali lahko pride do takega morebitnega nasprotja interesov, kadar nepremičninski posrednik posreduje pri prodaji ali nakupu stavbe, ki jo upravlja, je torej dopustno.

*2. Presoja*

73. Kar zadeva vsebino postavljenega vprašanja, menim, da zgoraj navedeni preudarki v zvezi z obsegom zadevne nezdružljivosti, povezanih z obstojem nasprotja interesov v zvezi z isto nepremičnino, zadostujejo.

## V. Predlog

74. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori:

„Člen 25(1) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki preventivno in na splošno prepoveduje skupno opravljanje reguliranega poklica nepremičninskega posrednika in dejavnosti upravnika večstanovanjskih stavb.

Ne nasprotuje prepovedi skupnega opravljanja obeh dejavnosti, če to lahko povzroči nasprotje interesov, ker storitev nepremičninskega posredovanja opravlja posrednik v zvezi z nepremičnino, ki je del večstanovanjske stavbe, katere upravljanje mu je bilo zaupano“.