Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2006/123/EF – artikel 25, stk. 1 – restriktioner for virksomhed på flere områder – lovreguleret erhverv – national lovgivning, der fastsætter, at samtidig udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger i almindelighed er uforeneligt – krav om uafhængighed og upartiskhed – begrænsningens forholdsmæssighed – konsekvenser af indstilling af en traktatbrudsprocedure indledt af Europa-Kommissionen mod en medlemsstat«

I sag C-242/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 11. april 2023, indgået til Domstolen den 18. april 2023, i sagen

Tecno*37

mod

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

procesdeltager:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne T. von Danwitz, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. april 2024,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Tecno*37 ved avvocato A. Reggio D'Aci,

– Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna ved avvocata C. Carpani,

– FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari ved avvocato G. Passalacqua,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Varrone,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, T. Suchá og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– Irland ved Chief State Solicitor M. Browne samt A. Joyce og M. Tierney, som befuldmægtigede, bistået af I. Boyle Harper, BL,

– den franske regering ved R. Bénard og M. Guiresse, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati, M. Mataija og P. Messina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. juni 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF, artikel 25, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) og artikel 59, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013 (EUT 2013, L 354, s. 132) (herefter »direktiv 2005/36«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Tecno*37, som er et selskab etableret i Italien, og på den anden side Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) og Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (handels-, industri-, håndværks- og landbrugskammeret i Bologna, Italien) (herefter »CCIAA«) vedrørende det generelle forbud udstedt mod dette selskabs samtidige udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2005/36

3 Artikel 1 i direktiv 2005/36 fastsætter i første afsnit:

»I dette direktiv fastsættes de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv […], anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater […] og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv.«

4 Dette direktivs artikel 2, stk. 1, første afsnit, bestemmer følgende:

»Dette direktiv gælder for enhver statsborger i en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller som arbejdstager, herunder udøvere af et liberalt erhverv, i en anden medlemsstat end den, hvor han har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer.«

5 Direktivets artikel 4 med overskriften »Anerkendelsens virkninger« foreskriver i stk. 1:

»Værtsmedlemsstatens anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer giver de begunstigede adgang til i denne medlemsstat at optage det erhverv, som vedkommende er kvalificeret til i hjemlandet, og til at udøve det på samme vilkår som landets egne statsborgere.«

6 Samme direktivs artikel 59, stk. 3, bestemmer:

»Medlemsstaterne undersøger, om krav i henhold til deres retssystem, der begrænser adgangen til et erhverv eller udøvelsen heraf til indehavere af særlige erhvervsmæssige kvalifikationer, herunder anvendelsen af faglige titler og udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed under disse titler, som i nærværende artikel omtales som »krav«, er forenelige med følgende principper:

a) kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller opholdssted

b) kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.«

Direktiv 2006/123

7 2., 5., 7. og 101. betragtning til direktiv 2006/123 er affattet således:

»(2) Et konkurrencedygtigt marked for tjenesteydelser er vigtigt til fremme af økonomisk vækst og jobskabelse i Den Europæiske Union. [...] Et frit marked, som tvinger medlemsstaterne til at fjerne restriktionerne for grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at den nødvendige gennemskuelighed og information over for forbrugerne øges, ville give forbrugerne et større udvalg og en bedre service til lavere priser.

[...]

(5) Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende traktatfæstede friheder. Da hindringerne for det indre marked for tjenesteydelser berører både erhvervsdrivende, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, og erhvervsdrivende, der udfører en tjenesteydelse i en anden medlemsstat uden at være etableret dér, er det nødvendigt at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydere bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.

[...]

(7) Dette direktiv opstiller en generel retlig ramme, der kommer en lang række tjenesteydelser til gode, samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved hver enkelt form for virksomhed og erhverv og disses reguleringsordninger. [...]

[...]

(101) Det er nødvendigt i tjenestemodtagerens interesse, navnlig forbrugernes, at sikre, at det er muligt for tjenesteyderne at tilbyde tjenesteydelser på flere områder, og at restriktioner i denne henseende begrænses til, hvad der er nødvendigt for at sikre de lovregulerede erhvervs uvildighed, uafhængighed og integritet. [...]«

8 Dette direktivs artikel 1, der har overskriften »Genstand«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.«

9 Direktivets artikel 25 med overskriften »Virksomhed på flere områder« fastsætter i stk. 1:

»Medlemsstaterne påser, at tjenesteydere ikke underkastes krav, der forpligter dem til udelukkende at udøve én form for virksomhed, eller som indskrænker deres muligheder for at udøve flere former for virksomhed samtidigt eller sammen med andre tjenesteydere.

Imidlertid kan følgende tjenesteydere omfattes af sådanne krav:

a) tjenesteydere inden for lovregulerede erhverv, i det omfang det er berettiget for at sikre overholdelse af fagetiske adfærdsregler, der varierer efter det enkelte erhvervs særlige karakteristika, og nødvendigt for at sikre deres uafhængighed og uvildighed

b) tjenesteydere, der udfører tjenesteydelser inden for certificering, godkendelse, teknisk kontrol, test og prøvninger, i det omfang det er berettiget for at sikre deres uafhængighed og uvildighed.«

Italiensk ret

10 Artikel 5, stk. 3 og 3a, i legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (lov nr. 39 om ændring og supplering af lov nr. 253 af 21.3.1958 om regulering af mæglererhvervet) af 3. februar 1989 (GURI nr. 33 af 9.2. 1989, herefter »lov nr. 39/89«) har følgende ordlyd:

»3. Udøvelse af mægleraktiviteter er uforeneligt med udøvelse af virksomhedsmæssige aktiviteter i form af produktion, salg, repræsentation eller fremme af varer i samme varesektor, for hvilken mægleraktiviteterne udøves, eller med aktiviteter udøvet i egenskab af ansat i den pågældende virksomhed samt med aktiviteter udøvet i egenskab af ansat i en offentlig enhed eller i egenskab af ansat i eller medarbejder hos virksomheder, som yder de i artikel 4 i lovdekret nr. 59 af 26. marts 2010 nævnte finansielle tjenesteydelser, eller med udøvelse af intellektuelle erhverv angående samme varesektor, for hvilken mægleraktiviteterne udøves, og under alle omstændigheder i situationer med interessekonflikt.

3a. Uanset bestemmelserne i stk. 3 er udøvelsen af aktivitet som ejendomsmægler forenelig med aktivitet som ansat eller medarbejder i virksomheder, der driver virksomhed som kreditformidler som reguleret i artikel 128e ff. i den konsoliderede bank- og kreditlov, som omhandlet i lovdekret nr. 385 af 1. september 1993. Udøvelse af virksomhed som kreditformidler er fortsat underlagt sektorspecifik regulering og den dertil knyttede kontrol.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Tecno*37 er en enkeltmandsvirksomhed, som samtidigt udøver virksomhed med administration af ejerforeninger og som ejendomsmægler.

12 Den 17. marts 2020 opfordrede ministeriet for økonomisk udvikling på grundlag af en anmeldelse CCIAA til at foretage undersøgelser om eksistensen af en mulig uforenelighed eller en mulig interessekonflikt grundet Tecno*37's samtidige virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger for faste ejendomme.

13 Efter at have at have fastslået, at Tecno*37 siden den 1. januar 1988 inden for rammerne af en aktivitet af virksomhedsmæssig karakter har været ansvarlig for administration af ejerforeninger, samtidig med at Tecno*37 også siden den 1. juli 1988 har udøvet virksomhed som ejendomsmægler, fastslog CCIAA, at der forelå en situation med uforenelighed som omhandlet i artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89.

14 Som følge deraf traf CCIAA afgørelse om at optage Tecno*37 i det økonomiske og administrative register som administrator af ejerforeninger i fast ejendom og pålagde Tecno*37 forbud mod at udøve virksomhed som ejendomsmægler.

15 Tecno*37 anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (den regionale forvaltningsdomstol i Emilia-Romagna, Italien), der ikke gav medhold i søgsmålet med den begrundelse, at de faste ejendomme, som administreres i forbindelse med virksomheden som ejerforeningsadministrator, kunne favoriseres uberettiget på bekostning af de øvrige tilgængelige ejendomme på markedet med heraf følgende konsekvenser for den upartiskhed, som en ejendomsmægler skal udvise.

16 Tecno*37 har iværksat appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) til prøvelse af denne dom, idet Tecno*37 bl.a. har gjort gældende, at forbuddet mod samtidigt at udøve de omhandlede aktiviteter udgør en tilsidesættelse af EU-retten.

17 Navnlig er artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89 blevet gjort til genstand for en abstrakt og generel fortolkning, som medfører, at virksomhed som ejendomsmægler altid anses for uforeneligt med virksomhed som administrator af ejerforeninger, og som forhindrer enhver vurdering fra sag til sag af risikoen for interessekonflikter, og en sådan uforenelighed er i strid med Domstolens praksis.

18 Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at Europa-Kommissionen den 19. juli 2018 indledte en traktatbrudsprocedure (INFR(2018)2175) mod Den Italienske Republik vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89 var i overensstemmelse med EU-retten.

19 I denne procedure foreholdt Kommissionen Den Italienske Republik den omstændighed, at flere bestemmelser i dennes nationale ret, herunder artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89, tilsidesatte artikel 25, stk. 1, i direktiv 2006/123, artikel 59, stk. 3, i direktiv 2005/36 og artikel 49 TEUF, idet denne nationale bestemmelse foreskrev, at udøvelsen af virksomhed som ejendomsmægler var absolut uforenelig med enhver anden offentlig eller privat beskæftigelse og enhver anden virksomhedsmæssig eller professionel aktivitet udøvet som arbejdstager eller erhvervsdrivende.

20 Denne retsinstans har anført, at de italienske myndigheder, som medgav, at artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89 kunne have uforholdsmæssige virkninger, flere gange foretog ændringer af denne bestemmelse.

21 Den nævnte retsinstans har anført, at traktatbrudsproceduren efterfølgende blev indstillet af Kommissionen den 29. september 2022, idet artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89 ikke længere fastsatte et absolut forbud mod samtidig udøvelse af virksomhed på flere områder.

22 Den forelæggende ret nærer i denne henseende tvivl om følgerne af en sådan indstilling for så vidt angår overensstemmelsen af artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89, i den version, som følger af den ændring, der blev vedtaget, efter at traktatbrudsproceduren var blevet indstillet, med EU-retten.

23 Denne retsinstans er i øvrigt for det første af den opfattelse, at når en ejendomsmægler samtidig udøver virksomhed som administrator af ejerforeninger, kan denne pågældende mæglers upartiskhed blive påvirket. Denne mellemmand kan nemlig blive foranlediget til at rette potentielle købere mod de faste ejendomme, som vedkommende administrerer, på bekostning af andre sammenlignelige ejendomme, som den pågældende ikke administrerer.

24 For det andet er den nævnte retsinstans af den opfattelse, at artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89 har til formål at sikre beskyttelsen af forbrugeren, idet denne bestemmelse gør det muligt at undgå enhver interessekonflikt.

25 Med henblik på løsningen af den tvist, der verserer for den forelæggende ret, nærer denne ikke desto mindre tvivl om, hvorvidt de restriktioner, som denne lovgivning fastsætter, er i overensstemmelse med EU-retten.

26 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 5, stk. 3, i lov nr. [39/89], i dens ændrede affattelse på grundlag af traktatbrudsprocedure 2018/2175, nu opfattes som helt i overensstemmelse med [EU]-retten, især henset til, at denne traktatbrudsprocedure er blevet afsluttet?

2) Er principperne i og formålene med artikel 59, stk. 3, i direktiv [2005/36], artikel 25, stk. 1, i direktiv [2006/123] og mere generelt artikel 49 TEUF til hinder for en lovgivning såsom den italienske, som følger af artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89, og som fastsætter en forhåndsbestemt og almindelig uforenelighed mellem ejendomsmægleraktiviteter og administration af ejerforeninger, baseret på den forudsætning, at disse to aktiviteter udøves samtidigt, og således uden at handelskamrene nødvendigvis skal foretage en efterfølgende konkret undersøgelse af genstanden for de udøvede mægleraktiviteter, og uden at dette er begrundet i et »tvingende alment hensyn«, som er specifikt fastlagt og bevist, eller under alle omstændigheder uden at det er godtgjort, at den lovbestemte almindelige uforenelighed står i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål?

3) Kan en ejendomsmægler alligevel udøve hvervet som administrator for ejerforeninger, medmindre denne [som mellemmand] beskæftiger sig med salg/køb af en fast ejendom, som denne administrerer, fordi der i så fald ville opstå en interessekonflikt?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

27 Det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 16.5.2024, Toplofikatsia Sofia (Begrebet sagsøgtes bopæl), C-222/23, EU:C:2024:405, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

28 Under disse omstændigheder bør det første præjudicielle spørgsmål omformuleres, idet det lægges til grund, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 258 TEUF skal fortolkes således, at Kommissionens afgørelse om indstilling af en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat indebærer, at den nationale lovgivning, der var genstand for denne procedure, er i overensstemmelse med EU-retten.

29 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge fast retspraksis udgør Kommissionens beslutning om at indlede eller ikke at indlede en traktatbrudsprocedure en udøvelse af en skønsbeføjelse, der tilkommer Kommissionen, og som ikke kan være genstand for en retslig prøvelse fra Domstolen (jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen er således, henset til dens rolle som traktatens vogter, enekompetent til at afgøre, hvorvidt det må anses for formålstjenligt at indlede en traktatbrudsprocedure. Den er endvidere enekompetent til at fastlægge, om det er formålstjenligt at indlede en administrativ procedure ved at fremsætte en begrundet udtalelse, ligesom den har ret, men ikke pligt, til på baggrund af denne procedure at indbringe sagen for Domstolen med henblik på konstatering af det formodede traktatbrud (dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Bulgarien, C-145/14, EU:C:2015:502, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

30 Den samme skønsbeføjelse kendetegner således Kommissionens vedtagelse af en afgørelse om at indstille en sådan procedure.

31 Henset til denne skønsbeføjelse kan beslutningen om at forfølge eller indstille en traktatbrudsprocedure ikke være afgørende for vurderingen af, hvorvidt en national lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten.

32 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at Kommissionen ikke inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure har beføjelse til at foretage en endelig fastlæggelse af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser eller at give medlemsstaten garantier vedrørende en nærmere bestemt handlemådes forenelighed med EU-retten (jf. i denne retning dom af 20.3.2003, Kommissionen mod Tyskland, C-135/01, EU:C:2003:171, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis). I henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF har Domstolen således alene kompetence til at fastslå, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaterne.

33 På baggrund af ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 258 TEUF skal fortolkes således, at Kommissionens afgørelse om indstilling af en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat ikke indebærer, at den nationale lovgivning, der var genstand for denne procedure, er i overensstemmelse med EU-retten.

Det andet og det tredje spørgsmål

34 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF, artikel 25, stk. 1, i direktiv 2006/123 og artikel 59, stk. 3, i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der generelt fastsætter, at virksomhed som ejendomsmægler er uforeneligt med virksomhed som administrator af ejerforeninger.

Om formaliteten

35 Hvad for det første angår den forelæggende rets spørgsmål om fortolkningen af artikel 49 TEUF bemærkes det, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfrihed principielt ikke finder anvendelse på en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

36 Når Domstolen fra en national ret har fået forelagt en sag i forbindelse med en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, kan den således ikke uden oplysninger herom fra denne ret fastslå, at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrørende EUF-traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder er nødvendig for at afgøre den tvist, der verserer for den nævnte ret. De konkrete elementer, der gør det muligt at fastslå, at der består en forbindelse mellem genstanden for eller omstændighederne i en tvist, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, og artikel 49 TEUF, skal således fremgå af forelæggelsesafgørelsen (jf. i denne retning dom af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

37 I en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, tilkommer det følgelig den forelæggende ret i overensstemmelse med kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement at oplyse Domstolen om, på hvilken måde tvisten – på trods af, at den er af rent intern karakter – frembyder en tilknytning til de EU-retlige bestemmelser om de grundlæggende friheder, som gør den præjudicielle anmodning om den ønskede fortolkning nødvendig for løsningen af denne tvist (dom af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

38 Som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, er tvisten i hovedsagen kendetegnet ved elementer, der alle er begrænset til Italien. Den forelæggende ret har i øvrigt ikke anført, på hvilken måde den tvist, der verserer for den, på trods af, at den er af rent intern karakter, frembyder en tilknytning til artikel 49 TEUF, som gør den ønskede præjudicielle fortolkning nødvendig for løsningen af denne tvist.

39 Følgelig kan det andet og det tredje spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF.

40 Hvad for det andet angår den ønskede fortolkning af artikel 59, stk. 3, i direktiv 2005/36 følger det af denne bestemmelse, at medlemsstaterne skal undersøge, om de krav, der i deres retssystem bl.a. begrænser udøvelsen af et erhverv til indehavere af et bestemt uddannelsesbevis, herunder retten til at benytte faglige titler og den erhvervsmæssige virksomhed, der er tilladt på grundlag af denne titel, er direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller bopæl, samt om de er begrundet i tvingende almene hensyn, egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

41 Det bemærkes i denne henseende ligeledes, at dette direktiv, således som det følger af dets artikel 2, stk. 1, finder anvendelse på enhver statsborger i en medlemsstat, herunder udøvere af liberale erhverv, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer.

42 Derudover har Domstolen allerede fastslået, at det fremgår af direktivets artikel 1 og 4, at hovedformålet med den gensidige anerkendelse er at give indehaveren af en erhvervsmæssig kvalifikation, der giver vedkommende adgang til et lovreguleret erhverv i sit hjemland, ret til i værtsmedlemsstaten at optage det erhverv, som den pågældende er kvalificeret til i hjemlandet, og til dér at udøve det på samme vilkår som værtsmedlemsstatens egne statsborgere (dom af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

43 Det er imidlertid i nærværende tilfælde uomtvistet, at den foreliggende sag ikke vedrører anerkendelse af en erhvervsmæssig kvalifikation, der er opnået i en anden medlemsstat end Italien.

44 Under disse omstændigheder kan det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål heller ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 59, stk. 3, i direktiv 2005/36.

45 For det tredje bemærkes, at Irland har gjort gældende, at det tredje spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det tilsigter at opnå en rådgivende udtalelse fra Domstolen på grundlag af faktiske omstændigheder, der ikke svarer til omstændighederne i hovedsagen.

46 Irland har navnlig gjort gældende, at selv om dette tredje spørgsmål henviser til en ejendomsmæglers virksomhed, vedrører tvisten i hovedsagen reelt virksomheden for en handlende i fast ejendom, hvilken sondring ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen.

47 Desuden er denne medlemsstat af den opfattelse, at det tredje spørgsmål er baseret på den fejlagtige antagelse, at der nødvendigvis opstår en interessekonflikt, hvis en ejendomsmægler er involveret i køb eller salg af en ejendom, som den pågældende administrerer som administrator af ejerforeningen, og at det tredje spørgsmål, således som det er formuleret, derfor går ud over grænserne for problemstillingen i tvisten i hovedsagen.

48 Det bemærkes i denne henseende, at der ifølge Domstolens faste praksis gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det bl.a. klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller såfremt problemet er hypotetisk (dom af 8.5.2024, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (Sammenslutninger af dommere og anklagere), C-53/23, EU:C:2024:388, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det bemærkes i øvrigt, at den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse udtrykkeligt har henvist til den samtidige udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger uden at nævne virksomhed som handlende i fast ejendom.

50 Hvad angår betragtningerne om risikoen for en interessekonflikt som følge af samtidig udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger vedrørende fast ejendom skal disse anses for at henhøre under det præjudicielle spørgsmåls realitet og ikke under spørgsmålet om, hvorvidt det kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 18.1. 2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl., C-128/21, EU:C:2024:49, præmis 43).

51 For så vidt angår det af Irland anførte, hvorefter det tredje spørgsmål går videre end problemstillingen i tvisten i hovedsagen, skal det bemærkes, at i henhold til fast praksis tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål,

som er forelagt af de nationale retter, er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af disse spørgsmål (dom af 21.12.2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, præmis 18).

52 Det tilkommer i øvrigt som led i den samarbejdsprocedure med de nationale retter, der er indført ved artikel 267 TEUF, Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges (jf. i denne retning dom af 30.1.2024, Direktor na Glavna direktsia »Natsionalna politsia« pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

53 På baggrund af det ovenstående kan der ikke gives medhold i Irlands argumenter om afvisning af det tredje spørgsmål.

54 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål kun skal afvises, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og artikel 59, stk. 3, i direktiv 2005/36.

Om realiteten

55 Indledningsvis skal det afgøres, om artikel 25, stk. 1, i direktiv 2006/123 finder anvendelse på en rent intern situation som den i hovedsagen omhandlede.

56 Det bemærkes i den henseende, at i henhold til denne bestemmelses første afsnit påser medlemsstaterne, at tjenesteydere ikke underkastes krav, der forpligter dem til udelukkende at udøve én form for virksomhed, eller som indskrænker deres muligheder for at udøve flere former for virksomhed samtidigt eller sammen med andre tjenesteydere. Denne bestemmelses andet afsnit præciserer, at de i litra a) og b) omhandlede tjenesteydere kan omfattes af sådanne krav i overensstemmelse med de betingelser, som fastlægges i disse litraer.

57 Det må imidlertid fastslås, at artikel 25, stk. 1, i direktiv 2006/123 ikke henviser til et grænseoverskridende element og ikke opstiller nogen betingelse om, at der skal foreligge et sådant element.

58 Som Kommissionen har anført i sine skriftlige bemærkninger, kræver anvendelsen af denne bestemmelse nemlig ikke, at der foreligger et grænseoverskridende element, eftersom de foranstaltninger, som bestemmelsen omfatter, udgør et fælles grundlag for at lette den frie udveksling af tjenesteydelser med henblik på at sikre en bedre kvalitet af disse, uanset om tjenesteyderen udelukkende udfører sine tjenesteydelser på sin medlemsstats område eller ligeledes i andre medlemsstater.

59 I denne henseende har Domstolen fastslået, at direktiv 2006/123 – således som det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 1, sammenholdt med anden og femte betragtning hertil – fastsætter almindelige bestemmelser med henblik på at fjerne restriktionerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem disse med henblik på at bidrage til gennemførelsen af et frit og konkurrencedygtigt indre marked for tjenesteydelser. Den fulde gennemførelse af det indre marked for tjenesteydelser kræver først og

fremmest, at de hindringer, som tjenesteyderne møder ved etablering i medlemsstaterne, hvad enten det er i deres egen medlemsstat eller i en anden medlemsstat, og som kan have en negativ indvirkning på deres evne til at levere tjenesteydelser til modtagere i EU som helhed, fjernes (dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 104 og 105 og den deri nævnte retspraksis).

60 Med henblik på indførelse af et egentligt indre marked for tjenesteydelser bygger den fremgangsmåde, som EU-lovgiver har valgt i direktiv 2006/123 – således som det fremgår af syvende betragtning hertil – på en generel retlig ramme, der består af en kombination af forskellige foranstaltninger, der har til formål at sikre en høj grad af retlig integration i EU. Følgelig skal det – idet et andet resultat ville underminere den effektive virkning af den særlige retlige ramme, som EU-lovgiver har ønsket at skabe ved vedtagelsen af direktiv 2006/123 – fastslås, at dette direktivs anvendelsesområde efter omstændighederne kan udvides ud over, hvad der i snæver forstand er fastsat i bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 106 og 107 og den deri nævnte retspraksis).

61 Da artikel 25, stk. 1, i direktiv 2006/123 kan finde anvendelse på en situation, hvor samtlige relevante elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, skal den forelæggende ret gives et svar vedrørende denne bestemmelse.

62 Som anført i nærværende doms præmis 56 påser medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelses første afsnit, at tjenesteydere ikke underkastes krav, der forpligter dem til udelukkende at udøve én form for virksomhed, eller som indskrænker deres muligheder for at udøve flere former for virksomhed samtidigt eller sammen med andre tjenesteydere.

63 Når dette er sagt, præciserer artikel 25, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2006/123, at de i denne bestemmelses litra a) og b) omhandlede tjenesteydere kan omfattes af sådanne krav i overensstemmelse med de betingelser, som fastlægges deri.

64 I det foreliggende tilfælde fortolkes og anvendes artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, således, at bestemmelsen forbyder samtidig udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger, uanset om denne virksomhed udøves for den samme ejendom eller ej, når der er tale om erhvervsmæssig aktivitet.

65 Det følger heraf, at artikel 5, stk. 3, i lov nr. 39/89 underlægger disse tjenesteydere krav som dem, der omhandles i artikel 25, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2006/123.

66 Det skal således undersøges, om disse krav i den foreliggende sag kan tillades i henhold til artikel 25, stk. 1, andet afsnit, litra a), i dette direktiv.

67 Selv om det i sidste instans tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om de krav, som den nationale lovgivning foreskriver, svarer til de betingelser, der opstilles i artikel 25, stk. 1, andet afsnit, litra a), i direktiv 2006/123, er Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen afgivne skriftlige og mundtlige indlæg at give den forelæggende ret nyttige bidrag på en sådan måde, at denne kan træffe afgørelse i den tvist, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 2.3.2023, PrivatBank m.fl., C-78/21, EU:C:2023:137, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

68 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at formidlingsvirksomhed er et lovreguleret erhverv i Italien. Artikel 25, stk. 1, andet afsnit, litra a), i direktiv 2006/123 bestemmer imidlertid, at krav til de lovregulerede erhverv kun er tilladt, i det omfang de er begrundet for at sikre overholdelse af fagetiske adfærdsregler, der varierer efter det enkelte erhvervs særlige karakteristika, og i det omfang de er nødvendige for at sikre deres uafhængighed og uvildighed.

69 Den italienske regering har i denne forbindelse påberåbt sig formålet om forbrugerbeskyttelse og formålet om at bevare ejendomsmæglernes uafhængighed og upartiskhed, idet sidstnævnte formål går hånd i hånd med forebyggelse af interessekonflikter.

70 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der uden et forbud mod kombinationen af virksomhed som de i hovedsagen omhandlede ville være en risiko for, at ejere af faste ejendomme, for hvilke rollen som administrator og rollen som ejendomsmægler udøves af den samme person, uretmæssigt begunstiges. En sådan mægler, som ikke er underkastet et sådant forbud, kunne således orientere de potentielle købere mod de ejendomme, som vedkommende selv administrerer.

71 Den italienske regering har i øvrigt gjort gældende, at det ikke er muligt at pålægge handels-, industri-, håndværks- og landbrugskamrene at kontrollere, at der ikke foreligger en interessekonflikt for hver enkelt transaktion.

72 Det bemærkes i denne henseende, at artikel 25 i direktiv 2006/123, herunder de betingelser, som de heri omhandlede krav er underlagt, indgår i direktivets kapitel V med overskriften »Tjenesteydelsernes kvalitet«. Domstolen har fastslået, at dette kapitel generelt tilsigter at beskytte forbrugerinteresser ved at forbedre kvaliteten af de tjenesteydelser, der udbydes af de lovregulerede erhverv inden for det indre marked (jf. i denne retning dom af 5.4.2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, præmis 28).

73 Dette samme formål finder i øvrigt udtryk i 101. betragtning til dette direktiv, ifølge hvilken det er nødvendigt i tjenestemodtagerens interesse, navnlig forbrugernes, at sikre, at det er muligt for tjenesteyderne at tilbyde tjenesteydelser på flere områder, og at restriktioner i denne henseende begrænses til, hvad der er nødvendigt for at sikre de lovregulerede erhvervs uvildighed, uafhængighed og integritet.

74 Med henblik på at sikre forbrugerbeskyttelsen kan medlemsstaterne vedtage foranstaltninger, der har til formål at sikre de lovregulerede erhvervs uafhængighed og uvildighed i overensstemmelse med artikel 25, stk. 1, andet afsnit, litra a), i direktiv 2006/123.

75 I det foreliggende tilfælde, hvor en ejendomsmægler skal være tredjemand i forhold til parterne i en ejendomshandel, forekommer det, at forbuddet mod samtidig at udøve virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger, for så vidt som det har til formål at forebygge risikoen for en interessekonflikt, principielt kan anses for at være egnet til at sikre det pågældende lovregulerede erhvervs uafhængighed og upartiskhed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

76 Når dette er sagt, må et generelt forbud mod samtidig udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger som det i hovedsagen omhandlede ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Det skal i denne forbindelse undersøges, om det samme resultat kan nås ved hjælp af andre, mindre indgribende foranstaltninger.

77 Selv om det i det foreliggende tilfælde, således som Kommissionen har fremhævet i sit skriftlige indlæg, ikke kan udelukkes, at der kan opstå en situation med en interessekonflikt, navnlig når virksomheden som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger udøves med hensyn til samme ejendom eller sammenlignelige ejendomme, opstår der ikke nødvendigvis en sådan risiko under alle omstændigheder, hvorfor det ikke kan formodes, at der foreligger en sådan interessekonflikt.

78 I øvrigt forekommer det omhandlede forbud ikke at være den eneste foranstaltning, der kan sikre uafhængigheden og uvildigheden for det lovregulerede erhverv som ejendomsmægler. Som generaladvokaten har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse, og som såvel Kommissionen som Tecno*37 har gjort gældende i deres skriftlige indlæg, kan foranstaltninger, der er mindre indgribende i den frie udveksling af tjenesteydelser end et generelt forbud mod samtidig udøvelse af de to aktiviteter, såsom et forbud mod samtidig udøvelse af aktiviteter, der er begrænset til tilfælde, hvor der er tale om den samme faste ejendom, og/eller særlige forpligtelser vedrørende gennemsigtighed og information om denne samtidige udøvelse i forbindelse med efterfølgende kontrol foretaget af de kompetente faglige organisationer, gøre det muligt at sikre denne uafhængighed og upartiskhed.

79 Endelig bemærkes det, at de praktiske vanskeligheder, som den italienske regering har påberåbt sig angående gennemførelsen af alternative foranstaltninger i stedet for et generelt forbud mod samtidig udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger, og navnlig det umulige i at godtgøre fraværet af en interessekonflikt for hver enkelt transaktion ved en eventuel udøvelsen af disse aktiviteter for én og samme ejendom, ikke er uoverstigelige. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 65 i sit forslag til afgørelse, kan salgskontrakterne således, eksempelvis, indeholde udtrykkelige erklæringer om, at ejendomsmægleren, der handler som mellemmand, ikke samtidig er administrator af den ejerforening, som den erhvervede ejendom er omfattet af.

80 Under alle omstændigheder har Domstolen for så vidt angår sådanne praktiske vanskeligheder fastslået, at de ikke kan begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.2.2020, Kommissionen mod Belgien (Regnskabsførere), C-384/18, EU:C:2020:124, præmis 58).

81 Følgelig, og med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, forekommer et generelt forbud mod samtidig virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger som det i hovedsagen omhandlede at gå ud over, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt for at nå det tilsigtede mål.

82 Under disse omstændigheder skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 25, stk. 1, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der generelt fastsætter, at den samtidige udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger er uforenelig.

Sagsomkostninger

83 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 258 TEUF**

   skal fortolkes således, at

   Europa-Kommissionens afgørelse om indstilling af en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat ikke indebærer, at den nationale lovgivning, der var genstand for denne procedure, er i overensstemmelse med EU-retten.

2) **Artikel 25, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked**

   skal fortolkes således, at

   bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der generelt fastsætter, at den samtidige udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler og som administrator af ejerforeninger er uforenelig.

Underskrifter