Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 4. oktobra 2024*

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev – Direktiva 2006/123/ES – Člen 25(1) – Omejitve multidisciplinarnih dejavnosti – Regulirani poklic – Nacionalna ureditev, ki na splošno določa nezdružljivost opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb – Zahteve po neodvisnosti in nepristranskosti – Sorazmernost omejitve – Posledice končanja postopka Evropske komisije za ugotavljanje kršitev proti državi članici“

V zadevi C-242/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 11. aprila 2023, ki je na Sodišče prispela 18. aprila 2023, v postopku

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,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, L. Bay Larsen (poročevalec), podpredsednik Sodišča, T. von Danwitz, A. Kumin, sodnika, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. aprila 2024,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki jih je predložil:

– za Tecno*37 A. Reggio d'Aci, avvocato,

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

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

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Varrone, avvocato dello Stato,

– za češko vlado M. Smolek, T. Suchá in J. Vláčil, agenti,

– za irsko vlado M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce in M. Tierney, agenta, skupaj z M. I. Boyle Harper, BL,

– za francosko vlado R. Bénard in M. Guiresse, agenta,

– za Evropsko komisijo L. Armati, M. Mataija in P. Messina, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. junija 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 49 PDEU, člena 25(1) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) in člena 59(3) Direktive 20052005/36/ES 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) (v nadaljevanju: Direktiva 2005/36).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Tecno*37, družbo s sedežem v Italiji, na eni strani ter Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) in Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (gospodarska, industrijska, obrtna in kmetijska zbornica v Bologni, Italija) (v nadaljevanju: CCIAA), na drugi strani, zaradi splošne prepovedi – izrečene tej družbi – sočasnega opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2005/36

3 Člen 1 Direktive 2005/36 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 […], priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah […], ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic, kot zadosten pogoj za dostop do in opravljanje tega poklica.“

4 Člen 2(1), prvi pododstavek, te direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane držav 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 navedene direktive, naslovljen „Učinki priznavanja“, v odstavku 1 določa:

„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(3) iste direktive določa:

„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.“

Direktiva 2006/123

7 V uvodnih izjavah 2, 5, 7 in 101 Direktive 2006/123 je navedeno:

„(2) Konkurenčni trg storitev je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja v Evropski uniji. […] Prosti trg, ki sili države članice k odpravi omejitev v zvezi s čezmejnim opravljanjem storitev ob sočasnem povečanju preglednosti in obveščenosti potrošnikov, bi slednjim omogočil večjo izbiro in boljše storitve za nižjo ceno.

[…]

(5) Zato je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba. Ker ovire na notranjem trgu storitev zadevajo izvajalce, ki želijo imeti sedež v drugi državi članici, kot tudi tiste, ki opravljajo storitve v drugi državi članici, v kateri nimajo sedeža, je treba ponudnikom omogočiti razvoj njihove storitvene dejavnosti na notranjem trgu z ustanovitvijo sedeža v državi članici ali z izkoriščanjem prostega pretoka storitev. Ponudnikom bi bilo treba omogočiti, da lahko izbirajo med tema dvema svoboščinama glede na strategijo rasti v posamezni državi članici.

[…]

(7) Ta direktiva določa splošen pravni okvir, ki se uporablja za najrazličnejše storitve in hkrati upošteva posebnosti vsake vrste dejavnosti ali poklica ter njunega sistema ureditve. […]

[…]

(101) Nujno in v interesu prejemnikov, zlasti potrošnikov, je 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. […]“

8 Člen 1 te direktive, naslovljen „Področje urejanja“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.“

9 Člen 25 navedene direktive, naslovljen „Multidisciplinarne dejavnosti“, v odstavku 1 določa:

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

Italijansko pravo

10 Člen 5(3) in (3a) legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (zakon št. 39 o spremembi in dopolnitvi zakona št. 253 z dne 21. marca 1958 o ureditvi poklica posrednika) z dne 3. februarja 1989 (GURI št. 33 z dne 9. februarja 1989, v nadaljevanju: zakon št. 39/89) 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 zakonske uredbe 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 s položaji, v katerih obstaja nasprotje interesov.

3-a. Z odstopanjem od določb odstavka 3 je opravljanje dejavnosti posredovanja nepremičnin združljivo z opravljanjem dejavnosti zaposlenega v podjetjih ali sodelavca podjetij, ki opravljajo dejavnost kreditnega posrednika, ki je urejena s členom 128e in naslednjimi prečiščene različice zakona o banki in kreditih, v smislu zakonske uredbe št. 385 z dne 1. septembra 1993. Za opravljanje dejavnosti kreditnega posrednika še naprej veljajo sektorski predpisi in v zvezi s tem opravljanjem poteka nadzor.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11 Tecno*37 je samostojno podjetje, ki hkrati opravlja dejavnost upravljanja večstanovanjske stavbe in dejavnost posredovanja nepremičnin kot nepremičninski posrednik.

12 Ministrstvo za gospodarski razvoj je 17. marca 2020 na podlagi pritožbe od CCIAA zahtevalo, naj preveri morebitno nezdružljivost ali morebitno navzkrižje interesov, ker je družba Tecno*37 sočasno opravljala dejavnost nepremičninskega posredovanja in dejavnost upravljanja večstanovanjskih stavb.

13 Potem ko je CCIAA ugotovila, da je družba Tecno*37 od 1. januarja 1988 v okviru podjetniške dejavnosti vodila in upravljala večstanovanjske stavbe, hkrati pa je od 1. julija 1988 opravljala dejavnost nepremičninskega posredovanja, je menila, da gre za nezdružljivost v smislu člena 5(3) zakona št. 39/89.

14 Zato se je CCIAA odločila, da družbo Tecno*37 vpiše v gospodarski in upravni register upraviteljev večstanovanjskih stavb, ter ji prepovedala nadaljevanje opravljanja dejavnosti nepremičninskega posredovanja.

15 Družba Tecno*37 je zoper to odločbo vložila tožbo pri Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (deželno upravno sodišče za Emilijo - Romanjo, Italija), ki je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da so nepremičnine, ki se upravljajo v okviru dejavnosti upravljanja, lahko neupravičeno v ugodnejšem položaju v primerjavi z nepremičninami, ki so na voljo na trgu, kar bi imelo posledice za nepristranskost nepremičninskega posrednika.

16 Družba Tecno*37 je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), predložitvenem sodišču, v kateri je med drugim trdila, da je prepoved sočasnega opravljanja zadevnih dejavnosti v nasprotju s pravom Unije.

17 Natančneje, člen 5(3) zakona št. 39/89 naj bi se uporabljal abstraktno in splošno, kar naj bi vodilo do tega, da se dejavnost posredovanja nepremičnin vedno šteje za nezdružljivo z dejavnostjo upravljanja večstanovanjskih stavb, in kar preprečuje, da se za vsak posamezen primer presoja tveganje navzkrižja interesov, saj je takšna nezdružljivost v nasprotju s sodno prakso Sodišča.

18 Predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da je Evropska komisija 19. julija 2018 proti Italijanski republiki začela postopek za ugotavljanje kršitev (INFR(2018)2175) v zvezi z vprašanjem skladnosti člena 5(3) zakona št. 39/89 s pravom Unije.

19 Komisija naj bi Italijanski republiki očitala, da so bili z več določbami nacionalnega prava, med katerimi je člen 5(3) zakona št. 39/89, kršeni člen 25(1) Direktive 2006/123, člen 59(3) Direktive 2005/36 in člen 49 PDEU, ker je ta nacionalna določba določala absolutno nezdružljivost opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin na eni strani in opravljanja katere koli javne ali zasebne zaposlitve in vseh drugih podjetniških ali poklicnih dejavnosti, ki jih oseba opravlja kot samozaposlena oseba ali podjetnik.

20 To sodišče navaja, da so italijanski organi s tem, da so priznali, da ima lahko člen 5(3) zakona št. 39/89 nesorazmerne učinke, to določbo večkrat spremenili.

21 Navedeno sodišče ugotavlja, da je Komisija ta postopek za ugotavljanje kršitev končala 29. septembra 2022, saj člen 5(3) zakona št. 39/89 ne določa več absolutne prepovedi opravljanja multidisciplinarnih dejavnosti.

22 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje o posledicah takega končanja za skladnost člena 5(3) zakona št. 39/89 v različici, ki izhaja iz spremembe, sprejete po postopku za ugotavljanje kršitev, s pravom Unije.

23 Poleg tega predložitveno sodišče meni, po eni strani, da če nepremičninski posrednik hkrati opravlja dejavnost upravljanja večstanovanjske stavbe, bi to lahko vplivalo na njegovo nepristranskost. Ta posrednik bi namreč lahko morebitne kupce usmeril k nepremičninam, ki jih upravlja, v škodo drugih primerljivih nepremičnin, ki jih ne upravlja.

24 Po drugi strani predložitveno sodišče meni, da je namen člena 5(3) zakona št. 39/89 zagotoviti varstvo potrošnika, saj omogoča, da se prepreči vsakršno navzkrižje interesov.

25 Kljub temu naj bi za rešitev spora, o katerem odloča to sodišče, obstajal dvom o skladnosti omejitev, ki jih določa ta ureditev, s pravom Unije.

26 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba šteti, da je člen 5(3) zakona št. 39/89, kakor je bil spremenjen in dopolnjen na podlagi postopka za ugotavljanje kršitev št. 2018/2175, zdaj povsem v skladu s pravom [Unije], zlasti glede na dejstvo, da se je postopek za ugotavljanje kršitev vmes končal?

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. 39/89 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?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

27 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 16. maja 2024, Toplofikatsia Sofia (Pojem stalnega prebivališča tožene stranke), C-222/23, EU:C:2024:405, točka 63 in navedena sodna praksa).

28 V teh okoliščinah je treba prvo vprašanje za predhodno odločanje preoblikovati in šteti, da predložitveno sodišče z njim v bistvu sprašuje, ali je treba člen 258 PDEU razlagati tako, da je posledica tega, da Komisija konča postopek za ugotavljanje kršitev zoper državo članico, skladnost nacionalne ureditve, ki je bila predmet tega postopka, s pravom Unije.

29 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča odločitev Komisije, ali bo začela postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti ali ne, pomeni izvajanje diskrecijske pravice Komisije, nad katero Sodišče ne more izvajati sodnega nadzora (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 49 in navedena sodna praksa). Komisija je namreč glede na svojo vlogo varuhinje Pogodbe edina pristojna za odločanje o tem, ali je primerno začeti postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti. Prav tako je edina pristojna za odločitev, ali je primerno nadaljevati predhodni postopek tako, da pošlje obrazloženo mnenje, ima pa tudi možnost – in ne obveznosti – da ob koncu tega postopka Sodišču predlaga, naj ugotovi domnevno neizpolnitev obveznosti (sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Bolgarija, C-145/14, neobjavljena, EU:C:2015:502, točka 24 in navedena sodna praksa).

30 Enaka diskrecijska pravica je torej značilna za to, da Komisija sprejme sklep o končanju takega postopka.

31 Ob upoštevanju te diskrecijske pravice odločitev o nadaljevanju ali končanju postopka za ugotavljanje kršitev ne more biti odločilna za presojo skladnosti nacionalne ureditve s pravom Unije.

32 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da Komisija ni pristojna, da v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti dokončno določi pravice in obveznosti države članice ali da ji da jamstva glede združljivosti določenega ravnanja s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2003, Komisija/Nemčija, C-135/01, EU:C:2003:171, točka 24 in navedena sodna praksa). V skladu s členom 260(1) PDEU je namreč Sodišče edino pristojno za ugotavljanje, ali ena od držav članic ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodb.

33 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 258 PDEU razlagati tako, da to, da je Komisija končala postopek za ugotavljanje kršitev proti državi članici, ne povzroči skladnosti nacionalne ureditve, ki je bila predmet tega postopka, s pravom Unije.

Drugo in tretje vprašanje

34 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 PDEU, člen 25(1) Direktive 2006/123 in člen 59(3) Direktive 2005/36 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki na splošno določa nezdružljivost dejavnosti posredovanja nepremičnin z dejavnostjo upravljanja večstanovanjske stavbe.

Dopustnost

35 Na prvem mestu, kar zadeva vprašanja predložitvenega sodišča v zvezi z razlago člena 49 PDEU, je treba opozoriti, da se določbe Pogodbe DEU na področju svobode ustanavljanja načeloma ne uporabljajo za položaj, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico (glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, točka 50 in navedena sodna praksa).

36 Tako Sodišče, pri katerem je nacionalno sodišče začelo postopek v okviru položaja, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, brez ustreznih navedb tega sodišča v zvezi s tem ne more šteti, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na razlago določb Pogodbe DEU v zvezi s temeljnimi svoboščinami, potreben za rešitev spora, ki poteka pred navedenim sodiščem. Iz predložitvene odločbe morajo biti namreč razvidni konkretni elementi, na podlagi katerih je mogoče izkazati povezavo med predmetom ali okoliščinami spora, v katerem so vsi elementi omejeni na zadevno državo članico, in členom 49 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, točka 52 in navedena sodna praksa).

37 Zato mora v položaju, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, predložitveno sodišče Sodišču v skladu z zahtevami člena 94 Poslovnika Sodišča pojasniti, zakaj – kljub povsem notranji naravi spora, ki poteka pred njim – med tem sporom in določbami prava Unije v zvezi s temeljnimi svoboščinami obstaja povezava, zaradi katere je razlaga, ki se zahteva v okviru predhodnega odločanja, potrebna za njegovo rešitev (sodba z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, točka 53 in navedena sodna praksa).

38 Kot je razvidno iz spisa, ki je na voljo Sodišču, so za spor o glavni stvari značilni elementi, ki so vsi omejeni na Italijo. Poleg tega predložitveno sodišče ne navaja, zakaj je spor, o katerem odloča, kljub povsem notranji naravi povezan s členom 49 PDEU, zaradi česar bi bila zahtevana predhodna razlaga potrebna za rešitev tega spora.

39 Zato drugo in tretje vprašanje nista dopustni v delu, v katerem se nanašata na razlago člena 49 PDEU.

40 Na drugem mestu, v zvezi z zahtevano razlago člena 59(3) Direktive 2005/36 iz te določbe izhaja, da države članice preučijo, ali so v njihovem pravnem sistemu zahteve, ki med drugim omejujejo opravljanje poklica na imetnike posebnih dokazil o formalnih kvalifikacijah, vključno z uporabo poklicnih nazivov in poklicnih dejavnosti, dovoljenih na podlagi tega naziva, neposredno ali posredno diskriminatorne na podlagi državljanstva ali kraja prebivališča, utemeljene z nujnimi razlogi v splošnem interesu in primerne za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja ter ne presegajo tega, kar je potrebno za dosego tega cilja.

41 V zvezi s tem je treba tudi poudariti, da se ta direktiva, kot izhaja iz njenega člena 2(1), uporablja za vse državljane države članice, ki želijo kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljati regulirani poklic, vključno s svobodnim poklicem, v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij.

42 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da je iz členov 1 in 4 navedene direktive razvidno, da je osrednji cilj vzajemnega priznavanja imetniku poklicne kvalifikacije, ki mu omogoča dostop do reguliranega poklica v državi članici izvora, v državi članici gostiteljici omogočiti dostop do poklica, za kakršnega je usposobljen v državi članici izvora, in njegovo opravljanje v državi članici gostiteljici pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane (sodba z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, točka 25 in navedena sodna praksa).

43 V obravnavanem primeru pa ni sporno, da se ta zadeva ne nanaša na priznanje poklicne kvalifikacije, pridobljene v državi članici, ki ni Italija.

44 V teh okoliščinah drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje prav tako nista dopustni v delu, v katerem se nanašata na razlago člena 59(3) Direktive 2005/36.

45 Na tretjem mestu, poudariti je treba, da se Irska sklicuje na nedopustnost tretjega vprašanja v delu, v katerem se z njim želi pridobiti svetovalno mnenje Sodišča na podlagi dejanskih predpostavk, ki ne ustrezajo tistim iz spora o glavni stvari.

46 Natančneje, Irska trdi, da čeprav se to tretje vprašanje nanaša na dejavnost posredovanja nepremičnin, se spor o glavni stvari dejansko nanaša na dejavnost posredovanja, pri čemer naj to razlikovanje ne bi izhajalo iz predložitvene odločbe.

47 Poleg tega ta država članica meni, da tretje vprašanje temelji na napačni predpostavki, da bi do navzkrižja interesov nujno prišlo, če bi nepremičninski posrednik kupil ali prodal nepremičnino, ki jo upravlja kot upravitelj večstanovanjske stavbe, in da zato tretje vprašanje, kot je oblikovano, presega obseg vprašanj iz postopka v glavni stvari.

48 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, med drugim, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem

ali predmetom spora o glavni stvari, ali če je problem hipotetičen (sodba z dne 8. maja 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Združenja sodnikov in tožilcev), C-53/23, EU:C:2024:388, točka 21 in navedena sodna praksa).

49 Poleg tega je treba poudariti, da se predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe izrecno sklicuje na sočasno opravljanje dejavnosti nepremičninskega posredovanja in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb, ne da bi omenilo dejavnost posredovanja.

50 Kar zadeva preudarke v zvezi s tveganjem navzkrižja interesov zaradi sočasnega opravljanja dejavnosti nepremičninskega posredovanja in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb, je treba šteti, da se nanašajo na vsebino vprašanja za predhodno odločanje, in ne na njegovo dopustnost (glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2024, Lietuvos notarų rūmai in drugi, C-128/21, EU:C:2024:49, točka 43).

51 Glede trditev Irske, da tretje vprašanje presega pomen spora o glavni stvari, je treba poudariti, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago ali veljavnost pravila iz prava Unije, načeloma mora odločiti. Iz tega izhaja, da za vprašanja, ki jih postavijo nacionalna sodišča, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje samo, če je očitno, da zahtevana razlaga nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na navedena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 21. decembra 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, točka 18).

52 Poleg tega mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia“ pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, točka 31 in navedena sodna praksa).

53 Ob upoštevanju navedenega trditev Irske glede nedopustnosti tretjega vprašanja ni mogoče sprejeti.

54 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje šteti za dopustni le v delu, v katerem se nanašata na razlago člena 49 PDEU in člena 59(3) Direktive 2005/36.

Vsebinska presoja

55 Najprej je treba ugotoviti, ali se člen 25(1) Direktive 2006/123 uporablja za povsem notranji položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

56 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s prvim pododstavkom te določbe države članice zagotovijo, da za ponudnike storitev ne veljajo zahteve, ki jih zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo oziroma partnersko opravljanje različnih dejavnosti. Drugi pododstavek navedene določbe določa, da lahko za ponudnike iz točk (a) in (b) tega odstavka veljajo take zahteve, pod pogoji, določenimi v teh točkah.

57 Ugotoviti pa je treba, da se člen 25(1) Direktive 2006/123 ne sklicuje na čezmejni element in ne določa nobenega pogoja v zvezi z obstojem takega elementa.

58 Kot je Komisija trdila v pisnih stališčih, uporaba te določbe namreč ne zahteva obstoja tujega elementa, ker ukrepi, ki jih vsebuje, zagotavljajo skupno podlago za olajšanje prostega pretoka storitev, da bi se zagotovila boljša kakovost storitev, ne glede na to, ali ponudnik svoje storitve opravlja izključno na ozemlju svoje države članice ali tudi v drugih državah članicah.

59 V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da ta direktiva, kot izhaja iz člena 1(1) Direktive 2006/123 v povezavi z njenima uvodnima izjavama 2 in 5, določa splošna pravila za odpravo ovir, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovir za prosti pretok storitev med temi državami, da bi se prispevalo k uresničitvi prostega in konkurenčnega notranjega trga. Vendar pa je treba za popolno uresničitev notranjega trga storitev najprej odpraviti ovire, ki jih imajo ponudniki storitev pri ustanavljanju sedeža v državah članicah – pa naj bo to v svoji državi članici ali pa v drugi državi članici – in ki lahko ogrožajo njihovo zmožnost zagotavljanja storitev prejemnikom v vsej Uniji (sodba z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točki 104 in 105 ter navedena sodna praksa).

60 Pristop zakonodajalca Unije v Direktivi 2006/123 za vzpostavitev dejanskega notranjega trga storitev temelji, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 7, na splošnem pravnem okviru, sestavljenem iz kombinacije različnih ukrepov za zagotovitev visoke stopnje pravne integracije v Uniji. Zato je treba za izognitev poseganju v polni učinek posebnega pravnega okvira, ki ga je zakonodajalec Unije želel vzpostaviti s sprejetjem Direktive 2006/123, priznati, da se lahko področje uporabe te direktive po potrebi razširi prek tega, kar je strogo določeno v določbah Pogodbe DEU v zvezi s svobodo ustanavljanja in prostim pretokom storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točki 106 in 107 ter navedena sodna praksa).

61 Ker se torej člen 25(1) Direktive 2006/123 lahko uporablja za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni na eno samo državo članico, je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti glede na to določbo.

62 Kot je bilo navedeno v točki 56 te sodbe, države članice v skladu s prvim pododstavkom te določbe zagotovijo, da za ponudnike storitev ne veljajo zahteve, ki jih zavezujejo k izključnemu opravljanju določene dejavnosti ali omejujejo skupno oziroma partnersko opravljanje različnih dejavnosti.

63 Vendar je v členu 25(1), drugi pododstavek, te direktive pojasnjeno, da lahko za ponudnike iz točk (a) in (b) te določbe veljajo take zahteve v skladu s pogoji, določenimi v teh točkah.

64 V obravnavanem primeru se, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, člen 5(3) zakona št. 39/89 razlaga in uporablja tako, da prepoveduje opravljanje dejavnosti nepremičninskega posredovanja in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb, ne glede na to, ali se ti opravljata glede iste nepremičnine ali ne, če gre za podjetniško dejavnost.

65 Iz tega sledi, da člen 5(3) zakona št. 39/89 za te ponudnike določa zahteve, kakršne so te iz člena 25(1), prvi pododstavek, Direktive 2006/123.

66 Zato je treba preučiti, ali je te zahteve v obravnavanem primeru mogoče sprejeti na podlagi člena 25(1), drugi pododstavek, točka (a), navedene direktive.

67 Čeprav mora nazadnje nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejstev in razlago nacionalne zakonodaje, ugotoviti, ali zahteve, ki jih določa nacionalna ureditev, izpolnjujejo pogoje iz člena 25(1), drugi pododstavek, Direktive 2006/123, je Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe pristojno, da na podlagi spisa v postopku v glavni stvari ter pisnih in ustnih pripomb, ki so mu bile predložene, nacionalnemu sodišču zagotovi koristne informacije, ki mu omogočajo, da razsodi v sporu, o katerem odloča (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2023, PrivatBank in drugi, C-78/21, EU:C:2023:137, točka 71 in navedena sodna praksa).

68 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je dejavnost posredovanja regulirani poklic v Italiji. Člen 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123 pa določa, da so zahteve, ki se nanašajo na regulirane poklice, dovoljene le, če so utemeljene za zagotavljanje spoštovanja pravil poklicne etike, ki se razlikujejo zaradi posebnosti posameznega poklica, ter so potrebne za zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti teh poklicev.

69 Italijanska vlada je v zvezi s tem navedla cilj varstva potrošnikov ter ohranitev neodvisnosti in nepristranskosti nepremičninskih posrednikov, pri čemer je ta cilj povezan s preprečevanjem navzkrižja interesov.

70 Meni, da bi brez prepovedi sočasnega opravljanja dejavnosti, kot je ta v postopku v glavni stvari, obstajalo tveganje, da bi bili lastniki nepremičnin, za katere vlogo upravitelja in nepremičninskega posrednika opravlja ista oseba, neupravičeno v ugodnejšem položaju. Tak posrednik, za katerega taka prepoved ne bi veljala, bi namreč lahko potencialne kupce usmeril k nepremičninam, ki jih sam upravlja.

71 Poleg tega italijanska vlada trdi, da gospodarskim, industrijskim, obrtnim in kmetijskim zbornicam ni mogoče naložiti dolžnosti, da preverijo neobstoj navzkrižja interesov za vsako transakcijo.

72 V zvezi s tem je treba poudariti, da je člen 25 Direktive 2006/123, vključno s pogoji, ki veljajo za zahteve, na katere se nanaša, umeščen v poglavje V te direktive, naslovljeno „Kakovost storitev“. Sodišče pa je razsodilo, da je to poglavje na splošno namenjeno varstvu interesov potrošnikov z izboljšanjem kakovosti storitev reguliranih poklicev na notranjem trgu (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, točka 28).

73 Poleg tega se isti cilj odraža v uvodni izjavi 101 navedene direktive, v skladu s katero je nujno in v interesu prejemnikov, zlasti potrošnikov, zagotoviti, da imajo ponudniki možnost ponuditi multidisciplinarne dejavnosti ter da se omejitve v zvezi s tem uvedejo zgolj zaradi zagotavljanja nepristranskosti, neodvisnosti in integritete reguliranih poklicev.

74 Za zagotovitev varstva potrošnikov lahko države članice v skladu s členom 25(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/123 sprejmejo ukrepe za zagotovitev neodvisnosti in nepristranskosti reguliranih poklicev.

75 Ker mora biti v obravnavanem primeru nepremičninski posrednik tretja oseba v razmerju do strank v nepremičninski transakciji, se zdi, da je za prepoved sočasnega opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb, ker je njen namen preprečiti tveganje navzkrižja interesov, načeloma mogoče šteti, da je primerna za zagotovitev neodvisnosti in nepristranskosti zadevnega reguliranega poklica, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

76 Vendar pa splošna prepoved sočasnega opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in upravljanja večstanovanjskih stavb, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ne sme presegati tega, kar je nujno za dosego tega cilja. V zvezi s tem bi bilo treba raziskati, ali ne bi bilo mogoče z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi doseči enak rezultat.

77 V obravnavanem primeru, kot je Komisija poudarila v pisnem stališču, čeprav ni mogoče izključiti, da lahko pride do navzkrižja interesov, zlasti kadar se dejavnost nepremičninskega posredovanja in dejavnost upravljanja večstanovanjskih stavb izvajata glede iste ali primerljive nepremičnine, ni nujno, da se tako tveganje uresniči v vseh okoliščinah, tako da obstoja takega navzkrižja interesov ni mogoče domnevati.

78 Poleg tega se zdi, da zadevna prepoved ni edini ukrep, ki omogoča zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti zadevnega reguliranega poklica. Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 66 sklepnih predlogov in kot sta v pisnih stališčih trdili Komisija in družba Tecno*37, lahko ukrepi, ki manj posegajo v svobodo opravljanja storitev kot splošna prepoved sočasnega opravljanja obeh dejavnosti, kot so prepoved opravljanja dejavnosti, ki je omejena na primer, ko gre za isto nepremičnino, in/ali posebne obveznosti preglednosti in obveščanja v zvezi s tem opravljanjem, ki jih naknadno nadzirajo pristojne poklicne zbornice, omogočajo zagotavljanje te neodvisnosti in nepristranskosti.

79 V zvezi s praktičnimi težavami, na katere se sklicuje italijanska vlada v zvezi z izvajanjem alternativnih ukrepov glede na splošno prepoved sočasnega opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in upravljanja večstanovanjskih stavb, in zlasti v zvezi z nemožnostjo preverjanja neobstoja navzkrižja interesov pri vsaki transakciji ob morebitnem opravljanju teh dejavnosti za isto nepremičnino, je treba ugotoviti, da take težave niso nepremostljive. Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec v točki 65 sklepnih predlogov, lahko dejanja prodaje na primer vsebujejo izrecne izjave, da nepremičninski posrednik, ki deluje kot posrednik, hkrati ne opravlja funkcije upravitelja večstanovanjskih stavb, med katere spada pridobljena nepremičnina.

80 Vsekakor je Sodišče v zvezi s takimi praktičnimi težavami razsodilo, da ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2020, Komisija/Belgija (Računovodje), C-384/18, EU:C:2020:124, točka 58).

81 Zato in s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, se zdi, da splošna prepoved sočasnega opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, presega to, kar je potrebno in sorazmerno za uresničitev cilja, ki mu sledi.

82 V teh okoliščinah je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 25(1) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki na splošno določa nezdružljivost opravljanja dejavnosti nepremičninskega posredovanja in dejavnosti upravljanja večstanovanjskih stavb.

Stroški

83 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 258 TFUE**

   je treba razlagati tako, da

   to, da je Evropska komisija končala postopek za ugotavljanje kršitev proti državi članici, ne povzroči skladnosti nacionalne ureditve, ki je bila predmet tega postopka, s pravom Unije.

2. **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 ureditvi, ki na splošno določa nezdružljivost opravljanja dejavnosti posredovanja nepremičnin in dejavnosti upravljanja večstanovanjske stavbe.

Podpisi