Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

4. oktoober 2024*

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus – Direktiiv 2006/123/EÜ – Artikli 25 lõige 1 – Piirangud multidistsiplinaarsetele tegevustele – Reguleeritud kutsealad – Riigisisesed õigusnormid, milles on üldiselt ette nähtud, et tegelemine kinnisvara vahendamise tegevusega ning samal ajal ühistute halduri tegevusega on ühitamatud – Sõltumatuse ja erapooletuse nõuded – Piirangu proportsionaalsus – Liikmesriigi vastu Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluse lõpetamise tagajärjed

Kohtuasjas C-242/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 11. aprilli 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 18. aprillil 2023, menetluses

Tecno*37

versus

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

menetluses osales:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, Euroopa Kohtu asepresident L. Bay Larsen (ettekandja), kohtunikud T. von Danwitz, A. Kumin ja I. Ziemele,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik C. Di Bella,

arvestades kirjalikku menetlust ja 9. aprilli 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

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

– Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, esindaja: *avvocata* C. Carpani,

– FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, esindaja: *avvocato* G. Passalacqua,

– Itaalia valitsus, esindajad: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* F. Varrone,

– Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, T. Suchá ja J. Vláčil,

– Iirimaa, esindajad: *Chief State Solicitor* M. Browne, A. Joyce ja M. Tierney, keda abistas I. Boyle Harper, *BL*,

– Prantsuse valitsus, esindajad: R. Bénard ja M. Guiresse,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati ning M. Mataija ja P. A. Messina,

olles 13. juuni 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 49, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artikli 25 lõiget 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL (ELT 2013, L 354, lk 132) (edaspidi „direktiiv 2005/36"), artikli 59 lõiget 3.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Itaalias asutatud äriühingu Tecno*37 ning teiselt poolt Ministero dello Sviluppo economico (majandusarengu ministeerium, Itaalia) ja Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Bologna kaubandus-, tööstus-, käsitöö- ja põllumajanduskoda, Itaalia) (edaspidi „CCIAA") vahelises kohtuvaidluses seoses üldise keeluga, mille kohaselt see äriühing ei tohi tegeleda samal ajal kinnisvaravahendaja ja ühistute halduri tegevusega.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2005/36

3 Direktiivi 2005/36 artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Käesolev direktiiv kehtestab korra, mille alusel liikmesriik, kes teeb reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamise või sellel tegutsemise oma territooriumil sõltuvaks eriomase kutsekvalifikatsiooni omamisest […], peab vastaval kutsealal tegutsema hakkamiseks või sellel tegutsemiseks tunnustama teises liikmesriigis või teistes liikmesriikides […] saadud kutsekvalifikatsioone, mis lubavad nimetatud kvalifikatsioone omaval isikul seal samal kutsealal töötada.“

4 Direktiivi artikli 2 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõigi liikmesriigi kodanike, sealhulgas vabakutseliste suhtes, kes soovivad füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana tegutseda reguleeritud kutsealal teises liikmesriigis kui see, kus nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni.“

5 Direktiivi artikli 4 „Tunnustamise toime“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Kutsekvalifikatsiooni tunnustamine vastuvõtva liikmesriigi poolt annab soodustatud isikutele võimaluse hakata kõnealuses liikmesriigis tegutsema samal kutsealal kui see, millele nad kvalifitseerusid päritoluliikmesriigis, ja tegutseda sellel kutsealal vastuvõtvas liikmesriigis selle kodanikega võrdsetel tingimustel.“

6 Direktiivi artikli 59 lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohased nõuded, millega juurdepääs kutsealale ja sellel kutsealal tegutsemine, sealhulgas kutsenimetuste kasutamine ning kõnealuse nimetusega lubatud kutsetegevus, piirdub eriomase kutsekvalifikatsiooni omanikega, – millele käesolevas artiklis osutatakse kui nõuetele –, on kooskõlas järgmiste põhimõtetega:

a) nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse ega elukoha alusel;

b) nõuded peavad olema põhjendatud ülekaaluka avaliku huviga;

c) nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või olla nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust rangemad.“

Direktiiv 2006/123

7 Direktiivi 2006/123 põhjendustes 2, 5, 7 ja 101 on märgitud:

„(2) Konkurentsivõimeline teenuste turg on oluline majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus. […] Vabaturg, mis sunnib liikmesriike kõrvaldama piirangud piiriüleselt teenuste osutamiselt, suurendades samal ajal läbipaistvust ja tarbijatele edastatava teabe hulka, annaks tarbijatele suurema valikuvõimaluse ja paremad teenused madalama hinnaga.

[…]

(5) Seepärast tuleks kõrvaldada takistused, mis tõkestavad liikmesriikides tegutsevate teenuseosutajate asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel, ning tagada teenuse kasutajatele ja teenuseosutajatele õiguskindlus, mis on vajalik nende kahe asutamislepingu põhivabaduse praktiliseks teostamiseks. Kuna teenuste siseturul eksisteerivad takistused mõjutavad ettevõtjaid, kes soovivad asutamise kaudu tegutseda teistes liikmesriikides või osutada teenust teises liikmesriigis, olemata seal asutatud, tuleks teenuseosutajatel võimaldada arendada siseturul teenuste valdkonnas oma tegevust kas mõnes liikmesriigis asutamise või teenuste vaba liikumise kaudu. Teenuseosutajatel peaks olema võimalik valida nende kahe vabaduse vahel vastavalt iga liikmesriigi arengustrateegiale.

[…]

(7) Käesoleva direktiiviga luuakse üldine õiguslik raamistik, mis on kasulik paljude erinevate teenuste osutamise seisukohalt ning võtab samas arvesse eri liiki tegevuste ja kutsealade eripära ja reguleerimissüsteeme. […]

[…]

(101) Teenuse kasutajate, eelkõige tarbijate huvidest lähtuvalt on vajalik tagada, et teenuseosutajatel on võimalus pakkuda multidistsiplinaarseid teenuseid ning et asjakohased piirangud oleksid põhjendatud vajadusega tagada reguleeritud kutsealade erapooletus ja sõltumatus ning terviklikkus. […]“

8 Direktiivi artikli 1 „Sisu“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolev direktiiv kehtestab üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisvabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi.“

9 Direktiivi artikli 25 „Multidistsiplinaarsed tegevused“ lõikes 1 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et teenuseosutajate suhtes ei kohaldata nõudeid, mis kohustavad neid tegutsema teatud konkreetses valdkonnas või mis piiravad erinevate tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist.

Siiski võib selliseid nõudeid kohaldada järgmiste teenuseosutajate suhtes:

a) teenuseosutajad reguleeritud kutsealadel, kui selliste nõuete kehtestamine on põhjendatud vajadusega tagada vastavus kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivatele eeskirjadele, mis on iga kutseala laadist tulenevalt erinevad, ning kui see on vajalik nende sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks;

b) sertifitseerimise, akrediteerimise, tehnilise järelevalve, testimise või katsetamise teenuste osutajad, kui selliste nõuete kehtestamine on põhjendatud vajadusega tagada teenuseosutajate sõltumatus ja erapooletus.“

Itaalia õigus

10 3. veebruari 1989. aasta seaduse nr 39, millega muudetakse ja täiendatakse 21. märtsi 1958. aasta seadust nr 253 vahendaja kutseala reguleerimise kohta (legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore) (*GURI*, nr 33, 9.2.1989) (edaspidi „seadus nr 39/89“), artikli 5 lõiked 3 ja 3-*bis* on sõnastatud järgmiselt:

„3. Vahendustegevusega tegelemine on vastuolus ettevõtlustegevusega, mis seisneb samasse kaubakategooriasse kuuluvate kaupade tootmises, müügis, esindamises ja edendamises, mille puhul tegeldakse vahendustegevusega, ning töötamisega niisuguse ettevõtja töötajana ning töötamisega avalik-õigusliku üksuse töötajana või niisuguste ettevõtjate töötaja või kaastöötajana, kes osutavad 26. märtsi 2010. aasta seadusandliku dekreedi nr 59 artiklis 4 nimetatud finantsteenuseid, või tegutsemisega intellektuaalsetel kutsealadel, mis on seotud sama kaubakategooriaga, mille puhul tegeldakse vahendustegevusega, ja on igal juhul huvide konflikti olukorras.

3-*bis*. Erandina lõikest 3 on kinnisvaravahendajana tegutsemine kooskõlas niisuguste ettevõtjate töötajana töötamise või kaastöötajana tegutsemisega, kes tegelevad laenuvahendusega, mida reguleerivad 1. septembri 1993. aasta seadusandliku dekreediga nr 385 kehtestatud pangandus- ja laenuseadustiku artiklid 128-s*exies* jj. Laenuvahendusega tegelemist reguleerivad edasi selle sektori regulatsioon ja vastavad kontrollid.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

11 Tecno*37 on füüsilisest isikust ettevõtja, kes tegeleb kinnisvaravahendajana samal ajal nii kinnisvara vahendamise kui ka ühistute haldamisega.

12 Majandusarengu ministeerium palus 17. märtsil 2020 kaebuse alusel CCIAA-l kontrollida võimalikku ühitamatust või võimalikku huvide konflikti põhjusel, et Tecno*37 tegeles samal ajal kinnisvara vahendamise ja ühistute haldamisega.

13 Olles tuvastanud, et Tecno*37 tegeles alates 1. jaanuarist 1988 ettevõtlusega seotud tegevuse raames kinnisasjade ühistute halduri tegevusega samal ajal, kui ta tegeles alates 1. juulist 1988 kinnisvara vahendamisega, leidis CCIAA, et tegemist on seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3 tähenduses ühitamatusega.

14 Seetõttu otsustas CCIAA kanda Tecno*37 kinnistute ühistute haldurina majandus- ja haldusregistrisse ning keelas Tecno*37-l jätkata kinnisvara vahendamise tegevust.

15 Tecno*37 esitas selle otsuse peale Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagnale (Emilia Romagna maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse, mis jäeti rahuldamata põhjendusel, et ühistute halduri tegevuse raames hallatavaid hooneid võidakse põhjendamatult soodustada võrreldes teiste turul olevate kinnisasjadega ning see avaldab mõju erapooletusele, mida kinnisvaravahendaja üles peab näitama.

16 Tecno*37 esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), väites eelkõige, et keeld tegeleda kõnealuste tegevustega samal ajal on vastuolus liidu õigusega.

17 Eelkõige kohaldatakse seaduse nr 39/89 artikli 5 lõiget 3 abstraktselt ja üldiselt, nähes ette, et kinnisvara vahendamise tegevus ja ühistute halduri tegevus on ühitamatud, takistades huvide konflikti ohu juhtumipõhist hindamist, selline ühitamatus on aga vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga.

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et Euroopa Komisjon algatas 19. juulil 2018 Itaalia suhtes rikkumismenetluse (INFR(2018)2175) küsimuses, kas seaduse nr 39/89 artikli 5 lõige 3 on kooskõlas liidu õigusega.

19 Komisjon heitis Itaalia Vabariigile selles menetluses ette asjaolu, et mitu tema riigisisese õiguse sätet, sealhulgas seaduse nr 39/89 artikli 5 lõige 3, on vastuolus direktiivi 2006/123 artikli 25 lõikega 1, direktiivi 2005/36 artikli 59 lõikega 3 ja ELTL artikliga 49, kuivõrd selles riigisisese õiguse sättes oli ette nähtud, et ühelt poolt kinnisvara vahendamise tegevus on täielikult ühitamatu teiselt poolt mis tahes avalik-õigusliku või erasektori tööga ning mis tahes muu ettevõtlus- või kutsetegevusega füüsilisest isikust ettevõtjana või ettevõtjana.

20 See kohus märgib, et Itaalia ametiasutused tunnistasid, et seaduse nr 39/89 artikli 5 lõikel 3 võib olla ebaproportsionaalne mõju, ning on seda sätet mitu korda muutnud.

21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et komisjon lõpetas selle rikkumismenetluse 29. septembril 2022, kuna seaduse nr 39/89 artikli 5 lõige 3 ei näinud enam ette täielikku keeldu tegeleda samal ajal multidistsiplinaarsete tegevustega.

22 Sellega seoses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, millised tagajärjed on sellisel menetluse lõpetamisel seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3, rikkumise tuvastamise menetluse tulemusel muudetud redaktsioonis, kooskõlale liidu õigusega.

23 Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et kui kinnisvaravahendaja tegutseb samal ajal ühistute haldurina, võib see mõjutada tema erapooletust. See vahendaja võib nimelt suunata võimalikud ostjad tema hallatavate kinnisasjade juurde muude võrreldavate kinnisasjade arvelt, mille haldur ta ei ole.

24 Teiseks leiab see kohus, et seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3 eesmärk on tagada tarbijakaitse, kuna see säte võimaldab vältida igasugust huvide konflikti.

25 Vaidluse lahendamiseks selles kohtus püsib siiski kahtlus, kas neis õigusnormides ette nähtud piirangud on liidu õigusega kooskõlas.

26 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas seaduse nr 39/89 artikli 5 lõiget 3 niisugusena, nagu see on ümber sõnastatud rikkumismenetluse nr 2018/2175 tulemusena, tuleb praegu käsitada nii, et see on täielikult kooskõlas [liidu] õigusega eelkõige seetõttu, et see rikkumismenetlus lõpetati?

2. Kas direktiivi [2005/36] artikli 59 lõike 3, direktiivi [2006/123] artikli 25 lõike 1 ning üldisemalt ELTL artikli 49 põhimõtete ja eesmärkidega on vastuolus niisugused õigusnormid nagu Itaalia õigusnormid, [mis on ette nähtud] seaduse [nr 39/89] artikli 5 lõikes 3, [milles on] sätestatud ennetavalt ja üldiselt, et kinnisvara vahendamise tegevus ja ühistute halduri tegevus on omavahel vastuolus, kusjuures ainus eeltingimus on see, et nende kahe tegevusega tegeletakse samal ajal, ning ilma et kaubanduskojad peaksid midagi tagantjärele kontrollima konkreetselt seoses toimuva vahendamise esemega, ja ilma, et seda õigustaks „ülekaalukas avalik huvi“, mis on konkreetselt tuvastatud ja tõendatud, või igal juhul ilma, et tõendataks ette nähtud üldise vastuolu proportsionaalsust taotletava eesmärgiga?

3. Kas kinnisvaravahendaja võib siiski tegutseda ka ühistute haldurina, v.a juhul kui ta soovib [vahendada hoone], mida ta haldab, [ostu- või müügitehingut], sest sel juhul esineb huvide konflikt?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

27 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel tema menetluses olev kohtuasi lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada (16. mai 2024. aasta kohtuotsus Toplofikatsia Sofia (kostja alaline elukoht), C-222/23, EU:C:2024:405, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Neil asjaoludel tuleb esimene eelotsuse küsimus ümber sõnastada ja asuda seisukohale, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sellega sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 258 tuleb tõlgendada nii, et komisjoni poolt liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse lõpetamine toob endaga kaasa selle menetluse esemeks olnud riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega.

29 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt kujutab komisjoni otsus liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamise või algatamata jätmise kohta endast komisjoni kaalutlusõiguse teostamist, mis Euroopa Kohtu kohtulikule kontrollile ei allu (vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Rumeenia (rahapesu vastane võitlus), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika). Arvestades komisjoni rolli asutamislepingu täitmise järelevalvajana, on üksnes komisjon pädev otsustama, kas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamine on otstarbekas. Samuti on ta ainsana pädev otsustama, kas on otstarbekas jätkata kohtueelset menetlust põhjendatud arvamuse saatmisega, nagu tal on selle menetluse lõpus õigus, mitte kohustus pöörduda Euroopa Kohtusse, et viimane tuvastaks eeldatava rikkumise (16. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Bulgaaria, C-145/14, EU:C:2015:502, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 Sama kaalutlusõigust iseloomustab seega see, kui komisjon võtab vastu sellise menetluse lõpetamise otsuse.

31 Arvestades seda kaalutlusõigust, ei saa rikkumismenetluse jätkamise või lõpetamise otsus olla määrav, et hinnata riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega.

32 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et komisjonil ei ole pädevust liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames lõplikult kindlaks määrata liikmesriigi õigusi ja kohustusi või anda talle tagatisi konkreetse käitumise kooskõla kohta liidu õigusega (vt selle kohta 20. märtsi 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-135/01, EU:C:2003:171, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika). Nimelt on ELTL artikli 260 lõike 1 kohaselt ainult Euroopa Kohus pädev tuvastama, et liikmesriik ei ole täitnud aluslepingutest tulenevat kohustust.

33 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 258 tuleb tõlgendada nii, et komisjoni poolt liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse lõpetamine ei too endaga kaasa selle menetluse esemeks olnud riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega.

Teine ja kolmas küsimus

34 Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 49, direktiivi 2006/123 artikli 25 lõiget 1 ja direktiivi 2005/36 artikli 59 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, milles on üldiselt ette nähtud, et kinnisvara vahendamise tegevus on ühitamatu tegutsemisega samal ajal ühistute haldurina.

Vastuvõetavus

35 Mis puudutab esimesena eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi ELTL artikli 49 tõlgendamise kohta, siis tuleb meenutada, et EL toimimise lepingu sätted, mis reguleerivad asutamisvabadust, ei ole põhimõtteliselt kohaldatavad olukorras, mille kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed (vt selle kohta 18. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Nii ei saa Euroopa Kohus, kelle poole liikmesriigi kohus on pöördunud olukorras, mille kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed, ilma selle kohtu vastavasisulise viiteta asuda seisukohale, et põhivabadusi käsitlevate EL toimimise lepingu sätete tõlgendamiseks esitatud eelotsusetaotlus on tarvilik selle kohtu menetluses oleva vaidluse lahendamiseks. Konkreetsed asjaolud, mis võimaldavad tuvastada seose sellise vaidluse – mille kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed – eseme või faktide ja ELTL artikli 49 vahel, peavad nimelt ilmnema eelotsusetaotlusest (vt selle kohta 18. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Seetõttu peab niisuguse olukorra kontekstis, nagu on kõne all põhikohtuasjas, eelotsusetaotluse esitanud kohus teatama Euroopa Kohtule vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 sätestatud nõuetele, kuidas on tema menetluses olev vaidlus hoolimata selle puhtalt riigisisesest laadist seotud põhivabadusi käsitlevate liidu õigusnormidega viisil, mis muudab eelotsusemenetluses taotletud tõlgenduse selle vaidluse lahendamise seisukohast vajalikuks (18. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, iseloomustavad põhikohtuasja sellised asjaolud, mis kõik on Itaalia-sisesed. Lisaks ei selgita eelotsusetaotluse esitanud kohus, miks tema menetluses olev vaidlus on hoolimata selle puhtalt riigisisesest laadist seotud ELTL artikliga 49, mis muudab eelotsusemenetluses taotletud tõlgenduse selle vaidluse lahendamiseks tarvilikuks.

39 Järelikult on teine ja kolmas küsimus vastuvõetamatud osas, milles need puudutavad ELTL artikli 49 tõlgendamist.

40 Teisena, mis puudutab direktiivi 2005/36 artikli 59 lõike 3 tõlgendamist, siis tuleneb sellest sättest, et liikmesriigid analüüsivad, kas nõuded, mis piiravad kutsealal tegutsemist, kaasa arvatud kutsenimetuste kasutamine ja selle alusel lubatud kutsetegevus, eelkõige konkreetset kvalifikatsiooni tõendava dokumendi omanike jaoks, ei ole otseselt ega kaudselt kodakondsuse või elukoha alusel diskrimineerivad, on õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

41 Sellega seoses tuleb samuti märkida, et nagu tuleneb selle direktiivi artikli 2 lõikest 1, kohaldatakse seda direktiivi kõigi liikmesriigi kodanike, sealhulgas vabakutseliste suhtes, kes soovivad füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana tegutseda reguleeritud kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni.

42 Lisaks on Euroopa Kohus seoses selle direktiivi eesmärgiga juba varem täpsustanud, et selle artiklitest 1 ja 4 nähtub, et vastastikuse tunnustamise peamine eesmärk on võimaldada isikul, kellel on kutsekvalifikatsioon, mis lubab tal oma päritoluliikmesriigis hakata tegutsema reguleeritud kutsealal, asuda vastuvõtvas liikmesriigis tegutsema samal kutsealal kui see, milleks tal on kvalifikatsioon päritoluliikmesriigis, ja tegutseda sellel kutsealal vastuvõtvas liikmesriigis selle liikmesriigi kodanikega samadel tingimustel (8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Käesoleval juhul ei ole aga vaidlust selles, et käesolev kohtuasi ei puuduta muus liikmesriigis kui Itaalia saadud kutsekvalifikatsiooni tunnustamist.

44 Neil asjaoludel on teine ja kolmas eelotsuse küsimus vastuvõetamatud ka osas, milles need puudutavad direktiivi 2005/36 artikli 59 lõike 3 tõlgendamist.

45 Kolmandaks tuleb märkida, et Iirimaa väidab, et kolmas küsimus on vastuvõetamatu, kuna sellega soovitakse saada Euroopa Kohtult nõuandvat arvamust faktiliste eelduste alusel, mis ei vasta põhikohtuasja asjaoludele.

46 Eelkõige väidab Iirimaa, et kuigi see kolmas küsimus käsitleb kinnisvaravahendaja tegevust, puudutab põhikohtuasi tegelikult kinnisvaramaakleri tegevust, ning seda vahetegu eelotsusetaotlusest esile ei tule.

47 Lisaks leiab see liikmesriik, et kolmas küsimus põhineb ekslikul eeldusel, et huvide konflikt tekib tingimata siis, kui kinnisvaravahendaja osaleb kinnisasja, mille haldamise ta ühistute haldurina tagab, ostu- või müügitehingus, ning et seega, nagu see on sõnastatud, väljub kolmas küsimus põhikohtuasjas tähtsust omavate küsimuste ulatusest.

48 Selle kohta tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtuvalt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamist käsitlevad küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud sellises õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille õigsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Euroopa Kohus võib jätta liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotluse rahuldamata eelkõige vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või kui probleem on hüpoteetiline (8. mai 2024. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (kohtunike ühingud), C-53/23, EU:C:2024:388, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Lisaks tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma eelotsusetaotluses sõnaselgelt kinnisvara vahendamise tegevusele tegutsemisega samal ajal ühistute haldurina, mainimata kinnisvaramaakleri tegevust.

50 Mis puudutab kaalutlusi, mis käsitlevad huvide konflikti ohtu kinnisvara vahendamise tegevuse ja kinnisasjade ühistute haldurina tegutsemise kattumise tõttu, siis tuleb neid pidada eelotsuse küsimuste sisulise külje alla, mitte aga nende küsimuste vastuvõetavuse alla kuuluvaks (vt selle kohta 18. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus Lietuvos notarų rūmai jt, C-128/21, EU:C:2024:49, punkt 43).

51 Mis puudutab Iirimaa väiteid, et kolmas küsimus ületab põhikohtuasja tähtsust, siis tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õigusnormi tõlgendamise või kehtivuse kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama. Järelikult eeldatakse, et liidu õigust puudutavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused on asjakohased. Liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele võib Euroopa Kohus jätta vastamata vaid siis, kui taotletud tõlgendus ei ole kuidagi seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline, või veel siis, kui Euroopa Kohtule ei ole teada faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis on vajalikud küsimustele tarviliku vastuse andmiseks (21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, punkt 18).

52 Kõigepealt tuleb meenutada, et ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel tema menetluses olev kohtuasi lahendada. Seda arvestades peab Euroopa Kohus talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastama (vt selle kohta 30. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia“ pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Eeltoodut arvestades ei saa Iirimaa argumentidega kolmanda küsimuse vastuvõetamatuse kohta nõustuda.

54 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et teine ja kolmas eelotsuse küsimus tuleb tunnistada vastuvõetamatuks üksnes osas, milles need puudutavad ELTL artikli 49 ning direktiivi 2005/36 artikli 59 lõike 3 tõlgendamist.

Sisulised küsimused

55 Kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas direktiivi 2006/123 artikli 25 lõige 1 on kohaldatav sellisele puhtalt riigisisesele olukorrale, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

56 Sellega seoses tuleb märkida, et selle sätte esimese lõigu kohaselt tagavad liikmesriigid, et teenuseosutajate suhtes ei kohaldata nõudeid, mis kohustavad neid tegutsema üksnes konkreetsel tegevusalal või mis piiravad erinevate tegevustega ühiselt või partnerluse korras tegelemist. Nimetatud sätte teine lõik täpsustab, et neis punktides a ja b nimetatud teenuseosutajate suhtes võib selliseid nõudeid kohaldada neis punktides ette nähtud tingimustel.

57 Tuleb aga tõdeda, et direktiivi 2006/123 artikli 25 lõige 1 ei viita piiriülesele mõõtmele ega näe ette ühtegi tingimust seoses sellise mõõtme esinemisega.

58 Nimelt, nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades väitis, ei nõua selle sätte kohaldamine piiriülese mõõtme esinemist, kuna selles olevad meetmed loovad ühise aluse teenuste vaba liikumise hõlbustamiseks, et tagada teenuste parem kvaliteet, olenemata sellest, kas teenuseosutaja osutab oma teenuseid üksnes oma liikmesriigi territooriumil või ka teistes liikmesriikides.

59 Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et nagu nähtub direktiivi 2006/123 artikli 1 lõikest 1 koosmõjus selle põhjendustega 2 ja 5, kehtestab see direktiiv üldsätted, mille eesmärk on kõrvaldada teenuseosutajate asutamisvabaduse tõkked liikmesriikides ja teenuste vaba liikumise tõkked liikmesriikide vahel, et aidata kaasa vaba ja konkureeriva teenuste siseturu saavutamisele. Ent teenuste siseturu täielik saavutamine nõuab eelkõige, et kõrvaldataks tõkked, millega teenuseosutajad liikmesriikides – olgu see nende endi päritoluliikmesriik või muu liikmesriik – asutamisvabaduse teostamisel kokku puutuvad ja mis võivad kahjustada nende võimet osutada teenuseid üle liidu asuvatele klientidele (30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punktid 104 ja 105 ning seal viidatud kohtupraktika).

60 Selleks et rajada tõeline teenuste siseturg, tugineb liidu seadusandja lähenemine direktiivis 2006/123 – nagu ilmneb selle põhjendusest 7 – üldisele õiguslikule raamistikule, mis koosneb hulgast erinevatest meetmetest, mis peavad tagama liidu õigusliku integratsiooni kõrge taseme muu hulgas teenuste valdkonna reguleerimissüsteemide konkreetsete küsimuste ühtlustamise teel. Järelikult selleks, et mitte kahjustada kasulikku mõju, mis on konkreetsel õiguslikul raamistikul, mille liidu seadusandja soovis direktiivi 2006/123 vastuvõtmisega kehtestada, tuleb möönda, et selle direktiivi kohaldamisala võib teatud olukorras olla laiem kui see, mille näevad rangelt ette EL toimimise lepingu asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse sätted (vt selle kohta 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punktid 106 ja 107 ning seal viidatud kohtupraktika).

61 Järelikult, kuna direktiivi 2006/123 artikli 25 lõige 1 on kohaldatav olukorras, kus kõik asjasse puutuvad asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastata sellest sättest lähtudes.

62 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 56, tagavad liikmesriigid selle sätte esimese lõigu kohaselt, et teenuseosutajate suhtes ei kohaldata nõudeid, mis kohustavad neid tegutsema üksnes konkreetsel tegevusalal või mis piiravad erinevate tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist.

63 Samas on direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 teises lõigus täpsustatud, et selle sätte punktides a ja b nimetatud teenuseosutajate suhtes võib selliseid nõudeid kohaldada seal sätestatud tingimustel.

64 Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, tuleb käesoleval juhul seaduse nr 39/89 artikli 5 lõiget 3 tõlgendada ja kohaldada nii, et see keelab tegeleda korraga kinnisvara vahendamise tegevuse ja ühistute halduri tegevusega, olenemata sellest, kas sellega tegeldakse seoses sama kinnisasjaga või mitte, kui tegemist on ettevõtlusega.

65 Sellest järeldub, et seaduse nr 39/89 artikli 5 lõige 3 kehtestab teenuseosutajatele sellised nõuded, nagu on ette nähtud direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 esimeses lõigus.

66 Seega tuleb analüüsida, kas need nõuded võivad olla selle direktiivi artikli 25 lõike 1 teise lõigu punkti a alusel lubatud.

67 Kuigi lõppastmes on liikmesriigi kohtu – kes ainsana on pädev asjaolusid hindama ja liikmesriigi õigust tõlgendama – ülesanne tuvastada, kas riigisisestes õigusnormides ette nähtud nõuded vastavad direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 teise lõigu punktis a sätestatud tingimustele, on Euroopa Kohus pädev andma põhikohtuasja toimiku ning talle esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade põhjal juhiseid, mis võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul asja lahendada (vt selle kohta 2. märtsi 2023. aasta kohtuotsus PrivatBank jt, C-78/21, EU:C:2023:137, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).

68 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et vahendustegevus on Itaalias reguleeritud kutseala. Direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 teise lõigu punktis a on ette nähtud, et reguleeritud kutsealade suhtes võib nõudeid kehtestada ainult siis, kui see on põhjendatud vajadusega tagada vastavus kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivatele eeskirjadele, mis on iga kutseala laadist tulenevalt erinevad, ning kui see on vajalik nende kutsealade sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks.

69 Itaalia valitsus viitab selles osas tarbijakaitse eesmärgile ning kinnisvaravahendajate sõltumatuse ja erapooletuse säilitamise eesmärgile, kusjuures viimati nimetatud eesmärk käib käsikäes huvide konfliktide ennetamisega.

70 Ta leiab, et ilma sellise tegevuste ühitamatuse keeluta, nagu on kõne all põhikohtuasjas, tekiks oht, et põhjendamatult eelistatakse kinnisasjade omanikke, kelle puhul ühistute halduri ja kinnisvaravahendaja rolli täidab sama isik. Selline kinnisvaravahendaja, kellele piirangut ei kohaldata, võiks nimelt juhtida võimalikud ostjad nende kinnisvaraüksuste juurde, mille puhul ta täidab ühistute halduri ülesandeid.

71 Itaalia valitsus väidab lisaks, et ei ole võimalik jätta tööstus-, kaubandus- ja kutsekodade ning põllumajandustootjate ühenduste hooleks kontrollida, kas iga tehingu puhul esineb huvide konflikt või mitte.

72 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 2006/123 artikkel 25, sealhulgas selles nimetatud nõuetele esitatavad tingimused, kuulub direktiivi V peatüki „Teenuste kvaliteet“ alla. Euroopa Kohus on aga leidnud, et selle peatükiga on üldiselt soovitud kaitsta tarbijate huve, edendades siseturu raames reguleeritud kutsealadel teenuste osutamise kvaliteeti (vt selle kohta 5. aprilli 2011. aasta kohtuotsus Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punkt 28).

73 Sama eesmärk peegeldub ka nimetatud direktiivi põhjenduses 101, mille kohaselt on teenuse kasutajate, eelkõige tarbijate huvidest lähtuvalt vajalik tagada, et teenuseosutajatel on võimalus pakkuda multidistsiplinaarseid teenuseid ning et asjakohased piirangud oleksid põhjendatud vajadusega tagada reguleeritud kutsealade erapooletus ja sõltumatus ning terviklikkus.

74 Tarbijakaitse tagamiseks võivad liikmesriigid vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 teise lõigu punktile a võtta meetmeid, mille eesmärk on tagada reguleeritud kutsealade sõltumatus ja erapooletus.

75 Kuna käesoleval juhul peab kinnisvaravahendaja olema kinnisvaratehingu poolte suhtes kolmas isik, siis näib, et keeldu tegeleda samal ajal kinnisvara vahendamise tegevuse ja ühistute halduri tegevusega, mille eesmärk on vältida huvide konflikti ohtu, võib põhimõtteliselt pidada sobivaks, et tagada kõnealuse reguleeritud kutseala sõltumatus ja erapooletus, ning seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

76 Samas on veel vaja, et selline üldine keeld tegeleda samal ajal kinnisvara vahendamise tegevuse ja ühistute halduri tegevusega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei läheks kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Sellega seoses tuleb uurida, kas sama tulemust ei oleks võimalik saavutada muude, vähem piiravate meetmetega.

77 Käesoleval juhul, nagu rõhutas komisjon oma kirjalikes seisukohtades, kuigi ei saa välistada, et huvide konflikt võib tekkida eelkõige siis, kui kinnisvara vahendamise tegevust ja ühistute halduri tegevust teostatakse sama või sarnase kinnisasja suhtes, ei realiseeru selline oht tingimata igal juhul, mistõttu ei saa sellist huvide konflikti eeldada.

78 Pealegi ei näi kõnealune keeld olevat ainus meede, mis võimaldab tagada kinnisvaravahendaja reguleeritud kutseala sõltumatuse ja erapooletuse. Nimelt, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 66 ning nagu väitsid komisjon ja Tecno*37 oma kirjalikes seisukohtades, võivad sellist sõltumatust ja erapooletust tagada meetmed, mis piiravad teenuste osutamise vabadust vähem kui nende kahe tegevusega samal ajal tegelemise üldine keeld, nagu tegevustega samal ajal tegelemise keeld, mis on piiratud juhuga, kui tegemist on sama kinnisasjaga, ja/või seda tegevustega samal ajala tegelemist puudutavad spetsiifilised läbipaistvus- ja teavitamiskohustused, mille üle teostavad järelkontrolli pädevad kutsekojad.

79 Lõpuks tuleb asuda praktiliste raskuste kohta, millele Itaalia valitsus viitas seoses meetmetega, mida kohaldada alternatiivina üldisele keelule tegeleda samal ajal kinnisvara vahendamise ja ühistute haldurina, ja eelkõige selle kohta, et on võimatu kontrollida, kas iga tehingu puhul esineb huvide konflikt ühe ja sama kinnisasjaga seotud võimaliku tegevuse käigus, seisukohale, et sellised raskused ei ole ületamatud. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 65 rõhutas, võivad müügitehingud näiteks sisaldada sõnaselgeid avaldusi, mille kohaselt kinnisvaravahendaja, kes tehingut vahendab, ei täida samal ajal selle kinnisvara ühistu halduri ülesandeid, mille hulka ostetud kinnisasi kuulub.

80 Igal juhul on Euroopa Kohus otsustanud, et sellised praktilised raskused ei saa õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist (vt selle kohta 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (raamatupidajad), C-384/18, EU:C:2020:124, punkt 58).

81 Järelikult, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, tundub, et selline üldine keeld tegeleda samal ajal kinnisvara vahendamise tegevuse ja ühistute halduri tegevusega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, läheb kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne.

82 Neil asjaoludel tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2006/123 artikli 25 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, milles on üldiselt ette nähtud, et kinnisvara vahendamise tegevus on ühitamatu tegutsemisega samal ajal ühistute haldurina.

Kohtukulud

83 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **ELTL artiklit 258**

   tuleb tõlgendada nii, et

   komisjoni poolt liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse lõpetamine ei too endaga kaasa selle menetluse esemeks olnud riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega.

2. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 25 lõiget 1**

   tõlgendada nii, et

   sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, milles on üldiselt ette nähtud, et kinnisvara vahendamise tegevus on ühitamatu tegutsemisega samal ajal ühistute haldurina.

Allkirjad