Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Frihet att tillhandahålla tjänster – Direktiv 2006/123/EG – Artikel 25.1 – Begränsningar för verksamheter på flera olika områden – Reglerat yrke – Nationell lagstiftning i vilken det generellt föreskrivs att fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter inte får utövas gemensamt – Krav på oberoende och opartiskhet – Huruvida begränsningen är proportionerlig – Följderna av att Europeiska kommissionens överträdelseförfarande mot en medlemsstat avslutas”

I mål C-242/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 11 april 2023, som inkom till domstolen den 18 april 2023, i målet

Tecno*37

mot

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

ytterligare deltagare i rättegången:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev, domstolens vice ordförande L. Bay Larsen (referent) samt domarna T. von Danwitz, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 april 2024,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

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

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

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Varrone, avvocato dello Stato,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, T. Suchá och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

– Irland, genom M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce och M. Tierney, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av I Boyle Harper, BL,

– Frankrikes regering, genom R. Bénard och M. Guiresse, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Armati, M. Mataija och P.A. Messina, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 13 juni 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 49 FEUF, artikel 25.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) och artikel 59.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 2005, s. 22), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 (EUT L 354, 2013, s. 132) (nedan kallat direktiv 2005/36).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan bolaget Tecno*37, ett bolag etablerat i Italien, å ena sidan, och Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) och Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (handels-, industri-, hantverks- och jordbrukskammaren i Bologna, Italien) (nedan kallad CCIAA), å andra sidan. Målet rör det generella förbudet för detta bolag att bedriva fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2005/36

3 I artikel 1 första stycket i direktiv 2005/36 föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs de regler enligt vilka en medlemsstat som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke inom sitt territorium … för tillträde till och utövandet av detta yrke skall erkänna sådana yrkeskvalifikationer som förvärvats i en eller flera andra medlemsstater … och som ger innehavaren av dessa kvalifikationer rätt att där utöva yrket.”

4 I artikel 2.1 första stycket i detta direktiv anges följande:

”Detta direktiv skall gälla för alla de medborgare i en medlemsstat, inbegripet fria yrkesutövare, som vill utöva ett reglerat yrke, antingen som egen företagare eller anställd, i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer.”

5 I artikel 4.1 i nämnda direktiv, med rubriken ”Verkan av erkännandet”, föreskrivs följande:

”Om den mottagande medlemsstaten erkänner yrkeskvalifikationerna ska detta ge förmånstagare möjlighet att få tillträde i den medlemsstaten till samma yrke som denne är behörig för i ursprungsmedlemsstaten och att utöva det yrket i den mottagande medlemsstaten på samma villkor som dess medborgare.”

6 I artikel 59.3 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska undersöka huruvida de krav enligt deras rättssystem som begränsar tillträdet till ett yrke eller utövandet av ett yrke till innehavare av en särskild yrkeskvalifikation, inklusive användningen av yrkestitlar och den yrkesverksamhet som medges inom ramen för en titel, i denna artikel benämnd som ’krav’, överensstämmer med följande principer:

a) Kraven får varken direkt eller indirekt diskriminera på grund av nationalitet eller vistelseort.

b) Kraven ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Kraven ska vara lämpliga för att uppnå de eftersträvade målen och får inte gå utöver vad som krävs för att uppnå målen.”

Direktiv 2006/123

7 I skälen 2, 5, 7 och 101 i direktiv 2006/123 anges följande:

”(2) En konkurrenskraftig tjänstemarknad är av avgörande betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen i Europeiska unionen. … En fri marknad där medlemsstaterna är skyldiga att undanröja hinder för den gränsöverskridande handeln med tjänster skulle, tillsammans med ökad öppenhet och konsumentupplysning, ge konsumenterna ett större utbud och bättre tjänster till lägre pris.

…

(5) Det är därför nödvändigt att undanröja hindren för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och för den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna samt att garantera tjänstemottagare och tjänsteleverantörer den rättsliga säkerhet som krävs för att de i praktiken skall kunna utöva dessa två grundläggande friheter i fördraget. Eftersom hindren för tjänsterna på den inre marknaden berör såväl de aktörer som önskar etablera sig i andra medlemsstater som dem som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat utan att etablera sig där, är det nödvändigt att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörerna borde kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.

…

(7) I detta direktiv fastställs en allmän rättslig ram, som kommer ett stort antal tjänsteverksamheter till godo, samtidigt som hänsyn tas till de utmärkande dragen hos varje form av verksamhet eller yrke och det sätt på vilket de regleras. …

…

(101) Det är nödvändigt och i tjänstemottagarnas, särskilt konsumenternas, intresse att se till att tjänsteleverantörerna har möjlighet att erbjuda tjänster på flera olika områden parallellt och att begränsningar i detta hänseende inskränks till vad som är nödvändigt för att garantera opartiskheten, oberoendet och integriteten hos de reglerade yrkena. …”

8 Artikel 1 i detta direktiv har rubriken ”Syfte”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.”

9 Artikel 25 i nämnda direktiv har rubriken ”Verksamhet på flera olika områden”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap.

Sådana krav får emellertid ställas på följande typer av tjänsteleverantörer:

a) Reglerade yrken, i de fall då det är motiverat för att se till att reglerna för yrkesetik och uppförande, vilka varierar beroende på de enskilda yrkenas särdrag, följs och då det är nödvändigt för att säkerställa deras oberoende och opartiskhet.

b) Leverantörer av tjänster såsom certifiering, ackreditering, teknisk kontroll, testning eller försök, om det är motiverat för att garantera deras oberoende och opartiskhet.”

Italiensk rätt

10 Artikel 5.3 och 3 bis i legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (lag nr 39 om ändring och komplettering av lag nr 253 av den 21 mars 1958 om reglering av förmedlingsyrket), av den 3 februari 1989 (GURI nr 33 av den 9 februari 1989) (nedan kallad lag nr 39/89) har följande lydelse:

”3. Förmedlingsverksamhet får inte utövas gemensamt med näringsverksamhet i form av produktion, försäljning, representation eller marknadsföring av varor inom samma produktsektor som den inom vilken förmedlingsverksamheten utövas, eller med verksamhet som anställd hos ett offentligt eller privat organ, eller som medarbetare till företag som tillhandahåller sådana finansiella tjänster som avses i artikel 4 i lagstiftningsdekret nr 59 av den 26 mars 2010, eller med utövande av intellektuella yrken inom samma produktsektor som den inom vilken förmedlingsverksamheten utövas och, under alla omständigheter, i situationer med intressekonflikt.

3-bis. Med avvikelse från bestämmelserna i punkt 3 får verksamhet som fastighetsmäklare utövas gemensamt med verksamhet som anställd eller medarbetare i företag som bedriver kreditförmedling enligt artikel 128 sexies och följande artiklar i den konsoliderade lagen om bank- och kreditväsendet, i den mening som avses i lagstiftningsdekret nr 385 av den 1 september 1993. Kreditförmedling ska fortsätta att omfattas av sektorsspecifika regler och därtill hörande kontroller.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Tecno*37 är ett enskilt företag som i egenskap av fastighetsmäklare bedriver förvaltning av samägda fastigheter och fastighetsförmedling gemensamt.

12 Den 17 mars 2020 begärde ministeriet för ekonomisk utveckling, på grundval av ett klagomål, att CCIAA skulle kontrollera huruvida det förelåg en eventuell oförenlighet eller intressekonflikt på grund av att Tecno*37 hade bedrivit fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt.

13 Efter att ha konstaterat att Tecno*37, sedan den 1 januari 1988, i samband med näringsverksamhet ansvarade för administration och förvaltning av samägda fastigheter, samtidigt som bolaget, sedan den 1 juli 1988, bedrev fastighetsförmedling, fann CCIAA att det rörde sig om en otillåten situation, i den mening som avses i artikel 5.3 i lag nr 39/89.

14 CCIAA beslutade därför att skriva in Tecno*37 i det ekonomiska och administrativa registret för förvaltare av samägda fastigheter och förbjöd bolaget att fortsätta att bedriva fastighetsförmedling.

15 Tecno*37 överklagade detta beslut till Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Regionala förvaltningsdomstolen för Emilia-Romagna, Italien), som ogillade överklagandet med motiveringen att fastigheter som förvaltas inom ramen för fastighetsförvaltares verksamhet kan gynnas på ett otillbörligt sätt i förhållande till de fastigheter som finns tillgängliga på marknaden, med de följder detta får för den opartiskhet som en fastighetsförmedlare ska visa prov på.

16 Tecno*37 överklagade detta avgörande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), den hänskjutande domstolen, och gjorde bland annat gällande att förbudet mot att bedriva de aktuella verksamheterna gemensamt strider mot unionsrätten.

17 I synnerhet är artikel 5.3 i lag nr 39/89 föremål för en abstrakt och generell tillämpning, som alltid utmynnar i ett fastställande av att det är oförenligt att utöva fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt, vilket hindrar varje bedömning av huruvida det föreligger en risk för intressekonflikt i det enskilda fallet, medan en sådan oförenlighet strider mot EU-domstolens praxis.

18 För det första har den hänskjutande domstolen påpekat att Europeiska kommissionen den 19 juli 2018 inledde ett överträdelseförfarande (INFR (2018) 2175) mot Italien i frågan huruvida artikel 5.3 i lag nr 39/89 är förenlig med unionsrätten.

19 I detta förfarande kritiserade kommissionen Republiken Italien för att flera bestämmelser i nationell rätt, däribland artikel 5.3 i lag nr 39/89, stred mot artikel 25.1 i direktiv 2006/123, artikel 59.3 i direktiv 2005/36 och artikel 49 FEUF. Så var fallet med nämnda nationella bestämmelse, eftersom det där föreskrevs en absolut oförenlighet mellan dels fastighetsförmedling, dels offentlig eller privat anställning eller någon annan närings- eller yrkesverksamhet som vederbörande utövade i egenskap av egenföretagare eller företagare.

20 Nämnda domstol har angett att de italienska myndigheterna, som medgett att artikel 5.3 i lag nr 39/89 kunde få oproportionerliga verkningar, vid flera tillfällen har ändrat denna bestämmelse.

21 Den hänskjutande domstolen har sedermera påpekat att detta överträdelseförfarande avslutades av kommissionen den 29 september 2022, eftersom det i artikel 5.3 i lag nr 39/89 inte längre föreskrivs något absolut förbud mot att utöva verksamheter på flera olika områden gemensamt.

22 Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i vilka följder ett sådant avslutande får för frågan huruvida artikel 5.3 i lag nr 39/89, i den lydelse som följer av den ändring som gjorts efter överträdelseförfarandet, är förenlig med unionsrätten.

23 Denna hänskjutande domstol anser att när en fastighetsmäklare gemensamt med denna verksamhet bedriver verksamhet som samägandeförvaltare, skulle dennes opartiskhet kunna påverkas. Mäklaren skulle då nämligen kunna föranledas att styra potentiella köpare mot den fasta egendom som mäklaren förvaltar, på bekostnad av annan jämförbar egendom som vederbörande inte förvaltar.

24 För det andra anser nämnda domstol att artikel 5.3 i lag nr 39/89 har till syfte att säkerställa konsumentskyddet, eftersom denna bestämmelse gör det möjligt att undvika varje intressekonflikt.

25 För att lösa tvisten, som samma domstol ska pröva, kvarstår emellertid tvivel om huruvida de begränsningar som föreskrivs i denna lagstiftning är förenliga med unionsrätten.

26 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 5.3 i lag nr 39/89, i dess ändrade lydelse till följd av fördragsbrottsförfarande nr 2018/2175, i dagsläget anses vara helt i överensstämmelse med unionsrätten, i synnerhet mot bakgrund av att nämnda förfarande har avslutats?

2) Utgör principerna i och målen med artikel 59.3 i direktiv [2005/36], artikel 25.1 i direktiv [2006/123] och mer allmänt artikel 49 FEUF hinder för en lagstiftning som den italienska som följer av artikel 5.3 i lag [nr 39/89], där det på förhand stadgas en generell oförenlighet mellan fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter enbart på grund av att dessa båda verksamheter utövas gemensamt och, således, utan att handelskammare i efterhand är skyldiga att göra en konkret undersökning av föremålet för de utförda förmedlingarna, och utan att detta är motiverat av ’tvingande hänsyn till allmänintresset’ som specifikt har konstaterats och styrkts, eller, under alla omständigheter, utan att det har styrkts att den föreskrivna generella oförenligheten står i proportion till det mål som eftersträvas?

3) Får en fastighetsmäklare trots detta ändå utöva verksamhet som förvaltare av samägda fastigheter, såvida inte denne avser att [delta som förmedlare] vid försäljning eller köp av en fastighet som vederbörande förvaltar, eftersom det i så fall skulle uppstå en intressekonflikt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

27 Av fast rättspraxis följer att det, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 16 maj 2024, Toplofikatsia Sofia (Begreppet svarandens hemvist), C-222/23, EU:C:2024:405, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

28 Under dessa omständigheter ska den första tolkningsfrågan omformuleras och den hänskjutande domstolen anses ha ställt den för att få klarhet i huruvida artikel 258 FEUF ska tolkas så, att kommissionens avslutande av ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat medför att den nationella lagstiftning som var föremål för detta förfarande är förenlig med unionsrätten.

29 Enligt fast praxis antar kommissionen sitt beslut att inleda eller inte inleda ett fördragsbrottsförfarande genom att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning, över vilket domstolen inte kan utöva sin prövningsrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49 och där angiven rättspraxis). Kommissionen är nämligen, med hänsyn till sin roll som fördragets väktare, ensam behörig att avgöra om det är lämpligt att inleda ett förfarande om fördragsbrott. Kommissionen är även ensam behörig att avgöra om det är lämpligt att fullfölja det administrativa förfarandet genom att skicka ett motiverat yttrande, liksom den har möjlighet, men inte skyldighet, att efter detta förfarande väcka talan vid domstolen för att denna ska fastställa det påstådda fördragsbrottet (dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Bulgarien, C-145/14, EU:C:2015:502, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

30 Samma utrymme för skönsmässig bedömning kännetecknar således kommissionens antagande av beslutet att avsluta ett sådant förfarande.

31 Med hänsyn till detta utrymme för skönsmässig bedömning kan beslutet att fortsätta eller avsluta ett överträdelseförfarande inte vara avgörande för bedömningen av huruvida en nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten.

32 Domstolen har i detta avseende tidigare slagit fast att kommissionen inte har befogenhet att inom ramen för fördragsbrottsförfarandet slutgiltigt fastställa en medlemsstats rättigheter och skyldigheter eller att ge medlemsstaten garantier avseende ett visst beteendes förenlighet med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2003, kommissionen/Tyskland, C-135/01, EU:C:2003:171l, punkt 24 och där angiven rättspraxis). Enligt artikel 260.1 FEUF är domstolen nämligen ensam behörig att fastställa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen.

33 Av det ovan anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 258 FEUF ska tolkas så, att kommissionens avslutande av ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat inte medför att den nationella lagstiftning som var föremål för detta förfarande är förenlig med unionsrätten.

Den andra och den tredje frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra och sin tredje fråga, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 49 FEUF, artikel 25.1 i direktiv 2006/123 och artikel 59.3 i direktiv 2005/36 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det generellt föreskrivs att fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter inte får utövas gemensamt.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

35 För det första, vad gäller den hänskjutande domstolens frågor om tolkningen av artikel 49 FEUF, erinrar EU-domstolen om att EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet i princip inte är tillämpliga på en situation som i alla avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

36 När EU-domstolen ska pröva frågor som rör en situation som i alla avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat kan den således inte utan att den nationella domstolen har indikerat att så är fallet anse att begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av EUF-fördragets bestämmelser om de grundläggande friheterna är nödvändig för att den nationella domstolen ska kunna avgöra den där anhängiggjorda tvisten. De konkreta omständigheter som visar att det finns ett samband mellan saken eller omständigheterna i en tvist, som i alla avseenden är begränsad till den berörda medlemsstaten, och artikel 49 FEUF, måste nämligen framgå av beslutet om hänskjutande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

37 I en situation som i alla avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat ankommer det följaktligen på den hänskjutande domstolen att, i enlighet med kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, ange för EU-domstolen på vilket sätt tvisten i det nationella målet har en sådan

anknytning till unionsbestämmelserna om de grundläggande friheterna som gör den begärda tolkningen nödvändig för att avgöra tvisten, trots att tvisten är av rent inhemsk karaktär (dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

38 Såsom framgår av handlingarna i målet kännetecknas det nationella målet av omständigheter som i alla avseenden är begränsade till Italien. Den hänskjutande domstolen har inte heller angett på vilket sätt tvisten i det nationella målet har en sådan anknytning till artikel 49 FEUF att den begärda tolkningen är nödvändig för att avgöra målet, trots att tvisten är av rent inhemsk karaktär.

39 Den andra och den tredje frågan kan följaktligen inte tas upp till prövning i den del de avser tolkningen av artikel 49 FEUF.

40 För det andra, vad beträffar den begärda tolkningen av artikel 59.3 i direktiv 2005/36, följer det av denna bestämmelse att medlemsstaterna ska undersöka huruvida de krav enligt deras rättssystem som begränsar bland annat utövandet av ett yrke till innehavare av en särskild yrkeskvalifikation, inklusive användningen av yrkestitlar och den yrkesverksamhet som medges inom ramen för en titel, varken är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller vistelseort, är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, är lämpliga för att uppnå de eftersträvade målen och inte går utöver vad som krävs för att uppnå målen.

41 Det ska även påpekas att – såsom framgår av artikel 2.1 i detta direktiv – detta direktiv ska gälla för alla de medborgare i en medlemsstat, inbegripet fria yrkesutövare, som vill utöva ett reglerat yrke i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer.

42 Domstolen har dessutom tidigare slagit fast att det framgår av artiklarna 1 och 4 i nämnda direktiv att det huvudsakliga syftet med ömsesidigt erkännande är att ge innehavaren av en yrkeskvalifikation som ger innehavaren tillträde till ett reglerat yrke i sin ursprungsmedlemsstat möjlighet att i den mottagande medlemsstaten få tillträde till samma yrke som det som vederbörande är behörig för i ursprungsmedlemsstaten och att där utöva det på samma villkor som landets egna medborgare (dom av den 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

43 I förevarande fall är det ostridigt att förevarande mål inte avser erkännande av en yrkeskvalifikation som erhållits i en annan medlemsstat än Italien.

44 Under dessa omständigheter kan den andra och den tredje tolkningsfrågan inte heller tas upp till prövning i den del de avser tolkningen av artikel 59.3 i direktiv 2005/36.

45 För det tredje ska det påpekas att Irland har gjort gällande att den tredje frågan inte kan tas upp till prövning, eftersom den syftar till att erhålla ett rådgivande yttrande från domstolen på grundval av antaganden om faktiska omständigheter som inte motsvarar de faktiska omständigheterna i det nationella målet.

46 Irland har särskilt hävdat att även om den tredje frågan avser en fastighetsförmedlares verksamhet, rör det nationella målet i själva verket ett fastighetsombuds verksamhet, vilket är en distinktion som inte framgår av beslutet om hänskjutande.

47 Denna medlemsstat anser dessutom att den tredje frågan grundar sig på det felaktiga antagandet att en intressekonflikt nödvändigtvis skulle uppstå om en fastighetsmäklare deltog i köp eller försäljning av egendom som vederbörande förvaltar i egenskap av förvaltare av samägda fastigheter och att den tredje frågan, såsom den är formulerad, följaktligen går utöver de frågeställningar som uppkommer i det nationella målet.

48 I detta avseende finns det anledning att erinra om att det av EU-domstolens fasta praxis följer att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk (dom av den 8 maj 2024, Asociaügyia ”Forumul Judecătorilor din România” (Sammanslutningar för domare och åklagare), C-53/23, EU:C:2024:388, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

49 Det ska för övrigt påpekas att den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande uttryckligen har hänvisat till samtidigt utövande av fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter, utan att nämna ett fastighetsombuds verksamhet.

50 Vad beträffar övervägandena avseende risken för en intressekonflikt på grund av att fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter bedrivs gemensamt, ska dessa anses omfattas av tolkningsfrågan i sak och inte av huruvida den kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl., C-128/21, EU:C:2024:49, punkt 43).

51 Vad beträffar Irlands påstående att den tredje frågan går utöver de frågeställningar som uppkommer i det nationella målet, ska det påpekas att det enligt fast rättspraxis uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse. Av detta följer att de frågor som de nationella domstolarna ställer presumeras vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det framgår att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de nämnda frågorna (dom av den 21 december 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, punkt 18).

52 Enligt det förfarande för samarbete med nationella domstolar som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det dessutom på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2024, Direktor na Glavna direktsia ”Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

53 Mot bakgrund av det ovan anförda kan Irland inte vinna framgång med sina argument att den tredje frågan inte kan tas upp till prövning.

54 Av det ovan anförda följer att det endast är i den del den andra och den tredje tolkningsfrågan avser tolkningen av artikel 49 FEUF och artikel 59.3 i direktiv 2005/36 som de inte kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

55 Det ska inledningsvis fastställas huruvida artikel 25.1 i direktiv 2006/123 är tillämplig på en sådan rent inhemsk situation som den som är aktuell i det nationella målet.

56 Enligt första stycket i denna bestämmelse ska medlemsstaterna säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap. I andra stycket i samma bestämmelse anges att sådana krav får ställas på de tjänsteleverantörer som avses i leden a och b i denna bestämmelse, med iakttagande av de villkor som föreskrivs i dessa led.

57 Det kan konstateras att artikel 25.1 i direktiv 2006/123 inte hänvisar till en gränsöverskridande omständighet och inte innehåller något villkor avseende förekomsten av en sådan omständighet.

58 Såsom kommissionen har hävdat i sitt skriftliga yttrande krävs det nämligen inte för tillämpningen av denna bestämmelse att det finns en anknytning till ett annat land, eftersom de bestämmelser som den innehåller utgör en gemensam grund för att underlätta den fria rörligheten för tjänster i syfte att säkerställa en högre kvalitet på tjänsterna, oavsett om tjänsteleverantören tillhandahåller sina tjänster uteslutande i sin medlemsstat eller även i andra medlemsstater.

59 Domstolen har i detta avseende slagit fast att direktiv 2006/123, såsom framgår av artikel 1.1 jämförd med skälen 2 och 5 i direktivet, innehåller allmänna bestämmelser som syftar till att undanröja inskränkningar i tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och i den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till förverkligandet av en fri och konkurrensutsatt inre marknad för tjänster. Det fullständiga genomförandet av den inre marknaden för tjänster kräver först och främst att de hinder som tjänsteleverantörerna stöter på när de vill etablera sig i medlemsstaterna undanröjs, oavsett om hindren finns i den egna medlemsstaten eller i en annan medlemsstat – hinder som kan minska deras förmåga att tillhandahålla tjänster till kunder inom hela unionen (dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkterna 104 och 105 samt där angiven rättspraxis).

60 För att upprätta en verklig inre marknad för tjänster grundar sig unionslagstiftarens tillvägagångssätt i direktiv 2006/123, såsom anges i skäl 7 i direktivet, på en allmän rättslig ram bestående av en kombination av olika åtgärder som syftar till att säkerställa en hög grad av rättslig integration i unionen. För att inte undergräva den ändamålsenliga verkan av den särskilda rättsliga ram som unionslagstiftaren har velat inrätta genom att anta direktiv 2006/123, finner domstolen att direktivets räckvidd i förekommande fall kan sträcka sig längre än vad som på ett snävare sätt föreskrivs i EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster (dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkterna 106 och 107 samt där angiven rättspraxis).

61 Eftersom artikel 25.1 i direktiv 2006/123 kan tillämpas på en situation där alla relevanta omständigheter är begränsade till en och samma medlemsstat, är det således mot bakgrund av denna bestämmelse som den hänskjutande domstolen ska ges ett svar.

62 Såsom har påpekats i punkt 56 ovan ska medlemsstaterna, enligt första stycket i denna bestämmelse, säkerställa att tjänsteleverantörer inte åläggs krav som innebär att de endast får utöva en viss angiven verksamhet eller som inskränker möjligheten att utöva flera verksamheter gemensamt eller i partnerskap.

63 I artikel 25.1 andra stycket i direktiv 2006/123 preciseras emellertid att de tjänsteleverantörer som avses i leden a och b i denna bestämmelse får åläggas sådana krav, med iakttagande av de villkor som där anges.

64 I förevarande fall ska artikel 5.3 i lag nr 39/89, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, tolkas och tillämpas så, att den innebär förbud mot att fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter utövas gemensamt, oavsett om verksamheterna utövas med avseende på samma egendom eller inte, när det rör sig om näringsverksamhet.

65 Av detta följer att artikel 5.3 i lag nr 39/89 innebär att dessa tjänsteleverantörer åläggs sådana krav som de som avses i artikel 25.1 första stycket i direktiv 2006/123.

66 Det ska således prövas huruvida dessa krav i förevarande fall kan vara tillåtna med stöd av artikel 25.1 andra stycket a i detta direktiv.

67 Det ankommer visserligen slutligen på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna och att tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra om kraven enligt den nationella lagstiftningen uppfyller de villkor som ställs i artikel 25.1 andra stycket led a i direktiv 2006/123. EU-domstolen är emellertid, inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, likväl behörig att, mot bakgrund av handlingarna i målet vid den nationella domstolen och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts till den, lämna användbara upplysningar, som gör det möjligt för nationella domstolen att avgöra det mål som den har att pröva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2023, PrivatBank m.fl., C-78/21, EU:C:2023:137, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

68 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att förmedlingsverksamhet är ett reglerat yrke i Italien. I artikel 25.1 andra stycket a i direktiv 2006/123 föreskrivs att krav på reglerade yrken endast är tillåtna i de fall de är motiverade för att se till att reglerna för yrkesetik och uppförande, vilka varierar beroende på de enskilda yrkenas särdrag, följs och då det är nödvändigt för att säkerställa dessa yrkens oberoende och opartiskhet.

69 Den italienska regeringen har i detta avseende gjort gällande målet att skydda konsumenterna och att bevara fastighetsmäklarnas oberoende och opartiskhet. Det sistnämnda målet går hand i hand med förebyggandet av intressekonflikter.

70 Nämnda regering anser att det utan ett förbud mot att utöva verksamheter gemensamt, såsom det som är i fråga i det nationella målet, skulle finnas en risk för att fastighetsägare, för vilka samma person utövar rollen som fastighetsförvaltare och fastighetsmäklare, otillbörligen gynnades. En sådan mellanhand som inte omfattas av ett sådant förbud skulle nämligen kunna styra potentiella köpare till fastigheter för vilka mellanhanden själv fungerade som förvaltare.

71 Den italienska regeringen har för övrigt hävdat att det inte är möjligt att låta handels-, industri-, hantverks- och jordbrukskammare handha uppgiften att kontrollera att det inte föreligger någon intressekonflikt för varje transaktion.

72 Artikel 25 i direktiv 2006/123, inbegripet villkoren för de krav som avses i den artikeln, ingår i kapitel V i detta direktiv, som har rubriken ”Tjänsternas kvalitet”. Domstolen har slagit fast att detta kapitel generellt syftar till att skydda konsumenternas intressen, genom att förbättra kvaliteten på de reglerade yrkenas tjänster inom den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punkt 28).

73 Samma mål kommer för övrigt till uttryck i skäl 101 i nämnda direktiv, enligt vilket det är nödvändigt och i tjänstemottagarnas, särskilt konsumenternas, intresse att se till att tjänsteleverantörerna har möjlighet att erbjuda tjänster på flera olika områden parallellt och att begränsningar i detta hänseende inskränks till vad som är nödvändigt för att garantera opartiskheten, oberoendet och integriteten hos de reglerade yrkena.

74 För att säkerställa konsumentskyddet får medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa de reglerade yrkenas oberoende och opartiskhet, i enlighet med artikel 25.1 andra stycket a i direktiv 2006/123.

75 Eftersom en fastighetsförmedlare ska vara utomstående i förhållande till parterna i en fastighetstransaktion, framgår det i förevarande fall att förbudet mot att utöva fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt, i den mån det syftar till att förebygga risken för en intressekonflikt, i princip kan anses vara ägnat att säkerställa det aktuella reglerade yrkets oberoende och opartiskhet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

76 Det krävs emellertid även att ett generellt förbud mot att utöva fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt, såsom det förbud som är aktuellt i det nationella målet, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. I detta avseende ska det undersökas om inte samma resultat kan uppnås genom andra, mindre ingripande åtgärder.

77 Även om det i förevarande fall, såsom kommissionen har understrukit i sitt skriftliga yttrande, inte kan uteslutas att det kan uppstå en intressekonflikt, bland annat när fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter utövas med avseende på samma egendom eller jämförbara tillgångar, är en sådan risk inte nödvändigtvis ägnad att förverkligas under alla omständigheter, vilket innebär att en sådan intressekonflikt inte kan presumeras föreligga.

78 För övrigt förefaller det aktuella förbudet inte vara den enda åtgärd som gör det möjligt att säkerställa oberoendet och opartiskheten hos det reglerade yrket fastighetsmäklare. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 66 i sitt förslag till avgörande, och såsom kommissionen och Tecno*37 har hävdat i sina skriftliga yttranden, kan detta oberoende och denna opartiskhet nämligen säkerställas genom åtgärder som i mindre utsträckning inkräktar på friheten att tillhandahålla tjänster än ett generellt förbud mot att utöva de båda verksamheterna gemensamt. Sådana åtgärder skulle kunna utgöras av ett förbud mot att gemensamt utöva verksamheter som är begränsat till en och samma fasta egendom och/eller särskilda skyldigheter avseende insyn och information om det gemensamma utövandet av verksamheter, vilka åtföljs av en efterhandskontroll av behöriga branschförbund.

79 Domstolen anser slutligen att de praktiska svårigheter som den italienska regeringen har hänvisat till såvitt avser genomförandet av alternativa åtgärder till det generella förbudet mot att utöva fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt, och i synnerhet den omständigheten att det är omöjligt att kontrollera att det inte föreligger någon intressekonflikt

för varje transaktion om dessa verksamheter eventuellt utövas med avseende på en och samma fasta egendom, inte är oöverstigliga. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 65 i sitt förslag till avgörande kan köpeavtal exempelvis innehålla uttryckliga förklaringar om att fastighetsmäklaren, som agerar som mellanhand, inte samtidigt förvaltar den samägda egendom som den förvärvade fastigheten hör till.

80 Domstolen har funnit att sådana praktiska svårigheter under alla omständigheter inte kan motivera ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2020, kommissionen/Belgien (Bokföring), C-384/18, EU:C:2020:124, punkt 58).

81 Med förbehåll för de kontroller som den hänskjutande domstolen ska utföra, framgår det följaktligen att ett generellt förbud mot att utöva fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter gemensamt, såsom det som är aktuellt i det nationella målet, går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det eftersträvade målet.

82 Mot denna bakgrund ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 25.1 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det generellt föreskrivs att fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter inte får utövas gemensamt.

Rättegångskostnader

83 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Artikel 258 FEUF**

   ska tolkas så,

   att Europeiska kommissionens avslutande av ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat inte medför att den nationella lagstiftning som var föremål för detta förfarande är förenlig med unionsrätten.

2) **Artikel 25.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden**

   ska tolkas så,

   att den utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det generellt föreskrivs att fastighetsförmedling och förvaltning av samägda fastigheter inte får utövas gemensamt.

Underskrifter