Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

4 октомври 2024 година*

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Директива 2006/123/ЕО — Член 25, параграф 1 — Ограничения на мултидисциплинарните дейности — Регламентирана професия — Национална правна уредба, която установява общо несъвместимост между упражняването на дейност по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост — Изисквания за независимост и безпристрастност — Пропорционалност на ограничението — Последици от прекратяването на производството за установяване на неизпълнение на задължения от Европейската комисия срещу държава членка“

По дело C-242/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 11 април 2023 г., постъпил в Съда на 18 април 2023 г., в рамките на производство по дело

Tecno*37

срещу

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

при участието на:

FIMAA — Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, L. Bay Larsen (докладчик), заместник-председател на Съда, T. von Danwitz, A. Kumin и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: C. Di Bella, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 април 2024 г.,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

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

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

– за FIMAA - Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, от G. Passalacqua, avvocato,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. Varrone, avvocato dello Stato,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, T. Suchá и J. Vláčil, в качеството на представители,

– за Ирландия, от M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce и M. Tierney, в качеството на представители, подпомагани от I. Boyle Harper, BL,

– за френското правителство, от R. Bénard и M. Guiresse, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от L. Armati, M. M. Mataija и P. A. Messina, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 юни 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 49 ДФЕС, член 25, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) и член 59, параграф 3 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3), изменена с Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. (ОВ L 345, 2013 г., стр. 132) (наричана по-нататък „Директива 2005/36“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Tecno*37 — дружество, установено в Италия, от една страна, и Ministero dello Sviluppo Economico (Министерство на икономическото развитие, Италия) (наричано по-нататък „MISE“) и Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Търговска, индустриална, занаятчийска и селскостопанска палата на Болоня, Италия) (наричана по-нататък „CCIAA“), от друга страна, по повод на общата забрана за това дружество да упражнява едновременно дейност като посредник в областта на недвижимите имоти и като управител на етажна собственост.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2005/36

3 Член 1, първа алинея от Директива 2005/36 предвижда:

„Настоящата директива установява реда за признаване от държава членка, която обвързва достъпа до регламентирана професия или нейното упражняване на своята територия с притежаване на определени професионални квалификации […], с цел достъп до тази професия и нейното упражняване, на професионални квалификации, придобити в една или повече други държави членки […], и който ред позволява на титуляр[я] на споменатите квалификации да упражнява там същата професия“.

4 Член 2, параграф 1, първа алинея от тази директива гласи:

„Настоящата директива се прилага към всички граждани на държава членка, включително упражняващите свободни професии, които желаят да упражняват регламентирана професия в друга държава членка, различна от държавата, в която са придобили своите професионални квалификации, като самостоятелно заети или като заети лица“.

5 Член 4 от посочената директива, озаглавен „Последици от признаването“, предвижда в параграф 1:

„Признаването на професионални квалификации от приемащата държава членка предоставя на бенефициерите достъп в тази държава членка до упражняване на същата професия, за която са придобили квалификация в държавата членка по произход, и право да упражняват тази професия в приемащата държава членка при същите условия, които се прилагат за нейните граждани“.

6 Член 59, параграф 3 от същата директива гласи:

„Държавите членки проверяват дали изискванията по техните правни системи за ограничаване на достъпа до дадена професия или нейното упражняване по отношение на титулярите на конкретна професионална квалификация, включително използването на професионални звания и допустимите при наличието на такова звание професионални дейности, обозначени в настоящия член като „изисквания“, са съвместими със следните принципи:

а) изискванията не въвеждат пряка или косвена дискриминация въз основа на гражданство или място на пребиваване;

б) изискванията са обосновани от императивни съображения от общ интерес;

в) изискванията са подходящи за осигуряване на постигането на набелязаната цел и не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел“.

Директива 2006/123

7 Съображения 2, 5, 7 и 101 на Директива 2006/123 гласят:

„(2) Конкурентоспособния[т] пазар на услуги е от съществено значение за насърчаване на икономическия растеж и създаването на възможности за заетост в Европейския съюз. […] Един свободен пазар, който задължава държавите членки да премахнат ограниченията за презграничното предоставяне на услуги, като същевременно засилва прозрачността и увеличава информацията за потребителите, ще предостави на последните по-широк избор и по-добри услуги на по-ниски цени.

[…]

(5) Следователно, необходимо е да се премахнат бариерите пред свободата на установяване за доставчиците в държавите членки и бариерите за свободното движение на услуги между държавите членки, и да се гарантира на получателите и доставчиците правната сигурност, необходима за да бъдат осъществявани на практика тези две основни свободи, предвидени в Договора. Тъй като бариерите на вътрешния пазар за услуги се отразяват на оператори, които искат да се установят в други държави членки, а също и на онези, които предоставят услуги в друга държава членка без да са установени в нея, необходимо е на доставчиците да се даде възможност да развият своите дейности по предоставяне на услуги в рамките на вътрешния пазар или като се установят в дадена държава членка, или като се възползват от свободното движение на услуги. Доставчиците следва да имат възможност да избират между тези две свободи, в зависимост от стратегията им за разрастване във всяка държава членка.

[…]

(7) Настоящата директива установява обща правна рамка, която облагодетелства широка гама услуги, като същевременно отчита отличителните черти на всеки вид дейност или професия и неговата система за регулиране. […]

[…]

(101) Необходимо е, в интерес на получателите и особено потребителите, да се гарантира наличието на възможност за доставчиците да предлагат мултидисциплинарни услуги и ограниченията в това отношение да не надхвърлят необходимото за осигуряване безпристрастност, независимост и почтеност на регулираните професии. […]“.

8 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, предвижда в параграф 1:

„Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите“.

9 Член 25 от посочената директива, озаглавен „Мултидисциплинарни дейности“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки гарантират, че доставчиците не са обект на изисквания, които ги задължават да упражняват изключително определен вид дейност или ограничават съвместното или в партньорство упражняване на различни дейности.

Независимо от това, обект на подобни изисквания могат да бъдат следните доставчици:

а) регулирани професии, доколкото това е оправдано с цел гарантиране спазването на правилата относно професионалната етика и поведение, които варират според специфичния характер на всяка професия и необходимо с цел гарантиране на техните независимост и безпристрастност;

б) доставчици на услуги, свързани с удостоверения, акредитации, технически мониторинг, тестване или изпитване, доколкото това е оправдано с цел гарантиране на тяхната независимост и безпристрастност“.

Италианското право

10 Член 5, параграф 3 и 3-bis от legge n. 39 - Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (Закон № 39, изменящ и допълващ закон № 253 от 21 март 1958 г. относно регламентацията на професията посредник) от 3 февруари 1989 г. (GURI, бр. 33 от 9 февруари 1989 г., наричан по-нататък „Закон № 39/89“) гласи следното:

„3. Упражняването на посредническа дейност е несъвместимо с упражняването на стопанска дейност по производство, продажба, представителство или реклама на стоки от същия продуктов сектор, в който се упражнява посредническа дейност, или с качеството на служител на това предприятие, както и с дейността, упражнявана като служител на публична служба или служител или сътрудник в предприятия, извършващи финансовите услуги, посочени в член 4 от Законодателен декрет № 59 от 26 март 2010 г., или с упражняването на интелектуални професии, отнасящи се до същия продуктов сектор като този, в който се упражнява посредническата дейност, и във всеки случай в положения на конфликт на интереси.

3-bis. Като изключение от разпоредбите на параграф 3 упражняването на дейността на агент на недвижими имоти е съвместимо с дейността на служител или сътрудник в предприятия, упражняващи дейност по кредитно посредничество, уредена в членове 128-sexies и сл. от Единния текст на законите в банковата и кредитната област, посочен в Законодателен декрет № 385 от 1 септември 1993 г. Към упражняването на дейността по кредитно посредничество продължава да се прилага съответната правна уредба в сектора и съответния контрол“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 Tecno*37 е едноличен търговец, който упражнява едновременно дейност по управление на етажна собственост и по посредничество във връзка с недвижими имоти като агент на недвижими имоти.

12 На 17 март 2020 г. въз основа на жалба Министерството на икономическото развитие иска от CCIAA да извърши проверки за възможна несъвместимост или възможен конфликт на интереси поради кумулирането от Tecno*37 на дейностите по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост.

13 След като констатира, че от 1 януари 1988 г. Tecno*37 осъществява стопанска дейност по управление на етажна собственост, като едновременно с това от 1 юли 1988 г. извършва дейност по посредничество във връзка с недвижими имоти, CCIAA приема, че е налице несъвместимост по смисъла на член 5, параграф 3 от Закон № 39/89.

14 Вследствие на това CCIAA решава да впише Tecno*37 в административния икономически регистър като управител на етажна собственост и му забранява да продължи дейността по посредничество във връзка с недвижими имоти.

15 Tecno*37 подава жалба срещу това решение пред Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Областен административен съд Емилия Романя, Италия), която е отхвърлена с мотива, че недвижимите имоти, управлявани в рамките на дейността като управител на етажна собственост, могат да бъдат неоснователно облагодетелствани спрямо останалите налични на пазара имоти, с последици по отношение на безпристрастността, която трябва да проявява посредникът на недвижими имоти.

16 Tecno*37 обжалва това решение пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) — запитващата юрисдикция, като изтъква по-специално, че забраната за кумулиране на разглежданите дейности нарушава правото на Съюза.

17 По-специално, член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 бил приложим абстрактно и общо, което винаги водело до установяване на несъвместимост между дейностите по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост и не позволявало да се направи индивидуална преценка на риска от конфликт на интереси, тъй като такава несъвместимост противоречала на съдебната практика на Съда.

18 Запитващата юрисдикция отбелязва най-напред, че на 19 юли 2018 г. Европейската комисия е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения (INFR (2018) 2175) срещу Италианската република по въпроса за съответствието на член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 с правото на Съюза.

19 В хода на това производство Комисията упреква Италианската република, че няколко разпоредби от националното ѝ право, сред които член 5, параграф 3 от Закон № 39/89, нарушават член 25, параграф 1 от Директива 2006/123, член 59, параграф 3 от Директива 2005/36 и член 49 ДФЕС, доколкото тази национална разпоредба предвижда абсолютна несъвместимост между, от една страна, упражняването на дейност по посредничество във връзка с недвижими имоти и от друга страна, каквато и да е публична или частна длъжност и всякаква друга стопанска или професионална дейност, упражнявана като самостоятелно заето лице или предприемач.

20 Тази юрисдикция посочва, че след като признали, че член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 можел да има непропорционални последици, италианските органи на няколко пъти изменили тази разпоредба.

21 Посочената юрисдикция отбелязва, че впоследствие, на 29 септември 2022 г., Комисията прекратява производството за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 вече не предвиждал абсолютна забрана за съвместното упражняване на мултидисциплинарни дейности.

22 В това отношение запитващата юрисдикция иска да се установи какви са последиците от такова прекратяване, що се отнася до съответствието с правото на Съюза на член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 в изменената му редакция, приета вследствие на производството за установяване на неизпълнение на задължения.

23 Освен това тази юрисдикция счита, от една страна, че когато посредник на недвижими имоти упражнява едновременно и дейност като управител на етажна собственост, неговата безпристрастност би могла да бъде засегната. Всъщност този посредник би могъл да насочи потенциалните купувачи към управляваните от него недвижими имоти за сметка на други подобни имоти, които той не управлява.

24 От друга страна, посочената юрисдикция счита, че член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 има за цел да гарантира защитата на потребителя, тъй като тази разпоредба позволява да се избегне всякакъв конфликт на интереси.

25 За целите на решаването на спора, с който тази юрисдикция е сезирана, обаче остава съмнение относно съответствието с правото на Съюза на ограниченията, които тази правна уредба предвижда.

26 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 5, параграф 3 от Закон № 39/1989, както е изменен след производство за установяване на неизпълнение на задължения № 2018/2175, да се счита понастоящем за напълно съответстващ на правото [на Съюза], по-специално поради прекратяването на това производство за установяване на неизпълнение на задължения?

2) Допускат ли принципите и целите на член 59, параграф 3 от Директива [2005/36], както и на член 25, параграф 1 от Директива [2006/123], и по-общо на член 49 ДФЕС правна уредба като тази по член 5, параграф 3 от италианския Закон № 39/1989, която предвижда превантивно и общо несъвместимост между посредническата дейност във връзка с недвижими имоти и дейността на управител на етажна собственост въз основа само на съвместното упражняване на двете дейности и следователно без да е необходимо търговските палати да извършват последваща проверка, отнасяща се конкретно до предмета на извършваното посредничество, и без това да е мотивирано с конкретно посочено и доказано „императивно съображение от общ интерес“ или във всеки случай без доказване на пропорционалността на предвидената обща несъвместимост спрямо преследваната цел?

3) Може ли агентът на недвижими имоти все пак да упражнява и дейността на управител на етажна собственост, освен ако не се стреми да продаде или закупи управляваната от него сграда, тъй като в този случай би възникнал конфликт на интереси?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

27 Съгласно постоянната съдебна практика, в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 16 май 2024 г., Топлофикация София (Понятие за местоживеене на ответника), C-222/23, EU:C:2024:405, т. 63 и цитираната съдебна практика).

28 При това положение първият преюдициален въпрос следва да се преформулира и да се приеме, че с него запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 258 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че приключването от Комисията на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държава членка води до съответствие с правото на Съюза на националната правна уредба, която е била предмет на това производство.

29 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно постоянната практика на Съда решението на Комисията дали да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка представлява упражняване на право на преценка, върху което Съдът не може да упражнява съдебен контрол (решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 49 и цитираната съдебна практика). Всъщност с оглед на ролята ѝ на пазител на Договора Комисията единствена има компетентност да реши дали е целесъобразно да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Тя единствена е компетентна и да реши дали е целесъобразно да продължи досъдебната фаза на производството, като изпрати мотивирано становище, и също така има правото, но не и задължението, в края на тази фаза да сезира Съда с искане той да констатира потенциалното неизпълнение (решение от 16 юли 2015 г., Комисия/България, C-145/14, EU:C:2015:502, т. 24 и цитираната съдебна практика).

30 Следователно същото право на преценка съществува и при приемането от Комисията на решението за прекратяване на такова производство.

31 Предвид това право на преценка решението за продължаване или прекратяване на производство за установяване на неизпълнение на задължения не може да бъде определящо за преценката на съответствието на национална правна уредба с правото на Съюза.

32 В това отношение Съдът вече е постановил, че в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения Комисията няма правомощие да определя окончателно правата и задълженията на държава членка или да ѝ предоставя гаранции относно съвместимостта с правото на Съюза на определено поведение (вж. в този смисъл решение от 20 март 2003 г., Комисия/Германия, C-135/01, EU:C:2003:171, т. 24 и цитираната съдебна практика). Всъщност съгласно член 260, параграф 1 ДФЕС единствено Съдът е компетентен да установи, че държава членка не е изпълнила свое задължение, което произтича от Договорите.

33 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 258 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че прекратяването от Комисията на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държава членка не води до съответствие с правото на Съюза на националната правна уредба, която е била предмет на това производство.

По втория и третия въпрос

34 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 49 ДФЕС, член 25, параграф 1 от Директива 2006/123 и член 59, параграф 3 от Директива 2005/36 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която предвижда общо несъвместимост между дейността по посредничество във връзка с недвижим имот и тази на управител на етажна собственост.

По допустимостта

35 Що се отнася, на първо място, до въпросите на запитващата юрисдикция относно тълкуването на член 49 ДФЕС, следва да се припомни, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване по принцип не се прилагат към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка (вж. в този смисъл решение от 18 януари 2022 г., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, т. 50 и цитираната съдебна практика).

36 Така Съдът, сезиран от национална юрисдикция в контекста на спор, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка, не може — без съответно указание от страна на тази юрисдикция — да приеме, че преюдициалното запитване за тълкуване на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно основните свободи е нужно на посочената юрисдикция, за да реши висящия пред нея спор. Всъщност от акта за преюдициално запитване трябва да личат конкретните обстоятелства, въз основа на които може да се установи връзка между член 49 ДФЕС и предмета или обстоятелствата на спор, който във всичките си аспекти е свързан само със съответната държава членка (вж. в този смисъл решение от 18 януари 2022 г., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, т. 52 и цитираната съдебна практика).

37 Следователно в положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка, запитващата юрисдикция трябва да укаже на Съда, както изисква член 94 от Процедурния му правилник, по какъв начин, въпреки изцяло вътрешния му характер, висящият пред нея спор е свързан с разпоредбите на правото на Съюза относно основните свободи, така че искането преюдициално тълкуване да е нужно за решаването на този спор (вж. в този смисъл решение от 18 януари 2022 г., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, т. 53 и цитираната съдебна практика).

38 Както обаче е видно от преписката, с която разполага Съдът, всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с Италия. Освен това запитващата юрисдикция не посочва по какъв начин, въпреки изцяло вътрешния му характер, висящият пред нея спор е свързан с член 49 ДФЕС, така че искането преюдициално тълкуване да е нужно за решаването на този спор.

39 Следователно вторият и третият въпрос са недопустими в частта, в която се отнасят до тълкуването на член 49 ДФЕС.

40 Що се отнася, на второ място, до поисканото тълкуване на член 59, параграф 3 от Директива 2005/36, от тази разпоредба следва, че държавите членки проверяват дали изискванията по техните правни системи за ограничаване на достъпа до дадена професия или нейното упражняване по отношение на титулярите на конкретна професионална квалификация, включително използването на професионални звания и допустимите при наличието на такова звание професионални дейности, не въвеждат пряка или косвена дискриминация въз основа на гражданство или място на пребиваване, са обосновани от императивни съображения от общ интерес, са подходящи за осигуряване на постигането на набелязаната цел и не надхвърлят необходимото за нейното постигане.

41 В това отношение следва също да се отбележи, че както следва от член 2, параграф 1 от тази директива, тя се прилага към всички граждани на държава членка, включително упражняващите свободни професии, които желаят да упражняват регламентирана професия в друга държава членка, различна от държавата, в която са придобили своите професионални квалификации.

42 Освен това Съдът вече е постановил, че от членове 1 и 4 от посочената директива става ясно, че основната цел на взаимното признаване е да осигури на притежателите на професионална квалификация, която им дава достъп до регламентирана професия в тяхната държава членка по произход, достъп в приемащата държава членка до същата професия, за която са придобили квалификация в държавата членка по произход, и възможността да упражняват тази професия в приемащата държава членка при същите условия, които се прилагат за нейните граждани (решение от 8 юли 2021 г., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, т. 25 и цитираната съдебна практика).

43 В случая обаче е безспорно, че настоящото дело не се отнася до признаването на професионална квалификация, придобита в държава членка, различна от Италия.

44 При тези обстоятелства вторият и третият преюдициален въпрос са недопустими и в частта, в която се отнасят до тълкуването на член 59, параграф 3 от Директива 2005/36.

45 На трето място, следва да се отбележи, че Ирландия повдига възражение за недопустимост на третия въпрос, доколкото с него се иска консултативно становище от Съда въз основа на фактически предпоставки, които не съответстват на спора в главното производство.

46 По-специално Ирландия поддържа, че макар третият въпрос да се отнася до дейността на агент на недвижими имоти, спорът по главното производство всъщност се отнася до дейността на брокер в областта на недвижимите имоти — разграничение, което не произтича от акта за преюдициално запитване.

47 Освен това тази държава членка счита, че третият въпрос изхожда от погрешната предпоставка, че конфликт на интереси възниква задължително, когато даден агент на недвижими имоти участва в покупката или продажбата на недвижим имот, по отношение на който осъществява дейност като управител на етажна собственост, и че при това положение, както е формулиран, третият въпрос излиза извън предмета на спора в главното производство.

48 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите собствени правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, или когато проблемът е от хипотетично естество (решение от 8 май 2024 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Асоциации на магистратите), C-53/23, EU:C:2024:388, т. 21 и цитираната съдебна практика).

49 Впрочем следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция изрично посочва едновременното упражняване на дейността по посредничество във връзка с недвижими имоти и тази на управител на етажна собственост, без да споменава дейността като брокер в областта на недвижимите имоти.

50 Що се отнася до съображенията относно риска от конфликт на интереси поради кумулирането на дейностите по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост, те трябва да се считат за спадащи към съществото на преюдициалния въпрос, а не до неговата допустимост (вж. в този смисъл решение от 18 януари 2024 г., Lietuvos notarų rūmai и др., C-128/21, EU:C:2024:49, т. 43).

51 Що се отнася до твърденията на Ирландия, че третият въпрос излиза извън предмета на спора в главното производство, следва да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като тези въпроси се отнасят до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Оттук следва, че поставените от националните юрисдикции въпроси се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е видно, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, ако проблемът е от хипотетично естество или още ако Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на посочените въпроси (решение от 21 декември 2023 г., Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, т. 18).

52 Освен това в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество с националните юрисдикции задачата на Съда е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2024 г., Директор на Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР — София, C-118/22, EU:C:2024:97, т. 31 и цитираната съдебна практика).

53 С оглед на гореизложеното доводите на Ирландия относно недопустимостта на третия въпрос не могат да бъдат приети.

54 От всички изложени по-горе съображения следва, че вторият и третият преюдициален въпрос трябва да се приемат за недопустими само в частта, в която се отнасят до тълкуването на член 49 ДФЕС и член 59, параграф 3 от Директива 2005/36.

По същество

55 В самото начало следва да се определи дали член 25, параграф 1 от Директива 2006/123 се прилага към изцяло вътрешно положение като разглежданото в главното производство.

56 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно първа алинея от тази разпоредба държавите членки гарантират, че доставчиците на услуги не са обект на изисквания, които ги задължават да упражняват изключително определен вид дейност или ограничават съвместното или в партньорство упражняване на различни дейности. Във втора алинея от посочената разпоредба се уточнява, че за доставчиците, посочени в букви а) и б), е възможно да се прилагат такива изисквания при спазване на предвидените в тях условия.

57 Налага се обаче изводът, че в член 25, параграф 1 от Директива 2006/123 не се споменава трансграничен елемент и не се предвижда никакво условие за наличието на такъв елемент.

58 Всъщност, както поддържа Комисията в писменото си становище, прилагането на тази разпоредба не изисква наличието на международен елемент, тъй като съдържащите се в нея мерки осигуряват обща основа за улесняване на свободното движение на услуги, за да се гарантира по-доброто им качество, независимо дали доставчикът предоставя услугите си изключително на територията на своята държава членка, или и в други държави членки.

59 В това отношение Съдът е постановил, че както следва от член 1, параграф 1 от Директива 2006/123 във връзка със съображения 2 и 5 от нея, тази директива установява общи разпоредби, с които се цели да се премахнат бариерите пред свободата на установяване за доставчиците в държавите членки и свободното движение на услуги между последните, за да се допринесе за създаването на свободен и конкурентоспособен вътрешен пазар на услугите. Пълното изграждане на вътрешния пазар на услуги обаче изисква преди всичко премахването на бариерите, с които се сблъскват доставчиците при установяването си в държавите членки, независимо дали в собствената си или в друга държава членка, и които могат да накърнят способността им да предоставят услуги на получатели, намиращи се в целия Съюз (решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 104 и 105 и цитираната съдебна практика).

60 Възприетият от законодателя на Съюза в Директива 2006/123 подход за целите на създаването на истински вътрешен пазар на услуги, както предвижда съображение 7 от нея, се основава на обща правна рамка, състояща се от комбинация от разнообразни мерки, предназначени да осигурят висока степен на правна интеграция в Съюза. Следователно, за да не се накърни полезното действие на специфичната правна уредба, която законодателят на Съюза е искал да въведе с приемането на Директива 2006/123, следва да се приеме, че обхватът на тази директива може при необходимост да се разпростре отвъд стриктно предвиденото в разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, отнасящи се до свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 106 и 107 и цитираната съдебна практика).

61 Следователно, тъй като член 25, параграф 1 от Директива 2006/123 може да се приложи към положение, което във всичките си релевантни аспекти е свързано само с една държава членка, на запитващата юрисдикция следва да се отговори именно с оглед на тази разпоредба.

62 Както бе посочено в точка 56 от настоящото решение, съгласно първа алинея от тази разпоредба държавите членки гарантират, че доставчиците не са обект на изисквания, които ги задължават да упражняват изключително определен вид дейност или ограничават съвместното или в партньорство упражняване на различни дейности.

63 В член 25, параграф 1, втора алинея от тази директива обаче се уточнява, че за доставчиците, посочени в букви а) и б), е възможно да се прилагат такива изисквания при спазване на предвидените в тях условия.

64 В случая, както следва от акта за преюдициално запитване, член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 се тълкува и прилага в смисъл, че забранява съвместното упражняване на дейности по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост, независимо дали те се упражняват спрямо един и същ имот или не, при положение че става въпрос за стопанска дейност.

65 От това следва, че член 5, параграф 3 от Закон № 39/89 налага на тези доставчици изисквания като предвидените в член 25, параграф 1, първа алинея от Директива 2006/123.

66 При това положение трябва да се провери дали е възможно тези изисквания да бъдат допуснати въз основа на член 25, параграф 1, втора алинея, буква а) от тази директива.

67 Макар в крайна сметка националният съд, който е единствено компетентен да прецени фактите и да тълкува националното законодателство, да трябва да определи дали националната правна уредба съответства на изискванията в член 25, параграф 1, втора алинея, буква а) от Директива 2006/123, Съдът, в рамките на преюдициално производство, е компетентен въз основа на материалите по делото в главното производство и на представените пред него писмени и устни становища да даде на запитващата юрисдикция полезни насоки, които да ѝ позволят да реши спора, с който е сезирана (вж. в този смисъл решение от 2 март 2023 г., PrivatBank и др., C-78/21, EU:C:2023:137, т. 71 и цитираната съдебна практика).

68 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че дейността по посредничество е регламентирана професия в Италия. Член 25, параграф 1, втора алинея, буква а) от Директива 2006/123 обаче предвижда, че изискванията относно регламентираните професии се допускат само доколкото са оправдани с цел гарантиране спазването на правилата относно професионалната етика и поведение, които варират според специфичния характер на всяка професия, и са необходими с цел гарантиране на техните независимост и безпристрастност.

69 В това отношение италианското правителство изтъква целта за защита на потребителите и за запазване на независимостта и безпристрастността на посредниците в областта на недвижимите имоти, като последната цел е съчетана с предотвратяването на конфликти на интереси.

70 То счита, че без забрана за кумулиране на дейности като разглежданата в главното производство би съществувал риск собствениците на недвижими имоти, за които едно и също лице е едновременно управител на етажна собственост и посредник на недвижими имоти, необосновано да бъдат поставени в по-благоприятно положение. Всъщност такъв посредник, спрямо когото не се прилага ограничението, би могъл да насочва потенциалните купувачи към имоти, за които самият той упражнява функциите на управител на етажна собственост.

71 Освен това италианското правителство поддържа, че не е възможно да се възложи на търговските, индустриални, занаятчийски и селскостопански палати да проверяват липсата на конфликт на интереси отделно за всяка сделка.

72 В това отношение следва да се отбележи, че член 25 от Директива 2006/123, включително условията, на които се подчиняват посочените в него изисквания, е включен в глава V от Директивата, озаглавена „Качество на услугите“. Съдът обаче е постановил, че тази глава като цяло има за цел да защити интересите на потребителите, като се подобри качеството на услугите на регламентираните професии в рамките на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решение от 5 април 2011 г., Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, т. 28).

73 Впрочем същата цел е отразена в съображение 101 от тази директива, съгласно което е необходимо и в интерес на получателите и особено потребителите, да се гарантира наличието на възможност за доставчиците да предлагат мултидисциплинарни услуги и ограниченията в това отношение да не надхвърлят необходимото за осигуряване безпристрастност, независимост и почтеност на регламентираните професии.

74 За да осигурят защитата на потребителите, държавите членки могат да приемат мерки за гарантиране на независимостта и безпристрастността на регламентираните професии в съответствие с член 25, параграф 1, втора алинея, буква а) от Директива 2006/123.

75 В случая, след като посредникът в областта на недвижими имоти трябва да е трето лице спрямо страните по сделка с недвижим имот, изглежда, че забраната за съвместното упражняване на дейностите по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост, доколкото цели да предотврати риска от конфликт на интереси, може по принцип да се счита за годна да гарантира независимостта и безпристрастността на разглежданата регламентирана професия, което запитващата юрисдикция следва да провери.

76 При все това, обща забрана като разглежданата в главното производство за съвместно упражняване на дейности по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост трябва освен това да не надхвърля необходимото за постигането на тази цел. В това отношение трябва да се провери дали други, по-малко рестриктивни мерки не биха могли да постигнат същия резултат.

77 В случая, както подчертава Комисията в писменото си становище, макар да не може да се изключи възможността да се стигне до конфликт на интереси, по-специално когато дейностите по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост се упражняват по отношение на един и същ имот или сходни имоти, не е задължително такъв риск да възниква винаги, поради което наличието на такъв конфликт на интереси не може да се презумира.

78 Освен това разглежданата забрана, изглежда, не е единствената мярка, позволяваща да се гарантира независимостта и безпристрастността на регламентираната професия на посредник в областта на недвижимите имоти. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 66 от заключението си и както поддържат Комисията и Tecno*37 в писмените си становища, мерки, които засягат в по-малка степен свободното предоставяне на услуги в сравнение с общата забрана за съвместно упражняване на двете дейности, като например забрана за едновременно упражняване на дейности, ограничена до случая, в който те се отнасят до един и същ недвижим имот, и/или специфични задължения за прозрачност и предоставяне на информация относно това съвместно упражняване, съчетани с последващ контрол от компетентните професионални камари, могат да позволят да се гарантира тази независимост и безпристрастност.

79 Накрая, следва да се приеме, че изтъкнатите от италианското правителство затруднения от практическо естество при прилагането на мерки, алтернативни на общата забрана за съвместно упражняване на дейности по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост, и по-специално невъзможността да се проверява за липсата на конфликт на интереси при всяка сделка в случай на евентуално упражняване на тези дейности по отношение на един и същ недвижим имот, не са непреодолими. Всъщност, както подчертава генералният адвокат в точка 65 от заключението си, нотариалните актове могат например да включват изрична декларация, че действащият като посредник агент по недвижими имоти не упражнява едновременно с това функцията на управител на етажната собственост, в която се намира придобиваният недвижим имот.

80 Във всеки случай, що се отнася до подобни практически затруднения, Съдът е постановил, че те не могат да обосноват неспазването на задълженията, произтичащи от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2020 г., Комисия/Белгия (Счетоводители), C-384/18, EU:C:2020:124, т. 58).

81 Следователно и освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, изглежда, че обща забрана за кумулиране на дейностите по посредничество във връзка с недвижими имоти и по управление на етажна собственост като разглежданата в главното производство надхвърля необходимото и пропорционалното за постигане на преследваната с нея цел.

82 При тези условия на втория и третия въпрос следва да се отговори, че член 25, параграф 1 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда общо несъвместимост между съвместното упражняване на дейност по посредничество във връзка с недвижими имоти и дейност като управител на етажна собственост.

По съдебните разноски

83 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Член 258 ДФЕС**

трябва да се тълкува в смисъл, че

прекратяването от Европейската комисия на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държава членка не води до съответствие с правото на Съюза на националната правна уредба, която е била предмет на това производство.

2) **Член 25, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар,**

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска национална правна уредба, която предвижда общо несъвместимост между съвместното упражняване на дейност по посредничество във връзка с недвижими имоти и дейност като управител на етажна собственост.

Подписи