Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 4ης Οκτωβρίου 2024*

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Άρθρο 25, παράγραφος 1 – Περιορισμοί στις δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων – Νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα – Εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει γενικώς ασυμβίβαστο της από κοινού άσκησης της δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και της δραστηριότητας του διαχειριστή της ένωσης των συνιδιοκτητών σε πολυκατοικίες – Απαιτήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας – Αναλογικός χαρακτήρας του περιορισμού – Συνέπειες της περάτωσης της διαδικασίας επί παραβάσει την οποίαν έχει κινήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά κράτους μέλους»

Στην υπόθεση C-242/23,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με απόφαση της 11ης Απριλίου 2023, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 18 Απριλίου 2023, στο πλαίσιο της δίκης

Tecno*37

κατά

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

παρισταμένης της:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Arabadjiev, πρόεδρο τμήματος, L. Bay Larsen (εισηγητή), Αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου, T. von Danwitz, A. Kumin και I. Ziemele, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: C. Di Bella, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 9ης Απριλίου 2024,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Tecno*37, εκπροσωπούμενη από τον A. Reggio d'Aci, avvocato,

– το Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, εκπροσωπούμενο από την C. Carpani, avvocata,

– η FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, εκπροσωπούμενη από τον G. Passalacqua, avvocato,

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από την F. Varrone, avvocato dello Stato,

– η Τσεχική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Smolek, την T. Suchá και τον J. Vláčil,

– η Ιρλανδία, εκπροσωπούμενη από την M. Browne, Chief State Solicitor, τον A. Joyce και τον M. Tierney, επικουρούμενους από τον I Boyle Harper, BL,

– η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον R. Bénard και την M. Guiresse,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την L. Armati και τους M. Mataija και P. A. Messina,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 13ης Ιουνίου 2024,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, του άρθρου 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36), και του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ 2005, L 255, σ. 22), όπως η δεύτερη αυτή οδηγία τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2013 (ΕΕ 2013, L 354, σ. 132, στο εξής: οδηγία 2005/36).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της εδρεύουσας στην Ιταλία εταιρίας Tecno*37 και, αφετέρου, του Ministero dello Sviluppo economico (Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης, Ιταλία) και του Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Εμπορικού, Βιομηχανικού, Βιοτεχνικού και Γεωργικού Επιμελητηρίου Μπολόνιας, Ιταλία, στο εξής: CCIAA), σχετικά με τη γενική απαγόρευση προς την εταιρία αυτή να ασκεί δραστηριότητα κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης από κοινού με δραστηριότητα διαχειριστή ένωσης των συνιδιοκτητών σε πολυκατοικίες.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2005/36

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2005/36 ορίζει στο πρώτο εδάφιο τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τους κανόνες σύμφωνα με τους οποίους το κράτος μέλος που εξαρτά την ανάληψη ή την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, στην επικράτειά του, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων [...] αναγνωρίζει, για την ανάληψη και την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος, τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη [...] δίνοντας στον κάτοχό τους το δικαίωμα να ασκεί εκεί αυτό το επάγγελμα.»

4 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής έχει ως εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του είτε ως αυτοαπασχολούμενος είτε ως μισθωτός, συμπεριλαμβανομένων των ασκούντων ελευθέρια επαγγέλματα.»

5 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αποτελέσματα της αναγνώρισης», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων από το κράτος μέλος υποδοχής παρέχει στους δικαιούχους τη δυνατότητα να αποκτήσουν, στο εν λόγω κράτος μέλος, πρόσβαση στο ίδιο επάγγελμα για το οποίο διαθέτουν τα προσόντα στο κράτος μέλος καταγωγής και να το ασκούν στο κράτος μέλος υποδοχής υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και οι υπήκοοί του.»

6 Το άρθρο 59, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη εξετάζουν εάν οι απαιτήσεις δυνάμει των νομικών συστημάτων τους για τον περιορισμό της πρόσβασης σε ένα επάγγελμα ή στην άσκησή του στους κατόχους ειδικών επαγγελματικών προσόντων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης επαγγελματικών τίτλων και των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που επιτρέπονται δυνάμει του εν λόγω τίτλου, όπως αναφέρεται στο παρόν άρθρο ως “απαιτήσεις” συνάδουν με τις ακόλουθες αρχές:

α) οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις, άμεσα ή έμμεσα, βάσει ιθαγένειας ή τόπου διαμονής·

β) οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος·

γ) οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.»

Η οδηγία 2006/123

7 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 5, 7 και 101 της οδηγίας 2006/123 έχουν ως εξής:

«(2) Για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι απαραίτητη η ύπαρξη μιας ανταγωνιστικής αγοράς υπηρεσιών. […] Η δημιουργία ελεύθερης αγοράς που επιβάλλει στα κράτη μέλη την άρση των περιορισμών στη διασυνοριακή κυκλοφορία των υπηρεσιών, αυξάνοντας ταυτόχρονα τη διαφάνεια και βελτιώνοντας την ενημέρωση των καταναλωτών, θα συνεπαγόταν περισσότερες επιλογές και καλύτερες υπηρεσίες για τους καταναλωτές σε χαμηλότερες τιμές.

[…]

(5) Συνεπώς, θα πρέπει να εξαλειφθούν τα εμπόδια που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών και να παρασχεθεί στους αποδέκτες και στους παρόχους υπηρεσιών η ασφάλεια δικαίου την οποία χρειάζονται για να ασκήσουν στην πράξη τις δύο αυτές θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη συνθήκη. Δεδομένου ότι τα εμπόδια στην εσωτερική αγορά των υπηρεσιών επηρεάζουν τόσο τους φορείς που επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλα κράτη μέλη όσο και εκείνους που παρέχουν υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος χωρίς να έχουν εγκατασταθεί στο κράτος αυτό, είναι σκόπιμο να επιτρέπεται στον πάροχο υπηρεσιών να αναπτύσσει τις δραστηριότητές του στην εσωτερική αγορά είτε εγκαθιστάμενος σε άλλο κράτος μέλος είτε εκμεταλλευόμενος την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Οι πάροχοι υπηρεσιών θα πρέπει να είναι σε θέση να επιλέγουν μεταξύ των δύο αυτών ελευθεριών βάσει της αναπτυξιακής τους στρατηγικής για κάθε κράτος μέλος.

[…]

(7) Η παρούσα οδηγία θεσπίζει γενικό νομικό πλαίσιο το οποίο διέπει μεγάλη ποικιλία υπηρεσιών, ενώ παράλληλα λαμβάνει υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε είδους δραστηριότητας ή επαγγέλματος και το αντίστοιχο σύστημα κανονιστικής ρύθμισης. […]

[…]

(101) Το συμφέρον των αποδεκτών, και ιδίως των καταναλωτών, επιβάλλει να εξασφαλισθεί η δυνατότητα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες πολλαπλών ειδικοτήτων και ότι οι περιορισμοί εν προκειμένω περιορίζονται κατά τον βαθμό που απαιτείται, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αμεροληψία, η ανεξαρτησία και η ακεραιότητα των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων. […]»

8 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.»

9 Το άρθρο 25 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι πάροχοι να μην υπόκεινται σε απαιτήσεις που τους υποχρεώνουν να ασκούν αποκλειστικά συγκεκριμένη δραστηριότητα ή που περιορίζουν την άσκηση από κοινού ή σε εταιρική σχέση διαφορετικών δραστηριοτήτων.

Εντούτοις, οι ακόλουθοι πάροχοι μπορούν να υπόκεινται σε τέτοιες απαιτήσεις:

α) τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα, κατά τον βαθμό που αυτό δικαιολογείται για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας και συμπεριφοράς οι οποίοι ποικίλλουν λόγω της ιδιαιτερότητας του κάθε επαγγέλματος, και που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας τους·

β) οι πάροχοι υπηρεσιών πιστοποίησης, τεχνικού ελέγχου ή δοκιμών, κατά τον βαθμό που αυτό δικαιολογείται για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας τους και της ακεραιότητάς τους.»

Το ιταλικό δίκαιο

10 Το άρθρο 5, παράγραφοι 3 και 3 bis, του legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (νόμου 39 περί τροποποιήσεων και συμπληρώσεων του νόμου 253 της 21ης Μαρτίου 1958 για τη νομική κατοχύρωση του επαγγέλματος του μεσίτη), της 3ης Φεβρουαρίου 1989 (GURI αριθ. 33, της 9ης Φεβρουαρίου 1989, στο εξής: νόμος 39/89), έχει ως εξής:

«3. Η άσκηση της δραστηριότητας μεσιτείας είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας παραγωγής, πώλησης, πρακτόρευσης ή προώθησης αγαθών που εμπίπτουν στον ίδιο εμπορικό τομέα για τον οποίο ασκείται η δραστηριότητα μεσιτείας, ή με την ιδιότητα του υπαλλήλου του εν λόγω επιχειρηματία, καθώς και με τη δραστηριότητα που ασκείται από υπάλληλο δημόσιου φορέα ή από υπάλληλο ή συνεργάτη επιχειρήσεων παροχής των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών του άρθρου 4 του νομοθετικού διατάγματος 59 της 26ης Μαρτίου 2010, ή με την άσκηση πνευματικών επαγγελμάτων που εμπίπτουν στον ίδιο εμπορικό τομέα για τον οποίο ασκείται η δραστηριότητα μεσιτείας και, σε κάθε περίπτωση, σε καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων.

3-bis. Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις της παραγράφου 3, η άσκηση της δραστηριότητας του μεσίτη ακινήτων είναι συμβατή με την άσκηση της δραστηριότητας του υπαλλήλου ή του συνεργάτη επιχειρήσεων που ασκούν τη δραστηριότητα του μεσίτη πιστώσεων, η οποία διέπεται από τα άρθρα 128 sexies και επόμενα του κωδικοποιημένου νόμου για τις τράπεζες και τις πιστώσεις, κατά την έννοια του νομοθετικού διατάγματος 385 της 1ης Σεπτεμβρίου 1993. Η άσκηση της δραστηριότητας του μεσίτη πιστώσεων εξακολουθεί να υπόκειται στους τομεακούς κανόνες και στους σχετικούς ελέγχους.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

11 Η Tecno*37 είναι ατομική επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών από κοινού με δραστηριότητα κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης ως μεσίτης ακινήτων.

12 Στις 17 Μαρτίου 2020 το Υπουργείο Οικονομικής Ανάπτυξης ζήτησε από το CCIAA, κατόπιν καταγγελίας, να διενεργήσει ελέγχους σχετικά με την πιθανή ύπαρξη ασυμβατότητας ή σύγκρουσης συμφερόντων λόγω της εκ μέρους της Tecno*37 σωρευτικής άσκησης δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή της ένωσης των συνιδιοκτητών σε πολυκατοικίες.

13 Το CCIAA, αφού διαπίστωσε ότι η Tecno*37 είχε αναλάβει, από 1ης Ιανουαρίου 1988, στο πλαίσιο της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας, τη διοίκηση και τη διαχείριση ενώσεων συνιδιοκτητών, ενώ συγχρόνως ασκούσε, από 1ης Ιουλίου 1988, δραστηριότητα κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης, θεώρησε ότι επρόκειτο για περίπτωση ασυμβίβαστου κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89.

14 Κατά συνέπεια, το CCIAA αποφάσισε να εγγράψει την Tecno*37 στο οικονομικό και διοικητικό μητρώο των διαχειριστών ενώσεων συνιδιοκτητών σε πολυκατοικίες και της απαγόρευσε να ασκεί δραστηριότητα κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης.

15 Κατά της αποφάσεως αυτής, η Tecno*37 άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Εμίλια-Ρομάνια, Ιταλία), η οποία απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι τα ακίνητα τα οποία αυτή διαχειρίζεται στο πλαίσιο της δραστηριότητας διαχειριστή μπορούν να ευνοούνται αδικαιολόγητα σε σχέση με τα διαθέσιμα στην αγορά ακίνητα, με αντίκτυπο ως προς την αμεροληψία την οποίαν πρέπει να επιδεικνύει ένας πάροχος υπηρεσιών κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης.

16 Η Tecno*37 άσκησε έφεση κατά της ως άνω δικαστικής αποφάσεως ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου, υποστηρίζοντας μεταξύ άλλων ότι η απαγόρευση σώρευσης των επίμαχων δραστηριοτήτων συνιστά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.

17 Ειδικότερα, κατ' αυτήν, το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 εφαρμόζεται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, με συνέπεια να γίνεται πάντοτε δεκτό ότι υπάρχει ασυμβίβαστο μεταξύ της δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και της δραστηριότητας του διαχειριστή της ένωσης των συνιδιοκτητών σε πολυκατοικίες και να εμποδίζεται η κατά περίπτωση εκτίμηση του κατά πόσον υπάρχει κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων, ενώ ένα τέτοιο είδος ασυμβίβαστου αντιβαίνει στη νομολογία του Δικαστηρίου.

18 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει καταρχάς ότι στις 19 Ιουλίου 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κίνησε διαδικασία επί παραβάσει [INFR(2018)2175] κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας όσον αφορά το ζήτημα της συμβατότητας του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 με το δίκαιο της Ένωσης.

19 Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή μέμφθηκε την Ιταλική Δημοκρατία για το γεγονός ότι διάφορες διατάξεις του εθνικού της δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89, αντέβαιναν στο άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, στο άρθρο 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36 και στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθόσον η εν λόγω εθνική διάταξη προέβλεπε απόλυτο ασυμβίβαστο μεταξύ, αφενός, της άσκησης δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και, αφετέρου, οποιασδήποτε απασχόλησης στον δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα και οποιασδήποτε άλλης επιχειρηματικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας που ασκείται υπό την ιδιότητα του αυτοαπασχολούμενου ή του επιχειρηματία.

20 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι οι ιταλικές αρχές, αναγνωρίζοντας ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 μπορούσε να έχει δυσανάλογα αποτελέσματα, προέβησαν σε επανειλημμένες τροποποιήσεις της διάταξης αυτής.

21 Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι, κατόπιν τούτου, η διαδικασία επί παραβάσει περατώθηκε από την Επιτροπή στις 29 Σεπτεμβρίου 2022, δεδομένου ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 δεν προβλέπει πλέον απόλυτη απαγόρευση όσον αφορά την από κοινού άσκηση δραστηριοτήτων πολλαπλών ειδικοτήτων.

22 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τις συνέπειες που έχει η εν λόγω περάτωση όσον αφορά τη συμφωνία προς το δίκαιο της Ένωσης του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του σε συνέχεια της διαδικασίας επί παραβάσει.

23 Εξάλλου, το εν λόγω δικαστήριο εκτιμά αφενός ότι, όταν ένας πάροχος υπηρεσιών κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης ασκεί παραλλήλως δραστηριότητα διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών, ενδέχεται να διακυβεύεται η αμεροληψία του. Ειδικότερα, ο εν λόγω πάροχος υπηρεσιών θα μπορούσε να κατευθύνει τους δυνητικούς αγοραστές προς τα ακίνητα τα οποία διαχειρίζεται, εις βάρος άλλων παρόμοιων ακινήτων των οποίων δεν είναι διαχειριστής.

24 Αφετέρου, το εν λόγω δικαστήριο εκτιμά ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 έχει ως σκοπό να διασφαλίσει την προστασία του καταναλωτή, καθόσον η εν λόγω διάταξη παρέχει τη δυνατότητα να αποφευχθεί οποιαδήποτε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων.

25 Πλην όμως, στο πλαίσιο της επίλυσης της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, αυτό φρονεί ότι παραμένουν αμφιβολίες όσον αφορά τη συμφωνία των προβλεπόμενων από την εν λόγω νομοθετική ρύθμιση περιορισμών προς το δίκαιο της Ένωσης.

26 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89, όπως αναδιατυπώθηκε κατόπιν της διαδικασίας επί παραβάσει 2018/2175, να θεωρηθεί πλέον ότι συνάδει πλήρως προς το δίκαιο [της Ένωσης], ιδίως δεδομένης της περάτωσης της διαδικασίας επί παραβάσει;

2) Αντιτίθενται οι αρχές και οι σκοποί του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας [2005/36], καθώς και του άρθρου 25, παράγραφος 1, της οδηγίας [2006/123] και, γενικότερα, του άρθρου 49 ΣΛΕΕ σε ρύθμιση όπως η ιταλική ρύθμιση του άρθρου 5, παράγραφος 3, του νόμου [39/89], η οποία καθιερώνει προληπτικώς και γενικώς το ασυμβίβαστο μεταξύ της δραστηριότητας μεσιτείας ακινήτων και της δραστηριότητας διαχείρισης κτιρίων, βάσει της παραδοχής και μόνον ότι οι δύο δραστηριότητες ασκούνται από κοινού και, ως εκ τούτου, χωρίς να είναι αναγκαίο να προβαίνουν τα Camere di Commercio (εμπορικά επιμελητήρια) σε οποιονδήποτε εκ των υστέρων έλεγχο ο οποίος να αφορά in concreto το αντικείμενο της μεσιτείας που έλαβε χώρα, και χωρίς τούτο να δικαιολογείται από ειδικά προσδιορισμένο και τεκμηριωμένο “επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος” ή, εν πάση περιπτώσει, χωρίς να αποδεικνύεται η αναλογικότητα του προβλεπόμενου γενικού ασυμβίβαστου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό;

3) Εν πάση περιπτώσει, μπορεί ο μεσίτης ακινήτων να ασκεί επίσης τη δραστηριότητα του διαχειριστή κτιρίων, πλην της περιπτώσεως στην οποία επιδιώκει την πώληση ή την αγορά του κτιρίου το οποίο διαχειρίζεται, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή θα προέκυπτε σύγκρουση συμφερόντων;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

27 Κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου την οποία θεσπίζει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, στο Δικαστήριο απόκειται να δώσει στο εθνικό δικαστήριο μια χρήσιμη απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επίλυσης της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει, εφόσον είναι αναγκαίο, τα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί [απόφαση της 16ης Μαΐου 2024, Toplofikatsia Sofia (Έννοια της κατοικίας του εναγομένου), C-222/23, EU:C:2024:405, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

28 Υπό τις συνθήκες αυτές, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να αναδιατυπωθεί και να γίνει δεκτό ότι, με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 258 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η εκ μέρους της Επιτροπής περάτωση διαδικασίας λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους συνεπάγεται ότι συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης η εθνική νομοθεσία που αποτέλεσε το αντικείμενο της διαδικασίας αυτής.

29 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η απόφαση της Επιτροπής για το αν θα κινήσει διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως συνιστά άσκηση διακριτικής ευχέρειας την οποία αυτή διαθέτει και επί της οποίας το Δικαστήριο δεν μπορεί να ασκήσει δικαστικό έλεγχο [πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία]. Ειδικότερα, η Επιτροπή, δεδομένης της αποστολής της ως θεματοφύλακας της Συνθήκης, είναι η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αν είναι σκόπιμο να κινήσει διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως. Είναι επίσης η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αν είναι σκόπιμο να συνεχίσει την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία με την αποστολή αιτιολογημένης γνώμης, όπως επίσης έχει τη δυνατότητα, αλλά όχι την υποχρέωση, να προσφύγει στο Δικαστήριο ζητώντας από αυτό να διαπιστώσει τη φερόμενη παράβαση (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας, C-145/14, EU:C:2015:502, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

30 Ως εκ τούτου, η ίδια διακριτική ευχέρεια ισχύει και όσον αφορά τη λήψη από την Επιτροπή της αποφάσεως να περατωθεί η εν λόγω διαδικασία.

31 Δεδομένης της ως άνω διακριτικής ευχέρειας, η απόφαση να συνεχιστεί ή να περατωθεί η διαδικασία επί παραβάσει δεν μπορεί να είναι καθοριστική για την εκτίμηση του κατά πόσον εθνική νομοθεσία συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης.

32 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η Επιτροπή δεν έχει την εξουσία να προσδιορίζει κατά τρόπο οριστικό, στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ενός κράτους μέλους ή να του παρέχει εγγυήσεις σχετικά με τη συμβατότητα συγκεκριμένης συμπεριφοράς με το δίκαιο της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 20ής Μαρτίου 2003, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-135/01, EU:C:2003:171, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη

νομολογία). Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο είναι το μόνο αρμόδιο να διαπιστώσει ότι κράτος μέλος παρέβη κάποια από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις Συνθήκες.

33 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 258 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η εκ μέρους της Επιτροπής περάτωση διαδικασίας λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους δεν συνεπάγεται ότι συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης η εθνική νομοθεσία που αποτέλεσε το αντικείμενο της διαδικασίας αυτής.

Επί του δευτέρου και του τρίτου ερωτήματος

34 Με το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 και το άρθρο 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει γενικώς το ασυμβίβαστο μεταξύ δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών.

Επί του παραδεκτού

35 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τα ζητήματα που θέτει το αιτούν δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως δεν έχουν καταρχήν εφαρμογή σε καταστάσεις στις οποίες όλα τα σχετικά στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους (πρβλ. απόφαση της 18ής Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψη 50 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

36 Επομένως, το Δικαστήριο, όταν εξετάζει προδικαστικό ερώτημα υποβληθέν από εθνικό δικαστήριο στο πλαίσιο υπόθεσης της οποίας όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, δεν μπορεί να κρίνει, χωρίς το εθνικό δικαστήριο να του έχει παράσχει σχετική ένδειξη, ότι η αίτηση προδικαστικής ερμηνείας των σχετικών με τις θεμελιώδεις ελευθερίες διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ είναι αναγκαία προκειμένου το εν λόγω δικαστήριο να επιλύσει την εκκρεμή ενώπιόν του διαφορά. Ειδικότερα, τα συγκεκριμένα στοιχεία βάσει των οποίων μπορεί να στοιχειοθετηθεί η σχέση μεταξύ του αντικειμένου ή των περιστάσεων ένδικης διαφοράς της οποίας όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό του οικείου κράτους μέλους και του άρθρου 49 ΣΛΕΕ πρέπει να προκύπτουν από την απόφαση περί παραπομπής (πρβλ. απόφαση της 18ής Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

37 Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο κατάστασης της οποίας όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να επισημάνει στο Δικαστήριο, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, τους λόγους για τους οποίους η διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, καίτοι αμιγώς εσωτερικής φύσεως, παρουσιάζει εντούτοις κάποιο συνδετικό στοιχείο με τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί θεμελιωδών ελευθεριών το οποίο καθιστά τη ζητούμενη προδικαστική ερμηνεία απαραίτητη για την επίλυση της εν λόγω διαφοράς (απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψη 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

38 Όπως όμως προκύπτει από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία, όλα τα στοιχεία της διαφοράς της κύριας δίκης περιορίζονται στο εσωτερικό της Ιταλίας. Ακόμη, το αιτούν δικαστήριο δεν αναφέρει τους λόγους για τους οποίους η διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, καίτοι αμιγώς εσωτερικής φύσεως, παρουσιάζει εντούτοις κάποιο συνδετικό στοιχείο με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ το οποίο καθιστά τη ζητούμενη προδικαστική ερμηνεία απαραίτητη για την επίλυση της εν λόγω διαφοράς.

39 Κατά συνέπεια, το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα είναι απαράδεκτα κατά το μέρος που αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

40 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τη ζητούμενη ερμηνεία του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36, από τη διάταξη αυτήν προκύπτει ότι τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον οι απαιτήσεις δυνάμει των νομικών συστημάτων τους για τον περιορισμό μεταξύ άλλων της άσκησης ενός επαγγέλματος στους κατόχους ειδικών επαγγελματικών προσόντων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης επαγγελματικών τίτλων και των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που επιτρέπονται δυνάμει του εν λόγω τίτλου, δεν εισάγουν διακρίσεις, άμεσα ή έμμεσα, βάσει ιθαγένειας ή τόπου διαμονής, δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και δεν υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του.

41 Συναφώς, επισημαίνεται ακόμη ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36, η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του, συμπεριλαμβανομένων των ασκούντων ελευθέρια επαγγέλματα.

42 Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι από τα άρθρα 1 και 4 της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι η αμοιβαία αναγνώριση σκοπεί κυρίως να καταστήσει δυνατή στον κάτοχο επαγγελματικού προσόντος, βάσει του οποίου παρέχεται στον κάτοχο πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικώς κατοχυρωμένο στο κράτος μέλος καταγωγής του, την εντός του κράτους μέλους υποδοχής πρόσβαση στο ίδιο επάγγελμα με εκείνο για το οποίο διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα στο κράτος μέλος καταγωγής και την άσκησή του στο κράτος μέλος υποδοχής υπό τους ίδιους όρους με τους ημεδαπούς (απόφαση της 8ης Ιουλίου 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

43 Πλην όμως εν προκειμένω δεν αμφισβητείται ότι η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά την αναγνώριση επαγγελματικού προσόντος το οποίο αποκτήθηκε σε άλλο κράτος μέλος πλην της Ιταλίας.

44 Υπό τις συνθήκες αυτές, το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτα και κατά το μέρος που αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36.

45 Κατά τρίτον, επισημαίνεται ότι η Ιρλανδία προβάλλει ένσταση περί απαραδέκτου του τρίτου ερωτήματος, καθόσον με αυτό ζητείται από το Δικαστήριο η έκδοση συμβουλευτικής γνώμης βάσει πραγματικών περιστάσεων που δεν αντιστοιχούν σε εκείνες της διαφοράς της κύριας δίκης.

46 Ειδικότερα, η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι, μολονότι το τρίτο αυτό ερώτημα αναφέρεται στη δραστηριότητα του μεσίτη ακινήτων, η διαφορά της κύριας δίκης αφορά στην πραγματικότητα τη δραστηριότητα του μεσάζοντος σε συμβάσεις επί ακινήτων, διάκριση η οποία δεν προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής.

47 Επιπλέον, το ως άνω κράτος μέλος εκτιμά ότι το τρίτο ερώτημα στηρίζεται στην (εσφαλμένη) παραδοχή ότι σύγκρουση συμφερόντων θα ανακύψει κατ' ανάγκην αν ο μεσίτης ακινήτων εμπλέκεται στην αγορά ή στην πώληση ακινήτου του οποίου έχει αναλάβει τη διαχείριση ως διαχειριστής ενώσεων συνιδιοκτητών και ότι κατά συνέπεια το τρίτο ερώτημα, υπό τη μορφή με την οποία είναι διατυπωμένο, βαίνει πέραν των ζητημάτων που θέτει η διαφορά της κύριας δίκης.

48 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα που έχει υποβάλει το εθνικό δικαστήριο, εντός του πραγματικού και κανονιστικού πλαισίου το οποίο έχει προσδιορίσει με δική του ευθύνη και την ακρίβεια του οποίου δεν οφείλει να ελέγξει το Δικαστήριο, θεωρούνται κατά τεκμήριο λυσιτελή. Το Δικαστήριο μπορεί να απορρίψει αίτηση εθνικού δικαστηρίου για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως μόνον, μεταξύ άλλων, όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως [απόφαση της 8ης Μαΐου 2024, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Ενώσεις δικαστικών λειτουργών), C-53/23, EU:C:2024:388, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

49 Επιπλέον, επισημαίνεται ότι, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται ρητώς στην ταυτόχρονη άσκηση δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή της ένωσης των συνιδιοκτητών σε πολυκατοικίες, χωρίς να κάνει λόγο για τη δραστηριότητα του μεσάζοντος σε συμβάσεις επί ακινήτων.

50 Όσον αφορά τους συλλογισμούς σχετικά με τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων λόγω της σώρευσης της δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και της δραστηριότητας διαχειριστή της ένωσης των συνιδιοκτητών σε ακίνητα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι συλλογισμοί αυτοί αφορούν την ουσία του προδικαστικού ερωτήματος και όχι το παραδεκτό του (πρβλ. απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2024, Lietuvos notarų rūmai κ.λπ., C-128/21, EU:C:2024:49, σκέψη 43).

51 Όσον αφορά το επιχείρημα της Ιρλανδίας ότι το τρίτο ερώτημα βαίνει πέραν των ζητημάτων που θέτει η διαφορά της κύριας δίκης, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, ο εθνικός δικαστής, ο οποίος έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη για τη δικαστική απόφαση που πρόκειται να εκδοθεί, είναι αποκλειστικώς αρμόδιος να εκτιμήσει, με γνώμονα τις ιδιαιτερότητες της υπόθεσης, τόσο αν η προδικαστική απόφαση είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και αν τα ερωτήματα που υποβάλλει στο Δικαστήριο είναι λυσιτελή. Συνεπώς, εφόσον τα υποβαλλόμενα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία ή το κύρος κανόνα του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο υποχρεούται καταρχήν να αποφανθεί. Επομένως, τα ερωτήματα τα οποία υποβάλλονται από τα εθνικά δικαστήρια θεωρούνται κατά τεκμήριο λυσιτελή. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου μόνον αν προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, αν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή ακόμη αν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα εν λόγω ερωτήματα (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, σκέψη 18).

52 Εξάλλου, στο Δικαστήριο απόκειται, στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας με τα εθνικά δικαστήρια την οποία θεσπίζει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, να δώσει στο εθνικό δικαστήριο μια χρήσιμη απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επίλυσης της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει, εφόσον είναι αναγκαίο, τα

ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί (πρβλ. απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

53 Βάσει των ανωτέρω, τα επιχειρήματα της Ιρλανδίας περί απαραδέκτου του τρίτου ερωτήματος δεν μπορούν να ευδοκιμήσουν.

54 Από το σύνολο των ανωτέρω εκτιμήσεων προκύπτει ότι το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να κριθούν ως απαράδεκτα μόνο κατά το μέτρο που αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και του άρθρου 59, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36.

Επί της ουσίας

55 Καταρχάς, πρέπει να κριθεί αν το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 έχει εφαρμογή σε αμιγώς εσωτερική κατάσταση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη.

56 Συναφώς, επισημαίνεται ότι στο πρώτο εδάφιο του ως άνω άρθρου 25, παράγραφος 1, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι πάροχοι υπηρεσιών να μην υπόκεινται σε απαιτήσεις που τους υποχρεώνουν να ασκούν αποκλειστικά συγκεκριμένη δραστηριότητα ή που περιορίζουν την άσκηση από κοινού ή σε εταιρική σχέση διαφορετικών δραστηριοτήτων. Στο δεύτερο εδάφιο της ίδιας διάταξης διευκρινίζεται ότι οι κατά τα στοιχεία του α′ και β′ πάροχοι μπορούν να υπόκεινται σε τέτοιες απαιτήσεις, υπό τις προβλεπόμενες στα στοιχεία αυτά προϋποθέσεις.

57 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 δεν αναφέρεται σε διασυνοριακό στοιχείο και δεν θέτει καμία προϋπόθεση σχετικά με την ύπαρξη τέτοιου στοιχείου.

58 Ειδικότερα, όπως υποστήριξε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης δεν προϋποθέτει την ύπαρξη στοιχείου αλλοδαπότητας, δεδομένου ότι τα μέτρα που περιλαμβάνει παρέχουν κοινή βάση ούτως ώστε να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών προκειμένου να εξασφαλιστεί η καλύτερη ποιότητά τους, ανεξαρτήτως του αν ο πάροχος παρέχει τις υπηρεσίες του αποκλειστικώς στο έδαφος του κράτους μέλους του ή και σε άλλα κράτη μέλη.

59 Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές της σκέψεις 2 και 5, με την οδηγία αυτή θεσπίζονται γενικές διατάξεις που αποσκοπούν στην εξάλειψη των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών εντός των κρατών μελών και της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών, με σκοπό τη συμβολή στην πραγμάτωση μιας ελεύθερης και διεπόμενης από τις αρχές του ανταγωνισμού εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, η πλήρης υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών απαιτεί, προπαντός, την άρση των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι πάροχοι υπηρεσιών κατά την εγκατάστασή τους στα κράτη μέλη, είτε πρόκειται για το δικό τους κράτος μέλος είτε για άλλο κράτος μέλος, εμποδίων τα οποία ενδέχεται να πλήξουν την ικανότητά τους να παρέχουν υπηρεσίες σε αποδέκτες σε ολόκληρη την Ένωση (απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser, C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψεις 104 και 105 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

60 Προκειμένου να υλοποιηθεί μια πραγματική εσωτερική αγορά υπηρεσιών, η προσέγγιση την οποίαν υιοθέτησε ο νομοθέτης της Ένωσης στην οδηγία 2006/123 βασίζεται, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας αυτής, σε ένα γενικό νομικό πλαίσιο που συνίσταται στον συνδυασμό διαφόρων μέτρων που αποσκοπούν στη διασφάλιση υψηλού βαθμού νομικής ολοκλήρωσης στην Ένωση. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 είναι δυνατόν να επεκταθεί, όπου ενδείκνυται, πέραν των όσων προβλέπονται αυστηρά στις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διότι άλλως θα διακυβευόταν η πρακτική αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου νομικού πλαισίου που ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωξε να δημιουργήσει μέσω της θέσπισης της οδηγίας αυτής (πρβλ. απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser, C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψεις 106 και 107 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

61 Επομένως, δεδομένου ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 μπορεί να εφαρμοστεί σε κατάσταση της οποίας όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, απάντηση στο αιτούν δικαστήριο πρέπει να παρασχεθεί υπό το πρίσμα της διάταξης αυτής.

62 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 56 της παρούσας αποφάσεως, δυνάμει του πρώτου εδαφίου της διάταξης αυτής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι πάροχοι υπηρεσιών να μην υπόκεινται σε απαιτήσεις που τους υποχρεώνουν να ασκούν αποκλειστικά συγκεκριμένη δραστηριότητα ή που περιορίζουν την άσκηση από κοινού ή σε εταιρική σχέση διαφορετικών δραστηριοτήτων.

63 Τούτου λεχθέντος, το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2006/123 διευκρινίζει ότι οι κατά τα στοιχεία α′ και β′ της εν λόγω διάταξης πάροχοι μπορούν να υπόκεινται σε τέτοιες απαιτήσεις, υπό τις προβλεπόμενες στα στοιχεία αυτά προϋποθέσεις.

64 Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 ερμηνεύεται και εφαρμόζεται υπό την έννοια ότι απαγορεύει την από κοινού άσκηση της δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και της δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών, ανεξαρτήτως του αν αυτές ασκούνται σε σχέση με το ίδιο ακίνητο, εφόσον πρόκειται για επιχειρηματικές δραστηριότητες.

65 Επομένως, το άρθρο 5, παράγραφος 3, του νόμου 39/89 επιβάλλει στους εν λόγω παρόχους απαιτήσεις όπως αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 25, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2006/123.

66 Πρέπει ως εκ τούτου να εξεταστεί αν οι απαιτήσεις αυτές είναι εν προκειμένω επιτρεπτές βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας.

67 Μολονότι εναπόκειται εν τέλει στο εθνικό δικαστήριο, που είναι αποκλειστικώς αρμόδιο να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά και να ερμηνεύσει την εθνική νομοθεσία, να κρίνει κατά πόσον οι απαιτήσεις τις οποίες προβλέπει η εθνική νομοθετική ρύθμιση πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123, το Δικαστήριο, στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, είναι αρμόδιο να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο, με βάση τη δικογραφία της υπόθεσης της κύριας δίκης και τις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις που του έχουν υποβληθεί, χρήσιμα στοιχεία ώστε αυτό να είναι σε θέση να αποφανθεί επί της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί (πρβλ. απόφαση της 2ας Μαρτίου 2023, PrivatBank κ.λπ., C-78/21, EU:C:2023:137, σκέψη 71 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

68 Εν προκειμένω, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η δραστηριότητα διαμεσολάβησης αποτελεί νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα στην Ιταλία. Το δε άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123 προβλέπει ότι οι απαιτήσεις οι οποίες αφορούν τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα είναι επιτρεπτές μόνο στον βαθμό που δικαιολογούνται προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση προς τους κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας και συμπεριφοράς, οι οποίοι ποικίλλουν σε συνάρτηση με την ιδιαιτερότητα του κάθε επαγγέλματος, και στον βαθμό που είναι αναγκαίες για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας κατά την άσκηση των επαγγελμάτων αυτών.

69 Η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλέστηκε συναφώς τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών και τον σκοπό της διαφύλαξης της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των παρόχων υπηρεσιών κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης, λαμβανομένου υπόψη ότι ο δεύτερος αυτός σκοπός συνδέεται άρρηκτα με την πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων.

70 Η εν λόγω κυβέρνηση εκτιμά ότι, χωρίς απαγόρευση της σώρευσης δραστηριοτήτων όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, θα υπήρχε κίνδυνος να ευνοηθούν αδικαιολόγητα οι ιδιοκτήτες ακινήτων για τα οποία το ίδιο πρόσωπο ασκεί καθήκοντα διαχειριστή και καθήκοντα κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης. Ειδικότερα, ένας τέτοιος πάροχος υπηρεσιών κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης ο οποίος δεν θα υπέκειτο στην εν λόγω απαγόρευση θα μπορούσε να κατευθύνει τους δυνητικούς αγοραστές προς τα ακίνητα των οποίων έχει ο ίδιος τη διαχείριση.

71 Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν είναι δυνατόν να επιφορτίζονται τα εμπορικά, βιομηχανικά, βιοτεχνικά και γεωργικά επιμελητήρια με το έργο της εξακρίβωσης της απουσίας σύγκρουσης συμφερόντων ως προς κάθε συναλλαγή.

72 Συναφώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 25 της οδηγίας 2006/123, περιλαμβανομένων των προϋποθέσεων από τις οποίες εξαρτώνται οι απαιτήσεις στις οποίες αναφέρεται, αποτελεί μέρος του κεφαλαίου V της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ποιότητα των υπηρεσιών». Το δε Δικαστήριο έκρινε ότι το κεφάλαιο αυτό γενικώς αποσκοπεί στη διασφάλιση των συμφερόντων των καταναλωτών μέσω της βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων στην εσωτερική αγορά (πρβλ. απόφαση της 5ης Απριλίου 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, σκέψη 28).

73 Επιπλέον, ο ίδιος σκοπός αντανακλάται στην αιτιολογική σκέψη 101 της εν λόγω οδηγίας, κατά την οποία το συμφέρον των αποδεκτών, και ιδίως των καταναλωτών, επιβάλλει να εξασφαλιστεί η δυνατότητα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες πολλαπλών ειδικοτήτων και το ότι οι σχετικοί περιορισμοί δεν υπερβαίνουν αυτό που απαιτείται προκειμένου να εξασφαλιστεί η αμεροληψία, η ανεξαρτησία και η ακεραιότητα των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων.

74 Χάριν της προστασίας των καταναλωτών, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123.

75 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι ο πάροχος υπηρεσιών κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης πρέπει να είναι τρίτος σε σχέση με τα μέρη μιας συναλλαγής επί ακινήτων, προκύπτει ότι η απαγόρευση άσκησης της δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης από κοινού με τη δραστηριότητα διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών, καθόσον αποσκοπεί στο να αποτρέψει τον

κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων, μπορεί καταρχήν να θεωρηθεί ικανή να διασφαλίσει την ανεξαρτησία και την αμεροληψία του επίμαχου νομοθετικώς κατοχυρωμένου επαγγέλματος, πράγμα που είναι έργο του αιτούντος δικαστηρίου να επαληθεύσει.

76 Τούτου λεχθέντος, μια γενική απαγόρευση της από κοινού άσκησης δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δεν πρέπει να υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Συναφώς, πρέπει να διερευνηθεί μήπως το ίδιο αποτέλεσμα θα ήταν εφικτό με άλλα λιγότερο επαχθή μέτρα.

77 Εν προκειμένω, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, μολονότι δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο να ανακύψει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, ιδίως όταν η δραστηριότητα κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και η δραστηριότητα διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών ασκούνται ως προς το ίδιο ή ως προς παρόμοια ακίνητα, εντούτοις ένας τέτοιος κίνδυνος δεν επέρχεται κατ' ανάγκην σε οποιαδήποτε περίπτωση και επομένως δεν μπορεί να τεκμαίρεται η ύπαρξη τέτοιας σύγκρουσης συμφερόντων.

78 Κατά τα λοιπά, η επίμαχη απαγόρευση δεν φαίνεται να είναι το μόνο μέτρο που καθιστά δυνατή τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας του νομοθετικώς κατοχυρωμένου επαγγέλματος του παρόχου υπηρεσιών κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης. Ειδικότερα, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 66 των προτάσεών του και όπως υποστήριξαν η Επιτροπή καθώς και η Tecno*37 με τις γραπτές παρατηρήσεις τους, η ανεξαρτησία και η αμεροληψία αυτή μπορούν να διασφαλιστούν με μέτρα που θίγουν λιγότερο την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών απ' ό,τι η γενική απαγόρευση της από κοινού άσκησης των ως άνω δύο δραστηριοτήτων, όπως είναι η απαγόρευση από κοινού άσκησης δραστηριοτήτων η οποία ισχύει μόνο στην περίπτωση κατά την οποία πρόκειται για το ίδιο ακίνητο και/ή ειδικές υποχρεώσεις διαφάνειας και ενημέρωσης σχετικά με την εν λόγω από κοινού άσκηση, σε συνδυασμό με εκ των υστέρων έλεγχο από τα αρμόδια επαγγελματικά επιμελητήρια.

79 Τέλος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι πρακτικής φύσεως δυσχέρειες τις οποίες επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση όσον αφορά την εφαρμογή μέτρων εναλλακτικών έναντι της γενικής απαγόρευσης από κοινού άσκησης δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών και ιδίως η αδυναμία εξακρίβωσης της απουσίας σύγκρουσης συμφερόντων σε κάθε συναλλαγή στην περίπτωση που οι ως άνω δραστηριότητες ασκούνται για το ίδιο ακίνητο δεν είναι ανυπέρβλητες. Ειδικότερα, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 65 των προτάσεών του, οι πράξεις αγοραπωλησίας μπορούν, επί παραδείγματι, να περιέχουν ρητές δηλώσεις ότι ο μεσίτης ακινήτων, ο οποίος ενεργεί ως διαμεσολαβητής, δεν ασκεί συγχρόνως τα καθήκοντα διαχειριστή της ένωσης των συνιδιοκτητών του κτιρίου μέρος του οποίου αποτελεί το αποκτώμενο ακίνητο.

80 Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο έκρινε ότι τέτοιες πρακτικές δυσχέρειες δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης [πρβλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές), C-384/18, EU:C:2020:124, σκέψη 58].

81 Κατά συνέπεια και υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες πρέπει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ότι γενική απαγόρευση σώρευσης της δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και της δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο και αναλογικό για την επίτευξη του σκοπού τον οποίο επιδιώκει η απαγόρευση αυτή.

82 Υπό τις συνθήκες αυτές, στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει γενικώς το ασυμβίβαστο της από κοινού άσκησης δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών.

Επί των δικαστικών εξόδων

83 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 258 ΣΛΕΕ

έχει την έννοια ότι:

η εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περάτωση διαδικασίας λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους δεν συνεπάγεται ότι συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης η εθνική νομοθεσία που αποτέλεσε το αντικείμενο της διαδικασίας αυτής.

2) Το άρθρο 25, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,

έχει την έννοια ότι:

αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει γενικώς το ασυμβίβαστο της από κοινού άσκησης δραστηριότητας κτηματομεσιτικής διαμεσολάβησης και δραστηριότητας διαχειριστή ενώσεων συνιδιοκτητών.

(υπογραφές)