ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

4 oktober 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Vrijheid van dienstverlening – Richtlijn 2006/123/EG – Artikel 25, lid 1 – Beperkingen ten aanzien van multidisciplinaire activiteiten – Gereglementeerd beroep – Nationale regeling die in het algemeen voorziet in de onverenigbaarheid van de gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom – Eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid – Evenredigheid van de beperking – Gevolgen van de afsluiting van een inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen een lidstaat”

In zaak C-242/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 11 april 2023, ingekomen bij het Hof op 18 april 2023, in de procedure

Tecno*37

tegen

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

in tegenwoordigheid van:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, T. von Danwitz, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: C. Di Bella, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 april 2024,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

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

– de Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, vertegenwoordigd door C. Carpani, avvocata,

– de FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, vertegenwoordigd door G. Passalacqua, avvocato,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Varrone, avvocato dello Stato,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, T. Suchá en J. Vláčil als gemachtigden,

– Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce en M. Tierney als gemachtigden, bijgestaan door I. Boyle Harper, BL,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard en M. Guiresse als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, M. Mataija en P. A. Messina als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juni 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49 VWEU, artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36), en artikel 59, lid 3, van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 (PB 2013, L 354, blz. 132) (hierna: „richtlijn 2005/36").

2 Dit verzoek werd ingediend in het kader van een geding tussen de in Italië gevestigde onderneming Tecno*37, enerzijds, en het Ministero dello Sviluppo economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië) en de Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (kamer van koophandel, industrie, ambachten en landbouw van Bologna, Italië; hierna: „CCIAA"), anderzijds, betreffende het aan deze onderneming opgelegde algemene verbod om de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom gezamenlijk uit te oefenen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2005/36

3 Artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/36 bepaalt het volgende:

„Deze richtlijn stelt de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties [...], de in een andere lidstaat of andere lidstaten [...] verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep."

4 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat, met inbegrip van beoefenaren van de vrije beroepen, die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereglementeerd beroep willen uitoefenen, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer."

5 Artikel 4 („Gevolgen van de erkenning"), lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Erkenning van de beroepskwalificaties door de ontvangende lidstaat geeft de begunstigden in deze lidstaat toegang tot hetzelfde beroep als dat waarvoor zij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezitten en stelt hen in staat dit beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat gelden."

6 Artikel 59, lid 3, van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten onderzoeken of de eisen in hun nationale rechtsorde die de toegang tot of de uitoefening van een bepaald beroep beperken tot de houders van bepaalde beroepskwalificaties, inclusief het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die de titel toelaat, in dit artikel ‚eisen' genoemd, verenigbaar zijn met de volgende beginselen:

a) de eisen zijn direct noch indirect discriminerend op grond van nationaliteit of verblijfplaats;

b) de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) de eisen zijn aangepast aan het bereiken van het beoogde doel en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken."

Richtlijn 2006/123

7 De overwegingen 2, 5, 7 en 101 van richtlijn 2006/123 luiden:

„(2) Een concurrerende dienstenmarkt is van vitaal belang voor de bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid in de Europese Unie. [...] Een vrije markt die de lidstaten ertoe verplicht beperkingen op de grensoverschrijdende verrichting van diensten op te heffen en te zorgen voor een grotere doorzichtigheid en meer informatie ten behoeve van de consumenten, zou voor dezen betekenen dat zij een grotere keuze en betere diensten krijgen tegen lagere prijzen.

[...]

(5) Het is daarom noodzakelijk de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten te verwijderen en de afnemers en verrichters van diensten de nodige rechtszekerheid te bieden om deze twee fundamentele vrijheden van het Verdrag daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Aangezien de belemmeringen voor de interne dienstenmarkt niet alleen gevolgen hebben voor marktdeelnemers die zich in een andere lidstaat willen vestigen, maar ook voor hen die een dienst in een andere lidstaat verrichten zonder zich daar te vestigen, dienen dienstverrichters in staat te worden gesteld hun dienstenactiviteiten op de interne markt te ontplooien door zich in een lidstaat te vestigen of door gebruik te maken van het vrije verkeer van diensten. Dienstverrichters dienen tussen deze twee vrijheden te kunnen kiezen op grond van hun groeistrategie in elke lidstaat.

[...]

(7) Deze richtlijn biedt een algemeen rechtskader voor een grote verscheidenheid van diensten en houdt daarbij rekening met de bijzondere kenmerken van de verschillende activiteiten of beroepen en hun reglementering. [...]

[...]

(101) Het is nodig en in het belang van de afnemers, in het bijzonder de consumenten, erop toe te zien dat dienstverrichters multidisciplinaire diensten kunnen aanbieden en dat beperkingen dienaangaande niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit van de gereglementeerde beroepen te waarborgen. [...]”

8 Artikel 1 („Onderwerp”) van deze richtlijn bepaalt in lid 1 het volgende:

„Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.”

9 Artikel 25 („Multidisciplinaire activiteiten”) van deze richtlijn bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zien erop toe dat op dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen ertoe verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken.

Dergelijke eisen kunnen echter wel aan de volgende dienstverrichters worden opgelegd:

a) beoefenaren van gereglementeerde beroepen, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om naleving van de beroeps- en gedragsregels, die naargelang van de specifieke kenmerken van elk beroep verschillen, te waarborgen, en voor zover zij nodig zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen;

b) dienstverrichters wier diensten bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen."

Italiaans recht

10 Artikel 5, leden 3 en 3 bis, van legge 3 febbraio 1989, n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (wet nr. 39 van 3 februari 1989 houdende wijziging en aanvulling van wet nr. 253 van 21 maart 1958 betreffende de regeling van het beroep van bemiddelaar) (GURI nr. 33 van 9 februari 1989; hierna: „wet nr. 39/89") luidt als volgt:

„3. De uitoefening van bemiddelingsactiviteiten is onverenigbaar met de uitoefening van bedrijfsactiviteiten inzake de productie, de verkoop, de vertegenwoordiging of de promotie van goederen die behoren tot dezelfde productsector als die waarin de bemiddelingsactiviteit wordt uitgeoefend, of met de hoedanigheid van werknemer van een bedrijf dat dergelijke activiteiten verricht, alsook met de activiteit die wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van werknemer van een overheidsinstantie of als werknemer of medewerker van ondernemingen die de in artikel 4 van wetsbesluit nr. 59 van 26 maart 2010 bedoelde financiële diensten verrichten, of met de uitoefening van intellectuele beroepen die verband houden met dezelfde productsector als die waarin de bemiddelingsactiviteit wordt uitgeoefend, en in elk geval wanneer er sprake is van een belangenconflict.

3-bis. In afwijking van het bepaalde in lid 3 is de uitoefening van de activiteit van vastgoedmakelaar verenigbaar met die van werknemer of medewerker van ondernemingen die de activiteit van kredietbemiddeling uitoefenen, die wordt geregeld in de artikelen 128-sexties en volgende van de gecoördineerde tekst van de wetten op het bank- en kredietwezen in de zin van wetsbesluit nr. 385 van 1 september 1993. De uitoefening van de activiteit van kredietbemiddeling blijft onderworpen aan de toepasselijke sectorale regelgeving en de desbetreffende controles."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Tecno*37 is een eenmanszaak die de activiteit van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom en die van vastgoedbemiddelaar in de hoedanigheid van vastgoedmakelaar gezamenlijk uitoefent.

12 Het ministerie van Economische Ontwikkeling heeft op 17 maart 2020, na ontvangst van een klacht, de CCIAA verzocht om verificaties te verrichten naar het bestaan van een mogelijke onverenigbaarheid of een mogelijk belangenconflict wegens de gezamenlijke uitoefening door Tecno*37 van de activiteit van vastgoedbemiddelaar en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom.

13 Na te hebben vastgesteld dat Tecno*37 sinds 1 januari 1988 in het kader van een bedrijfsactiviteit belast was met de administratie en het beheer van mede-eigendommen en sinds 1 juli 1988 tegelijkertijd actief was als vastgoedbemiddelaar, heeft de CCIAA geoordeeld dat er sprake was van een situatie van onverenigbaarheid in de zin van artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89.

14 Daarop heeft de CCIAA besloten om Tecno*37 in te schrijven in het economisch-administratief register als beheerder van onroerend goed in mede-eigendom en haar verboden om haar activiteit van vastgoedbemiddeling voort te zetten.

15 Tecno*37 is tegen deze beslissing opgekomen bij de Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (bestuursrechter in eerste aanleg van de regio Emilia-Romagna, Italië), die het beroep heeft verworpen op grond dat onroerende goederen die worden beheerd in het kader van de activiteit van beheerder van onroerend goed ten onrechte kunnen worden bevoordeeld ten opzichte van de op de markt beschikbare onroerende goederen, met gevolgen voor de onpartijdigheid waarvan een vastgoedbemiddelaar dient te getuigen.

16 Tecno*37 heeft dit vonnis aangevochten bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter, waarbij zij met name heeft gesteld dat het verbod om de betrokken activiteiten gezamenlijk uit te oefenen in strijd is met het Unierecht.

17 In het bijzonder wordt, volgens Tecno*37, artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 op abstracte en algemene wijze toegepast, hetgeen steeds leidt tot de erkenning van een onverenigbaarheid tussen de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom en elke beoordeling per geval van het risico van een belangenconflict verhindert. Volgens Tecno*37 is een dergelijke onverenigbaarheid in strijd met de rechtspraak van het Hof.

18 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat de Europese Commissie op 19 juli 2018 een inbreukprocedure [INFR(2018)2175] tegen de Italiaanse Republiek heeft ingeleid met betrekking tot de vraag of artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 in overeenstemming is met het Unierecht.

19 In deze procedure heeft de Commissie de Italiaanse Republiek verweten dat verschillende bepalingen van haar nationale recht, waaronder artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89, in strijd zijn met artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123, artikel 59, lid 3, van richtlijn 2005/36 en artikel 49 VWEU, aangezien deze nationale bepaling voorzag in een absolute onverenigbaarheid tussen enerzijds de uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en anderzijds elke publieke of private aanstelling en elke andere zelfstandig of als ondernemer uitgeoefende beroeps- of bedrijfsactiviteit.

20 Deze rechter preciseert dat de Italiaanse autoriteiten, die hebben erkend dat artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 onevenredige gevolgen kon hebben, deze bepaling herhaaldelijk hebben gewijzigd.

21 De verwijzende rechter merkt op dat de inbreukprocedure vervolgens op 29 september 2022 door de Commissie is afgesloten, aangezien artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 niet langer voorziet in een absoluut verbod op de gezamenlijke uitoefening van multidisciplinaire activiteiten.

22 In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af wat de gevolgen van een dergelijke afsluiting zijn voor de verenigbaarheid met het Unierecht van artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89, in de versie die voortvloeit uit de wijziging die na de inbreukprocedure is vastgesteld.

23 Bovendien is deze rechter, om te beginnen, van mening dat wanneer een vastgoedbemiddelaar tegelijkertijd de activiteit van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom uitoefent, zijn onpartijdigheid in het gedrang kan komen. Deze bemiddelaar zou er namelijk toe kunnen worden gebracht om potentiële kopers te leiden naar onroerende goederen die hij beheert, ten nadele van andere vergelijkbare onroerende goederen die hij niet beheert.

24 Voorts is de verwijzende rechter van mening dat artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 tot doel heeft de bescherming van de consument te waarborgen, aangezien deze bepaling het mogelijk maakt elk belangenconflict te vermijden.

25 Voor de beslechting van het bij deze rechter aanhangige geding blijft niettemin twijfel bestaan over de verenigbaarheid van de in deze regeling neergelegde beperkingen met het Unierecht.

26 Daarom heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 5, lid 3, van wet [nr. 39/89], zoals geherformuleerd naar aanleiding van inbreukprocedure nr. 2018/2175, worden geacht thans volledig in overeenstemming te zijn met het [Unierecht], met name gelet op het feit dat die inbreukprocedure is afgesloten?

2) Staan de beginselen en doelstellingen van artikel 59, lid 3, van richtlijn [2005/36], die van artikel 25, lid 1, van richtlijn [2006/123], en meer in het algemeen die van artikel 49 VWEU in de weg aan een regeling als de Italiaanse regeling in artikel 5, lid 3, van wet [nr. 39/89], waarbij de activiteit van vastgoedbemiddelaar en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom als preventieve en algemene regel onverenigbaar worden geacht op grond van het enkele feit dat beide activiteiten gezamenlijk worden uitgeoefend, dat wil zeggen zonder dat de kamers van koophandel een verificatie achteraf hoeven uit te voeren die specifiek betrekking heeft op het voorwerp van de bemiddeling, zonder dat dit wordt gerechtvaardigd door een specifiek genoemde en aantoonbare ‚dwingende reden van algemeen belang', en in ieder geval zonder dat wordt aangetoond dat de vastgestelde algemene onverenigbaarheid evenredig is aan het nagestreefde doel?

3) Kan een vastgoedmakelaar in ieder geval ook werkzaam zijn als beheerder van onroerend goed in mede-eigendom, behalve wanneer hij [in de rol van bemiddelaar] het door hem beheerde gebouw wil verkopen of kopen, aangezien er in dat geval sprake zou zijn van een belangenconflict?"

Prejudiciële vragen

Eerste vraag

27 Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren [arrest van 16 mei 2024, Toplofikatsia Sofia (Begrip woonplaats van de verweerder), C-222/23, EU:C:2024:405, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

28 In die omstandigheden moet de eerste prejudiciële vraag worden geherformuleerd en ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met die vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 258 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de afsluiting door de Commissie van een inbreukprocedure tegen een lidstaat meebrengt dat de nationale regeling die het voorwerp van die procedure vormde, in overeenstemming is met het Unierecht.

29 Dienaangaande zij opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak de beslissing van de Commissie om al dan niet een niet-nakomingsprocedure in te leiden, de uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de Commissie vormt die door het Hof niet aan een rechterlijke toetsing kan worden onderworpen [zie in die zin arrest van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Als hoedster van het Verdrag is de Commissie namelijk bij uitsluiting bevoegd te beslissen, of het opportuun is om een niet-nakomingsprocedure in te leiden. Zij is ook als enige bevoegd om te beslissen of het passend is om de precontentieuze procedure voort te zetten door het verzenden van een met redenen omkleed advies, net zoals zij de mogelijkheid, maar niet de verplichting, heeft om aan het einde van die procedure de zaak bij het Hof aanhangig te maken met het oog op de vaststelling door het Hof van de vermeende niet-nakoming (arrest van 16 juli 2015, Commissie/Bulgarije, C-145/14, EU:C:2015:502, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Dezelfde beoordelingsbevoegdheid kenmerkt dus de vaststelling door de Commissie van het besluit om een dergelijke procedure af te sluiten.

31 Gelet op deze discretionaire beoordelingsbevoegdheid kan het besluit om een inbreukprocedure voort te zetten of af te sluiten niet doorslaggevend zijn voor de beoordeling van de overeenstemming van de nationale regeling met het Unierecht.

32 Dienaangaande heeft het Hof reeds verklaard dat de Commissie niet de bevoegdheid heeft om in het kader van een niet-nakomingsprocedure de rechten en verplichtingen van een lidstaat definitief te bepalen of hem te garanderen dat een bepaalde gedraging verenigbaar is met het Unierecht (zie in die zin arrest van 20 maart 2003, Commissie/Duitsland, C-135/01, EU:C:2003:171, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ingevolge artikel 260, lid 1, VWEU is namelijk alleen het Hof bevoegd om vast te stellen dat een lidstaat een krachtens de Verdragen op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

33 In het licht van de voorgaande overwegingen luidt het antwoord op de eerste vraag dat artikel 258 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de afsluiting door de Commissie van een inbreukprocedure tegen een lidstaat niet meebrengt dat de nationale regeling die het voorwerp van die procedure vormde, in overeenstemming is met het Unierecht.

Tweede en derde vraag

34 Met zijn tweede en derde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 49 VWEU, artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123 en artikel 59, lid 3, van richtlijn 2005/36 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die in het algemeen bepaalt dat de activiteit van vastgoedbemiddeling onverenigbaar is met die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom.

Ontvankelijkheid

35 Wat in de eerste plaats de twijfels van de verwijzende rechter met betrekking tot de uitlegging van artikel 49 VWEU betreft, moet in herinnering worden gebracht dat in de regel de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging niet van toepassing zijn als een situatie zich in al haar aspecten slechts binnen één lidstaat voordoet (zie in die zin arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Wanneer een nationale rechter het Hof ter zake van een situatie die zich in al haar aspecten binnen één lidstaat voordoet, vraagt om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van de bepalingen van het VWEU die betrekking hebben op de fundamentele vrijheden, kan het Hof niet oordelen dat dit verzoek noodzakelijk is voor de beslechting van de bij deze rechterlijke instantie aanhangige zaak als die rechter geen aanwijzingen in die zin heeft verstrekt. De specifieke aspecten waaruit valt op te maken dat er een verband bestaat tussen enerzijds het voorwerp of de omstandigheden van een geding waarvan alle aspecten zich binnen de betrokken lidstaat voordoen en anderzijds artikel 49 VWEU, moeten immers blijken uit de verwijzingsbeslissing (zie in die zin arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Bijgevolg dient de verwijzende rechter, in een situatie die zich in al haar aspecten binnen één lidstaat voordoet, in overeenstemming met de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof duidelijk te maken aan het Hof in welk opzicht het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, een aanknopingspunt heeft met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden waardoor het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil (arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, wordt het hoofdgeding gekenmerkt door elementen die zich alle binnen Italië voordoen. Bovendien geeft de verwijzende rechter niet aan in welk opzicht het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter ervan, een aanknopingspunt heeft met artikel 49 VWEU waardoor het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil.

39 Bijgevolg zijn de tweede en de derde vraag niet-ontvankelijk voor zover zij betrekking hebben op de uitlegging van artikel 49 VWEU.

40 Wat in de tweede plaats de verzochte uitlegging van artikel 59, lid 3, van richtlijn 2005/36 betreft, volgt uit deze bepaling dat de lidstaten moeten onderzoeken of de eisen in hun nationale rechtsorde die met name de uitoefening van een bepaald beroep beperken tot de houders van bepaalde beroepskwalificaties, inclusief het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die de titel toelaat, noch direct noch indirect discriminerend zijn op grond van nationaliteit of verblijfplaats, gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang, en aangepast zijn aan het bereiken van het beoogde doel en niet verder gaan dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

41 In dit verband zij er tevens op gewezen dat deze richtlijn, zoals volgt uit artikel 2, lid 1, ervan, van toepassing is op alle onderdanen van een lidstaat, met inbegrip van beoefenaren van de vrije beroepen, die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereglementeerd beroep willen uitoefenen.

42 Voorts heeft het Hof reeds verklaard dat uit de artikelen 1 en 4 van deze richtlijn blijkt dat het hoofddoel van de onderlinge erkenning erin bestaat om degene die beschikt over een beroepskwalificatie die hem in zijn lidstaat van oorsprong toegang geeft tot een gereglementeerd beroep, in de ontvangende lidstaat toegang te verlenen tot hetzelfde beroep als dat waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong gekwalificeerd is, en om hem in staat te stellen dat beroep in laatstgenoemde lidstaat onder dezelfde voorwaarden uit te oefenen als de eigen onderdanen van deze lidstaat (arrest van 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 In casu wordt niet betwist dat de onderhavige zaak geen betrekking heeft op de erkenning van een in een andere lidstaat dan Italië verkregen beroepskwalificatie.

44 In deze omstandigheden zijn de tweede en de derde prejudiciële vraag ook niet-ontvankelijk voor zover zij betrekking hebben op de uitlegging van artikel 59, lid 3, van richtlijn 2005/36.

45 In de derde plaats betoogt Ierland dat de derde vraag niet-ontvankelijk is voor zover het Hof daarbij om een advies wordt verzocht op basis van feitelijke premissen die niet overeenstemmen met die van het hoofdgeding.

46 Ierland voert in het bijzonder aan dat deze derde vraag weliswaar verwijst naar de activiteit van een *estate agent*, maar dat het hoofdgeding feitelijk betrekking heeft op de activiteit van een *property broker*, een onderscheid dat niet blijkt uit de verwijzingsbeslissing.

47 Bovendien is deze lidstaat van mening dat de derde vraag gebaseerd is op de onjuiste veronderstelling dat er noodzakelijkerwijs een belangenconflict zal ontstaan wanneer een *estate agent* betrokken is bij de aan- of verkoop van een onroerend goed ten aanzien waarvan hij beheerder van onroerend goed in mede-eigendom is, en dat de derde vraag, zoals geformuleerd, dus de grenzen van het hoofdgeding overschrijdt.

48 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie geldt voor vragen over de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, waarvan de juistheid niet ter beoordeling van het Hof staat. Het Hof kan met name slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is [arrest van 8 mei 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Vereniging van rechters), C-53/23, EU:C:2024:388, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

49 Bovendien moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk verwijst naar de gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddelaar en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom, zonder de activiteit van een *property broker* te vermelden.

50 Wat betreft de overwegingen inzake het risico van een belangenconflict als gevolg van de gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom, moet ervan worden uitgegaan dat deze overwegingen betrekking hebben op de grond van de prejudiciële vraag en niet op de ontvankelijkheid ervan (zie in die zin arrest van 18 januari 2024, Lietuvos notarų rūmai e.a., C-128/21, EU:C:2024:49, punt 43).

51 Met betrekking tot het betoog van Ierland dat de derde vraag buiten het kader van het hoofdgeding valt, zij erop gewezen dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend de taak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, is om, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Bijgevolg geldt voor vragen die door nationale rechters worden gesteld een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer blijkt dat de gevraagde uitlegging geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 21 december 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, punt 18).

52 Voorts is het, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren (zie in die zin arrest van 30 januari 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Gelet op het voorgaande kunnen de argumenten van Ierland betreffende de niet-ontvankelijkheid van de derde vraag niet slagen.

54 Uit al het voorgaande volgt dat de tweede en de derde vraag slechts niet-ontvankelijk moeten worden verklaard voor zover zij betrekking hebben op de uitlegging van artikel 49 VWEU en artikel 59, lid 3, van richtlijn 2005/36.

Ten gronde

55 Om te beginnen moet worden nagegaan of artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123 van toepassing is op een zuiver nationale situatie als die in het hoofdgeding.

56 Dienaangaande zij opgemerkt dat ingevolge de eerste alinea van deze bepaling de lidstaten erop toezien dat op dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen ertoe verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken. In de tweede alinea van die bepaling wordt gepreciseerd dat aan de onder a) en b) ervan bedoelde dienstverrichters dergelijke eisen kunnen worden opgelegd onder de in die punten gestelde voorwaarden.

57 Vastgesteld zij dat artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123 niet verwijst naar een grensoverschrijdend element en geen enkele voorwaarde vermeldt met betrekking tot het bestaan van een dergelijk element.

58 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft betoogd, is voor de toepassing van deze bepaling namelijk niet vereist dat er sprake is van een buitenlands element, aangezien de daarin vervatte maatregelen een gemeenschappelijke basis vormen om het vrije verkeer van

diensten te vergemakkelijken teneinde een betere kwaliteit van deze diensten te waarborgen, ongeacht of de dienstverrichter zijn diensten uitsluitend op het grondgebied van zijn lidstaat dan wel ook in andere lidstaten verricht.

59 Dienaangaande heeft het Hof verklaard dat, zoals volgt uit artikel 1, lid 1, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met de overwegingen 2 en 5 ervan, deze richtlijn algemene bepalingen vaststelt die de verwijdering beogen van de beperkingen op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en op het vrije verkeer van diensten tussen deze lidstaten, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt. Voor de volledige verwezenlijking van de interne dienstenmarkt moeten allereerst de belemmeringen worden weggenomen die de dienstverrichters ondervinden om zich te vestigen in de lidstaten, of dat nu is in hun eigen of in een andere lidstaat, en die afbreuk kunnen doen aan hun capaciteit om diensten ten behoeve van ontvangers in de gehele Unie te verrichten (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punten 104 en 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Met het oog op de totstandbrenging van een daadwerkelijke interne dienstenmarkt berust de benadering die de wetgever van de Unie heeft gekozen in richtlijn 2006/123, zoals in overweging 7 ervan valt te lezen, op een algemeen rechtskader bestaande uit een combinatie van diverse maatregelen die een hoge mate van juridische integratie in de Unie moeten waarborgen. Om geen afbreuk te doen aan het nuttig effect van het specifieke rechtskader dat de wetgever van de Unie heeft willen scheppen door richtlijn 2006/123 vast te stellen, moet bijgevolg worden aanvaard dat de draagwijdte van die richtlijn zich in voorkomend geval verder kan uitstrekken dan strikt volgt uit de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten (zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punten 106 en 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Aangezien artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123 kan worden toegepast op een situatie die zich in al haar relevante aspecten binnen één lidstaat voordoet, is het dus in het licht van deze bepaling dat een antwoord moet worden verstrekt aan de verwijzende rechter.

62 Zoals uiteengezet in punt 56 van het onderhavige arrest zien de lidstaten krachtens artikel 25, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn erop toe dat op dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen ertoe verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken.

63 Artikel 25, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2006/123 bepaalt evenwel dat de onder a) en b) ervan bedoelde dienstverrichters onder de aldaar gestelde voorwaarden aan dergelijke eisen kunnen worden onderworpen.

64 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 aldus wordt uitgelegd en toegepast dat het de gezamenlijke uitoefening verbiedt van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom, ongeacht of deze al dan niet worden uitgeoefend met betrekking tot hetzelfde onroerend goed, voor zover het gaat om bedrijfsactiviteiten.

65 Hieruit volgt dat artikel 5, lid 3, van wet nr. 39/89 dergelijke dienstverrichters onderwerpt aan eisen als die van artikel 25, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2006/123.

66 Derhalve moet worden nagegaan of deze eisen in casu kunnen worden aanvaard op grond van artikel 25, lid 1, tweede alinea, onder a), van deze richtlijn.

67 Ook al komt het in laatste instantie aan de nationale rechter toe, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om te bepalen of de bij de nationale regeling opgelegde eisen voldoen aan de bij artikel 25, lid 1, tweede alinea, onder a), van richtlijn 2006/123 gestelde voorwaarden, het Hof is in het kader van een prejudiciële verwijzing op basis van het dossier van het hoofdgeding en van de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen bevoegd om de verwijzende rechter nuttige aanwijzingen te verschaffen die hem in staat stellen het bij hem aanhangige geding te beslechten (zie in die zin arrest van 2 maart 2023, PrivatBank e.a., C-78/21, EU:C:2023:137, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de bemiddelingsactiviteit in Italië een gereglementeerd beroep is. Artikel 25, lid 1, tweede alinea, onder a), van richtlijn 2006/123 bepaalt dat eisen met betrekking tot gereglementeerde beroepen slechts toegestaan zijn voor zover zij gerechtvaardigd zijn om naleving van de beroeps- en gedragsregels, die naargelang van de specifieke kenmerken van elk beroep verschillen, te waarborgen, en voor zover zij nodig zijn om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de beoefenaren van dergelijke beroepen te waarborgen.

69 In dat verband heeft de Italiaanse regering de nadruk gelegd op de doelstellingen van bescherming van de consument en vrijwaring van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van vastgoedbemiddelaars, waarbij deze laatste doelstelling hand in hand gaat met het voorkomen van belangenconflicten.

70 Deze regering is van mening dat zonder een verbod op het gezamenlijk uitoefenen van activiteiten zoals hetwelk in het hoofdgeding aan de orde is, het risico zou bestaan dat eigenaren van onroerende goederen ten aanzien waarvan de beheerder en de vastgoedbemiddelaar een en dezelfde persoon is, ten onrechte worden bevoordeeld. Een dergelijke bemiddelaar die niet aan dat verbod is onderworpen, zou namelijk potentiële kopers kunnen doen kiezen voor onroerende goederen waarvoor hij zelf de functie van beheerder uitoefent.

71 Bovendien betoogt de Italiaanse regering dat het niet mogelijk is om de kamers van koophandel, industrie, ambachten en landbouw de opdracht te geven om voor elke transactie na te gaan dat er geen sprake is van een belangenconflict.

72 Dienaangaande zij erop gewezen dat artikel 25 van richtlijn 2006/123, met inbegrip van de voorwaarden waaraan de aldaar bedoelde eisen zijn onderworpen, deel uitmaakt van hoofdstuk V van deze richtlijn, met als opschrift „Kwaliteit van de diensten”. Het Hof heeft verklaard dat dit hoofdstuk in het algemeen beoogt de belangen van de consumenten te beschermen door de kwaliteit van de diensten van beoefenaren van gereglementeerde beroepen op de interne markt te verbeteren (zie in die zin arrest van 5 april 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punt 28).

73 Bovendien komt diezelfde doelstelling tot uiting in overweging 101 van de richtlijn, volgens welke het nodig en in het belang van de afnemers is, in het bijzonder de consumenten, erop toe te zien dat dienstverrichters multidisciplinaire diensten kunnen aanbieden en dat beperkingen dienaangaande niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit van de gereglementeerde beroepen te waarborgen.

74 Ter verzekering van de bescherming van de consument kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 25, lid 1, tweede alinea, onder a), van richtlijn 2006/123 maatregelen nemen om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de gereglementeerde beroepen te waarborgen.

75 Aangezien een vastgoedbemiddelaar een derde moet zijn ten opzichte van de partijen bij een vastgoedtransactie, blijkt in casu dat het verbod om de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom gezamenlijk uit te oefenen, voor zover het beoogt het risico van belangenconflicten te voorkomen, in beginsel kan worden geacht de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het betrokken gereglementeerde beroep te kunnen waarborgen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

76 Dit gezegd zijnde, mag een algemeen verbod op de gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom, zoals in het hoofdgeding aan de orde is, niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken. In dit verband moet worden nagegaan of andere, minder beperkende maatregelen niet tot hetzelfde resultaat kunnen leiden.

77 In casu kan, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven, weliswaar niet worden uitgesloten dat zich een belangenconflict voordoet, met name wanneer de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom worden uitgeoefend met betrekking tot hetzelfde goed of vergelijkbare goederen, maar een dergelijk risico dient zich niet noodzakelijkerwijs in alle omstandigheden voor te doen, zodat het bestaan van een dergelijk belangenconflict niet kan worden vermoed.

78 Bovendien lijkt het betrokken verbod niet de enige maatregel te zijn die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het gereglementeerde beroep van vastgoedbemiddelaar kan waarborgen. Zoals de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft opgemerkt en zoals de Commissie en Tecno*37 in hun schriftelijke opmerkingen hebben betoogd, kunnen deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid namelijk worden gewaarborgd door maatregelen die minder beperkend zijn voor het vrij verrichten van diensten dan een algemeen verbod op de gezamenlijke uitoefening van beide activiteiten, zoals een verbod op de gezamenlijke uitoefening van activiteiten dat beperkt is tot gevallen waarin het om hetzelfde onroerend goed gaat, en/of specifieke verplichtingen inzake transparantie en informatie over deze gezamenlijke uitoefening, in combinatie met een controle achteraf door de bevoegde beroepskamers.

79 Ten slotte moet worden geoordeeld dat de praktische moeilijkheden waarop de Italiaanse regering zich beroept bij de toepassing van de alternatieven voor het algemene verbod op gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom, en met name de onmogelijkheid om bij elke transactie na te gaan dat er geen sprake is van een belangenconflict bij een eventuele uitoefening van deze activiteiten met betrekking tot hetzelfde onroerend goed, niet onoverkomelijk zijn. Zoals de advocaat-generaal in punt 65 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen de verkoopakten bijvoorbeeld de expliciete verklaring bevatten dat de vastgoedmakelaar, die als bemiddelaar optreedt, niet tegelijkertijd de beheerder van het onroerend goed in mede-eigendom is waartoe het gekochte onroerend goed behoort.

80 Hoe dan ook heeft het Hof verklaard dat dergelijke praktische moeilijkheden niet kunnen rechtvaardigen dat de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen niet worden nageleefd [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Commissie/België (Boekhouders), C-384/18, EU:C:2020:124, punt 58].

81 Bijgevolg blijkt, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, dat een algemeen verbod om de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom gezamenlijk uit te oefenen, zoals in het hoofdgeding aan de orde is, verder gaat dan noodzakelijk en evenredig is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken.

82 In die omstandigheden moet de tweede en de derde vraag in die zin worden beantwoord dat artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die in het algemeen voorziet in de onverenigbaarheid van de gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom.

Kosten

83 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 258 VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

de afsluiting door de Europese Commissie van een inbreukprocedure tegen een lidstaat niet meebrengt dat de nationale regeling die het voorwerp van die procedure vormde, in overeenstemming is met het Unierecht.

2) Artikel 25, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich verzet tegen een nationale regeling die in het algemeen voorziet in de onverenigbaarheid van de gezamenlijke uitoefening van de activiteit van vastgoedbemiddeling en die van beheerder van onroerend goed in mede-eigendom.

ondertekeningen