

Kohtuasi C-242/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

18. aprill 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

11. aprill 2023

Apellant:

Tecno*37

Vastutajad:

Ministero dello Sviluppo Economico

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna

Vaidluse ese

Apellatsioonkaebus, mille on esitanud äriühing, kes oli kaebaja juba esimeses kohtuastmes, Amministrativo Regionale (TAR) per l'Emilia Romagna (Emilia Romagna maakonna halduskohus) kohtuotsuse peale, millega viimane jättis rahuldamata tema kaebuse, milles ta palus tühistada teatava hulga haldusotsuseid, millega oli tal kehtivate Itaalia õigusaktide alusel keelatud jätkata oma kinnisvara vahendamise tegevust, sest see ei sobi kokku tema ühistute halduri tegevusega.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Selle hindamine, kas seaduse nr 39/1989 artikli 5 lõige 3, mille kohaselt kinnisvara vahendamise ja ühistute halduri tegevus on omavahel vastuolus, on kooskõlas ELTL artikliga 49, direktiivi 2005/36/EÜ artikli 59 lõikega 3 ning direktiivi 2006/123/EÜ artikli 25 lõikega 1

Konkreetselt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus ELTL artikli 267 alusel, i) kas liidu õigusega on kooskõlas põhikohtuasjas käsitletavad riigisisesed õigusnormid praegu kehtivas redaktsioonis, mille järgi tuleb vastuolu kinnisvaramaakleri tegevuse ja ühistute halduri tegevuse vahel mõista nii, et see on suhteline ning piirdub ettevõtlustegevustega; ii) kas direktiivi 2005/36/EL artikliga 59, direktiivi 2006/123/EÜ artikli 25 lõikega 1 ja üldisemalt ELTL artikliga 49 on vastuolus niisugused õigusnormid nagu seaduse nr 39/1989 artikli 5 lõige 3, milles on nähtud ennetavalt ja üldiselt ette, et kinnisvara vahendamise tegevus ja ühistute halduri tegevus on omavahel vastuolus, ilma et seda õigustaks ülekaalukas üldine huvi või ilma et tõendataks niisuguse üldise vastuolu proportsionaalsust taotletava eesmärgiga; iii) kas kinnisvaramaakler võib siiski tegutseda ka ühistute haldurina, v.a juhul kui niisugune tegevus puudutab tema hallatavat hoonet, võttes arvesse asjaolu, et sellisel juhul eksisteerib huvide konflikt.

Eelotsuse küsimused

A. Kas seaduse nr 39/1989 artikli 5 lõiget 3 niisugusena, nagu see on ümber sõnastatud rikkumismenetluse nr 2018/2175 tulemusena, tuleb praegu käsitada nii, et see on täielikult kooskõlas [liidu] õigusega eelkõige seetõttu, et see rikkumismenetlus lõpetati.

B. Kas direktiivi 2005/36/EÜ (muudetud direktiiviga 2013/55/[EL]) artikli 59 lõike 3 ning üldisemalt ELTL artikli 49 põhimõtete ja eesmärkidega on vastuolus niisugused õigusnormid nagu Itaalia õigusnormid, milles on seaduse nr 39/1989 artikli 5 lõikes 3 sätestatud ennetavalt ja üldiselt, et kinnisvara vahendamise tegevus ja ühistute halduri tegevus on omavahel vastuolus, kusjuures ainus eeltingimus on see, et nende kahe tegevusega tegeldakse samaaegselt, ning ilma et Camere di Commercio (kaubanduskojad) peaksid midagi tagantjärele kontrollima konkreetselt seoses toimuva vahendamise esemega, ja ilma, et seda õigustaks „ülekaalukas üldine huvi“, mis on konkreetselt tuvastatud ja tõendatud, või igal juhul ilma, et tõendataks ettenähtud üldise vastuolu proportsionaalsust taotletava eesmärgiga?

C. Kas kinnisvaramaakler võib siiski tegutseda ka ühistute haldurina, v.a juhul kui ta soovib müüa/osta hoonet, mida ta haldab, sest sel juhul esineb huvide konflikt?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artikkel 49

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta: artikli 59 lõige 3

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul: artikli 25 lõige 1 ja artikli 4 lõige 8

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega [Brüssel, 10.1.2017, COM(2016) 820 final; {SWD(2016) 436 final}]

Euroopa Kohtu praktika

Euroopa Kohtu otsused: 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, [C-384/18]; EU:C:2020:124, punktid 48, 52, 55 ja 57; 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 74; 28. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal, C-398/14, EU:C:2016:61, punkt 48; 24. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-433/15, EU:C:2018:31, punkt 44.

Viidatud riigisisised õigusnormid

Seadus nr 39/1989: artikli 5 lõige 3

Õigusnormi esialgne sõnastus:

„3. Vahendustegevusega tegelemine on vastuolus:

- a) ükskõik missuguse avalik-õigusliku või eraõigusliku ametitegevusega, v.a ametitegevus ettevõtjate või äriühingute juures, kelle tegevusala on vahendustegevus;
- b) kandmisega muudesse kvalifitseeritud kutsealaesindajate nimekirjadesse, kutseühenduste liikmete hulka, loeteludesse või registritesse jms;
- c) äritegevusega enda nimel, mis on seotud seda liiki vahendustegevusega, millega kavatsetakse tegelda.“

Sõnastus pärast reformi, mis viidi läbi selle rikkumismenetluse tulemusena, mille Euroopa Komisjon oli Itaalia suhtes algatanud 19. juulil 2018 (2018/2175), seadusega nr 37/2019, millega kehtestatakse sätted, et täita kohustusi, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Liitu – Euroopa seadus 2018 (legge 37/2019, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018):

Artikkel 2. Sätted, mis käsitlevad äriagendi elukutset vahendustegevuse alal:

„3. Vahendustegevusega tegelemine on vastuolus ettevõtlustegevusega, mis seisneb samasse kaubakategooriasse kuuluvate kaupade tootmises, müügis, esindamises ja edendamises, mille puhul tegeldakse vahendustegevusega, ning töötamisega avalik-õigusliku või eraõigusliku üksuse töötajana või panga, finants- või kindlustusasutuse töötajana, v.a vahendustevõtjad, või tegutsemisega intellektuaalsetel kutsealadel, mis on seotud sama

kaubakategooriaga, mille puhul kavatsetakse tegelda vahendustegevusega, ja mis on igal juhul huvide konflikti olukorras.“

Sõnastus pärast veel üht reformi, mis viidi läbi sama rikkumismenetluse tulemusena seadusega nr 238/2021, millega kehtestatakse sätted, et täita kohustusi, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Liitu – Euroopa seadus 2019–2020 (legge 238/2021, Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2019-2020):

Artikkel 4. Sätted, mis käsitlevad koostööd kutsekvalifikatsioonide tunnustamise abikeskustega:

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

Praegu kehtib õigusnormi tekst, mis tuleneb seadusest nr 118/2022, millega lisati lõige 3-bis:

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

3-bis. Erandina lõikest 3 on kinnisvaramaaklerina tegutsemine kooskõlas niisuguste ettevõtjate töötajana töötamise või kaastöötajana tegutsemisega, kes tegelevad laenuvahendusega, mida reguleerivad 1. septembri 1993. aasta seadusandliku dekreediga nr 385 kehtestatud pangandus- ja laenuseadustiku [testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385] artiklid 128-sexies jj. Laenuvahendusega tegelemist reguleerivad edasi selle sektori regulatsioon ja vastavad kontrollid.“

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Pärast vastava teate saamist palus Direttore della Divisione Generale per la concorrenza del MISE (Ministero per lo sviluppo economico) (majandusarengu ministeeriumi konkurentsi peadirektoraadi direktor) 17. märtsil 2020 Bologna CCIAA-l (Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura) (kaubandus-, tööstus-, käsitöö- ja põllumajanduskoda) tegutseda olukorras, kus apellandi ettevõtja Tecno*37 tegevus võib olla vastuolus ja/või huvide konflikti olukorras, sest korraga tegeldakse kinnisvara vahendamise tegevusega ja ollakse ühistute haldur. Pädev asutus algatas seadusega nr 37/2019 ajakohastatud seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3 alusel kontrollimise. Tecno*37-l paluti konkreetselt täpsustada ettevõtluse või siis ühistute haldamise tegevuse laadi.
- 2 Vastavate haldusmeetmete tulemusena saadi teada, et Tecno*37 haldas 39 ühistut ning et sellest saadav tulu ületas selgelt tulu vahendustegevusest. Tuvastati, et samaaegselt tegeldi kahe tegevusalaga ning et esines seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3 praegu kehtivas redaktsioonis kirjeldatud vastuolu. Halduri tegevus osutus kutsetegevuseks, mitte tegevuseks, millega tegeldakse vahetevahel ja juhuslikult, st tüüpiliseks ettevõtluseks (võttes arvesse kulutõhususe ja korralduse ning järjepidevuse nõudeid), ning sellega tegeles kolme töötajaga individuaalne ettevõtja ja veel üks üksus. Seda arvestades kandis CCIAA ühistute halduri individuaalse ettevõtja REAsse (halduslik majandusregister) ning keelas kinnisvaravahendusega tegelemise ja tegi sellega seoses REAsse tegevuse lõpetamise märke.
- 3 Tecno*37 vaidlustas vastavad otsused TARs (maakonna halduskohus), kes jättis kaebuse kohtuotsusega nr 7/2022 rahuldamata.
- 4 Konkreetselt leidis see kohus, et: i) Agenzia della Entrate (maksuamet) kaudu tuvastatust ilmnes, et Tecno*37 tegeles halduri tegevusega ettevõtluse vormis ning et saadav tulu oli palju suurem kui kinnisvara vahendamisest saadav tulu; ii) seaduse nr 39/89 artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et välditaks tegelikku huvide konflikti asjaomaste olukordade kontrollimisega igal üksikul juhul eraldi, sest individuaalse vastuolu tuvastamist abstraktselt ja absoluutselt ei saa lubada; iii) sellest vaatevinklist on CCIAA tegevus kontrollimismenetluses korrektne ja järeldused, millele jõuti, tunduvad veenvad. Vastuolu kutsub esile eelkõige ühistute haldurina tegutsemise tegevusest –, millega tegeldakse peamiselt ja ettevõtjana teatava struktuuri ja inimressursside abil, – saadavate tulude suurus. Seega on olemas risk, et hallatavaid kinnisvaraüksusi soodustatakse põhjendamatult võrreldes teiste olemasolevate kinnisvaraüksustega, mille tulemuseks on see, et rikutakse nõudeid, et vahendaja peab olema erapooletu kolmas isik, kelle ülesandeks on aidata kaasa tehingu tegemisele. Nende hoonete – kusjuures igaihes on hulk kortereid – suur arv, mille puhul täidab apellant halduri ametikohustusi, võib nimelt takistada – kui samaaegselt tegeldakse vahendustegevusega – seda, et klientide huvides valitakse rahulikult ja erapooletult välja sobivad pakkumised.

- 5 Tecno*37 esitas TAR (maakonna maakohus) kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Poolte peamised argumendid põhikohtuasjas

- 6 Esimeses kohtuastmes esitatud kaebust põhjendati konkreetselt ja mis puudutab huvisid, järgmiste põhjendustega:

põhiseaduse artiklite 3, 41, 97 ja 117, seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3, seaduse nr 241/90 artiklite 1, 3 ja 6, ELTL artikli 4 lõike 3 ja artikli 47 ning direktiividest 2005/36 ja 2006/123 tuleneva diskrimineerimiskeelu ning kutsealal tegutsema või teenuste osutamisega tegelema hakkamise nõuete proportsionaalsuse ja sobivuse põhimõtte rikkumine; võimu kuritarvitamine oletatava, ülekaalukat üldist huvi kätkeva huvide konflikti uurimata ja põhjendamata jätmise tõttu; proportsionaalsuse puudumine.

- 7 Konkreetselt tõlgendati seaduse nr 39/89 artikli 5 lõiget 3 apellandi väitel nii, et need kaks tegevust on abstraktselt ja absoluutselt teineteisega vastuolus, mis ei ole kooskõlas liidu õiguse põhimõtetele vastava õige lähenemisega, mille kohaselt tuleb läbi viia juhtumipõhine uurimine, kas konkreetselt eksisteerib huvide konflikti olukord.

- 8 Apellatsioonkaebus, mille Tecno*37 TAR kohtuotsuse peale esitas, rajanes järgnevalt esitatud väidetele.

- 9 Apellatsioonkaebuse esimese väitega esitab apellant uuesti esimeses kohtuastmes esitatud väited. Konkreetselt kinnitab ta, et rikutud on ELTL artikli 4 lõiget 3 ja ELTL artiklit 47 ning niisuguseid liidu õiguse põhimõtteid nagu direktiividest 2005/36 ja 2006/123 tulenev diskrimineerimiskeelu ning kutsealal tegutsema või teenuste osutamisega tegelema hakkamise nõuete proportsionaalsuse ja sobivuse põhimõtte; on kuritarvitatud võimu, sest ei uuritud ega põhjendatud huvide konflikti olemasolu, mis võib Euroopa Liidu direktiivide kohaselt kujutada endast niisugust ülekaalukat üldist huvi, mille tõttu on väidetav vastuolu kinnisvaramaakleri ja ühistute halduri tegevuse vahel proportsionaalne.

- 10 Apellatsioonkaebuse esimese väite raames kinnitab apellant konkreetselt, et TAR kohaldas seaduse nr 39/89 artikli 5 lõiget 3 kui „ohunormi“, milles on ette nähtud abstraktne ja üldine vastuolu, võttes arvesse ainult piiripealset juhtumit, mil kinnisvara halduri ja maakleri ülesanded kattuvad sama kinnisvara puhul, ehkki käsitletaval juhtumil ei esine niisugust olukorda. See kohus oleks pidanud vastupidi nõustuma, et vaidlustatud meetmed on põhimõtteliselt õigusvastased, sest need võeti eeldusel, et õigusnormi tuleb kohaldada nii, et vastuolu laiendatakse üldiselt ja vahet tegemata kõikidele juhtumitele, mil nende kahe tegevusega tegeldakse samaaegselt, ilma et üldse oleks tarvis kontrollida vastavate vahendustegevuste eset.

- 11 TAR (maakonna halduskohus) on ka pidanud võimalikuks seaduse nr 39/89 artikli 5 tõlgendust, mille kohaselt tuleneb vastuolo nende kahe tegevuse, st kinnisvara vahendamise ja ühistute haldamise tegevuse vahel üksnes sellest, kui tuvastatakse nendega tegelemine samaaegselt ettevõtlustegevusena, kui hallatavate kinnisvaraüksuste suur arv kujutab endast potentsiaalset huvide konflikti ohtu kinnisvaramaakleri ühe kliendi kahjuks. Tegemist on siiski tõlgendusega, mis on otseses vastuolus põhimõtetega, mille Euroopa Kohus määras kindlaks oma 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsuses nr 384. Seoses seaduse nr 39/89 artikli 5 lõike 3 järgimisega ei ole liidu õigusega kooskõlas oleva tõlgenduse kohaselt oluline mitte kontrollida vahendatavate kinnisasjade või hallatavate ühistute absoluutset arvu (nagu tegi ekslikult Bologna CCIAA, lähtudes MISE tõlgendusest, et kvalifitseerida tegevus ettevõtlustegevuseks), vaid tuvastada konkreetselt, kas need kaks tegevust kattuvad või mitte sama kinnisvara puhul.
- 12 Otsuse tegemisel ei ole asjakohane ega puutu asjasse see, kas apellandi vahendustegevus on väidetavalt ettevõtlustegevus, nagu järeldab CCIAA maksuametilt saadud tuluandmetest ning mida esimese astme kohus peab tõesti sobivaks teguriks, mis võimaldab tuvastada konkreetse huvide konflikti juhtumi. Sellel, kas kinnisvara vahendamise tegevus on ettevõtlustegevus või mitte, ei saa nimelt iseenesest olla mingit kindlaksmääratud õiguslikku tähtsust. Tegemist on asjaoluga, mis ei puutu asjasse selle tuvastamisel, kas esineb avalik huvi, mis võib kujutada endast ülekaalukast üldisest huvist tulenevat põhjust (vt Euroopa Kohtu 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsuse nr 384 punkt 48), mis võib õigustada seda, et kehtestatakse üldine keeld tegutseda mitmel tegevusalal.
- 13 Apellatsioonkaebuse teise väitega kinnitatakse taas muu hulgas, et on rikutud diskrimineerimiskeelu ning karistuste proportsionaalsuse, astmelisuse ja sobivuse põhimõtet.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 14 Kui kinnisvaramaakler tegutseb samaaegselt ühistute haldurina, võib tekkida oht, et hallatavaid kinnisvaraüksusi soodustatakse põhjendamatult võrreldes teiste kinnisvaraüksustega, mille tagajärg on see, et vahendaja ei ole enam erapooletu, nagu peab. Kutsealal tegutseja, kes haldab suurt hulka ühistuid, võib nimelt kalduda suunama potentsiaalseid ostjaid ruumide juurde, mis asuvad tema hallatavates kinnisvarades, jättes nii kõrvale muud eluasemevõimalused, mis on sama huvipakkuvad.
- 15 Teisalt tarbija seisukohast võib see olla ka soodsam, kui on ainult üks kutsealal tegutseja, kes abistab ostjat nii ostu sooritamisel kui ka hilisemas, kinnisasja haldamise etapis, sest tegelikult võib olla palju süsteeme vastuoludest kõrvale hiilimiseks (sugulussidemed jms), mille tulemusena on kutsealal tegutsejaid ja seega kulusid lõppkasutajale topelt.

- 16 Seaduse nr 39/1989 artikli 5 lõikes 3 sätestatud uus regulatsioon tagab tarbijakaitse seeläbi, et selles on ette nähtud tingimus, millega välditakse igasugust tegelikku huvide konflikti vahendaja ja selle vahendamise eseme vahel. Vastuolu muutub nimelt suhteliseks; keelatud olla samaaegselt vahendaja (kes on tsiviilseadustiku (codice civile) määratluse kohaselt isik, kes seisab mõlemale tehinguosalisele võrdselt lähedal) ja tehinguosaline (sisuliselt kui vahendustegevuse esemeks olevate kaupade või teenuste tootja või turustaja ehk vormiliselt nende kaupade maakler või esindaja). Igatahes on vastuolu piiratud ettevõtlustegevusega, mitte millegi enamaga – nagu selle õigusnormi kohaselt, mida käsitleb rikkumismenetlus, –, millega siiski tegeldakse kutsetegevusena või isegi töötajana.
- 17 Taotletav tõlgendus on vajalik järgmistel põhjustel:
- apellant on tuginenud liidu õiguses tunnustatud subjektiivsete olukordade kaitsele ning on väitnud, et on rikutud liidu õiguses sätestatud põhimõtteid ja õigusi;
 - Euroopa Kohtul on ainupädevus tõlgendada liidu õigust ja seetõttu üksikute liikmesriikide riigisiseste õigusnormide vastavust liidu õigusele;
 - eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes välistab küll, et on täidetud tingimused, mille korral võib vaidlustatud riigisiseseid õigusnormid vahetult kohaldamata jätta, on seisukohal, et eksisteerib tõlgendamisküsimus, mis käsitleb täpset tõlgendamisruumi, mida tuleb tunnustada liidu õigusaktide puhul, ning seega riigisisese õigusnormi vastavust nendele;
 - küsimus on vaidluse lahendamisel asjakohane ja otsustava tähtsusega ning Euroopa Kohus ei ole seda otseselt tõlgendanud;
 - eelotsusetaotluse esitanud kohus on viimase astme kohus ning apellant on konkreetselt taotlenud, et esitataks eelotsusetaotlus.