

C-242/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. április 18.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. április 11.

Felülvizsgálatot kérelmező fél:

Tecno*37

Ellenérdekű felek:

Ministero dello Sviluppo Economico

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di
Bologna

Az alapeljárás tárgya

Felülvizsgálat iránti kérelem, amelyet az elsőfokú eljárásban korábban felperesként eljáró társaság terjesztett elő a Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per l'Emilia Romagna (Emilia Romagna tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország; a továbbiakban: TAR) azon ítélete ellen, amellyel az elutasította egy sor olyan közigazgatási határozat megsemmisítése iránti keresetét, amelyek révén megtiltották számára az ingatlanközvetítési tevékenysége folytatását amiatt, hogy az összeférhetetlen a társasházkezelői tevékenységével.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A legge 39/1989 (39/1989 törvény) ingatlanközvetítési tevékenység és társasházkezelői tevékenység közötti összeegyeztethetlenséget rögzítő 5. cikke 3. bekezdése EUMSZ 49. cikknek, a 2005/36/EK irányelv 59. cikke

(3) bekezdésének, valamint a 2006/123/EK irányelv 4. cikke (8) bekezdésének és 25. cikke (1) bekezdésének való megfelelésének értékelése.

A kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján konkrétan arra vár választ, hogy i. összeegyeztethető-e az uniós joggal az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozásnak a jelenleg hatályos változata, amelynek alapján úgy kell érteni, hogy az ingatlanközvetítési tevékenység és a társasházkezelői tevékenység közötti összeegyeztethetlenség viszonylagos és a vállalkozási tevékenységekre korlátozódik; ii. ellentétes-e a 2005/36/EK irányelv 59. cikkével, a 2006/123/EK irányelv 25. cikkének (1) bekezdésével és általánosabban véve az EUMSZ 49. cikkel a 39/1989 törvény 5. cikkének 3. bekezdésében szereplőhöz hasonló olyan szabályozás, amely előzetesen és általánosságban, anélkül rögzíti az ingatlanközvetítési tevékenység és a társasházkezelői tevékenység közötti összeegyeztethetlenséget, hogy azt közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztaná alá, vagy hogy bizonyítást nyerne ezen általános összeegyeztethetlenség követett céllal való arányossága; iii. folytathatja-e az ingatlanközvetítő egyébként a társasházkezelői tevékenységét is, kivéve ha e tevékenység az általa kezelt épületre vonatkozik, mivel ez utóbbi esetben összeférhetlenség valósulna meg.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A) Úgy kell-e érteni, hogy a 39/1989 törvény 2018/2175. sz. kötelezettségszegési eljárást követően átfogalmazott 5. cikkének 3. bekezdése – különösen a kötelezettségszegési eljárás megszüntetése miatt – jelenleg teljeskörűen megfelel az [uniós] jognak?

B) Ellentétes-e a (2013/55/EU irányelv által módosított) 2005/36/EK irányelv 59. cikkének (3) bekezdésében, valamint a 2006/123/EK irányelv 25. cikkének (1) bekezdésében és általánosabban véve az EUMSZ 49. cikkben foglalt elvekkel és célokkal a 39/1989 törvény 5. cikkének 3. bekezdésében szereplő olasz szabályozáshoz hasonló olyan szabályozás, amely előzetesen és általánosságban, pusztán már a két tevékenység együttes gyakorlását feltételezve rögzíti az ingatlanközvetítési tevékenység és a társasházkezelői tevékenység összeegyeztethetlenségét, így a kereskedelmi kamaráknak konkrétan a végzett közvetítések tárgyát illetően nem kell utólagos vizsgálatot végezniük, és azt nem támasztja alá konkrétan meghatározott és bizonyított „közérdeken alapuló kényszerítő indok” vagy az előírt általános összeegyeztethetlenség követett céllal való arányossága nem nyer bizonyítást?

C) Végezheti-e az ingatlanközvetítő egyébként a társasházkezelői tevékenységét is, kivéve ha az általa kezelt épületet próbálja értékesíteni/megvásárolni, mivel ilyen esetben összeférhetlenség valósulna meg?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ 49. cikk.

A szakmai képzések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 59. cikkének (3) bekezdése.

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 25. cikkének (1) bekezdése és 4. cikkének (8) bekezdése.

A szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó reformajánlásokról az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett bizottsági közlemény (Brüsszel, 2017.01.10. COM(2016) 820 final; [SWD(2016) 436 final])

A Bíróság ítélkezési gyakorlata

A Bíróság 2020. február 27-i Bizottság kontra Belgium ítélete (C-384/18, EU:C:2020:124, 48., 52., 55. és 57. pontja); 2019. július 4-i Bizottság kontra Németország ítélete (C-377/17, EU:C:2019:562, 74. pont); 2016. január 28-i Bizottság kontra Portugália ítélete (C-398/14, EU:C:2016:61, 48. pont); 2018. január 24-i Bizottság kontra Olaszország ítélete (C-433/15, EU:C:2018:31, 44. pont).

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A 39/1989 törvény 5. cikkének 3. bekezdése.

A szabály eredeti szövege:

„3. A közvetítési tevékenység végzése összeegyeztethetetlen:

- a) mindennemű állami vagy magánfoglalkoztatással, kivéve az olyan vállalkozásoknál vagy társaságoknál történő foglalkoztatást, amelynek célja a közvetítői tevékenység végzése;
- b) a más jegyzékekbe, lajstromokba, listákra, nyilvántartásokba és hasonlóba történő bejegyzéssel;
- c) a végezni kívánt közvetítés típusával kapcsolatos kereskedelem önálló folytatásával.”

Az Európai Bizottság által Olaszországgal szemben 2018. július 19-én indított (2018/2175) kötelezettségzegési eljárást követően a legge 37/2019, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018 (Olaszországnak az Európai Unióbeli tagságából eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos intézkedésekről szóló

37/2019 törvény – 2018. évi európai törvény) révén *bevezetett reformot követő szöveg*:

2. cikk: A közvetítői szakmára vonatkozó rendelkezések:

„3. A közvetítési tevékenységgel összeegyeztethetetlen az annak végzésével érintett termékterülethez tartozó javak gyártása, értékesítése, képvisellete vagy népszerűsítése, valamint a közvetítői tevékenység végzésével érintett termékterülethez tartozó, – a közvetítő vállalkozások kivételével – állami vagy magánszervezet alkalmazottjaként vagy banklétesítmény, pénzügyi intézmény, illetve biztosító intézmény alkalmazottjaként folytatott tevékenység vagy szellemi foglalkozások és azok egyébként összeférhetlenségi helyzetekben történő folytatása.”

Ugyanazt a kötelezettségszegési eljárást követően a legge 238/2021, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019–2020 (Olaszországnak az Európai Unióbeli tagságából eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos intézkedésekről szóló 238/2021 törvény – 2019–2020. évi európai törvény) révén bevezetett további reformot követő szöveg:

4. cikk A szakmai képesítések elismeréséhez segítséget nyújtó központokkal való együttműködéssel kapcsolatos rendelkezések

„3. A közvetítési tevékenységgel összeegyeztethetetlen az annak végzésével érintett termékterülethez tartozó javak gyártása, értékesítése, képvisellete vagy népszerűsítése, illetve az ilyen vállalkozás alkalmazottjának minősége, valamint a közvetítési tevékenység végzésével érintett termékterülethez tartozó, állami szervezet alkalmazottjaként vagy a 2010. március 26-i 59. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 4. cikkében meghatározott pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások alkalmazottjaként vagy munkatársaként végzett tevékenység, illetve a szellemi foglalkozások és azok egyébként összeférhetlenségi helyzetekben történő folytatása.”

A szabály jelenleg hatályos szövege a 3-bis. bekezdést hozzáfűző legge 118/2022 (118/2022 törvény) elfogadását követő szöveg:

„3. A közvetítési tevékenységgel összeegyeztethetetlen az annak végzésével érintett termékterülethez tartozó javak gyártása, értékesítése, képvisellete vagy népszerűsítése, illetve az ilyen vállalkozás alkalmazottjának minősége, valamint a közvetítési tevékenység végzésével érintett termékterülethez tartozó, állami szervezet alkalmazottjaként vagy a 2010. március 26-i 59. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 4. cikkében meghatározott pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások alkalmazottjaként vagy munkatársaként végzett tevékenység, illetve szellemi foglalkozások és azok egyébként összeférhetlenségi helyzetekben történő folytatása.

3-bis. A 3. bekezdésben foglaltaktól eltérően az ingatlanközvetítői tevékenység folytatásával összeegyeztethető a bankokról és a hitelintézetekről szóló törvényi rendelkezések egységes szövegéről szóló decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (1993. szeptember 1-jei 385.sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 128-*sexies*. és azt követő cikkeiben szabályozott hitelközvetítési tevékenységet végző vállalkozások alkalmazottjának vagy munkatársának tevékenysége. A hitelközvetítési tevékenység végzése továbbra is az ágazati szabályozás és az ahhoz kapcsolódó ellenőrzések hatálya alá tartozik.”

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A Direttore della Divisione Generale per la concorrenza del MISE (Ministero per lo sviluppo economico) (gazdaságfejlesztési minisztérium [a továbbiakban: MISE] versenyügyi főosztályának vezetője, Olaszország) egy bejelentés kézhezvételét követően 2020. március 17-én felszólította a CCIAA (Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura) di Bolognát (bolognai kereskedelmi, ipari, kézműipari és mezőgazdasági kamara, Olaszország; a továbbiakban: CCIAA), hogy avatkozzon be a felperes Tecno*37 vállalkozás – közvetítési tevékenység társasházkezelési tevékenységgel egyidejű végzése miatt – potenciálisan összeegyeztethetetlen és/vagy összeférhetetlen helyzetébe. A hatáskörrel rendelkező hatóság a 39/89 törvény 37/2019 törvény révén megújított 5. cikkének 3. bekezdése alapján vizsgálatot indított. A Tecno*37 társaságot konkrétan annak tisztázására hívta fel, hogy vállalkozási jellegű-e az általa végzett ingatlankezelői tevékenység.
- 2 Az ehhez kapcsolódó közigazgatási határozatokból kitűnt, hogy a Tecno*37 39 társasházat kezel, és hogy az abból származó jövedelem egyértelműen meghaladja a közvetítési tevékenységből származó jövedelmet. Bizonyítást nyert, hogy egyidejűleg mindkét tevékenységet végzi, és hogy a 39/89 törvény jelenleg hatályos változata 5. cikkének 3. bekezdése szerinti összeegyeztethetlenség helyzete áll fenn. A végzett ingatlankezelési tevékenység szakmai jellegű tevékenységnek és nem rendszertelen és alkalmi jellegű tevékenységnek, vagyis (a gazdaságosság és szervezettség, valamint a folytatólagosság követelményei révén) jellemzően vállalkozási tevékenységnek bizonyult, mivel az egyéni vállalkozás 3 alkalmazottal és egy további egységgel működött. A CCIAA viszont a társasházkezelő egyéni vállalkozást felvette a REA-ba (gazdasági és közigazgatási nyilvántartás), és a megszüntetés REA-ba történő bejegyzése mellett megtiltotta az ingatlanközvetítési tevékenység folytatását.
- 3 A Tecno*37 ezeket a határozatokat megtámadta a TAR előtt, amely 7/2022. sz. ítéletével elutasította a keresetet.
- 4 A TAR konkrétan úgy ítélte meg, hogy i. az Agenzia della Entrate (adóhatóság, Olaszország) által végzett vizsgálatokból kitűnik, hogy a Tecno*37 a társasházkezelői tevékenységet vállalkozási formában végezte, és hogy az abból származó jövedelem jóval meghaladta az ingatlanközvetítési tevékenységből

származó jövedelmet; ii. a 39/89 törvény 5. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az érintett helyzetek esetenkénti ellenőrzése révén el kell kerülni a tényleges összeférhetetlenséget, mivel nem fogadható el elvont értelemben vett vagy teljes körű összeegyeztethetlenség megállapítása, iii. ebből a szempontból a CCIAA által a vizsgálati eljárás keretében végzett cselekmény helyénvalónak minősül, és a levont következtetések meggyőzőnek tűnnek. Az összeegyeztethetlenséget mindenekelőtt a túlnyomórészt és vállalkozási formában, az annak célját szolgáló szervezet és humánerőforrások révén végzett társasházkezelői tevékenységből származó bevételek nagysága idézi elő. Fennáll tehát annak a kockázata, hogy a kezelt önálló rendeltetési egységek indokolatlan előnyt élveznek a többi rendelkezésre álló rendeltetési egységhez képest, következésképpen sérül az üzlet megkötésének elősegítésével foglalkozó közvetítőre jellemző, harmadik személy minőség és pártatlanság követelménye. Ugyanis a közvetítési tevékenység párhuzamos folytatása esetén az egyenként több lakásból álló, a felperes által kezelt épületek nagy száma megakadályozhatja az ügyfelek javát szolgáló, megfelelő ajánlatok kiválasztásának békességét és pártatlanságát.

- 5 A Tecno*37 a TAR ítélete ellen felülvizsgálat iránti kérelmet terjesztett a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország), a kérdést előterjesztő bíróság elé.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 6 A Tecno*37 az elsőfokú kereset alátámasztása céljából – a jelen ügy szempontjából releváns mértékben – konkrétan az alábbi indokokat fogalmazta meg:

a Costituzione (alkotmány) 3., 41., 97. és 117. cikkének, a 39/89 törvény 5. cikke 3. bekezdésének, a 241/90 törvény 1., 3. és 6. cikkének, az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésének és az EUMSZ 47. cikknek, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság és a szakmákhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos követelmények megfelelése 2005/36 irányelvből és a 2006/123 irányelvből eredő elveinek megsértése, a közérdeken alapuló kényszerítő indokot magában foglaló vélelmezett összeférhetlenségre vonatkozó vizsgálat és indokolás hiányából eredő hatáskör-túllépés, az arányosság hiánya.

- 7 A felperes álláspontja szerint konkrétan a 39/89 törvény 5. cikkének 3. bekezdését a helyes és az uniós jogelveknek megfelelő megközelítéssel ellentétben – amelynek értelmében az összeférhetlenségi helyzet konkrét ügyben történő fennállását esetről esetre kellene megvizsgálni – úgy értelmezték, hogy a két tevékenység elvont értelemben és teljes egészében összeegyeztethetetlen egymással.
- 8 A Tecno*37 által a TAR ítélete ellen előterjesztett, felülvizsgálat iránti kérelem az alábbiakban ismertetett jogalapokon alapult.
- 9 A felülvizsgálatot kérelmező fél az első fellebbezési jogalappal megismétli az első fokon felhozott jogalapokat. Konkrétan utal az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésének

és az EUMSZ 47. cikknek, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság, valamint a szakmákhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos követelmények megfelelése 2005/36 irányelvből és a 2006/123 irányelvből eredő elveinek megsértésére, az uniós irányelvek értelmében az ingatlanközvetítő és a társasházkezelő közötti állítólagos összeegyeztethetlenséget arányossá tevő, közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősülő összeférhetlenség állítólagos fennállásával kapcsolatos vizsgálat és indoklás hiánya révén megvalósított hatáskör-túllépésre.

- 10 A felülvizsgálatot kérelmező fél az első fellebbezési jogalap keretében konkrétan előadja, hogy a TAR a 39/89 törvény 5. cikkének 3. bekezdését mint elvont és általános összeegyeztethetlenséget előre jelző „veszélyes szabályt” úgy alkalmazta, hogy kizárólag azt a határesetet vette figyelembe, amelyben a közvetítő az ingatlankezelői funkciókat ugyanazon ingatlan közvetítésére irányuló funkciókkal egyidejűleg végzi, ez azonban a jelen ügy szempontjából nem bír relevanciával. Ezzel szemben a TAR-nak el kellett volna ismernie, hogy a megtámadott határozatok súlyosan jogellenesek, mivel azokat annak alapján fogadták el, hogy a szóban forgó szabályt úgy kell értelmezni, hogy az a két tevékenység együttes gyakorlásának valamennyi esetére általános jelleggel és megkülönböztetés nélkül kiterjeszti az összeegyeztethetlenséget, anélkül hogy a végzett közvetítések tárgyát illetően bármilyen vizsgálatot kellene végezni.
- 11 Ezenkívül a TAR a 39/89 törvény 5. cikkének olyan értelmezését irányozta elő, amely szerint a közvetítői tevékenység és a társasházkezelői tevékenység közötti összeegyeztethetlenség pusztán e tevékenységek vállalkozási formában történő együttes végzésének megállapításából ered, amennyiben a kezelt önálló rendeltetési egységek nagy száma potenciálisan az ingatlanközvetítő ügyfeleinek egyike szempontjából hátrányos összeférhetlenség veszélyét hordozza. Mindazonáltal a Bíróság által a 2020. február 27-i 384. sz. ítélettel megállapított elvekkel nyíltan ellentétes értelmezésről van szó. Az uniós jognak megfelelő értelmezés szerint ugyanis a 39/89 törvény 5. cikke 3. bekezdésének betartása szempontjából nem a közvetített ingatlanok vagy a kezelt társasházak összmenységének ellenőrzése bír relevanciával (ahogyan azt a bolognai CCIAA a MISE által követett értelmezéshez csatlakozva és a tevékenység vállalkozási tevékenységként történő minősítése céljából tévesen állította), hanem a két tevékenység egyazon ingatlan tekintetében történő egyidejű végzésének a konkrét ügyben történő megállapítása.
- 12 A döntéshozatal szempontjából nem lényeges és releváns a felperes által végzett közvetítői tevékenység állítólagos – az adóhatóság által megszerzett jövedelmi adatokból a CCIAA által levont és az elsőfokú bíróság által az összeférhetlenség konkrét esete helyes megállapításaként meghatározott – vállalkozási jellege. Az ingatlanközvetítési tevékenység vállalkozási jellege ugyanis önmagában nem rendelkezhet fokozott jogi jelentőséggel. A multidiszciplináris tevékenység végzésére vonatkozó általános tilalom bevezetését indokló, közérdeken alapuló kényszerítő indoknak (lásd a Bíróság 2020. február 27-i 384. sz. ítéletének

48. pontját) minősíthető közérdek meghatározása szempontjából irreleváns adatról van szó.

- 13 A Tecno*37 a második fellebbezési jogalappal többek között ismételten a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság, a szankciók fokozatossága és megfelelése uniós elveinek megsértését hozza fel.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 14 Amikor valamely ingatlanközvetítő egyidejűleg társasházkezelői tevékenységet is végez, felvetődhet annak a kockázata, hogy az általa kezelt önálló rendeltetési egységek indokolatlan előnyt élveznek a többi rendeltetési egységekhez képest, aminek következtében a közvetítő pártatlansága elvész. Egy több társasházati kezelő szakember ugyanis készletet érezhet arra, hogy a potenciális vevőket az általa kezelt ingatlanokban lévő helyiségek felé terelje, következésképpen pedig figyelmen kívül hagyjon más, egyaránt érdekes lehetőségeket.
- 15 Másrészt a fogyasztó szemszögéből még előnyösebb is lehet egyetlen olyan szakember jelenléte, aki a vevőt a vásárlás időpontjában és az ingatlankezelés azt követő szakaszában is figyelemmel kíséri, mivel több, az összeegyeztethetlenség megkerülését szolgáló megoldás (rokonai viszonyok stb.) létezhet, ami a szakemberek, tehát a végső felhasználót terhelő költségek megduplázódását eredményezi.
- 16 A 39/1989 törvény 5. cikkének 3. bekezdésében szereplő új szabályozás a fogyasztó védelmét olyan feltétel előírása révén biztosítja, amely a közvetítő és a közvetítés tárgya közötti minden tényleges összeférhetetlenséget kizár. Az összeegyeztethetlenség ugyanis viszonylagossá válik és nem teszi lehetővé, hogy egy adott személy egyidejűleg közvetítő (aki a codice civile [polgári törvénykönyv] értelmében a felektől egyenlő távolságra elhelyezkedő személy) és fél legyen (tárgyi értelemben a közvetítési tevékenység tárgyát képező áruk vagy szolgáltatások gyártója vagy kereskedője, illetve alaki értelemben az említett javak tekintetében közvetítő vagy képviselő). Az összeegyeztethetlenség a vállalkozási jellegű és – a kötelezettségszegési eljárás tárgyát képező szabályban foglaltakhoz hasonlóan – szakmai tevékenységként, mindenestre pedig egyenesen munkaviszony keretében végzett tevékenységekre korlátozódik.
- 17 A kért értelmezés az alábbi okokból szükséges:
- a felülvizsgálatot kérelmező fél az uniós jog által elismert egyedi helyzetek védelmére hivatkozott, és az uniós elvek és jogok megsértését hozta fel;
 - a Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós jog értelmezésére, következésképpen az egyes tagállamok nemzeti szabályai uniós joggal való összeegyeztethetőségének értelmezésére;

- a kérdést előterjesztő bíróság – noha kizárja a vitatott nemzeti szabályozás alkalmazása közvetlen mellőzése feltételeinek fennállását – az uniós szabályozási aktusoknak pontos értelmezési kereteivel, következésképpen valamely nemzeti jogszabályi rendelkezés ezen aktusokkal való összeegyeztetőségével kapcsolatos értelmezési kérdést irányoz elő;
- a kérdés a jogvita elbírálása szempontjából releváns és döntő jellegű, és azt a Bíróság közvetlenül még nem értelmezte;
- a kérdést előterjesztő bíróság végső fokon eljáró bíróság, és a felperes kifejezetten kéri az előzetes döntéshozatalra utalást.

MUNKADOKUMENTUM