

Sag C-674/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

13. november 2023

Forelæggende ret:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenien)

Afgørelse af:

26. oktober 2023

Anmodende parter og begærende part:

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

m.fl.

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

Anden part i proceduren:

Državni zbor Republike Slovenije

Hovedsagens genstand

Anmodning fra private parter og begæring fra Državni svet (nationalrådet) om at indlede en procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af Zakon o nepremičninskem posredovanju (ZNPosr, loven om ejendomsmæglervirksomhed), som begrænser det maksimale tilladte vederlag for mægling i forbindelse med køb, salg eller leje af fast ejendom; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder; respekt for privatliv og familieliv, frihed til at oprette og drive egen virksomhed, forbrugerbeskyttelse; direktiv 2006/123, minimums- og/eller maksimumspriser, som tjenesteyderen skal overholde.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

(1) Skal artikel 7, 16 og 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, fortolkes således, at de er til hinder for lovgivningen i en EU-medlemsstat, hvorefter det maksimale tilladte vederlag for ejendomsmæglervirksomhed i forbindelse med køb eller salg af en enkelt fast ejendom ikke må overstige 4% af den kontraktmæssige pris, når mæglingen vedrører køb eller salg af et enfamiliehus, en lejlighed eller en boligenhed med en fysisk person som køber?

(2) Skal artikel 7, 16 og 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, fortolkes således, at de er til hinder for lovgivningen i en EU-medlemsstat, hvorefter det maksimale tilladte vederlag for mægling i forbindelse med en lejekontrakt vedrørende en enkelt fast ejendom ikke må overstige 4% af beløbet svarende til den månedlige leje multipliceret med det antal måneder, under hvilke den faste ejendom stilles til rådighed, og under ingen omstændigheder må overstige beløbet for en måneds leje, når mæglingen vedrører leje af et enfamiliehus, en lejlighed eller en boligenhed med en fysisk person som lejer?

Anførte EU-retlige forskrifter

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 7, 16 og 38

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (herefter »tjenesteydelsesdirektivet«), artikel 15

Anførte nationale forskrifter

Den slovenske forfatning (herefter »forfatningen«)

Artikel 74 fastsætter bl.a. friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Ifølge forfatningens artikel 78 skaber staten muligheder for, at borgerne kan skaffe sig en passende bolig.

Zakon o nepremičninskem posredovanju (loven om ejendomsmæglervirksomhed)

Artikel 5 i loven om ejendomsmæglervirksomhed, som har overskriften »Maksimalt tilladt vederlag for mægling«, bestemmer:

»(1) Det maksimale tilladte vederlag for mægling må ikke overstige 4% af den kontraktmæssige pris i tilfælde af køb eller salg af en enkelt fast ejendom, men dette loft gælder ikke, hvis ejendommens kontraktmæssige værdi er mindre end 10 000 EUR.

(2) Det maksimale tilladte vederlag for mægling må ikke overstige 4% af den kontraktmæssige værdi i tilfælde af en lejekontrakt for en enkelt fast ejendom; dette vederlag må dog hverken være højere end en måneds leje eller lavere end 150 EUR. Den kontraktmæssige værdi i foregående punktum er beløbet svarende til den månedlige leje multipliceret med det antal måneder, under hvilke den faste ejendom stilles til rådighed.

(3) Ejendomsselskabet kan kun fakturere vederlag for mægling til ordregiveren på grundlag af en formidlingsaftale vedrørende fast ejendom.

(4) En formidlingsaftale, der er i strid med denne artikels stk. 1, 2 og 3, er ugyldig.

(5) Alle bestemmelser i en kontrakt om salg, leje eller køb eller i en anden kontrakt [...] vedrørende en given fast ejendom, som er i strid med denne artikels stk. 1, 2 og 3, er ugyldige.

[...]«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) har modtaget to anmodninger fra private parter og en begæring fra Državni svet om at indlede en procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af loven om ejendomsmæglervirksomhed, som i den del, der er relevant for herværende præjudicielle forelæggelse, begrænser det maksimale tilladte vederlag for mægling i forbindelse med køb, salg eller leje af en fast ejendom. Inden for rammerne af den af de private parter indledte procedure har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) foretaget en abstrakt prøvelse af den ovennævnte lov.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 2 Anmodningen om prøvelse af forfatningsmæssigheden er blevet indgivet af visse kommercielle selskaber (ejendomsselskaber) eller enkeltmandsvirksomheder, hvis kommercielle aktivitet består i levering af ejendomsmæglerydelser (herefter »de anmodende parter«). De anmodende parter hævder, at loven om ejendomsmæglervirksomhed er i strid med forfatningen, artikel 1 i tillægsprotokol

nr. 1 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, chartrets artikel 16 og tjenesteydelsesdirektivet. De mener, at lovgiver ikke har godtgjort en offentlig interesse, der har en reel væsentlig forbindelse med krænkelsen af deres forfatningsmæssige rettigheder. De anmodende parter har gjort gældende og fremsat bevis for, at ejendomsmæglermarkedet er højt udviklet, fordi mere end 990 ejendomsselskaber er registreret til udøvelse af denne aktivitet, og der skal desuden tages hensyn til, at mere end 2 100 ejendomsmæglere er optaget i registret, og at der ikke er lovgivningsmæssige hindringer for adgang til markedet. De ovennævnte parter har endvidere påpeget, at hverken ejendomsmæglerydelser for brugerne eller ejendomstransaktioner er obligatoriske. Efter deres opfattelse har lovgiver ikke givet nogen begrundelse for at fastsætte et maksimalt tilladt vederlag for mægling, som har en reel væsentlig forbindelse med ejendomsmæglervirksomheden. Ifølge de anmodende parter udgør den af lovgiver anførte forbrugerbeskyttelse et alment formål, og i denne sammenhæng fremgår der ikke klart nogen særligt tæt forbindelse mellem dette formål og de ovennævnte parters aktivitet.

- 3 Lovgivers henvisning til forfatningens artikel 78 (passende bolig) og til manglen på almene boliger kombineret med høje markedslejer begrundet heller ikke en forskellig konklusion. De anmodende parter hævder, at den anfægtede artikel 5 i loven om ejendomsmæglervirksomhed hverken vil føre til en forøgelse af antallet af almene boliger eller til et fald i markedslejer. Bl.a. indeholder det forberedende arbejde til loven ikke klare indikationer om begrundelsen for sådanne virkninger eller for bidraget til at løse boligproblemet for sårbare grupper (unge og ældre) i retning af at øge adgangen til boliger og længerevarende lejemål, som angiveligt er de ved den omhandlede lov forfulgte formål. Ifølge de anmodende parter kan den simple omstændighed, at vederlaget for ejendomsmæglerydelser udgør en potentiel engangsudgift i forbindelse med ejendomstransaktioner, ikke udgøre en sådan særlig forbindelse med parternes aktivitet.
- 4 Ifølge de anmodende parter opfylder den anfægtede artikel 5 i loven om ejendomsmæglervirksomhed ikke proportionalitetstesten. De hævder, at der i retsordenen allerede er blevet vedtaget andre foranstaltninger til opfyldelse af statens forpligtelser i kraft af forfatningens artikel 78, hvilke foranstaltninger udfolder virkninger i hele kontraktens varighed og specifikt er rettet mod sårbare grupper. I denne forbindelse har de nævnt muligheden for tildeling af boliger med leje under markedsniveau og muligheden for tilskud til markedsleje. De har påpeget, at vederlaget for mægling er en engangsudgift i forbindelse med leje af en ejendom, som kun afholdes, hvis der reelt gøres brug af (ikke-obligatoriske) ejendomsmæglerydelser. Den anfægtede lovforanstaltning er desuden i strid med chartrets artikel 16, og nærmere bestemt med såvel friheden til at oprette og drive egen virksomhed som aftalefriheden. Det maksimale tilladte vederlag, der er fastsat for mægling i forbindelse med udlejning af fast ejendom, er væsentligt lavere end de omkostninger, der er forbundet med mægling i forbindelse med leje og udlejning af fast ejendom. De anmodende parter har også udtrykkeligt påberåbt sig, at den anfægtede lovforanstaltning er uforenelig med

tjenesteydelsesdirektivet. Det organ, som har fremsat begæringen om prøvelse af forfatningsmæssigheden, har i det væsentlige fremført identiske argumenter.

- 5 De anmodende parter har gjort gældende, at den anfægtede lovforanstaltning – for så vidt angår den del, som vedrører lejekontrakter – er i strid med de forfulgte boligpolitiske mål om at fremme lejekontrakter af længere varighed. I lyset af beregningen af det maksimale tilladte vederlag har de påpeget, at en kortere udlejningsperiode er gunstigere for ordregiverne, da det maksimale vederlag for mægling i så fald er lavere. Den omstændighed, at de maksimale omkostninger for mægling er lave, tilskynder samtidigt udlejere til oftere at skifte lejere. Den anfægtede lovforanstaltning er heller ikke nødvendig i den af tjenesteydelsesdirektivets artikel 15, stk. 3, omhandlede forstand, og i denne henseende har de anmodende parter som eksempel på mindre indgribende foranstaltninger nævnt forøgelsen af antallet af almene udlejningsboliger, tilskuddet til markedsleje samt skattemæssige, byplanmæssige og andre regulerende foranstaltninger til fremme af opførelsen af (almene) boliger.
- 6 En af de anmodende parter hævder, at loftet for vederlag i forbindelse med indgåelse af lejekontrakter ville bevirke, at dennes virksomhed ville have underskud på driften på grund af de omkostninger, som denne afholder, hvorfor denne ville være nødt til at ophøre med virksomheden. Denne part har påpeget, at vederlaget i praksis er den eneste aflønning for dennes arbejde.
- 7 Državni zbor (nationalforsamlingen) har ikke fremsat bemærkninger til anmodningen og begæringen om prøvelse af forfatningsmæssigheden. Selv uden modpartens replik kan Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) gå videre med efterprøvelsen af anmodningen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Den foreliggende sag vedrører en procedure til prøvelse af en lovs forfatningsmæssighed, som er indledt på grundlag af to anmodninger om prøvelse, og en procedure indledt på en begæring fra Državni svet. Der er således ikke tale om en procedure, som udspringer af enkelte søgsmål, som de anmodende parter har anlagt ved de almindelige domstole.
- 9 De parter, som har fremsat anmodningen, og det organ, som har fremsat begæringen om prøvelse, har også gjort gældende, at den anfægtede lovforanstaltning ikke er forenelig med EU-retten. Efter den forelæggende rets opfattelse kan de nævnte parters henvisning til EU-retten ikke kvalificeres som generisk eller nægtes relevans og betydning for proceduren til prøvelse af forfatningsmæssigheden. Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) mener, at fortolkningen af EU-retten er nødvendig, for at den kan træffe afgørelse. Den forelæggende ret har konstateret, at fortolkningen af chartrets artikel 7, 16 og 38, sammenholdt med tjenesteydelsesdirektivets artikel 15, er afgørende for vurdering af den anfægtede lovforanstaltning.

- 10 For det tilfælde, at der i den foreliggende sag rejses tvivl om eksistensen af et grænseoverskridende element, har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) påpeget, at den foreliggende sag drejer sig om en procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af loven om ejendomsmæglervirksomhed og derfor ikke om vurdering af en enkelt situation. I en sådan procedure efterprøver Ustavno sodišče (forfatningsdomstol), om en lov er forenelig med den slovenske forfatning under hensyntagen til alle personer, som er omfattet af de pågældende forskrifter. I en procedure til prøvelse af en lovs forfatningsmæssighed kan det ikke udelukkes, at de anfægtede forskrifter også kan finde anvendelse på statsborgere fra andre medlemsstater og juridiske personer, der er etableret i andre medlemsstater. Også af denne grund er Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) af den opfattelse, at det ikke kan hævdes, at alle elementer i tvisten omfatter en enkelt medlemsstat. På denne baggrund skal der i den foreliggende sag også tages højde for tjenesteydelsesdirektivet, som konkretiserer de grundlæggende friheder, der er fastsat i artikel 49 TEUF og 56 TEUF, og kodificerer Domstolens faste praksis, ifølge hvilken enkelte nationale krav er blevet erklæret uforenelige med de grundlæggende friheder, som de erhvervsdrivende kan påberåbe sig. Med hensyn til prøvelsen af den pågældende lov skal det påpeges, at ejendomsmæglerydelse ganske sikkert også efterspørges (i det mindste potentielt) af personer fra andre EU-medlemsstater.
- 11 Ifølge Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) er der i den foreliggende situation et komplekst overlap mellem flere aspekter i chartret og restriktioner (af etableringsfriheden) som omhandlet i tjenesteydelsesdirektivet. Ud fra de anmodende parterers synspunkt er det nødvendigt at tage hensyn til friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som omfatter retten til at udøve en økonomisk virksomhed, aftalefriheden og den frie konkurrence. Det fremgår af Domstolens praksis, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed (inden for rammerne af aftalefriheden) også omfatter retten til at fastsætte prisen på en tjenesteydelse. Forbrugerbeskyttelsen kan dog være en legitim grund til at indskrænke friheden til at oprette og drive egen virksomhed.
- 12 Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) mener, at anvendelsen af reguleringen på det pågældende følsomme område først og fremmest skal stræbe efter harmonisering og en korrekt afvejning mellem de grundlæggende rettigheder og principper i chartret. Efter Ustavno sodiščes (forfatningsdomstol) opfattelse garanterer kernen i friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke retten til ubegrænset indtjening inden for alle områder af rettighedshaverens kommercielle aktivitet. Bidraget til overordnet gennemsigtighed og forbrugerbeskyttelse i relation til (økonomisk) adgang til boliger som et grundlæggende eksistensgode har endvidere en uvurderlig værdi for de beskyttede borgere, og denne værdi kan i det væsentlige ikke være genstand for en økonomisk analyse. I sin praksis vurderer Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) principielt indskrænkninger af rettigheder (herunder økonomiske og sociale rettigheder) under hensyntagen til vigtigheden af de enkelte menneskerettigheder og i sammenhæng med andre forfatningsmæssige værdier (offentlige interesser), hvor det økonomiske aspekt

højest kan være et af udgangspunkterne for vurderingen og ikke i sig selv er afgørende. Social retfærdighed er også en værdi, der er i offentlighedens interesse.

- 13 I mangel af et svar fra lovgiver har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) først og fremmest rejst spørgsmålet om, hvorvidt rimelighedsvurderingen – for så vidt som dette er relevant i lyset af det generelle værdigrundlag for de ved chartret sikrede rettigheder – kan påvirkes på afgørende vis af, at lovgiver foreskriver et loft for vederlag på et vertikalt marked (dvs. ejendomsmæglermarkedet) og ikke gennem prisregulering griber direkte ind i ejendomsmarkedet. I denne sammenhæng kan et ejendomsselskab i henhold til artikel 5, stk. 3, i loven om ejendomsmæglervirksomhed kun fakturere vederlag for mægling til ordregiveren på grundlag af en formidlingsaftale vedrørende fast ejendom. Loven tillader derfor ikke at overvælte den økonomiske byrde svarende til vederlaget direkte på køberen eller lejeren, såfremt denne ikke samtidigt er ordregiveren for ejendomsmæglerydelsen. En anden løsning er ugyldig i henhold til denne artikels stk. 4. I betragtning af de forværrede vilkår for adgang til boliger og de stigende spændinger på ejendomsmarkedet, hvor markedskræfterne er til fordel for udbudssiden, mener Ustavno sodišče (forfatningsdomstol), at det under alle omstændigheder er rimeligt at forvente, at vederlaget (som i mangel af regulering også kunne være højere) i det væsentlige vil blive overvæltet på dem, der efterspørger en bolig. Dette gælder direkte for alle kontrakter, som indgås med bistand fra ejendomsmæglere. For andre kontrakter kan virkningen kun være indirekte på grund af indflydelsen på ejendommens pris. På denne baggrund er størrelsen af ejendomsmæglerens vederlag ikke en konsekvens af adfærden udvist af den person, der ønsker at købe eller leje en bolig, når denne ikke er ordregiveren i ejendomsmæglingstransaktionen. Omkostningerne for ejendomsmæglingen er i dette tilfælde ikke primært i denne persons interesse, og denne kan heller ikke påvirke størrelsen af vederlaget. I mangel af afklaringer fra lovgiver kan Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) antage, at der foreligger et bidrag til opnåelsen af de forfulgte formål, men (i mangel af en analyse fra lovgiver) kan det ikke konkluderes, at dette bidrag er omfattende. På denne baggrund spørger Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) sig, om den væsentlige virkning i denne retning skal opfattes hovedsageligt med udgangspunkt i vigtigheden af den ved chartret beskyttede rettighed og ikke kun i forhold til kravet om, at lovgiver ved hjælp af en (økonomisk) analyse skal påvise og kvantificere virkningen af foranstaltningen. I betragtning af vigtigheden af de af lovgiver forfulgte formål, som overlapper med chartret, på hvilket tyngdepunktet for vurderingen efter Ustavno sodiščes (forfatningsdomstol) opfattelse ligger i den foreliggende sag, spørger Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) sig, om rimelighedsbetingelsen skal anses for at være opfyldt i den foreliggende situation på trods af ovennævnte betænkeligheder. Desuden mener Ustavno sodišče (forfatningsdomstol), at den anfægtede lovforanstaltning kan bidrage til en øget prisgennemsigtighed, fordi den også ud fra forbrugernes synsvinkel hjælper med at forudsige størrelsen af vederlaget samt den mulige indvirkning af dette vederlag på købsprisen eller huslejen.

- 14 Selv om en medlemsstat, der påberåber sig et tvingende alment hensyn for at begrunde et krav i henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 15, skal bevise, at dens regulering er forholdsmæssig og nødvendig for at nå et legitimt formål, som medlemsstaten forfølger, kan denne bevisbyrde ikke strække sig så vidt, at denne medlemsstat har den positive pligt til at bevise, at dette formål ikke under identiske omstændigheder kan opnås ved nogen anden tænkelig foranstaltning. I mangel af afklaringer fra lovgiver kan Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) ikke tilslutte sig konklusionen om, at begrænsningen af størrelsen af vederlag hovedsageligt udgør et bidrag til (økonomisk) adgang til boliger. I betragtning af vigtigheden af de af lovgiver forfulgte formål, som overlapper med chartret, på hvilket tyngdepunktet for vurderingen efter Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) opfattelse ligger i den foreliggende sag, spørger Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) sig, om nødvendighedsbetingelsen skal anses for at være opfyldt i den foreliggende situation på trods af ovenstående betænkeligheder, for så vidt som den påvirker vurderingen inden for rammerne af chartret. Spørgsmålet om rækkevidden af foranstaltninger og deres effektivitet i boligpolitikken kan nemlig være meget komplekst. På denne baggrund er det efter Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) opfattelse også nødvendigt at tage hensyn til visse faktuelle begrænsninger, som ikke giver mulighed for bred og vilkårlig statslig indgriben på udbuddet af boliger. Det kan ikke med sikkerhed konkluderes, at lovgiver har mulighed for at vedtage en anden (også på det tidsmæssige plan) foranstaltning af identisk værdi, som i mindre grad griber ind i de ved chartret beskyttede retsstillinger. Ifølge Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) kan også ovennævnte omstændigheder bidrage til at understøtte begrundelsen om, at den nationale lovgivers beføjelse i den foreliggende situation skal fortolkes bredt på en sådan måde, at nødvendigheden af den anfægtede lovforanstaltning også skal anses for at foreligge.
- 15 Med hensyn til begrænsningen af vederlag i forbindelse med lejekontrakter hævder de anmodende parter, at den anfægtede lovforanstaltning med hensyn til dette aspekt gør det umuligt for dem at fortsætte deres aktivitet, i det mindste hvad angår korttidsudlejning, hvor kun lave vederlag er tilladt. Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) kan ikke udelukke (i mangel af et svar fra lovgiver), at (nogle af) de anmodende parter (delvist) er ophørt med eller vil ophøre med at levere ejendomsmæglerydelser i forbindelse med indgåelse af lejekontrakter. Den forelæggende ret kan heller ikke udtale sig om niveauet af markedsmæssige vederlag i mangel af regulering og/eller om, hvorvidt de enkelte parters aktivitet er omkostningseffektiv eller ej. Under hensyntagen til chartrets værdigrundlag spørger Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) på denne baggrund sig, om den udtrykte frygt for, at (nogle af) ejendomsselskaberne (delvist) er ophørt med eller vil ophøre med at udføre mæglervirksomhed i forbindelse med fysiske personers leje af fast ejendom, i sig selv bevirker, at den anfægtede lovforanstaltning med hensyn til denne del ikke er forholdsmæssig i snæver forstand. Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) spørger sig, om det i et sådant tilfælde i overensstemmelse med chartrets værdigrundlag skal antages, at aftalefriheden er indskrænket i en så alvorlig grad, at begrænsningen påvirker selve kernen i friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

- 16 Eftersom Domstolen endnu ikke har udtalt sig om vurderingen af en lovforanstaltning med udgangspunkt i fastlæggelsen af en korrekt afvejning mellem de forskellige aspekter i chartret og, i denne sammenhæng, heller ikke om forholdet, med hensyn til tjenesteydelsesdirektivet, til den beskyttede etableringsfrihed (eller den frie udveksling af tjenesteydelser) under de særlige omstændigheder vedrørende sikring af (økonomisk) adgang til boliger som et grundlæggende eksistensgode, har Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) besluttet at forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål. I denne henseende er Ustavno sodišče (forfatningsdomstol) klar over, at den i sin egenskab af forelæggende ret endeligt skal efterprøve, om de ovennævnte krav er opfyldt. Den finder derfor, at de forelagte spørgsmål kræver en ensartet fortolkning af EU-retten, hvilket henhører under Domstolens kompetence.

ARBEJDSDOKUMENT