

Asia C-674/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

13.11.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

26.10.2023

Perustuslainmukaisuuden arviointia koskevien pyyntöjen esittäjät:

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

ym.

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

Muu osapuoli:

Državni zbor Republike Slovenije

Pääasian kohde

Yksityisten toimijoiden ja Državni svetin (kansallisneuvosto, Slovenia) esittämät pyynnöt kiinteistönvälityksestä annetun lain (Zakon o nepremičninskem posredovanju, jäljempänä ZNPosr) perustuslainmukaisuutta koskevan menettelyn käynnistämiseksi siltä osin kuin kyseisessä laissa rajoitetaan kiinteistön ostamisen, myymisen tai vuokraamisen yhteydessä harjoitettavaa välitystoimintaa koskevan palkkion sallittua enimmäismäärää; Euroopan unionin perusoikeuskirja; yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, elinkeinovapaus, kuluttajansuoja; direktiivi

2006/123, vähimmäis- tai enimmäishinnat, joita palveluntarjoajan on noudatettava.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 16 ja 38 artiklaa, luettuina yhdessä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle Euroopan unionin jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla suurin sallittu kiinteistönvälityspalkkio saman kiinteistön ostamisesta tai myynnistä voi olla enintään 4 prosenttia kauppahinnasta, kun kyse on välittämisestä tilanteessa, jossa ostetaan tai myydään omakotitalo, asuinhuoneisto tai muu asunto ja ostajana on luonnollinen henkilö?

2) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 16 ja 38 artiklaa, luettuina yhdessä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle Euroopan unionin jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla suurin sallittu välityspalkkio saman kiinteistön vuokraamisesta voi olla enintään 4 prosenttia määrästä, joka saadaan kertomalla kuukausittaisen vuokran määrä niiden kuukausien määrällä, joiksi kiinteistö annetaan vuokralle, ja joka tapauksessa enintään yhden kuukauden vuokran määrä, kun kyse on välittämisestä tilanteessa, jossa annetaan vuokralle omakotitalo, asuinhuoneisto tai muu asunto ja vuokralleottajana on luonnollinen henkilö?

Unionin oikeuden säännökset, joihin viitataan

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7, 16 ja 38 artikla

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (jäljempänä palveludirektiivi), 15 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Slovenian tasavallan perustuslaki (jäljempänä perustuslaki)

Perustuslain 74 §:ssä säädetään muun muassa elinkeinovapaudesta. Perustuslain 78 §:ssä säädetään, että valtio luo mahdollisuudet siihen, että kansalaiset voivat hankkia itselleen asianmukaisen asunnon.

Kiinteistönvälityksestä annettu laki (Zakon o nepremičninskem posredovanju, jäljempänä ZNPosr)

ZNPosrin 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Suurin sallittu välityspalkkio”, säädetään seuraavaa:

”(1) Ostettaessa tai myytäessä suurin sallittu välityspalkkio samasta kiinteistöstä on enintään 4 prosenttia kauppahinnasta; tätä rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, kun kiinteistön kauppahinta on alle 10 000 euroa.

(2) Vuokrasopimuksen yhteydessä suurin sallittu välityspalkkio samasta kiinteistöstä on enintään 4 prosenttia sopimuksen arvosta; palkkio ei kuitenkaan voi ylittää kuukausittaisen vuokran määrää eikä olla alle 150 euroa. Edellisessä virkkeessä tarkoitettu sopimuksen arvo vastaa määrää, joka saadaan kertomalla kuukausittaisen vuokran määrä niiden kuukausien määrällä, joiksi kiinteistö annetaan vuokralle.

(3) Kiinteistönvälitysyhtiö saa laskuttaa välityspalkkion ainoastaan toimeksiantajalta kiinteistön välityssopimuksen perusteella.

(4) Välityssopimus, joka on tämän pykälän 1, 2 tai 3 momentin vastainen, on pätemätön.

(5) Mikä tahansa myynti-, vuokra- tai ostosopimuksen tai muun sopimuksen määräys – –, joka koskee tiettyä kiinteistöä ja joka on ristiriidassa tämän pykälän 1, 2 tai 3 momentin kanssa, on mitätön.

– –.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia) on saapunut kaksi yksityishenkilöiden tekemää pyyntöä sekä Državni svetin tekemä pyyntö, jotka koskevat ZNPosrin perustuslainmukaisuuden tarkastelua koskevan menettelyn käynnistämistä. Kyseisessä laissa on tämän ennakkoratkaisupyynnön kannalta merkityksellistä se, että siinä säädetään suurimmasta sallitusta välityspalkkiosta kiinteistön ostamisen, myynnin ja vuokraamisen yhteydessä. Ustavno sodišče arvioi yleisellä tasolla edellä mainittua lakia saamiensa pyyntöjen perusteella käynnistetyssä menettelyssä.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 2 Perustuslainmukaisuuden arviointia koskevien pyyntöjen esittäjät ovat kaupallisia (kiinteistöalalla toimivia) yrityksiä tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia, joiden liiketoiminta koostuu kiinteistönvälityspalvelujen tarjoamisesta (jäljempänä pyyntöjen esittäjät). Pyyntöjen esittäjien näkemyksen mukaan ZNPosr on ristiriidassa perustuslain, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklan, perusoikeuskirjan 16 artiklan ja palveludirektiivin kanssa. Ne esittävät, ettei lainsäätäjällä ole näyttänyt toteen sellaisen yleisen edun olemassaoloa, jolla olisi tosiasiallinen aineellinen yhteys heidän perustuslaillisten oikeuksiensa loukkaamiseen. Pyyntöjen esittäjät väittävät ja osoittavat, että kiinteistövälitysmarkkinat ovat pitkälle kehittyneet: kyseistä toimintaa harjoittaviksi on rekisteröitynyt yli 990 yritystä, ja lisäksi on huomattava, että rekisterissä on myös yli 2 100 kiinteistövälittäjää ja ettei markkinoille pääsyä estäviä sääntöjä ole. Samaan aikaan pyyntöjen esittäjät korostavat, etteivät kiinteistövälityspalvelut ole pakollisia palvelujen käyttäjille ja kauppojen tekemiseksi. Pyyntöjen esittäjien mukaan lainsäätäjällä ei ole esittänyt sallitun välityspalkkion enimmäismäärän asettamista koskevalle päätöksellel mitään sellaista perustelua, jolla olisi tosiasiallinen aineellinen yhteys kiinteistövälitystoimintaan. Pyyntöjen esittäjien näkemyksen mukaan kuluttajansuoja, johon lainsäätäjällä viittaa, on yleistä etua koskeva tavoite, eikä kyseisen tavoitteen ja pyynnön esittäjien harjoittaman toiminnan välillä tämän näkemyksen mukaan ole tässä yhteydessä selvästi nähtävissä erityisen läheistä yhteyttä.

- 3 Myöskään lainsäätäjän perustuslain 78 §:ään sisällyttämä viittaus (asianmukainen asunto) ja julkisrahoitteisten asuntojen puute yhdessä markkinoilla vallitsevien korkeiden vuokrien kanssa eivät puolla päinvastaista johtopäätöstä. Pyyntöjen esittäjät katsovat, ettei riidanalainen ZNPosrin 5 § johda julkisrahoitteisten asuntojen määrän kasvuun eikä asuntojen vuokrauksen markkinahintojen laskuun. Lain esitöistä ei käy selvästi ilmi, miten tällaisia vaikutuksia on perusteltu tai miten lailla on tarkoitettu edistää haavoittuvien ryhmien (nuoret ja vanhukset) asunto-ongelman ratkaisemista edistämällä asuntojen parempaa saavutettavuutta ja pidempiä vuokrasuhteita, jotka ovat pyyntöjen esittäjien mukaan lailla tavoitellut päämäärät. Pyyntöjen esittäjien mukaan pelkästään se, että kiinteistövälityspalveluista maksettavasta palkkiosta aiheutuu kiinteistöjä koskeviin oikeustoimiin liittyvä mahdollinen kuluerä, joka on sitä paitsi kertaluonteinen, ei yksinään synnytä kyseisen kaltaisia erityisiä yhteyksiä niiden harjoittamaan toimintaan.
- 4 Pyyntöjen esittäjien näkemyksen mukaan riidanalainen ZNPosrin 5 § ei ole oikeasuhtainen. Ne esittävät, että oikeusjärjestyksessä on jo otettu käyttöön sellaisia muita toimenpiteitä perustuslain 78 §:n nojalla valtiolle kuuluvien velvoitteiden konkretisoimiseksi, jotka tuottavat vaikutuksia koko vuokrasopimuksen keston ajan ja jotka on nimenomaisesti suunnattu haavoittuville ryhmille. Pyyntöjen esittäjät mainitsevat tässä yhteydessä mahdollisuuden saada asuntoja muilla kuin markkinahinnoilla ja saada tukea markkinahintaisten asuntojen vuokran maksamiseen. Ne korostavat, että välityspalkkio on kertaluonteinen kuluerä, joka maksetaan asunnon vuokraamisen yhteydessä ja joka tulee maksettavaksi vain silloin, jos kiinteistövälityspalveluja tosiasiallisesti käytetään (mikä ei ole pakollista). Riidanalainen säännös on niiden mukaan samalla ristiriidassa perusoikeuskirjan 16 artiklan kanssa, tarkemmin sanottuna liiketoiminnan harjoittamista koskevan oikeuden ja sopimusvapauden

kanssa. Vuokralle antamisen yhteydessä maksettavalle välityspalkkiolle säädetty enimmäismäärä on niiden mukaan lähtökohtaisesti matalampi kuin kulut, joita välittämisestä vuokrattavaksi ottamisen ja vuokralle antamisen yhteydessä syntyy. Pyyntöjen esittäjät vetoavat niin ikään nimenomaisesti pykälän yhteensopimattomuuteen palveludirektiivin kanssa. Perustuslainmukaisuuden arviointia pyytänyt Državni svet on myös esittänyt pääosin samat väitteet.

- 5 Pyyntöjen esittäjät katsovat riidanalaisen säännöksen olevan vuokraamisen osalta ristiriidassa niiden päämäärien kanssa, joita asuntojen pidempien vuokrasuhteiden tukemiseen pyrkivällä asuntopolitiikalla tavoitellaan. Suurimman sallitun palkkion laskutavan perusteella pyyntöjen esittäjät väittävät, että toimeksiantajille on kannattavampaa antaa kohde vuokralle lyhyemmäksi ajaksi, koska silloin suurin sallittu välityspalkkio on pienempi. Samanaikaisesti se, että välityspalkkion enimmäismäärä on pieni, kannustaa niiden mukaan asuntoja vuokralle antavia tahoja vaihtamaan vuokralaista useammin. Riidanalainen säännös ei pyyntöjen esittäjien mukaan ole myöskään palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla välttämätön; tässä yhteydessä pyyntöjen esittäjät mainitsevat esimerkkinä vähemmän rajoittavista toimenpiteistä vuokralle tarjottavien julkisrahoitteisten asuntojen määrän lisäämisen, markkinahintaisten vuokrien maksamiseen annettavat tuet sekä verotukselliset ja kaupunkisuunnittelulliset toimenpiteet ja muuntotyypiset, (julkisrahoitteisten) asuntojen rakentamiseen kannustavat sääntelytoimet.
- 6 Yksi pyyntöjen esittäjistä toteaa, että kun sille aiheutuvat kulut otetaan huomioon, vuokrasopimusten osalta palkkion enimmäismäärää koskeva rajoitus pakottaa sen toimimaan tappiolla, mikä tarkoittaa sitä, että sen on lopetettava toimintansa. Kyseinen osapuoli korostaa, että välityspalkkio on käytännössä ainoa korvaus, jota se työstään saa.
- 7 Slovenian tasavallan kansalliskokous (Državni zbor) ei ole ottanut kantaa perustuslainmukaisuuden arviointia koskeviin pyyntöihin. Ustavno sodišče on toimivaltainen arvioimaan pyynnön myös ilman vastapuolen vastinetta.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 8 Nyt tarkasteltavassa asiassa on kyse lain perustuslainmukaisuuden arviointia koskevasta menettelystä, joka on tullut vireille kahden arviointia koskevan pyynnön perusteella, ja menettelystä, joka on käynnistetty Državni svetin esittämän pyynnön perusteella. Menettelyn taustalla ei siis ole pyyntöjen esittäjien yleisissä tuomioistuimissa vireille panemia oikeudenkäyntejä.
- 9 Yksityiset pyyntöjen esittäjät ja Državni svet ovat myös esittäneet, että riidanalainen säännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Tapaa, jolla edellä mainitut tahot vetoavat unionin oikeuteen, ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan voida pitää yleisluontoisena, eikä sen olennaisuutta ja asiaankuuluvuutta tämän perustuslainmukaisuuden arviointimenettelyn kannalta voida kiistää. Ustavno sodiščen mukaan unionin

oikeuden tulkinta on nyt tarkasteltavan asian ratkaisemisen kannalta välttämätön. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että riidanalaisen säännöksen arvioinnin kannalta ratkaiseva on tulkinta, joka annetaan perusoikeuskirjan 7, 16 ja 38 artiklalle luettuina yhdessä palveludirektiivin 15 artiklan kanssa.

- 10 Siltä varalta, että asiassa herää epäily rajatylittävän ulottuvuuden olemassaolosta, Ustavno sodišče huomauttaa, että nyt tarkasteltavassa asiassa on kyse ZNPosrin perustuslainmukaisuuden tarkastelua koskevasta menettelystä eikä kyse siten ole yksilöllisestä arvioinnista. Kyseisessä menettelyssä Ustavno sodišče arvioi lain yhteensopivuutta Slovenian perustuslain kanssa ottaen huomioon kaikki oikeussubjektit, joihin asianomaisia säännöksiä sovelletaan. Lain perustuslainmukaisuuden arviointia koskevassa menettelyssä ei voida sulkea pois sitä, että riidanalaisia säännöksiä voidaan soveltaa myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin ja oikeushenkilöihin, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Tästäkään syystä ei Ustavno sodiščen mukaan voida puoltaa väitettä, jonka mukaan kaikki riidan elementit sijoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisäpuolelle. Nyt tarkasteltavassa asiassa on kuitenkin otettava huomioon myös palveludirektiivi, jolla on pantu täytäntöön SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa vahvistetut perusvapaudet ja johon on kodifioitu unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jossa yksittäiset kansalliset vaatimukset on todettu yhteensopimattomiksi perusvapauksien kanssa, joihin talouden toimijat voivat vedota. Kun kyse on nyt tarkasteltavan lain arvioinnista, on todettava, että kiinteistönvälityspalveluita varmasti käyttävät (ainakin potentiaalisesti) myös muihin unionin jäsenvaltioihin sijoittautuneet toimijat.
- 11 Ustavno sodiščen näkemyksen mukaan nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä on monimutkainen vyyhti, jossa perusoikeuskirjan eri näkökohdat sekä palveludirektiivissä tarkoitetut (sijoittautumisvapauteen liittyvät) rajoitukset vaikuttavat toisiinsa. Pyyntöjen esittäjien näkökulmasta on kuitenkin otettava huomioon elinkeinovapaus, johon kuuluu oikeus harjoittaa liiketoimintaa, oikeus tehdä sopimuksia ja kilpailun vapaus. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että elinkeinovapauten (sopimusvapauden osalta) sisältyy myös oikeus määrittää palvelun hinta. Kuluttajansuoja voi kuitenkin olla oikeutettu peruste rajoittaa elinkeinovapautta.
- 12 Ustavno sodišče katsoo, että nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä olevaa herkkää alaa koskevan sääntelyn hallinnassa on pyrittävä ennen kaikkea yhdenmukaistamiseen ja asianmukaiseen tasapainoon perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja perusperiaatteiden välillä. Ustavno sodiščen käsityksen mukaan elinkeinovapauden ydin ei takaa oikeutta rajattomaan voittoon oikeudenhaltijan liiketoiminnan kaikilla osa-alueilla. Toisaalta kokonaisuuden läpinäkyvyyden ja asunnon, joka on ihmiselämälle välttämätön hyödyke, (taloudelliseen) saavutettavuuteen liittyvän kuluttajansuojan edistämiseksi on yksittäisille suojan saajille mittaamaton arvo, jota ei olennaisilta osiltaan voida tarkastella taloudellisen analyysin kautta. Omassa oikeuskäytännössään Ustavno sodišče arvioi periaatteellisella tasolla oikeuksiin (myös taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin) kohdistuvia rajoituksia ottaen huomioon yksittäisten

ihmisoikeuksien merkityksen ja tarkastellen niitä suhteessa muihin perustuslaillisiin arvoihin (yleisiin etuihin); arvioinnissaan se ottaa huomioon, että taloudellinen näkökulma voi olla enintään yksi arvioinnin lähtökohdista eikä yksinään ratkaiseva. Myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus on yleiseen etuun kuuluva arvo.

- 13 Ustavno sodišče pohtii ensinnäkin, lainsäätäjän antaman vastauksen puuttuessa, voiko asianmukaisuuden – siltä osin kuin se on otettava huomioon perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien yleisten arvolähtökohtien valossa – arviointiin vaikuttaa ratkaisevasti se, että lainsäätäjät asettaa palkkioita koskevia rajoituksia vertikaalisesti kytkeytyneillä markkinoilla (kiinteistönvälitysmarkkinoilla) eikä puutu hintasääntelyn kautta suoraan kiinteistömarkkinoihin. ZNPosrin 5 §:n 3 momentin mukaan kiinteistönvälitysyhtiö voi laskuttaa välityspalkkion ainoastaan toimeksiantajalta kiinteistön välityssopimuksen perusteella. Näin ollen oikeudelliselta kannalta katsottuna välitysmaksun määrää vastaavaa taloudellista taakkaa ei ole sallittua siirtää suoraan ostajalle tai vuokralaiselle, ellei tämä ole samaan aikaan myös kiinteistönvälityspalvelun toimeksiantaja. Edellä mainitun pykälän 4 momentin mukaan muunlainen ratkaisu on nimittäin mitätön. Ustavno sodišče katsoo, että kun otetaan huomioon asuntojen saatavuutta koskevan tilanteen heikkeneminen sekä jännitteiden kiristyminen kiinteistömarkkinoilla, joilla markkinavoimat ovat epätasapainossa tarjonnan eduksi, on joka tapauksessa kohtuullista olettaa, että välityspalkkio (joka ilman lainsäätäjän puuttumista voisi olla nykyistä korkeampikin) vyörytetään pääsääntöisesti asuntoa etsiville. Tämä pätee suoraan kaikkiin kiinteistönvälittäjän avustuksella tehtäviin sopimuksiin. Vaikutus muihin sopimuksiin voi olla ainoastaan välillinen kiinteistöjen hintoihin kohdistuvan vaikutuksen seurauksena. Edellä sanotun perusteella kiinteistönvälittäjän palkkion määrä ei ole seurausta sen henkilön toiminnasta, joka haluaa ostaa tai vuokrata asunnon, ellei tämä henkilö ole kiinteistönvälitystoimeksiannon toimeksiantaja. Tällöin kiinteistönvälitykseen liittyvä kuluerä ei ensi kädessä ole edes kyseisen henkilön intressissä, eikä hän pysty myöskään vaikuttamaan palkkion määrään. Lainsäätäjän täsmennysten puuttuessa Ustavno sodišče voi katsoa, että kyse on myötävaikuttamisesta tavoiteltuihin päämääriin, mutta se ei voi todeta (ilman lainsäätäjän esittämää analyysia), että kyse on merkittävästä myötävaikuttamisesta. Tällä perusteella Ustavno sodišče miettii, onko tämä merkittävä vaikutus ymmärrettävä ennen kaikkea perusoikeuskirjan mukaisesti suojatun oikeuden merkityksen näkökulmasta eikä pelkästään sen lainsäätäjään kohdistuvan vaatimuksen näkökulmasta, että tämän olisi osoitettava (taloudellisella) analyysilla toimenpiteen vaikutus ja määritettävä sen määrä. Ustavno sodišče, joka ottaa huomioon lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien tärkeyden, jotka kietoutuvat itse perusoikeuskirjaan, joka Ustavno sodiščen näkemyksen mukaan on nyt tarkasteltavassa tapauksessa arvioinnin keskiössä, pohtii, täyttyykö asianmukaisuutta koskeva ehto nyt tarkasteltavassa tapauksessa edellä esitetyistä kysymyksenasetteluista huolimatta. Ustavno sodiščen näkemyksen mukaan kyseinen säännös voi samanaikaisesti edistää parempaa kokonaiskuvaa hinnoista, koska se auttaa myös kuluttajien näkökulmasta

ennakoimaan välityspalkkioiden määrää ja niiden mahdollisen vaikutuksen suuruutta asunnon ostohintaan tai vuokran määrään.

- 14 Vaikka jäsenvaltion, joka palveludirektiivin 15 artiklassa tarkoitetun vaatimuksen perustellakseen viittaa merkittävään yleisen edun mukaiseen syyhyn, on näytettävä toteen, että sen lainsäädäntö soveltuu tavoitellun hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseen ja on sen saavuttamiseksi tarpeellinen, tämä todistustaakka ei kuitenkaan voi mennä niin pitkälle, että kyseistä jäsenvaltiota vaadittaisiin toimittamaan näyttöä siitä, ettei kyseistä päämäärää voitaisi samoissa olosuhteissa saavuttaa millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä. Lainsäätäjän esittämien selvennysten puuttuessa Ustavno sodišče ei voi allekirjoittaa johtopäätöstä, jonka mukaan välityspalkkioiden määrän rajoittaminen myötävaikuttaa ensisijaisesti asuntojen (taloudelliseen) saavutettavuuteen. Ustavno sodišče ottaa huomioon sen, miten tärkeitä ovat lainsäätäjän tavoittelemat päämäärät, jotka ulottuvat myös perusoikeuskirjaan, joka Ustavno sodiščen mukaan on nyt tarkasteltavan asian arvioinnin keskiössä, ja pohtii, onko nyt tarkasteltavassa tapauksessa välttämättömyyden edellytyksen katsottava edellä esitetyistä kysymyksenasetteluista huolimatta täyttyvän siltä osin kuin se vaikuttaa perusoikeuskirjan mukaiseen arviointiin. Erilaisten toimien kirjoja ja niiden asuntopoliittista tehokkuutta koskeva kysymys voi nimittäin olla varsin mutkikas. Tällä perusteella on Ustavno sodiščen näkemyksen mukaan tarpeen ottaa huomioon myös tiettyjä tosiasiallisia rajoituksia, joiden vuoksi valtio ei voi mielensä mukaan laajasti puuttua asuntotarjontaan. Ei ole mahdollista varmasti päätellä, että lainsäätäjällä olisi käytettävissään mahdollisuus ryhtyä (myös ajallisesti) toisenlaiseen, samanarvoiseen toimeen, joka vaikuttaisi suojelun kohteena oleviin, perusoikeuskirjan suojaamiin tilanteisiin vähäisemmässä määrin. Ustavno sodiščen näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikatkin voivat myötävaikuttaa perusteluun, jonka mukaan kansallisen lainsäätäjän toimivalta nyt tarkasteltavassa tapauksessa on ymmärrettävä laajasti siten, että myös riidanalaisen säännöksen on katsottava olevan välttämätön.
- 15 Vuokrasopimuksia koskeviin palkkioihin kohdistuvan rajoituksen osalta pyyntöjen esittäjät väittävät, että tämä osa säännöksestä tekee heidän toimintansa harjoittamisesta mahdotonta ainakin lyhytkestoisten vuokrasuhteiden osalta, joissa palkkiot jäävät pieniksi. Ustavno sodišče (jolla ei ole käytettävissään lainsäätäjän vastinetta) ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että pyyntöjen esittäjät (osa niistä) ovat saattaneet tai saattavat lakata (osittain) tarjoamasta kiinteistönvälityspalveluja vuokrasopimusten osalta. Se ei voi myöskään ottaa kantaa siihen, miten suuria markkinoilla vallitsevat palkkiot olisivat ilman sääntelyä, eikä siihen, miten taloudellisesti tehokkaita tai tehottomia yksittäiset pyyntöjen esittäjät ovat kustannusten näkökulmasta. Tässä tilanteessa Ustavno sodišče, joka ottaa huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitetut arvolähtökohdat, pohtii, merkitseekö esiin tuotu pelko siitä, että kiinteistönvälitysyrietykset (tai osa niistä) voisivat nyt tai tulevaisuudessa lakata (osittain) harjoittamasta vuokrasopimuksia koskevaa välitystoimintaa luonnollisten henkilöiden hyväksi, yksinään sitä, ettei riidanalainen toimi ole tältä osin suppeassa mielessä oikeasuhtainen. Ustavno sodišče pohtii, onko tässä tapauksessa perusoikeuskirjassa ilmaistujen

arvolähtökohtien mukaisesti tarpeen katsoa, että sopimusvapautta on rajoitettu siinä määrin, että kyseinen rajoitus vaikuttaa jo elinkeinovapauden keskeiseen sisältöön.

- 16 Koska unionin tuomioistuin ei ole vielä ottanut kantaa säännöksen arviointiin siten, että lähtökohtana olisi ollut perusoikeuskirjan eri näkökohtien välisen asianmukaisen tasapainon määrittäminen, eikä tällaisessa yhteydessä myöskään siihen, mikä on suojatun sijoittautumisvapauden (tai palvelujen tarjoamisen vapauden) suhde palveludirektiiviin siinä erityistilanteessa, jossa suojellaan asuntojen (taloudellista) saavutettavuutta ihmiselämälle välttämättömänä hyödykkeenä, Ustavno sodišče on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä. Ustavno sodišče on tietoinen siitä, että sen on ennakkoratkaisua pyytäneenä tuomioistuimena viime kädessä itse selvitettävä, täytyvätkö kyseiset vaatimukset. Se katsoo, että esitetyt kysymykset edellyttävät unionin oikeuden yhdenmukaista tulkintaa, joka kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

TYÖASIAKIRJA