

Mål C-674/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

13 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

26 oktober 2023

Sökande och begärande 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

Annan part i det nationella målet:

Državni zbor Republike Slovenije

Saken i det nationella målet

Ansökan från privata parter och begäran från Državni svet (Nationella rådet) om att inleda ett förfarande för kontroll av huruvida Zakon o nepremičninskem posredovanju (nedan kallad lagen om fastighetsmäklarverksamhet), som begränsar det tillåtna högsta arvudet för förmedlingsverksamhet i samband med köp, försäljning eller utyrning av fast egendom, är förenlig med konstitutionen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Respekt för privatlivet och familjelivet, ekonomisk frihet, konsumentskydd. Direktiv

2006/123, fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören inte får avvika från.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

(1) Ska artiklarna 7, 16 och 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförda med artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det tillåtna högsta arvodet för fastighetsmäklarverksamhet i samband med köp eller försäljning av samma fasta egendom får uppgå till högst 4 procent av det avtalade priset när förmedlingen sker i samband med köp eller försäljning av ett enfamiljshus, en lägenhet eller en bostadsenhet med en fysisk person som köpare?

(2) Ska artiklarna 7, 16 och 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförda med artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det tillåtna högsta arvodet för förmedling i samband med ett hyresavtal avseende samma fasta egendom får uppgå till högst 4 procent av det belopp som erhålls genom att månadshyran multipliceras med det antal månader som den fasta egendomen upplåts, och under inga omständigheter får överstiga beloppet för en månadshyra, när det är fråga om förmedling i samband med uthyrning av ett enfamiljshus, en lägenhet eller en bostadsenhet med en fysisk person som hyresgäst?

Anförda unionsbestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 7, 16 och 38

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (nedan kallat tjänstedirektivet), artikel 15

Anförda nationella bestämmelser

Den slovenska konstitutionen (nedan kallad konstitutionen)

I artikel 74 fastställs bland annat att det råder ekonomisk frihet. Enligt artikel 78 i konstitutionen ska staten skapa möjligheter för medborgarna att hitta en lämplig bostad.

Zakon o nepremičninskem posredovanju (lagen om fastighetsmäklarverksamhet)

I artikel 5 i lagen om fastighetsmäklarverksamhet, med rubriken ”Tillåtet högsta arvode för förmedling”, föreskrivs följande:

”1) Tillåtet högsta arvode för förmedling får uppgå till högst 4 procent av det avtalade priset i samband med köp eller försäljning av samma fasta egendom, men denna begränsning gäller inte om den fasta egendomens avtalsmässiga värde understiger 10 000 euro.

2) Tillåtet högsta arvode för förmedling får uppgå till högst 4 procent av det avtalsmässiga värdet i samband med ett hyresavtal avseende samma fasta egendom, men arvodet får varken överstiga en månadshyra eller understiga 150 euro. Det avtalsmässiga värdet i föregående punkt motsvarar det belopp som erhålls genom att månadshyran multipliceras med det antal månader som den fasta egendomen upplåts.

3) Ett fastighetsbolag får endast fakturera uppdragsgivaren, för arvode för förmedling på grundval av ett förmedlingsuppdrag avseende fast egendom.

4) Ett förmedlingsuppdrag som strider mot punkterna 1–3 i denna artikel är ogiltigt.

5) En bestämmelse i ett försäljnings-, hyres- eller köpeavtal eller i ett annat avtal ... avseende en viss fast egendom är ogiltig, för det fall den strider mot punkterna 1–3 i denna artikel.

...”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Ustavno sodišče (Författningsdomstolen) har mottagit två ansökningar från privata parter och en begäran från Državni svet om att inleda ett förfarande för kontroll av huruvida lagen om fastighetsmäklarverksamhet är förenlig med konstitutionen. I den del i lagen om fastighetsmäklarverksamhet som är relevant för denna begäran om förhandsavgörande begränsas nämligen det tillåtna högsta arvodet för förmedling i samband med köp, försäljning eller uthyrning av fast egendom. Ustavno sodišče gör inom ramen för det förfarande som har inletts av de privata parterna en abstrakt bedömning av ovanstående lag.

Parternas huvudargument

- 2 Ansökan om kontroll av förenligheten med konstitutionen har inletts av några kommersiella bolag (fastighetsbolag) eller enskilda näringsidkare som tillhandahåller fastighetsmäklartjänster (nedan kallade sökandena). Sökandena har gjort gällande att lagen om fastighetsmäklarverksamhet strider mot konstitutionen,

artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 16 i stadgan och tjänstedirektivet. De anser att lagstiftaren inte har påvisat något allmänintresse som har ett reellt materiellt samband med kränkningen av deras konstitutionella rättigheter. Sökandena har gjort gällande och lagt fram bevisning för att fastighetsmäklarmarknaden är starkt utvecklad, eftersom fler än 990 fastighetsbolag är registrerade för att bedriva denna verksamhet. Det ska även beaktas att fler än 2 100 fastighetsmäklare är inskrivna i registret och att det inte finns några rättsliga hinder för tillträdet till marknaden. Ovannämnda parter har vidare påpekat att fastighetsmäklartjänster för användare och transaktioner med fast egendom inte är obligatoriska. Enligt deras uppfattning har lagstiftarens motivering till beslutet att införa ett tillåtet högsta arvode för förmedling inte något reellt materiellt samband med fastighetsmäklarverksamheten. Det konsumentskydd som lagstiftaren har åberopat utgör enligt sökandena ett övergripande mål. I detta sammanhang framgår det emellertid inte med tydlighet något särskilt nära samband mellan detta mål och den verksamhet som bedrivs av ovannämnda sökande.

- 3 Lagstiftarens hänvisning till artikel 78 i konstitutionen (lämplig bostad) och till bristen på allmännyttiga bostäder i kombination med höga marknadshyror ger inte heller stöd åt en annan slutsats. Sökandena har gjort gällande att den angripna artikeln 5 i lagen om fastighetsmäklarverksamhet varken leder till ett ökat antal allmännyttiga bostäder eller sänkta marknadshyror. Närmare bestämt framgår det inte klart av förarbetena till lagen vad som motiverar sådana effekter eller bidrar till lösningen på bostadsbristen för utsatta grupper (ungdomar och äldre) i form av större tillgång till lägenheter och hyresavtal med längre löptider, vilka påstås vara de mål som eftersträvas med den angripna lagen. Den omständigheten att arvodet för fastighetsmäklartjänster utgör en potentiell engångskostnad i samband med transaktioner med fast egendom kan enligt sökandena inte anses utgöra något sådant särskilt samband med den verksamhet som de bedriver.
- 4 Enligt sökandena uppfyller den angripna artikeln 5 i lagen om fastighetsmäklarverksamhet inte proportionalitetskravet. De har gjort gällande att rättsordningen redan innehåller andra åtgärder som staten har vidtagit för att uppfylla sina åtaganden enligt artikel 78 i konstitutionen. Dessa åtgärder har effekter under hela hyresavtalets löptid och är specifikt riktade mot utsatta kategorier. I detta sammanhang har sökandena nämnt möjligheten att tilldelas bostäder med hyror under marknadsnivån och att beviljas hyresbidrag för bostäder med marknadshyra. De har påpekat att arvodet för förmedling är en engångskostnad i samband med uthyrning av fast egendom, som endast tas ut om det faktiskt efterfrågas (icke-obligatoriska) fastighetsmäklartjänster. Den angripna lagen strider även mot artikel 16 stadgan, och närmare bestämt näringsfriheten och avtalsfriheten. Det högsta arvode som är fastställt för förmedling i samband med uthyrning av fast egendom är avsevärt lägre än de kostnader som är förbundna med förmedling i samband med hyra och uthyrning av fast egendom. Sökandena har även uttryckligen gjort gällande att den angripna lagen är oförenlig med

tjänstedirektivet. Det organ som har framställt begäran om kontroll av förenligheten med konstitutionen har i allt väsentligt gjort gällande samma sak.

- 5 Sökandena har gjort gällande att den angripna lagen, vad gäller den del som avser uthyrningar, strider mot de eftersträvade bostadspolitiska målen om att uppmuntra uthyrning av lägenheter med längre löptider. Mot bakgrund av beräkningen av det tillåtna högsta arvodet har sökandena påpekat att en kortare uthyrningstid är fördelaktigare för uppdragsgivarna, eftersom det tillåtna högsta arvodet för förmedlingen i detta fall är lägre. Samtidigt gör den omständigheten att den högsta kostnaden för förmedling är låg att hyresvärdar uppmuntras att byta hyresgäster oftare. Den angripna lagstiftningsåtgärden är inte heller nödvändig enligt artikel 15.3 i tjänstedirektivet. I detta sammanhang har sökandena som exempel på mindre restriktiva åtgärder angett ökningen av antalet allmännyttiga bostäder, beviljande av bidrag för betalning av marknadshyror samt skatteåtgärder, stadsplaneringsmässiga åtgärder och andra regleringsåtgärder som främjar byggnationen av (allmännyttiga) bostäder.
- 6 En av sökandena har påpekat att begränsningen av arvodena i samband med ingående av hyresavtal skulle medföra ett underskott i verksamheten på grund av de utgifter sökanden har. Sökanden skulle således tvingas att upphöra med sin verksamhet. Denna sökande har påpekat att arvodet i praktiken är hennes enda inkomst.
- 7 Državni zbor (Nationalförsamlingen) har inte inkommit med yttranden avseende ansökan och begäran om kontroll av förenligheten med konstitutionen. Ustavno sodišče får gå vidare med bedömningen av ansökan även utan motpartens yttranden.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 I förevarande fall handlar det om ett förfarande för kontroll av huruvida en lag är förenlig med konstitutionen, vilket har inletts på grundval av två ansökningar om kontroll, och ett förfarande som har inletts på begäran av Državni svet. Det handlar således inte om ett förfarande som följer av enskilda mål som sökandena har anhängiggjort vid de allmänna domstolarna.
- 9 De sökande som har ingett ansökan och det organ som har framställt begäran om kontroll har vidare gjort gällande att den angripna lagen strider mot unionsrätten. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning kan de nämnda parternas hänvisning till unionsrätten inte kvalificeras som generisk eller anses sakna relevans och betydelse för förfarandet för kontroll av huruvida den angripna lagen är förenlig med konstitutionen. Ustavno sodišče anser att tolkningen av unionsrätten är nödvändig för att den ska kunna fatta beslut. Enligt den hänskjutande domstolen är tolkningen av artiklarna 7, 16 och 38 i stadgan, jämförda med artikel 15 i tjänstedirektivet, avgörande för bedömningen av den angripna lagen.

- 10 För det fall det i den aktuella situationen skulle ifrågasättas att det föreligger en gränsöverskridande aspekt, påpekar Ustavno sodišče att det handlar om ett förfarande för kontroll av huruvida lagen om fastighetsmäklarverksamhet strider mot konstitutionen och således inte om en enskild bedömning. I ett sådant förfarande prövar Ustavno sodišče om en lag är förenlig med den slovenska konstitutionen med beaktande av samtliga personer som de angripna bestämmelserna är tillämpliga på. I ett förfarande för kontroll av huruvida en lag är förenlig med konstitutionen kan det inte uteslutas att de angripna bestämmelserna även kan vara tillämpliga på medborgare från andra medlemsstater och juridiska personer som är etablerade i andra medlemsstater. Även av denna anledning är Ustavno sodišče av den uppfattningen att det inte är möjligt att anta det synsätt enligt vilket alla aspekter av tvisten är begränsade till en enda medlemsstat. Mot denna bakgrund ska det i förevarande fall även tas hänsyn till tjänstedirektivet, vilket ger uttryck för de grundläggande friheterna i artiklarna 49 och 56 FEUF samt kodifierar EU-domstolens fasta praxis enligt vilken enskilda nationella krav inte var förenliga med de grundläggande friheter som näringsidkare får åberopa. När det gäller bedömningen av den aktuella lagen ska det påpekas att fastighetsmäklartjänsterna säkert även efterfrågas (åtminstone potentiellt) av personer från andra EU-medlemsstater.
- 11 Enligt Ustavno sodišče medför omständigheterna i förevarande fall en komplex sammanflätning av en rad olika aspekter i stadgan med begränsningarna (av etableringsfriheten) enligt tjänstedirektivet. Ur sökandenas synvinkel äger den ekonomiska friheten utan tvekan relevans, vilken omfattar näringsfriheten, avtalsfriheten och den fria konkurrensen. Det följer av EU-domstolens praxis att den ekonomiska friheten (inom ramen för avtalsfriheten) även omfattar rätten att fastställa priset för en tjänst. Konsumentskyddet kan dock utgöra ett berättigat skäl att inkräkta på den ekonomiska friheten.
- 12 Ustavno sodišče anser att tillämpningen av rättsordningen på det känsliga området i förevarande fall framför allt ska sträva efter harmonisering och en korrekt avvägning mellan de grundläggande rättigheterna och principerna i stadgan. Enligt den tolkning som Ustavno sodišče har gjort garanterar kärnan i ekonomisk frihet inte rätten till obegränsad vinst i samtliga aspekter av rättighetshavarens affärsverksamhet. Bidraget till transparens och konsumentskydd i förhållande till (ekonomiskt) överkomliga bostäder som ett grundläggande mänskligt behov har vidare ett oskattbart värde för utsatta personer som i väsentlig del inte kan bedömas inom ramen för en ekonomisk analys. I sin praxis bedömer Ustavno sodišče allmänt begränsningar av rättigheter (däribland ekonomiska och sociala rättigheter) mot bakgrund av vikten av enskilda mänskliga rättigheter och inom ramen för andra konstitutionella värden (allmännyttan). Den ekonomiska aspekten kan i bästa fall utgöra en av utgångspunkterna för bedömningen, men är inte avgörande i sig. Även social rättvisa är ett värde av allmänintresse.
- 13 I avsaknad av ett svar från lagstiftaren ställer sig Ustavno sodišče framför allt frågan huruvida lämplighetsbedömningen, i den mån den är relevant mot bakgrund av de allmänna värdegrunderna för rättigheterna enligt stadgan, kan

påverkas väsentligt av det faktum att lagstiftaren föreskriver begränsningar av arvoden på en vertikalt relaterad marknad (fastighetsmäklarmarknaden) och inte direkt inkräktar på fastighetsmarknaden genom prisreglering. I detta sammanhang får ett fastighetsbolag enligt artikel 5.3 i lagen om fastighetsmäklarverksamhet endast fakturera uppdragsgivaren ett arvode för förmedling på grundval av ett förmedlingsuppdrag avseende fast egendom. Enligt lag får således den ekonomiska bördan motsvarande arvodet inte övervältras direkt på köparen eller hyresgästen om denne inte samtidigt är uppdragsgivare för fastighetsmäklartjänsten. Enligt artikel 5.4 är alla andra upplägg ogiltiga. Med beaktande av de försämrade villkoren för tillgången till bostäder och de ökade spänningarna på fastighetsmarknaderna, där marknadsmakten ligger mera hos utbudssidan, anser Ustavno sodišče att det under alla omständigheter är rimligt att förvänta sig att arvodet (som i avsaknad av prisreglering även kan vara högre) huvudsakligen överförs på bostadssökande. Detta gäller direkt för samtliga avtal som ingås med hjälp av fastighetsmäklare. Effekten på andra avtal kan enbart vara indirekt, genom en inverkan på fastighetspriserna. Mot denna bakgrund beror storleken på arvodet för förmedlingen inte på hur den som vill köpa eller hyra en bostad agerar, för det fall denne inte är uppdragsgivare för fastighetsmäklartjänsten. I detta fall ligger kostnaden för fastighetsmäklarverksamhet inte huvudsakligen i den berörda personens intresse och denne kan inte heller påverka arvodets storlek. I avsaknad av förklaringar från lagstiftaren kan Ustavno sodišče anta att den angripna lagen bidrar till att uppnå de eftersträvade målen, men det går inte (i avsaknad av en analys från lagstiftarens sida) att dra slutsatsen att det handlar om ett omfattande bidrag. Mot denna bakgrund önskar Ustavno sodišče få klarhet i huruvida en väsentlig inverkan i detta sammanhang framför allt ska uppfattas i förhållande till betydelsen av den rättighet som skyddas av stadgan och inte enbart i förhållande till kravet på lagstiftaren att styrka och kvantifiera effekten av åtgärden genom en (ekonomisk) analys. Mot bakgrund av betydelsen av lagstiftarens eftersträvade mål, som är sammanflätade med stadgan, och där, enligt Ustavno sodiščes uppfattning, bedömningens tyngdpunkt ligger i förevarande fall, ställer sig Ustavno sodišče frågan huruvida lämplighetsvillkoret är uppfyllt i den aktuella situationen trots de ovannämnda betänkligheterna. Samtidigt anser Ustavno sodišče att den angripna lagen kan bidra till en ökad pristransparens, eftersom den ur konsumenternas synvinkel bidrar till att kunna förutse arvodets storlek och även i vilken omfattning arvodet kan komma att påverka köpeskillingen eller hyran.

- 14 Även om en medlemsstat som åberopar tvingande hänsyn till allmänintresset för att motivera ett krav i enlighet med artikel 15 i tjänstedirektivet ska styrka att dess lagstiftningsåtgärd är lämplig och nödvändig för att uppnå det berättigade mål som eftersträvas av medlemsstaten, kan denna bevisbörda inte sträcka sig så långt att medlemsstaten måste lägga fram bevis för att detta mål inte skulle kunna uppnås med någon annan tänkbar åtgärd under samma omständigheter. I avsaknad av förklaringar från lagstiftaren kan Ustavno sodišče inte ansluta sig till slutsatsen att begränsningen av arvodenas storlek utgör ett väsentligt bidrag till (ekonomiskt) överkomliga bostäder. Mot bakgrund av betydelsen av lagstiftarens eftersträvade mål, som även rör stadgan, och där, enligt Ustavno sodiščes uppfattning,

bedömningens tyngdpunkt ligger i förevarande fall, ställer sig Ustavno sodišče frågan huruvida villkoret om nödvändighet trots ovannämnda betänkligheter ska anses vara uppfyllt i förevarande fall, i den mån det påverkar bedömningen inom ramen för stadgan. Frågan om tänkbara åtgärder och deras effektivitet i bostadspolitiken kan nämligen vara väldigt komplex. Mot denna bakgrund är det enligt Ustavno sodišče uppfattning även nödvändigt att beakta vissa faktiska begränsningar, vilka inte tillåter något långtgående och godtyckligt ingrepp av staten på utbudssidan. Det går inte med säkerhet att dra slutsatsen att lagstiftaren har tillgång till en annan likvärdig åtgärd (även tidsmässigt sett) som i mindre utsträckning skulle påverka situationer som skyddas av stadgan. Enligt Ustavno sodišče kan även ovannämnda omständigheter bidra till att motivera att den nationella lagstiftarens befogenhet i förevarande fall ska tolkas brett på så sätt att även nödvändigheten av den angripna lagen kan anses vara fastställd.

- 15 Vad gäller begränsningen av arvodet i samband med hyresavtal har sökandena gjort gällande att den angripna lagen med avseende på denna aspekt gör det omöjligt för dem att bedriva sin verksamhet, åtminstone när det gäller korttidsuthyrning där endast låga arvoden är tillåtna. Ustavno sodišče kan (i avsaknad av ett svar från lagstiftaren) inte utesluta att (några av) sökandena (delvis) har upphört eller kommer att upphöra med fastighetsmäklartjänster i samband med ingående av hyresavtal. Ustavno sodišče kan inte heller uttala sig om nivån på marknadsmässiga arvoden när det saknas reglering och/eller om huruvida de enskilda sökandenas verksamhet är kostnadseffektiv. Under dessa omständigheter önskar Ustavno sodišče, med beaktande av värdegrunderna i stadgan, få klarhet i huruvida den anförda oron för att fastighetsbolagen (eller några av dem) (delvis) har upphört eller kommer att upphöra med förmedlingsverksamhet beträffande fysiska personers hyrande av fast egendom i sig innebär att den angripna åtgärden i detta hänseende inte är proportionerlig i strikt mening. Ustavno sodišče önskar således få klarhet i huruvida avtalsfriheten, mot bakgrund av värdegrunderna i stadgan, i detta fall ska anses vara så pass inskränkt att den aktuella begränsningen påverkar själva kärnan i rätten till ekonomisk frihet.
- 16 EU-domstolen har ännu inte uttalat sig om bedömningen av en lagstiftningsåtgärd med utgångspunkt i fastställandet av en korrekt avvägning mellan de olika aspekterna i stadgan och, i detta sammanhang, inte heller om den skyddade etableringsfriheten (eller friheten att tillhandahålla tjänster) i förhållande till tjänstedirektivet under de specifika omständigheterna med skyddet av (ekonomiskt) överkomliga bostäder som ett grundläggande mänskligt behov. Ustavno sodišče beslutar därför att hänskjuta två tolkningsfrågor till EU-domstolen för förhandsavgörande. Ustavno sodišče är i detta sammanhang medveten om att den i egenskap av hänskjutande domstol i slutändan ska pröva huruvida de ovannämnda kraven är uppfyllda. Ustavno sodišče är av den uppfattningen att de ställda tolkningsfrågorna kräver en enhetlig tolkning av unionsrätten, vilken omfattas av EU-domstolens behörighetsområde.