



Datum van inontvangstneming : 09/01/2024

Zaak C-674/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

13 november 2023

Verwijzende rechter:

Upravno sodišče Republike Slovenije (Slovenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 oktober 2023

Verzoekende partijen en interveniënten:

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

en andere

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

Andere partij in de procedure:

Državni zbor Republike Slovenije

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek van private partijen en verzoek van de Državni svet [nationale raad] (Slovenië) met het oog op de inleiding van de procedure voor het onderzoek van de grondwettigheid van de Zakon o nepremičninskem posredovanju [wet inzake makelaardij in onroerend goed] (hierna: „ZNPosr”), die de maximumvergoeding die is toegestaan voor bemiddelingsactiviteiten in verband met de aankoop, verkoop of huur van onroerend goed beperkt; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; eerbiediging van het privéleven en van het familie- en

gezinsleven, vrijheid van economisch initiatief, consumentenbescherming; richtlijn 2006/123, minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

(1) Moeten de artikelen 7, 16 en 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling van een lidstaat van de Europese Unie op grond waarvan de maximumvergoeding die is toegestaan voor makelaardij in onroerend goed in het kader van de aankoop of verkoop van dat onroerend goed niet meer dan 4 % van de contractprijs mag bedragen, wanneer het gaat om bemiddeling bij de aan- of verkoop van een eengezinswoning, een appartement of een wooneenheid met een natuurlijke persoon als koper?

(2) Moeten de artikelen 7, 16 en 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling van een lidstaat van de Europese Unie op grond waarvan de maximumvergoeding die is toegestaan voor bemiddeling in het kader van een huurcontract van dat onroerend goed niet meer mag bedragen dan 4 % van het bedrag dat wordt verkregen door de maandelijkse huurprijs te vermenigvuldigen met het aantal maanden waarvoor het onroerend goed ter beschikking wordt gesteld, en hoe dan ook niet hoger mag zijn dan de prijs voor één maand huur, wanneer het gaat om bemiddeling bij de huur van een eengezinswoning, een appartement of een wooneenheid met een natuurlijke persoon als huurder?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikelen 7, 16 en 38

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: „dienstenrichtlijn”), artikel 15

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grondwet van de Republiek Slovenië (hierna: „grondwet”)

Artikel 74 stelt onder meer de vrijheid van het economisch initiatief vast. Artikel 78 van de grondwet bepaalt dat de staat de burgers de mogelijkheid biedt om passende huisvesting te vinden.

Zakon o nepremičninskem posredovanju [wet inzake makelaardij in onroerend goed] (ZNPosr)

Artikel 5 ZNPosr, met als opschrift „Maximumvergoeding die is toegestaan voor bemiddeling”, bepaalt:

„(1) In geval van aan- of verkoop mag de maximumvergoeding die is toegestaan voor de bemiddeling voor dat onroerend goed niet meer dan 4 % van de contractwaarde bedragen; deze beperking geldt echter niet wanneer de contractwaarde van het onroerend goed minder dan 10 000 EUR bedraagt.

(2) In het geval van een huurovereenkomst mag de maximumvergoeding die is toegestaan voor de bemiddeling voor dat onroerend goed niet meer dan 4 % van de contractwaarde bedragen; deze vergoeding mag echter niet hoger zijn dan de prijs voor één maand huur en niet lager dan 150 EUR. De in de vorige zin bedoelde contractwaarde komt overeen met het bedrag dat wordt verkregen door de maandelijkse huurprijs te vermenigvuldigen met het aantal maanden waarvoor het onroerend goed ter beschikking wordt gesteld.

(3) De vastgoedonderneming kan de vergoeding voor de bemiddeling alleen aan de opdrachtgever in rekening brengen op basis van een overeenkomst voor makelaardij in onroerend goed.

(4) Een bemiddelingsovereenkomst die in strijd is met de leden 1, 2 en 3 van dit artikel, is nietig.

(5) Elke met de leden 1, 2 en 3 van dit artikel strijdige bepaling van een verkoop-, huur- of aankoopovereenkomst of een andere overeenkomst [...] die betrekking heeft op een bepaald onroerend goed, is nietig.

[...]”

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

- 1 Bij de Ustavno sodišče (grondwettelijk hof, Slovenië) zijn twee verzoeken van particulieren en een verzoek van de Državni svet ingediend met het oog op de inleiding van een procedure voor het onderzoek van de grondwettigheid van de ZNPosr, die, voor zover van belang voor deze prejudiciële verwijzing, een grens stelt aan de maximumvergoeding die is toegestaan voor de bemiddeling in het kader van de aankoop, verkoop of huur van een onroerend goed. In het kader van

de procedure die op verzoek van een partij is ingeleid beoordeelt de Ustavno sodišče bovengenoemde wet in abstracto.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 Enkele vastgoedbedrijven of eenmansbedrijven die diensten verrichten op het gebied van makelaardij in onroerend goed (hierna: „verzoekende partijen”), hebben een verzoek om toetsing van de grondwettigheid ingediend. De verzoekende partijen voeren aan dat de ZNPosr in strijd is met de grondwet, artikel 1 van het Eerste Protocol gehecht aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 16 van het Handvest, en de dienstenrichtlijn. Zij betogen dat de wetgever niet heeft aangetoond dat er sprake is van een algemeen belang dat reëel en wezenlijk verband houdt met de schending van hun grondwettelijke rechten. De verzoekende partijen betogen en tonen aan dat de markt voor makelaardij in onroerend goed zeer ontwikkeld is, aangezien er meer dan 990 vastgoedondernemingen zijn geregistreerd die deze activiteit uitoefenen, er meer dan 2 100 makelaars in onroerend goed in het register zijn ingeschreven en er geen regels zijn die de toegang tot de markt belemmeren. Tegelijkertijd benadrukken deze partijen dat makelaarsdiensten op het gebied van onroerend goed voor gebruikers en voor onroerendgoedtransacties niet verplicht zijn. Volgens hen heeft de wetgever geen enkele rechtvaardigingsgrond genoemd voor het besluit tot vaststelling van een maximumbedrag dat is toegestaan voor de bemiddeling, dat reëel en wezenlijk verband houdt met de activiteit van makelaardij in onroerend goed. Volgens de verzoekende partijen is de consumentenbescherming, waarop de wetgever zich beroept, een doelstelling van algemene aard en is er in dit kader geen bijzonder nauw verband tussen deze doelstelling en de door deze partijen uitgeoefende activiteit.
- 3 Ook de verwijzing door de wetgever naar artikel 78 van de grondwet (passende huisvesting) en naar het gebrek aan woningen in de sociale sector, in samenhang met de hoge huurprijzen op de markt, rechtvaardigen geen andere conclusie. De verzoekende partijen stellen dat het bestreden artikel 5 ZNPosr niet tot gevolg zal hebben dat het aantal woningen in de sociale sector zal toenemen, noch dat de marktprijzen voor de verhuur van woningen zullen dalen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wet wordt met name niet duidelijk op welke grond dergelijke gevolgen zich zouden voordoen of wat de bijdrage daarvan is aan de oplossing van het huisvestingsprobleem voor kwetsbare groepen (jongeren en ouderen) in de zin dat de doelstellingen van de betrokken wet, namelijk een betere toegang tot huisvesting en verhuur van langere duur, worden gerealiseerd. Volgens de verzoekende partijen volstaat het enkele feit dat de vergoeding voor de diensten van makelaardij in onroerend goed een mogelijke, eenmalige, uitgave bij onroerendgoedtransacties vormt, niet om een dergelijke bijzondere band met hun activiteit aan te tonen.

- 4 Volgens de verzoekende partijen doorstaat het bestreden artikel 5 ZNPosr de evenredigheidstoets niet. Zij betogen dat in de rechtsorde reeds andere maatregelen zijn ingevoerd ter concretisering van verplichtingen die krachtens artikel 78 van de grondwet op de staat rusten, die gedurende de gehele duur van het huurcontract gevolgen sorteren en specifiek gericht zijn op kwetsbare groepen. In dit kader noemen ze de mogelijkheid om een woning te krijgen tegen een andere dan de marktprijs of een bijdrage in de kosten voor het betalen van de huur van een woning tegen de marktprijs. Zij benadrukken dat de vergoeding voor de bemiddeling een eenmalige uitgave is in verband met de huur van een onroerend goed en alleen een rol speelt als daadwerkelijk wordt verzocht om het verlenen van (niet-verplichte) diensten van makelaardijen in onroerend goed. De bestreden wettelijke regeling is ook in strijd met artikel 16 van het Handvest en meer bepaald met het recht om een economische activiteit uit te oefenen en met het recht om overeenkomsten te sluiten. De maximumcourtage voor bemiddeling in het kader van de verhuur van onroerend goed is fundamenteel lager dan de kosten die zich voordoen bij de bemiddeling voor de huur en verhuur van onroerend goed. De verzoekende partijen voeren ook uitdrukkelijk aan dat er sprake is van onverenigbaarheid met de dienstenrichtlijn. De instantie die het verzoek om grondwettigheidstoetsing heeft ingediend, betoogt in wezen hetzelfde.
- 5 De verzoekende partijen betogen dat de bestreden wettelijke regeling, voor zover zij betrekking heeft op huurovereenkomsten, in strijd is met de doelstellingen van het huisvestingsbeleid, namelijk het ondersteunen van de verhuur van appartementen voor langere duur. Gelet op de maximumcourtage die is toegestaan, stellen zij dat opdrachtgevers baat hebben bij een kortere duur van de verhuur van het onroerend goed, aangezien in dat geval de maximumvergoeding die is toegestaan voor de bemiddeling lager is. Tegelijkertijd stimuleert het feit dat de maximale bemiddelingskosten laag zijn, degenen die huurwoningen aanbieden om vaker van huurder te wisselen. De bestreden wettelijke maatregel is evenmin noodzakelijk in de zin van artikel 15, lid 3, van de dienstenrichtlijn en in dit verband verwijzen de verzoekende partijen naar de toename van het aantal woningen in de sociale sector dat te huur wordt aangeboden, naar het verstrekken van bijdragen in de kosten voor de betaling van huur tegen marktprijzen, naar fiscale, stedenbouwkundige en andere maatregelen ter bevordering van de (sociale) woningbouw, als voorbeelden van minder beperkende maatregelen.
- 6 Een van de verzoekende partijen stelt dat zij, als gevolg van de beperking van de courtages in het kader van het sluiten van huurovereenkomsten, met verlies moet werken vanwege de kosten die zij moet maken, wat betekent dat zij haar activiteiten zal moeten staken. Deze partij benadrukt dat de courtage in de praktijk de enige vergoeding is voor haar werk.
- 7 De Državni zbor [nationaal congres] heeft niet geantwoord op de verzoeken om toetsing van de grondwettigheid. De Ustavno sodišče is bevoegd de beoordeling daarvan ook zonder de repliek van de tegenpartij voort te zetten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 Deze zaak betreft een procedure ter beoordeling van de grondwettigheid van een wet, die is ingeleid op grond van twee verzoeken tot onderzoek, en een procedure die is ingeleid op basis van een verzoek van de Državni svet. Het gaat dus niet om een procedure die is voortgekomen uit individuele procedures die de verzoekende partijen bij de gewone rechter hebben ingesteld.
- 9 De verzoekende partijen die om een onderzoek hebben gevraagd en de instantie die het verzoek tot onderzoek heeft ingediend, betogen ook dat de bestreden wettelijke regeling niet in overeenstemming is met het Unierecht. Het beroep van deze partijen op het Unierecht kan volgens de verwijzende rechter niet als algemeen worden aangemerkt, en er kan niet aan voorbij worden gegaan dat dit beroep van belang en relevant is voor de procedure van grondwettigheidstoetsing. Volgens de Ustavno sodišče is de uitlegging van het Unierecht noodzakelijk om uitspraak te kunnen doen. De verwijzende rechter stelt vast dat de uitlegging van de artikelen 7, 16 en 38 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 15 van de dienstenrichtlijn, bepalend is voor de beoordeling van de betrokken wettelijke regeling.
- 10 Voor het geval in deze zaak twijfel rijst over het bestaan van een grensoverschrijdend element, merkt de Ustavno sodišče op dat het in deze zaak gaat om een procedure tot toetsing van de grondwettigheid van de ZNPosr en dus niet om een individuele beoordeling. In deze procedure beoordeelt de Ustavno sodišče de verenigbaarheid van een wet met de Sloveense grondwet, waarbij hij rekening houdt met alle betrokkenen op wie deze bepalingen van toepassing zijn. In de procedure tot toetsing van de grondwettigheid van een wet is het niet uitgesloten dat de bestreden bepalingen ook van toepassing kunnen zijn op onderdanen van andere lidstaten en op rechtspersonen die hun zetel in andere lidstaten hebben. Ook om deze reden kan volgens de Ustavno sodišče niet worden verdedigd dat alle aspecten van het geding zich binnen één lidstaat afspelen. Tegen deze achtergrond moet in deze zaak ook rekening worden gehouden met de dienstenrichtlijn, die uitvoering geeft aan de fundamentele vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 49 en 56 VWEU en in gecodificeerde vorm de vaste rechtspraak van het Hof samenvat, waarin bepaalde nationale eisen onverenigbaar zijn verklaard met de fundamentele vrijheden waarop marktdeelnemers zich kunnen beroepen. Wat de beoordeling van deze wet betreft, ook bij personen uit andere lidstaten van de Unie bestaat er zeker (of in ieder geval mogelijk) vraag naar diensten van makelaardijen in onroerend goed.
- 11 Volgens de Ustavno sodišče gaat het in dit geval om een verwevenheid van verschillende aspecten van het Handvest en beperkingen in de zin van de dienstenrichtlijn (in samenhang met de vrijheid van vestiging). Vanuit het oogpunt van de verzoekende partijen moet niettemin ook rekening worden gehouden met de vrijheid van economisch initiatief, waaronder het recht om een economische activiteit uit te oefenen, het recht om overeenkomsten te sluiten en de vrijheid van mededinging. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de vrijheid van

economisch initiatief (in het kader van de vrijheid om overeenkomsten te sluiten) ook het recht omvat om de prijs van een dienst vast te stellen. Consumentenbescherming kan echter een gegronde reden zijn om de vrijheid van economisch initiatief te beperken.

- 12 De Ustavno sodišče is van mening dat de betrokken wettelijke regeling op dit gevoelige gebied bovenal moet zijn gericht op harmonisatie en een juist evenwicht tussen de in het Handvest verankerde grondrechten en beginselen. In de opvatting van de Ustavno sodišče waarborgt de vrijheid van economisch initiatief in de kern niet in alle opzichten het recht op onbeperkte winst uit de commerciële activiteit van de rechthebbende. Anderzijds heeft de bijdrage aan de algemene transparantie en aan de consumentenbescherming in verband met de betaalbaarheid van huisvesting die van existentieel belang is, voor de beschermde individuen een onschatbare waarde, die in wezen niet kan worden gewogen in het kader van een economische analyse. In zijn rechtspraak beoordeelt de Ustavno sodišče in beginsel de beperkingen van de rechten (waaronder economische en sociale rechten), waarbij rekening wordt gehouden met het belang van individuele mensenrechten en de beoordeling plaatsvindt in het licht van andere constitutionele waarden (algemeen belang). Daarbij wordt het feit in aanmerking genomen dat het economisch perspectief hooguit een van de uitgangspunten van de beoordeling kan zijn. Dit perspectief is op zichzelf niet doorslaggevend. Sociale rechtvaardigheid is ook een waarde van algemeen belang.
- 13 Bij de Ustavno sodišče rijst om te beginnen, bij gebreke van een antwoord van de wetgever, de vraag of het feit dat de wetgever courtagebeperkingen voorschrijft op een verticaal verbonden markt (de markt van makelaardijen in onroerend goed) en door middel van prijsregulering niet rechtstreeks ingrijpt in de markt van onroerend goed, een beslissende invloed kan hebben op de beoordeling van de geschiktheid, voor zover hiermee rekening moet worden gehouden gelet op de veronderstelde algemene waarde van de rechten die in het Handvest zijn neergelegd. Wat dat betreft kan een vastgoedonderneming de vergoeding voor de bemiddeling krachtens artikel 5, lid 3, ZNPosr alleen aan de opdrachtgever in rekening brengen op basis van een makelaardijovereenkomst voor onroerend goed. Vanuit juridisch oogpunt is de rechtstreekse overheveling van de financiële verplichting ten belope van het bedrag van de courtage aan de koper of de huurder dus niet toegestaan wanneer laatstgenoemde niet tegelijkertijd de opdrachtgever van de makelaardijdiensten in onroerend goed is. Een andere oplossing is immers nietig in de zin van lid 4 van dit artikel. Gelet op de verslechterende voorwaarden voor de toegang tot huisvesting en de toenemende spanningen op de markten voor onroerend goed, waar de marktwerking overhelt ten gunste van de aanbodkant, kan volgens de Ustavno sodišče hoe dan ook worden verwacht dat het bedrag van de courtage (die zelfs hoger zou kunnen zijn zonder regelgevende maatregelen) hoofdzakelijk zal worden overgeheveld naar degenen die huisvesting zoeken. Dit is rechtstreeks van toepassing op alle overeenkomsten die met behulp van makelaars in onroerend goed worden gesloten. Bij de overige overeenkomsten kan dit effect slechts indirect zijn vanwege de invloed op de huizenprijzen. In die omstandigheden is het bedrag van de courtage van de makelaar in onroerend goed

geen gevolg van het gedrag van de persoon die een woning wenst te kopen of te huren, wanneer hij niet de opdrachtgever is van de makelaardij in onroerend goed. In dit geval zijn de uitgaven voor de bemiddeling in onroerend goed in de eerste plaats ook niet in het belang van die persoon en deze kan ook geen invloed uitoefenen op de hoogte van de vergoeding. Bij gebreke van een precisering door de wetgever kan de Ustavno sodišče zich op het standpunt stellen dat er sprake is van een bijdrage aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelen, maar kan hij (bij gebreke van een analyse van de wetgever) niet tot de conclusie komen dat het om een belangrijke bijdrage gaat. In die omstandigheden vraagt de Ustavno sodišče zich af of het relevante effect in die zin met name moet worden begrepen vanuit het oogpunt van het belang van het door het Handvest beschermde recht, en niet alleen vanuit het oogpunt van de aan de wetgever opgelegde eis dat hij door middel van een (economische) analyse het effect van de maatregel aantoot en kwantificeert. Gelet op het belang van de doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd, die samenhangen met het Handvest zelf, waarin volgens de Ustavno sodišče in deze zaak het zwaartepunt van de beoordeling ligt, rijst bij de Ustavno sodišče de vraag of in dit geval aan de geschiktheidsvoorwaarde is voldaan, ondanks de twijfels waarop hiervoor de aandacht is gevestigd. Tegelijkertijd kan de vastgestelde regeling volgens de Ustavno sodišče bijdragen tot een beter totaalbeeld van de prijzen, aangezien zij vanuit het oogpunt van de consumenten ook bijdraagt tot voorspelbaarheid van de hoogte van de courtages en zelfs van de omvang van zo'n mogelijk effect op de hoogte van de aankoopprijs of de huurprijs.

- 14 Ook al moet de lidstaat die ter rechtvaardiging van de eis van artikel 15 van de dienstenrichtlijn verwijst naar een gewichtige reden van algemeen belang, aantonen dat zijn regeling geschikt en noodzakelijk is om een door hem nagestreefd legitiem doel te bereiken, deze bewijslast kan niet zo ver gaan dat van die lidstaat wordt verlangd dat hij aantoot dat deze doelstelling in dezelfde omstandigheden niet met enige andere denkbare maatregel kan worden bereikt. Aangezien de wetgever geen duidelijkheid heeft verschaft, kan de Ustavno sodišče zich niet vinden in de conclusie dat de beperking van het bedrag van de courtages vooral bijdraagt tot de betaalbaarheid van woningen. Gelet op het belang van de doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd, die ook in het Handvest zelf zijn opgenomen, en waarin volgens de Ustavno sodišče in deze zaak de kern van de beoordeling ligt, rijst bij de Ustavno sodišče de vraag of in dit geval moet worden geoordeeld dat aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde is voldaan, ondanks de twijfels die hiervoor zijn beschreven, aangezien dit van invloed is op de toetsing in het kader van het Handvest. De kwestie van de diversiteit van de maatregelen en de doeltreffendheid ervan in het huisvestingsbeleid kan inderdaad zeer complex zijn. In die omstandigheden moet volgens de Ustavno sodišče ook rekening worden gehouden met bepaalde feitelijke beperkingen die een extensief ingrijpen van de staat in het woningaanbod niet toestaan. Er kan niet met zekerheid worden geconcludeerd dat de wetgever de mogelijkheid heeft om een andere, gelijkwaardige maatregel vast te stellen (ook in de tijd), die in mindere mate van invloed is op situaties waarin sprake is van bescherming die door het Handvest wordt gewaarborgd. Volgens de

Ustavno sodišče kunnen de bovengenoemde omstandigheden ook rechtvaardigen dat de bevoegdheid van de nationale wetgever in deze zaak ruim wordt uitgelegd, zodat ook de noodzakelijkheid van de bestreden regeling moet worden aanvaard.

- 15 Met betrekking tot de beperking van de courtage in het geval van huurovereenkomsten betogen de verzoekende partijen dat de regeling wat dat betreft de uitoefening van hun activiteit onmogelijk maakt, in ieder geval met betrekking tot kortlopende huur, waarvoor slechts geringe courtages zijn toegestaan. De Ustavno sodišče kan (bij gebreke van een antwoord van de wetgever) niet uitsluiten dat de verzoekende partijen (sommige van hen) hun makelaardijdiensten in onroerend goed op het gebied van het afsluiten van huurcontracten (gedeeltelijk) hebben stopgezet of zullen stopzetten. Bij gebrek aan regelgeving kan hij zich evenmin uitspreken over de hoogte van de marktcourtages en/of over de kosteneffectiviteit van de verschillende verzoekende partijen. In deze omstandigheden werpt de Ustavno sodišče, bij de beoordeling van de waarden die het uitgangspunt zijn van het Handvest, de vraag op of de geuite vrees dat vastgoedondernemingen (of sommige ervan) hun activiteiten van bemiddeling in de huur van onroerend goed door natuurlijke personen (gedeeltelijk) stopzetten of zullen stopzetten, op zichzelf al betekent dat de bestreden maatregel op dit onderdeel in strikte zin niet evenredig is. De Ustavno sodišče vraagt zich af of in dit geval, overeenkomstig de waarden die het uitgangspunt zijn van het Handvest, moet worden aangenomen dat de contractvrijheid zodanig wordt aangetast dat de betrokken beperking het wezen van het recht op vrijheid van economisch initiatief aantast.
- 16 Aangezien het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de beoordeling van een wettelijke regeling op basis van de vaststelling van een juist evenwicht tussen de verschillende uitgangspunten van het Handvest en, in dit verband, ook met betrekking tot de verhouding tot de dienstenrichtlijn, de beschermde vrijheid van vestiging (of het vrij verrichten van diensten) in de bijzondere omstandigheden van de bescherming van de betaalbaarheid van huisvesting die van existentieel belang is, heeft de Ustavno sodišče besloten het Hof twee prejudiciële vragen te stellen. In dat verband is de Ustavno sodišče zich ervan bewust dat hij als verwijzende rechter uiteindelijk moet nagaan of aan die voorwaarden is voldaan. Hij is van oordeel dat de gestelde vragen een uniforme uitlegging van het Unierecht vereisen, waartoe het Hof bevoegd is.