



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 2. april 2020¹

Forenede sager C-724/18 og C-727/18

**Cali Apartments SCI (sag C-724/18)
HX (sag C-727/18)
mod**

**Procureur général près la cour d'appel de Paris,
Ville de Paris**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – etableringsfrihed – direktiv 2006/123/EF – anvendelsesområde – gentagen og kortvarig udlejning af en møbleret bolig beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen – national lovgivning og kommunale regler, hvorefter sådan udlejning er betinget af forudgående tilladelse og kompensation – begrundelse – målsætning om at sikre tilstrækkelige og økonomisk overkommelige boliger til langtidsudlejning – forholdsmæssighed«

I. Indledning

1. Cali Apartments og HX (herefter »appellanterne«) er blevet idømt bøder for udlejning af deres respektive etværelseslejligheder i Paris, Frankrig, uden tilladelse. I henhold til fransk lovgivning er gentagen og kortvarig udlejning af en møbleret bolig til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, betinget af en tilladelse. Appellanterne har anfægtet dette krav om tilladelse ved de nationale domstole som værende uforeneligt med deres ret til at udveksle tjenesteydelser i henhold til EU-retten.

2. Domstolen anmodes i denne sag på ny om at tage stilling til, i hvilket omfang de EU-retlige forskrifter om tjenesteydelser skal finde anvendelse på forskellige aktiviteter inden for deleøkonomien, som gennemføres via digitale platforme. I modsætning til de tidligere sager, der hovedsageligt fokuserede på karakteren af de aktiviteter, som ydes forinden af platformene selv², omhandler den foreliggende sag imidlertid de sociale og samfundsmæssige følgevirkninger af sådanne tjenesteydelser på deres respektive »markeder«, såsom boligmarkedet i Paris.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Jf. navnlig dom af 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), vedrørende Airbnb, og dom af 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), og af 10.4.2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), vedrørende Uber.

3. De foreliggende sager giver anledning til tre brede, principielle spørgsmål. Svaret på de første to spørgsmål er efter min opfattelse ikke særligt vanskeligt: Er national lovgivning, hvorefter kortvarig udlejning af en møbleret bolig betinges af en tilladelse udstedt af den relevante borgmester, omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked³? Kan indførelsen af en tilladelsesordning for denne form for tjenesteydelser i bekræftende fald begrundes i tvingende almene hensyn, der navnlig har til formål at sikre udbuddet af økonomisk overkommelige boliger til langtidsudlejning og beskyttelsen af bymiljøet?

4. Den bekræftende besvarelse, som jeg foreslår Domstolen at give af begge disse to spørgsmål, åbner ikke desto mindre op for det reelt kontroversielle spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst: Hvilke kriterier eller foranstaltninger står i et rimeligt forhold til de almene hensyn, der forfølges? I hvilket omfang kan ville de Paris' kommunale regler for tildelingen af en sådan tilladelse betinges af en kompensation i form af en samtidig omdannelse til bolig af lokaler med en anden anvendelse?

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. Følgende fremgår af niende betragtning til direktiv 2006/123:

»Dette direktiv finder kun anvendelse på de krav, som indvirker på adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed. Det finder ikke anvendelse på krav såsom færdselsregler, regler om arealudvikling og -anvendelse, by- og landplanlægning, bygningsstandarder samt administrative sanktioner, der pålægges for manglende overholdelse af sådanne regler, der ikke specifikt regulerer eller indvirker på servicevirksomheden, men som skal overholdes af tjenesteyderne under udøvelsen af deres erhvervsvirksomhed på samme måde som af enkeltpersoner, der handler som privatpersoner.«

6. 27. betragtning er affattet således:

»Dette direktiv bør ikke omfatte de sociale tjenesteydelser på boligområdet [...] Disse tjenesteydelser er væsentlige for at sikre den grundlæggende ret til menneskelig værdighed og integritet og er udtryk for principperne om social samhørighed og solidaritet og bør ikke berøres af dette direktiv.«

7. Artikel 2 definerer anvendelsesområdet for direktiv 2006/123. Den fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

a) ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse

[...]

j) sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri, børnepasning og støtte til familier og enkeltpersoner, som har permanent eller midlertidig behov herfor, udført af staten, af tjenesteydere med opdrag fra staten eller af statsanerkendte velgørende organisationer

[...]«

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.12.2006 (EUT 2006, L 376, s. 36).

8. Artikel 4 definerer flere af de begreber, som anvendes i direktiv 2006/123:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. traktatens artikel 50
- 2) »tjenesteyder«: enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse, eller enhver juridisk person, jf. traktatens artikel 48, og som er etableret i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse

[...]

- 6) »tilladelsesordning«: enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed
- 7) »krav«: enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi; regler, der er fastsat i kollektive aftaler, som er forhandlet med arbejdsmarkedets parter, anses ikke som sådan for at være krav i henhold til dette direktiv
- 8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, tryghed for borgerne, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger

[...]«

9. Artikel 9, der indleder kapitel III i direktiv 2006/123 om etableringsfrihed for tjenesteydere, fastsætter regler vedrørende tilladelsesordninger:

»1. Medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) tilladelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder
- b) behovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn
- c) det tilsigtede mål kan ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.

[...]«

10. Artikel 10 i direktiv 2006/123 fastsætter betingelser for udstedelse af en tilladelse:

»1. Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

- a) ikke-diskriminerende
- b) begrundet i et tvingende alment hensyn
- c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn
- d) klare og entydige
- e) objektive
- f) offentliggjort på forhånd
- g) gennemskuelige og tilgængelige.

[...]

7. Denne artikel berører ikke kompetencefordelingen på lokalt og regionalt plan mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der udsteder tilladelser.«

11. Artikel 11 i direktiv 2006/123 vedrører tilladelsens varighed.

»1. En tilladelse, der udstedes til en tjenesteyder, må ikke være af begrænset varighed, undtagen hvis:

- a) tilladelsen fornyes automatisk eller kun er betinget af fortsat opfyldelse af kravene
- b) antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn,

eller

- c) den begrænsede varighed er begrundet i et tvingende alment hensyn.

[...]«

12. Artikel 12 i direktiv 2006/123 med overskriften »Udvælgelse af ansøgere« vedrører de tilfælde, hvor antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset. Artikel 13 fastsætter regler vedrørende tilladelsesprocedurer. Artikel 14 og artikel 15 i direktiv 2006/123 fastsætter de forbudte krav og de krav, der skal evalueres.

B. Fransk ret

1. Lov om turisme

13. Artikel L. 324-1-1 i lov om turisme bestemmer:

»Enhver, der udlejer en møbleret bolig til turister, uanset om denne er klassificeret i henhold til nærværende lov eller ej, skal forinden anmelde dette til borgmesteren i den kommune, i hvilken den møblerede bolig er beliggende.«

2. Lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger

14. I henhold til artikel L. 631-7 i Code de la construction et de l'habitation (lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger) er en ændring af anvendelsen af boliger i kommuner med over 200 000 indbyggere underlagt et krav om forudgående tilladelse i henhold til de betingelser, der er opstillet i samme lovs artikel L. 631-7-1.

15. Ved loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (lov nr. 2014-366 af 24.3.2014 om adgang til en bolig og fornyet byplanlægning) blev der indsat et sidste stykke i artikel L. 631-7 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger. Denne bestemmelse fastsætter, at »den omstændighed, at en møbleret bolig gentagne gange og kortvarigt udlejes til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, udgør en ændring af anvendelsen i henhold til denne bestemmelse«.

16. I artikel L. 631-7-1 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger fastsættes retningslinjerne for indhentning af den i artikel L. 631-7 omhandlede tilladelse:

»Den forudgående tilladelse til en ændring af anvendelsen udstedes af borgmesteren i den kommune, hvori boligen er beliggende [...]. Tilladelsen kan gøres betinget af en compensation i form af en samtidig omdannelse til bolig af lokaler med en anden anvendelse.

Tilladelsen til en ændring af anvendelsen er personlig. Dens virkninger ophører således, når den person, som den er udstedt til, definitivt, uanset årsagen hertil, ophører med at udøve sit erhverv. Når tilladelsen er underlagt et krav om compensation, følger tilladelsen dog lokalet og ikke personen. De lokaler, der tilbydes som compensation, er anført i tilladelsen, der offentliggøres i ejendomsregistret eller indføres i tingbogen.

[...]

I henhold til artikel L. 631-7 fastsættes betingelserne for udstedelse af tilladelser og bestemmelse af compensationer for de enkelte kvarterer og eventuelt for de enkelte arrondissementer af kommunalbestyrelsen under hensyntagen til målene om socialt blandede områder, navnlig på grundlag af de lokale boligmarkeders karakteristika og behovet for ikke at forværre boligmanglen [...].

17. Kommunalbestyrelsen kan ligeledes indføre en midlertidig tilladelsesordning i henhold til samme lovs artikel L. 631-7-1 A, der bestemmer, at kommunalbestyrelsen kan indføre en midlertidig tilladelsesordning for ændret anvendelse, som giver en fysisk person mulighed for i kortere perioder at udleje boliger til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen. Kommunalbestyrelsen fastsætter betingelserne for udstedelse af denne midlertidige tilladelse, der udstedes af borgmesteren i den kommune, hvori ejendommen er beliggende. Kommunalbestyrelsen fastsætter ligeledes kriterierne for denne midlertidige tilladelse, der kan vedrøre lejekontrakternes varighed, lokalets fysiske karakteristika og beliggenheden afhængigt af bl.a. det lokale boligmarkeds karakteristika og behovet for ikke at forværre boligmanglen. Disse kriterier kan tilpasses afhængigt af, hvor mange tilladelser der er udstedt til den samme ejer.

18. Ifølge artikel L. 631-7-1 A i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger er en tilladelse til ændret anvendelse ikke nødvendig, når lokalet er udlejerens primære bopæl i henhold til artikel 2 i lov af 6. juli 1989, dvs. når boligen er beboet af udlejerens eller dennes ægtefælle eller en ansvarshavende person i mindst otte måneder om året, medmindre erhvervsmæssige eller helbredsmæssige årsager eller force majeure forhindrer dette.

19. Artikel L. 651-2 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger fastsætter de sanktioner og de foranstaltninger, der finder anvendelse i tilfælde af manglende overholdelse:

»Enhver, der overtræder bestemmelserne i artikel L. 631-7, eller som ikke opfylder de betingelser eller forpligtelser, som denne er blevet pålagt i henhold til nævnte artikel, idømmes en bøde på 25 000 EUR.«

3. Ville de Paris' kommunale regulativ om betingelserne for udstedelse af tilladelser og fastsættelse af kompensationer

20. Artikel 2 i règlement municipal de la ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre IV du code de la construction et de l'habitation (ville de Paris' kommunale regulativ om betingelserne for udstedelse af tilladelser og fastsættelse af kompensationer) bestemmer:

»I – Kompensation består af omdannelse til bolig af lokaler, der den 1. januar 1970 havde en anden anvendelse end bolig, eller med hensyn til hvilke der er udstedt planlægningsstilladelse til omdannelse af den tilsigtede anvendelse efter den 1. januar 1970, og som ikke tidligere har været anvendt som kompensation.

De lokaler, der tilbydes som kompensation, skal kumulativt:

- a) bestå af boligenheder og have en standard og et areal, som svarer til de lokaler, der er genstand for ændringen af anvendelsen, idet der tages individuel stilling på grundlag af lokalernes egnethed til boligformål; lokalerne, der tilbydes som kompensation, skal opfylde kravene i dekret af 30. januar 2002 om karakteristika for anstændige boliger
- b) være beliggende i det samme arrondissement som de boliger, der er genstand for en ændring af anvendelsen.

Arealet beregnes i overensstemmelse med artikel R 111-2 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger.

II – I områder, der er omfattet af udvidet kompensation omhandlet i bilag nr. 1, skal, uanset stk. 1, litra a), de lokaler, som tilbydes som kompensation, have to gange det areal, som de lokaler, der er genstand for en ændring af anvendelse, har, medmindre disse lokaler omdannes til sociale udlejningsboliger, der er omfattet af en aftale indgået i henhold til artikel L. 351-2 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger for en periode på mindst 20 år.

Uanset stk. 1, litra b), kan sociale udlejningsboliger, som kompenserer for omdannede lokaler i et område, der er omfattet af udvidet kompensation, være beliggende hvor som helst i disse områder. Hvis de omdannede lokaler imidlertid er beliggende i første, anden, fjerde, femte, sjette, syvende, ottende eller niende arrondissement, hvor boligmanglen i forhold til aktivitetsniveauet er særlig alvorlig, må der højst kompenseres for 50% af det omdannede areal uden for det arrondissement, hvor omdannelsen foretages.

Disse arrondissementer er kendetegnet ved et forhold mellem antallet af lønnede jobs og antallet af beskæftigede beboere, som målt af INSEE [(det franske nationale institut for statistik og økonomiske undersøgelser)] er højere end gennemsnittet i Paris.

I tilfælde hvor alle de enheder, der tilbydes som kompensation, kan være beliggende uden for det arrondissement, hvor omdannelsen foretages, skal antallet af boligenheder i det mindste være identisk med det antal af boligenheder, som fjernes.

Hvis lokalerne omdannes og kompenseres for af én og samme ejer inden for den samme ejendom i forbindelse med en rationalisering af ejendommens areal, kræves der som minimum det samme areal som de omdannede lokaler i kompensation.«

III. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

21. Begge appellanter er ejere af etværelseslejligheder beliggende i Paris.

22. I 2015 iværksatte de kommunale myndigheder i ville de Paris en undersøgelse for at fastslå, om appellanterne kortvarigt udlejede deres etværelseslejligheder som møblerede boliger på platformen Airbnb uden at have tilladelse hertil. Efter denne undersøgelse anlagde Procureur de la République (anklagesmyndigheden) sag mod appellanterne. Tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris, Frankrig) idømte appellanterne en bøde og pålagde dem at sørge for, at ejendommen atter blev anvendt til beboelse. Ville de Paris indtrådte i sagen.

23. I appelsagen bekræftede Cour d'appel (appeldomstolen i Paris, Frankrig) ved to domme af 19. maj 2017 og 15. juni 2017 vedrørende hver af appellanterne, at de to omhandlede etværelseslejligheder, som var udbudt til leje på platformen Airbnb, var blevet udlejet kortvarigt til kunder på gennemrejse uden forudgående tilladelse fra borgmesteren i Paris, hvilket er i strid med artikel L. 631-7 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger. Cour d'appel (appeldomstolen i Paris) idømte appellanterne, Cali Apartments og HX, bøder på henholdsvis 15 000 EUR og 25 000 EUR. Bødeindtægterne skulle tilfalde ville de Paris.

24. Appellanterne har iværksat kassationsanke for Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig), der er den forelæggende ret. Ifølge appellanterne tilsidesætter de i appelsagen afsagte domme princippet om EU-rettens forrang, idet Cour d'appel (appeldomstolen i Paris) ikke har godtgjort, at et tvingende alment hensyn kan begrunde den begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som den omhandlede lovgivning er udtryk for. Cour d'appel (appeldomstolen i Paris) har endvidere ikke fastslået, at det mål, der forfølges med denne lovgivning, ikke kunne nås ved en mindre restriktiv foranstaltning, således som det kræves i henhold til artikel 9, litra b) og c), i direktiv 2006/123.

25. Det er inden for disse faktiske og retlige rammer, at den forelæggende ret har forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Finder direktiv 2006/123[...], henset til fastsættelsen af dets genstand og anvendelsesområde i artikel 1 og 2, anvendelse på gentagen og kortvarig udlejning mod betaling, endog ikke-erhvervsmæssig udlejning, af et møbleret lokale beregnet til beboelse, som ikke er udlejerens primære bolig, til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, navnlig henset til begreberne tjenesteyder og tjenesteydelse?
- 2) Besvares det foregående spørgsmål bekræftende, udgør en national bestemmelse som den i artikel L. 631-7 i [lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger] omhandlede da en tilladelsesordning til ovennævnte virksomhed i henhold til artikel 9-13 i direktiv 2006/123[...] eller blot et krav, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 14 og 15?

Såfremt artikel 9-13 i direktiv 2006/123[...] finder anvendelse:

- 3) Skal direktivets artikel 9, [stk. 1,] litra b), da fortolkes således, at målet om bekæmpelse af manglen på lejeboliger udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde en national foranstaltning, der i visse geografiske områder gør gentagen og kortvarig udlejning af et møbleret lokale beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, betinget af, at der indhentes en tilladelse?
- 4) Besvares det foregående spørgsmål bekræftende, står en sådan foranstaltning da i et rimeligt forhold til det forfulgte mål?
- 5) Er direktivets artikel 10, stk. 2, litra d) og e), til hinder for en national foranstaltning, der gør »gentagen« og »kortvarig« udlejning af et møbleret lokale beregnet til beboelse til »kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen«, betinget af, at der indhentes en tilladelse?
- 6) Er direktivets artikel 10, stk. 2, litra d)-g), til hinder for en tilladelsesordning, hvorefter vilkårene for udstedelse af tilladelse fastsættes af kommunalbestyrelsen under hensyntagen til målene om socialt blandede områder, navnlig på grundlag af karakteristikaene for markedet for lejeboliger og behovet for ikke at forværre boligmanglen?»

26. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. december 2018 er sagerne C-724/18 (vedrørende Cali Apartments) og C-727/18 (vedrørende HX) blevet forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

27. Appellanterne, ville de Paris, den tjekkiske og den tyske regering, Irland, den græske, den spanske, den franske, den nederlandske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle parter med undtagelse af den polske regering har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. november 2019.

IV. Bedømmelse

28. Det første og det andet spørgsmål rejser spørgsmålet om anvendeligheden af direktiv 2006/123 på de foreliggende sager. Hvor det første spørgsmål vedrører dette direktivs anvendelsesområde, søges det med det andet spørgsmål afklaret, hvilke blandt de af direktivets særlige bestemmelser, som omhandler »tilladelsesordninger« og »krav« i kapitel III i direktiv 2006/123, der finder anvendelse på de foreliggende sager.

29. Eftersom de regler, som kræver tilladelse til kortvarigt at udleje møblerede boliger til kunder på gennemrejse, udgør en »tilladelsesordning«, ønsker den forelæggende ret med det tredje til det sjette spørgsmål efterfølgende oplyst, om denne ordning er i overensstemmelse med de bestemmelser, som vedrører disse ordninger i artikel 9 og 10 i direktiv 2006/123. Navnlig vedrører det tredje og det fjerde spørgsmål begrundelsen for og forholdsmæssigheden af de omhandlede regler. Med det femte og det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om disse regler opfylder de øvrige betingelser for udstedelse af tilladelse i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123.

30. Dette forslag til afgørelses opbygning følger logikken i de retlige problemstillinger, som den forelæggende ret har identificeret. Jeg vil først undersøge, om direktiv 2006/123 finder anvendelse på de foreliggende sager (under A), og fastlægge, hvilke bestemmelser er relevante (under B). Jeg vil dernæst fortsætte med spørgsmålet om den omtvistede tilladelsesordnings forenelighed både hvad angår dens oprettelse og de særlige betingelser, som er fastsat deri, med de forskellige betingelser, der følger af artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123 (under C).

31. Før denne analyse indledes, er det nødvendigt at afklare genstanden for den overordnede analyse. Skal analysen udføres under henvisning til de nationale bestemmelser (som er gengivet i punkt 13-19 ovenfor), ville de Paris' kommunale bestemmelser (jf. punkt 20 ovenfor) eller dem begge?

32. Ganske vist har den forelæggende ret alene stillet sine spørgsmål i forhold til de nationale bestemmelser, hvorefter gentagen og kortvarig udlejning af en møbleret bolig beregnet til beboelse er betinget af en tilladelse fra den kompetente myndighed/borgmester⁴. Imidlertid er det alene de overordnede rammer for sådanne tilladelser, som er fastsat i de nationale bestemmelser. De bemyndiger kommunalbestyrelsen til at vedtage regler med henblik på at udfylde disse rammer⁵.

33. Ville de Paris vedtog under udøvelse af denne bemyndigelse særlige regler i de kommunale regulativer, som fastsætter vilkårene for udstedelse af tilladelser og fastsættelse af kompensationer. I et vist omfang er det de kommunale regler, som giver de generelle nationale rammer et konkret indhold. I fransk sammenhæng er de kommunale regler endvidere relevante i praksis, da pengene fra bøderne for kortvarige udlejninger af møblerede boliger uden tilladelse fuldt ud synes at tilfalde den kommune, hvor boligerne er beliggende.

34. EU-lovgiver anerkender ved direktiv 2006/123 vigtigheden af at tage hensyn til *lokale* ordninger hvad angår de kompetente myndigheders udstedelse af tilladelse på mindst to måder. For det første kræver selve det analysegrundlag, der følger af artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123, en undersøgelse af *specifikke* tilladelsesordninger, dvs. i givet fald af ordninger, som er præciseret ved lokale og nationale bestemmelser⁶. For det andet fremgår det klart af artikel 10, stk. 7, i direktiv 2006/123, at vilkårene for udstedelse af en tilladelse ikke må berøre kompetencefordelingen på lokalt og regionalt plan mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der udsteder tilladelser.

35. Alt i alt er den omhandlede tilladelsesordning i den foreliggende sag en pakke med nationale og kommunale regler. Ved bedømmelsen af foreneligheden med EU-retten af en sådan lovgivningspakke skal hele dens indhold vurderes og ikke alene dens individuelle lag. Dette ville trods alt også være synspunktet for enhver potentiel tjenesteyder i Paris, der logisk set ville være omfattet af begge regellag og ikke kun det nationale. Dette er også tilgangen i dette forslag til afgørelse.

A. Anvendeligheden af direktiv 2006/123

36. Finder direktiv 2006/123 anvendelse på gentagen og kortvarig udlejning mod betaling, endog ikke-erhvervsmæssig udlejning, af et møbleret lokale beregnet til beboelse, som ikke er udlejerens primære bolig, til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen?

37. Samtlige procesdeltagere er af den opfattelse, at direktiv 2006/123 finder anvendelse på de foreliggende sager med undtagelse af den tyske regering og Irland.

38. Ifølge den tyske regering regulerer artikel L. 631-7 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger ikke en tjenesteydelse, men ændret anvendelse af boliger. Denne bestemmelse finder ikke alene anvendelse på tjenesteydere, som ønsker kortvarigt at udleje deres bolig til kunder på gennemrejse, men på enhver, som ønsker at ændre anvendelsen af boliger. En sådan ændring kan f.eks. bestå i

4 – Artikel L. 631-7 og L. 631-7-1 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger.

5 – Hvor den nationale lovgivning fastsætter de generelle betingelser for en forudgående tilladelse til kortvarigt at udleje en møbleret bolig, har de kommunale regler til opgave at præcisere dem i overensstemmelse med artikel L. 631-7-1, stk. 4, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger. Denne artikel bemyndiger kommunalbestyrelsen til at fastsætte betingelserne for udstedelse af tilladelser og bestemmelse af kompensationer for de enkelte kvarterer og eventuelt for de enkelte arrondissementer.

6 – Jf. endvidere punkt 81-85 nedenfor.

anvendelse af lokalerne til boliger til hjemløse eller flygtninge. Disse aktiviteter er udtrykkeligt udelukket fra direktivets anvendelsesområde af 9. og 27. betragtning og af artikel 2, stk. 2, litra j). Det samme bør gælde hvad angår regler om ændring af anvendelse, der har til formål at sikre adgangen til tilstrækkelige og økonomisk overkommelige boliger.

39. Ifølge Irland indeholder lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger regler omhandlende arealudvikling og anvendelse, navnlig fast ejendom til beboelse. Artikel L. 631-7 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger fastsætter særlige bestemmelser vedrørende ændring af anvendelse og blandet anvendelse af fast ejendom til beboelse. I lyset af niende betragtning til direktiv 2006/123, hvoraf det fremgår, at direktivet ikke finder anvendelse på »regler om arealudvikling og -anvendelse, by- og landplanlægning [og] bygningsstandarder«, finder dette direktiv ikke anvendelse på artikel L. 631-7 i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger. De franske regler har til formål at bekæmpe manglen på lejeboliger, hvilket udgør et vigtigt socialpolitisk mål, gennem en effektiv regulering af arealanvendelsen og byplanlægning og ikke at påvirke adgangen til at optage eller udøve en bestemt virksomhed.

40. Efter min opfattelse er leveringen af kortvarig udlejning mod betaling en tjenesteydelse af udpræget økonomisk art. Opnåelse af en ændring af anvendelse af fast ejendom til beboelse er blot et krav, som påvirker adgangen til leveringen af denne særlige tjenesteydelse.

41. Henset til den omhandlede virksomhed er det ganske klart, at ingen af undtagelserne i artikel 2, stk. 2 og 3, i direktiv 2006/123 finder anvendelse.

42. Artikel 2, stk. 2, litra j), i direktiv 2006/123, som udelukker sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri, hvortil den tyske regering har henvist, finder tydeligvis ikke anvendelse på den foreliggende sag. Argumentet, der er støttet på det forhold, at de samme regler, som en ejer skal overholde for at anvende den faste ejendom til økonomiske formål, potentielt kunne finde anvendelse på ændringer af ejendommens anvendelse til andre ikke-økonomiske formål, som f.eks. socialt boligbyggeri, er, henset til den foreliggende sags klare faktiske omstændigheder, stærkt spekulative, og der skal ikke dvæles herved i detaljer.

43. Ligeledes kan den omhandlede virksomhed, idet modstykket til den leverede ydelse er rentabel⁷, ikke betegnes som en ikke-økonomisk tjenesteydelse af almen interesse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2006/123. Denne undtagelse finder derfor heller ikke anvendelse.

44. Det forekommer snarere, at det var hensigten, at udlejning af boliger, som enhver anden tjenesteydelse på turismeområdet, skulle være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Selv om dette ikke er udtrykkeligt nævnt i direktiv 2006/123, fremgår det af 33. betragtning hertil, at *ejendomsmaeglervirksomhed* og forbrugertjenester som f.eks. *turisttjenester* også er omfattet af direktivet. Endvidere bekræfter Europa-Kommissionens *Håndbog i gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet eller »servicedirektivet«*, som på ingen måde er bindende⁸, tillige, at udlejning er omfattet af de aktiviteter, som kan betragtes som tjenesteydelser⁹.

45. Det andet argument, som den tyske regering og navnlig Irland har fremført, og som henviser til niende betragtning, kræver dybere overvejelser. Det fremgår af denne betragtning, at »dette direktiv [kun] finder [...] anvendelse på de krav, som indvirker på adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed. Det finder ikke anvendelse på krav såsom færdselsregler, regler om arealudvikling

⁷ – I retsmødet bemærkede den franske regering uden at blive modsagt på dette punkt af nogen af sagens parter, at kortvarig udlejning af møblerede boliger gennemsnitligt er 1,8 gange mere rentabel end langtidsudlejning af møblerede boliger.

⁸ – Den har imidlertid en fortolkningsværdi. Jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 32).

⁹ – »Medlemsstaterne [bliver] nødt til at sikre, at tjenesteydelsesdirektivets regler finder anvendelse på en lang række tjenesteydelser, uanset om de leveres til erhvervslivet eller forbrugerne [som f.eks.] [...] udlejning [...] og leasing [...]«, Europa-Kommissionen (Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser), Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2007, s. 10.

og -anvendelse, by- og landplanlægning, bygningsstandarder samt administrative sanktioner, der pålægges for manglende overholdelse af sådanne regler, der ikke specifikt regulerer eller indvirker på servicevirksomheden, men som skal overholdes af tjenesteyderne under udøvelsen af deres erhvervsvirksomhed på samme måde som af enkeltpersoner, der handler som privatpersoner».

46. Jeg finder det nyttigt fuldt ud at gengive niende betragtning. Efter en læsning af hele betragtningen, herunder det første punktum samt anden halvdel af det andet punktum, er det klart, hvorfor de argumenter, som Irland og den tyske regering har fremført, ikke er overbevisende.

47. Det erindres for det første, at niende betragtning blot er en betragtning¹⁰. Der er ikke nogen tilsvarende dispositiv bestemmelse i direktiv 2006/123, som indeholder en gruppefritagelse i lighed med dem, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 2 og 3. Efter min opfattelse kan en betragtning ikke i sig selv og uden nogen tilsvarende bestemmelse i teksten udgøre en ny gruppefritagelse, som ikke er afspejlet nogen steder i den dispositive del af en EU-foranstaltning¹¹.

48. Selv hvis analysen ikke afsluttedes her, hvilket den efter min opfattelse kan og skal, kan det for det andet tilføjes, at niende betragtning under alle omstændigheder omhandler noget andet end tilføjelsen af en arealrelateret undtagelse fra direktivets anvendelsesområde.

49. Niende betragtning, første punktum, indledes med at bekræfte den generelle regel om, at direktivet finder anvendelse på de krav, som indvirker på adgangen til servicevirksomhed. Således er enhver regel på ethvert område, som fastsætter en betingelse for adgangen til en tjenesteydelse, herunder krav vedrørende ændringen af anvendelsen af en fast ejendom, omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dog er der en indskrænkning: Direktivet finder »alene« anvendelse på sådanne krav.

50. Dette er årsagen til, at det andet punktum indledes med »therefore« [(udeladt i den danske sprogversion)] med tilføjelse af en liste, der illustrativt begynder med »såsom«. Denne del af det andet punktum, der imidlertid langt fra tilføjer arealrelaterede gruppefritagelser til direktivets anvendelsesområde, bekræfter blot, at eventuelle tjenesteydere ikke kan anfægte en reguleringsordning, der finder generel anvendelse, med den begrundelse, at den hindrer deres ubegrænsede ret til fri udveksling af tjenesteydelser. Sådanne tjenesteydere kan derfor ikke anmode om en særlig reguleringsordning, som er forskellig fra den ordning, som finder anvendelse for »enkeltpersoner, der handler som privatpersoner«, således som det konkluderes i betragtningen.

51. Med andre ord bekræfter niende betragtning blot, at generelt anvendelige regler, som ikke specifikt regulerer tjenesteydelser, og som finder anvendelse for alle, dvs. både for enkeltpersoner og tjenesteydere, ikke skal berøres af direktiv 2006/123. Denne forsikring gælder for alle områder af lovgivning. Dette er logisk nok endvidere grunden til, at listen alene er illustrativ og indledes med »såsom« og kunne også omfatte andre områder¹², som f.eks. miljøstandarder eller fødevarerikkerhed. Dette er endelig endvidere grunden til, at der ikke er nogen tilsvarende dispositiv bestemmelse i nogen af direktivets artikler, som afspejler indholdet af niende betragtning: Det var aldrig hensigten med denne betragtning at udelukke noget specifikt område fra direktivets anvendelsesområde. Den skulle blot sikre, at direktivets bestemmelser ikke kan anvendes på en måde, som vil undergrave eller udhule nogen generel anvendelig reguleringsordning i en medlemsstat.

10 – Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse X og Visser (C-360/15 og C-31/16, EU:C:2017:397, punkt 130-139).

11 – Jf. i denne retning dom af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl. (C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 59), og af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja (C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 42 og 43). Jf. vedrørende en mere generøs tilgang til en betragtnings normative vægt dom af 25.7.2018, Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583, præmis 44-46 og 51).

12 – Det ville ellers mildest talt være en ganske enestående lovgivningsteknik, hvis denne liste skulle fortolkes som en liste over (gruppe)fritagelser fra direktivets anvendelsesområde, der frit kunne udbygges uden nogen overordnede vejledende kriterier med hensyn til deres karakter.

52. I retsmødet nævnte Kommissionen som et eksempel på, hvad der tilsigtes med niende betragtning, en hypotetisk indsigelse, som en fører, der kommer fra et land, hvor der er højrekørsel, kunne rejse mod de nationale færdselsregler i en medlemsstat, hvor der er venstrekørsel, som værende et krav, der begrænser dennes adgang til at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Eksemplet er, uden at ville indlede en utvivlsom energisk debat om, i hvilken udstrækning artikel 56 TEUF eller direktiv 2006/123 rent faktisk kunne finde anvendelse på transport, ret sigende. Der kan tænkes flere andre eksempler: en potentiel tjenesteyder, som anfægter byplanlægninger eller andre planlægningsbestemmelser, klager over den måde, hvorpå selvangivelser indgives, hvordan strafferegistre administreres, eller hvordan miljøstandarder for emissioner og forurening gennemføres osv. De nationale regler for enhver af disse generelle reguleringsordninger kan altid anfægtes med det samme argument, nemlig at selve disse reglers eksistens er en begrænsning for en uhindret fri udveksling af tjenesteydelser.

53. Som nævnt i niende betragtning var det netop dette, som det var meningen at udelukke. Fællesnævnerne for alle disse eksempler er distancering og instrumentalisering. Regler, som regulerer (adgangen til) tjenesteydelsen, er omfattet af direktivets anvendelsesområde, mens generelt anvendelige regler, som på ingen måde sonderer mellem tjenesteyderne og andre enkeltpersoner, ikke er omfattet. Som det bekræftes i niende betragtning, første punktum, er de krav, som adgangen til en tjenesteydelse betinges af, klart omfattet, *uanset hvilket lovområde* de stammer fra.

54. Denne logik er meget forskellig fra den argumentation, som Irland og den tyske regering har gjort gældende, og som i det væsentlige antyder, at formuleringen »regler om arealudvikling og -anvendelse, by- og landplanlægning« skal fortolkes som en anden gruppefritagelse fra direktivets anvendelsesområde. Dvs. at enhver national regel, som berører arealanvendelse eller by- eller landplanlægning, aldrig kan være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dette er og kan ikke være tilfældet.

55. Tilsvarende har Domstolen for det tredje allerede i Visser-dommen¹³ taget stilling til sondringen mellem ejendomsretlige regler, som niende betragtning er baseret på, alt efter om de specifikt regulerer eller berører adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed.

56. Visser-sagen vedrørte reglerne i en kommunal arealanvendelsesplan, som forbød detailhandel med varer uden stort volumen i geografiske områder uden for bymidten i en nederlandsk kommune. I denne forbindelse fokuserede Domstolen ved vurderingen af arealanvendelsesplanen på den omhandlede økonomiske virksomhed i stedet for selve planens karakter som en foranstaltning vedrørende byplanlægning og arealanvendelse. Domstolen bemærkede navnlig, at »de i hovedsagen omhandlede regler, selv om de [...] tilsigter at opretholde livskvaliteten i bymidten i [denne] kommune og at forhindre tomme ejendomme i byområderne inden for rammerne af en politik for fysisk planlægning, ikke desto mindre har det specifikke formål at fastlægge de geografiske områder, hvor visse aktiviteter med detailhandel kan finde sted«¹⁴. Domstolen konkluderede på denne baggrund, at disse regler alene var rettet til personer, som ønsker at udvikle disse aktiviteter i disse geografiske områder, med udelukkelse af personer, der handler som privatpersoner.

57. Det følger af denne dom, at Domstolen, når den stilles over for ejendomsretlige regler i tilfælde, hvor fast ejendom anvendes til rentable bestræbelser, sonderer mellem de omhandlede reglers *specifikke indhold* og det overordnede *formål*. Det forhold, at hoved(formålet) primært vedrører byplanlægning, forhindrer ikke, at disse regler omfattes af direktiv 2006/123, hvis deres specifikke indhold er erhvervsvirksomhed. I overensstemmelse med niende betragtning finder direktiv 2006/123 anvendelse på regler, som regulerer eller specifikt berører adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed¹⁵.

13 – Dom af 30.1.2018, X og Visser (C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44) (herefter »Visser-dommen«).

14 – Ibidem, præmis 124.

15 – Ibidem, præmis 123 og 124.

58. Visser-dommen viser således klart, at regler vedrørende ejendomsanvendelse er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, for så vidt som de berører økonomisk virksomhed, hvorved de har indvirkning på adgangen til markedet for tjenesteydelser eller udøvelsen af servicevirksomhed¹⁶.

59. I de foreliggende sager har de omhandlede regler ligesom i Visser-sagen tillige en tosidet karakter. De er en del af et regelsæt, som betinger »ændringer i anvendelsen« af boliger beregnet til beboelse af en tilladelse, hvilket tyder på en tæt forbindelse med arealanvendelse eller byplanlægning. Disse regler er imidlertid også afgørende for adgangen til og udøvelsen af en given servicevirksomhed.

60. Endelig er der for det fjerde et særligt element ved denne sag, som imidlertid gør den forskellig fra Visser-sagen, og som, om end på den anden måde, muligvis afspejler de forhold, som den tyske regering og Irland har givet udtryk for. I Visser-sagen kunne reglerne, selv om de fandt anvendelse uden forskel, på grund af deres karakter siges at have været rettet mod en særlig gruppe af tjenesteydere. Den økonomiske virksomhed, som den omhandlede arealanvendelsesplan faktisk var rettet mod, kunne med rimelighed kun have været udøvet af en særlig specifik gruppe af tjenesteydere.

61. I den foreliggende sag er der i modsætning til Visser-sagen ikke en synlig gruppe af tjenesteydere. Der er heller ikke en tydelig gruppe af tjenestemodtagere. Begge grupper er ikke-professionelle.

62. Jeg er i denne henseende enig i, at reglerne om ændring af anvendelse af en ejendom på en måde finder anvendelse uden forskel på enhver ændring af anvendelse af en ejendom og ikke nødvendigvis er begrænset til den kortvarige udlejning af en møbleret bolig. Dette skyldes imidlertid delvist selve deleøkonomiens karakter, hvor skillelinjen mellem professionelle og ikke-professionelle tjenesteydere er forsvundet¹⁷. I et sådant miljø vil det ofte alene være ved generelt anvendelige regler, at sådanne aktiviteter reelt kan reguleres. Hvis alle med andre ord er en tjenesteyder, så mister et kriterium, hvorefter de eneste regler, der omfattes, er de regler, som specifikt retter sig mod en servicevirksomhed (og ikke de regler, som gælder for alle andre enkeltpersoner, der handler som privatpersoner), meget af sin evne til at sondre.

63. Kort sagt er det tilstrækkeligt, at de generelt anvendelige regler af en hvilken som helst art regulerer eller påvirker adgangen til leveringen en tjenesteydelse, hvorved man kommer tilbage til den grundlæggende udtalelse i niende betragtning, første punktum. Dette gør sig klart gældende i den foreliggende sag, hvor den nationale lovgiver har besluttet at gøre godkendelse af ændringen af ejendommens anvendelse til en hovedbetingelse for adgangen til en bestemt type af virksomhed, som klart er økonomisk: kortvarig udlejning af møblerede lokaler. Efter min opfattelse er sådanne regler derfor klart omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123.

B. De relevante bestemmelser i direktiv 2006/123

1. Tilladelsesordning eller krav

64. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, hvilke af bestemmelserne i direktiv 2006/123 der finder anvendelse på hovedsagen: Er det afdeling 1 (artikel 9-13) om tilladelser i kapitel III, som omhandler tilladelsesordninger og relevante betingelser, eller afdeling 2 (artikel 14 og 15) i kapitel III om forbudte krav og krav, der skal evalueres?

16 – Ud over niende betragtning, første punktum, til direktiv 2006/123, som ligeledes insisterer på adgangen til eller udøvelsen af en servicevirksomhed, jf. ligeledes dette direktivs artikel 4, nr. 6), og artikel 9, stk. 1.

17 – Jf. vedrørende de udfordringer, som deleøkonomien frembyder for den retlige regulering generelt, f.eks. Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

65. Artikel 4, nr. 6), i direktiv 2006/123 definerer en *tilladelsesordning* som »enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed«.

66. Artikel 4, nr. 7), definerer et *krav* som »enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget«.

67. De tilladelsesordninger og de krav, som medlemsstaterne har indført, har det forhold til fælles, at de i princippet begge er forbudt i henhold til direktiv 2006/123 – eller traktaterne¹⁸ – da disse ordninger og krav formodes at begrænse adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed. De adskiller sig imidlertid for så vidt angår karakteren af den omhandlede begrænsning.

68. En tilladelsesordning indebærer muligvis udstedelse af en forudgående *individuel afgørelse* til en ansøger i form af, som udtrykt af Domstolen i Visser-dommen, »en formel beslutning opnået efter en procedure, som de pågældende tjenesteydere skulle have fulgt« for at udvikle deres økonomiske virksomhed¹⁹. Det kan f.eks. være en tilladelse, som en person har anmodet om for at drive passagerbefordring til vands eller til at drive vinduesbordel²⁰, en koncession, som de offentlige myndigheder har tildelt på fast ejendom til turist- og rekreativaktiviteter²¹, en tilladelse til oplagring af pyrotekniske artikler bestemt til detailhandel²² eller en tilladelse til at udstede visse universitetsgrader²³.

69. Derimod kræver forekomsten af et *krav* ikke en forudgående individuel afgørelse om tildeling af en subjektiv ret. Et krav er en generel og upersonlig regel, der findes og gælder for alle tjenesteydere, uanset hvilken foranstaltning eller procedure tjenesteyderen har fulgt for at opnå den ønskede form for individuel afgørelse om godkendelse af den påtænkte virksomhed. F.eks. kan det som i Visser-sagen være et forbud i en arealanvendelsesplan, som er godkendt af en bys kommunalbestyrelse, mod detailhandelen med varer i et bestemt område af denne by²⁴ samt enhver anden generel regel eller begrænsning, der gælder ved lov for en bestemt form for servicevirksomhed.

70. Det skal hvad angår de foreliggende sager indledningsvis påpeges, at kapitel III i direktiv 2006/123, som indeholder bestemmelserne om tilladelsesordninger og krav, finder anvendelse på de i hovedsagen omhandlede faktiske omstændigheder, selv om der ikke er noget grænseoverskridende element. Ifølge Domstolen finder bestemmelserne i kapitel III tilsvarende anvendelse på rent interne situationer²⁵.

71. For så vidt angår bestemmelserne i kapitel III, som specifikt gælder for de foreliggende sager, er det ganske klart, at de omhandlede regler udgør en tilladelsesordning og ikke et krav. Ejere af fast ejendom, som ønsker kortvarigt at udleje deres møblerede bolig, skal følge en administrativ procedure for fra borgmesteren at få en formel administrativ tilladelse, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt. Denne tilladelse gør det muligt for dem at udleje deres boliger på markedet for kortvarig udlejning af møblerede boliger, dvs. at udøve servicevirksomhed.

18 – Jf. særligt vedrørende tilladelsesordninger i henhold til traktatbestemmelserne f.eks. dom af 24.3.2011, Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 65-70), og af 22.6.2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Jf. Visser-dommen, præmis 115.

20 – Dom af 1.10.2015, Trijber og Harmsen (C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641), hvor det blev lagt til grund, at de to omhandlede regelsæt udgjorde tilladelsesordninger.

21 – Jf. dom af 14.7.2016, Promoimpresa m.fl. (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558, præmis 41).

22 – Jf. dom af 26.9.2018, Van Gennip m.fl. (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 – Jf. dom af 4.7.2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, præmis 64).

24 – Jf. Visser-dommen, præmis 119 og 120.

25 – Jf. Visser-dommen, præmis 110.

72. Den nationale lovgivning udgør derfor, sammen med de omhandlede kommunale gennemførelsesregulativer, en tilladelsesordning som omhandlet i artikel 4, nr. 6), i direktiv 2006/123. Det betyder, at de foreliggende sager skal vurderes i relation til afdeling 1 i kapitel III om tilladelser, navnlig artikel 9 og 10.

2. Artikel 9 og 10 som grundlaget for analysen

73. Det tredje og det fjerde spørgsmål vedrører artikel 9, stk. 1, mens det femte og det sjette spørgsmål fokuserer på artikel 10, stk. 2. For at besvare disse spørgsmål er det nødvendigt at fastslå anvendelsesområdet for artikel 9 og 10 og deres indbyrdes forhold.

74. Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2006/123 forbyder medlemsstaterne at gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, medmindre a) tilladelsesordningen ikke indebærer en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder, b) behovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn, c) det tilsigtede mål ikke kan nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning.

75. Artikel 10, stk. 2, præciserer de kriterier, som tilladelsesordningerne skal bygge på, og som regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsmæssige udøvelse, så denne ikke udøves vilkårligt. Kriterierne skal være a) ikke-diskriminerende, b) begrundet i et tvingende alment hensyn, c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn, d) klare og entydige, e) objektive, f) offentliggjort på forhånd og g) gennemskuelige og tilgængelige.

76. Blandt de af procesdeltagerne, som udtrykkeligt har taget stilling til anvendelsesområdet for artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123, har den tyske, den spanske og den franske regering i det væsentlige gjort gældende, at artikel 10 finder anvendelse på det kommunale niveau (kommunalbestyrelsens forhandlinger) i modsætning til de nationale bestemmelser, som bemyndiger vedtagelsen af foranstaltninger på kommunalt niveau. Det er derfor alene førstnævnte, som skal undersøges i lyset af de i artikel 10, stk. 2, fastlagte kriterier.

77. Hvor artikel 9 ifølge Irland og Kommissionen vedrører tilladelsesordningens lovlighed, henviser artikel 10 til de betingelser, der skal være opfyldt for at opnå en sådan tilladelse i henhold til en tilladelsesordning, der i sig selv er begrundet (nemlig den individuelle anvendelse af ordningen). Da appellanterne ikke har anmodet om en tilladelse i hovedsagen, er artikel 10 ikke relevant med henblik på at afgøre de foreliggende tvister.

78. Den nederlandske regering har derimod gjort gældende, at artikel 9 finder anvendelse på selve tilladelsesordningen, mens artikel 10 vedrører de individuelle, normalt lokale, betingelser for at opnå en tilladelse. Da begge regelsæt imidlertid fastsætter betingelserne for opnåelse af en tilladelse, skal den nationale lovgivning og de kommunale bekendtgørelser vurderes i forhold til artikel 10.

79. Jeg antager, at denne del af usikkerheden omkring disse spørgsmål skyldes det forhold, som allerede anført ovenfor, at reglernes oprindelse er opdelt mellem to forvaltningslag, og at den forelæggende ret har forelagt sine spørgsmål alene med hensyn til det nationale regellag²⁶ under henvisning til en række af bestemmelserne i direktiv 2006/123.

80. Der er endvidere bestemt et indholdsmæssigt overlap mellem artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123. Jeg medgiver, at selv om det er muligt at fastslå en abstrakt begrebsmæssig forskel mellem de to artikler, så bliver grænsen mellem dem, når der fokuseres på detaljerne, og frem for alt ved vurderingen af en tilladelsesordningens individuelle kriterier og betingelser, noget sløret.

²⁶ – Jf. ovenfor, punkt 31-35.

81. Jeg vil imidlertid, når disse hensyn er taget, sige, at artikel 9 er rettet mod et *andet led* i tilladelsesprocessen end artikel 10. Artikel 9 vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk kan være en tilladelsesordning for en bestemt type tjenesteydelse overhovedet²⁷. Artikel 10 går et skridt videre. Når betingelserne i artikel 9 er opfyldt, og behovet for en tilladelsesordning er fastslået, sætter artikel 10 fokus på de specifikke kriterier, som de konkrete tilladelsesordninger skal opfylde. Artikel 10 gør det klart, at en tilladelsesordning skal udarbejdes på en måde, som opfylder alle syv kriterier indeholdt i stk. 2 i samme artikel²⁸. Det forhold, at »tilladelsesordninger skal *bygge på kriterier*«, bekræfter, at artikel 10 hovedsageligt vedrører den specifikke udformning af tilladelsesordningerne. Disse ordninger skal forinden tilrettelægges på en sådan måde, at de kompetente myndigheder, når de senere træffer afgørelse om individuelle ansøgninger om tilladelser, er afskåret fra at udøve sin skønsbeføjelse vilkårligt, jf. artikel 10, stk. 1.

82. I en nøddeskal er spørgsmålet hvad angår artikel 9: »Er der overhovedet behov for en tilladelsesordning for denne form for servicevirksomhed?«, mens spørgsmålet hvad angår artikel 10 er: »Hvilke kriterier og betingelser kan en tilladelsesordning indeholde?«

83. På baggrund af denne opgavefordeling mellem de to artikler er spørgsmålet om, hvorfra disse regler stammer (nationale, regionale eller lokale), uden betydning. Hvad angår medlemsstaternes regler er det i praksis sandsynligt, at det højere forvaltningsniveau fastsætter de overordnede rammer (herunder erklæringen om behovet for en tilladelsesordning til at begynde med), hvorimod de lavere eller lokale niveauer har til opgave at konkretisere eller lokalt tilpasse detaljerne (herunder tilladelsesordningernes detaljerede eller yderligere betingelser).

84. Denne opgaveopdeling er logisk. Den er imidlertid også fuldstændig sekundær. Det kan ikke helt udelukkes, at artikel 9 kan finde anvendelse på regler, som er fastsat lokalt, mens artikel 10 kan finde anvendelse på regler, der er fastsat nationalt²⁹. Hovedspørgsmålet er foranstaltningens indhold og ikke dens oprindelse.

85. I forbindelse med denne sag skal spørgsmålet om, hvorvidt der overhovedet er noget behov for en tilladelsesordning, vurderes ud fra de tre betingelser, som er opregnet i artikel 9, stk. 1. Imidlertid skal de specifikke betingelser, hvorefter en sådan tilladelse kan udstedes, herunder navnlig kompensationskravet, således som det er udformet af ville de Paris, vurderes i forhold til betingelserne i artikel 10, stk. 2.

C. Tilladelsesordningens forenelighed med direktiv 2006/123

86. Jeg vil i denne del af forslaget til afgørelse undersøge de tvingende almene hensyn, som er blevet fremført som begrundelse for tilladelsesordningen (under 1), inden jeg vender mig mod hovedspørgsmålet om forholdsmæssighed (under 2). Jeg vil afslutte med en række bemærkninger om de andre betingelser, som tilladelsesordninger skal opfylde i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123 (under 3).

27 – Hvilket således også afspejler det overordnede princip om, at adgangen til leveringen af tjenesteydelser ikke skal underlægges nogen tilladelsesordning, medmindre det er absolut nødvendigt (jf. punkt 67 ovenfor).

28 – Nogle af disse kriterier er endvidere blevet nævnt af Domstolen i forbindelse med bestemmelserne i den primære ret om den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden. Jf. i denne retning f.eks. dom af 3.6.2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis), og af 13.2.2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, præmis 27), hvor Domstolen krævede, at forudgående tilladelsesordninger skal bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som de omhandlede virksomheder kender forinden.

29 – Hvilket også bekræftes af Kommissionens *Håndbog i gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet eller »servicedirektivet«*, s. 26: »Kriterierne i artikel 10, stk. 2, skal gælde tilladelsesordninger, der regulerer adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed *på alle niveauer*«. Min fremhævelse.

87. Forinden er det nyttigt at erindre om de foreliggende sagers konkrete sammenhæng. I denne forbindelse er to rettigheder i henhold til Den Europæiske Charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) særligt relevante: artikel 16 (friheden til at oprette og drive egen virksomhed) og artikel 17 (ejendomsretten).

88. Det er fast retspraksis, at beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 16 omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed³⁰. Friheden til at oprette og drive egen virksomhed udgør ikke en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet³¹. Således kan friheden til at oprette og drive egen virksomhed undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er sikret ved chartret, generelt være fastlagt i lovgivningen, respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet være nødvendige og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder³².

89. Chartrets artikel 17 er en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder³³. Denne ejendomsret, som sikres ved denne artikel, er imidlertid heller ikke af absolut karakter, og udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger.³⁴

90. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, skal der ved fortolkningen af artikel 17 tages hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis vedrørende artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder (herefter »EMRK«) som tærskel for minimumsbeskyttelse³⁵.

91. I denne henseende giver artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK de deltagende stater ret til *at overvåge, at ejendomsretten udøves* i overensstemmelse med almenhedens interesse. Dette er særligt tilfældet på boligområdet, som er et centralt anliggende i den sociale og økonomiske politik. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen har lovgiver med henblik på at gennemføre en sådan politik et vidt skøn både med hensyn til, at der foreligger et problem af offentlig interesse, der berettiger kontrolforanstaltninger, som med hensyn til valget af gennemførelsesbestemmelserne for sådanne foranstaltninger. Dog skal et indgreb sikre en rimelig vægtning af hensynene til samfundets almene

30 – Jf. f.eks. dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42), af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 25), og af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 155).

31 – Jf. dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 28), og af 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 85).

32 – Jf. f.eks. dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 46-48), og af 20.12.2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, præmis 51).

33 – Jf. f.eks. dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

34 – Jf. f.eks. dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

35 – Jf. f.eks. dom af 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, præmis 37), af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 49), og af 12.2.2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, præmis 57).

interesse og kravene om at sikre individets grundrettigheder. Den mulige forekomst af alternative løsninger gør ikke i sig selv den pågældende lovgivning ubegrundet. Ikke desto mindre må denne lovgivning ikke pålægge ejerne en uforholdsmæssig og urimelig byrde, hvilket bringer den uden for rammerne af staternes skøn³⁶.

92. Jeg vil gerne fremhæve tre punkter, der efter min opfattelse er afgørende for hele den følgende forenelighedsanalyse, både med hensyn til identificeringen af et tvingende alment hensyn og (navnlig) med hensyn til undersøgelsen af forholdsmæssigheden.

93. For det første udgør hverken friheden til at oprette og drive egen virksomhed eller ejendomsretten, selv om rettighederne vurderes i lyset af strukturen af de sager, som er forelagt for Domstolen, samt i forhold til direktiv 2006/123 og den frie etableringsfrihed, absolutte rettigheder. Tværtimod: De kan begge begrænses. Navnlig er den retspraksis fra Strasbourg, som allerede er nævnt, udtryk for en høj grad af visdom derved, at den accepterer en bemærkelsesværdig begrænset prøvelse med hensyn til nationale foranstaltninger, som alene vedrører *kontrollen af anvendelsen* af (fast) ejendom. Med andre ord, forudsat at kontrollen af anvendelsen ikke er så alvorlig en begrænsning, at den ad bagvejen reelt set udgør ekspropriation eller afskrivning af ejendommen, er selv betydelige begrænsninger af disse rettigheder tilladt.

94. For det andet afspejler dette sig i prøvelsens intensitet. I begge faser – identificeringen af et tvingende alment hensyn og navnlig proportionalitetsvurderingen – er der efter min opfattelse flere tænkelige løsninger. Det er ikke nødvendigvis tilfældet, at den eneste forholdsmæssige løsning er den mindst byrdefulde for den enkelte boligejer; dette er kun én af de faktorer, som der skal tages hensyn til i en ganske kompleks ligning. Snarere end blot én løsning er der en række tænkelige løsninger, som overholder proportionalitetsprincippet: Der er ikke kun et uundgåeligt resultat, men mere en række, et område af tænkelige løsninger, der indeholder forskellige resultater, som alle kan anses for forholdsmæssige.

95. For det tredje er der en højere grad af kompleksitet hvad angår den generelle afvejning af sager, hvor friheden til at oprette og drive egen virksomhed er begrænset for alle på den samme måde som følge af en social eller fællesskabsmæssig interesse. I en sådan situation kan nogle enkeltpersoner frit udøve deres ønskede virksomhed, mens andre ikke kan. De rettigheder og interesser, som eventuelle tjenesteydere, der leverer visse tjenesteydelser, har, afvejes ikke alene i forhold til (og er eventuelt begrænset af) fællesskabets sociale interesser, men også horisontalt i forhold til nøjagtigt de samme rettigheder, som andre enkeltpersoner har. En persons ret til fri udveksling af tjenesteydelser konkurrerer således med andres interesse i at udveksle præcist den samme tjenesteydelse. I en verden med begrænsede ressourcer, kapaciteter og tilladelser er prisen for at give en person adgang ofte, at dennes nabo ikke gives adgang.

36 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.12.1989, Mellacher m.fl. mod Østrig, (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, §§ 45, 48, 53 og 55), om lejenedsættelser pålagt af staten til sociale formål, som fører til en delvis berøvelse af ejernes indtægter af ejendommen, Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.6.2006, Hutten-Czapska mod Polen (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, §§ 167, 224 og 225), hvori den fastslog, at den byrde, som en statslig lejereguleringsordning pålagde udlejerne, og som navnlig tog sigte på at bekæmpe manglen på adgang til økonomisk overkommelige lejelejligheder i Polen, var uforholdsmæssig, Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.9.2006, Fleri Soler og Camilleri mod Malta, (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, §§ 60, 68 og 75), om en statslig foranstaltning, der pålagde den fortsatte udlejning af ansøgerens ejendom, Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.6.2012, Lindheim m.fl. mod Norge, (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, §§ 134 og 135), hvori den fastslog, at den sociale og økonomiske byrde, som påhvilede udlejeren, da lejerne kunne kræve en ubegrænset forlængelse af lejeaftaler med uændrede vilkår i stedet for indløsning, var uforholdsmæssig.

1. Tvingende almene hensyn

96. Artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 kræver, at behovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn. Artikel 10, stk. 2, litra b), kræver, at de kriterier, som tilladelsesordninger bygger på, selv er begrundet i et sådant tvingende alment hensyn. Henset til den omstændighed, at nøjagtig den samme ordlyd i denne specifikke henseende er anvendt i begge bestemmelser, er det min opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et acceptabelt alment hensyn, kan vurderes samlet til begge formål: behovet for at fastsætte en tilladelsesordning i henhold til artikel 9 samt de kriterier, der er indeholdt deri, i henhold til artikel 10.

97. Appellanterne har gjort gældende, at der ikke foreligger noget tvingende alment hensyn, der kan begrunde de omhandlede bestemmelser. De øvrige procesdeltagere i sagen for Domstolen har nævnt adskillige mulige begrundelser, nemlig bekæmpelse af boligmangel, økonomisk overkommelige og tilstrækkelige boliger, social boligpolitik, beskyttelse af bymiljøet, modstandsdygtighed mod presset på jordarealerne, forbrugerbeskyttelse, effektiviteten af afgiftskontrolprocedurer, rimelige handelsvilkår og beskyttelse af modtagere af boligydelse.

98. Ifølge ville de Paris og den franske regering har de omhandlede bestemmelser primært til formål at bekæmpe bolig manglen (og i denne forbindelse stigende priser) i visse områder (normalt områder med megen turisme), som delvist skyldes det forhold, at ejere har tendens til at udleje deres boliger kortvarigt i stedet for længerevarende³⁷.

99. Uden et ønske om at kommentere eller på nogen måde afvise de andre fremførte mål i denne sag vil jeg ikke tøve med at godtage, at bekæmpelsen af en strukturel bolig mangel på den ene side og beskyttelsen af bymiljøet på den anden bestemt, samlet eller adskilte, kan gøres gældende både som begrundelse for oprettelse af en tilladelsesordning – i henhold til artikel 9, stk. 1, litra b) – og for dens konkrete udformning og de betingelser, den indeholder – i henhold til artikel 10, stk. 2, litra b).

100. Artikel 4, nr. 8), i direktiv 2006/123 anerkender udtrykkeligt beskyttelsen af bymiljøet og socialpolitiske målsætninger som tvingende almene hensyn. Disse målsætninger er allerede så bredt formulerede, at de bestemt kan omfatte mere specifikke mål, som er omfattet heraf.

101. Endvidere fremgår det af 40. betragtning til direktiv 2006/123, at begrebet »tvingende almene hensyn« er blevet udviklet af Domstolen og »formentlig [vil] undergå en yderligere udvikling«. Domstolen har i denne henseende dog inden for rammerne af de frie kapitalbevægelser anerkendt en række mulige hensyn, som er relevante for de foreliggende tvister. Navnlig har den udtrykkeligt anerkendt hensyn forbundet med boligpolitik med henblik på at kunne modstå forskellige former for pres på jordarealerne³⁸. Domstolen har endvidere anerkendt hensyn, som sikrer et tilstrækkeligt boligudbud til visse grupper af lokalbefolkningen eller de mindre bemidlede³⁹, og nationale bestemmelser, der har til formål at opretholde livskvaliteten i bymidten af en kommune inden for rammerne af en politik for fysisk planlægning⁴⁰. Domstolen har desuden allerede taget hensyn til »de særlige kendetegn, som karakteriserer det nationale marked, der er omhandlet i hovedsagen, såsom en strukturel mangel på boliger og en særlig høj befolkningstæthed«⁴¹.

37 – Der erindres om, at den franske regering i retsmødet gjorde gældende, at kortvarig udlejning af møblerede boliger er mere rentabel end langvarig udlejning (jf. fodnote 7 ovenfor).

38 – Jf. f.eks. dom af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 39), hvor Domstolen navnlig fandt, at fremme af en fornuftig anvendelse af de ledige arealer ved bekæmpelse af presset på jordarealerne er en saglig social målsætning, og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 29 og 30 og den deri nævnte retspraksis), hvor Domstolen erindrede om, at nationale bestemmelser kan indskrænke den frie bevægelse af hensyn til bekæmpelse af presset på jordarealerne eller for at opretholde en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne af hensyn til den fysiske planlægning.

39 – Jf. f.eks. dom af 8.5.2013, Libert m.fl. (C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 49-52).

40 – Jf. Visser-dommen, præmis 134 og 135.

41 – Jf. dom af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 30), vedrørende et krav om forudgående tilladelse til at investere i et boligbyggeriprojekt. Jf. ligeledes i denne retning dom af 15.10.2009, Busley og Cibrian (C-35/08, EU:C:2009:625, præmis 32).

102. Det forhold, at der allerede er tilstrækkelig støtte i Domstolens praksis til at acceptere målene om at bekæmpe strukturel boligmangel og at beskytte bymiljøet, skal ikke aflede opmærksomheden fra, at de begge ligeledes er berettiget, uanset at der foreligger en sådan retspraksis. Som det allerede er anført, er kategorien »tvingende almene hensyn« som enhver anden kategori af »legitime mål« ikke en statisk udtømmende liste. Hvad angår direktiv 2006/123 indeholder artikel 4, nr. 8), tydeligvis kun et udpluk, der indledes med ordet »herunder«.

103. Alt i alt er bekæmpelse af boligmangel og sikring af adgangen til tilstrækkelige og økonomisk overkommelige boliger (til langtidsudlejning) (navnlig i større byer) samt beskyttelse af bymiljøet gyldige begrundelser for oprettelsen af tilladelsesordninger, som generelt bygger på socialpolitik. Sådanne hensyn kan tilsvarende benyttes til at begrunde en tilladelsesordnings kriterier.

104. Da både den franske regering og ville de Paris imidlertid primært har anført målet om at bekæmpe manglen på boliger (til langtidsudlejning) i visse områder både hvad angår behovet for at indføre tilladelsesordningen som sådan og dets enkelte betingelser, navnlig den omtvistede kompensation i ville de Paris, vil jeg nu vende mig mod undersøgelsen af de valgte foranstaltningers forholdsmæssighed i lyset af dette særlige mål.

2. Forholdsmæssighed

105. I henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/123 er oprettelsen af en tilladelsesordning lovlig, hvis det tilsigtede mål ikke kan nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning. Ifølge artikel 10, stk. 2, litra c), skal betingelserne eller kriterierne for udstedelse af tilladelse være afpasset efter det tilsigtede almene hensyn.

106. Appellanterne har gjort gældende, at den omhandlede tilladelsesordning ikke er egnet til at opnå målet om bekæmpelse af boligmangel, for så vidt som den ikke nødvendigvis afholder ejere fra at udbyde deres boliger som kortvarige møblerede lejemål. Det er appellanternes opfattelse, at kompensationskravet i Paris er alt for restriktivt og gør det vanskeligt, hvis ikke umuligt, at udleje møblerede boliger til turister. Andre restriktive lovgivningsmæssige foranstaltninger var mulige som f.eks. indførelsen af en afgift. Ville de Paris er af den opfattelse, at der ikke findes mindre indgribende foranstaltninger, der kunne nå det tilsigtede mål, hvad enten det være sig en anmeldelsesordning eller en begrænsning af antallet af nætter, som de møblerede boliger kortvarigt kan udlejes for.

107. De af medlemsstaternes regeringer, som har taget stilling til forholdsmæssigheden, er af den opfattelse, at de omhandlede bestemmelser er passende og forholdsmæssige.

108. Kommissionen har gjort gældende, at den forelæggende ret ikke har givet tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om de omhandlede (nationale) regler er forholdsmæssige. Imidlertid er der nogle elementer, som tyder på, at disse bestemmelser rent faktisk er forholdsmæssige såsom udelukkelse af ejernes primære bolig fra deres anvendelsesområde, kompensationsmekanismen, den kommunale gennemførelse og muligheden for at indføre midlertidige tilladelser.

109. Forholdsmæssighed indebærer, at den omhandlede foranstaltning er *egnet* til at sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og idet dette mål ikke må kunne nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger⁴².

110. Selv om oprettelsen af en tilladelsesordning i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2006/123 efter min opfattelse er forholdsmæssig, er kompensationskravets forholdsmæssighed, som er en hovedbetingelse for tilladelsen, noget mere tvivlsom set i lyset af artikel 10, stk. 2.

42 – Jf. senest f.eks. dom af 7.11.2018, Kommissionen mod Ungarn (C-171/17, EU:C:2018:881, præmis 80).

a) Forholdsmæssigheden af behovet for tilladelse i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c)

111. Som det for det første udtrykkeligt er fastsat i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/123, vil en tilladelsesordning typisk være forholdsmæssig, når efterfølgende kontroller ikke er tilstrækkelige til at nå det mål, der forfølges.

112. For at være forholdsmæssig skal afgørelsen af, hvorvidt der er et behov for en tilladelsesordning, for det andet bygge på konkrete oplysninger om boligmarkedet i de byer, hvor en sådan tilladelsesordning påtænkes oprettet. Kommissionen anførte i retsmødet, at nationale ordninger bør bygge på konkret dokumentation vedrørende situationen på boligmarkedet. Jeg er enig heri. Uden at jeg skal nedtone sådan dokumentations relevans for nationale ordninger, er denne dokumentation af afgørende betydning på lokalt plan netop med henblik på at finde en forholdsmæssig løsning i lyset af de specifikke lokale omstændigheder.

113. For det tredje skal tilladelsesordninger være retfærdige og åbne for alle hvad angår adgangen til boligmarkedet for kortvarige udlejninger. Som fastsat i artikel 9, stk. 1, litra a), kan tilladelsesordninger ikke indebære forskelsbehandling. Forskelsbehandling på grundlag af nationalitet⁴³ er ikke den eneste form for forskelsbehandling, der er udelukket. Det forhold, at direktivet finder anvendelse på rent interne situationer (inden for kapitel III) antyder, at forbuddet mod forskelsbehandling finder anvendelse mere generelt på andre grunde som dem, der er omhandlet i chartrets artikel 21, stk. 1.

114. Jeg ser i denne forbindelse ikke noget, der rejser tvivl om behovet for at oprette en tilladelsesordning som sådan, henset til det erklærede mål om bekæmpelse af boligmangel og bevarelse af boligmarkedet for langtidsleje.

115. Hvis målet for det første er at bevare tilgængeligheden af visse varer eller tjenesteydelser på et bestemt marked (langtidsudlejning af boliger), så er efterfølgende kontroller, hvor det uundgåeligt vil vise sig, at disse varer eller tjenesteydelser har forladt markedet for at flytte til et andet, tilsyneladende mere rentabelt, marked (korttidsudlejning af boliger), bestemt alt andet end effektive. Hvis målet således er at regulere eller forebygge, at markedet forlades, så er forudgående tilladelser til at udtræde af markedet uundgåelige.

116. Selv om der for det andet måske er uenighed om, hvilke konklusioner der kan drages på grundlag af de oplysninger, som den franske regering og ville de Paris har indsamlet, kan det ikke afvises, at der foreligger et problem. Den Franske Republik har udformet en løsning på dette problem, som for så vidt angår behovet for at underkaste boligejere en tilladelsesordning har indbygget forholdsmæssighed i dens udformning. Den indeholder flere fleksibilitetsmekanismer. Navnlig er dens geografiske anvendelsesområde begrænset til byer med over 200 000 indbyggere⁴⁴, og der kræves ikke en tilladelse til at udleje en primær bolig⁴⁵. Endvidere kan byer tilsyneladende også oprette en midlertidig tilladelsesordning uden kompensation, der giver fysiske personer mulighed for i kortere perioder at udleje en bolig til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen.

117. Det er for det tredje på ingen måde blevet gjort gældende, at det kun er visse boligejere, som er omfattet af tilladelsesordningen, hvilket i sig selv ville gøre tilladelsesordningen diskriminerende. Tilladelsesordningen finder anvendelse på enhver, der ønsker at udleje på kortvarig basis i Paris.

43 – Dvs. mellem indenlandske tjenesteydere og udenlandske tjenesteydere. Jf. f.eks. dom af 20.2.2001, Analir m.fl. (C-205/99, EU:C:2001:107, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

44 – Jf. artikel L. 631-7, stk. 1, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger. Selv om der er pligt til at opnå en tilladelse i disse byer, synes lovgivningen ikke at afholde mindre byer fra at vedtage en tilladelsesordning, hvis deres boligmarkeds karakteristika kræver det.

45 – Jf. artikel L. 631-7-1-A, stk. 5, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger. For at en bolig kan anses for udlejerens primære bolig, skal den være beboet af udlejerens eller dennes ægtefælle eller en ansvarshavende person i mindst otte måneder om året, medmindre erhvervsmæssige eller helbredsrelaterede årsager eller force majeure forhindrer dette.

118. Bortset fra oprettelsen af en tilladelsesordning er der ganske vist andre foranstaltninger, som afgjort også kunne hjælpe med at opnå det mål, som den nationale lovgivning forfølger. En by, som står over for en mangel på boliger til langtidsudlejning som følge af korvarige udlejninger af møblerede boliger, kunne beslutte at indføre en afgift for ejere eller lejere af boliger, der udlejes for nogle dage eller uger, et loft for antallet af overnatninger årligt eller en maksimal andel af boligen, som kan udlejes kortvarigt, osv.

119. Jeg er imidlertid ikke sikker på, at nogen af disse løsninger pr. definition ville være mere effektive end en simpel forudgående tilladelsesordning. Hvis målet reelt er at begrænse (og ikke omdirigere) udbuddet ved at nægte tilladelser til kortvarig udlejning for at bibeholde et vist kritisk antal af boliger på markedet for langtidsudlejning, hvad kunne så være mere effektivt end en tilladelsesordning? (Formentlig hård) afgiftspålæggelse af den uønskede tjenesteydelse? Sandsynligvis vil en sådan afgift med det samme blive anfægtet som en (uforholdsmæssig) begrænsning i sig selv. Endvidere er der risiko for, at den yderligere forvrider andre markeder uden ganske enkelt at løse det oprindelige problem: en øjeblikkelig mangel på boliger til langtidsudlejning.

120. Sammenfattende er det indlysende, at tilladelsesordninger er en foranstaltning, som er tilladt i medfør af direktiv 2006/123⁴⁶. Jeg ser i de foreliggende sagers konkrete sammenhæng intet, som ville gøre en tilladelsesordning uforholdsmæssig som sådan. Navnlig på det særlige område for sociale valg om boligpolitik vil sådanne tilladelsesordninger endelig generelt set, medmindre det ganske enkelt ikke er muligt rationelt at forklare, hvorfor en tilladelsesordning blev oprettet, eller den klart er diskriminerende, klart være inden for den tilladte række af forholdsmæssige løsninger⁴⁷.

b) Forholdsmæssigheden af kompensationskravet i henhold til artikel 10, stk. 2

121. Det skal indledningsvis påpeges, at de nationale bestemmelser om tilladelsesordninger strukturelt set giver mulighed for større franske byers oprettelse af forholdsmæssige tilladelsesordninger. Den omstændighed, at »vilkårene for udstedelse af en tilladelse fastsættes af kommunalbestyrelsen under hensyntagen til målene om socialt blandede områder, navnlig på grundlag af karakteristikaene for markedet for lejeboliger og behovet for ikke at forværre boligmanglen«⁴⁸, understreger det lokale niveaus beføjelser. Kravet om, at der skal tages hensyn til det lokale boligmarkeds særlige forhold, er egnet til at sikre, at hver tilladelsesordning afpasses de lokale omstændigheder, så den i teorien ikke gå videre end nødvendigt for at bekæmpe boligmanglen.

122. Når dette er sagt, er det svært at vurdere den reelle forholdsmæssighed af den omhandlede særlige tilladelsesordning og navnlig af kriterierne og betingelserne, som denne ordning bygger på i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123.

123. I forelæggelsesafgørelsen fokuserer den forelæggende ret på de nationale bestemmelser uden at omtale de kommunalretlige. Endvidere er forelæggelsesafgørelsen ret sparsom hvad angår mængden af oplysninger og detaljer. Domstolen har begrænsede oplysninger til rådighed om den måde, hvorpå ville de Paris' specifikke regler fungerer. Domstolen er derfor dårligt rustet til at vurdere, om de kriterier, der er fastsat i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123, er opfyldt.

46 – Jf. eksemplerne i dette forslag til afgørelses punkt 68.

47 – Jf. ovenfor, punkt 92-95.

48 – Jf. artikel L. 631-7-1, stk. 4, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger.

124. Det tilkommer derfor primært den forelæggende ret under hensyn til opgavefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter at foretage en bedømmelse af foreneligheden af den nationale tilladelsesordnings betingelser med artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123⁴⁹. Den generelle vejledning, som Domstolen kan give for at bistå den forelæggende ret på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg⁵⁰, vil nødvendigvis svare til omfanget af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremsendt.

125. Af de af tilladelsesordningens betingelser og kriterier, som potentielt er relevante, er der en, som fremgår ganske klart af ville de Paris' kommunale regler: kompensationskravet. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere dette kravs forenelighed med direktiv 2006/123 på den særlige måde, som ville de Paris har gennemført det på. På baggrund af de argumenter, som er gjort gældende for Domstolen, synes der at skulle rettes særlig opmærksomhed mod kompensationskravets overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, litra c) (forholdsmæssighed), men også med artikel 10, stk. 2, litra a) (forbuddet mod forskelsbehandling).

126. Det fremgår af de skriftlige indlæg fra appellanterne, ville de Paris og fra drøftelserne i retsmødet, at kompensation er *obligatorisk* for at få tilladelse til kortvarigt at udleje en møbleret bolig i Paris. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse skal en person, der ønsker at udleje sin møblerede lejlighed for en kortere periode til f.eks. en amerikaner i Paris, i praksis købe forretningslokaler (ikke bare hvor som helst i Paris, men i det samme arrondissement eller endog samme kvarter) af samme størrelse som lejligheden (eller dobbelt så stor i visse områder med boligmangel) og omdanne dem til lejeboliger.

127. Måden, hvorpå denne obligatoriske kompensation er udformet, er umiddelbart meget effektiv for at nå det tilsigtede mål: at bevare stort set det samme boligareal på boligmarkedet for langtidsudlejning. Måske er den så effektiv, at den på en måde begynder helt at ødelægge formålet med at anmode om en tilladelse i det hele taget. Hvis en ejer skal erstatte en lejlighed, som denne ønsker at tage af boligmarkedet for langtidsudlejning, ved at stille de samme eller tilsyneladende et endnu større antal kvadratmeter til rådighed på dette samme marked, hvorfor gøre sig den ulejlighed at tage den første lejlighed af markedet til at begynde med? Kan en sådan betingelse anses for at være forholdsmæssig?

128. Som ville de Paris gjorde gældende i retsmødet, bør det ikke være for vanskeligt for ejeren af en række ejendomme eller en bygherre at opfylde kompensationskravet. For så vidt angår disse er det sandsynligt, at et sådant krav ikke indebærer, at ville de Paris' tilladelsesordning er uforholdsmæssig.

129. Imidlertid rejser denne betragtning et andet spørgsmål: Er det kompensationskrav, som ville de Paris har udformet, også forholdsmæssigt hvad angår »ikke-professionelle ejere«, som typisk er fysiske personer, der kun ejer en ekstra lejlighed, og deres betingelser for adgang til markedet for kortvarige udlejning af møblerede boliger?

130. Det eksempel, der falder mig ind, er en ikke-professionel udlejer, som tilfældigvis ejer en 20 m² etværelseslejlighed i hjertet af Paris, som ikke er dennes primære bolig, idet den pågældende bor i udkanten af byen. Da tilladelsesordningen og dens hovedbetingelse om kompensation finder anvendelse på alle ejere, skal sådanne udlejere købe en forretningsejendom i det samme kvarter med samme eller dobbelt størrelse og omdanne den til en beboelsesejendom (til langtidsudlejning) for at udleje en lille etværelseslejlighed på et marked efter eget valg. Er et sådant krav også forholdsmæssigt hvad angår sådanne boligejere?

49 – Jf. f.eks. dom af 4.7.2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, præmis 66-82).

50 – Jf. f.eks. dom af 26.9.2018, Van Gennip m.fl. (C-137/17, EU:C:2018:771, præmis 79-81 og den deri nævnte retspraksis).

131. Dette sidste spørgsmål sigter på den egentlige problemstilling, som synes at opstå som følge af tilladelsesordningens betingelser. Denne problemstilling kan enten omfatte forholdsmæssigheden af kompensationskravet for visse sociale grupper [i henhold til artikel 10, stk. 2, litra c)] eller et spørgsmål om forskelsbehandling [i henhold til artikel 10, stk. 2, litra a)]. Som allerede anført ovenfor⁵¹, er der ikke nogen grund til at fortolke forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 10, stk. 2, litra a), således, at det alene omfatter forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af nationalitet. Det kan også omfatte forskelsbehandling af andre grunde, navnlig de grunde, som er omhandlet i chartrets artikel 21, stk. 1. Ejendomsret er en af de grunde, som allerede er anført.

132. Alt dette, herunder den faktiske anvendelse af kompensationskravet, tilkommer det den forelæggende ret at undersøge. Efter min opfattelse ville det imidlertid være forholdsvis vanskeligt at forklare, hvorfor adgangen til et tilsyneladende ganske rentabelt marked for en bestemt type tjenesteydelse i realiteten skal være forbeholdt de bedre stillede, der kan opfylde kompensationskravet, og som typisk er juridiske personer eller bygherrer, som ville de Paris har anført. Medmindre dette faktisk var hensigten med disse reglers udformning⁵², hvorfor skulle den effektive adgang til sådanne tjenesteydelser⁵³ i overført betydning være forbeholdt dem, som allerede spiller Matador (i virkeligheden)?

133. Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret at vurdere alle disse elementer i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123. Jeg har som afslutning på dette afsnit en generel bemærkning. Appellanterne i retsmødet gjorde gældende, at kompensationskravet kan være forældet og uegnet i en digital økonomi, men jeg er ikke enig heri. Generelt og per se kan et kompensationskrav bestemt være en måde at afhjælpe et problem med boligmangel. Det kan ikke fastslås, at dette krav i sig selv er uforeneligt med artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123.

134. Det er muligt at forestille sig en række scenarier, hvor et sådant krav kan være forholdsmæssigt i en kommunal kontekst, navnlig ved at skabe nogle undtagelser til det, såsom at begrænse kompensationskravet til boliger over en vis størrelse eller at begrænse det til ejere, som har flere beboelsesejendomme, eller at udstede midlertidige tilladelser, som ikke er underlagt kompensationskravet, og som gennemgås regelmæssigt og eventuelt omfordeles.

135. Endelig skal den overordnede logik bag rækken af forholdsmæssige løsninger⁵⁴ tillige finde anvendelse her, navnlig ved vurderingen af forholdsmæssigheden af de enkelte betingelser. Hvis der ikke gives tilstrækkeligt spillerum til lokalt tilpassede valg, kan enhver af disse betingelser i sidste ende anfægtes, eftersom de uundgåeligt vil træde en eller anden over tærerne. Det, som overordnet set er det afgørende, er social retfærdighed, vedtagelsen af ikke-diskriminerende foranstaltninger på baggrund af en evidensbaseret beslutningsproces og en gennemskuelig lovgivnings- og beslutningsproces, som udføres inden for det pågældende samfund.

136. Inden for sådanne rammer er lokale forskelle med hensyn til tilladelsesbetingelserne ikke alene tilladte, men endda ønskværdige. Hvis det accepteres, at det lokale niveau har ret til at vedtage regler og konkretisere tilladelsesordningernes betingelser⁵⁵, så vil forholdsmæssigheden af sådanne regler sandsynligvis afhænge af hensyntagen til de lokale omstændigheder og særlige forhold. Det er ganske

51 – Jf. ovenfor i dette forslag til afgørelses punkt 113.

52 – I et sådant usandsynligt scenario ville denne bekræftelse, selv om det noget kynisk kan anføres, at en sådan betingelse faktisk står i rimeligt forhold til dette *konkrete* mål, sandsynligvis udløse en lavine af yderligere spørgsmål.

53 – Når der ikke er nogen rimelige krav relateret til kapital eller ejendomsportefølje forbundet med karakteren af den tjenesteydelse, som kræver tilladelse, kunne det tilføjes. Der er selvfølgelig andre former for tjenesteydelser, hvor krav vedrørende kapital, status eller ejendomsportefølje ville være fuldt ud passende.

54 – Jf. punkt 92-95 ovenfor.

55 – Jf. artikel 10, stk. 2, sammenholdt med artikel 10, stk. 7.

vist korrekt, at sådanne lokale forskelle vil skabe forskelle i en medlemsstat hvad angår adgangen og de lokalt gældende ordninger, hvilket er en tanke, som navnlig Kommissionen udviste intellektuel betænkelighed ved i retsmødet⁵⁶. Dette er nødvendigvis prisen for at have en union, som respekterer regionalt og lokalt selvstyre i dens medlemsstater i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU.

3. Forenelighed med de øvrige kriterier i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123

137. Med det femte og det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om to nationale bestemmelser vedrørende de omhandlede tilladelsesordninger er forenelige med de *særlige* forpligtelser i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123.

138. Navnlig ønsker den forelæggende ret med det femte spørgsmål oplyst, om »gentagen« og »kortvarig« udlejning af et møbleret lokale beregnet til beboelse til »kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen«⁵⁷, bygger på klare, entydige og objektive kriterier [jf. artikel 10, stk. 2, litra d) og e), i direktiv 2006/123]. Ud over spørgsmålet om forholdsmæssighed, som netop er blevet behandlet, opfatter jeg det sjette spørgsmål således, at den forelæggende ret ønsker at få fastslået, om den nationale bestemmelse, der giver kommunalbestyrelsen bemyndigelse til at fastsætte de specifikke betingelser for udstedelse af tilladelse⁵⁸, bygger på kriterier, som selv er klare, entydige og objektive, offentliggjort på forhånd samt gennemskuelige og tilgængelige [jf. artikel 10, stk. 2, litra d)-g), i direktiv 2006/123].

139. Appellanterne har gjort gældende, at de i den omhandlede lovgivning anvendte udtryk er for upræcise, såsom begrebet »kortvarig« og »kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen«. Derudover er betingelserne for udstedelse af tilladelsen ikke tilstrækkeligt klare. Da den omhandlede lovgivning støtter sig på målet om social mangfoldighed eller behovet for at undgå en forværring af boligmanglen, giver den kommunerne mulighed for på et skønsmæssigt grundlag at fastsætte betingelserne for udstedelsen af tilladelserne. Appellanterne har endvidere gjort gældende, at det i praksis er vanskeligt at få adgang til kommunalbestyrelsens forhandlinger, selv om de offentliggøres på rådhuset og online på internettet. Førstnævnte indebærer, at man skal på rådhuset, mens sidstnævnte ikke er tilstrækkeligt, da webstedet ikke altid er opdateret og brugervenligt.

140. Ifølge ville de Paris og den franske regering er betingelserne objektive, kendt på forhånd og fuldt tilgængelige ved forskellige foranstaltninger. Den franske regering har navnlig peget på det forhold, at begrebet »kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl« på tidspunktet for de omhandlede faktiske omstændigheder var defineret i artikel D. 324-1 i lov om turisme som kunder, der lejer boliger for en dag, en uge eller en måned.

141. Kommissionen har gjort gældende, at de i den franske lovgivning anvendte begreber ikke er præcise og gennemskuelige nok med hensyn til den byrdefulde administrative procedure, som er fastsat deri.

142. Hvis de oplysninger og detaljer, som den forelæggende ret har fremsendt hvad angår de spørgsmål, som er behandlet tidligere i dette forslag til afgørelse, er knappe, må jeg indrømme, at der med hensyn til disse specifikke spørgsmål fra den forelæggende ret nærmest intet er at gå videre med i forelæggelsesafgørelsen. Det fremgår endvidere af argumenterne fra de forskellige parter i sagen, som har fremsat bemærkninger om disse spørgsmål, at de er forskellige, hvad angår hvilke regler (nationale

56 – Selv om det ikke var fuldstændigt klart, om det var i forhold til forholdsmæssigheden eller snarere i forbindelse med sådan lokal lovgivnings klarhed og entydighed.

57 – Jf. artikel L. 631-7-1, stk. 6, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger.

58 – Jf. artikel L. 631-7-1, stk. 4, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger.

eller kommunale) der er relevante for vurderingen af foreneligheden med de specifikke forpligtelser, der er fastsat i artikel 10, stk. 2, litra d)-g), i direktiv 2006/123. Nogle fokuserer på begrebernes angivelige uklarhed i den nationale lovgivning, mens andre behandler den måde, hvorpå de lokale bestemmelser er offentliggjort.

143. Jeg kan under disse omstændigheder kun fremsætte nogle få forholdsvis vage og abstrakte bemærkninger. Jeg forstår begrebet *klare* i artikel 10, stk. 2, således, at det henviser til behovet for at gøre kriterierne let forståelige for alle ved at undgå tvetydigt sprogbrug. *Objektive* kriterier har til formål at sikre, at alle aktører behandles retfærdigt og uvildigt, og at ansøgningerne vurderes særskilt. *Gennemskuelighed, tilgængelighed og offentliggørelse* garanterer, at tilladelsesordningen er forståelig for alle potentielle ansøgere, og at de forskellige trin i proceduren er kendt på forhånd⁵⁹.

144. Ganske vist indeholder artikel L. 631-7, stk. 6, i lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger (jf. »gentagen« og »kortvarig« udlejning af et møbleret lokale beregnet til beboelse til »kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen«) nogle temmeligt vage begreber. Dette er imidlertid helt forståeligt i lyset af det forhold, at det er meningen, at bestemmelsen efterlader kommunalbestyrelserne noget spillerum til yderligere at præcisere disse begrebers betydning.

145. Efter min opfattelse bør Domstolen ikke deltage i en abstrakt diskussion om, hvad der med rimelighed kan formodes at være omfattet af begrebet »kortvarig«⁶⁰, hvilket er af central betydning med hensyn til sager om *kortvarig* udlejning af en møbleret bolig. Det kan alene foreslås, at mens et par dage eller et par uger helt klart er omfattet af den normale betydning af »kortvarig«, er dette formentligt ikke tilfældet for perioder, som strækker sig ud over flere måneder eller a fortiori et helt år. Formentlig er tilladelsesordningen mindre egnet, jo længere perioden er. Efter en vis periode er det tvivlsomt, om en sådan ordning fortsat vil være egnet til at opnå målet om bekæmpelse af en mangel på boliger til langtidsudlejning. Imidlertid er der en række (forskellige) løsninger, som naturligvis fuldt ud er tilladte inden for rimelighedens grænser og således forholdsmæssige.

146. For så vidt angår tilgængelighed og offentliggørelse forstår jeg endelig ikke appellanternes bemærkning om, hvorfor det ikke er tilstrækkeligt at offentliggøre de kommunale regler på rådhuset og på ville de Paris' websted. Ud over denne generelle bemærkning er det ikke Domstolens rolle at blive vikar (eller arbiter webelegantiae) for administrationen af ville de Paris' websted ved at indlede en drøftelse af, hvorvidt denne grænseflade opdateres tilstrækkeligt og er tilgængelig for enhver, navnlig for potentielle ansøgere om tilladelse.

V. Forslag til afgørelse

147. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) forelagte spørgsmål som følger:

- »– Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked finder anvendelse på nationale og kommunale bestemmelser om adgangen til en tjenesteydelse, der består af gentagen og kortvarig udlejning mod betaling, endog ikke-erhvervsmæssig udlejning, af et lokale beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen.
- Hvis sådanne nationale og kommunale bestemmelser fastsætter en procedure for opnåelse af en afgørelse, der giver adgang til at levere sådanne tjenesteydelser, udgør disse bestemmelser en tilladelsesordning i henhold til artikel 9-13 i direktiv 2006/123.

59 – Jf. endvidere i denne retning Kommissionens *Håndbog i gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet*, s. 25.

60 – I retsmødet gjorde appellanterne gældende, at »kortvarig« er blevet defineret på forskellige måder af franske byer, tilsyneladende fra tre til otte på hinanden følgende måneder til næsten et år.

- Artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at målet om at bekæmpe en mangel på boliger til langtidsudlejning udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde en national foranstaltning, der i visse geografiske områder gør gentagen og kortvarig udlejning af et lokale beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, betinget af, at der indhentes en tilladelse.
- Direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at det giver mulighed for nationale og kommunale bestemmelser, som gør gentagen og kortvarig udlejning af et møbleret lokale beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, betinget af, at der indhentes en tilladelse, forudsat at disse bestemmelser er forenelige med kravene i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123 og navnlig med betingelserne om forholdsmæssighed og forbuddet mod forskelsbehandling, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.«