



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 2. travnja 2020.¹

Spojeni predmeti C-724/18 i C-727/18

**Cali Apartments SCI (C-724/18)
HX (C-727/18)
protiv
Procureur général près la cour d'appel de Paris,
Ville de Paris**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda poslovnog nastana – Direktiva 2006/123/EZ – Područje primjene – Ponavljano kratkoročno iznajmljivanje namještenih stambenih prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište – Nacionalno zakonodavstvo i općinska pravila koja to iznajmljivanje podvrgavaju prethodnom ovlaštenju i kompenzaciji – Opravdanje – Cilj osiguranja dovoljnog broja povoljnih stambenih prostora za dugoročni najam – Proporcionalnost”

I. Uvod

1. Društvu Cali Apartments i HX-u (u daljnjem tekstu: žalitelji) izrečene su novčane kazne zato što su neovlašteno iznajmljivali svoje studije u Parizu, Francuskoj. U skladu s francuskim pravom, za ponavljano kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište mora se dobiti ovlaštenje. Žalitelji tu obvezu ishođenja ovlaštenja pobijaju pred nacionalnim sudovima kao protivnu svojoj slobodi pružanja usluga koja proizlazi iz prava Unije.

2. Sud se u ovom predmetu ponovno poziva da ispita mjeru u kojoj je zakonodavstvo Unije o uslugama primjenjivo na razne djelatnosti u ekonomiji između pojedinaca („*peer-to-peer economy*”) koje se obavljaju preko digitalnih platformi. Međutim, za razliku od ranijih predmeta, koji su prije svega bili usredotočeni na prirodu djelatnosti koje su prethodno nudile same platforme², ovaj se predmet odnosi na socijalne i društvene učinke takvih usluga na njihova odnosna „tržišta”, kao što je tržište stambenih prostora u Parizu.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Vidjeti osobito presudu od 19. prosinca 2019., Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), u pogledu Airbnba; i presude od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), i od 10. travnja 2018., Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), u pogledu Ubera.

3. U ovim predmetima otvaraju se tri široka načelna pitanja. Smatram da odgovor na prva dva pitanja nije osobito težak: je li nacionalno zakonodavstvo koje kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora uvjetuje ishodenjem ovlaštenja kod odgovarajućeg načelnika općine obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu³ (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama)? Ako jest, može li se uspostava sustava ovlašćivanja za tu vrstu usluga opravdati važnim razlozima u općem interesu, osobito potrebom da se osigura dovoljan broj povoljnih stambenih prostora za dugoročni najam i zaštiti urbani okoliš?

4. Međutim, potvrđan odgovor za koji smatram da Sud treba dati na oba ta pitanja otvara doista nezgodno treće pitanje koje je istaknuo sud koji je uputio zahtjev: koji bi kriteriji ili koje mjere bili proporcionalni postavljenim ciljevima u općem interesu? Kada je riječ o općinskim pravilima Grada Pariza, u kojoj se mjeri izdavanje takvog ovlaštenja može uvjetovati kompenzacijom u obliku istodobne prenamjene nestambenih prostora u stambene?

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

5. Uvodna izjava 9. Direktive o uslugama glasi:

„Ova se Direktiva primjenjuje jedino na zahtjeve koji se odnose na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti. Ona se, stoga, ne primjenjuje na zahtjeve kao što su propisi o prometu na cestama, razvoju ili uporabi zemljišta, prostornom planiranju, građevinskim normama te administrativnim kaznama koje se određuju za nepoštivanje takvih propisa, koji izričito ne uređuju niti utječu na uslužnu djelatnost, ali ih tijekom izvođenja gospodarske djelatnosti pružatelji usluga moraju poštovati na jednaki način kao i pojedinci koji djeluju kao privatne osobe.”

6. U uvodnoj izjavi 27. navedeno je:

„Ova Direktiva ne obuhvaća socijalne usluge u području stanovanja [...] Ova Direktiva ne smije utjecati na spomenute usluge koje imaju ključnu važnost da bi se zajamčilo temeljno pravo na ljudsko dostojanstvo i integritet, i kojima se očituje načelo socijalne kohezije i solidarnosti.”

7. U članku 2. određeno je područje primjene Direktive o uslugama. U njemu je predviđeno:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) negospodarske usluge od općeg interesa;

[...]

(j) socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlašteni pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve;

[...]”

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

8. U članku 4. definirano je nekoliko pojmova koji se koriste u Direktivi o uslugama:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚usluga‘ je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku 50. Ugovora;
2. ‚pružatelj‘ je svaka fizička osoba koja je državljanin države članice ili svaka pravna osoba, sukladno članku 48. Ugovora, s poslovnim nastanom u državi članici, koja nudi ili pruža uslugu;

[...]

6. ‚sustav ovlašćivanja‘ je svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti;
7. ‚zahtjev‘ je svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija, usvojenih pri izvođenju svoje pravne nezavisnosti; propisi utvrđeni u kolektivnim ugovorima sklopljenim između socijalnih partnera se kao takvi ne smatraju zahtjevima u smislu ove Direktive;
8. ‚[važni razlozi u općem interesu]‘ su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: javni red, javnu sigurnost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštitu potrošača, primatelja usluga i radnika, poštene poslovne transakcije, borbu protiv prijevара, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljeve socijalne i kulturne politike;

[...]”

9. Članak 9., koji otvara poglavlje III. Direktive o uslugama, koje je posvećeno slobodi poslovnog nastana za pružatelje usluga, predviđa pravila o sustavima ovlašćivanja:

„1. Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;
- b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se važnim razlogom u općem interesu;
- c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje stro[g]im mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

[...]”

10. U članku 10. Direktive o uslugama utvrđeni su uvjeti za dodjelu ovlaštenja:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

- (a) nediskriminirajući;

- (b) opravdani važnim razlogom u općem interesu;
- (c) proporcionalni odgovarajućem cilju od [općeg] interesa;
- (d) jasni i nedvoznačni;
- (e) objektivni;
- (f) prethodno objavljeni;
- (g) transparentni i dostupni.

[...]

7. Ovaj članak ne dovodi u pitanje raspodjelu nadležnosti, na lokalnoj ili regionalnoj razini, tijela država članica za dodjelu ovlaštenja.”

11. Članak 11. Direktive o uslugama odnosi se na trajanje ovlaštenja.

„1. Ovlaštenje koje se dodjeljuje pružatelju ne smije biti vremenski ograničeno, osim ako:

- (a) se ovlaštenje automatski produljuje ili ako podliježe isključivo trajnom ispunjavanju zahtjeva;
- (b) je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog važnog razloga u općem interesu;

ili

- (c) ako se vremensko ograničenje ovlaštenja može opravdati važnim razlogom u općem interesu.

[...]”

12. Članak 12. Direktive o uslugama, naslovljen „Odabir između više kandidata”, odnosi se na situacije kada je broj ovlaštenja za danu djelatnost ograničen. Članak 13. predviđa pravila o postupcima ovlašćivanja. Članci 14. i 15. pak navode zahtjeve koji su predmet zabrane odnosno zahtjeve koji se trebaju ocijeniti.

B. Francusko pravo

1. Zakonik o turizmu

13. Članak L. 324-1-1 Code du tourisme (Zakonik o turizmu) predviđa:

„Svaka osoba koja iznajmljuje namještenu turističku nekretninu, neovisno o tome je li nekretnina tako klasificirana za potrebe ovog Zakonika, mora to prethodno prijaviti načelniku općine u kojoj se nekretnina nalazi.”

2. Zakonik o gradnji i stanovanju

14. Članak L. 631-7 Code de la construction et de l’habitation (Zakonik o gradnji i stanovanju) predviđa da je, u općinama s više od 200 000 stanovnika, za prenamjenu stambenih prostora potrebno ishoditi prethodno ovlaštenje pod uvjetima predviđenima u članku L. 631-7-1 tog zakonika.

15. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Zakon br. 2014-366 od 24. ožujka 2014. o pristupu stanovanju i o novom urbanističkom uređenju) dodao je članku L. 631-7 Zakonika o gradnji i stanovanju posljednji, šesti stavak. Ta odredba predviđa da „ponavljano kratkoročno iznajmljivanje namještenih stambenih prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište predstavlja prenamjenu u smislu te odredbe”.

16. U članku L. 631-7-1 Zakonika o gradnji i stanovanju predviđen je postupak ishoda ovlaštenja iz članka L. 631-7:

„Prethodno ovlaštenje za prenamjenu izdaje načelnik općine u kojoj se nekretnina nalazi [...]. To ovlaštenje može podlijezati kompenzaciji u obliku istodobne prenamjene nestambenih prostora u stambene.

Ovlaštenje za prenamjenu dodjeljuje se osobno. Prestaje proizvoditi učinak kada korisnik zbog bilo kojeg razloga konačno prestane obavljati profesionalnu djelatnost. Međutim, kada ovlaštenje podliježe kompenzaciji, ono se odnosi na prostor, a ne na osobu. Prostori koji se nude kao kompenzacija navode se u ovlaštenju koje se objavljuje u katastru ili upisuje u zemljišne knjige.

[...]

Za potrebe primjene članka L. 631-7, uvjeti pod kojima se izdaju ovlaštenja i određuju obveze kompenzacije po četvrtima i, po potrebi, arondismanima, utvrđuju se odlukom općinskog vijeća, s obzirom na ciljeve socijalne raznolikosti, osobito ovisno o obilježjima tržišta stambenih prostora i potrebe da se nestašica tih prostora ne pogoršava. [...]

17. Općinsko vijeće može uspostaviti i sustav privremenog ovlašćivanja u skladu s člankom L. 631-7-1-A istog zakonika, koji predviđa da se odlukom općinskog vijeća može uspostaviti sustav privremenog ovlašćivanja za prenamjenu kojim se fizičkoj osobi omogućuje da stambene prostore kratkoročno iznajmljuje tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište. Odlukom se utvrđuju uvjeti pod kojima načelnik općine u kojoj se nekretnina nalazi izdaje to privremeno ovlaštenje. Tom se odlukom također određuju kriteriji za to privremeno ovlaštenje, koji se mogu odnositi na trajanje ugovorâ o najmu, fizička obilježja prostora, kao i na njegovu lokaciju, osobito ovisno o obilježjima tržišta stambenih prostora i potrebi da se ne pogoršava nestašica tih prostora. Ti se kriteriji mogu prilagoditi ovisno o broju ovlaštenja dodijeljenih istom vlasniku.

18. U skladu s člankom L. 631-7-1-A Zakonika o gradnji i stanovanju, nikakvo ovlaštenje za prenamjenu nije potrebno kada je prostor glavno boravište najmodavca u smislu članka 2. Zakona od 6. srpnja 1989., odnosno kada najmodavac, njegov bračni drug ili osoba koju uzdržava boravi u stambenom prostoru najmanje osam mjeseci godišnje, osim u slučaju odsutnosti zbog poslovne obveze, zdravstvenih razloga ili više sile.

19. U članku L. 651-2 Zakonika o gradnji i stanovanju predviđene su sankcije i mjere primjenjive u slučaju nepoštovanja obveza:

„Svaka osoba koja povrijedi odredbe članka L. 631-7 ili koja ne postupi u skladu s uvjetima ili obvezama propisanim u navedenom članku kaznit će se novčanom kaznom od 25 000 eura.”

3. Općinska uredba Grada Pariza o uvjetima za izdavanje ovlaštenja i obvezama kompenzacije

20. Članak 2. 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 (Općinska uredba Grada Pariza o uvjetima za izdavanje ovlaštenja i obvezama kompenzacije) propisuje:

„I. – Kompenzacija se sastoji u prenamjeni u stambeni prostor prostora koji na dan 1. siječnja 1970. nemaju tu namjenu odnosno u pogledu kojih je građevinska dozvola za promjenu njihove predviđene namjene izdana nakon 1. siječnja 1970. te koji ranije nisu bili upotrijebljeni za potrebe kompenzacije.

Prostori koji se nude kao kompenzacija moraju se, kumulativno:

- (a) sastojati od stambenih jedinica i imati kakvoću i površinu ekvivalentnu prostorima koji se prenamjenjuju, a to se procjenjuje prema prikladnosti prostora za stanovanje. Prostori koji se nude kao kompenzacija moraju zadovoljavati standarde iz Uredbe od 30. siječnja 2002. o obilježjima adekvatnog stambenog prostora;
- (b) nalaziti u istom arondismanu kao stambeni prostori koji se prenamjenjuju.

Površina se izračunava u skladu s člankom R. 111-2 Zakonika o gradnji i stanovanju.

II. – Iznimno od podstavka (a) stavka I., u područjima na koja se primjenjuju strože obveze kompenzacije iz Priloga br. 1, prostori koji se nude kao kompenzacija moraju biti dvostruko veće površine od onih za koje je podnesen zahtjev za prenamjenu, osim ako se ti prostori prenamjenjuju u socijalne stambene prostore namijenjene iznajmljivanju na temelju ugovora koji se sklapaju na temelju članka 351-2 Zakonika o gradnji i stanovanju na razdoblje od najmanje 20 godina.

Iznimno od podstavka (b) stavka I., socijalni stambeni prostor namijenjen iznajmljivanju kojim se kompenzira prostor koji se prenamjenjuje u području na koje se primjenjuju strože obveze kompenzacije može se nalaziti u bilo kojem dijelu tog područja. Međutim, ako se prostor koji se prenamjenjuje nalazi u 1., 2., 4., 5., 6., 7., 8. ili 9. arondismanu, gdje je nestašica stambenih prostora s obzirom na razinu djelatnosti posebno izražena, najviše 50 % prenamijenjene površine može se kompenzirati prostorom koji se nalazi izvan arondismana u kojemu dolazi do prenamjene.

U tim je arondismanima omjer broja plaćenih zaposlenja i broja radno aktivnog stanovništva, prema podacima INSEE-a [francuski Državni institut za statistiku i ekonomske studije], viši od prosjeka u Parizu.

Ako se svi prostori koji se nude kao kompenzacija mogu nalaziti izvan arondismana u kojemu dolazi do prenamjene, broj stambenih jedinica koje se nude kao kompenzacija mora biti najmanje jednak broju stambenih jedinica koje se uklanjaju.

Ako prostore prenamjenjuje i kompenzira isti vlasnik u okviru jedinstvene nekretnine radi racionalizacije životnog prostora unutar te nekretnine, kao kompenzacija se mora ponuditi površina koja je najmanje jednaka površini prostora koji se prenamjenjuju.”

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

21. Svaki od žalitelja je vlasnik jednog studija u Parizu.

22. Općinske službe Grada Pariza 2015. godine provele su istragu kako bi utvrdile jesu li žalitelji svoje studije na platformi Airbnb neovlašteno kratkoročno iznajmljivali kao namještene prostore. Procureur de la République (državni odvjetnik) je na temelju te istrage protiv žalitelja pokrenuo postupak privremene pravne zaštite. Tribunal de grande instance de Paris (Okružni sud u Parizu, Francuska) naložio je žaliteljima da plate novčanu kaznu te da svoje nekretnine prenamijene natrag u stambene. Grad Pariz intervenirao je u postupak.

23. Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) je presudama u žalbenim postupcima od 19. svibnja 2017. i 15. lipnja 2017., od kojih se svaka odnosila na jednog žalitelja, potvrdio da su se odnosni studiji, koje se nudilo u najam preko platforme Airbnb, kratkoročno iznajmljivali tranzitnim klijentima bez prethodnog ovlaštenja gradonačelnika Pariza, što se protivi odredbama članka L. 631-7 Zakonika o gradnji i stanovanju. Cour d'appel (Žalbeni sud u Parizu) je žaliteljima, društvima Cali Apartments i HX-u, izrekao novčane kazne od u iznosu od 15 000 odnosno 25 000 eura. Novčane kazne moralo se platiti Gradu Parizu.

24. Žalitelji su podnijeli kasacijske žalbe Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska), sudu koji je uputio zahtjev. Žalitelji navode da presude donesene u žalbenim postupcima povređuju načelo nadređenosti prava Unije jer Cour d'appel (Žalbeni sud u Parizu) nije utvrdio da važan razlog u općem interesu može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga koje se nameće spornim zakonodavstvom. Taj sud nije utvrdio ni da se cilj tog zakonodavstva ne može ostvariti manje strogim mjerama, kako zahtijeva članak 9. točke (b) i (c) Direktive o uslugama.

25. U tom činjeničnom i pravnom kontekstu sud koji je uputio zahtjev postavlja Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Primjenjuje li se [Direktiva o uslugama], s obzirom na definiciju njezina predmeta i područja primjene u njezinim člancima 1. i 2., na ponavljani i kratkoročni najam uz naknadu, čak i u neprofesionalne svrhe, namještenog stambenog prostora koji nije glavno boravište najmodavca tranzitnom klijentu koji ondje ne prijavljuje prebivalište, osobito uzimajući u obzir pojmove pružatelja i usluga?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, predstavlja li nacionalni propis, kao što je onaj predviđen člankom L. 631-7 Zakonika o gradnji i stanovanju, sustav ovlašćivanja za gore navedenu djelatnost u smislu članka 9. do 13. [Direktive o uslugama] ili samo zahtjev koji podliježe odredbama članka 14. i 15.?

Ako su članci 9. do 13. [Direktive o uslugama] primjenjivi:

3. Treba li članak 9. točku (b) te direktive tumačiti na način da je cilj suzbijanja nestašice stambenih prostora namijenjenih iznajmljivanju važan razlog u općem interesu kojim se može opravdati nacionalna mjera kojom se na određenim zemljopisnim područjima podvrgava ovlaštenju ponavljani i kratkoročni najam namještenog stambenog prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište?
4. Ako je odgovor potvrđan, je li takva mjera proporcionalna postavljenom cilju?
5. Protivi li se članku 10. stavku 2. točkama (d) i (e) direktive nacionalna mjera kojom se podvrgava ovlaštenju ‚ponavljani‘ i ‚kratkoročni‘ najam namještenog stambenog prostora ‚tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište‘?
6. Protivi li se članku 10. stavku 2. točkama (d) do (g) direktive sustav ovlašćivanja kojim se predviđa da se uvjeti za izdavanje ovlaštenja utvrđuju odlukom općinskog vijeća s obzirom na ciljeve socijalne raznolikosti, osobito ovisno o obilježjima tržišta stambenih prostora i potrebu da se ne pogoršava nestašica stambenih objekata?”

26. Predsjednik Suda je rješenjem od 18. prosinca 2018. spojio predmete C-724/18 (koji se odnosi na društvo Cali Apartments) i C-727/18 (koji se odnosi na HX-a) za potrebe provođenja pisanog i usmenog postupka kao i donošenja presude.

27. Pisana očitovanja podnijeli su žalitelji, Grad Pariz, češka i njemačka vlada, Irska, grčka, španjolska, francuska, nizozemska i poljska vlada te Europska komisija. Sve te stranke, uz iznimku poljske vlade, sudjelovale su na raspravi održanoj 19. studenoga 2019.

IV. Ocjena

28. Prvo i drugo pitanje otvaraju pitanja u pogledu primjenjivosti Direktive o uslugama na predmetne slučajeve. Dok se prvo pitanje odnosi na područje primjene te direktive, drugim se pitanjem nastoji utvrditi koje su to konkretno odredbe direktive među onima koje se odnose na „sustave ovlašćivanja” i onima koje se odnose na „zahtjeve”, sadržane u poglavlju III. Direktive o uslugama, primjenjive na predmetne slučajeve.

29. Budući da pravila koja zahtijevaju ovlaštenje za kratkoročno iznajmljivanje namještenog prostora tranzitnim klijentima čine „sustav ovlašćivanja”, sud koji je uputio zahtjev trećim, četvrtim, petim i šestim pitanjem pita je li taj sustav u skladu s odredbama o takvim sustavima koje se nalaze u člancima 9. i 10. Direktive o uslugama. Osobito, treće i četvrto pitanje odnose se na opravdanost i proporcionalnost spornih pravila. Petim i šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev se pita ispunjavaju li ta pravila ostale uvjete za dodjelu ovlaštenja koji su predviđeni u članku 10. stavku 2. Direktive o uslugama.

30. Struktura ovog mišljenja slijedi logiku pravnih pitanja koja je prepoznao sud koji je uputio zahtjev. Prvo ću ispitati je li Direktiva o uslugama primjenjiva na predmetne slučajeve (A) i utvrditi relevantne odredbe (B). Potom ću se okrenuti pitanju usklađenosti spornog sustava ovlašćivanja – kako u pogledu njegove uspostave tako i u pogledu posebnih uvjeta koje predviđa – s raznim uvjetima koji proizlaze iz članka 9. stavka 1. i članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama (C).

31. Prije toga je potrebno pojasniti predmet cjelokupne analize. Treba li analizu provesti s obzirom na nacionalne propise (izložene u točkama 13. do 19. ovog mišljenja), općinske propise Grada Pariza (točka 20. ovog mišljenja) ili pak s obzirom na oboje?

32. Točno je da sud koji je uputio zahtjev svoja pitanja postavlja samo u odnosu na nacionalne odredbe koje ponavljano kratkoročno iznajmljivanje namještenog stambenog prostora uvjetuju ishodenjem ovlaštenja kod nadležnog tijela/načelnika⁴. Međutim, nacionalnim odredbama uspostavljen je samo opći okvir za takva ovlaštenja. Njima se općinskim vijećima daju ovlasti da usvajaju pravila za razradu tog okvira⁵.

33. Grad Pariz je pri izvršavanju tih ovlasti u okviru općinskih uredbi usvojio posebna pravila kojima je utvrdio uvjete za izdavanje ovlaštenja i odredio obveze kompenzacije. Upravo općinska pravila u određenoj mjeri daju konkretan sadržaj općem nacionalnom okviru. Općinska su pravila u francuskom kontekstu relevantna i u praktičnom smislu jer se čini da sav novac koji se prikuplja naplaćivanjem novčanih kazni za neovlašteno kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora ide proračunu komune u kojoj se prostori nalaze.

4 Članci L. 631-7 i L. 631-7-1 Zakonika o gradnji i stanovanju

5 Dok državno zakonodavstvo predviđa opći uvjet prethodnog ovlaštenja za kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora, općinskim se pravilima, u skladu s člankom L. 631-7-1 četvrtim stavkom Zakonika o gradnji i stanovanju, to zakonodavstvo konkretizira. Taj članak ovlašćuje općinska vijeća da utvrde uvjete za izdavanje ovlaštenja i odrede obveze kompenzacije po četvrtima i, po potrebi, arondismanima.

34. Zakonodavac Unije putem Direktive o uslugama na barem dva načina poštuje važnost uzimanja u obzir *lokalnih* pravila prema kojima nadležna tijela izdaju ovlaštenja. Kao prvo, sam analitički okvir koji proizlazi iz članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama zahtijeva ispitivanje *konkretnih* sustava ovlašćivanja, to jest sustava kako su konkretizirani, ovisno o slučaju, lokalnim i nacionalnim odredbama⁶. Kao drugo, iz članka 10. stavka 7. Direktive o uslugama jasno slijedi da uvjeti za izdavanje ovlaštenja ne smiju dovesti u pitanje raspodjelu nadležnosti, na lokalnoj ili regionalnoj razini, tijela država članica koja izdaju ovlaštenja.

35. Ukratko, sustav ovlašćivanja o kojem se radi u predmetnim slučajevima spoj je nacionalnih i općinskih pravila. Prilikom ocjenjivanja usklađenosti takvog zakonodavnog paketa s pravom Unije potrebno je ispitati čitav njegov sadržaj, a ne samo njegove pojedinačne slojeve. Uostalom, svaki možebitni pariški pružatelj usluga promatrao bi ga s tog gledišta s obzirom na to da bi se na njega, logično, primjenjivala oba normativna sloja, a ne samo onaj nacionalni. To je također pristup koji se upotrebljava u ovom mišljenju.

A. Primjenjivost Direktive o uslugama

36. Primjenjuje li se Direktiva o uslugama na ponavljani kratkoročni najam uz naknadu, čak i u neprofesionalne svrhe, namještenog stambenog prostora koji nije glavno boravište najmodavca tranzitnom klijentu koji ondje ne prijavljuje prebivalište?

37. Svi sudionici postupka, osim njemačke vlade i Irske, smatraju da se Direktiva o uslugama primjenjuje na predmetne slučajeve.

38. Njemačka vlada navodi da članak L. 631-7 Zakonika o gradnji i stanovanju ne uređuje uslugu, nego prenamjenu stambenih prostora. Ta se odredba primjenjuje ne samo na pružatelje koji svoje prostore žele kratkoročno iznajmljivati tranzitnim klijentima, nego i na sve pojedince koji žele prenamijeniti svoje stambene prostore. Takvu prenamjenu može predstavljati, primjerice, uporaba prostora za smještaj beskućnika ili izbjeglica. Te su djelatnosti iz područja primjene direktive izričito isključene njezinim uvodnim izjavama 9. i 27. i člankom 2. stavkom 2. točkom (j). Isto bi trebalo vrijediti za pravila o prenamjeni čiji je cilj osigurati raspoloživost dovoljnog broja povoljnih stambenih prostora.

39. Irska navodi da Zakonik o gradnji i stanovanju sadržava pravila koja uređuju razvoj i uporabu zemljišta, osobito stambenih nekretnina. Članak L. 631-7 Zakonika o gradnji i stanovanju predviđa detaljna pravila o prenamjeni i mješovitoj uporabi stambenih nekretnina. S obzirom na uvodnu izjavu 9. Direktive o uslugama, koja predviđa da se ta direktiva ne primjenjuje na „propis[e] o [...] razvoju ili uporabi zemljišta, prostornom planiranju [ili] građevinskim normama”, ta se direktiva ne primjenjuje na članak L. 631-7 Zakonika o gradnji i stanovanju. Cilj francuskih pravila jest suzbiti nestašicu stambenih prostora koji su dostupni za najam, što je važan cilj socijalne politike, putem djelotvorne regulacije uporabe zemljišta i prostornog planiranja, a ne utjecati na pristup određenoj djelatnosti ili na njezino izvođenje.

40. Prema mojem mišljenju, kratkoročno iznajmljivanje uz naknadu je usluga koja je očito gospodarske prirode. Ishođenje ovlaštenja za prenamjenu stambenog prostora nije ništa drugo nego zahtjev koji utječe na pristup pružanju te konkretne usluge.

41. S obzirom na djelatnost u pitanju, poprilično je jasno da nijedno izuzeće predviđeno u članku 2. stavcima 2. i 3. Direktive o uslugama nije primjenjivo.

⁶ Dodatno vidjeti točke 81. do 85. ovog mišljenja.

42. Članak 2. stavak 2. točka (j) Direktive o uslugama, koji iz njezina područja primjene isključuje socijalne usluge u području stanovanja, a na koji njemačka vlada upućuje, očito nije primjenjiv na predmetne slučajeve. Tvrdnja utemeljena na činjenici da bi se ista pravila, kojih se vlasnik mora pridržavati da bi nekretninu koristio za gospodarske svrhe, eventualno mogla primjenjivati na prenamjenu nekretnine u druge, negospodarske svrhe, kao što je socijalno stanovanje, izrazito je špekulativna s obzirom na jasno činjenično stanje ovog predmeta te je nije potrebno detaljno razmatrati.

43. Isto tako, s obzirom na profitabilnu prirodu naknade za uslugu⁷, očito je da djelatnost u pitanju nije moguće smatrati negospodarskom uslugom od općeg interesa u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive o uslugama. Ni to izuzeće stoga nije primjenjivo.

44. Umjesto toga, čini se da se željelo da iznajmljivanje prostora, kao i svaka druga usluga u području turizma, bude obuhvaćeno područjem primjene direktive. Iako se u tom pogledu u Direktivi o uslugama ne spominje ništa izričito, u uvodnoj izjavi 33. navedeno je da su *usluge poslovanja nekretninama* i potrošačke usluge, poput onih *u području turizma*, također obuhvaćene područjem primjene te direktive. Osim toga, iako definitivno nije obvezujući⁸, i Priručnik Europske komisije o provedbi Direktive o uslugama potvrđuje da je djelatnost iznajmljivanja jedna od djelatnosti koja se može smatrati uslugama⁹.

45. Drugu tvrdnju koju su iznijele njemačka vlada i osobito Irska, u okviru koje upućuju na uvodnu izjavu 9., potrebno je dublje razmotriti. U toj se uvodnoj izjavi navodi da se „[o]va [...] Direktiva primjenjuje jedino na zahtjeve koji se odnose na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti. Ona se, stoga, ne primjenjuje na zahtjeve kao što su propisi o prometu na cestama, razvoju ili uporabi zemljišta, prostornom planiranju, građevinskim normama te administrativnim kaznama koje se određuju za nepoštivanje takvih propisa, koji izričito ne uređuju niti utječu na uslužnu djelatnost, ali ih tijekom izvođenja gospodarske djelatnosti pružatelji usluga moraju poštovati na jednaki način kao i pojedinci koji djeluju kao privatne osobe”.

46. Smatram da je uvodnu izjavu 9. ovdje korisno u cijelosti izložiti. Iz čitanja te cijele uvodne izjave, uključujući njezinu prvu rečenicu, kao i drugu polovicu njezine druge rečenice, jasno proizlazi zašto tvrdnje Irske i njemačke vlade nisu uvjerljive.

47. Kao prvo, treba podsjetiti na to da je uvodna izjava 9. samo uvodna izjava¹⁰. U Direktivi o uslugama ne postoji odgovarajuća odredba koja predviđa opće izuzeće slično onima iz članka 2. stavaka 2. i 3. te direktive. Prema mojem mišljenju, uvodna izjava ne može sama i bez ikakve odgovarajuće odredbe u tekstu stvoriti novo opće izuzeće koje nije odraženo nigdje drugdje u materijalnom tekstu akta Unije¹¹.

48. Kao drugo, čak i ako analiza ne bi tu stala, a smatram da može i treba, moglo bi se dodati da je predmet uvodne izjave 9. ionako nešto drugo, a ne dodavanje izuzeća određenih sektora iz područja primjene direktive.

⁷ Francuska vlada na raspravi je istaknula, pri čemu joj se u tom pogledu nijedna druga stranka nije usprotivila, da je kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora u prosjeku 1,8 puta isplativije od dugoročnog iznajmljivanja takvih prostora.

⁸ Međutim, ima interpretativnu vrijednost. U tom pogledu vidjeti presudu od 23. prosinca 2015., Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, t. 32.).

⁹ „Države članice će morati osigurati da se pravila Direktive o uslugama primjenjuju na širok spektar djelatnosti, bilo da se obavljaju za poduzetnike ili za potrošače [...], [kao što su] [...] usluge najma i *leasinga* [...] itd.” [neslužbeni prijevod]; Europska komisija (Glavna uprava za unutarnje tržište i usluge), Ured za službene publikacije Europskih zajednica, 2007., str. 10.

¹⁰ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u spojenim predmetima X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, t. 130. do 139.).

¹¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 59.), i od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 42. i 43.). Međutim, za veliku dužnju pristup normativnom značaju uvodne izjave, vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., Confédération paysanne i dr. (C-528/16, EU:C:2018:583, t. 44. do 46. i 51.).

49. Uvodna izjava 9. u prvoj rečenici započinje potvrdom općeg pravila da se direktiva primjenjuje na zahtjeve koji utječu na pristup uslužnim djelatnostima. Dakle, sva pravila u svim područjima koja predviđaju preduvjet za pristup usluzi, uključujući zahtjev povezan s prenamjenom nekretnine, spadaju u područje primjene direktive. Međutim, postoji ograničenje: direktiva se primjenjuje „jedino” na takve zahtjeve.

50. To je razlog zbog kojeg druga rečenica započinje riječju „[...] stoga”, nakon koje je izložen popis kojem prethodi ilustrativan izraz „kao što su”. Međutim, taj dio druge rečenice, kojim se nipošto ne dodaje opće izuzeće određenih sektora iz područja primjene direktive, jednostavno potvrđuje da možebitni pružatelji usluga ne mogu osporavati općeprimjenjiv regulatorni režim zbog toga što ometa njihovu neograničenu slobodu pružanja usluga. Takvi pružatelji stoga ne mogu tražiti primjenu posebnog regulatornog režima koji bi se razlikovao od onog kojemu podliježu „pojedinci koji djeluju kao privatne osobe”, kako stoji na kraju uvodne izjave.

51. Jednostavno rečeno, uvodna izjava samo potvrđuje da Direktiva o uslugama ne dovodi u pitanje općeprimjenjiva pravila kojima usluge nisu posebno uređene te koja se primjenjuju na sve, kako na pojedince tako i na pružatelje usluga. To jamstvo vrijedi za sva područja (regulatornog) prava. To je ujedno razlog zbog kojeg je popis, logično, tek ilustrativan i započinje izrazom „kao što su” te može uključivati i druga područja¹², kao što su na primjer standardi zaštite okoliša ili pravila o sigurnosti hrane. Naposljetku, to je i razlog zbog kojeg ni u jednom članku direktive nema odgovarajuće materijalne odredbe koja odražava sadržaj uvodne izjave 9.: ta uvodna izjava nikada nije bila namijenjena isključivanju bilo kojeg određenog sektora iz područja primjene direktive. Bila je namijenjena samo kao jamstvo toga da se odredbe direktive ne mogu koristiti na način koji bi ugrozio ili činio nepotrebnim bilo koji općeprimjenjivi regulatorni režim u državama članicama.

52. Europska komisija je na raspravi, kao ilustraciju onoga na što uvodna izjava 9. cilja, spomenula hipotetski izazov koji cestovno pravilo države članice u kojoj se vozi lijevom stranom ceste predstavlja vozaču iz zemlje u kojoj se vozi desnom stranom kao zahtjev koji ograničava njegov pristup pružanju usluga u drugoj državi članici. Ne želeći ulaziti u nedvojbeno strastvenu raspravu o mjeri u kojoj bi članak 56. UFEU-a ili Direktiva o uslugama mogli biti primjenjivi na usluge prijevoza, taj je primjer poprilično znakovit. Na pamet mi padaju i brojni drugi primjeri: možebitni pružatelj usluge koji osporava prostorne planove ili druge urbanističke propise; način podnošenja poreznih prijava; vođenje kaznenih evidencija; ili način usvajanja okolišnih standarda o emisijama i onečišćenju i tako dalje. Nacionalna pravila koja su dio tih općeprimjenjivih regulatornih režima mogla bi se uvijek pobijati istim argumentom, a to je da samô postojanje tih pravila predstavlja ograničenje neograničene slobode pružanja usluga.

53. Kao što je to predviđeno uvodnom izjavom 9., upravo se to željelo isključiti. Zajednička obilježja svih tih primjera su udaljenost i instrumentalnost. Pravila o (pristupu) uslugama obuhvaćena su područjem primjene direktive, dok općeprimjenjiva pravila koja ni na koji način ne prave razliku između pružateljâ i drugih pojedinaca nisu. Kako potvrđuje prva rečenica uvodne izjave 9., direktiva se očito primjenjuje na zahtjeve koji se odnose na uvjete za pristup pružanju usluge, *neovisno o pravnom području iz kojeg dolaze*.

54. Ta je logika sasvim drukčija od argumenta Irske i njemačke vlade, koje u biti predlažu da se izraz „propisi o [...] razvoju ili uporabi zemljišta, prostornom planiranju” tumače kao još jedno opće izuzeće od područja primjene direktive. Dakle, one smatraju da nijedno nacionalno pravilo koje se dotiče uporabe zemljišta ili prostornog planiranja nikako ne može biti obuhvaćeno područjem primjene direktive. To nije i ne može biti tako.

¹² Radilo bi se, u najmanju ruku, o poprilično jedinstvenom zakonodavnom pristupu ako bi se taj popis smatrao popisom (općih) izuzeća od područja primjene direktive koji bi se moglo proizvoljno dopunjavati, i to bez ikakvih temeljnih, usmjeravajućih kriterija u pogledu naravi tih izuzeća.

55. Kao treće, u sličnom smislu, Sud je razliku između stvarnopravnih propisa na koje se uvodna izjava 9. odnosi, ovisno o tome uređuju li izričito uslužnu djelatnost ili utječu na pristup toj djelatnosti ili njezino izvođenje, već razmatrao u predmetu Visser¹³.

56. Predmet Visser odnosio se na pravila u općinskom prostornom planu koja su zabranjivala djelatnost maloprodaje neglomaznih proizvoda u geografskim zonama koje su se nalazile izvan gradskog središta nizozemske općine. Sud se u tom kontekstu, ocjenjujući prostorni plan, usredotočio na odnosnu gospodarsku djelatnost, a ne na prirodu samog plana kao mjere povezane s prostornim planiranjem i uporabom zemljišta. Sud je osobito naveo da „pravila o kojima je riječ u glavnom postupku, iako imaju za cilj [...] očuvati kvalitetu života gradskog središta [te] općine [...] i izbjeći postojanje neiskorištenih prostora u gradskom području u okviru politike prostornog planiranja, isto tako imaju posebni cilj određivanja geografskih zona u kojima se mogu obavljati određene maloprodajne djelatnosti”¹⁴. Sud je na temelju toga zaključio da su ta pravila bila upućena samo osobama koje namjeravaju obavljati te djelatnosti u tim geografskim zonama, a ne osobama koje djeluju kao privatne osobe.

57. Iz te presude proizlazi da Sud, kada razmatra stvarnopravne propise, a te se nekretnine koriste za komercijalne djelatnosti, pravi razliku između *konkretnog predmeta* i *općeg cilja* dotičnih pravila. Činjenica da se (glavni) cilj danih pravila prvenstveno odnosi na prostorno planiranje ne znači da Direktiva o uslugama nije primjenjiva na ta pravila ako je njihov konkretan predmet gospodarska djelatnost. U skladu s uvodnom izjavom 9., Direktiva o uslugama primjenjuje se na pravila koja uređuju ili konkretno utječu na pristup uslužnoj djelatnosti ili njezino izvođenje¹⁵.

58. Iz presude Visser stoga jasno proizlazi da su pravila o uporabi nekretnina obuhvaćena područjem primjene Direktive o uslugama u mjeri u kojoj se dotiču gospodarskih djelatnosti i time utječu na pristup tržištu usluga ili na izvođenje uslužne djelatnosti¹⁶.

59. U predmetnim slučajevima, kao u predmetu Visser, sporna pravila su dvojake prirode. Ona su dio skupa pravila koja „prenamjenu” stambenih prostora uvjetuju ishodenjem ovlaštenja, što upućuje na usku vezu s uporabom zemljišta ili prostornim planiranjem. Međutim, ta su pravila također ključna za pristup danoj uslužnoj djelatnosti i njezino izvođenje.

60. Međutim, kao četvrto i posljednje, predmetni se slučajevi od situacije u predmetu Visser razlikuju po jednom specifičnom obilježju, koje možda odražava, premda na drukčiji način, dvojbe koje su izrazile njemačka vlada i Irska. U predmetu Visser, moglo bi se reći da su odnosna pravila, iako su se primjenjivala bez razlike, zbog svoje prirode ciljalo jednu posebnu skupinu pružatelja. Gospodarsku djelatnost na koju se zapravo ciljalo spornim prostornim planom razumno je mogla obavljati samo posebna, određena skupina pružatelja usluga.

61. U predmetnim slučajevima, za razliku od situacije u predmetu Visser, ne postoji posebna (profesionalna) skupina pružatelja. Ne postoji ni jasno određiva skupina primatelja usluga. Obje strane su neprofesionalci.

¹³ Presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44) (u daljnjem tekstu: Visser)

¹⁴ *Ibid.*, t. 124.

¹⁵ *Ibid.*, t. 123. i 124.

¹⁶ Osim prve rečenice uvodne izjave 9., gdje se također inzistira na pristupu uslužnoj djelatnosti ili njezino izvođenju, vidjeti članak 4. točku 6. i članak 9. stavak 1. Direktive o uslugama.

62. U tom bih se pogledu složio da se pravila o prenamjeni nekretnine na neki način primjenjuju bez razlike na sve prenamjene nekretnine, a ne nužno samo na kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora. Međutim, to je djelomično zbog same prirode ekonomije između pojedinaca, u kojoj je nestala razlika između profesionalnih i neprofesionalnih pružatelja¹⁷. U takvom će okruženju često biti slučaj da se svaka takva djelatnost zapravo može urediti samo općeprimjenjivim pravilima. Drugim riječima, ako je svatko pružatelj usluge, tada kriterij koji kaže da se Direktiva o uslugama primjenjuje samo na pravila koja konkretno ciljaju uslužnu djelatnost (a ne na ona koja su primjenjiva na sve ostale pojedince koji djeluju kao privatne osobe) gubi velik dio svoje sposobnosti razlikovanja.

63. Ukratko, dovoljno je da općeprimjenjiva pravila, koje god prirode bila, uređuju pristup pružanju usluge ili na njega utječu, čime se vraćamo osnovnom navodu u prvoj rečenici uvodne izjave 9. To je očito tako u ovim predmetima, u kojima je nacionalnim zakonodavstvom odlučeno ishođenje ovlaštenja za prenamjenu nekretnine učiniti ključnim uvjetom za pristup određenoj vrsti očito gospodarske usluge: kratkoročnom iznajmljivanju namještenih prostora. Stoga smatram da sva takva nacionalna pravila jasno spadaju u područje primjene Direktive o uslugama.

B. Relevantne odredbe Direktive o uslugama

1. Sustav ovlašćivanja ili zahtjev

64. Sud koji je uputio zahtjev drugim se pitanjem u biti pita koje bi se odredbe Direktive o uslugama trebale primjenjivati u glavnim postupcima: iz poglavlja III., je li to odjeljak 1. (članci 9. do 13.) u vezi s ovlaštenjima, koji se odnosi na sustave ovlašćivanja i relevantne uvjete, ili odjeljak 2. (članci 14. i 15.) u vezi sa zahtjevima koji su predmet zabrane ili ocjenjivanja?

65. *Sustav ovlašćivanja* je u članku 4. točki 6. Direktive o uslugama definiran kao „svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti”.

66. *Zahtjev* je u članku 4. točki 7. Direktive o uslugama definiran kao „svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija”.

67. Sustavima ovlašćivanja i zahtjevima koje propisuju države članice zajednička je činjenica da su oboje načelno zabranjeni Direktivom o uslugama – ili Ugovorima¹⁸ – jer se za te sustave ili zahtjeve pretpostavlja da ograničavaju pristup uslužnoj djelatnosti ili njezino izvođenje. Međutim, oni se razlikuju po prirodi ograničenja u pitanju.

68. Sustav ovlašćivanja potencijalno podrazumijeva prethodno donošenje *pojedinačne odluke* u pogledu podnositelja zahtjeva u obliku, kako je Sud naveo u presudi Visser, „formalnog akta ishodenog na kraju postupka koji su ti pružatelji usluga morali pokrenuti” kako bi razvili svoje gospodarske djelatnosti¹⁹. Može se raditi, primjerice, o ovlaštenju koje osoba zahtijeva radi obavljanja djelatnosti prijevoza

¹⁷ U pogledu izazova koji općenito postoje u pravnoj regulaciji ekonomije između pojedinaca, vidjeti, primjerice, Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

¹⁸ U pogledu, konkretno, režima ovlašćivanja koji proizlazi iz odredbi Ugovora, vidjeti, primjerice, presude od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172, t. 65. do 70.), i od 22. lipnja 2017., Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

¹⁹ Vidjeti presudu Visser, t. 115.

putnika vodom ili radi vođenja javne kuće s izlogom²⁰; o koncesiji koju javna tijela dodjeljuju za upravljanje dobrom u svrhu obavljanja rekreativnih djelatnosti²¹; o ovlaštenju za skladištenje pirotehničkih sredstava namijenjenih maloprodaji²²; ili o ovlaštenju za dodjeljivanje određenih sveučilišnih akademskih naziva²³.

69. Nasuprot tomu, postojanje *zahtjeva* ne iziskuje prethodno donošenje pojedinačne odluke o priznavanju subjektivnog prava. Zahtjev je opće i neosobno pravilo koje postoji i primjenjuje se na sve pružatelje usluga, neovisno o ijednoj radnji koju su poduzeli ili postupku koji su pokrenuli kako bi ishodili bilo koju vrstu pojedinačne odluke koja bi ih ovlastila za obavljanje planirane djelatnosti. Primjerice, može se raditi, kao u predmetu Visser, o zabrani – sadržanoj u prostornom planu koji je odobrilo općinsko vijeće grada – maloprodaje robe u određenom području tog grada²⁴, kao i o bilo kojem drugom općem pravilu ili ograničenju koje je primjenjivo *ex lege* na danu vrstu uslužne djelatnosti.

70. Kada je riječ o predmetnim slučajevima, za početak treba istaknuti da je poglavlje III. Direktive o uslugama, koje sadržava odredbe o sustavima ovlašćivanja i relevantnim zahtjevima, primjenjivo na činjenične situacije koje se razmatraju u glavnom postupku unatoč tomu što ne postoji prekogranični element. Naime, kako je Sud naveo, odredbe poglavlja III. jednako su primjenjive i na isključivo unutarnje situacije²⁵.

71. Što se tiče odredbi poglavlja III. koje su konkretno primjenjive na predmetne slučajeve, poprilično je jasno da sporna pravila čine sustav ovlašćivanja, a ne zahtjev. Vlasnici nekretnina koji žele kratkoročno iznajmiti svoje namještene prostore moraju slijediti upravni postupak kako bi, podložno ispunjenju određenih uvjeta, od načelnika ishodili formalno upravno ovlaštenje. To im ovlaštenje omogućuje da svoje namještene prostore ponude u kratkoročni najam, to jest da obavljaju uslužnu djelatnost.

72. Shodno tomu, nacionalno zakonodavstvo, zajedno sa spornim općinskim propisima, čini sustav ovlašćivanja u smislu članka 4. točke 6. Direktive o uslugama. Iz toga proizlazi da predmetne slučajeve treba ispitati iz perspektive odjeljka 1. poglavlja III., koji se odnosi na ovlaštenja, a osobito članaka 9. i 10.

2. Članci 9. i 10. kao analitički okvir

73. Treće i četvrto pitanje odnose se na članak 9. stavak 1., a peto i šesto pitanje na članak 10. stavak 2. Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, potrebno je utvrditi područje primjene članka 9. i 10. i njihov međuodnos.

74. Članak 9. stavak 1. Direktive o uslugama zabranjuje državama članicama da pristup uslužnoj djelatnosti ili njezino izvođenje podvrgnu sustavu ovlašćivanja, osim ako (a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja; (b) je potreba za sustavom ovlašćivanja opravdana važnim razlogom u općem interesu; (c) postavljeni cilj nije moguće ostvariti manje strogim mjerama.

20 Presuda od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641), gdje je uzeto zdravo za gotovo da su dva sporna skupa pravila činila sustave ovlašćivanja.

21 Vidjeti presudu od 14. srpnja 2016., Promoimpresa i dr. (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, t. 41.).

22 Vidjeti presudu od 26. rujna 2018., Van Gennip i dr. (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 Vidjeti presudu od 4. srpnja 2019., Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, t. 64.).

24 Vidjeti presudu Visser, t. 119. i 120.

25 Vidjeti presudu Visser, t. 110.

75. U članku 10. stavku 2. utvrđeni su pak kriteriji na kojima se sustavi ovlašćivanja moraju temeljiti kako bi se nadležna tijela spriječila da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja. Ti kriteriji moraju biti (a) nediskriminirajući; (b) opravdani važnim razlogom u općem interesu; (c) proporcionalni tom cilju u općem interesu; (d) jasni i nedvoznačni, (e) objektivni; (f) prethodno objavljeni; i (g) transparentni i dostupni.

76. Od stranaka postupka pred Sudom koje su izričito zauzele stajalište o području primjene članka 9. stavka 1. i članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama, njemačka, španjolska i francuska vlada u bitnome tvrde da se članak 10. primjenjuje na općinske propise (odluke općinskog vijeća), a ne na nacionalne odredbe koje omogućuju usvajanje mjera na općinskoj razini. Samo prvonavedene stoga treba ispitati u svjetlu kriterija iz članka 10. stavka 2.

77. Prema navodu Irske i Komisije, dok se članak 9. odnosi na zakonitost sustava ovlašćivanja, članak 10. govori o uvjetima koji se moraju ispuniti da bi se takvo ovlaštenje ishodilo u okviru sustava ovlašćivanja koji je sam opravdan (dakle, o pojedinačnoj primjeni sustava). Budući da žalitelji u predmetnim slučajevima nisu zatražili ovlaštenje, članak 10. nije relevantan za rješavanje predmetnih sporova.

78. Nizozemska vlada pak smatra da je članak 9. primjenjiv na sam sustav ovlašćivanja, a da se članak 10. odnosi na pojedinačne, obično lokalne, uvjete za ishođenje ovlaštenja. Međutim, budući da su uvjeti za dobivanje ovlaštenja predviđeni i nacionalnim zakonodavstvom i općinskim propisima, *oboje* se mora ispitati u svjetlu članka 10.

79. Pretpostavljam da dio nesigurnosti u pogledu tih pitanja proizlazi iz činjenice da, kako je gore već navedeno, sporna pravila dolaze s dvije razine vlasti, a nacionalni je sud svoja pitanja postavio samo u odnosu na nacionalnu razinu tih pravila²⁶, pritom se pozivajući na nekoliko odredbi Direktive o uslugama.

80. Osim toga, članak 9. stavak 1. i članak 10. stavak 2. Direktive o uslugama doista se donekle sadržajno preklapaju. Iako je moguće odrediti apstraktnu, konceptualnu razliku između tih dvaju članaka, priznajem da, kada se usredotočimo na detalje te, osobito, razmotrimo kriterije zasebno ili uvjete sustava ovlašćivanja, granica između njih postaje pomalo nejasna.

81. Unatoč tomu, smatram da je članak 9. usmjeren na *drukčiju fazu* postupka ovlašćivanja u usporedbi s člankom 10. Članak 9. odnosi se na pitanje može li zapravo za danu vrstu usluge uopće postojati sustav ovlašćivanja²⁷. Članak 10. ide korak dalje. Nakon što su uvjeti iz članka 9. ispunjeni te je utvrđena potreba za sustavom ovlašćivanja, članak 10. usredotočen je na konkretne kriterije koje konkretni sustavi ovlašćivanja moraju ispunjavati. Iz članka 10. jasno proizlazi da sustav ovlašćivanja mora biti oblikovan na način da ispunjava svih sedam kriterija predviđenih u njegovu stavku 2.²⁸. Činjenica da se „[s]ustavi ovlašćivanja *temelje* [...] *na kriterijima*” potvrđuje da se članak 10. prvenstveno odnosi na konkretan dizajn sustava ovlašćivanja. Ti se sustavi moraju oblikovati na način da nadležna tijela, kada odlučuju o pojedinačnim zahtjevima za ovlaštenje, ne mogu svoju ovlast ocjenjivanja izvršavati samovoljno, kako zahtijeva članak 10. stavak 1.

82. Ukratko, članak 9. odnosi se na pitanje „mora li uopće za ovu vrstu uslužne djelatnosti postojati sustav ovlašćivanja?”, dok se članak 10. odnosi na pitanje „koji kriteriji i uvjeti su obuhvaćeni takvim sustavom ovlašćivanja?”

²⁶ Vidjeti točke 31. do 35. ovog mišljenja.

²⁷ Čime ujedno odražava opće načelo da se pristup pružanju usluga ne mora podvrgnuti nikakvom sustavu ovlašćivanja, osim ako je to apsolutno nužno (vidjeti točku 67. ovog mišljenja).

²⁸ Sud je neke od tih kriterija spomenuo i u kontekstu odredbi primarnog prava o slobodi pružanja usluga i slobodi poslovnog nastana. U tom pogledu vidjeti, primjerice, presude od 3. lipnja 2010., *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307, t. 50. i navedenu sudsku praksu), i od 13. veljače 2014., *Sokoll-Seebacher* (C-367/12, EU:C:2014:68, t. 27.), gdje je Sud utvrdio da se sustavi prethodnog ovlašćivanja moraju temeljiti na objektivnim, nediskriminirajućim kriterijima koji su zainteresiranim poduzetnicima unaprijed poznati.

83. S obzirom na opisanu podjelu zadaća između navedenih dvaju članaka, pitanje podrijetla pravila (nacionalna, regionalna ili lokalna) nije važno. U praksi je vjerojatno da će, kada je riječ o pravilima u državama članicama, viša razina vlasti utvrditi opći okvir (uključujući, na prvom mjestu, proglašenje same potrebe za sustavom ovlašćivanja), a da će niže ili lokalne razine vlasti imati zadaću konkretizacije tog okvira ili njegove prilagodbe lokalnoj situaciji (uključujući određivanje detaljnih ili dodatnih uvjeta sustavâ ovlašćivanja).

84. Ta podjela zadaća je logična. Međutim, ona ujedno ovisi o okolnostima. Ne može se sasvim isključiti da se članak 9. ne bi mogao primijeniti na lokalna pravila, dok bi se članak 10. mogao primijeniti na nacionalna²⁹. Ključno pitanje je sadržaj propisa, a ne njegovo podrijetlo.

85. U kontekstu predmetnog slučaja pitanje postoji li uopće, na prvom mjestu, ikakva potreba za sustavom ovlašćivanja treba razmotriti u svjetlu triju uvjeta navedenih u članku 9. stavku 1. Međutim, konkretne uvjete za izdavanje takvog ovlaštenja, osobito uključujući obvezu kompenzacije koju je osmislio Grad Pariz, treba ispitati s obzirom na uvjete utvrđene u članku 10. stavku 2.

C. Usklađenost sustava ovlašćivanja s Direktivom o uslugama

86. U ovom ću dijelu mišljenja proučiti važne razloge u općem interesu koji su istaknuti kao opravdanje predmetnog sustava ovlašćivanja (1), nakon čega ću se okrenuti ključnom pitanju proporcionalnosti (2). Zaključit ću s nekoliko napomena o ostalim uvjetima koje sustavi ovlašćivanja moraju ispunjavati u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive o uslugama (3).

87. Međutim, prije toga korisno je podsjetiti na opći kontekst predmetnih slučajeva. U tom su smislu posebno relevantna dva prava iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja): članak 16. (sloboda poduzetništva) i članak 17. (pravo na vlasništvo).

88. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da zaštita koju pruža članak 16. obuhvaća slobodu provođenja gospodarske ili komercijalne djelatnosti³⁰. Sloboda poduzetništva nije apsolutno pravo, nego se mora uzeti u obzir s obzirom na svoju ulogu u društvu³¹. Shodno tomu, sloboda poduzetništva može biti predmet širokog raspona intervencija javnih tijela kojima se obavljanje gospodarske djelatnosti može ograničiti u općem interesu. Općenito, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda te, u skladu s načelom proporcionalnosti, mora biti potrebno i zaista odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba³².

89. Članak 17. Povelje uspostavlja pravno pravilo čiji je cilj dodijeliti prava pojedincima³³. Međutim, pravo na vlasništvo zajamčeno tim člankom također nije apsolutno pravo te njegovo ostvarivanje može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi³⁴.

29 Kako potvrđuje i Priručnik Komisije o provedbi Direktive o uslugama, na str. 26.: „kriteriji iz članka 10. stavka 2. trebaju se primjenjivati na sustave ovlašćivanja na svim razinama koji uređuju pristup uslužnim djelatnostima ili njihovo izvođenje” [neslužbeni prijevod]. Moje isticanje

30 Vidjeti, primjerice, presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42.); od 17. listopada 2013., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, t. 25.); i od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 155.).

31 Vidjeti presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 45. i navedenu sudsku praksu); od 17. listopada 2013., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, t. 28.); i od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, t. 85.).

32 Vidjeti, primjerice, presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46. do 48.), i od 20. prosinca 2017., Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, t. 51.).

33 Vidjeti, primjerice, presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (pravo plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

34 Vidjeti, primjerice, presudu od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

90. U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, prilikom tumačenja članka 17. u obzir se mora uzeti sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u pogledu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) kao minimalna razina zaštite³⁵.

91. U tom pogledu, članak 1. drugi stavak Protokola br. 1 uz EKLJP ovlašćuje države da *urede upotrebu vlasništva* u skladu s općim interesom. To osobito vrijedi u području stanovanja, kao glavnom fokusu socijalnih i gospodarskih politika. Prema ESLJP-u, da bi proveo takve politike, zakonodavac mora imati široku marginu prosudbe kako u pogledu identificiranja problema od javnog značaja koji zahtijeva regulatorne mjere tako i u pogledu odabira detaljnih pravila za provedbu takvih mjera. Međutim, ograničenjem se mora ostvariti pravična ravnoteža između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca. Moguće postojanje alternativnih rješenja samo po sebi ne čini sporno zakonodavstvo neopravdanim. Unatoč tomu, zakonodavstvo ne smije vlasnicima nametati opterećenje koje je toliko neproporcionalno i prekomjerno da izlazi izvan okvira margine prosudbe koju država ima³⁶.

92. Želim naglasiti tri pitanja koja su, prema mojem mišljenju, ključna za čitavu analizu usklađenosti koja slijedi, kako u smislu utvrđivanja važnog razloga u općem interesu tako i u smislu (osobito) ocjenjivanja proporcionalnosti.

93. Kao prvo, iako se, s obzirom na strukturu predmeta pokrenutih pred Sudom, ocjenjuju iz perspektive Direktive o uslugama i slobode poslovnog nastana, ni sloboda poduzetništva ni pravo na vlasništvo nisu apsolutna prava. Dapače, oboje je moguće ograničiti. Osobito, navedena sudska praksa ESLJP-a pokazala je izrazitu mudrost kada je usvojila posebno blagi pristup nacionalnim mjerama koje se odnose samo na *uređenje upotrebe* (nepokretne) imovine. Drugim riječima, ako uređenje upotrebe nije toliko ozbiljno ograničavajuće da se njime zapravo prikriveno izvlašćuje imovina ili umanjuje njezina vrijednost, dopuštena su čak i znatna ograničenja tih prava.

94. Kao drugo, to se očituje u dubini analize. Prema mojem mišljenju, u obje je faze – a to su utvrđivanje važnog razloga u općem interesu i, osobito, ocjena proporcionalnosti – moguće nekoliko rješenja. Rješenje koje je najmanje otegotno za pojedinačnog vlasnika imovine ne mora nužno biti jedino proporcionalno; to je samo jedan od čimbenika koje treba uzeti u obzir u poprilično složenoj jednadžbi. Postoji cijeli niz mogućih rješenja koja bi prošla test proporcionalnosti, a ne samo jedno: ne postoji samo jedan neizbježan ishod, nego je više riječ o koridoru, zoni, mogućih rješenja koja rezultiraju nizom ishoda koje je sve moguće smatrati proporcionalnima.

95. Kao treće, stvari dodatno komplicira sveukupna ravnoteža koja se mora postići u slučajevima u kojima sloboda poduzetništva nije za sve jednako ograničena u ime društvenog interesa ili interesa zajednice. U tom scenariju neki pojedinci mogu slobodno obavljati željenu djelatnost, dok drugi to ne mogu. Prava i interesi možebitnih pružatelja određenih usluga odvajaju se s obzirom na ne samo

35 Vidjeti, primjerice, presude od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, t. 37.); od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 49.); i od 12. veljače 2019., TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 57.).

36 Vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 19. prosinca 1989., Mellacher i dr. protiv Austrije (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, t. 45., 48., 53. i 55.), koja se odnosila na obvezu smanjenja najamnine koju je država nametnula vlasnicima zbog socijalnih razloga, a zbog koje su oni izgubili dio dohotka od svoje nekretnine; presudu ESLJP-a od 19. lipnja 2006., Hutten-Czapska protiv Poljske (CE:ECHR:2006:0619JUD00351497, t. 167., 224. i 225.), u kojoj je utvrđeno da je neproporcionalno opterećenje koje je najmodavcima bilo nametnuto državnim sustavom kontrole najamnina, prije svega namijenjenom suzbijanju nestašice stanova koji se u Poljskoj mogu unajmiti po povoljnoj najamnini; presudu ESLJP-a od 26. rujna 2006., Fleri Soler i Camilleri protiv Malte (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, t. 60., 68. i 75.), koja se odnosila na državnu mjeru koja je zahtijevala da tužiteljeva nekretnina stalno ima stanare; i presudu ESLJP-a od 12. lipnja 2012., Lindheim i dr. protiv Norveške, (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, t. 134. i 135.), u kojoj je utvrđeno da je pravo zakupoprimalca da umjesto otkupa traže neograničeno produljenje, pod istim uvjetima, ugovora o zakupu zemljišta s pravom građenja činilo neproporcionalno socijalno i financijsko opterećenje zakupodavaca.

društvene interese zajednice, nego i, horizontalno, s obzirom na istovjetna prava ostalih pojedinaca, te su njima potencijalno i ograničeni. Sloboda pružanja usluga jedne osobe stoga je suprotstavljena interesu drugih koji žele pružati tu istu uslugu. U svijetu ograničenih resursa, kapaciteta i ovlaštenja, cijena davanja pristupa jednoj osobi često može biti uskraćivanje istog njezinu susjedu.

1. Važan razlog u općem interesu

96. Članak 9. stavak 1. točka (b) Direktive o uslugama zahtijeva da potreba za sustavom ovlašćivanja bude opravdana važnim razlogom u općem interesu. Članak 10. stavak 2. točka (b) zahtijeva da su sami kriteriji na kojima se temelje sustavi ovlašćivanja opravdani takvim važnim razlogom. S obzirom na to da se u tom konkretnom pogledu u obje odredbe koristi potpuno isti tekst, smatram da se postojanje prihvatljivog općeg interesa može zajedno razmatrati za obje svrhe: ocjenu potrebe za uspostavom sustava ovlašćivanja u smislu članka 9. kao i ocjenu uvjeta koje takav sustav predviđa u smislu članka 10.

97. Žalitelji smatraju da ne postoji važan razlog u općem interesu koji bi mogao opravdati predmetne odredbe. Ostali sudionici u postupku pred Sudom naveli su nekoliko mogućih opravdanja, to jest suzbijanje nestašice stambenih prostora; dostupnost dovoljnog broja povoljnih stambenih prostora; ciljevi politike socijalnog stanovanja; zaštita urbanog okoliša; djelovanje protiv pritiska na tržištu zemljišta; zaštita potrošača; djelotvornost poreznih inspekcija; pošteno poslovanje; i zaštita primatelja usluga stanovanja.

98. Prema navodu Grada Pariza i francuske vlade, cilj predmetnih odredbi prvenstveno je suzbijanje nestašice stambenih prostora (i, u vezi s time, povećanja cijena) na određenim lokacijama (obično turistički privlačnima), koja je posljedica, barem djelomično, činjenice da vlasnici svoje stambene prostore pretežito iznajmljuju kratkoročno, a ne dugoročno³⁷.

99. Ne želeći komentirati ili na bilo koji način zanemariti ostale ciljeve spomenute tijekom postupka, spremno prihvaćam da je suzbijanje strukturnih nestašica stambenih prostora, s jedne strane, i zaštitu urbanog okoliša, s druge, doista moguće istaknuti kako bi se opravdala, zajedno ili zasebno, i uspostava sustava ovlašćivanja – u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (b) – i njegov konkretan oblik i uvjeti koje predviđa – u skladu s člankom 10. stavkom 2. točkom (b).

100. Zaštita urbanog okoliša i ciljevi socijalne politike su u članku 4. točki 8. Direktive o uslugama izričito priznati kao važni razlozi u općem interesu. Ti su ciljevi sami po sebi tako općeniti da definitivno mogu obuhvaćati konkretnije ciljeve takve vrste.

101. Nadalje, u uvodnoj izjavi 40. Direktive o uslugama jasno je navedeno da je Sud razradio pojam „važan razlog u općem interesu” te da je „moguća [...] i njegova daljnja razrada”. Sud je u tom pogledu, doduše u kontekstu slobodnog kretanja kapitala, prihvatio više mogućih opravdanja koja su relevantna za predmetne sporove. Osobito, izričito je prihvatio opravdanja povezana s politikom stanovanja radi djelovanja protiv raznih vrsta pritisaka na tržištu zemljišta³⁸. Sud je prihvatio i zahtjeve kojima se jamčio dovoljan broj stambenih prostora za određene kategorije lokalnog stanovništva ili one

³⁷ Valja podsjetiti na to da je francuska vlada na raspravi navela da je kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora puno isplativije od njihova dugoročnog iznajmljivanja (vidjeti bilješku 7 ovog mišljenja).

³⁸ Vidjeti, primjerice, presudu od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, t. 39.), u kojoj je Sud među ostalim utvrdio da poticanje razumne uporabe dostupnih nekretnina djelovanjem protiv pritisaka na tržištu zemljišta čini valjan socijalni cilj, i presudu od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, t. 29. i 30. i navedenu sudsku praksu), u kojoj je Sud podsjetio na to da nacionalna pravila mogu ograničavati slobodu kretanja u interesu djelovanja protiv pritiska na tržištu zemljišta ili održavanja, kao mjere prostornog planiranja, stalne razine stanovništva u ruralnim područjima.

siromašnije³⁹ kao i nacionalne odredbe namijenjene očuvanju kvalitete života gradskog središta općine u svrhu pravilnog prostornog planiranja⁴⁰. Sud je već uzeo u obzir i „određene specifičnosti nacionalnog tržišta koje se razmatra u glavnom postupku, kao što je strukturna nestašica smještaja i izrazito visoka gustoća naseljenosti”⁴¹.

102. Činjenica da u sudskoj praksi Suda već postoji dovoljno potpore za to da se ciljevi suzbijanja strukturne nestašice stambenih prostora i zaštite urbanog okoliša prihvate kao opravdanja ne smije umanjiti činjenicu da oba ta cilja čine valjana opravdanja neovisno o postojanju takve sudske prakse. Kako je već navedeno, kategorija „važnih razloga u općem interesu”, kao i svaka druga kategorija „legitimnih ciljeva”, nije statičan, iscrpan popis. U kontekstu Direktive o uslugama, članak 4. točka 8. sadržava samo uzorak, što proizlazi iz uporabe riječi „uključuju”.

103. Ukratko, suzbijanje nestašice stambenih prostora i nastojanje da se osigura dostupnost dovoljnog broja tih prostora za povoljan (dugoročni) najam (osobito u velikim gradovima), kao i zaštita urbanog okoliša, čine valjana opravdanja za uspostavu sustava ovlašćivanja koji se općenito temelje na socijalnoj politici. Takvi se razlozi mogu isticati i kao opravdanje kriterija predviđenih sustavom ovlašćivanja.

104. Međutim, budući da su se i francuska vlada i Grad Pariz prvenstveno pozvali na cilj suzbijanja nestašice stambenih prostora (za dugoročni najam) u određenim područjima kako u pogledu potrebe za uspostavom sustava ovlašćivanja kao takvog tako i u pogledu njegovih pojedinačnih uvjeta, osobito sporne obveze kompenzacije u Gradu Parizu, sada ću se posvetiti analizi proporcionalnosti izabranih sredstava s obzirom na taj konkretan cilj.

2. Proporcionalnost

105. U skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive o uslugama, uspostava sustava ovlašćivanja je zakonita ako se postavljeni cilj ne može ostvariti manje strogim mjerama, osobito zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer bi bilo prekasno. U skladu s člankom 10. stavkom 2. točkom (c), uvjeti ili kriteriji za dodjelu ovlaštenja moraju biti proporcionalni postavljenom cilju od općeg interesa.

106. Žalitelji tvrde da predmetni sustav ovlašćivanja nije prikladan za ostvarenje cilja suzbijanja nestašice stambenih prostora utoliko što on vlasnike ne odvraća nužno od toga da svoje namještene prostore kratkoročno iznajmljuju. Žalitelji smatraju da je obveza kompenzacije, u Parizu, suviše ograničavajuća te da otežava, ili čak onemogućuje, iznajmljivanje namještenih prostora turistima. Mogli su se razmotriti manje ograničavajući pravni mehanizmi, poput poreza. Grad Pariz smatra da se željeni cilj nije mogao postići nijednom manje strogom mjerom, bilo sustavom prijave ili ograničenjem broja noćenja za kratkoročno iznajmljivanje namještenih prostora.

107. Vlade država članica koje su zauzele stajalište o proporcionalnosti smatraju da su predmetne odredbe prikladne i proporcionalne.

108. Prema mišljenju Komisije, sud koji je uputio zahtjev nije pružio dovoljno informacija da bi se utvrdilo jesu li predmetna (nacionalna) pravila proporcionalna. Međutim, neki elementi, kao što su isključenje nekretnine u kojoj vlasnik ima svoje glavno boravište iz njihova područja primjene, mehanizam kompenzacije, općinska provedba i mogućnost uvođenja privremenih ovlaštenja, sugeriraju da bi te odredbe zapravo mogle biti proporcionalne.

³⁹ Vidjeti, primjerice, presudu od 8. svibnja 2013., *Libert i dr.* (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 49. do 52.).

⁴⁰ Vidjeti presudu *Visser*, t. 134. i 135.

⁴¹ Vidjeti presudu od 1. listopada 2009., *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, t. 30.), koja se odnosila na obvezu prethodnog ishoda ovlaštenja za ulaganje u građevinski projekt. U tom pogledu također vidjeti presudu od 15. listopada 2009., *Busley i Cibrán Fernández* (C-35/08, EU:C:2009:625, t. 32.).

109. Proporcionalnost podrazumijeva da su mjere *prikladne* za ostvarenje postavljenog cilja, da ne prelaze ono što je nužno za njegovo ostvarenje te da se manje ograničavajućim mjerama ne može postići isti rezultat⁴².

110. Prema mojem mišljenju, iako je sama uspostava sustava ovlašćivanja proporcionalna iz perspektive članka 9. stavka 1. Direktive o uslugama, proporcionalnost obveze kompenzacije, koja je ključan uvjet za dodjelu ovlaštenja, nešto je dvojbenija iz perspektive članka 10. stavka 2.

a) Proporcionalnost potrebe za ovlaštenjem u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c)

111. Kao prvo, kako je izričito navedeno u članku 9. stavku 1. točki (c) Direktive o uslugama, sustav ovlašćivanja će obično biti proporcionalan kada naknadne inspekcije nisu dovoljne za ostvarenje postavljenog cilja.

112. Kao drugo, da bi sustav ovlašćivanja bio proporcionalan, utvrđenje postojanja potrebe za njime mora se temeljiti na određenim podacima o tržištu stambenih prostora u gradovima u kojima je predviđena uspostava takvog sustava. Komisija je na raspravi navela da se nacionalni sustavi moraju temeljiti na određenim dokazima o stanju na tržištu stambenih prostora. Slažem se s tim. Međutim, ne želeći umanjiti relevantnost takvih dokaza u pogledu nacionalnih uređenja, takvi su dokazi ključni u odnosu na lokalnu razinu, upravo s ciljem pronalaženja proporcionalnog rješenja s obzirom na lokalne specifičnosti.

113. Kao treće, sustavi ovlašćivanja moraju biti poštteni i otvoreni svima u smislu pristupa tržištu kratkoročnog najma stambenih prostora. Kako nalaže članak 9. stavak 1. točka (a), sustavi ovlašćivanja ne smiju biti diskriminirajući. Diskriminacija na temelju državljanstva⁴³ nije jedini zabranjeni oblik diskriminacije. Činjenica da se direktiva primjenjuje na isključivo unutarnje situacije (u okviru poglavlja III.) sugerira da se kriterij zabrane diskriminacije odnosi i na ostale osnove, poput onih koje su navedene u članku 21. stavku 1. Povelje.

114. U tom kontekstu ne vidim ništa što bi osporilo samu potrebu za uspostavom sustava ovlašćivanja, imajući u vidu postavljeni cilj suzbijanja nestašice stambenih prostora i očuvanja tržišta dugoročnog najma tih prostora.

115. Kao prvo, ako je cilj očuvati dostupnost određenih proizvoda ili usluga na određenom tržištu (dugoročni najam stambenih prostora), naknadne inspekcije nikako ne bi bile učinkovite jer bi se do njihova završetka ti proizvodi ili usluge neizbježno premjestili na drugo, očigledno isplativije tržište (kratkoročni najam stambenih prostora). Stoga, ako je cilj urediti ili spriječiti to da proizvodi ili usluge napuste tržište, tada su prethodna ovlaštenja za takva napuštanja neizbježna.

116. Kao drugo, iako su moguće nesuglasice oko zaključaka koje treba izvesti iz podataka koje su prikupili francuska vlada i Grad Pariz, nitko ne osporava postojanje problema. Francuska Republika za taj je problem osmislila rješenje u čiju je strukturu, kada je riječ o potrebi da se vlasnike nekretnina podvrgne sustavu ovlašćivanja, ugrađena proporcionalnost. Ono sadržava nekoliko mehanizama fleksibilnosti. Konkretno, njegovo područje primjene ograničeno je na gradove s više od 200 000

⁴² Vidjeti, primjerice, noviju presudu od 7. studenoga 2018., Komisija/Mađarska (C-171/17, EU:C:2018:881, t. 80.).

⁴³ Odnosno diskriminacija između domaćih i stranih pružatelja usluga. Vidjeti, primjerice, presudu od 20. veljače 2001., Analir i dr. (C-205/99, EU:C:2001:107, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

stanovnika⁴⁴ te ovlaštenje nije potrebno za iznajmljivanje prostora koje je vlasnikovo glavno boravište⁴⁵. Osim toga, čini se da gradovi mogu uspostaviti i sustave privremenog ovlašćivanja, koji ne mogu predviđati obveze kompenzacije, a omogućuju fizičkim osobama kratkoročno iznajmljivanje stambenih prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište.

117. Kao treće, apsolutno ništa ne upućuje na to da samo određeni vlasnici nekretnina podliježu sustavu ovlašćivanja, što bi sam taj sustav činilo diskriminirajućim. Sustav ovlašćivanja primjenjuje se na sve koji stambene prostore u Parizu žele iznajmljivati na kratkoročnoj osnovi.

118. Istina, osim uspostave sustava ovlašćivanja, ostvarenju cilja nacionalnog zakonodavstva zasigurno bi mogao pomoći i niz drugih mjera. Grad koji je zbog kratkoročnog iznajmljivanja namještenih prostora suočen s nestašicom stambenih prostora dostupnih za dugoročni najam može odlučiti oporezovati vlasnike ili najmoprince prostora koji se iznajmljuju na nekoliko dana ili tjedana; uvesti godišnje ograničenje broja noćenja; ili odrediti maksimalan udio prostora koji se mogu kratkoročno iznajmljivati i tako dalje.

119. Međutim, nisam siguran bi li ijedno od tih rješenja nužno bilo djelotvornije od jednostavnosti sustava prethodnog ovlašćivanja. Ako je cilj doista ograničiti (ili preusmjeriti) ponudu i, uskraćivanjem ovlaštenja za kratkoročno iznajmljivanje, održati određen minimalan broj stambenih prostora dostupnih za dugoročni najam, što onda može biti djelotvornije od sustava ovlašćivanja? (Vjerojatno visok) porez na neželjene usluge? A takav bi se porez vjerojatno odmah pobijao kao (neproporcionalno) ograničenje samo po sebi. Osim toga, njime bi se vjerojatno poremetilo druga tržišta, a pritom se jednostavno ne bi riješio izvorni problem: trenutna nestašica stambenih prostora za dugoročni najam.

120. Ukratko, očito je da su sustavi ovlašćivanja sredstvo koje Direktiva o uslugama dopušta⁴⁶. U konkretnom kontekstu predmetnih slučajeva ne vidim ništa što bi predmetni sustav ovlašćivanja činilo neproporcionalnim samim po sebi. Naposljetku, općenito govoreći, osim ako jednostavno nije moguće razumno objasniti zašto je sustav ovlašćivanja uspostavljen ili ako je očito diskriminirajuć, takvi će sustavi, osobito u posebnom području socijalnih odluka povezanih s politikom stanovanja, vjerojatno biti čvrsto unutar dopuštenog koridora proporcionalnih ishoda⁴⁷.

b) Proporcionalnost obveze kompenzacije u skladu s člankom 10. stavkom 2.

121. Za početak treba istaknuti da, strukturno govoreći, predmetne nacionalne odredbe o sustavima ovlašćivanja omogućuju velikim francuskim gradovima da uspostave proporcionalne sustave ovlašćivanja. Činjenica da se „uvjeti pod kojima se izdaju ovlaštenja [...] utvrđuju [...] odlukom općinskog vijeća, s obzirom na ciljeve socijalne raznolikosti, osobito ovisno o obilježjima tržišta stambenih prostora i potrebe da se nestašica tih prostora ne pogoršava”⁴⁸ naglašava ovlasti koje imaju lokalna tijela. Obveza uzimanja u obzir specifičnosti lokalnog tržišta stambenih prostora vjerojatno će zajamčiti prilagođenost svakog sustava ovlašćivanja lokalnim prilikama, tako da on u teoriji neće prelaziti ono što je potrebno za suzbijanje nestašice takvih prostora.

122. Ipak, teško je ocijeniti stvarnu proporcionalnost konkretnog sustava ovlašćivanja u pitanju te osobito kriterija i uvjeta na kojima se on temelji u smislu članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama.

⁴⁴ Članak L. 631-7 prvi stavak Zakonika o gradnji i stanovanju. Dok je ishođenje ovlaštenja u tim gradovima obvezno, čini se da zakonodavstvo ne sprečava manje gradove da uspostave sustav ovlašćivanja ako obilježja njihova tržišta najma stambenih prostora to iziskuju.

⁴⁵ Članak L. 631-7-1-A peti stavak Zakonika o gradnji i stanovanju. Da bi se nekretnina smatrala glavnim boravištem najmodavca, najmodavac, njegov bračni drug ili osoba koju uzdržava mora u njoj boraviti barem osam mjeseci godišnje, osim u slučaju odsutnosti zbog poslovne obveze, zdravstvenih razloga ili više sile.

⁴⁶ Vidjeti primjere navedene u točki 68. ovog mišljenja.

⁴⁷ Vidjeti točke 92. do 95. ovog mišljenja.

⁴⁸ Članak L. 631-7-1 četvrti stavak Zakonika o gradnji i stanovanju

123. Sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom je taj zahtjev uputio usredotočuje se na nacionalne odredbe, ostavljajući općinsku razinu postrani. Osim toga, čitava ta odluka sadržava poprilično malo informacija i pojedinosti. Sud nema na raspolaganju puno informacija o funkcioniranju konkretnih pravila Grada Pariza. Posljedično, Sud ne može utvrditi jesu li kriteriji iz članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama ispunjeni.

124. Stoga je prvenstveno na sudu koji je uputio zahtjev da, s obzirom na raspodjelu zadaća između Suda i nacionalnih sudova, ocijeni usklađenost uvjeta za izdavanje ovlaštenja utvrđenih na nacionalnoj razini s člankom 10. stavkom 2. Direktive o uslugama⁴⁹. Opće smjernice koje Sud može pružiti kao pomoć sudu koji je uputio zahtjev, utemeljene na dokumentima povezanim s glavnim postupkom te na pisanim i usmenim očitovanjima podnesenima Sudu⁵⁰, nužno će odgovarati količini informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev.

125. Od uvjeta i kriterija predmetnog sustava ovlašćivanja koji su možebitno relevantni, jedan je poprilično jasno proizlazio iz pariških općinskih pravila: obveza kompenzacije. Ocjenjivanje usklađenosti te obveze, odnosno konkretnog oblika u kojem ju je Grad Pariz usvojio, s Direktivom o uslugama bit će na sudu koji je uputio zahtjev. S obzirom na argumente iznesene Sudu, čini se da će se posebna pozornost morati posvetiti usklađenosti obveze kompenzacije s člankom 10. stavkom 2. točkom (c) (proporcionalnost), ali i s člankom 10. stavkom 2. točkom (a) (zabrana diskriminacije).

126. Iz pisanih očitovanja žaliteljâ i Grada Pariza te iz navoda na raspravi čini se da je u Parizu kompenzacija *obvezna* kako bi se dobilo ovlaštenje za kratkoročno iznajmljivanje namještenih nekretnina. Podložno provjeri od strane suda koji je uputio zahtjev, u praksi, osoba koja svoj namješteni stan želi kratkoročno iznajmiti, primjerice, Amerikancu koji je došao u Pariz, mora kupiti poslovni prostor (ne bilo gdje u Parizu, nego u istom arondismanu ili čak u istoj četvrti) iste veličine kao što je stan (ili čak dvostruko veći u određenim područjima u kojima postoji velika potražnja za stambenim prostorima) te ga pretvoriti u stambeni prostor.

127. Na prvi je pogled način na koji je ta obvezna kompenzacija osmišljena veoma djelotvoran za ostvarenje željenog cilja: održati približno jednak broj stambenih prostora na raspolaganju za dugoročni najam. Međutim, možda je toliko djelotvoran da na neki način počinje negirati samu svrhu traženja ovlaštenja. Ako vlasnik mora stan koji želi maknuti s tržišta dugoročnog najma zamijeniti nuđenjem istog ili, kako se čini, čak i većeg broja kvadratnih metara na tom tržištu, zašto bi se uopće gnjavio s uklanjanjem prvog stana s tog tržišta? Može li se takav uvjet smatrati proporcionalnim?

128. Kako je Grad Pariz naveo na raspravi, vlasniku većeg broja nekretnina ili građevinskom poduzetniku neće biti prevelik problem ispuniti obvezu kompenzacije. Stoga, kada je o njima riječ, takav zahtjev vjerojatno ne čini sustav ovlašćivanja Grada Pariza neproporcionalnim.

129. Međutim, to zapažanje otvara jedno drugo pitanje: je li obveza kompenzacije koju je odredio Grad Pariz proporcionalna i kada je riječ o „neprofesionalnim vlasnicima”, koji su obično fizičke osobe s jednim dodatnim stanom u svojem vlasništvu, te o uvjetima njihova pristupa tržištu kratkoročnog iznajmljivanja namještenih nekretnina?

130. Na pamet mi pada primjer neprofesionalnog najmodavca koji je vlasnik studija od 20 kvadratnih metara u srcu Pariza, a koji nije njegovo glavno boravište jer živi u predgrađu Pariza. Budući da se sustav ovlašćivanja i njegov glavni uvjet, obveza kompenzacije, primjenjuju na sve vlasnike, takvi najmodavci moraju kupiti i poslovni prostor u istoj četvrti, iste ili dvostruke veličine, te ga pretvoriti u stambeni prostor za (dugoročni) najam kako bi mali studio mogli iznajmljivati na tržištu po svojem izboru. Je li takva obveza također proporcionalna i u pogledu takvih vlasnika nekretnina?

⁴⁹ Vidjeti, primjerice, presudu od 4. srpnja 2019., Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, t. 66. do 82.).

⁵⁰ Vidjeti, primjerice, presudu od 26. rujna 2018., Van Gennip i dr. (C-137/17, EU:C:2018:771, t. 79. do 81. i navedenu sudsku praksu).

131. To posljednje pitanje upućuje na stvarni problem za koji se čini da proizlazi iz uvjeta predmetnog sustava ovlašćivanja. Taj se problem može promatrati iz perspektive proporcionalnosti obveze kompenzacije u odnosu na određene društvene skupine (u skladu s člankom 10. stavkom 2. točkom (c)) ili iz perspektive diskriminacije (u skladu s člankom 10. stavkom 2. točkom (a)). Kako je gore već navedeno⁵¹, nema razloga smatrati da zabrana diskriminacije iz članka 10. stavka 2. točke (a) obuhvaća samo diskriminaciju na temelju državljanstva pružatelja usluge. Ona može obuhvaćati i diskriminaciju na drugim osnovama, osobito onima koje su navedene u članku 21. stavku 1. Povelje. Imovina je jedna od navedenih osnova.

132. Sve će to, uključujući stvarno djelovanje obveze kompenzacije, morati provjeriti sud koji je uputio zahtjev. Međutim, smatram da bi bilo donekle teško objasniti zašto bi pristup očito poprilično isplativom tržištu za određene vrste usluga trebao u stvarnosti biti rezerviran za one bogatije, koji mogu ispuniti obvezu kompenzacije te koji su, kako je naveo Grad Pariz, obično pravne osobe ili građevinski poduzetnici. Ako to nije bila predviđena namjena predmetnih pravila⁵², zašto bi stvaran pristup takvim uslugama⁵³ bio rezerviran, metaforički govoreći, za one koji već igraju Monopol u stvarnoj veličini?

133. Sve te elemente u konačnici treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev iz perspektive članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama. Međutim, kao zaključak ovog odjeljka želim iznijeti jednu opću napomenu. Žalitelji su na raspravi tvrdili da je obveza kompenzacije zastarjela i neprikladna digitalnoj ekonomiji, ali ja ne dijelim to stajalište. Obveza kompenzacije načelno i sama po sebi doista bi mogla biti način rješavanja nestašice stambenih prostora. Ne može se tvrditi da ta obveza kao takva nije u skladu s člankom 10. stavkom 2. točkom (c) Direktive o uslugama.

134. Moguće je zamisliti nekoliko scenarija u kojima bi obveza kompenzacije bila proporcionalna u kontekstu općine, osobito ako bi se propisale neke iznimke od nje, kao što je ograničavanje te obveze na prostore koji premašuju određenu veličinu; ili njezino ograničavanje na vlasnike većeg broja stambenih nekretnina; ili izdavanje privremenih ovlaštenja koja ne podliježu kompenzaciji te koja bi se povremeno revidiralo i možebitno preraspodijelilo.

135. Naposljetku, opći smisao koridora proporcionalnih ishoda⁵⁴ treba biti primjenjiv i ovdje, osobito prilikom ocjenjivanja proporcionalnosti pojedinačnih uvjeta. Ako se ne ostavi dovoljno prostora za rješenja prilagođena lokalnim okolnostima, svaki od tih uvjeta bi se u konačnici mogao pobijati, s obzirom na to da će svaki uvjet neizbježno na nekoga nepovoljno utjecati. Sve se svodi na opću socijalnu pravičnost i usvajanje nediskriminirajućih mjera koje su posljedica odluka utemeljenih na dokazima te transparentnog zakonodavnog postupka i postupka odlučivanja provedenih u okviru odnosne zajednice.

136. U takvom kontekstu lokalna raznolikost u smislu konkretnih uvjeta za ovlašćivanje nije samo dopuštena, nego je čak i poželjna. Ako se prihvati da lokalna tijela mogu usvajati pravila i konkretizirati uvjete za sustave ovlašćivanja⁵⁵, tada će proporcionalnost takvih pravila najvjerojatnije ovisiti o uzimanju u obzir lokalnih okolnosti i specifičnosti. Zasigurno je točno da će takva lokalna

51 Vidjeti točku 113. ovog mišljenja.

52 Iako bi se u takvom malo vjerojatnom scenariju moglo cinično tvrditi da bi takav uvjet zapravo bio proporcionalan *konkretnom* cilju tih pravila, potvrda takve namjere izazvala bi lavinu dodatnih pitanja.

53 I to kada, moglo bi se dodati, prirodne usluge koja podliježe ovlaštenju nisu svojstvene nikakve obveze u pogledu kapitala ili vlasništva nad imovinom. Naravno, postoje druge vrste uslužnih djelatnosti za koje bi obveze u pogledu kapitala, statusa ili vlasništva nad imovinom bile sasvim prikladne.

54 Vidjeti točke 92. do 95. ovog mišljenja.

55 Vidjeti članak 10. stavak 2. u vezi s člankom 10. stavkom 7.

odstupanja stvoriti razlike unutar države članice u smislu pristupa i lokalno primjenjivih uređenja, a ta je ideja na raspravi osobitu intelektualnu nelagodu izazvala kod Komisije⁵⁶. Međutim, to je cijena koja se mora platiti za Uniju koja poštuje regionalnu i lokalnu samoupravu u svojim državama članicama u skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a.

3. Usklađenost s ostalim kriterijima iz članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama

137. Sud koji je uputio zahtjev petim i šestim pitanjem u biti želi znati jesu li dvije sporne nacionalne odredbe koje se odnose na sustave ovlašćivanja usklađene s *konkretnim* obvezama iz članka 10. stavka 2. Direktive o uslugama.

138. Osobito, sud koji je uputio zahtjev u petom pitanju pita temelji li se pojam ponavljano kratkoročnog iznajmljivanja namještenih stambenih nekretnina tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište⁵⁷ na jasnim, nedvoznačnim i objektivnim kriterijima (članak 10. stavak 2. točke (d) i (e) Direktive o uslugama). Osim pitanja proporcionalnosti koje je upravo razmatrano, sud koji je uputio zahtjev šestim pitanjem, koliko ga razumijem, želi utvrditi temelji li se nacionalna odredba koja općinska vijeća ovlašćuje da utvrde određene uvjete za izdavanje ovlaštenja⁵⁸ na kriterijima koji su sami jasni i nedvoznačni, objektivni, prethodno objavljeni, transparentni i dostupni (članak 10. stavak 2. točke (d) do (g) Direktive o uslugama).

139. Žalitelji tvrde da su izrazi iz spornog zakonodavstva, kao što su pojmovi „kratkoročno” ili „tranzitni klijenti koji ne prijavljuju prebivalište”, previše neprecizni. Osim toga, uvjeti za ishođenje ovlaštenja nisu dovoljno jasni. Pozivajući se na cilj u pogledu socijalne raznolikosti ili na potrebu da se izbjegne pogoršanje nestašice stambenih prostora, sporno zakonodavstvo omogućuje općinama da slobodno odrede uvjete pod kojima se ovlaštenja trebaju izdavati. Žalitelji također navode da je u praksi teško pristupiti odlukama općinskih vijeća čak i ako se one objave u gradskoj vijećnici ili na internetu. Prvonavedeno zahtijeva odlazak u gradsku vijećnicu, a potonje nije dovoljno jer internetska stranica nije uvijek ažurirana niti pregledna.

140. Grad Pariz i francuska vlada tvrde da su uvjeti objektivni, unaprijed poznati i potpuno dostupni na različite načine. Francuska vlada osobito upućuje na okolnost da je, u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u predmetnim slučajevima, pojam „tranzitni klijenti koji ne prijavljuju prebivalište” bio definiran u članku D. 324-1 Zakonika o turizmu kao klijenti koji unajmljuju smještaj na jedan dan, jedan tjedan ili jedan mjesec.

141. Komisija smatra da pojmovi iz francuskog zakonodavstva nisu dovoljno precizni i transparentni s obzirom na složeni upravni postupak koji je tim zakonodavstvom predviđen.

142. Ako su informacije i pojedinosti koje je sud koji je uputio zahtjev pružio u pogledu pitanja koja su ranije razmatrana u ovom mišljenju oskudne, moram priznati da u pogledu ovih konkretnih pitanja u odluci kojom je upućen zahtjev nema gotovo ničega. Iz argumenata koje su iznijele razne stranke ovog postupka koje su se izjasnile o predmetnim problemima proizlazi da se one razilaze u pogledu toga koja su pravila (nacionalna ili općinska) relevantna za ocjenjivanje usklađenosti s konkretnim obvezama iz članka 10. stavka 2. točaka (d) do (g) Direktive o uslugama. Dok se neke usredotočuju na neodređenost pojmova u nacionalnom zakonodavstvu, druge govore o načinu objave lokalnih akata.

⁵⁶ Iako nije sasvim jasno je li to bilo u vezi s proporcionalnosti ili pak u vezi s jasnoćom i nedvoznačností takvih lokalnih propisa

⁵⁷ Članak L. 631-7 šesti stavak Zakonika o gradnji i stanovanju

⁵⁸ Članak L. 631-7 četvrti stavak Zakonika o gradnji i stanovanju

143. S obzirom na to, mogu pružiti samo nekoliko neodređenih i apstraktnih zapažanja. Pojam *jasnoće* iz članka 10. stavka 2. tumačim na način da se odnosi na potrebu da se svima omogući lako razumijevanje kriterija tako da se izbjegnu dvoznačni izrazi. *Objektivnim* kriterijima cilj je osigurati da se prema svim gospodarskim subjektima postupa pravično i nepristrano te da se zahtjevi pojedinačno razmatraju, s obzirom na konkretne okolnosti slučaja. *Transparentnost, dostupnost i publicitet* jamče da svi potencijalni podnositelji zahtjeva razumiju sustav ovlašćivanja te da su razne radnje u postupku unaprijed poznate⁵⁹.

144. Točno je da članak L. 631-7 šesti stavak Zakonika o gradnji i stanovanju („ponavljano” i „kratkoročno” iznajmljivanje namještenih stambenih nekretnina „tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište”) sadržava pomalo neodređene pojmove. Međutim, to je sasvim razumljivo s obzirom na činjenicu da on mora općinskim vijećima ostaviti određeni prostor za konkretizaciju značenja tih pojmova.

145. Smatram da se Sud ne bi trebao upuštati u apstraktne analize o tome što bi razumno moglo biti obuhvaćeno pojmom „kratkoročno”⁶⁰, koji je ključan za potrebe predmeta koji se odnose na *kratkoročno* iznajmljivanje namještenih nekretnina. Samo se može istaknuti da dok razdoblje od nekoliko dana ili nekoliko tjedana očito spada u logičko značenje pojma „kratkoročno”, to vjerojatno ne bi vrijedilo za razdoblja od nekoliko mjeseci ili, posebno, čitave godine. Za pretpostaviti je da je sustav ovlašćivanja manje prikladan što je razdoblje duže. Dvojbeno je bi li takav sustav i dalje bio prikladan za suzbijanje nestašice stambenih prostora za *dugoročni* najam kada bi bio primjenjiv preko određenog vremenskog praga. Međutim, naravno, u sferi razumnog te stoga proporcionalnog sasvim je dopušteno više (različitih) rješenja.

146. Naposljetku, kada je riječ o dostupnosti i publicitetu, ne vidim zašto, protivno navodu žalitelja, nije dovoljno da se općinska pravila objave u gradskoj vijećnici ili na internetskoj stranici Grada Pariza. Povrh tog općeg zaključka, nije uloga Suda da postane zamjenski voditelj internetske stranice (ili *arbiter web elegantiae*) Grada Pariza tako da se upušta u raspravu o tome je li njezino sučelje dovoljno ažurirano i dostupno svima, osobito potencijalnim podnositeljima zahtjeva za ovlaštenje.

V. Zaključak

147. Predlažem da Sud na pitanja koja je postavio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) odgovori na sljedeći način:

- Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu primjenjuje se na nacionalne i općinske odredbe kojima se uređuje pristup usluzi koja se sastoji u ponavljanom kratkoročnom iznajmljivanju uz naknadu, čak i u neprofesionalne svrhe, stambenih prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište;
- ako se takvim nacionalnim i općinskim odredbama uspostavlja postupak za ishođenje odluke koja omogućuje pristup pružanju takvih usluga, tada te odredbe čine sustav ovlašćivanja u smislu članaka 9. do 13. Direktive 2006/123;

⁵⁹ U tom pogledu također vidjeti Priručnik Europske komisije za provedbu Direktive o uslugama, str. 25.

⁶⁰ Žalitelji su na raspravi naveli da su francuski gradovi na različite načine definirali pojam „kratkoročno” – od tri ili osam uzastopnih mjeseci do gotovo jedne godine.

- članak 9. stavak 1. točku (b) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da je cilj suzbijanja nestašice stambenih prostora za dugoročni najam važan razlog u općem interesu kojim se može opravdati nacionalna mjera kojom se ponavljano kratkoročno iznajmljivanje namještenih stambenih prostora, na određenim zemljopisnim područjima, tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište podvrgava ovlaštenju;
- Direktivu 2006/123 treba tumačiti na način da joj se ne protive nacionalne i općinske odredbe koje ponavljano kratkoročno iznajmljivanje namještenih stambenih prostora tranzitnim klijentima koji ondje ne prijavljuju prebivalište podvrgavaju ovlaštenju, pod uvjetom da su te odredbe u skladu s obvezama iz članka 10. stavka 2. Direktive 2006/123, a osobito s uvjetima proporcionalnosti i nediskriminacije, što sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti.