



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2020 m. balandžio 2 d.¹

Sujungtos bylos C-724/18 ir C-727/18

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

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

(*Cour de cassation* (Kasacinis Teismas, Prancūzija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

(Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Įsisteigimo laisvė – Direktyva 2006/123/EB – Taikymo sritis – Pakartotinė trumpalaikė gyvenamųjų patalpų su baldais nuoma nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena – Nacionalinės teisės aktai ir vietos savivaldos taisyklės, pagal kurias tokiai nuomai reikalaujamas išankstinis leidimas ir kompensacija – Pateisinimas – Tikslas užtikrinti pakankamą ir įperkamą ilgalaikę būsto nuomą – Proporcingumas)

I. Įvadas

1. *Cali Apartments* ir HX (toliau – kasatorės) buvo paskirtos baudos už tai, kad Paryžiuje (Prancūzija) be leidimo nuomojo atitinkamus joms priklausančius vieno kambario butus. Pagal Prancūzijos teisę pakartotinei trumpalaikėi gyvenamųjų patalpų su baldais nuomai nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena, reikalingas leidimas. Kasatorės ginčijo šį leidimo reikalavimą nacionaliniuose teismuose kaip nesuderinamą su laisve teikti paslaugas pagal Sąjungos teisę.
2. Šioje byloje Teisingumo Teismo vėl prašoma išnagrinėti, kiek paslaugas reglamentuojantys Sąjungos teisės aktai turi būti taikomi įvairiai mainų ekonomika grindžiamai veiklai, vykdomai per skaitmenines platformas. Vis dėlto, priešingai nei ankstesnėse bylose, daugiausia susijusiose su pačių platformų pradinės grandies rinkoje siūlomos veiklos pobūdžiu², ši byla susijusi su tokių paslaugų socialiniu ir visuomeniniu poveikiu jų atitinkamose „rinkose“, kaip antai Paryžiaus būsto rinkoje.
3. Šioje byloje kyla trys platūs principiniai klausimai. Mano nuomone, į pirmuosius du klausimus atsakyti nėra pernelyg sunku: ar nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos trumpalaikėi gyvenamųjų patalpų su baldais nuomai reikalaujama atitinkamo mero išduoto leidimo, patenka į Direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje³ (toliau – Paslaugų direktyva) taikymo sritį? Jeigu taip, ar leidimų išdavimo tvarkos nustatymas šios rūšies paslaugoms gali būti pateisinamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, visų pirma įperkamos ilgalaikio būsto nuomos užtikrinimu ir miesto aplinkos apsauga?

¹ Originalo kalba: anglų.

² Dėl *Airbnb* žr., be kita ko, 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Airbnb Ireland* (C-390/18, EU:C:2019:1112); dėl *Uber* – 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981) ir 2018 m. balandžio 10 d. Sprendimą *Uber France* (C-320/16, EU:C:2018:221).

³ 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 376, 2006, p. 36).

4. Teigiamas atsakymas, kurį siūlau Teisingumo Teismui pateikti į abu šiuos klausimus, vis dėlto atskleidžia tikrai keblią trečiąją prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo keliamą problemą: kokie kriterijai arba priemonės būtų proporcingos siekiamiems bendrojo intereso tikslams? Kalbant apie Paryžiaus miesto savivaldybės taisykles, kiek tokio leidimo suteikimas gali priklausyti nuo kompensacijos reikalavimo, pagal kurį negyvenamosios patalpos kartu turi būti pertvarkomos į gyvenamąsias patalpas?

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

5. Paslaugų direktyvos 9 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Ši direktyva taikoma tik reikalavimams, kurie turi įtakos teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui. Todėl ji netaikoma tokiems reikalavimams, kaip pavyzdžiui, kelių eismo taisyklėms, žemės naudojimo taisyklėms, miesto ir kaimo planavimui, statybos standartams ir už tokių taisyklių nesilaikymą taikomoms administracinėms nuobaudoms, kurie konkrečiai nereglamentuoja arba neturi konkretaus poveikio teikimo veiklai, tačiau kurių privalo laikytis teikėjai, vykdydami savo ekonominę veiklą, taip, kaip asmenys veikdami savo vardu.“

6. 27 konstatuojamoji dalis suformuluota taip:

„Ši direktyva neturėtų būti taikoma socialinėms šių sričių paslaugoms: būsto <...>. Tokios paslaugos yra būtinos siekiant užtikrinti pagrindines teises į žmogiškąjį orumą ir neliečiamumą ir yra socialinės sanglaudos ir solidarumo principų išraiška, todėl šios direktyvos joms nereikėtų taikyti.“

7. Paslaugų direktyvos 2 straipsnyje apibrėžta jos taikymo sritis. Joje numatyta:

„1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusių teikėjų teikiamoms paslaugoms.

2. Ši direktyva netaikoma šioms veiklos rūšims:

a) neekonominio pobūdžio bendrų interesų [visuotinės svarbos] paslaugoms;

<...>

j) socialinėms paslaugoms, susijusioms su socialinio būsto suteikimu, vaikų priežiūra ir parama remtinoms šeimoms ir asmenims, kuriems šios paramos nuolat ar laikinai reikia ir kurias teikia valstybė, valstybės įgalioti subjektai arba valstybės pripažintos labdaros organizacijos;

<...>“

8. 4 straipsnyje apibrėžiamos kelios Paslaugų direktyvoje vartojamos sąvokos:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

1) paslauga – tai bet kokia savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla, kaip nurodyta Sutarties 50 straipsnyje;

2) teikėjas – tai bet koks fizinis asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet koks valstybėje narėje įsisteigęs juridinis asmuo, kaip nurodyta Sutarties 48 straipsnyje, ir siūlantis arba teikiantis paslaugą;

<...>

- 6) leidimų išdavimo tvarka – tai bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą;
- 7) reikalavimas – tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šiems naudojantis teisiniu savarankiškumu; socialinių partnerių suderėtuose kolektyviniuose susitarimuose nustatytos taisyklės netaikomos reikalavimais, kaip apibrėžta šioje direktyvoje;
- 8) svarbūs visuomenės interesai [privalomieji bendrojo intereso pagrindai] – tai priežastys, pripažintos tokiomis Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: viešąją tvarką; visuomenės saugumą; visuomenės saugą; visuomenės sveikatą; socialinės apsaugos sistemos finansinės pusiausvyros išsaugojimą; vartotojų, paslaugų gavėjų ir darbuotojų apsaugą; prekybos sandorių sąžiningumą; kovą su sukčiavimu; aplinkos ir miesto aplinkos apsaugą; gyvūnų sveikatą; intelektinę nuosavybę; nacionalinio istorinio ir meninio paveldo išsaugojimą; socialinės politikos ir kultūros politikos tikslus;

<...>“.

9. Paslaugų direktyvos 9 straipsnyje, kuriuo pradamas jos III skyrius, skirtas teikėjų įsisteigimo laisvei, nustatytos leidimų išdavimo tvarkos taisyklės:

„1. Valstybės narės taiko leidimų išdavimo tvarką teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai tik tuo atveju, jei yra įvykdytos šios sąlygos:

- a) leidimų išdavimo tvarka nediskriminuoja paslaugų teikėjo;
- b) būtinybė turėti leidimų išdavimo tvarką objektyviai pateisinta svarbiais visuomenės interesais [privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais];
- c) tikslo negalima pasiekti taikant mažiau ribojančią priemonę, visų pirma todėl, kad *a posteriori* tikrinimas būtų atliekamas per vėlai, kad būtų tikrai veiksmingas.

<...>“

10. Paslaugų direktyvos 10 straipsnyje nustatytos leidimų išdavimo sąlygos:

„1. Leidimų išdavimo tvarka grindžiama kriterijais, kurie neleidžia kompetentingoms institucijoms naudotis vertinimo įgaliojimais savavališkai.

2. 1 dalyje nurodyti kriterijai turi būti:

- a) nediskriminaciniai;
- b) pateisinami svarbiais visuomenės interesais [privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais];
- c) proporcingi tokiam visuomenės interesų [bendrojo intereso] tikslui;
- d) aiškūs ir nedviprasmiški;

- e) objektyvūs;
- f) iš anksto viešai skelbiami;
- g) skaidrūs ir prieinami susipažinti.

<...>

7. Šiuo straipsniu neginčijamas valstybių narių institucijų, išduodančių tokius leidimus, kompetencijos pasidalijimas vietos ar regioniniu lygiu.“

11. Paslaugų direktyvos 11 straipsnyje reglamentuojamas leidimo galiojimo laikas:

„1. Leidimas teikėjui išduodamas neribotam laikui, išskyrus atvejus, kai:

- a) leidimas automatiškai pratęsimas arba jis susijęs su nuolatiniu reikalavimų vykdymu;
- b) ribotas leidimų skaičius pateisinamas svarbiais visuomenės interesais [privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais];

arba

- c) ribotą leidimo trukmę galima pateisinti svarbiais visuomenės interesais [privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais].

<...>“

12. Paslaugų direktyvos 12 straipsnyje „Atranka iš kelių kandidatų“ reglamentuojamos situacijos, kai tam tikros rūšies veiklai numatytų leidimų kiekis yra ribotas. 13 straipsnyje nustatytos leidimų išdavimo procedūrų taisyklės. Paslaugų direktyvos 14 ir 15 straipsniuose atitinkamai įtvirtinti draudžiami reikalavimai ir vertintini reikalavimai.

B. Prancūzijos teisė

1. Turizmo kodeksas

13. *Code du tourisme* (Turizmo kodeksas) L.324-1-1 straipsnyje numatyta:

„Gyvenamąsias patalpas su baldais turizmo tikslais nuomojantis asmuo turi iš anksto pateikti deklaraciją savivaldybės, kurioje yra gyvenamosios patalpos, merui, neatsižvelgiant į tai, ar šios patalpos tokiomis laikomos pagal šį kodeksą.“

2. Statybos ir būsto kodeksas

14. *Code de la construction et de l'habitation* (Statybos ir būsto kodeksas) L.631-7 straipsnyje numatyta, kad savivaldybėse, kuriose yra daugiau kaip 200 000 gyventojų, keičiant gyvenamųjų patalpų paskirtį turi būti gautas išankstinis leidimas to paties kodekso L.631-7-1 straipsnyje nustatytais sąlygomis.

15. *Loi no 2014-366 du 24 mars 2004 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (2014 m. kovo 24 d. Įstatymas Nr. 2014-366 dėl galimybės turėti būstą ir miestų planavimo reformos) Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnis buvo papildytas paskutine, šešta pastraipa. Šioje nuostatoje nurodyta, kad „pakartotinė trumpalaikė gyvenamųjų patalpų su baldais nuoma nenuolatiniam klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena, reiškia paskirties keitimą, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą“.

16. Statybos ir būsto kodekso L.631-7-1 straipsnyje nustatyta L.631-7 straipsnyje reglamentuojamų leidimų išdavimo tvarka:

„Išankstinį leidimą pakeisti paskirtį išduoda savivaldybės, kurioje yra pastatas, meras <...>. Jo išdavimui gali būti taikoma kompensacijos sąlyga, kad kartu į gyvenamąsias patalpas būtų pertvarkytos kitos paskirties patalpos.

Leidimas pakeisti paskirtį išduodamas asmeniškai. Jis nustoja galioti, kai, nesvarbu dėl kokios priežasties, galutinai nutraukiama leidimo gavėjo profesinė veikla. Tačiau tais atvejais, kai leidimo išdavimui taikomas kompensacijos reikalavimas, teisė susiejama su patalpa, o ne su asmeniu. Kaip kompensacija suteiktos patalpos yra nurodomos leidime, kuris skelbiamas nekilnojamojo turto registre arba įregistruojamas žemės registre.

<...>

Taikant L.631-7 straipsnį savivaldybės taryba sprendime nustato sąlygas, kuriomis išduodami leidimai ir nustatomi kompensacijos reikalavimai kvartalui (*quartier*) ar prireikus rajonui (*arrondissement*), atsižvelgiant į socialinės įvairovės tikslus, visų pirma į gyvenamųjų patalpų rinkos charakteristikas ir būtinybę nepadidinti būstų stygiaus. <...>“

17. Savivaldybės taryba taip pat gali nustatyti laikinųjų leidimų išdavimo tvarką, remdamasi to paties kodekso L.631-7-1-A straipsniu, kuriame numatyta, kad savivaldybės taryba nustato laikinųjų leidimų keisti paskirtį tvarką, leidžiančią fiziniams asmenims nuomoti gyvenamąsias patalpas trumpais laikotarpiais nenuolatiniam klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena. Šiame sprendime nustatomos savivaldybės, kurioje yra patalpos, mero išduodamo laikinojo leidimo išdavimo sąlygos. Jame taip pat apibrėžiami šio laikinojo leidimo išdavimo kriterijai, kurie gali būti susiję su nuomos sutarčių trukme, patalpos fizinėmis savybėmis ir vieta, atsižvelgiant, *inter alia*, į gyvenamųjų patalpų rinkos ypatybes ir būtinybę nepadidinti būstų stygiaus. Šie kriterijai gali būti keičiami atsižvelgiant į tam pačiam savininkui suteiktų leidimų skaičių.

18. Pagal Statybos ir būsto kodekso L.631-7-1-A straipsnį leidimas keisti paskirtį nereikalingas, jeigu patalpa yra nuomotojo pagrindinė gyvenamoji vieta, kaip tai suprantama pagal 1989 m. liepos 6 d. įstatymo 2 straipsnį, t. y. kai būste ne trumpiau kaip aštuonis mėnesius per metus, išskyrus, kai yra profesinių įsipareigojimų, su sveikata susijusių priežasčių arba *force majeure*, gyvena nuomotojas ar jo sutuoktinis arba išlaikomas asmuo.

19. Statybos ir būsto kodekso L.651-2 straipsnyje numatytos sankcijos ir priemonės, taikomos, jei nesilaikoma šių nuostatų:

„Asmeniui, pažeidusiam L.631-7 straipsnio nuostatas arba nesilaikiusiam pagal šį straipsnį nustatytą sąlygų ar reikalavimų, skiriama 25 000 EUR bauda.“

3. Paryžiaus miesto savivaldybės reglamentas, kuriame nustatomos leidimų išdavimo ir kompensacijos reikalavimų nustatymo sąlygos

20. *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* (Paryžiaus miesto savivaldybės reglamentas, kuriame nustatomos leidimų išdavimo ir kompensacijos reikalavimų nustatymo sąlygos) 2 straipsnyje numatyta:

„I – Kompensaciją sudaro patalpų, kurių paskirtis 1970 m. sausio 1 d. buvo kita nei gyvenamoji arba kurioms po 1970 m. sausio 1 d. yra išduotas planavimo leidimas pakeisti numatytą jų paskirtį ir kurios anksčiau nebuvo naudojamos pritaikius kompensacijos sąlygą, pertvarkymas į gyvenamąsias patalpas.

Kaip kompensacija siūlomos patalpos turi atitikti tokius reikalavimus:

- a) patalpas turi sudaryti gyvenamieji būstai, o jų standartinis ir paviršiaus plotas turi būti lygus patalpų, kurioms taikomas paskirties keitimas, plotui; vertinant atvejus atsižvelgiama į patalpų tinkamumą būstui. Kaip kompensacija siūlomos patalpos turi atitikti 2002 m. sausio 30 d. Nutarime dėl deramo būsto savybių nustatytus standartus;
- b) patalpos turi būti tame pačiame rajone (*arrondissement*) kaip ir gyvenamosios patalpos, kurioms taikomas paskirties keitimas.

Paviršiaus plotas apskaičiuojamas pagal Statybos ir būsto kodekso R 111-2 straipsnį.

II – Vietovėse, kurioms taikoma Priede Nr. 1 nurodyta padidinta kompensacija, nukrypstant nuo I dalies a punkto, kaip kompensacija siūlomų patalpų plotas turi būti du kartus didesnis už patalpų, kurioms numatytas paskirties keitimas, plotą, nebent šios patalpos pertvarkomos į nuomai skirtą socialinį būstą, dėl kurio pagal Statybos ir būsto kodekso L 351-2 straipsnį bent 20 metų sudaromas susitarimas.

Nukrypstant nuo I dalies b punkto, nuomai skirtas socialinis būstas, kuriuo kompensuojama už pertvarkytas patalpas toje vietovėje, kurioje taikoma padidinta kompensacija, gali būti bet kurioje šių vietovių dalyje. Vis dėlto, jeigu pertvarkomos patalpos yra 1-ajame, 2-ajame, 4-ajame, 5-ajame, 6-ajame, 7-ajame, 8-ajame arba 9-ajame rajone, kur būsto trūkumas, palyginti su veiklos lygiu, yra labai didelis, už rajono, kuriame numatomas pertvarkymas, ribų gali būti kompensuojama ne daugiau kaip 50 % pertvarkomo ploto.

Šie rajonai nustatomi pagal apmokamų darbo vietų ir dirbančių gyventojų santykį, kurį apskaičiuoja INSEE (Prancūzijos nacionalinis statistikos ir ekonomikos tyrimų institutas) ir kuris viršija Paryžiaus vidurkį.

Jeigu visi kaip kompensacija siūlomi būstai gali būti už rajono, kuriame numatomas pertvarkymas, ribų, kaip kompensacija siūlomų būstų skaičius turi būti bent tapatus būstų, kurių atsisakoma, skaičiui.

Jeigu patalpas pertvarko ir kompensaciją joms taiko tas pats savininkas ir jos yra tame pačiame pastate, siekiant racionalizuoti gyvenamąjį plotą šiame pastate, minimalus reikalaujamas plotas siekiant taikyti kompensaciją yra pertvarkomų patalpų paviršiaus plotas.“

III. Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti prejudiciniai klausimai

21. Kiekvienai kasatorei priklauso po vieną studijos tipo butą Paryžiuje.

22. 2015 m. Paryžiaus miesto savivaldybės tarnybos atliko tyrimą, siekdamas nustatyti, ar kasatorės, neturėdamos leidimo, *Airbnb* platformoje trumpam laikui nuomojo savo studijas su baldais. Atsižvelgęs į atliktą tyrimą, *Procureur de la République* (Valstybės prokuroras) pareiškė ieškinį ir paprašė taikyti kasatorėms laikinąsias apsaugos priemones. *Tribunal de grande instance de Paris* (Paryžiaus pirmosios instancijos teismas, Prancūzija) skyrė kasatorėms baudą ir įpareigojo naudoti patalpas pagal buvusią gyvenamąją paskirtį. Paryžiaus miestas įstojo į bylą.

23. Išnagrinėjęs apeliacinį skundą, 2017 m. gegužės 19 d. ir 2017 m. birželio 15 d. sprendimais dėl kiekvienos kasatorės *Cour d'appel* (Paryžiaus apeliacinis teismas, Prancūzija) patvirtino, kad aptariamoms studijoms, kurios buvo nuomojamos per *Airbnb* platformą, buvo išnuomos iš anksto negavus Paryžiaus mero leidimo trumpalaikiai nuomai nenuolatiniams klientams, ir taip buvo pažeistos Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnio nuostatos. *Cour d'appel* (Apeliacinis teismas) skyrė kasatorėms *Cali Apartments* ir HX atitinkamai 15 000 ir 25 000 EUR baudas. Baudos turėjo būti sumokėtos Paryžiaus miestui.

24. Kasatorės padavė kasacinius skundus *Cour de cassation* (Kasacinis Teismas, Prancūzija), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme. Kaip teigia kasatorės, išnagrinėjus apeliacinę bylą priimtais sprendimais pažeidžiamas Sąjungos teisės viršenybės principas, nes *Cour d'appel* (Apeliacinis teismas) nenustatė, kad privalomasis bendrojo intereso pagrindas galėtų pateisinti iš nagrinėjamų teisės aktų kylantį paslaugų teikimo laisvės ribojimą. *Cour d'appel* (Apeliacinis teismas) taip pat nenustatė, kad šiais teisės aktais siekiamas tikslas negalėjo būti pasiektas mažiau ribojančia priemone, kaip to reikalaujama pagal Paslaugų direktyvos 9 straipsnio b ir c punktus.

25. Tokiomis faktinėmis ir teisinėmis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikė Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Paslaugų direktyva], atsižvelgiant į jos 1 ir 2 straipsniuose apibrėžtą šios direktyvos tikslą ir taikymo sritį, taikoma gyvenamųjų patalpų su baldais, kurios nėra nuomotojo pagrindinė gyvenamoji vieta, atlygintinei nuomai, taip pat su profesine veikla nesusijusiais tikslais, teikiamai pakartotinai ir trumpais laikotarpiais nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena, visų pirma atsižvelgiant į sąvokas „teikėjas“ ir „paslauga“?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar nacionalinės teisės nuostatoje, kaip antai [Statybos ir būsto kodekso] L.631–7 straipsnyje, įtvirtinta leidimo vykdyti veiklą išdavimo tvarka, kaip ji suprantama pagal [Paslaugų direktyvos] 9–13 straipsnius, ar tik reikalavimas, kuriam taikomos 14 ir 15 straipsnių nuostatos?

Tuo atveju, jei [Paslaugų direktyvos] 9–13 straipsniai yra taikytini:

3. Ar šios direktyvos 9 straipsnio b punktą reikia aiškinti taip, kad tikslas kovoti su nuomai skirtų būstų stygiu yra privalomasis bendrojo intereso pagrindas, galintis pateisinti nacionalinę priemonę, pagal kurią tam tikrose geografinėse vietovėse reikia gauti leidimą, norint pakartotinai trumpais laikotarpiais nuomoti gyvenamąsias patalpas su baldais nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena?

4. Jeigu taip, ar tokia priemonė proporcinga siekiamam tikslui?

5. Ar pagal šios direktyvos 10 straipsnio 2 dalies d ir e punktus draudžiama nacionalinė priemonė, pagal kurią reikia gauti leidimą, norint „pakartotinai“ „trumpais laikotarpiais“ nuomoti gyvenamąsias patalpas su baldais „nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena“?

6. Ar pagal šios direktyvos 10 straipsnio 2 dalies d–g punktus draudžiama leidimo išdavimo tvarka, pagal kurią leidimo išdavimo sąlygas nustato savivaldybės taryba, siekiant socialinės įvairovės tikslo, atsižvelgiant į gyvenamųjų patalpų rinkos ypatybes ir būtinybę nepadidinti būstų stygiaus?“

26. 2018 m. gruodžio 18 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi bylos C-724/18 (dėl *Cali Apartments*) ir C-727/18 (dėl HX) buvo sujungtos, kad būtų bendrai vykdomos rašytinė ir žodinė proceso dalys ir priimtas sprendimas.

27. Rašytines pastabas pateikė kasatorės, Paryžiaus miestas, Čekijos ir Vokietijos vyriausybės, Airija, Graikijos, Ispanijos, Prancūzijos, Nyderlandų ir Lenkijos vyriausybės bei Europos Komisija. Visos jos, išskyrus Lenkijos vyriausybę, dalyvavo 2019 m. lapkričio 19 d. surengtame teismo posėdyje.

IV. Vertinimas

28. 1 ir 2 klausimai susiję su Paslaugų direktyvos taikytinumu šiai bylai. 1 klausimas susijęs su šios direktyvos taikymo sritimi, o 2 klausimu siekiama nustatyti, kurios būtent nuostatos iš Paslaugų direktyvos III skyriaus nuostatų, susijusių su „leidimų išdavimo tvarka“, ir nuostatų, susijusių su „reikalavimais“, taikytinos nagrinėjamos byloms.

29. Manydamas, kad taisyklės, pagal kurias trumpalaikiai būsto su baldais nuomai nenuolatiniams klientams reikalaujama leidimo, yra „leidimų išdavimo tvarka“, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas 3–6 klausimais siekia išsiaiškinti, ar tokia tvarka atitinka ją reglamentuojančias nuostatas, įtvirtintas Paslaugų direktyvos 9 ir 10 straipsniuose. Visų pirma 3 ir 4 klausimai susiję su nagrinėjamų taisyklių pateisinimu ir proporcingumu. 5 ir 6 klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar šios taisyklės atitinka kitas leidimų išdavimo sąlygas, nustatytas Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalyje.

30. Šios išvados struktūra grindžiama prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nustatytų teisinių problemų logika. Pirmiausia nagrinėsiu, ar Paslaugų direktyva taikytina nagrinėjamos byloms (A) ir nustatysiu reikšmingas nuostatas (B). Tada nagrinėsiu ginčijamas leidimų išdavimo tvarkos suderinamumo klausimą, kiek tai susiję su jos nustatymu ir konkrečiomis jos sąlygomis, atsižvelgiant į Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje ir 10 straipsnio 2 dalyje nustatytas skirtingas sąlygas (C).

31. Prieš pradėdamas šią analizę reikia išsiaiškinti visos analizės dalyką. Ar ji turi būti atliekama remiantis nacionalinėmis nuostatomis (išdėstytomis šios išvados 13–19 punktuose), Paryžiaus miesto savivaldybės nuostatomis (šios išvados 20 punktas), o gal ir vienomis, ir kitomis nuostatomis, aiškinamomis kartu?

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimus atsižvelgdamas tik į nacionalines nuostatas, pagal kurias pakartotinei trumpalaikiai gyvenamųjų patalpų su baldais nuomai reikalaujama kompetentingos institucijos ir (arba) mero leidimo⁴. Vis dėlto nacionalinėse nuostatose nustatytas tik bendras tokių leidimų pagrindas. Pagal jas savivaldybių tarybos įgaliojamos priimti taisyklės, kuriose šis pagrindas išsamiai nurodomas⁵.

4 Statybos ir būsto kodekso L.631-7 ir L.631-7-1 straipsniai.

5 Nors nacionalinės teisės aktuose nustatyta bendroji sąlyga iš anksto gauti leidimą trumpalaikiai būsto su baldais nuomai, pagal Statybos ir būsto kodekso L.631-7-1 straipsnio ketvirtą pastraipą ji turi būti išsamiai išdėstyta savivaldybės taisyklėse. Pagal šį straipsnį savivaldybės taryba įgaliojama nustatyti leidimų išdavimo ir kompensacijos reikalavimų nustatymo sąlygas pagal kvartalą (*quartier*) ir atitinkamais atvejais – rajoną (*arrondissement*).

33. Įgyvendindamas šiuos įgaliojimus Paryžiaus miestas priėmė konkrečias taisykles, kurias nustatė savivaldybės reglamentuose, įtvirtinančiuose leidimų išdavimo ir kompensacijos reikalavimų nustatymo sąlygas. Tam tikru mastu konkretus bendro nacionalinio pagrindo turinys pateiktas savivaldybės taisyklėse. Savivaldybės taisyklės Prancūzijoje taip pat yra reikšmingos praktiškai, nes atrodo, kad visi pinigai, surinkti už baudas, paskirtas už trumpalaikę būsto su baldais nuomą be leidimo, pervedami į savivaldybės, kurioje yra patalpos, biudžetą.

34. Priimdamas Paslaugų direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjas bent dviem būdais pripažino, kad yra svarbu atsižvelgti į *vietos* tvarką, susijusią su kompetentingų institucijų išduodamais leidimais. Pirma, pagal Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalimi grindžiamos analizės sistemą būtina nagrinėti *konkrečias* leidimų išdavimo tvarkas, taigi atitinkamais atvejais – tvarkas, kurios yra išsamiai išdėstytos vietos ir nacionalinės teisės nuostatose⁶. Antra, iš Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 7 dalies aišku, kad leidimo išdavimo sąlygomis neturi būti ginčijamas valstybių narių institucijų, išduodančių tokius leidimus, kompetencijos pasidalijimas vietos ar regionų lygiu.

35. Apibendrinant galima pasakyti, kad šioje byloje nagrinėjamą leidimų išdavimo tvarką sudaro nacionalinių *ir* savivaldybės taisyklių rinkinys. Vertinant tokio teisės aktų rinkinio suderinamumą su Sąjungos teise, turi būti nagrinėjamas visas jo turinys, o ne tik pavienės dalys. Galiausiai tokio požiūrio laikytusi bet kuris galimas paslaugų teikėjas Paryžiuje, nes logiška, kad jam būtų taikomas visas reglamentavimo turinys, o ne vien nacionalinės taisyklės. Tokiu požiūriu vadovaujosi ir šioje išvadoje.

A. Paslaugų direktyvos taikytinumas

36. Ar Paslaugų direktyva taikoma pakartotinei trumpalaikiai atlygintinei gyvenamųjų patalpų su baldais nuomai, taip pat su profesine veikla nesusijusiais tikslais, jeigu tai nėra nuomotojo pagrindinė gyvenamoji vieta, šiame būste nuolat negyvenantiems nenuolatiniams klientams?

37. Visi bylos dalyviai, išskyrus Vokietijos vyriausybę ir Airiją, laikosi nuomonės, kad Paslaugų direktyva taikoma šiose bylose.

38. Kaip teigia Vokietijos vyriausybė, Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnyje reglamentuojamas ne paslaugos teikimas, bet gyvenamųjų patalpų paskirties keitimas. Ši nuostata taikoma ne tik paslaugų teikėjams, siekiantiems trumpam laikui išnuomoti jiems priklausančias patalpas nenuolatiniams klientams, bet kiekvienam asmeniui, siekiančiam pakeisti gyvenamųjų patalpų naudojimo paskirtį. Toks paskirties keitimas galėtų būti, pavyzdžiui, patalpų naudojimas kaip būsto benamiams ar pabėgėliams. Pagal Paslaugų direktyvos 9 ir 27 konstatuojamąsias dalis bei jos 2 straipsnio 2 dalies j punktą ši veikla aiškiai nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį. Tas pats turėtų būti taikoma taisyklėms, reglamentuojančioms paskirties keitimą siekiant užtikrinti pakankamą įperkamo būsto prieinamumą.

39. Kaip teigia Airija, Statybos ir būsto kodekse nustatytos taisyklės, reglamentuojančios žemės, visų pirma gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto vystymą ir naudojimą. Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnyje nustatytos išsamios taisyklės, susijusios su gyvenamųjų patalpų paskirties keitimu ir mišriu naudojimu. Atsižvelgiant į Paslaugų direktyvos 9 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodyta, kad ši direktyva netaikoma „žemės naudojimo taisyklėms, miesto ir kaimo planavimui [arba] statybos standartams“, ši direktyva netaikoma Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsniui. Prancūzijos taisyklių tikslas – spręsti nuomojamo būsto stygiaus problemą (o tai yra svarbus socialinės politikos tikslas), veiksmingai reguliuojant žemės naudojimą ir miestų planavimą, ir nepaveikti galimybes užsiimti tam tikra veikla arba jos vykdymo.

6 Žr. šios išvados 81–85 punktus.

40. Mano nuomone, trumpalaikės atlygintinės nuomos paslaugų teikimas yra išskirtinai ekonominio pobūdžio paslauga. Gyvenamųjų patalpų paskirties pakeitimas tiesiog yra reikalavimas, turintis poveikį galimybei teikti šią konkrečią paslaugą.

41. Pakankamai aišku, kad, atsižvelgiant į nagrinėjamą veiklą, netaikoma nė viena iš Paslaugų direktyvos 2 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatytų išimčių.

42. Vokietijos vyriausybės nurodytas Paslaugų direktyvos 2 straipsnio 2 dalies j punktas, pagal kurį direktyva netaikoma socialinėms paslaugoms, susijusioms su socialinio būsto suteikimu, aiškiai netaikytinas šioje byloje nagrinėjamam atvejui. Argumentas, grindžiamas tuo, kad tos pačios taisyklės, kurių savininkas, siekdamas naudoti patalpas ekonomiais tikslais, privalo laikytis, potencialiai galėtų būti taikomos patalpų paskirties keitimui į kitą, neekonominio pobūdžio paskirtį, pavyzdžiui, siekiant jas naudoti socialiniam būstui, atsižvelgiant į aiškias šios bylos faktines aplinkybes, yra labai spekuliatyvus ir jo neverta išsamiau nagrinėti.

43. Be to, atsižvelgiant į tai, kad atlygis už paslaugą yra grindžiamas pelno gavimu⁷, akivaizdu, kad nagrinėjama veikla negali būti laikoma neekonominio pobūdžio visuotinės svarbos paslauga, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punktą. Taigi ši išimtis taip pat netaikytina.

44. Kaip tik atrodo, kad būsto nuomą į direktyvos taikymo sritį buvo ketinama įtraukti kaip bet kurią kitą turizmo srities paslaugą. Nors Paslaugų direktyvoje tai aiškiai nenurodyta, jos 33 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad ši direktyva taikoma *nekilnojamojo turto paslaugoms* ir vartotojams teikiamoms paslaugoms, pavyzdžiui, *turizmo srityje*. Be to, nors tai akivaizdžiai nėra privalomas dokumentas⁸, Europos Komisijos parengtas *Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovas* taip pat patvirtina, kad nuomos veikla yra priskiriama veiklai, kuri gali būti laikoma paslaugų teikimu⁹.

45. Kitą Vokietijos vyriausybės, ypač Airijos, pateiktą argumentą, susijusį su direktyvos 9 konstatuojamąja dalimi, vertėtų apsparstyti išsamiau. Šioje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „[š]i direktyva taikoma tik reikalavimams, kurie turi įtakos teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui. Todėl ji netaikoma tokiems reikalavimams, pavyzdžiui, kelių eismo taisyklėms, žemės naudojimo taisyklėms, miesto ir kaimo planavimui, statybos standartams ir už tokių taisyklių nesilaikymą taikomoms administracinėms nuobaudoms, kurie konkrečiai nereglamentuoja arba neturi konkretaus poveikio teikimo veiklai, tačiau kurių privalo laikytis teikėjai, vykdydami savo ekonominę veiklą, taip, kaip asmenys, veikdami savo vardu“.

46. Manau, kad čia šią konstatuojamąją dalį naudinga išdėstyti visą. Skaitant visą jos tekstą, įskaitant pirmąjį sakinį, taip pat antrojo sakinio antrą dalį, pasidaro aišku, kodėl Airijos ir Vokietijos vyriausybės pateikti argumentai neįtikina.

⁷ Prancūzijos vyriausybė per teismo posėdį pažymėjo, ir nė viena šalis šiuo klausimu jai neprieštaravo, kad trumpalaikė būsto su baldais nuoma yra vidutiniškai 1,8 karto pelningesnė už ilgalaikę būsto su baldais nuomą.

⁸ Vis dėlto jis turi aiškinamąją reikšmę. Šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimą *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, 32 punktas).

⁹ „Valstybės narės turės užtikrinti, kad Paslaugų direktyvos taisyklės būtų taikomos įvairių rūšių veiklai, nesvarbu, ar jos būtų teikiamos įmonėms, ar vartotojams <...> [pavyzdžiui] <...> nuomos ir išperkamosios nuomos paslaugoms <...> ir kt.“ Europos Komisija (Vidaus rinkos ir paslaugų generalinis direktoratas), *Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras*, 2007, p. 10.

47. Pirma, reikėtų priminti, kad 9 konstatuojamoji dalis yra tik konstatuojamoji dalis¹⁰. Paslaugų direktyvoje nėra ją atitinkančios materialinės nuostatos, kurioje būtų nustatyta bendroji išimtis, panaši į nustatytą šios direktyvos 2 straipsnio 2 ir 3 dalyse. Mano nuomone, vien Sąjungos akto konstatuojamojoje dalyje, jo tekste nesant jokios atitinkamos nuostatos, negali būti nustatyta nauja bendroji išimtis, kuri neatsispindi nė vienoje šio akto materialinėje nuostatoje¹¹.

48. Antra, net jei toliau analizės nebetęstume (mano nuomone, tai būtų galima ir reikėtų padaryti), galima būtų pridurti, kad bet kuriuo atveju 9 konstatuojamoji dalis susijusi su kitu klausimu nei direktyvos taikymo srities išimties, priskiriamos konkrečiai sričiai, įtraukimas.

49. 9 konstatuojamosios dalies pirmame sakinyje pirmiausia patvirtinama bendra taisyklė, kad direktyva taikoma reikalavimams, kurie turi įtakos teisei teikti paslaugas. Taigi visos bet kurios srities taisyklės, kuriose nustatyta išankstinė teisė teikti paslaugą sąlyga, įskaitant reikalavimus, susijusius su turto naudojimo paskirties pakeitimu, patenka į direktyvos taikymo sritį. Vis dėlto yra viena išlyga: direktyva taikoma „tik“ tokiems reikalavimams.

50. Būtent dėl šios priežasties antrasis sakinytis pradamas žodžiu „todėl“, paskui pateikiamas sąrašas, kuris pradamas žodžiais „<...> pavyzdžiui“. Vis dėlto šioje antrojo sakinio dalyje neįtraukiama jokių konkrečiai sričiai taikomų bendrųjų direktyvos taikymo išimčių – ji tiesiog patvirtina, kad potencialūs paslaugų teikėjai negali ginčyti visuotinai taikomos reguliavimo sistemos, remdamiesi tuo, kad ji kliudo jų neribotai laisvei teikti paslaugas. Taigi šie paslaugų teikėjai negali prašyti jiems taikyti specialiosios reguliavimo sistemos, kuri skirtųsi nuo taikytinos „asmen[ims], veik[iantiems] savo vardu“, kaip užbaigiama toje konstatuojamojoje dalyje.

51. Kitaip tariant, 9 konstatuojamojoje dalyje tiesiog pakartotinai patvirtinama, kad visuotinai taikomos taisyklės, kuriomis konkrečiai neregamentuojamos paslaugos ir kurios taikomos visiems – ir fiziniams asmenims, ir paslaugų teikėjams, – nepatenka į Paslaugų direktyvos taikymo sritį. Šis patvirtinimas taikomas visoms teisės (reguliavimo) sritims. Būtent todėl logiška, kad šis sąrašas yra tik pavyzdinis ir prasideda tokiais žodžiais „<...> pavyzdžiui“, ir galėtų apimti kitas sritis¹², pavyzdžiui, aplinkos apsaugos standartus arba maisto saugos taisykles. Galiausiai tai yra priežastis, dėl kurios nė viename iš direktyvos straipsnių nėra atitinkamos materialinės nuostatos, kuri atspindėtų 9 konstatuojamosios dalies turinį: šia konstatuojamąja dalimi niekada nesiekta iš direktyvos taikymo srities pašalinti kokios (-ių) nors konkrečios srities (-ių). Ja tiesiog siekta papildomai patvirtinti, kad direktyvos nuostatos negali būti naudojamos taip, kad būtų pakenkta kuriai nors valstybėje narėje visuotinai taikomai reguliavimo sistemai ar kad tokia sistema taptų nereikšminga.

52. Per teismo posėdį Europos Komisija kaip pavyzdį, ko siekiama 9 konstatuojamąja dalimi, paminėjo hipotetinį ieškinį, kurį vairuotojas, kilęs iš šalies, kurioje eismas vyksta dešiniąja kelio puse, galėtų pareikšti dėl nacionalinės eismo taisyklės valstybėje narėje, kurioje eismas vyksta kairiąja kelio puse, kaip dėl reikalavimo, kuriuo ribojama jo galimybė teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje. Nenorėdamas veltis į neabejotinai aistringas diskusijas dėl to, kiek SESV 56 straipsnis ar Paslaugų direktyva galėtų būti faktiškai taikomi transporto paslaugoms, turiu pažymėti, kad pateiktas pavyzdys yra gana įtikinamas. Galima būtų sugalvoti ir įvairių kitų pavyzdžių: potencialus paslaugų teikėjas ginčija miesto planus ar kitas planavimo nuostatas; ieškiniai, reiškiami dėl mokesčių deklaracijų

10 Žr. generalinio advokato M. Szipunar išvadą sujungtose bylose *X ir Visser* (C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2017:397, 130–139 punktai).

11 Šiuo klausimu žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Alliance for Natural Health ir kt.* (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 59 punktas) ir 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Ziolkowski ir Szeja* (C-424/10 ir C-425/10, EU:C:2011:866, 42 ir 43 punktai). Tačiau žr. platesnį požiūrį į norminę konstatuojamosios dalies reikšmę 2018 m. liepos 25 d. Sprendime *Confédération paysanne ir kt.* (C-528/16, EU:C:2018:583, 44–46 ir 51 punktai).

12 Antraip tai būtų, švelniai tariant, gana savitas požiūris į teisės aktų rengimą, jeigu šis sąrašas būtų aiškinamas kaip (bendrųjų) direktyvos taikymo srities išimčių sąrašas, kuris galėtų būti pildomas savavališkai, netaikant jokių bendrų, pamatinių kriterijų, susijusių su jų pobūdžiu.

pateikimo būdo, dėl teistumo registru administravimo, dėl to, kaip priimami aplinkos standartai, susiję su išmetamais teršalais ir tarša, ir t. t. Nacionalinės taisyklės, sudarančios bet kurią iš šių visuotinai taikomų reguliavimo sistemų, galėtų būti ginčijamos pateikiant vis tą patį argumentą, t. y. kad pačių šių taisyklių buvimas riboja neribotą laisvę teikti paslaugas.

53. Kaip nurodyta 9 konstatuojamojoje dalyje, būtent to ir siekta neįtraukti į minėtos direktyvos taikymo sritį. Visų šių pavyzdžių bendrasis vardiklis yra tolimumas ir naudingumas. Paslaugą (teisę teikti paslaugą) reglamentuojančios taisyklės patenka į direktyvos taikymo sritį, o visuotinai taikytinos taisyklės, pagal kurias paslaugų teikėjai ir kiti asmenys niekaip nediferencijuojami – nepatenka. Kaip patvirtina 9 konstatuojamosios dalies pirmas sakiny, į jos taikymo sritį aiškiai patenka reikalavimai, kurie yra nustatyti kaip teisės teikti paslaugą sąlygos, nesvarbu, iš kokios teisės srities jie būtų.

54. Tokia logika visiškai skiriasi nuo Airijos ir Vokietijos vyriausybės pateikto argumento logikos, nes jos iš esmės siūlo žodžius „žemės naudojimo taisyklėms, miesto ir kaimo planavimui“ aiškinti kaip dar vieną bendrąją direktyvos taikymo srities išimtį. Taigi išeitų, kad į direktyvos taikymo sritį niekada negalėtų patekti bet kokios nacionalinės taisyklės, susijusios su žemės naudojimu ar miestų ir kaimų planavimu. Taip nėra ir negali būti.

55. Trečia, tuo pačiu klausimu reikia pažymėti, kad nuosavybę reglamentuojančių taisyklių atskyrimą, kuriuo yra grindžiama 9 konstatuojamoji dalis, atsižvelgiant į tai, ar jomis konkrečiai reglamentuojama teisė teikti paslaugas, ar paslaugų teikimo veiklos vykdymas arba jiems daroma įtaka, Teisingumo Teismas jau nagrinėjo Sprendime *Visser*¹³.

56. Byla *Visser* buvo susijusi su savivaldybės teritoriniame plane nustatytais taisyklėmis, pagal kurias geografinėse teritorijose, esančiose ne miesto centre Nyderlandų savivaldybėje, buvo draudžiama mažmeninė prekyba prekėmis, išskyrus dideles prekes. Šiomis aplinkybėmis, vertindamas teritorinį planą, Teisingumo Teismas sutelkė dėmesį į nagrinėjamą ekonominę veiklą, užuot nagrinėjęs paties plano kaip priemonės, susijusios su miestų planavimu ir žemės naudojimu, pobūdį. Teisingumo Teismas konkrečiai pažymėjo, kad „pagrindinėje byloje nagrinėjamos taisyklės, net jeigu <...> jomis siekiama išsaugoti [šios savivaldybės] miesto centro gyvybingumą ir išvengti tuščių patalpų miesto teritorijoje vykdant teritorijos planavimo politiką, neturi konkretaus tikslo nustatyti geografines teritorijas, kuriose galima užsiimti tam tikra mažmeninės prekybos veikla“¹⁴. Tuo remdamasis Teisingumo Teismas nusprendė, kad šios taisyklės skirtos tik asmenims, ketinantiems vystyti tokią veiklą šiose geografinėse teritorijose, ir netaikomos privačiai veikiantiems asmenims.

57. Iš minėto sprendimo matyti, kad, nagrinėdamas nuosavybę reglamentuojančias taisykles, jeigu nuosavybė naudojama pelno siekimo tikslais, Teisingumo Teismas atskiria nagrinėjamų taisyklių *konkretų dalyką* ir bendrą jų *tikslą*. Tai, kad (pagrindinis) tikslas pirmiausia susijęs su miestų planavimu, nedraudžia šioms taisyklėms taikyti Paslaugų direktyvos, jeigu konkretus jų dalykas yra ekonominė veikla. Remiantis 9 konstatuojamąja dalimi, Paslaugų direktyva taikoma taisyklėms, kuriose reglamentuojama teisė teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymas arba jiems daromas konkretus poveikis¹⁵.

58. Taigi iš Sprendimo *Visser* aišku, kad taisyklės, susijusios su nuosavybės naudojimu, patenka į Paslaugų direktyvos taikymo sritį tiek, kiek jos susijusios su ekonomine veikla, todėl daro poveikį galimybei patekti į paslaugų rinką ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui¹⁶.

13 2018 m. sausio 30 d. Sprendimas *X ir Visser* (C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44) (toliau – Sprendimas *Visser*).

14 Ten pat, 124 punktą.

15 Ten pat, 123 ir 124 punktai.

16 Be 9 konstatuojamosios dalies pirmo sakinio, kuriame taip pat pabrėžiama teisė teikti paslaugas arba paslaugų teikimo veiklos vykdymas, taip pat žr. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 6 dalį ir 9 straipsnio 1 dalį.

59. Šiose bylose, kaip ir byloje *Visser*, nagrinėjamos taisyklės taip pat yra dvejopo pobūdžio. Jos priskiriamos prie taisyklių, pagal kurias būstui skirtų patalpų „paskirties keitimui“ reikalaujama leidimo, o tai rodo glaudų ryšį su žemės naudojimu ar miestų planavimu. Vis dėlto šios taisyklės taip pat turi esminę reikšmę teisei verstis konkrečia paslaugų teikimo veikla ir jos vykdymui.

60. Vis dėlto, galiausiai, ketvirta, ši byla turi vieną ypatumą, dėl kurio ji skiriasi nuo bylos, kurioje priimtas Sprendimas *Visser*, ir galbūt, nors ir skirtingai, atspindi Vokietijos vyriausybės ir Airijos išreikštas abejones. Nors byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Visser*, taisyklės buvo taikomos visiems vienodai, galima teigti, kad jos dėl savo pobūdžio buvo nukreiptos į vieną specialią paslaugų teikėjų grupę. Ekonominę veiklą, į kurią buvo iš tikrųjų nukreiptas nagrinėjamas teritorinis planas, pagrįstai galėjo vykdyti tik konkrečių ir specializuotų paslaugų teikėjų grupė.

61. Šioje byloje, priešingai nei byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Visser*, nėra paslaugų teikėjų (verslininkų) grupės, kurią būtų galima išskirti. Taip pat nėra paslaugų gavėjų grupės, kurią būtų galima aiškiai apibrėžti. Ir vieni, ir kiti nėra verslininkai.

62. Šiuo klausimu pritarčiau, kad turto naudojimo paskirties keitimą reglamentuojančios taisyklės tam tikru požiūriu vienodai taikytinos visiems turto naudojimo paskirties pakeitimams, nebūtinai tik trumpalaikiai būsto su baldais nuomai. Vis dėlto taip iš dalies yra dėl paties mainų ekonomikos pobūdžio, nes čia skiriamoji riba tarp teikėjų verslininkų ir ne verslininkų yra išnykusi¹⁷. Tokiomis aplinkybėmis dažniausiai bet kokia tokia veikla faktiškai gali būti reglamentuojama tik visuotinai taikomomis taisyklėmis. Kitaip tariant, jeigu kiekvienas asmuo yra paslaugų teikėjas, tada kriterijus, pagal kurį direktyva taikoma tik toms taisyklėms, kurios konkrečiai skirtos paslaugų teikimo veiklai (o ne toms, kurios taikomos visiems kitiems fiziniams asmenims, veikiantiems privačiai), netenka beveik visų skiriamųjų savybių.

63. Apibendrinant pakanka to, kad visuotinai taikomos taisyklės, nepaisant jų pobūdžio, reglamentuoja teisę teikti paslaugą arba daro įtaką šiai teisei, taigi grįžtama prie pagrindinio 9 konstatuojamosios dalies pirmo sakinio teiginio. Akivaizdu, kad taip yra šioje byloje nagrinėjamu atveju, kai nacionalinės teisės aktų leidėjas nusprendė nustatyti, kad pritarimas turto naudojimo paskirties keitimui yra pagrindinė sąlyga, nustatyta teisei teikti tam tikros rūšies akivaizdžiai ekonominio pobūdžio paslaugą – trumpalaikės būsto su baldais nuomos paslaugą. Taigi, mano nuomone, visos tokios nacionalinės taisyklės akivaizdžiai patenka į Paslaugų direktyvos taikymo sritį.

B. Taikytinos Paslaugų direktyvos nuostatos

1. Leidimų išdavimo tvarka ar reikalavimas

64. 2-uoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, kurios Paslaugų direktyvos nuostatos turėtų būti taikomos pagrindinėje byloje: III skyriaus 1 skirsnio nuostatos dėl leidimų (9–13 straipsniai), kuriose reglamentuojama leidimų išdavimo tvarka ir atitinkamos sąlygos, ar to paties skyriaus 2 skirsnio nuostatos (14 ir 15 straipsniai) dėl draudžiamų arba vertintinų reikalavimų?

65. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 6 dalyje *leidimų išdavimo tvarka* apibrėžiama kaip „bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą“.

¹⁷ Apskritai dėl mainų ekonomikos keliamų iššūkių teisinio reguliavimo srityje žr., pavyzdžiui, *Conseil d'État* „Puissance publique et plateformes numériques: accompagner „l'ubérisation“, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

66. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 7 punkte *reikalavimas* apibrėžiamas kaip „bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles“.

67. Valstybių narių nustatytoms leidimų išdavimo tvarkoms ir reikalavimams bendra tai, kad ir šios tvarkos, ir reikalavimai iš principo yra draudžiami pagal Paslaugų direktyvą arba Sutartis¹⁸, nes daroma prielaida, kad šios tvarkos ar reikalavimai riboja teisę verstis paslaugų teikimo veikla arba šios veiklos vykdymą. Vis dėlto šios tvarkos ir reikalavimai skiriasi atsižvelgiant į nagrinėjamą apribojimą.

68. Leidimų išdavimo tvarka reiškia, kad dėl pareiškėjo galiausiai *ex ante* priimamas *individualus sprendimas*, kaip Teisingumo Teismas nurodė Sprendime *Visser*, kaip „formal[us] akt[as], priimt[as] dėl veiksmų, kurių šie [paslaugų] teikėjai turėjo imtis“, siekdami vystyti savo ekonominę veiklą¹⁹. Tai, pavyzdžiui, gali būti asmens prašomas leidimas plukdyti keleivius vandens transportu arba verstis vitrininio viešnamio veikla²⁰; viešosios valdžios institucijų suteikta koncesija turtui, susijusiam su rekreacine veikla²¹; leidimas sandėliuoti mažmeninei prekybai skirtas pirotechnikos prekes²² arba leidimas teikti kai kuriuos universiteto laipsnius²³.

69. Vis dėlto *reikalavimo* buvimas nereiškia, kad yra būtinas *ex ante* individualus sprendimas, kuriuo suteikiama subjektyvi teisė. Reikalavimas yra bendra ir su konkrečiu asmeniu nesiejama taisyklė, kuri egzistuoja ir yra taikoma visiems paslaugų teikėjams, neatsižvelgiant į tai, kokių veiksmų imamasi ar kokiomis procedūromis vadovaujamosi, kad būtų gautas kokios nors rūšies individualus sprendimas, kuriuo jiems leidžiama vykdyti jų numatytą veiklą. Pavyzdžiui, kaip Sprendime *Visser*, tai gali būti miesto savivaldybės tarybos patvirtintame teritoriniame plane nustatytas draudimas vykdyti mažmeninės prekybos prekėmis veiklą tam tikroje šio miesto dalyje²⁴, taip pat bet kuri kita bendro pobūdžio taisyklė ar apribojimas, taikytinas *ex lege* konkrečios rūšies paslaugų veiklai.

70. Grįžtant prie nagrinėjamų bylų, pirmiausia reikėtų pažymėti, kad Paslaugų direktyvos III skyrius, kuriame įtvirtintos nuostatos dėl leidimų išdavimo tvarkos ir taikytinų reikalavimų, taikytinas pagrindinėse bylose nagrinėjamosioms faktinėms situacijoms, neatsižvelgiant į tai, kad nėra tarpvalstybinio elemento. Iš tiesų, kaip nurodė Teisingumo Teismas, III skyriaus nuostatos vienodai taikomos visiškai vidaus situacijoms²⁵.

71. Kalbant apie III skyriaus nuostatas, konkrečiai taikytinas šioms byloms, pakankamai aišku, kad nagrinėjamos taisyklės yra leidimų išdavimo tvarka, o ne reikalavimas. Turto savininkai, norintys išnuomoti savo būstus su baldais trumpam laikotarpiui, privalo laikytis administracinės procedūros ir įvykdę tam tikras sąlygas iš mero gauti formalų administracinį leidimą. Šis leidimas leidžia jiems rinkoje trumpam laikui išnuomoti jiems priklausantį būstą su baldais, kitaip tariant, vykdyti paslaugų teikimo veiklą.

18 Visų pirma dėl leidimų išdavimo tvarkų pagal Sutarčių nuostatas žr., pavyzdžiui, 2011 m. kovo 24 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172, 65–70 punktai) ir 2017 m. birželio 22 d. Sprendimą *Unibet International* (C-49/16, EU:C:2017:491, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

19 Žr. Sprendimo *Visser* 115 punktą.

20 2015 m. spalio 1 d. Sprendimas *Trijber ir Harmsen* (C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641), kuriame buvo laikoma savaime suprantama, kad abu nagrinėjami taisyklių rinkiniai reiškia leidimų išdavimo tvarką.

21 Žr. 2016 m. liepos 14 d. Sprendimą *Promoiimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 41 punktas).

22 Žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Van Gennip ir kt.* (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 Žr. 2019 m. liepos 4 d. Sprendimą *Kirschstein* (C-393/17, EU:C:2019:563, 64 punktas).

24 Žr. Sprendimo *Visser* 119 ir 120 punktus.

25 Žr. Sprendimo *Visser* 110 punktą.

72. Taigi nacionalinės teisės aktai kartu su nagrinėjamais savivaldybės įgyvendinimo teisės aktais sudaro leidimų išdavimo tvarką, kaip tai suprantama pagal Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 6 dalį. Vadinas, šias bylas reikia nagrinėti atsižvelgiant į III skyriaus 1 skirsnio nuostatas, susijusias su leidimais, visų pirma 9 ir 10 straipsnius.

2. 9 ir 10 straipsniai kaip analizės pagrindas

73. 3 ir 4 klausimai susiję su 9 straipsnio 1 dalimi, o 5 ir 6 klausimai – su 10 straipsnio 2 dalimi. Siekiant atsakyti į šiuos klausimus, reikia nustatyti 9 ir 10 straipsnių taikymo sritį ir šių straipsnių tarpusavio santykį.

74. Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms leidžiama leidimų išdavimo tvarką taikyti teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai tik tuo atveju, jeigu: a) leidimų išdavimo tvarka nediskriminuoja paslaugų teikėjo; b) būtinybė turėti leidimų išdavimo tvarką objektyviai pateisinta svarbiais visuomenės interesais [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu]; c) tikslo negalima pasiekti taikant mažiau ribojančią priemonę.

75. O 10 straipsnio 2 dalyje išsamiai išdėstyti kriterijai, kuriais turi būti grindžiamos leidimų išdavimo tvarkos, kad kompetentingos valdžios institucijos nesinaudotų joms suteiktais vertinimo įgaliojimais savavališkai. Šie kriterijai turi būti: a) nediskriminaciniai; b) pateisinami svarbiais visuomenės interesais [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu]; c) proporcingi tokiam visuomenės interesų [bendrojo intereso] tikslui; d) aiškūs ir nedviprasmiški; e) objektyvūs; f) iš anksto viešai skelbiami; g) skaidrūs ir prieinami susipažinti.

76. Iš proceso Teisingumo Teisme dalyvių, pareiškusių aiškią poziciją dėl Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalies ir 10 straipsnio 2 dalies taikymo srities, Vokietijos, Ispanijos ir Prancūzijos vyriausybės iš esmės teigia, kad 10 straipsnis taikomas vietos lygmeniui (savivaldybės tarybos svarstymams), o ne nacionalinėms nuostatoms, pagal kurias leidžiama nustatyti priemones vietos lygmeniu. Taigi tik vietos lygmens nuostatos turi būti nagrinėjamos atsižvelgiant į 10 straipsnio 2 dalyje nustatytus kriterijus.

77. Kaip teigia Airija ir Komisija, 9 straipsnis susijęs su leidimų išdavimo tvarkos teisėtumu, o 10 straipsnyje nurodomos sąlygos, kurios turi būti įvykdytos, kad toks leidimas būtų gautas pagal pateisinamą leidimų išdavimo tvarką (taigi individualiai taikant šią tvarką). Kadangi kasatorės pagrindinėje byloje nurodytomis aplinkybėmis nesikreipė leidimo, 10 straipsnis nėra reikšmingas sprendžiant ginčus šioje byloje.

78. Nyderlandų vyriausybė savo ruožtu teigia, kad 9 straipsnis taikomas pačiai leidimų išdavimo tvarkai, o 10 straipsnis susijęs su leidimui taikomomis individualiomis, dažniausiai – vietos sąlygomis. Vis dėlto, kadangi juose abiejuose nustatytos leidimų išdavimo sąlygos, nacionalinės teisės aktus ir vietos taisykles reikia vertinti atsižvelgiant į 10 straipsnį.

79. Darau prielaidą, kad dalį neaiškumo, susijusio su šiais klausimais, lemia tai, kad, kaip jau minėjau šioje išvadoje, taisyklės kyla iš dviejų valdymo lygių, o nacionalinis teismas pateikė savo klausimus tik dėl nacionalinio lygmens taisyklių²⁶, kartu nurodydamas tam tikras Paslaugų direktyvos nuostatas.

80. Be to, Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalies ir 10 straipsnio 2 dalies nuostatos daug kur dubliuojasi. Reikia pripažinti, kad, nors tarp šių dviejų straipsnių įmanoma nustatyti abstraktų, konceptualų skirtumą, sutelkus dėmesį į detales, visų pirma nagrinėjant atskirus leidimų išdavimo tvarkos kriterijus arba sąlygas, juos tampa sunku atriboti.

²⁶ Šios išvados 31–35 punktai.

81. Vis dėlto, atsižvelgdamas į tokias aplinkybes, manyčiau, kad 9 straipsnis yra skirtas *skirtingam* leidimų išdavimo proceso *etapui* nei 10 straipsnis. 9 straipsnis susijęs su tuo, ar iš esmės konkrečios rūšies paslaugai gali būti taikoma leidimų išdavimo tvarka²⁷. 10 straipsnyje žengiama vieną žingsnį į priekį. Įvykdžius 9 straipsnyje nustatytą kriterijų ir nustatčius leidimų išdavimo tvarkos poreikį, 10 straipsnyje dėmesys sutelkiamas į konkrečius kriterijus, kuriuos turi atitikti konkrečios leidimų išdavimo tvarkos. 10 straipsnyje aiškiai nurodyta, kad leidimų išdavimo tvarka turėtų būti nustatyta taip, kad atitiktų visus septynis jo antroje pastraipoje nustatytus kriterijus²⁸. Tai, kad „leidimų išdavimo tvarka *grindžiama kriterijais*“, patvirtina, kad 10 straipsnis pirmiausia susijęs su konkrečia leidimų išdavimo tvarkos struktūra. Šios tvarkos pradiniam etape turi būti organizuojamos taip, kad priimdamos sprendimus dėl individualių prašymų išduoti leidimą tolesniame etape kompetentingos valdžios institucijos neturėtų galimybės naudotis savo vertinimo įgaliojimais savavališkai, kaip to reikalaujama 10 straipsnio 1 dalyje.

82. Apibendrinant, kiek tai susiję su 9 straipsniu, kyla klausimas, ar tokiai paslaugų teikimo veiklai apskritai gali būti taikoma leidimų išdavimo tvarka, o kiek tai susiję su 10 straipsniu – klausimas, kokie kriterijai ir sąlygos gali būti įtraukti į leidimų išdavimo tvarką.

83. Atsižvelgiant į tokį uždavinių padalijimą per du straipsnius, taisyklių kilmės (nacionalinės, regioninės ar vietos) klausimas neturi reikšmės. Tikėtina, kad praktiškai, kiek tai susiję su valstybės narėse nustatytais taisyklėmis, aukštesniu valdymo lygmeniu bus nustatytas bendras pagrindas (įskaitant paskelbimą pirmiausia apie leidimų išdavimo tvarkos reikalingumą), o žemesniu arba vietos valdymo lygmeniu bus pavesta išsamiau reglamentuoti konkrečius aspektus arba pritaikyti juos prie vietos poreikių (įskaitant išsamias arba papildomas leidimų išdavimo tvarkos sąlygas).

84. Toks uždavinių padalijimas yra logiškas. Vis dėlto kartu jis visiškai netiesioginis. Negalima atmesti, kad 9 straipsnis gali būti taikomas vietinės kilmės taisyklėms, o 10 straipsnis gali būti taikomas nacionalinės kilmės taisyklėms²⁹. Svarbiausias dalykas yra reguliavimo turinys, o ne kilmė.

85. Šios bylos aplinkybėmis klausimas, ar, pirmiausia, leidimų išdavimo tvarka apskritai reikalinga, turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į 9 straipsnio 1 dalyje išvardytas tris sąlygas. Vis dėlto konkrečios tokio leidimo išdavimo sąlygos, įskaitant kompensacijos reikalavimą, kuri yra nustatęs Paryžiaus miestas, turi būti vertinamos atsižvelgiant į 10 straipsnio 2 dalies sąlygas.

C. Leidimų išdavimo tvarkos suderinamumas su Paslaugų direktyva

86. Šioje išvados dalyje nagrinėsiu privalomuosius bendrojo intereso pagrindus, kurie buvo nurodyti siekiant pateisinti leidimų išdavimo tvarką (1), o tada – esminį proporcingumo klausimą (2). Pabaigoje pateiksiu kelias pastabas dėl kitų reikalavimų, kuriuos leidimų išdavimo tvarkos turi atitikti pagal Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalį (3).

87. Vis dėlto prieš tai būtų naudinga priminti bendrą šių bylų kontekstą. Šiomis aplinkybėmis ypač svarbios dvi Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija) garantuojamos teisės: laisvė užsiimti verslu (16 straipsnis) ir teisė į nuosavybę (17 straipsnis).

²⁷ Tai taip pat atspindi bendrą principą, kad, jeigu tai nėra absoliučiai būtina, teisei teikti paslaugas neturėtų būti taikoma jokia leidimų išdavimo tvarka (žr. šios išvados 67 punktą).

²⁸ Teisingumo Teismas taip pat yra paminėjęs kai kuriuos iš šių kriterijų, nagrinėdamas pirminės teisės nuostatas dėl laisvės teikti paslaugas ir įsisteigimo laisvės. Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, 2010 m. birželio 3 d. Sprendimą *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307, 50 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2014 m. vasario 13 d. Sprendimą *Sokoll-Seebacher* (C-367/12, EU:C:2014:68, 27 punktas), kuriame Teisingumo Teismas reikalavo, kad išankstinių leidimų išdavimo tvarkos būtų grindžiamos objektyviais, nediskriminaciniais ir atitinkamoms įmonėms iš anksto žinomais kriterijais.

²⁹ Tai taip pat patvirtina Komisijos parengtas *Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovas*, žr. p. 26: „10 straipsnio 2 dalyje nustatyti kriterijai taikomi leidimų išdavimo tvarkai, reglamentuojančiai teisę teikti paslaugas ir vykdyti paslaugų teikimo veiklą *visais lygmenimis*“. Išskirta mano.

88. Pagal suformuotą jurisprudenciją Chartijos 16 straipsnyje suteikiama apsauga apima laisvę užsiimti ekonomine ar komercine veikla³⁰. Tačiau laisvė užsiimti verslu nėra absoliuti, tik turi būti vertinama atsižvelgiant į jos socialinę funkciją³¹. Taigi laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas. Apskritai remiantis Chartijos 52 straipsnio 1 dalimi bet koks Chartijoje pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės, taip pat, remiantis proporcingumo principu, turi būti būtinas ir tikrai atitikti Europos Sąjungos pripažintus bendrojo intereso tikslus arba būti reikalingas kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti³².

89. Chartijos 17 straipsnis yra teisės norma, kuria asmenims suteikiamos teisės³³. Vis dėlto šiame straipsnyje įtvirtinta nuosavybės teisė nėra absoliuti ir gali būti nustatyti naudojimosi ja apribojimai, pagrįsti Sąjungos siekiamais bendrojo intereso tikslais³⁴.

90. Remiantis Chartijos 52 straipsnio 3 dalimi, aiškinant 17 straipsnį reikia atsižvelgti į Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudenciją, susijusią su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) Protokolo Nr. 1 1 straipsniu, kaip nustatančią būtinausią apsaugą³⁵.

91. Šiuo klausimu EŽTK Protokolo Nr. 1 1 straipsnio antroje pastraipoje valstybėms suteikiama teisė *kontroliuoti nuosavybės naudojimą* atsižvelgiant į bendrąjį interesą. Tai visų pirma taikoma būsto srityje, kuri yra svarbiausia socialinei ir ekonomikos politikai. Kaip yra nurodęs EŽTT, siekdamas įgyvendinti tokią politiką, teisės aktų leidėjas privalo turėti plačią diskreciją tiek dėl visuomeni rūpimos problemos buvimo, dėl kurios yra reikalingos kontrolės priemonės, tiek dėl šių priemonių išsamių įgyvendinimo taisyklių pasirinkimo. Vis dėlto imantis tokių priemonių turi būti užtikrinama teisinga pusiausvyra tarp bendrojo visuomenės intereso poreikių ir pagrindinių asmens teisių apsaugos reikalavimų. Galimas alternatyvių sprendimų buvimas savaime nereiškia, kad ginčijami teisės aktai yra nepateisinami. Vis dėlto tokiais teisės aktais savininkams neturi būti nustatoma neproporcinga ir pernelyg didelė našta, viršijant valstybei suteiktos diskrecijos ribas³⁶.

92. Norėčiau pažymėti tris aspektus, kurie, mano nuomone, yra esminiai visai toliau pateikiamai suderinamumo analizei tiek nustatant privalomąjį bendrojo intereso pagrindą, tiek (ypač) nagrinėjant proporcingumą.

30 Žr., pavyzdžiui, 2013 m. sausio 22 d. Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 42 punktas); 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 25 punktas) ir 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimą *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, 155 punktas).

31 Žr. 2013 m. sausio 22 d. Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 45 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija); 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 28 punktas) ir 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972, 85 punktas).

32 Žr., pavyzdžiui, 2013 m. sausio 22 d. Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 46–48 punktai) ir 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Polkomtel* (C-277/16, EU:C:2017:989, 51 punktas).

33 Žr., pavyzdžiui, 2019 m. gegužės 21 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės užufruktas)* (C-235/17, EU:C:2019:432, 68 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

34 Žr., pavyzdžiui, 2017 m. birželio 13 d. Sprendimą *Florescu ir kt.* (C-258/14, EU:C:2017:448, 51 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

35 Žr., pavyzdžiui, 2017 m. kovo 15 d. Sprendimą *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, 37 punktas); 2017 m. birželio 13 d. Sprendimą *Florescu ir kt.* (C-258/14, EU:C:2017:448, 49 punktas) ir 2019 m. vasario 12 d. Sprendimą *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, 57 punktas).

36 Žr., pavyzdžiui, 1989 m. gruodžio 19 d. EŽTT sprendimą *Mellacher ir kt. prieš Austriją* (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, 45, 48, 53 ir 55 punktai) dėl valstybės nustatytų įpareigojimų savininkams socialiniais tikslais sumažinti nuomos mokesčių ir su tuo susijusių dalies pajamų iš jiems priklausančio turto netekimo; 2006 m. birželio 19 d. EŽTT sprendimą *Hutten-Czapska prieš Lenkiją* (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, 167, 224 ir 225 punktai), kuriame konstatuota, kad našta, atsiradusi dėl valstybės nustatytos nuomos kontrolės sistemos, taikomos nekilnojamojo turto savininkams, visų pirma siekiant spręsti butų už įperkama nuomos mokesčių stygiaus problemą Lenkijoje, buvo neproporcinga; 2006 m. rugsėjo 26 d. EŽTT sprendimą *Fleri Soler ir Camilleri prieš Maltą* (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, 60, 68 ir 75 punktai) dėl valstybės priemonės, kuria pareiškėjo turtą buvo įpareigojama toliau nuomoti; 2012 m. birželio 12 d. EŽTT sprendimą *Lindheim ir kt. prieš Norvegiją* (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, 134 ir 135 punktai), kuriame konstatuota neproporcinga socialinė ir finansinė našta nuomotojui todėl, kad nuomininkai galėjo vietoj išpirkimo reikalauti neribotai pratęsti nuomos sutartis, nekeičiant jų sąlygų.

93. Pirma, nors, atsižvelgiant į Teisingumo Teisme nagrinėjamų bylų struktūrą, jos yra vertinamos atsižvelgiant į Paslaugų direktyvą ir įsisteigimo laisvę, nei laisvė užsiimti verslu, nei nuosavybės teisė nėra absoliučios. Priešingai, jos abi gali būti ribojamos. Visų pirma jau minėtoje Strasbūro teismo jurisprudencijoje laikomasi labai išmintingo požiūrio, pakankamai atlaidžiai vertinant nacionalines priemones, susijusias tik su (nekilnojamojo) turto *naudojimo kontrole*. Kitaip tariant, jeigu naudojimo kontrolė nėra toks griežtas apribojimas, kad faktiškai turtas yra eksproprijuojamas arba paslėptai nuvertinamas, leidžiami net ir dideli šių teisių ribojimai.

94. Antra, tai lemia peržiūros intensyvumą. Mano nuomone, abiem etapais – privalomojo bendrojo intereso pagrindo, susijusio su viešąja tvarka, nustatymo ir visų pirma proporcingumo nustatymo etape yra galimos kelios išeitys. Vienintelis proporcingas sprendimas nebūtinai yra tas, kuris užkrauna mažiausią našta pavieniam turto savininkui; tai yra tik vienas iš veiksnių, į kuriuos atsižvelgtina atliekant gana sudėtingą vertinimą. Proporcingumo kriterijų atitikiančių sprendimų yra ne vienas, o keli galimi: tai ne tik vienas neišvengiamas rezultatas, o labiau koridorius, galimų sprendimų zona, kai rezultatų yra keli ir visus juos galima laikyti proporcingais.

95. Trečia, papildomai situaciją sunkina tai, kad reikia užtikrinti bendrą pusiausvyrą tais atvejais, kai laisvė užsiimti verslu ribojama ne visiems vienodai, siekiant patenkinti socialinius ar visuomenės interesus. Tokiu atveju vieniems asmenims leidžiama laisvai verstis pageidaujama veikla, o kitiems – ne. Kai kurių potencialių paslaugų teikėjų teisės ir interesai yra vertinami atsižvelgiant ne vien į socialinius visuomenės interesus (ir galbūt yra ribojami dėl šių interesų), bet ir horizontaliai, atsižvelgiant į tas pačias kitų asmenų teises. Taigi vieno asmens laisvė teikti paslaugas konkuruoja su kitų asmenų interesais teikti tą pačią paslaugą. Ribotų išteklių, pajėgumų ir leidimų pasaulyje už teisės suteikimą vienam asmeniui neretai gali tekti sumokėti kainą – nesuteikti tos pačios teisės jo kaimynui.

1. Privalomasis bendrojo intereso pagrindas

96. Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalies b punkte reikalaujama, kad būtinybė turėti leidimų išdavimo tvarką būtų pateisinama svarbiais visuomenės interesais [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu]. 10 straipsnio 2 dalies b punkte reikalaujama, kad kriterijai, kuriais grindžiamos leidimų išdavimo tvarkos, patys būtų pateisinami tokiu privalomuoju pagrindu. Kadangi šiuo konkrečiu klausimu abiejose nuostatose vartojama visiškai ta pati formuluotė, manau, kad priimtino bendrojo intereso buvimas gali būti vertinamas kartu abiem tikslais: būtinybės nustatyti leidimų išdavimo tvarką pagal 9 straipsnį ir 10 straipsnyje nustatytų kriterijų.

97. Kasatorių nuomone, nėra jokio privalomojo bendrojo intereso pagrindo, kuriuo būtų galima pateisinti nagrinėjamas nuostatas. Kiti proceso Teisingumo Teisme dalyviai paminėjo kelis galimus pateisinimo pagrindus, visų pirma kovą su būstų stygiumi; pakankamą įperkamo būsto pasiūlą; socialinio būsto politiką; miesto aplinkos apsaugą; spaudimo žemės rinkoje mažinimą; vartotojų apsaugą; mokesčių patikrinimų veiksmingumą; sąžiningą prekybą ir būsto paslaugų gavėjų apsaugą.

98. Kaip teigia Paryžiaus miestas ir Prancūzijos vyriausybė, nagrinėjamomis nuostatomis pirmiausia siekiama kovoti su būsto stygiumi (ir kartu – didėjančiomis kainomis) kai kuriose vietovėse (paprastai gausiai lankomose turistų), o tai bent iš dalies lemia aplinkybė, kad savininkai labiau linkę savo gyvenamosios paskirties patalpas nuomoti trumpam, o ne ilgam laikui³⁷.

³⁷ Galima būtų priminti, jog Prancūzijos vyriausybė per teismo posėdį teigė, kad trumpalaikė būsto su baldais nuoma yra gerokai pelningesnė už ilgalaikę nuomą (žr. šios išvados 7 išnašą).

99. Nenorėdamas komentuoti ar kaip nors nuvertinti kitų nagrinėjant šią bylą nurodytų tikslų, nedvejodamas pripažįstu, kad, viena vertus, struktūrinės būsto stygiaus problemos sprendimu ir, kita vertus, miesto aplinkos apsauga tikrai gali būti remiamasi siekiant kartu arba atskirai pateisinti leidimų išdavimo tvarkos nustatymą 9 straipsnio 1 dalies b punkte ir konkrečios jos formos ir sąlygų nustatymą 10 straipsnio 2 dalies b punkte.

100. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 8 punkte miesto aplinkos apsauga ir socialinės politikos tikslai aiškiai pripažįstami kaip privalomieji bendrojo intereso pagrindai. Šie siekiai jau yra suformuluoti taip plačiai, kad tikrai gali apimti konkretesnius tikslus.

101. Be to, Paslaugų direktyvos 40 konstatuojamojoje dalyje paaiškinama, kad „[s]varbių visuomenės interesų [privalomųjų bendrojo intereso pagrindų]“ sąvoką yra suformavęs Teisingumo Teismas ir kad ji „gali būti vystoma toliau“. Šiuo klausimu, nors ir laisvo kapitalo judėjimo kontekste, Teisingumo Teismas yra pripažinęs kelis galimus pateisinimo pagrindus, kurie yra svarbūs šioms byloms. Visų pirma jis yra aiškiai pripažinęs pagrindus, susijusius su būsto politika, kad būtų sprendžiami įvairūs spaudimo žemės rinkoje klausimai³⁸. Teisingumo Teismas taip pat yra pritaręs reikalavimams, kuriais tam tikrų kategorijų vietos gyventojams arba mažiau apsirūpinusiems asmenims užtikrinama pakankamai būstų³⁹, ir nacionalinėms nuostatoms, kuriomis siekiama išsaugoti savivaldybės miesto centro gyvybingumą tinkamo miestų ir kaimų planavimo interesais⁴⁰. Teisingumo Teismas taip pat jau atsižvelgė į „tam tikr[us] ypatum[us], charakterizuojanči[us] pagrindinėje byloje nagrinėjamą situaciją nacionalinėje rinkoje, pavyzdžiui, struktūrin[i] būstų trūkum[ą] ir labai didel[i] gyventojų tankum[ą]“⁴¹.

102. Tai, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje jau pakankamai pripažįstami kovos su struktūriniu būstų stygiu ir miesto aplinkos apsaugos tikslai, neturėtų sumenkinti aplinkybės, kad abu šie kriterijai yra pagrįsti net ir neatsižvelgiant į tokios jurisprudencijos buvimą. Kaip jau minėjau, privalomųjų bendrojo intereso pagrindų kategorija, kaip ir bet kuri kita „teisėtų tikslų“ kategorija, nėra statiškas, baigtinis sąrašas. Paslaugų direktyvos 4 straipsnio 8 dalyje aiškiai pateikiamas tik pavyzdys, nes prieš tai vartojamas žodis „įskaitant“.

103. Apibendrinant galima pasakyti, kad kova su būsto stygiu ir siekis užtikrinti pakankamą įperkamo (ilgalaikio) būsto prieinamumą (ypač dideliuose miestuose), taip pat miesto aplinkos apsauga yra pagrįsti leidimų išdavimo tvarkų, kurios plačiai grindžiamos socialine politika, pateisinimai. Tokiais pagrindais taip pat galima remtis siekiant pateisinti leidimų išdavimo tvarkos kriterijus.

104. Vis dėlto, kadangi ir Prancūzijos vyriausybė, ir Paryžiaus miestas pirmiausia rėmėsi tikslu kovoti su (ilgalaikio) būsto stygiu tam tikrose vietovėse, grįsdami tiek būtinybę nustatyti leidimų išdavimo tvarką, tiek jos individualias sąlygas, visų pirma ginčijamą kompensacijos reikalavimą Paryžiaus mieste, dabar nagrinėsiu pasirinktų priemonių proporcingumą atsižvelgiant į šį konkretų tikslą.

38 Žr., pavyzdžiui, 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimą *Ospelt ir Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493, 39 punktą), kuriame Teisingumo Teismas visų pirma konstatavo, kad protingo esamos žemės naudojimo skatinimas kovojant su spaudimu žemės rinkoje yra pagrįstas socialinis tikslas; ir 2009 m. spalio 1 d. Sprendimą *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, 29 ir 30 punktai ir nurodyta jurisprudencija), kuriame Teisingumo Teismas priminė, kad nacionalinės teisės aktais galima apriboti laisvą judėjimą kovojant su spaudimu žemės rinkoje arba teritorijos tvarkymo tikslu, siekiant išlaikyti nuolatinius gyventojus kaimo vietovėse.

39 Žr., pavyzdžiui, 2013 m. gegužės 8 d. Sprendimą *Libert ir kt.* (C-197/11 ir C-203/11, EU:C:2013:288, 49–52 punktai).

40 Žr. Sprendimo *Visser* 134 ir 135 punktus.

41 Žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimą *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, 30 punktą), kiek tai susiję su reikalavimu iš anksto gauti leidimą investuoti į statybos projektą. Šiuo klausimu taip pat žr. 2009 m. spalio 15 d. Sprendimą *Busley ir Cibrian Fernandes* (C-35/08, EU:C:2009:625, 32 punktą).

2. Proporcingumas

105. Remiantis Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktu leidimų išdavimo tvarkos nustatymas yra teisėtas, jeigu tikslo negalima pasiekti taikant mažiau ribojančią priemonę, visų pirma todėl, kad *a posteriori* tikrinimas būtų atliekamas per vėlai, kad būtų tikrai veiksmingas. Remiantis 10 straipsnio 2 dalies c punktu leidimo išdavimo sąlygos arba kriterijai turi būti proporcingi siekiamam bendrojo intereso tikslui.

106. Kasatorės teigia, kad nagrinėjama leidimų išdavimo tvarka nėra tinkama kovos su būsto stygiumi tikslui pasiekti, nes ji nebūtina atgraso savininkus nuo jiems priklausančių patalpų su baldais siūlymo trumpalaikiai nuomai. Kasatorės laikosi nuomonės, kad Paryžiuje kompensacijos reikalavimas yra pernelyg ribojantis ir dėl jo sunku ar net neįmanoma patalpas su baldais išnuomoti turistams. Būtų buvę galima svarstyti mažiau ribojančius teisinius mechanizmus, pavyzdžiui, mokesčio nustatymą. Paryžiaus miestas laikosi nuomonės, kad numatyto tikslo neįmanoma pasiekti mažiau ribojančia priemone, nesvarbu, ar tai būtų deklaravimo sistema, ar trumpalaikės būsto su baldais nuomos naktų skaičiaus ribojimas.

107. Valstybių narių vyriausybės, kurios pareiškė savo poziciją dėl proporcingumo, laikosi nuomonės, kad nagrinėjamos nuostatos yra tinkamos ir proporcingos.

108. Komisija mano, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepateikė pakankamai informacijos, kad būtų galima nustatyti, ar nagrinėjamos (nacionalinės) taisyklės yra proporcingos. Vis dėlto iš tam tikrų aplinkybių matyti, kad šios nuostatos iš tikrųjų gali būti proporcingos, pavyzdžiui, jų netaikymas savininkų būstui, kuris yra jų pagrindinė gyvenamoji vieta, kompensacijos mechanizmas, įgyvendinimas vietos lygmeniu ir galimybė išduoti laikinus leidimus.

109. Proporcingumas reiškia, kad nagrinėjamos priemonės yra *tinkamos* užtikrinti siekiamo tikslo įgyvendinimą, neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti, ir kad kitos mažiau ribojančios priemonės negali leisti pasiekti to paties rezultato⁴².

110. Mano nuomone, nors leidimų išdavimo tvarkos nustatymas pagal Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalį yra proporcingas, kompensacijos reikalavimo, kuris yra pagrindinė leidimo išdavimo sąlyga, proporcingumas kelia daugiau abejonių atsižvelgiant į 10 straipsnio 2 dalį.

a) Leidimo reikalingumo proporcingumas pagal 9 straipsnio 1 dalies c punktą

111. Pirma, kaip yra aiškiai nurodyta Paslaugų direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte, leidimų išdavimo tvarka paprastai yra proporcinga tada, kai *ex post* tikrinimų nepakanka numatytam tikslui pasiekti.

112. Antra, tam, kad leidimų išdavimo tvarka būtų proporcinga, nustatant, ar ji reikalinga, reikėtų remtis konkrečiais duomenimis, susijusiais su būsto rinka tuose miestuose, kuriuose numatyta nustatyti leidimų išdavimo tvarką. Komisija per teismo posėdį nurodė, kad nacionalinės tvarkos turėtų būti grindžiamos konkrečiais būsto rinkos situacijos įrodymais. Sutinku su tuo. Vis dėlto nenorėdamas sumenkinti tokių įrodymų reikšmės nacionalinėms tvarkoms manau, kad tokie įrodymai yra labai svarbūs vietos lygmeniu būtent siekiant surasti proporcingą sprendimą, atsižvelgiant į konkrečias vietos aplinkybes.

42 Žr., pavyzdžiui, neseniai priimtą 2018 m. lapkričio 7 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija* (C-171/17, EU:C:2018:881, 80 punktas).

113. Trečia, leidimų išdavimo tvarkos turi būti teisingos ir atviros visiems, kiek tai susiję su galimybe patekti į trumpalaikio būsto rinką. Kaip reikalaujama pagal 9 straipsnio 1 dalies a punktą, leidimų išdavimo tvarkos negali būti diskriminacinės. Diskriminavimas dėl pilietybės⁴³ nėra vienintelė draudžiama diskriminavimo forma. Tai, kad direktyva taikoma tik vidaus situacijoms (III skyrius), rodo, kad nediskriminavimo kriterijai plačiau taikomi kitiems pagrindams, pavyzdžiui, nurodytiems Chartijos 21 straipsnio 1 dalyje.

114. Šiame kontekste neišvengiamai, kas leistų suabejoti būtinybe nustatyti leidimų išdavimo tvarką *per se*, atsižvelgiant į nurodomą tikslą kovoti su būsto stygiu ir išsaugoti ilgalaikio būsto rinką.

115. Pirma, jeigu siekiama išlaikyti tam tikrų prekių ar paslaugų prieinamumą konkrečioje rinkoje (ilgalaikio būsto), tada *ex post* patikrinimai, iki kurių atlikimo šios prekės ar paslaugos jau bus iš vienos rinkos perkeltos į kitą, tikriausiai pelningesnę, rinką (trumpalaikio būsto), tikrai nebus veiksmingi. Taigi, jeigu siekiama reguliuoti pasitraukimą iš rinkos arba užkirsti jam kelią, tada *ex ante* leidimai pasitraukti iš rinkos yra neišvengiami.

116. Antra, nors gali būti nesutariama dėl to, kokias išvadas reikėtų daryti iš Prancūzijos vyriausybės ir Paryžiaus miesto surinktų duomenų, atrodo, niekas neneigia, kad yra problema. Prancūzijos Respublika surado šios problemos sprendimą, kurį priimant, kiek tai susiję su būtinybe taikyti leidimų išdavimo tvarką turto savininkams, buvo atsižvelgta į proporcingumą. Ši tvarka apima kelis lankstumo mechanizmus. Visų pirma jos teritorinė taikymo sritis apsiriboja miestais, turinčiais daugiau nei 200 000 gyventojų⁴⁴, ir leidimo nereikalaujama būsto, kuris yra pagrindinė gyvenamoji vieta, nuomai⁴⁵. Be to, miestai taip pat gali nustatyti laikinų leidimų išdavimo tvarką, pagal kurią negali būti taikoma kompensacija, leidžiant fiziniams asmenims nuomoti gyvenamąsias patalpas trumpam laikui nenuolatiniams klientams, kurie jose nuolat negyvena.

117. Trečia, tikrai nebuvo siūloma, kad leidimų išdavimo tvarka būtų taikoma tik kai kuriems turto savininkams, nes dėl to ši tvarka savaimė taptų diskriminacinė. Leidimų išdavimo schema taikoma visiems, pageidaujantiems trumpam laikui Paryžiuje išnuomoti būstą.

118. Žinoma, be leidimų išdavimo tvarkos nustatymo, nacionalinės teisės aktuose nustatyto tikslo tikrai būtų galima siekti ir kitomis priemonėmis. Miestas, kuriame dėl trumpalaikės būsto su baldais nuomos trūksta būstų ilgalaikiai nuomai, galėtų nuspręsti taikyti mokestį savininkams arba nuomininkams už patalpas, kurios yra nuomojamos kelioms dienoms ar savaitėms; nustatyti didžiausią leidžiamų apsistoti naktų skaičių per metus arba didžiausią leidžiamą patalpų dalį, kuri gali būti nuomojama trumpam laikui, ir t. t.

119. Vis dėlto nesu tikras, ar kuris nors iš minėtų sprendimų pagal savo pobūdį būtų veiksmingesnis už paprasčiausią *ex ante* leidimų išdavimo schemą. Jeigu iš tikrųjų siekiama apriboti pasiūlą (arba nukreipti ją kitur) ir, neišduodant leidimų trumpalaikiai nuomai, išlaikyti tam tikrą būtiną būstų kiekį ilgalaikės nuomos rinkoje, tai kas galėtų būti veiksmingiau už leidimų išdavimo tvarką? Nepageidaujamos paslaugos apmokestinimas mokesčiu (tikriausiai dideliu)? Tikėtina, kad toks mokestis iš karto būtų ginčijamas kaip (neproporcingas) ribojimas. Be to, tikėtina, kad jis dar labiau iškreiptų kitas rinkas, o pirminė problema – staigus ilgalaikio būsto stygius – nebūtų išspręsta.

43 T. y. diskriminacija tarp vidaus ir užsienio paslaugų teikėjų. Žr., pavyzdžiui, 2001 m. vasario 20 d. Sprendimą *Analir ir kt.* (C-205/99, EU:C:2001:107, 25 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

44 Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnio pirma pastraipa. Nors leidimo gavimas šiuose miestuose yra privalomas, atrodo, kad pagal teisės aktus mažesniems miestams nedraudžiama nustatyti leidimų išdavimo tvarkos, jeigu tai yra reikalinga dėl jų būsto rinkos savybių.

45 Statybos ir būsto kodekso L.631-7-1-A straipsnio penkta pastraipa. Tam, kad gyvenamasis būstas būtų laikomas nuomotojo pagrindine gyvenamąja vieta, jame nuomotojas, jo sutuoktinis arba išlaikomas asmuo turi gyventi ne trumpiau kaip aštuonis mėnesius per metus, išskyrus, kai yra profesinių įsipareigojimų, su sveikata susijusių priežasčių arba *force majeure*.

120. Apibendrinant galima daryti išvadą, jog akivaizdu, kad leidimų išdavimo tvarkos yra pagal Paslaugų direktyvą leidžiama priemonė⁴⁶. Konkrečiai dėl šių bylų nematau jokių aplinkybių, dėl kurių leidimų išdavimo tvarka būtų neproporcinga *per se*. Galiausiai, kalbant apskritai, tikėtina, kad tokios tvarkos, visų pirma ypatingoje socialinių sprendimų, susijusių su būsto politika, srityje, tikrai patektų į leistiną proporcingų rezultatų „koridorių“, nebent būtų tiesiog neįmanoma racionaliai paaiškinti, kodėl leidimų išdavimo tvarka buvo nustatyta, arba jeigu ji būtų akivaizdžiai diskriminacinė⁴⁷.

b) Kompensacijos reikalavimo proporcingumas pagal 10 straipsnio 2 dalį

121. Pirmiausia reikėtų pažymėti, kad struktūriniu požiūriu pagal leidimų išdavimo tvarkas reglamentuojančias nacionalinės teisės nuostatas dideliems Prancūzijos miestams leidžiama nustatyti proporcingas leidimų išdavimo tvarkas. Tai, kad „leidimo išdavimo sąlygas nustato savivaldybės taryba, siekiant socialinės įvairovės tikslo, atsižvelgiant į gyvenamųjų patalpų rinkos ypatybes ir būtinybę nepadidinti būstų stygiaus“⁴⁸, rodo vietos valdžiai suteiktus įgaliojimus. Reikalavimas atsižvelgti į konkrečias vietos būsto rinkos savybes gali užtikrinti, kad kiekviena leidimų išdavimo tvarka būtų pritaikyta prie vietos aplinkybių tam, kad teoriškai neviršytų to, kas yra būtina siekiant kovoti su būsto stygiumi.

122. Atsižvelgiant į tai, sunku įvertinti realų konkrečios nagrinėjamos leidimų išdavimo tvarkos ir ypač kriterijų bei sąlygų, kuriomis ši tvarka grindžiama, proporcingumą pagal Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalį.

123. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą šį prašymą pateikęs teismas sutelkia dėmesį į nacionalines nuostatas, palikdamas vietos lygmenį nuošalyje. Be to, visoje nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pakankamai mažai informacijos ir detalių. Teisingumo Teismas turi mažai informacijos apie konkrečių Paryžiaus miesto taisyklių veikimą. Todėl negali nustatyti, ar yra įvykdyti Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti kriterijai.

124. Taigi pirmiausia būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į funkcijų pasidalijimą tarp Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų, turi įvertinti nacionalinėje teisėje nustatytą leidimo sąlygų suderinamumą su Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalimi⁴⁹. Bendros gairės, kurias, remdamasis su pagrindine byla susijusiais dokumentais ir jam pateiktomis rašytinėmis bei žodinėmis pastabomis, gali pateikti Teisingumo Teismas, kad padėtų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui⁵⁰, neabejotinai atitiks prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo pateiktos informacijos lygį.

125. Iš Paryžiaus miesto nustatytos leidimų išdavimo tvarkos sąlygų ir kriterijų, kurie yra galimai reikšmingi šiai bylai, vienas buvo matyti gana aiškiai: kompensacijos reikalavimas. Šio reikalavimo (būtent tokio, kokį jį yra nustatęs Paryžiaus miestas) suderinamumą su Paslaugų direktyva turės įvertinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Remiantis Teisingumo Teisme pateiktais argumentais, atrodo, kad ypatingą dėmesį reikėtų skirti kompensacijos reikalavimo suderinamumui ne tik su 10 straipsnio 2 dalies c punktu (proporcingumas), bet ir su 10 straipsnio 2 dalies a punktu (diskriminacijos draudimas).

46 Žr. šios išvados 68 punkte pateiktus pavyzdžius.

47 Žr. šios išvados 92–95 punktus.

48 Statybos ir būsto kodekso L.631-7-1 straipsnio ketvirta pastraipa.

49 Žr., pavyzdžiui, 2019 m. liepos 4 d. Sprendimą *Kirschstein* (C-393/17, EU:C:2019:563, 66–82 punktai).

50 Žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Van Gennip ir kt.* (C-137/17, EU:C:2018:771, 79–81 punktai ir nurodyta jurisprudencija).

126. Iš kasatorių ir Paryžiaus miesto pateiktų rašytinių pastabų, taip pat iš teismo posėdyje vykusios diskusijos atrodo, kad Paryžiuje, siekiant gauti leidimą trumpam laikui išnuomoti būstą su baldais, kompensacija yra *privaloma*. Praktiškai asmuo, siekiantis trumpam laikui išnuomoti savo butą su baldais, pavyzdžiui, Paryžiuje esančiam amerikiečiui, privalo įsigyti komercines patalpas (ne kur nors Paryžiuje, o tame pačiame rajone (*arrondissement*) ar net tame pačiame kvartale), kurių dydis turi atitikti buto dydį (arba netgi turi būti dvigubai didesnis tose vietovėse, kuriose yra spaudimas būsto rinkoje), ir pertvarkyti jas į gyvenamąsias patalpas, bet tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

127. Iš pirmo žvilgsnio ši privaloma kompensacija sumanyta labai veiksmingai, kad būtų pasiektas numatytas tikslas: išlaikyti beveik tokį patį būsto plotą ilgalaikio būsto rinkoje. Vis dėlto gali būti, kad, būdama tokia veiksminga, ji visiškai nustelbia tikslą, dėl kurio pirmiausia apskritai reikalaujama leidimo. Jeigu savininkas privalo butą, kurį jis nori išimti iš ilgalaikio gyvenamojo būsto rinkos, pakeisti to paties ar didesnio ploto būstu, pateikdamas jį tai pačiai rinkai, tai kam apskritai išimti iš šios rinkos pirmąjį butą? Ar tokia sąlyga gali būti laikoma proporcinga?

128. Kaip per teismo posėdį nurodė Paryžiaus miestas, kelių būstų savininkui arba nekilnojamojo turto vystytojui neturėtų būti sunku įvykdyti kompensacijos reikalavimą. Taigi tikėtina, kad šiems subjektams dėl tokio reikalavimo Paryžiaus miesto nustatyta leidimų išdavimo tvarka nėra neproporcinga.

129. Vis dėlto ši pastaba lemia kitą klausimą: ar Paryžiaus miesto nustatytas kompensacijos reikalavimas taip pat yra proporcingas atsižvelgiant į „savininkus, kurie nėra verslininkai“, paprastai – fizinius asmenis, kuriems priklauso tik vienas papildomas butas, ir jų galimybes patekti į trumpalaikės būsto su baldais nuomos rinką?

130. Pirmas į galvą atėjęs pavyzdys – nuomotojas, kuris nėra verslininkas ir kuriam priklauso viena 20 m² ploto studija pačiame Paryžiaus centre, kuri nėra jo pagrindinė gyvenamoji vieta, nes jis pats gyvena priemiestyje. Kadangi leidimų išdavimo tvarka ir esminė jos kompensacijos sąlyga taikoma visiems savininkams, šie nuomotojai taip pat privalo įsigyti to paties dydžio arba dvigubai didesnes komercines patalpas tame pat kvartale ir pertvarkyti jas į (ilgalaikį) gyvenamąjį būstą tam, kad galėtų savo pasirinktoje rinkoje išnuomoti mažą studiją. Ar toks reikalavimas yra proporcingas ir tokių būsto savininkų atžvilgiu?

131. Šis klausimas atskleidžia tikrąją problemą, kurią, atrodo, kelia leidimų išdavimo tvarkos sąlygos. Ši problema galėtų būti formuluojama atsižvelgiant į kompensacijos reikalavimo proporcingumą tam tikroms socialinėms grupėms (remiantis 10 straipsnio 2 dalies c punktu) arba kaip diskriminacijos klausimas (remiantis 10 straipsnio 2 dalies a punktu). Kaip jau minėjau šioje išvadoje⁵¹, nėra jokio pagrindo 10 straipsnio 2 dalies a punkte nustatyto draudimo aiškinti kaip apimančio tik diskriminaciją dėl paslaugų teikėjo pilietybės. Jis gali apimti ir diskriminaciją dėl kitų priežasčių, visų pirma tų, kurios jau yra išvardytos Chartijos 21 straipsnio 1 dalyje. Turtinė padėtis yra vienas iš jau išvardytų pagrindų.

132. Visa tai, įskaitant faktinį kompensacijos reikalavimo veikimą, turės patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Vis dėlto, mano nuomone, būtų gana sunku paaiškinti, kodėl galimybė patekti į akivaizdžiai gana pelningą rinką teikiant tam tikrą paslaugą iš tikrųjų turėtų būti suteikiama tik labiau apsirūpinusiems asmenims, galintiems įvykdyti kompensacijos reikalavimą, nes

51 Šios išvados 113 punktą.

paprastai tai yra juridiniai asmenys arba nekilnojamojo turto vystytojai, kaip teigė Paryžiaus miestas. Jeigu tai nebuvo tikrasis tikslas, kurio buvo siekiama rengiant šias taisykles⁵², kodėl reali galimybė teikti tokias paslaugas⁵³ turėtų būti suteikta tik tiems, kurie, pasitelkiant metaforą, jau žaidžia monopolį (*grandeur nature*)?

133. Visus šiuos aspektus pagal Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalį galiausiai turės patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Vis dėlto užbaigdamas šią išvados dalį norėčiau pateikti vieną bendrą pastabą. Nors kasatorės per teismo posėdį teigė, kad kompensacijos reikalavimas gali būti pasenęs ir netinkamas skaitmeninės ekonomikos amžiuje, nepritariu šiai nuomonei. Apskritai ir *per se* kompensacijos reikalavimas tikrai galėtų būti išeitis sprendžiant būsto stygiaus problemą. Negalima teigti, kad šis reikalavimas pats savaime yra nesuderinamas su Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalies c punktu.

134. Galima įsivaizduoti kelis scenarijus, kai toks reikalavimas gali būti proporcingas vietos lygmeniu, visų pirma nustatant tam tikras jo išimtis, pavyzdžiui, taikant kompensacijos reikalavimą tik tam tikrą plotą viršijančioms patalpoms; taikant jį tik tiems savininkams, kuriems priklauso daugiau gyvenamųjų patalpų arba išduodant laikinus leidimus, kuriems kompensacijos reikalavimas netaikomas, periodiškai juos peržiūrint ir galbūt perskirstant.

135. Galiausiai šiuo atveju turėtų būti taikoma bendra proporcingų rezultatų „koridoriaus“ logika⁵⁴, visų pirma vertinant atskirų sąlygų proporcingumą. Jeigu nebūtų leidžiama pakankamai laisvai priimti prie vietos sąlygų pritaikytų sprendimų, būtų galima ginčyti bene kiekvieną tokią sąlygą, nes ji neišvengiamai kam nors trukdys. Atskaitos taškas yra bendras socialinis teisingumas ir nediskriminacinių priemonių nustatymas remiantis įrodymais grindžiamų sprendimų priėmimu ir skaidriu teisėkūros bei svarstymų procesu atitinkamoje visuomenėje.

136. Tokiame kontekste konkrečių leidimo sąlygų diversifikavimas atsižvelgiant į vietos ypatumus yra ne tik leistinas, bet ir pageidautinas. Pripažinus, kad vietos lygmeniu leidžiama priimti taisykles ir išsamiai išdėstyti leidimų išdavimo tvarkos sąlygas⁵⁵, tikėtina, kad šių taisyklių proporcingumas priklausys nuo atsižvelgimo į vietos aplinkybes ir ypatumus. Žinoma, šie vietos skirtumai neišvengiamai lems skirtumus valstybėje narėje, susijusius su prieiga ir vietos lygmeniu taikomomis tvarkomis, ir Komisijai per teismo posėdį buvo sunku susitaikyti su šiuo aspektu⁵⁶. Vis dėlto tai yra neišvengiama kaina, kurią tenka sumokėti už Sąjungą, kurioje pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį gerbiama jos valstybių narių regioninė ir vietos savivalda.

3. Atitiktis kitiems kriterijams pagal Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalį

137. 5 ir 6 klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar dvi nacionalinės nuostatos, susijusios su nagrinėjamomis leidimų išdavimo tvarkomis, atitinka *konkrečius* Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalies įpareigojimus.

138. Visų pirma 5-uoju prejudiciniu klausimu jį pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pakartotinės trumpalaikės gyvenamųjų patalpų su baldais nuomos nenuolatiniais klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena⁵⁷, samprata grindžiama aiškiais, nedviprasmiškais ir objektyviais kriterijais (Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalies d ir e punktai). Be mano ką tik jau nagrinėto proporcingumo aspekto,

52 Tai yra mažai tikėtina, nors tikrai būtų galima gana ciniškai teigti, kad tokia sąlyga iš tikrųjų yra proporcinga šiam *konkrečiam* tikslui, toks teiginys galėtų paskatinti aibę kitų klausimų.

53 Jeigu nėra pagrįstų kapitalo ar turto turėjimo reikalavimų, neatsiejamų nuo paslaugos, kuriai numatoma išduoti leidimą, pobūdžio. Žinoma, yra kitų paslaugų teikimo veiklos rūšių, kurioms kapitalo, statuso arba nuosavybės turėjimo reikalavimai būtų visiškai tinkami.

54 Žr. šios išvados 92–95 punktus.

55 Žr. 10 straipsnio 2 dalį kartu su 10 straipsnio 7 dalimi.

56 Nors nėra visai aišku, ar taip buvo dėl tokių vietos teisės aktų proporcingumo, ar dėl jų aiškumo ir nedviprasmiškumo.

57 Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnio šešta pastraipa.

iš 6 klausimo suprantu, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia nustatyti, ar nacionalinė nuostata, kuria savivaldybės tarybos įgaliojamos nustatyti konkrečias leidimų išdavimo sąlygas⁵⁸, yra grindžiama tokiais kriterijais, kurie patys yra aiškūs ir nedviprasmiški, objektyvūs, iš anksto viešai skelbiami, skaidrūs ir prieinami susipažinti (Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalies d–g punktai).

139. Kasatorės teigia, kad nagrinėjamuose teisės aktuose vartojamos sąvokos yra pernelyg netikslios, pavyzdžiui, sąvokos „trumpais laikotarpiais“ ir „nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena“. Be to, leidimo gavimo sąlygos nėra pakankamai aiškios. Remiantis socialinės įvairovės siekiu ir būtinybe išvengti būsto stygiaus didėjimo, nagrinėjamais teisės aktais pačioms savivaldybėms leidžiama spręsti, kokiomis sąlygomis išduoti leidimus. Kasatorės taip pat teigia, kad praktiškai sunku įvertinti savivaldybės tarybos svarstymus, net jei jie skelbiami miesto rotušėje ir interneto svetainėje. Pirmuoju atveju tektų eiti į miesto rotušę, o antruoju atveju tokio skelbimo nepakanka, nes interneto svetainės informacija ne visada atnaujinama ir ji nėra patogi naudotojams.

140. Kaip teigia Paryžiaus miestas ir Prancūzijos vyriausybė, sąlygos yra objektyvios, iš anksto viešai skelbiamos ir visiškai prieinamos susipažinti įvairiomis priemonėmis. Prancūzijos vyriausybė visų pirma pabrėžia, kad klostantis bylai reikšmingoms faktinėms aplinkybėms „nenuolatiniai klientai, kurie šiose patalpose nuolat negyvena“ Turizmo kodekso D.324-1 straipsnyje buvo apibrėžti kaip klientai, kurie nuomojasi būstą vienai dienai, savaitei ar vienam mėnesiui.

141. Komisijos nuomone, Prancūzijos teisės aktuose vartojamos sąvokos nėra pakankamai tikslios ir skaidrios, atsižvelgiant į juose numatytą sudėtingą administracinę procedūrą.

142. Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo pateiktos informacijos ir detalių šioje išvadoje prieš tai nagrinėtais klausimais yra mažai, tenka pripažinti, kad šiais konkrečiais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo klausimais jo nutartyje nenurodyta beveik nieko. Be to, iš įvairių šios bylos šalių, pateikusių pastabas šiais klausimais, argumentų akivaizdu, kad jie skiriasi, kiek tai susiję su taisyklėmis (nacionalinėmis ar vietos), kurios yra reikšmingos vertinant atitiktį konkrečioms Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 2 dalies d–g punktuose nustatytiems įpareigojimams. Vienos šalys kalba apie nacionalinės teisės aktuose vartojamų sąvokų tariamą neapibrėžtumą, o kitos – apie vietos potvarkių skelbimo tvarką.

143. Atsižvelgdamas į tai galiu pateikti tik kelias gana neapibrėžtas ir abstrakčias pastabas. 10 straipsnio 2 dalyje vartojamą *aiškumo* sąvoką suprantu kaip nurodančią poreikį, kad kriterijai būtų nesunkiai suprantami visiems, vengiant dviprasmiškos kalbos. *Objektyviais* kriterijais siekiama užtikrinti, kad visi subjektai būtų vertinami sąžiningai ir nešališkai pagal nuopelnus. *Skaidrumas, prieinamumas* ir *viešumas* užtikrina, kad leidimų išdavimo tvarka būtų suprantama visiems potencialiems pareiškėjams ir kad skirtingi procedūros etapai būtų žinomi iš anksto⁵⁹.

144. Reikia pripažinti, kad Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnio šeštoje pastraipoje („pakartotiniai“ „trumpais laikotarpiais“ nuomoti gyvenamąsias patalpas su baldais „nenuolatiniams klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena“) vartojamos sąvokos yra gana neapibrėžtos. Vis dėlto tai yra visiškai suprantama, atsižvelgiant į tai, kad savivaldybės taryboms siekiama palikti tam tikrą diskreciją išsamiai apibrėžti šių sąvokų reikšmę.

58 Statybos ir būsto kodekso L.631-7 straipsnio ketvirta pastraipa.

59 Šiuo klausimu taip pat žr. Europos Komisijos parengto Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovo p. 25.

145. Nemanau, kad Teisingumo Teismui reikėtų abstrakčiai svarstyti, ką pagrįstai galėtų apimti sąvoka „trumpais laikotarpiais“⁶⁰, kuri yra svarbiausia tokiais atvejais, kurie susiję su *trumpalaiki* būsto su baldais nuoma. Galima tik numanyti, kad sąvoka „trumpais laikotarpiais“ natūraliai turėtų apimti kelias dienas ar kelias savaites, bet ji tikriausiai neapimtų ilgesnių nei keli mėnesiai laikotarpių ar juo labiau išties metų. Galima daryti prielaidą, kad kuo ilgesnis laikotarpis, tuo mažiau tinkama leidimų išdavimo tvarka. Abejotina, ar esant ilgesniam laikotarpiui tokia tvarka ir toliau būtų tinkama pasiekti tikslą spręsti *ilgalaiki* būsto stygiaus problemą. Vis dėlto yra visiškai galimi keli (skirtingi) sprendimai, jeigu jie yra pagrįsti, taigi ir proporcingi.

146. Galiausiai, kalbant apie prieinamumą ir viešą paskelbimą, nesuprantu kasatorių pozicijos dėl to, kodėl nepakanka, kad savivaldybės taisyklės būtų skelbiamos miesto rotušėje ir Paryžiaus miesto interneto svetainėje. Be šio bendro teiginio, Teisingumo Teismui nepriklauso prisiimti Paryžiaus miesto interneto svetainės administratoriaus vaidmens (arba tapti *arbiter webelegantiae*) ir ištraukti į diskusiją dėl to, ar ši sąsaja yra pakankamai atnaujinama ir prieinama visiems, visų pirma potencialiems leidimų pareiškėjams.

V. Išvada

147. Siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Cour de cassation* (Kasacinis Teismas, Prancūzija) pateiktus klausimus:

- 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje taikytina nacionalinės ir vietos savivaldos teisės nuostatomis, kuriose reglamentuojama teisė teikti paslaugą, kurią sudaro atlygintinė gyvenamųjų patalpų nuoma, taip pat su profesine veikla nesusijusiais tikslais, teikiama pakartotinai ir trumpais laikotarpiais nenuolatiniam klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena,
- jei tokiose nacionalinės ir vietos savivaldos teisės nuostatose nustatyta sprendimo, kuriuo leidžiama teikti tokias paslaugas, gavimo procedūra, šios teisės nuostatos yra leidimų išdavimo tvarka pagal Direktyvos 2006/123 9–13 straipsnius,
- Direktyvos 2006/123 9 straipsnio 1 dalies b punktas turi būti aiškinamas taip, kad tikslas kovoti su ilgalaiki nuomai skirtų būstų stygiu yra privalomasis bendrojo intereso pagrindas, kuriuo galima pateisinti nacionalinę priemonę, pagal kurią tam tikrose geografinėse vietovėse reikia gauti leidimą pakartotinei trumpalaiki gyvenamųjų patalpų nuomai nenuolatiniam klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena,
- Direktyva 2006/123 turi būti aiškinama taip, kad pagal ją leidžiamos nacionalinės ir vietos savivaldos teisės nuostatos, pagal kurias pakartotinei trumpalaiki gyvenamųjų patalpų su baldais nuomai nenuolatiniam klientams, kurie šiose patalpose nuolat negyvena, reikalaujama leidimo, jeigu šios teisės nuostatos atitinka Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 2 dalyje nustatytus reikalavimus, visų pirma proporcingumo ir nediskriminavimo reikalavimus, bet tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

⁶⁰ Per teismo posėdį kasatorės teigė, kad Prancūzijos miestai skirtingai apibrėžia sąvoką „trumpais laikotarpiais“ kaip apimančią laikotarpį nuo trijų arba aštuonių mėnesių iš eilės iki beveik vieno metų.