



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 september 2020 *

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2006/123/EG – Werkingssfeer – Herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde ruimten aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen – Nationale regeling die voor welbepaalde gemeenten een stelsel van voorafgaande vergunning invoert waarbij die gemeenten de voorwaarden moeten bepalen waaronder de vergunningen kunnen worden verleend – Artikel 4, lid 6 – Begrip ‚vergunningstelsel’ – Artikel 9 – Rechtvaardiging – Onvoldoende aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur – Evenredigheid – Artikel 10 – Vereisten betreffende de vergunningsvoorwaarden”

In de gevoegde zaken C-724/18 en C-727/18,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) bij beslissingen van 15 november 2018, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 21 en 22 november 2018, in de procedures

Cali Apartments SCI (C-724/18),

HX (C-727/18)

tegen

Procureur général près la cour d’appel de Paris,

Ville de Paris,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby (rapporteur) en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: V. Giacobbo, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 november 2019,

* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

- Cali Apartments SCI en HX, vertegenwoordigd door P. Spinosi en V. Steinberg, avocats,
- Ville de Paris, vertegenwoordigd door G. Parleani, D. Rooz en D. Foussard, avocats,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en R. Coesme als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller en T. Machovičová als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door D. Fennelly, BL, en N. Butler, SC,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Charitaki, S. Papaioannou en M. Michelogiannaki als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Jiménez García en M. J. García-Valdecasas Dorrego als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en J.M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door É. Gippini Fournier, L. Malferrari en L. Armati als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 april 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 1, 2 en 9 tot en met 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Cali Apartments SCI en HX enerzijds en de Procureur général près la cour d'appel de Paris (procureur-generaal bij het hof van beroep Parijs, Frankrijk) en de Ville de Paris (stad Parijs) anderzijds betreffende de schending door die personen van een nationale regeling die een voorafgaande vergunning invoert voor de uitoefening van de activiteit van herhaalde kortstondige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1, 7, 9, 27, 33, 59 en 60 van richtlijn 2006/123 luiden als volgt:

„(1) De Europese Gemeenschap streeft naar steeds nauwere banden tussen de Europese staten en volkeren en naar economische en sociale vooruitgang. Volgens artikel 14, lid 2, van het Verdrag omvat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen, waar het vrije verkeer van diensten gewaarborgd is. Overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag is de vrijheid van vestiging gewaarborgd. In artikel 49 van het Verdrag is het recht op het verrichten van diensten binnen de Gemeenschap neergelegd. Opheffing van de belemmeringen die de ontwikkeling van het dienstenverkeer tussen de lidstaten in de weg staan, is een essentieel middel om de integratie van de Europese volkeren te versterken en een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang te bevorderen. Bij de opheffing van dergelijke belemmeringen is het van wezenlijk belang ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van dienstenactiviteiten bijdraagt tot de uitvoering van de in artikel 2 van het Verdrag vastgelegde taak met betrekking tot het bevorderen van een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, een duurzame en niet-inflatoire groei, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.

[...]

(7) Deze richtlijn biedt een algemeen rechtskader voor een grote verscheidenheid van diensten en houdt daarbij rekening met de bijzondere kenmerken van de verschillende activiteiten of beroepen en hun reglementering. Dit kader stoelt op een dynamische en selectieve aanpak waarbij allereerst belemmeringen die snel kunnen worden verwijderd, uit de weg worden geruimd en waarbij voor de andere belemmeringen een aanvang wordt gemaakt met een proces van evaluatie, raadpleging en vervolgens harmonisatie met betrekking tot specifieke vraagstukken; dit proces moet leiden tot de geleidelijke en gecoördineerde modernisering van de nationale regelgeevingsstelsels voor diensten, die van essentieel belang is voor de verwezenlijking van een echte interne dienstenmarkt tegen 2010. Er dient te worden gezorgd voor een evenwichtige combinatie van maatregelen inzake doelgerichte harmonisatie, administratieve samenwerking, de bepaling over het vrij verrichten van diensten en de stimulering van de opstelling van gedragscodes over bepaalde vraagstukken. Deze coördinatie van de nationale wetgevendende regimes dienen te zorgen voor een hoge mate van communautaire juridische integratie en een hoog beschermingsniveau voor de doelstellingen van algemeen belang, en met name de consumentenbescherming, hetgeen wezenlijk is voor het vertrouwen tussen de lidstaten. In deze richtlijn wordt ook rekening gehouden met andere doelstellingen van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de noodzaak van de naleving van het arbeidsrecht.

[...]

(9) Deze richtlijn is alleen van toepassing op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop

specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen.

[...]

- (27) Deze richtlijn dient niet van toepassing te zijn op sociale diensten op het gebied van huisvesting, kinderopvang en hulp aan gezinnen en personen in nood, die worden verleend door de staat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht of een mandaat hebben gekregen van de staat of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend, met het doel ondersteuning te geven aan personen met permanente of tijdelijke bijzondere behoeften wegens hun ontoereikende gezinsinkomen of met een volledig of gedeeltelijk gebrek aan onafhankelijkheid en die gevaar lopen te worden gemarginaliseerd. Deze diensten zijn van wezenlijk belang voor de waarborging van het grondrecht op menselijke waardigheid en integriteit en een uiting van de beginselen van sociale samenhang en solidariteit en dienen door deze richtlijn onverlet te worden gelaten.

[...]

- (33) De diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, betreffen zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten, waaronder zakelijke diensten zoals de diensten van management-consultants, certificering en tests, faciliteitenbeheer, waaronder het onderhoud van kantoren, reclamediensdiensten, de werving van personeel en diensten van handelsagenten. Het gaat bij deze diensten ook om diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals juridische of fiscale bijstand, diensten in de vastgoedsector, zoals makelaarsdiensten, of de bouwsector, met inbegrip van de diensten van architecten, de distributiesector, de organisatie van beurzen, autoverhuur en reisbureaus. Voorts vallen hieronder consumentendiensten, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme [...].

[...]

- (59) Met de vergunning moet de dienstverrichter doorgaans toegang krijgen tot de dienstenactiviteit, of die activiteit kunnen uitoefenen, op het gehele nationale grondgebied, tenzij een territoriale beperking om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is. Zo kan milieubescherming, bijvoorbeeld, rechtvaardigen dat een individuele vergunning moet worden verworven voor elke installatie op het nationale grondgebied. Deze bepaling is niet van invloed op de regionale of lokale bevoegdheden voor het verlenen van vergunningen binnen een lidstaat.
- (60) Deze richtlijn, en met name de bepalingen betreffende vergunningstelsels en de territoriale reikwijdte van een vergunning, laat de verdeling van regionale of lokale bevoegdheden binnen een lidstaat, met inbegrip van regionaal en lokaal zelfbestuur en het gebruik van officiële talen, onverlet.”

4 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.”

5 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

- a) niet-economische diensten van algemeen belang;
- b) financiële diensten [...];
- c) elektronische-communicatiediensten en -netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten, wat de aangelegenheden betreft die vallen onder de richtlijnen [2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 7), 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21), 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33), 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 51) en 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37)];
- d) diensten op het gebied van vervoer [...];
- e) diensten van uitzendbedrijven;
- f) diensten van de gezondheidszorg [...];
- g) audiovisuele diensten [...];
- h) gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen [...];
- i) activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel 45 van het Verdrag;
- j) sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, die worden verleend door de staat, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht hebben of een mandaat gekregen van de staat, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend;
- k) particuliere beveiligingsdiensten;
- l) diensten van notarissen en deurwaarders die bij een officieel overheidsbesluit zijn benoemd.

3. Deze richtlijn is niet van toepassing op het gebied van belastingen.”

6 Artikel 4 van richtlijn 2006/123 heeft als opschrift „Definities” en luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚dienst’: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag;

2) ‚dienstverrichter’: iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het Verdrag, die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht;

[...]

6) ‚vergunningstelsel’: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;

7) ‚eis’: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;

8) ‚dwingende redenen van algemeen belang’: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;

[...]”

7 De artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123 betreffen de „vergunningen”.

8 Artikel 9 van deze richtlijn bepaalt in lid 1:

„De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”

9 Artikel 10 van deze richtlijn bepaalt in de leden 1, 2 en 7:

„1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

- a) niet-discriminatoir;
- b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

- c) evenredig met die reden van algemeen belang;
- d) duidelijk en ondubbelzinnig;
- e) objectief;
- f) vooraf openbaar bekendgemaakt;
- g) transparant en toegankelijk.

[...]

7. Dit artikel doet geen afbreuk aan de toedeling van de bevoegdheden, op lokaal of regionaal niveau, van de instanties die in de betrokken lidstaat vergunningen verlenen.”

- 10 Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2006/123 luidt:

„De vergunningsprocedures en -formaliteiten zijn duidelijk, worden vooraf openbaar gemaakt en bieden de aanvragers de garantie dat hun aanvraag objectief en onpartijdig wordt behandeld.”

- 11 De artikelen 14 en 15 van richtlijn 2006/123 handelen over „verboden of aan een beoordeling onderworpen eisen”. Artikel 14 somt de eisen op waarvan de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk mogen stellen. Artikel 15 verplicht de lidstaten met name om te onderzoeken of hun rechtsstelsel de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit onderwerpt aan de naleving van een of meer van de in lid 2 van dit artikel bedoelde eisen en om, in voorkomend geval, erop toe te zien dat die eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 van dit artikel genoemde voorwaarden.

Frans recht

Wetboek toerisme

- 12 Artikel L. 324-1-1 van de code du tourisme luidt in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „wetboek toerisme”):

„Eenieder die een gemeubileerde toeristische accommodatie te huur aanbiedt, ongeacht of deze al dan niet in de zin van dit wetboek is ingedeeld, dient dit vooraf te melden bij de burgemeester van de gemeente waarin de accommodatie zich bevindt.

Deze voorafgaande melding is niet verplicht wanneer de woonruimte de hoofdverblijfplaats van de verhuurder vormt in de zin van artikel 2 van loi n° 89-462 du 6 juli 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (wet nr. 89-462 van 6 juli 1989 tot verbetering van de verhoudingen tussen huurder en verhuurder en tot wijziging van wet nr. 86-1290 van 23 december 1986).”

Wetboek bouw en woningen

- 13 Artikel L. 631-7 van de code de la construction et de l’habitation (wetboek bouw en woningen; hierna: „WBW”) bepaalt onder meer dat in gemeenten met meer dan 200 000 inwoners en in de gemeenten van Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis en Val-de-Marne wijzigingen van het gebruik van woonruimte onderworpen zijn aan een voorafgaande vergunning onder de door artikel L. 631-7-1 van dit wetboek

vastgestelde voorwaarden, en dat de herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, een wijziging van gebruik in de zin van dit artikel L. 631-7 is.

14 Artikel L. 631-7-1 WBW luidt:

„De voorafgaande vergunning tot wijziging van gebruik wordt verleend door de burgemeester van de gemeente waarin het pand is gelegen en, voor Parijs, Marseille en Lyon, na het advies van de burgemeester van het betrokken arrondissement. Zij kan afhankelijk worden gesteld van een compensatie in de vorm van de gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte.

De vergunning tot wijziging van gebruik wordt op persoonlijke titel verleend. Zij vervalt wanneer om welke reden dan ook definitief een einde komt aan de beroepsactiviteit van de vergunninghouder. Wanneer de vergunning echter afhankelijk is gesteld van een compensatie, is zij verbonden aan de ruimte en niet aan de persoon. De ter compensatie aangeboden ruimten worden vermeld in de vergunning, die wordt bekendgemaakt in het vastgoedregister of ingeschreven in het kadaster.

De dertigjarige verjaring van artikel 2227 van het burgerlijk wetboek heeft in geen geval gevolgen voor het gebruik van de in artikel L. 631-7 beschreven ruimten.

Voor de toepassing van artikel L. 631-7 worden, na beraadslaging in de gemeenteraad, bij besluit de vergunningsvoorwaarden en de compensatievoorwaarden per wijk en, in voorkomend geval, per arrondissement vastgesteld, in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt.”

15 Volgens artikel L. 631-7-1 A WBW is daarentegen geen vergunning tot wijziging van gebruik nodig wanneer de ruimte de hoofdverblijfplaats van de verhuurder is in de zin van artikel 2 van loi n° 89-462, du 6 juillet 1989, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290, du 23 décembre 1986 (JORF van 8 juli 1989, blz. 8541), dat wil zeggen wanneer de woning minstens acht maanden per jaar wordt bewoond door de verhuurder of zijn echtgenoot of door een persoon ten laste, behalve wegens beroepsverplichtingen, gezondheidsredenen of overmacht.

16 Artikel L. 651-2 WBW luidt in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie:

„Eenieder die inbreuk pleegt op het bepaalde in artikel L. 631-7 of die niet voldoet aan de voorwaarden of verplichtingen van dat artikel, wordt veroordeeld tot een geldboete van 25 000 EUR.

De geldboete wordt op verzoek van het openbaar ministerie opgelegd door de voorzitter van de tribunal de grande instance (rechter in eerste aanleg) van de plaats van het onroerend goed, uitspraak doende in kort geding; het bedrag wordt integraal overgemaakt aan de gemeente waar het goed is gelegen.

De voorzitter van de rechtbank gelast dat de zonder vergunning verbouwde ruimten terug voor bewoning worden gebruikt binnen een door hem gestelde termijn. Bij het verstrijken van deze termijn legt hij een dwangsom op van maximaal 1 000 EUR per dag per nuttige vierkante meter onregelmatig verbouwde ruimte. Het bedrag wordt integraal overgemaakt aan de gemeente waar het onroerend goed is gelegen.

Na het verstrijken van deze termijn kan de administratie ambtshalve, op kosten van de overtreder, de bewoners uitzetten en de noodzakelijke werkzaamheden uitvoeren.”

Algemene wet op territoriale publiekrechtelijke lichamen

- 17 Artikel L. 2121-25 van de code général des collectivités territoriales (algemeen wetboek betreffende de territoriale overheden) bepaalt dat de verslagen van de gemeenteraadszittingen worden uitgehangen op het gemeentehuis en gepubliceerd op de website van de gemeente.

Door de raad van Parijs vastgesteld gemeentelijk reglement

- 18 Artikel 2 van de règlement municipal 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 VI du Code de la construction et de l'habitation (gemeentelijk reglement tot vaststelling, in uitvoering van boek VI, titel III, hoofdstuk 1, afdeling 2, WBW, van de voorwaarden waaronder vergunningen tot wijziging van het gebruik van woonruimten worden verleend en tot vaststelling van de compensaties), dat door de raad van Parijs is vastgesteld ter zitting van 15, 16 en 17 december 2008, luidt als volgt:

„I - Compensatie bestaat in de verbouwing tot woonruimte van ruimten met een ander gebruik dan bewoning op 1 januari 1970 of waarvoor na 1 januari 1970 een omgevingsvergunning tot wijziging van het beoogde gebruik is verleend en die nog niet als compensatie zijn aangewend.

De ter compensatie aangeboden ruimten moeten cumulatief:

- a) wooneenheden opleveren en van dezelfde kwaliteit zijn en een vergelijkbare oppervlakte hebben als de ruimten waarvan het gebruik wordt gewijzigd, waarbij dossiers worden beoordeeld op basis van de geschiktheid van de ruimten voor bewoning. De ter compensatie aangeboden ruimten moeten voldoen aan de normen van de décret du 30 januari 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent (decreet van 30 januari 2002 betreffende de kenmerken van fatsoenlijke huisvesting);
- b) in hetzelfde arrondissement zijn gelegen als de woning waarvan het gebruik wordt gewijzigd.

Oppervlakten worden berekend overeenkomstig artikel R 111-2 WBW.

II - In de in bijlage nr. 1 aangeduide gebieden waarvoor ruimere compensaties gelden, moeten de ter compensatie aangeboden ruimten in afwijking van punt I, onder a), een oppervlakte hebben die twee keer zo groot is als die van de ruimten waarvoor een wijziging van gebruik wordt aangevraagd, tenzij die ruimten worden verbouwd tot sociale huurwoningen waarvoor overeenkomstig artikel L. 351-2 WBW een overeenkomst is afgesloten voor een duur van minimaal 20 jaar.

In afwijking van punt I, onder b), mogen sociale huurwoningen ter compensatie van ruimten waarvan het gebruik wordt gewijzigd zijn gelegen in het gehele gebied waarvoor ruimere compensaties gelden. Wanneer de ruimten waarvan het gebruik wordt gewijzigd zijn gelegen in het 1e, 2e, 4e, 5e, 6e, 7e, 8e of 9e arrondissement, waar de woningnood ten opzichte van de activiteitsgraad bijzonder nijpend is, mag evenwel maximaal 50 % van de betrokken oppervlakte worden gecompenseerd buiten het arrondissement van de wijziging van gebruik.

In deze arrondissementen ligt de verhouding van het aantal arbeidsplaatsen tot de actieve bevolking overeenkomstig de metingen van INSEE [Frans nationaal instituut voor de statistiek en economische studies] boven het Parijse gemiddelde.

Wanneer alle ter compensatie aangeboden wooneenheden buiten het arrondissement van de wijziging van gebruik mogen gelegen zijn, moet dat aantal minstens gelijk zijn aan het aantal opgeheven wooneenheden.

Indien het gebruik van ruimten wordt gewijzigd en wordt gecompenseerd door dezelfde eigenaar binnen dezelfde eigendomseenheid in het kader van de rationalisering van de woonoppervlakte van die eenheid, is de minimale oppervlakte ter compensatie gelijk aan de oppervlakte van de ruimten waarvan het gebruik wordt gewijzigd.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 19 Cali Apartments en HX, beide eigenaar van een eenkamerflat in Parijs, zijn door de procureur de la République (Franse openbaar aanklager) van de tribunal de grande instance de Paris (rechter in eerste aanleg Parijs, Frankrijk) op grond van artikel L. 631-7 WBW gedagvaard voor de rechter in kort geding van die rechterlijke instantie. Deze rechter heeft hen veroordeeld tot betaling van een geldboete van 5 000 respectievelijk 15 000 EUR en hun gelast de betrokken panden weer te gebruiken voor bewoning.
- 20 De stad Parijs heeft vrijwillig geïntervenieerd in de zaak.
- 21 De cour d’appel de Paris (rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk), waarbij Cali Apartments en HX beroep hebben ingesteld, heeft bij twee arresten van 19 mei en 15 juni 2017 geoordeeld dat vaststond dat de betrokken eenkamerflats, die te huur werden aangeboden op een website, in strijd met artikel L. 631-7 WBW zonder voorafgaande vergunning herhaaldelijk kortstondig werden verhuurd aan incidentele klanten. Deze rechterlijke instantie heeft hen beide krachtens artikel L. 651-2 WBW, zoals van toepassing ten tijde van de feiten in de hoofdgedingen, veroordeeld tot een geldboete van 15 000 EUR, die diende te worden betaald aan de stad Parijs, en hun gelast de panden opnieuw te gebruiken voor bewoning.
- 22 Cali Apartments en HX hebben tegen die arresten cassatieberoep ingesteld op grond dat deze schending opleverden van het beginsel van voorrang van het Unierecht doordat daarin niet werd vastgesteld dat de beperking van de vrije dienstverrichting waar de betrokken nationale regeling op neerkomt, gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang, dat het door die regeling nagestreefde doel niet met een minder beperkende maatregel kan worden bereikt zoals artikel 9, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2006/123 vereist, en dat de uitvoering van die beperking niet afhangt van criteria die stroken met de vereisten van artikel 10 van deze richtlijn.
- 23 In deze context betwijfelt de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) of de dienstenactiviteit bedoeld in artikel L. 631-7 WBW, zoals van toepassing ten tijde van de feiten in de hoofdgedingen, waarvan de voorschriften bovenop de in artikel L. 324-1-1 van het wetboek toerisme beschreven meldingsregeling voor de verhuur van gemeubileerde toeristenverblijven komen, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 valt.
- 24 Indien dat het geval is, wenst de verwijzende rechter eveneens te vernemen of die regeling onder het begrip „vergunningstelsel” in de zin van artikel 4, punt 6, van deze richtlijn valt, waarop afdeling 1 van hoofdstuk III van toepassing is, dan wel onder het begrip „eis” in de zin van artikel 4, punt 7, van deze richtlijn, waarvoor afdeling 2 van hoofdstuk III geldt.
- 25 Voor het geval dat de betrokken regeling onder het begrip „vergunningstelsel” in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 zou vallen, vraagt de Cour de cassation zich ten slotte af of die regeling in overeenstemming is met deze richtlijn, gelet op haar doelstelling om tegemoet te komen aan de verslechtering van de voorwaarden voor toegang tot huisvesting en aan de toename van de spanningen op de vastgoedmarkt, met name door de slechte marktwerking te verbeteren, eigenaren en huurders te beschermen en de vergroting van het woningaanbod mogelijk te maken onder voorwaarden die een evenwichtig grondgebruik respecteren, aangezien huisvesting een basisbehoefte is en het recht op behoorlijke huisvesting wordt beschermd door de Franse grondwet.

26 In die omstandigheden heeft de Cour de cassation de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die in de zaken C-724/18 en C-727/18 in identieke bewoordingen zijn geformuleerd:

- „1) Is [richtlijn 2006/123], gelet op de omschrijving van het onderwerp en de werkingssfeer ervan in de artikelen 1 en 2, van toepassing op het herhaaldelijk kortstondig, ook niet-beroepsmatig, onder bezwarende titel verhuren van gemeubileerde woonruimte – die niet het hoofdverblijf is van de verhuurder – aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, met name met betrekking tot de begrippen ‚dienstverrichters’ en ‚diensten’?
- 2) Bij een bevestigend antwoord op de vorige vraag, vormt een nationale regeling zoals vastgesteld in artikel L. 631-7 WBW een vergunningstelsel voor bovenvermelde activiteit in de zin van de artikelen 9 tot en met 13 van [richtlijn 2006/123] of enkel een vereiste dat onder de artikelen 14 en 15 [van deze richtlijn] valt?

Indien de artikelen 9 tot en met 13 van [richtlijn 2006/123] van toepassing zijn:

- 3) Dient artikel 9, onder b), van deze richtlijn in die zin te worden uitgelegd dat de doelstelling inzake de bestrijding van het tekort aan huurwoningen een dwingende reden van algemeen belang vormt die een nationale maatregel kan rechtvaardigen waardoor in bepaalde geografische gebieden de herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen aan een vergunning wordt onderworpen?
- 4) Zo ja, is die maatregel evenredig met het nagestreefde doel?
- 5) Verzet artikel 10, lid 2, onder d) en e), van [richtlijn 2006/123] zich tegen een nationale maatregel die de ‚herhaalde’ ‚kortstondige’ verhuur van gemeubileerde woonruimte aan ‚incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen’ aan een vergunning onderwerpt?
- 6) Verzet artikel 10, lid 2, onder d) tot en met g), van [richtlijn 2006/123] zich tegen een vergunningstelsel waarbij de vergunningsvoorwaarden na beraadslaging in de gemeenteraad bij besluit worden vastgesteld, in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt?”
- 27 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 december 2018 zijn de zaken C-724/18 en C-727/18 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2006/123 aldus moeten worden uitgelegd dat deze van toepassing is op een regeling van een lidstaat betreffende de herhaalde kortstondige, zowel beroepsmatige als niet-beroepsmatige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.
- 29 Artikel 1 van richtlijn 2006/123 bepaalt in lid 1 in wezen dat deze richtlijn ertoe strekt de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten te vergemakkelijken, en daarbij een hoge kwaliteit van de diensten te waarborgen.

- 30 Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 is de richtlijn van toepassing op diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. In lid 2 van dit artikel worden evenwel een reeks activiteiten van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten. In lid 3 wordt gepreciseerd dat de richtlijn niet van toepassing is op het gebied van belastingen.
- 31 In artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 wordt het begrip „dienst” gedefinieerd voor de toepassing van deze richtlijn.
- 32 Nagegaan moet dus worden of een activiteit waarbij herhaaldelijk, kortstondig, zowel beroeps- als niet-beroepsmatig, onder bezwarende titel gemeubileerde woonruimte wordt verhuurd aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, onder het begrip „dienst” van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 valt en, zo ja, of deze dienst niettemin door artikel 2 ervan van de werkingssfeer van deze richtlijn wordt uitgesloten en of een nationale regeling als die welke in punt 28 van het onderhavige arrest wordt beschreven niet zelf is uitgesloten van deze werkingssfeer.
- 33 Wat om te beginnen de kwalificatie van de betrokken activiteit betreft, blijkt uit artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 dat voor de toepassing van deze richtlijn onder „dienst” elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU, wordt verstaan.
- 34 In casu is het verhuren van een onroerend goed, zoals beschreven in punt 28 van dit arrest, door een rechtspersoon of individueel door een natuurlijke persoon, een activiteit die onder het begrip „dienst” van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 valt.
- 35 Overweging 33 van de richtlijn preciseert in dit verband trouwens dat deze richtlijn van toepassing is op zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten, waaronder diensten in de vastgoedsector en op het gebied van toerisme. Zoals de verwijzende rechter heeft aangegeven, vult de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling een reeds bestaande regeling aan die is opgenomen in artikel L. 324-1-1 van het wetboek toerisme, zoals van toepassing ten tijde van de feiten in de hoofdgedingen.
- 36 Wat vervolgens de vraag betreft of die dienst niettemin van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 wordt uitgesloten door artikel 2, lid 2, ervan, zij erop gewezen dat nergens uit het dossier waarover het Hof beschikt kan worden afgeleid dat de dienst onder een van de door deze bepaling uitgesloten activiteiten kan vallen, hetgeen de verwijzende rechter trouwens zelf niet voor ogen heeft. Evenmin heeft de situatie die ten grondslag ligt aan de twee onderhavige zaken te maken met belastingen in de zin van artikel 2, lid 3, van deze richtlijn.
- 37 De Duitse regering betoogt evenwel dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling geen dienst maar wijzigingen van het gebruik van woonruimten regelt en daarom onder meer van toepassing kan zijn wanneer woningen worden omgevormd tot huisvesting voor daklozen of vluchtelingen, terwijl artikel 2, lid 2, onder j), juncto overweging 27 van richtlijn 2006/123 deze – niet-economische – activiteiten uitdrukkelijk uitsluit van de werkingssfeer ervan.
- 38 Die mogelijke toepassing, die noch ter sprake is gebracht noch is bevestigd door de verwijzende rechter of de Franse regering, blijkt echter niet alleen hypothetisch te zijn, zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, maar kan als zodanig evenmin een regeling als die in de hoofdgedingen uitsluiten van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123. Deze regeling geldt namelijk voor activiteiten waarvan de kwalificatie als „dienst” in de zin van artikel 4, punt 1, van deze richtlijn vaststaat, zoals in punt 34 van dit arrest is opgemerkt.
- 39 Het enkele feit dat een nationale regeling mogelijksterwijs van toepassing is op de toegang tot of de uitoefening van een activiteit die van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 is uitgesloten, zoals die bedoeld in artikel 2, lid 2, onder j), ervan, leidt immers niet ertoe dat diezelfde regeling buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt wanneer zij ook andere activiteiten regelt die niet worden

uitgesloten door artikel 2, lid 2. Zo niet zou afbreuk worden gedaan aan de nuttige werking van de richtlijn of aan de in de overwegingen 1 en 7 genoemde doelstelling om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waar het vrije verkeer van een grote verscheidenheid van diensten is gewaarborgd.

- 40 Wat ten slotte de vraag betreft of een dergelijke regeling desalniettemin van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 wordt uitgesloten gelet op overweging 9 ervan, heeft het Hof reeds de gelegenheid gehad te preciseren dat volgens deze overweging onder meer „eisen zoals [...] regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land [en] voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw” zijn uitgesloten van de werkingssfeer, en dat de richtlijn derhalve geen toepassing dient te vinden op eisen die niet kunnen worden beschouwd als beperkingen van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en van het vrije verkeer van diensten tussen die staten omdat zij de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door de dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier (zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 123).
- 41 Bijgevolg vallen enkel administratieve formaliteiten, eisen en derhalve voorschriften van lidstaten die specifiek de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit of een bijzondere categorie van diensten regelen, in de zin van artikel 2, lid 1, juncto artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn.
- 42 In casu moet worden geconstateerd dat de regeling in de hoofdgedingen weliswaar tot doel heeft een toereikend aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur te waarborgen en daardoor kan worden geacht betrekking te hebben op de ontwikkeling of het gebruik van land en in het bijzonder op ruimtelijke ordening en stedenbouw, maar dit niet wegneemt dat zij niet op iedereen zonder onderscheid van toepassing is, maar specifiek op personen die bepaalde soorten diensten willen verrichten, zoals diensten in verband met de herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woningen aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen (zie naar analogie arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 124).
- 43 Zoals uit de verwijzingsbeslissingen en de artikelen L. 631-7 en L. 631-7-1 A WBW blijkt, is die regeling met name niet van toepassing op het onder bezwarende titel verhuren van een niet-gemeubileerd onroerend goed en evenmin op het verhuren, voor minder dan vier maanden per jaar in totaal, van een gemeubileerd onroerend goed dat de hoofdverblijfplaats van de verhuurder is.
- 44 Aangezien die regeling de toegang tot en de uitoefening van bepaalde specifieke vormen van verhuur van onroerende goederen regelt, is zij dus niet zonder onderscheid van toepassing op het gebied van ontwikkeling of gebruik van land of ruimtelijke ordening en stedenbouw, en valt zij derhalve noodzakelijkerwijs onder de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.
- 45 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2006/123 aldus moeten worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een regeling van een lidstaat die betrekking heeft op de herhaalde, kortstondige, zowel beroepsmatige als niet-beroepsmatige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.

Tweede vraag

- 46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 4 van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling die de uitoefening van bepaalde activiteiten van verhuur van woonruimte aan een voorafgaande vergunning onderwerpt, onder het begrip „vergunningstelsel” in de zin van punt 6 van dit artikel dan wel onder het begrip „eis” in de zin van punt 7 ervan valt.
- 47 In artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 wordt een „vergunningstelsel” gedefinieerd als elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt om bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.
- 48 Het begrip „eis” wordt in punt 7 van dit artikel gedefinieerd als elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld.
- 49 Een „vergunningstelsel” in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 onderscheidt zich dus van een „eis” in de zin van artikel 4, punt 7, doordat het stappen vanwege de dienstverrichter impliceert en een formeel besluit waarbij de bevoegde instanties de activiteit van de dienstverrichter toestaan (zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 115).
- 50 In casu volgt uit artikel L. 631-7 juncto L. 631-7-1 WBW dat personen die eigenaar zijn van een in een gemeente van meer dan 200 000 inwoners gelegen ruimte die zij herhaaldelijk en kortstondig gemeubileerd willen verhuren aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, in beginsel op straffe van de in artikel L. 651-2 WBW bepaalde sancties een voorafgaande vergunning tot wijziging van gebruik moeten verkrijgen van de burgemeester van de gemeente waarin die ruimte is gelegen, en dat deze vergunning afhankelijk kan worden gesteld van een compensatie in de vorm van een bijkomende, gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte.
- 51 Aldus verplicht deze regeling personen die een dergelijke dienst van verhuur van onroerend goed willen verrichten om een procedure te volgen waarbij zij bij een bevoegde instantie stappen moeten ondernemen teneinde een formele beslissing te verkrijgen die hun toegang tot deze dienstenactiviteit verleent alsook het recht om die uit te oefenen.
- 52 De betrokken regeling moet dan ook worden beschouwd als een regeling die een „vergunningstelsel” in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 invoert dat aan de voorwaarden van afdeling 1 van hoofdstuk III van deze richtlijn moet voldoen (zie naar analogie arrest van 4 juli 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punt 64), en dus niet als een „eis” in de zin van artikel 4, punt 7, ervan.
- 53 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 4 van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling die de uitoefening van bepaalde activiteiten van verhuur van woonruimte onderwerpt aan een voorafgaande vergunning, onder het begrip „vergunningstelsel” in de zin van punt 6 van dit artikel valt.

Derde tot en met zesde vraag

Opmerkingen vooraf

- 54 Met de derde tot en met de zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of afdeling 1 van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, en meer in het bijzonder artikel 9, lid 1, onder b), en artikel 10, lid 2, onder d) tot en met g), aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij, ter waarborging van een toereikend aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur, bepaalde activiteiten van herhaalde kortstondige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, in bepaalde gemeenten worden onderworpen aan een stelsel van voorafgaande vergunning, en waarbij de plaatselijke autoriteiten van deze gemeenten binnen het in de regeling vastgelegde kader de voorwaarden moeten bepalen waaronder de bij dit stelsel ingevoerde vergunningen worden verleend, en daarbij zo nodig een compensatie kunnen eisen in de vorm van een bijkomende, gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte.
- 55 Dienaangaande moet er om te beginnen, in navolging van de verwijzende rechter en van de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie, op worden gewezen dat hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 en met name afdeling 1 ervan van toepassing is op de feiten in de hoofdgedingen.
- 56 Het is namelijk vaste rechtspraak dat dit hoofdstuk zelfs van toepassing is op zuiver interne situaties, dat wil zeggen situaties waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (arresten van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 110; 4 juli 2019, Commissie/Duitsland, C-377/17, EU:C:2019:562, punt 58, en 4 juli 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punt 24).
- 57 Voorts blijkt uit afdeling 1 van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 dat een nationaal vergunningstelsel, om in overeenstemming te zijn met deze afdeling, niet alleen moet voldoen aan de voorwaarden die in artikel 9, lid 1, van deze richtlijn worden opgelegd met betrekking tot een dergelijk vergunningstelsel zelf – dat de vrije verrichting van de betrokken dienst per definitie aan beperkingen onderwerpt –, namelijk dat het niet-discriminatoir is, wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en evenredig is, maar dat dit stelsel ook moet voldoen aan de voorwaarden die in artikel 10, lid 2, worden opgelegd met betrekking tot de criteria op grond waarvan die vergunningen kunnen worden verleend, te weten niet-discriminatoir zijn, gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang, evenredig zijn met die reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig zijn, objectief zijn, vooraf openbaar bekendgemaakt worden en transparant en toegankelijk zijn.
- 58 Om te kunnen bepalen of een regeling van een lidstaat waarbij een vergunningstelsel wordt ingevoerd, voldoet aan de twee in het vorige punt genoemde artikelen, die duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen bevatten en derhalve rechtstreekse werking hebben (zie naar analogie, betreffende artikel 15 van richtlijn 2006/123, arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 130), moet dus eerst worden onderzocht of de invoering van dat stelsel als zodanig gerechtvaardigd is, en vervolgens worden gekeken naar de criteria die gelden voor de afgifte van de bij dat stelsel ingevoerde vergunningen.
- 59 Met betrekking tot een regeling van een lidstaat waarmee de nationale wetgever bepaalde plaatselijke autoriteiten ermee belast een „vergunningstelsel” in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 uit te voeren en met name de voorwaarden vast te stellen waaronder de vergunningen kunnen worden verleend, staat het aan de nationale rechterlijke instanties om te beoordelen of deze regeling van de nationale wetgever verenigbaar is met artikel 9 van deze richtlijn, en of de door de wetgever

geformuleerde criteria die de plaatselijke autoriteiten moeten hanteren bij het verlenen van de vergunningen en de wijze waarop die criteria in de praktijk worden toegepast door de autoriteiten waarvan de maatregelen worden betwist, voldoen aan de eisen van artikel 10 van de richtlijn.

- 60 In casu wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen hoe artikel 9 en artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/123 moeten worden uitgelegd, evenwel niet met betrekking tot de regeling van de stad Parijs maar uitsluitend met betrekking tot de nationale regeling, die uit de artikelen L. 631-7 en L. 631-7-1 WBW voortvloeit, die bepaalde plaatselijke autoriteiten verplicht een vergunningstelsel voor de betrokken dienstenactiviteiten vast te stellen en die een kader biedt voor de voorwaarden waaronder zij deze vergunningen kunnen verlenen.
- 61 In het licht hiervan moet dus eerst worden geantwoord op de derde en de vierde vraag, betreffende de verenigbaarheid met artikel 9 van richtlijn 2006/123 van een nationale regeling die bepaalde plaatselijke autoriteiten belast met de uitvoering van een stelsel van voorafgaande vergunning van de betrokken dienstenactiviteiten, en moet daarna worden geantwoord op de vijfde en de zesde vraag, betreffende de verenigbaarheid met artikel 10 van deze richtlijn van de in die regeling neergelegde criteria voor de voorwaarden waaronder de plaatselijke autoriteiten de vergunningen kunnen verlenen.

Derde en vierde vraag

- 62 Met zijn derde en zijn vierde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 9, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling die, ter waarborging van een toereikend aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur, bepaalde activiteiten van herhaalde kortstondige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, aan een stelsel van voorafgaande vergunning onderwerpt in bepaalde gemeenten waar een aanzienlijke opwaartse druk op de huurprijzen bestaat, gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bestrijding van het tekort aan huurwoningen, en evenredig is met het nagestreefde doel.
- 63 Volgens artikel 9, lid 1, van richtlijn 2006/123 mogen de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit slechts afhankelijk stellen van een vergunningstelsel op voorwaarde dat dit stelsel geen discriminerende werking heeft jegens de betrokken dienstverrichter, dat het gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en dat de met dit stelsel nagestreefde doelstelling niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.
- 64 Meteen zij erop gewezen dat de derde en de vierde vraag uitsluitend betrekking hebben op de tweede en de derde voorwaarde van artikel 9, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2006/123.
- 65 Wat ten eerste de in artikel 9, lid 1, onder b), gestelde voorwaarde betreft, blijkt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing dat artikel L. 631-7 WBW het tekort aan huurwoningen beoogt te bestrijden teneinde een antwoord te bieden op de verslechtering van de voorwaarden voor toegang tot huisvesting en op de toename van de krapte op de vastgoedmarkt, met name door de slechte marktwerking te verbeteren, eigenaren en huurders te beschermen en de vergroting van het woningaanbod mogelijk te maken onder voorwaarden die een evenwichtig grondgebruik respecteren, aangezien huisvesting een basisbehoefte is en het recht op behoorlijke huisvesting wordt beschermd door de Franse grondwet.
- 66 Een doelstelling als die welke met deze nationale regeling wordt nagestreefd, vormt een dwingende reden van algemeen belang in de zin van het Unierecht en met name richtlijn 2006/123.

- 67 Artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123 bepaalt immers dat de dwingende redenen van algemeen belang waarop de lidstaten zich mogen beroepen, de redenen zijn die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof, waaronder de bescherming van het stedelijk milieu (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 135) en doelstellingen van sociaal beleid.
- 68 Bovendien heeft het Hof reeds erkend dat vereisten inzake het socialehuisvestingsbeleid ter bestrijding van speculatie, in het bijzonder wanneer een specifieke markt een structureel woningtekort en een bijzonder hoge bevolkingsdichtheid kent, dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen (zie in die zin met name arresten van 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punt 30, en 8 mei 2013, Libert e.a., C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punten 50-52).
- 69 Rekening houdend met de door de verwijzende rechter verstrekte informatie en de door de Franse regering aan het Hof overgelegde studie, die door de stad Parijs is bevestigd en waaruit duidelijk blijkt dat kortstondige verhuur van gemeubileerde ruimte een aanzienlijk inflatoir effect op de huurprijzen heeft, vooral in Parijs maar ook in andere Franse steden, in het bijzonder wanneer het gaat om verhuurders die twee of meer volledige woningen te huur aanbieden of een volledige woning gedurende meer dan 120 dagen per jaar, moet derhalve worden aangenomen dat een regeling als die in de hoofdgedingen wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.
- 70 Wat ten tweede de in artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2006/123 gestelde voorwaarde betreft, blijkt uit artikel L. 631-7 juncto artikel L. 631-7-1 WBW in wezen dat in Franse gemeenten met meer dan 200 000 inwoners en in de gemeenten van drie aan Parijs grenzende departementen voor de activiteit van het herhaaldelijk kortstondig verhuren van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, behoudens uitzondering, een vergunning tot wijziging van gebruik is vereist die wordt verleend door de burgemeester van de gemeente waarin het betrokken onroerend goed is gelegen.
- 71 Deze nationale regeling blijkt om te beginnen materieel beperkt te zijn tot de specifieke activiteit van het verhuren van onroerende goederen die bestemd zijn voor bewoning.
- 72 In dezelfde zin vallen woningen die de hoofdverblijfplaats van de verhuurder vormen volgens artikel L. 631-7-1 A WBW buiten de werkingssfeer van deze regeling. De verhuur daarvan heeft immers geen impact op de markt voor langdurige verhuur, aangezien de verhuurder zijn hoofdverblijfplaats niet elders hoeft te vestigen.
- 73 Verder voert die regeling een vergunningstelsel in dat geen algemene toepassing maar een beperkte geografische reikwijdte heeft en dat geldt voor een beperkt aantal dichtbevolkte gemeenten waar, zoals uit verschillende door de Franse regering aan het Hof overgelegde documenten blijkt, waaronder de in punt 69 van dit arrest bedoelde studie, sprake is van verstoringen van de woninghuurmarkt door de toename van de herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.
- 74 Tot slot zou een meldingssysteem met sancties, zoals de stad Parijs in haar schriftelijke opmerkingen betoogt, ondoeltreffend zijn om het tekort aan woningen voor langdurige verhuur te bestrijden. Een dergelijk systeem waarbij de plaatselijke autoriteiten pas achteraf kunnen ingrijpen, zou immers niet toelaten de aanhoudende snelle ontwikkeling die dit tekort veroorzaakt onmiddellijk en doeltreffend af te remmen.
- 75 Gelet op het voorgaande dient op de derde en de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling die, ter waarborging van een toereikend aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur, bepaalde activiteiten van herhaalde kortstondige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen aan een stelsel van

voorafgaande vergunning onderwerpt in bepaalde gemeenten waar een aanzienlijke opwaartse druk op de huurprijzen bestaat, gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bestrijding van het tekort aan huurwoningen, en evenredig is met het nagestreefde doel, aangezien dit doel niet met een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Vijfde en zesde vraag

- 76 Met zijn vijfde en zijn zesde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die een stelsel invoert dat de uitoefening van bepaalde activiteiten van verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte onderwerpt aan een vergunning, dat gebaseerd is op criteria die verband houden met het feit dat de betrokken ruimte „herhaaldelijk kortstondig wordt verhuurd aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen”, en dat de plaatselijke autoriteiten de bevoegdheid verleent om binnen het in die regeling vastgelegde kader de voorwaarden te bepalen waaronder de vergunningen kunnen worden verleend in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit en rekening houdend met de kenmerken van de woningmarkten alsook gelet op de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog nijpender wordt, en om daarbij zo nodig een verplichting tot compensatie op te leggen in de vorm van een bijkomende, gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte.
- 77 Artikel 10, lid 1, van richtlijn 2006/123 bepaalt dat de in artikel 9, lid 1, ervan bedoelde vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. Volgens artikel 10, lid 2, moeten deze criteria onder meer gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang, evenredig zijn met die reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig zijn, objectief zijn, vooraf openbaar bekendgemaakt worden en transparant en toegankelijk zijn.
- 78 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat hoewel het toekomt aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wettelijke regeling uit te leggen, om uit te maken of in casu aan die vereisten is voldaan, het Hof, dat de verwijzende rechter in het kader van een prejudiciële verwijzing een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd is om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de ontvangen schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de nationale rechter in staat stellen uitspraak te doen (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 79).
- 79 Wat vanuit dit oogpunt ten eerste het vereiste van artikel 10, lid 2, onder b), van richtlijn 2006/123 betreft dat de vergunningscriteria gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang, dient erop te worden gewezen dat criteria die worden vastgesteld in een regeling zoals die welke is omschreven in punt 76 van dit arrest, richtinggevend zijn voor de wijze waarop op lokaal niveau wordt bepaald welke voorwaarden gelden voor de afgifte van vergunningen waarin wordt voorzien door een op nationaal niveau vastgestelde regeling die gerechtvaardigd blijkt te zijn door een dergelijke reden, zoals uit de punten 65 tot en met 69 van het onderhavige arrest volgt, zodat die criteria in beginsel moeten worden geacht te worden gerechtvaardigd door diezelfde reden van algemeen belang.
- 80 Dit geldt inzonderheid wanneer de nationale wetgever, zoals in artikel L. 631-7-1 WBW het geval is, ervoor heeft gezorgd dat de plaatselijke autoriteiten een dergelijke reden moeten nastreven bij de concrete uitvoering van de nationale regeling, door de nadruk te leggen op de doelstelling van sociale diversiteit en op de noodzaak om bij die uitvoering rekening te houden met de kenmerken van de woningmarkten en om te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt.

- 81 Wat ten tweede het in artikel 10, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 vastgestelde vereiste van evenredigheid betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen – zoals die zijn verduidelijkt in de eensluidende schriftelijke opmerkingen van de partijen en van de andere belanghebbenden die aan deze procedure hebben deelgenomen – dat de discussie voornamelijk gaat over de mogelijkheid die artikel L. 631-7-1 WBW de betrokken Franse gemeenten biedt om, bovenop de verplichte voorafgaande vergunning waarin artikel L. 631-7 voorziet, een compensatie te eisen in de vorm van een bijkomende, gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte, waarvan het kwantum wordt bepaald door hun gemeenteraad.
- 82 Dienaangaande zij er meteen op gewezen dat een dergelijke regeling geschikt is om te garanderen dat het erbij ingevoerde vergunningstelsel is afgestemd op de specifieke omstandigheden in elk van de betrokken gemeenten, waarvan de plaatselijke autoriteiten bij uitstek op de hoogte zijn.
- 83 Die regeling behoudt de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaronder de bij dat stelsel ingevoerde vergunningen kunnen worden verleend, immers voor aan de plaatselijke autoriteiten. Artikel L. 631-7-1 WBW voorziet voor hen met name in de mogelijkheid – doch niet de verplichting – om de voorafgaande vergunning afhankelijk te stellen van een compensatie, maar preciseert daarbij ten eerste dat de plaatselijke autoriteiten die ervoor kiezen een dergelijke verplichting op te leggen, ervoor moeten zorgen dat deze volledig is afgestemd op de situatie, niet van de betrokken gemeente in haar geheel maar van elke wijk of, in voorkomend geval, elk arrondissement ervan, en ten tweede dat het kwantum van de compensatie wordt bepaald met inachtneming van de doelstelling van sociale diversiteit en met name naargelang de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak om te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt.
- 84 Zoals de advocaat-generaal in punt 133 van zijn conclusie heeft beklemtoond, is een dergelijke compensatieverplichting die de betrokken nationale regeling op die manier toestaat voor de gemeenten die bijzonder hard worden getroffen door vastgoedspeculatie wegens de aanzienlijke toename van de oppervlakte die bestemd is voor verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten, ten koste van de verhuur van woningen voor langdurig verblijf aan afnemers die er hun verblijfplaats vestigen, in beginsel een geschikt instrument om de doelstellingen van sociale diversiteit op het grondgebied, voldoende woningaanbod en behoud van aanvaardbare huurprijzen na te streven.
- 85 Dit geldt met name wanneer de compensatieverplichting het aandeel woonruimte op de langetermijnhuurmarkt op zijn minst constant helpt te houden en daardoor bijdraagt aan het doel de prijzen op die markt betaalbaar te houden door de inflatie van de huurprijzen tegen te gaan, zoals de Franse regering ter terechtzitting voor het Hof heeft aangevoerd.
- 86 De door de nationale regeling aan de plaatselijke autoriteiten geboden mogelijkheid om, naast de daarin voorgeschreven voorafgaande vergunning, een compensatie als die vermeld in punt 81 van dit arrest te eisen, mag evenwel niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.
- 87 Bij de beoordeling daarvan dient de nationale rechter om te beginnen aan de hand van alle elementen waarover hij beschikt na te gaan of deze mogelijkheid daadwerkelijk een oplossing biedt voor een op de betrokken grondgebieden vastgesteld tekort aan woningen voor langdurige verhuur.
- 88 Bijzonder relevant daarbij zijn studies of andere objectieve onderzoeken die aantonen dat de plaatselijke autoriteiten dankzij de compensatieplicht het hoofd kunnen bieden aan een situatie waarin amper kan worden voldaan aan de vraag naar residentiële woningen tegen aanvaardbare economische voorwaarden, en dit wegens de toename van de herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.

- 89 Vervolgens dient de nationale rechter zich ervan te vergewissen dat de door de nationale regeling in de hoofdgedingen aan de betrokken plaatselijke autoriteiten geboden mogelijkheid om het kwantum van de door hen opgelegde compensatie te bepalen, niet alleen afgestemd is op de situatie van de huurmarkt in de betrokken gemeenten, maar ook verzoenbaar is met het uitoefenen van de activiteit van herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.
- 90 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of dat kwantum is afgestemd op de situatie van de huurmarkt in de betrokken gemeenten, moet worden opgemerkt dat voornoemde mogelijkheid een sterke aanwijzing vormt dat de door de nationale regeling in de hoofdgedingen toegestane compensatieverplichting passend is, mits bij het aanwenden van deze mogelijkheid wordt gekeken naar de objectieve verschillen tussen de betrokken grondgebieden inzake de ligging ervan, en er dus rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van elke gemeente of zelfs elke wijk of elk arrondissement daarvan.
- 91 In de tweede plaats moet bij de beantwoording van de vraag of het kwantum van de compensatie te verenigen valt met de uitoefening van de activiteit van herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, met name rekening worden gehouden met de vaststelling dat deze activiteit in de regel veel winstgevender is dan die van de verhuur van residentiële woonruimte.
- 92 Voorts moet erop worden gewezen dat de beslissing van de betrokken plaatselijke autoriteit om een compensatie op te leggen, er doorgaans niet toe leidt dat de eigenaar van een voor verhuur bestemd goed niet langer de opbrengst daarvan kan genieten, aangezien hij het in beginsel nog steeds kan verhuren, niet als gemeubileerde ruimte voor incidentele klanten, maar als woning voor afnemers die er hun woonplaats kiezen – een activiteit die weliswaar minder rendabel is, maar waarvoor geen compensatieverplichting geldt.
- 93 Ten slotte dient de nationale rechter de voorschriften in aanmerking te nemen die bepalen hoe de compensatieverplichting in de praktijk in de betrokken gemeente kan worden nagekomen.
- 94 Hij dient in het bijzonder rekening te houden met het feit dat de betrokkene de verplichting niet alleen kan nakomen door andere ruimten die hij bezit om te vormen tot woonruimte, maar ook via andere compensatiemechanismen, bijvoorbeeld door rechten van andere eigenaren aan te kopen en zo bij te dragen tot de instandhouding van het aanbod van woningen voor langdurige bewoning. Voor deze mechanismen moeten evenwel redelijke, transparante en toegankelijke marktvoorwaarden gelden.
- 95 Wat ten derde de vereisten van duidelijkheid, ondubbelzinnigheid en objectiviteit van artikel 10, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2006/123 betreft, waarover het in de vijfde en de zesde prejudiciële vraag gaat, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen en de pleidooien voor het Hof dat Cali Apartments en HX in wezen betogen dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling gebaseerd is op een dubbelzinnig en moeilijk te begrijpen begrip uit artikel L. 631-7 WBW, namelijk de „herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen”.
- 96 Het Hof heeft in dit verband reeds kunnen verduidelijken dat de in artikel 10, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 gestelde vereisten van duidelijkheid en ondubbelzinnigheid inhouden dat de vergunningsvoorwaarden voor iedereen eenvoudig te begrijpen moeten zijn door een dubbelzinnige formulering ervan te vermijden (arrest van 26 september 2018, Van Gennip e.a., C-137/17, EU:C:2018:771, punt 85). Het vereiste van objectiviteit in artikel 10, lid 2, onder e), van deze richtlijn strekt ertoe te verzekeren dat vergunningsaanvragen worden beoordeeld op hun eigen verdiensten, zodat de betrokken partijen de garantie hebben dat hun aanvraag objectief en onpartijdig wordt behandeld, zoals artikel 13, lid 1, van die richtlijn trouwens vereist (zie naar analogie arrest van 1 juni 1999, Konle, C-302/97, EU:C:1999:271, punt 44).

- 97 Tevens dient erop te worden gewezen dat artikel 10, lid 7, en de overwegingen 59 en 60 van richtlijn 2006/123 aangeven dat deze richtlijn, en met name artikel 10, geen afbreuk doet aan de toedeling van de bevoegdheden, op lokaal of regionaal niveau, van de instanties die in de betrokken lidstaat vergunningen verlenen.
- 98 Waar het dus gaat om een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, die voor specifieke gemeenten een stelsel van voorafgaande vergunning invoert voor activiteiten van „herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen”, en die de plaatselijke autoriteiten de bevoegdheid verleent om de voorwaarden voor de afgifte van de vereiste vergunning vast te stellen, om een compensatieverplichting op te leggen en om in voorkomend geval het kwantum daarvan te bepalen op basis van met name de kenmerken van de woningmarkten en van de noodzaak om te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt, vormt het feit dat de nationale regeling dat begrip niet heeft afgebakend met numerieke drempels, op zich geen gegeven waaruit zou blijken dat de in artikel 10, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2006/123 neergelegde vereisten van duidelijkheid, ondubbelzinnigheid en objectiviteit zijn geschonden.
- 99 Bij de toepassing van deze bepaling moet daarentegen wel worden nagegaan of de betrokken plaatselijke autoriteiten, bij gebreke van toereikende aanwijzingen in de nationale regeling, de met het betrokken begrip overeenstemmende termen duidelijk, ondubbelzinnig en objectief hebben gepreciseerd, zodat er geen twijfel bestaat over de werkingssfeer van de door de plaatselijke autoriteiten vastgestelde voorwaarden en verplichtingen en zij dat begrip niet willekeurig kunnen toepassen.
- 100 Deze toetsing is van wezenlijk belang, met name gelet op het feit dat de vraag naar duidelijkheid van het betrokken begrip rijst in het kader van een procedure waarop het algemeen Unierechtelijk beginsel van legaliteit ter zake van strafbare feiten van toepassing is (arrest van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, punt 49).
- 101 De verwijzende rechter vraagt zich ook af of artikel L. 631-7-1 WBW voldoende duidelijk en objectief is waar het erin voorziet dat de voorwaarden voor de afgifte van de vergunningen en de vaststelling van de compensaties per wijk en, in voorkomend geval, per arrondissement, worden bepaald in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit en met name rekening houdend met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak om te voorkomen dat de woningnood nog nijpender wordt.
- 102 In dit verband moet worden opgemerkt dat uit het feit dat de nationale wetgever zich ertoe beperkt een kader te scheppen voor de wijze waarop een lokale autoriteit de vergunningsvoorwaarden dient te bepalen, door te verwijzen naar de doelstellingen die deze autoriteit in aanmerking moet nemen, in beginsel niet kan worden afgeleid dat de vergunningsvoorwaarden onvoldoende duidelijk en objectief zijn, temeer daar de betrokken nationale regeling niet alleen de door de betrokken plaatselijke autoriteiten na te streven doelstellingen vastlegt, maar ook de objectieve parameters aanreikt aan de hand waarvan deze autoriteiten die voorwaarden moeten bepalen.
- 103 Aldus aangegeven voorwaarden zijn immers, onder voorbehoud van de beoordeling ervan door de verwijzende rechter, voldoende nauwkeurig en duidelijk en kunnen elk risico van willekeur bij de toepassing ervan voorkomen.
- 104 Wat ten vierde, ten slotte, de in artikel 10, lid 2, onder f) en g), van richtlijn 2006/123 vermelde vereisten van voorafgaande bekendmaking, transparantie en toegankelijkheid van de vergunningsvoorwaarden betreft, waarover de zesde prejudiciële vraag gaat, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat Cali Apartments en HX betogen dat de nationale regeling in de hoofdgedingen niet aan deze vereisten voldoet omdat de vergunningsvoorwaarden en het kwantum van de compensatie niet bij wet maar door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten worden bepaald.

- 105 Gelet op hetgeen in punt 97 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is het in een regelgevingskader als beschreven in punt 98 van dit arrest evenwel van belang om met betrekking tot artikel 10, lid 2, onder f) en g), van richtlijn 2006/123 na te gaan of elke eigenaar die een gemeubileerde woonruimte wil verhuren aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, volledig kennis kan nemen van de door de plaatselijke autoriteiten gehanteerde vergunningsvoorwaarden en van de door hen – eventueel – opgelegde compensatieverplichting vooraleer hij de betrokken verhuuractiviteiten aanvat.
- 106 De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat de verslagen van de gemeenteraadszittingen krachtens artikel L. 2121-25 van het algemene wetboek betreffende de territoriale overheden worden aangeplakt in het gemeentehuis en bekendgemaakt op de website van de betrokken gemeente.
- 107 Deze openbaarmaking volstaat ter vervulling van de in artikel 10, lid 2, onder f) en g), van richtlijn 2006/123 gestelde vereisten van voorafgaande bekendmaking, transparantie en toegankelijkheid, aangezien iedere belanghebbende hierdoor gemakkelijk onmiddellijk kan nagaan of er een regeling bestaat die gevolgen kan hebben voor de toegang tot of de uitoefening van de betrokken activiteit.
- 108 Gelet op het voorgaande dient op de vijfde en de zesde vraag te worden geantwoord dat artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die een stelsel invoert dat de uitoefening van bepaalde activiteiten van verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte onderwerpt aan een vergunning, dat gebaseerd is op criteria die verband houden met het feit dat de betrokken ruimte „herhaaldelijk kortstondig wordt verhuurd aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen”, en dat de plaatselijke autoriteiten de bevoegdheid verleent om binnen het in die regeling vastgelegde kader de voorwaarden te bepalen waaronder de vergunningen kunnen worden verleend in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit en rekening houdend met de kenmerken van de woningmarkten alsook gelet op de noodzaak om te voorkomen dat de woningnood nog nijpender wordt, en om daarbij zo nodig een verplichting tot compensatie op te leggen in de vorm van een bijkomende, gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte, mits die vergunningsvoorwaarden voldoen aan de in die bepaling gestelde eisen en de compensatieverplichting kan worden nagekomen onder transparante en toegankelijke voorwaarden.

Kosten

- 109 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 1 en 2 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt moeten aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een regeling van een lidstaat die betrekking heeft op de herhaalde, kortstondige, zowel beroepsmatige als niet-beroepsmatige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.
- 2) Artikel 4 van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling die de uitoefening van bepaalde activiteiten van verhuur van woonruimte onderwerpt aan een voorafgaande vergunning, onder het begrip „vergunningstelsel” in de zin van punt 6 van dit artikel valt.

- 3) Artikel 9, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling die, ter waarborging van een toereikend aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur, bepaalde activiteiten van herhaalde kortstondige verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, aan een stelsel van voorafgaande vergunning onderwerpt in bepaalde gemeenten waar een aanzienlijke opwaartse druk op de huurprijzen bestaat, gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bestrijding van het tekort aan huurwoningen, en evenredig is met het nagestreefde doel, aangezien dit doel niet met een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.
- 4) Artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die een stelsel invoert dat de uitoefening van bepaalde activiteiten van verhuur tegen vergoeding van gemeubileerde woonruimte onderwerpt aan een vergunning, dat gebaseerd is op criteria die verband houden met het feit dat de betrokken ruimte „herhaaldelijk kortstondig wordt verhuurd aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen”, en dat de plaatselijke autoriteiten de bevoegdheid verleent om binnen het in die regeling vastgelegde kader de voorwaarden te bepalen waaronder de vergunningen kunnen worden verleend in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit en rekening houdend met de kenmerken van de woningmarkten alsook gelet op de noodzaak om te voorkomen dat de woningnood nog nijpender wordt, en om daarbij zo nodig een verplichting tot compensatie op te leggen in de vorm van een bijkomende, gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte, mits die vergunningsvoorwaarden voldoen aan de in die bepaling gestelde eisen en de compensatieverplichting kan worden nagekomen onder transparante en toegankelijke voorwaarden.

ondertekeningen