



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 2. aprila 2020¹

Združeni zadevi C-724/18 in C-727/18

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

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija))

„Predhodno odločanje – Svoboda ustanavljanja – Direktiva 2006/126/ES – Področje uporabe – Ponavljajoča kratkoročna oddaja opremljenega bivalnega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča – Nacionalna zakonodaja in občinski predpisi, ki določajo, da sta za oddajo v najem potrebna predhodno dovoljenje in nadomestitev – Upravičenost – Cilj zagotavljanja zadostnega števila cenovno dostopnih stanovanj za dolgoročni najem – Sorazmernost“

I. Uvod

1. Družbi Cali Apartments in osebi HX (v nadaljevanju: pritožnici) sta bili naloženi globi zaradi nedovoljenega oddajanja njunih garsonjer v Parizu v Franciji. V skladu s francoskim pravom je za ponavljajočo kratkoročno oddajo opremljenega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega bivališča, potrebno dovoljenje. Pritožnici sta to zahtevo po pridobitvi dovoljenja izpodbijali pred nacionalnimi sodišči kot nezdržljivo s svobodo opravljanja storitev, ki jo imata na podlagi prava Unije.

2. Sodišče je v tej zadevi ponovno pozvano, naj preuči, v kolikšni meri se zakonodaja Unije o storitvah uporablja za različne dejavnosti sodelovalnega gospodarstva, ki se izvaja prek digitalnih platform. Vendar gre v obravnavani zadevi drugače kakor v prejšnjih, ki so se osredotočale predvsem na naravo dejavnosti, ki jih višje v dobavni verigi ponujajo platforme same,² za socialne in družbene učinke takih storitev nižje v dobavni verigi na njihove „trge“, kot je stanovanjski trg v Parizu.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Glej zlasti sodbo z dne 19. decembra 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), v zvezi z družbo Airbnb ter sodbi z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), in z dne 10. aprila 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), v zvezi z družbo Uber.

3. V obravnavanih zadevah se postavljajo tri široka načelna vprašanja. Odgovor na prvi dve vprašanji po mojem mnenju ni preveč težaven: ali nacionalna zakonodaja, ki določa, da je za oddajo opremljenega bivalnega prostora v kratkoročni najem potrebno dovoljenje, ki ga izda pristojni župan, spada na področje uporabe Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu³ (v nadaljevanju: Direktiva o storitvah)? Če je tako, ali je mogoče uvedbo sistema dovoljenj za takšno vrsto storitev upravičiti s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, zlasti z zagotavljanjem ponudbe cenovno dostopnih stanovanj za dolgoročni najem in varovanjem mestnega okolja?

4. Vendar se s pritrdilnim odgovorom na ti dve vprašanji, ki ga predlagam Sodišču, odpre resnično težavno tretje vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče: katera merila ali ukrepi bi bili sorazmerni z zastavljenimi cilji v javnem interesu? Glede občinskih predpisov mesta Pariz, ali je lahko izdaja takega dovoljenja pogojena z zahtevo po nadomestitvi v obliki hkratne spremembe prostora, ki se uporablja za druge namene, v bivalni prostor?

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. V uvodni izjavi 9 Direktive o storitvah je navedeno:

„Ta direktiva se uporablja samo za zahteve, ki vplivajo na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti. Torej se ne uporabljajo za zahteve, kot so cestnoprometni predpisi, predpisi glede razvoja ali uporabe zemlje, vključno z načrtovanjem mest in držav ter gradbenimi standardi, pa tudi ne za kazni zaradi neskladnosti s tistimi predpisi, ki izrecno ne urejajo ali ne vplivajo na storitvene dejavnosti, vendar pa jih morajo ponudniki upoštevati pri izvajanju svoje gospodarske dejavnosti na enak način kot posamezniki v svojih zasebnih dejavnostih.“

6. V uvodni izjavi 27 je navedeno:

„Ta direktiva ne bi smela zajemati socialnih storitev na področju socialnih stanovanj [...] Te storitve so bistvene za zagotavljanje temeljne pravice do človekovega dostojanstva in integritete ter so izkaz načel socialne kohezije in solidarnosti, zato ta direktiva vanje ne bi smela posegati.“

7. V členu 2 je opredeljeno področje uporabe Direktive o storitvah. Ta člen določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

(a) negospodarske storitve splošnega pomena;

[...]

(j) socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji, otroškim varstvom in podporo družinam in osebam, ki potrebujejo trajno ali začasno pomoč, ki jih opravlja država, od nje pooblaščen ponudniki ali z njene strani priznane dobrodelne organizacije;

[...]“

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 (UL 2006, L 376, str. 36).

8. Člen 4 opredeljuje več pojmov, ki se uporabljajo v Direktivi o storitvah:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. „storitev“ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 50 Pogodbe;
2. „ponudnik“ pomeni vsako fizično osebo, ki je državljan države članice, ali vsako pravno osebo, kakor je navedeno v členu 48 Pogodbe, s sedežem v državi članici, ki ponuja ali opravlja storitev;

[...]

6. „sistem dovoljenj“ pomeni vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti;
7. „zahteva“ pomeni vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije; predpisi, določeni s kolektivnimi pogodbami, ki so jih sklenili socialni partnerji, ne veljajo kot zahteve v smislu te direktive;
8. „pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes“ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: javni red; javna varnost; javna zaščita; javno zdravje; ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike;

[...]“

9. Člen 9, s katerim se začenja poglavje III Direktive o storitvah, posvečeno svobodi ustanavljanja ponudnikov, določa pravila v zvezi s sistemi dovoljenj:

„1. Države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira;
- (b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
- (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.

[...]“

10. Člen 10 Direktive o storitvah določa pogoje za dodelitev dovoljenja:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

- (a) nediskriminatorna,

- (b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,
- (c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena [interesa],
- (d) jasna in nedvoumna,
- (e) objektivna,
- (f) vnaprej objavljena,
- (g) pregledna in dostopna.

[...]

7. Ta člen ne obravnava vprašanja dodelitve pristojnosti organom držav članic, ki na regionalni ali lokalni ravni izdajajo takšna dovoljenja.“

11. Člen 11 Direktive o storitvah se nanaša na veljavnost dovoljenja:

„1. Dovoljenje, dodeljeno ponudniku, časovno ni omejeno, razen če:

- (a) se dovoljenje samodejno podaljšuje ali zanj velja zgolj stalno izpolnjevanje zahtev;
- (b) je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
ali
- (c) je omejeno trajanje dovoljenja utemeljeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

[...]“

12. Člen 12 Direktive o storitvah, naslovljen „Izbira med več kandidati“, se nanaša na položaje, v katerih je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno. Člen 13 določa pravila o postopkih za izdajo dovoljenj. Člena 14 in 15 Direktive o storitvah določata prepovedane zahteve oziroma zahteve, ki so predmet ocene.

B. Francosko pravo

1. Zakonik o turizmu

13. Člen L. 324-1-1 Code du tourisme (zakonik o turizmu) določa:

„Vsakdo, ki oddaja v najem opremljen turistični nastanitveni prostor, ne glede na to, ali je ta razvrščen v smislu tega zakonika ali ne, mora to predhodno prijaviti županu občine, v kateri je ta opremljen nastanitveni prostor.“

2. Gradbeni in stanovanjski zakonik

14. Člen L. 631-7 Code de la construction et de l'habitation (gradbeni in stanovanjski zakonik) določa, da je v občinah z več kot 200.000 prebivalci za spremembo namembnosti bivalnih prostorov potrebno predhodno dovoljenje v skladu s pogoji, določenimi v členu L. 631-7-1 tega zakonika.

15. Z loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (zakon št. 2014-366 z dne 24. marca 2014 o dostopu do stanovanja in prenovljenem urbanizmu) je bil členu L. 631-7 gradbenega in stanovanjskega zakonika dodan zadnji, šesti odstavek. V njem je določeno, da „ponavljajoča kratkoročna oddaja opremljenega bivalnega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča, pomeni spremembo namembnosti v smislu te določbe“.

16. Člen L. 631-7-1 gradbenega in stanovanjskega zakonika določa podrobna pravila za pridobitev dovoljenja iz člena L. 631-7:

„Predhodno dovoljenje za spremembo namembnosti izda župan občine, v kateri je nepremičnina [...] To dovoljenje je lahko pogojeno z nadomestitvijo v obliki hkratne spremembe prostorov, ki se uporabljajo za druge namene, v bivalni prostor.

Dovoljenje za spremembo namembnosti se izda osebi. Učinkovati preneha, ko upravičenec iz katerega koli razloga preneha opravljati poslovno dejavnost. Če pa je dovoljenje pogojeno z nadomestitvijo, se izda za prostor in ne osebi. Prostori, ponujeni za nadomestitev, so navedeni v dovoljenju, ki je objavljeno v registru nepremičnin ali vpisano v zemljiško knjigo.

[...]

Za uporabo člena L. 631-7 občinski svet z odlokom določi pogoje, pod katerimi se izdajo dovoljenja in določijo zahteve glede nadomestitve po četrtih in, glede na primer, po okrožjih, pri čemer se upoštevajo cilji socialne raznolikosti, zlasti glede na značilnosti trgov bivalnih prostorov ter potreba po tem, da se ne povečuje pomanjkanje stanovanj. [...]“

17. Občinski svet lahko določi tudi sistem začasnih dovoljenj, in sicer na podlagi člena L. 631-7-1A tega zakonika, v skladu s katerim se lahko z odlokom občinskega sveta določi sistem začasnih dovoljenj za spremembo namembnosti, na podlagi katerega lahko fizična oseba bivalne prostore odda v kratkoročni najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča. Z odlokom se določijo pogoji, pod katerimi župan občine, v kateri je ta prostor, izda to začasno dovoljenje. Prav tako se z njim določijo merila za to začasno dovoljenje, ki se lahko med drugim nanašajo na trajanje najemnih pogodb, fizične značilnosti prostorov in njihovo lego, zlasti glede na značilnosti trgov bivalnih prostorov in potrebo po tem, da se ne povečuje pomanjkanje stanovanj. Ta merila se lahko razlikujejo glede na število dovoljenj, izdanih istemu lastniku.

18. V skladu s členom L. 631-7-1A gradbenega in stanovanjskega zakonika dovoljenje za spremembo namembnosti ni potrebno, če je bivalni prostor glavno prebivališče najemodajalca v smislu člena 2 zakona z dne 6. julija 1989, to je, če v stanovanju vsaj osem mesecev na leto prebiva najemodajalec, njegov zakonec ali vzdrževana oseba, razen v primeru poklicne obveznosti, višje sile ali iz zdravstvenih razlogov.

19. Člen L. 651-2 gradbenega in stanovanjskega zakonika določa kazni in ukrepe, ki se uporabljajo v primeru neskladnosti:

„Kršitev določb člena L. 631-7 ali neizpolnjevanje pogojev ali obveznosti, ki jih določa navedeni člen, se kaznuje z globo v višini 25.000 EUR.“

3. Občinski pravilnik mesta Pariz o določitvi pogojev za izdajo dovoljenj in zahtev za nadomestitev

20. Člen 2 Règlement municipal de la Ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre IV du Code de la construction et de l'habitation (občinski pravilnik mesta Pariz o določitvi pogojev za izdajo dovoljenj in zahtev za nadomestitev) določa:

„I – Nadomestitev pomeni spremembo prostorov, ki so se 1. januarja 1970 uporabljali za druge namene ali v zvezi s katerimi se izda dovoljenje za spremembo namembnosti po 1. januarju 1970 in ki prej niso bili uporabljeni za nadomestitev, v bivalne prostore.

Nadomestni prostori morajo kumulativno izpolnjevati te pogoje:

- (a) sestavljeni morajo biti iz bivalnih enot ter zadoščati standardu in imeti enakovredno površino kot prostori, katerih namembnost se spreminja, pri čemer se primeri preučijo na podlagi primernosti bivalnih prostorov. Nadomestni prostori morajo ustrezati standardom iz Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent (uredba z dne 30. januarja 2002 o lastnostih dostojnega stanovanja);
- (b) biti morajo v istem okrožju kot bivalni prostor, katerega namembnost se spreminja.

Površina se izračuna v skladu s členom R 111-2 gradbenega in stanovanjskega zakonika.

II – Na območjih okrepljene nadomestitve, določenih v Prilogi 1, morajo imeti nadomestni prostori z odstopanjem od odstavka I(a) dvakrat večjo površino kot prostori, katerih namembnost se spreminja, razen če se ti prostori za dobo najmanj 20 let ne spremenijo v socialna najemniška stanovanja, ki so predmet sporazuma, sklenjenega v skladu s členom 351-2 gradbenega in stanovanjskega zakonika.

Z odstopanjem od odstavka I(b) so socialna najemniška stanovanja, ki nadomeščajo spremenjene prostore na območjih okrepljene nadomestitve, lahko v katerem koli delu teh območij. Vendar če so spremenjeni prostori v 1., 2., 4., 5., 6., 7., 8. ali 9. okrožju, kjer je pomanjkanje stanovanj glede na raven dejavnosti še posebej hudo, se lahko zunaj okrožja spremembe nadomesti največ 50 % spremenjene površine.

V teh okrožjih je razmerje med številom delovnih mest in številom zaposlenih prebivalcev, kot ga meri INSEE [Francoski nacionalni inštitut za statistiko in ekonomske študije], višje od pariškega povprečja.

Če se lahko vsi nadomestni prostori ponudijo zunaj okrožja, v katerem se bo opravila sprememba, mora biti število stanovanj, ponujenih za nadomestitev, vsaj enako številu ukinjenih stanovanj.

Če prostore spreminja in nadomesti en in isti lastnik v okviru ene same nepremičnine v povezavi z racionalizacijo bivalnega prostora v tej nepremičnini, se za nadomestitev zahteva vsaj površina, ki ustreza površini spremenjenih prostorov.“

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

21. Vsaka od pritožnic je lastnica garsonjere v Parizu.

22. Občinske službe mesta Pariz so leta 2015 opravile preiskavo, da bi ugotovile, ali pritožnici svoji garsonjeri oddajata v kratkoročni najem kot opremljen bivalni prostor na platformi Airbnb brez ustreznega dovoljenja. Po tej preiskavi je Procureur de la République (državni tožilec) s sodnim pozivom proti pritožnicama začel postopek za izdajo začasne odredbe. Tribunal de grande instance de Paris (okrožno sodišče v Parizu, Francija) je pritožnicama naložilo plačilo globe in odredilo, naj nepremičninama vrneta stanovanjski namen. Mesto Pariz je interveniralo v sporu.

23. Cour d'appel (pritožbeno sodišče v Parizu, Francija) je v okviru pritožbenega postopka s sodbama z dne 19. maja 2017 in 15. junija 2017, ki sta se nanašali na vsako od pritožnic, potrdilo, da sta se zadevni garsonjeri, ki sta se oddajali v najem prek platforme Airbnb, brez predhodnega dovoljenja pariške županje uporabljali za kratkoročno oddajo v najem prehodnim strankam, s čimer so bile kršene določbe člena L. 631-7 gradbenega in stanovanjskega zakonika. Cour d'appel (pritožbeno sodišče) je pritožnicama, družbi Cali Apartments in osebi HX, naložilo plačilo globe v višini 15.000 EUR oziroma 25.000 EUR. Izkupiček glob je bilo treba nakazati mestu Pariz.

24. Pritožnici sta vložili kasacijski pritožbi pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), ki je predložitveno sodišče. Pritožnici menita, da sodbi, izrečeni v pritožbenem postopku, kršita načelo primarnosti prava Evropske unije, ker Cour d'appel (pritožbeno sodišče) ni ugotovilo, da bi bila omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo določa zadevna zakonodaja, lahko upravičena s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes. Cour d'appel (pritožbeno sodišče) tudi ni ugotovilo, da cilja te zakonodaje ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, kot zahteva člen 9(b) in (c) Direktive o storitvah.

25. Ob upoštevanju navedenega dejanskega in pravnega okvira predložitveno sodišče Sodišču postavlja ta vprašanja za predhodno odločanje:

- „1. Ali se [Direktiva o storitvah] glede na opredelitev njenega področja urejanja in področja uporabe v členih 1 in 2, zlasti ob upoštevanju pojmov ‚ponudniki‘ in ‚storitve‘, uporablja za ponavljajočo in kratkoročno, tudi nepoklicno oddajo v najem za plačilo opremljenega bivalnega prostora, ki ni glavno prebivališče najemodajalca, prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča?
2. Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen, ali nacionalna ureditev, kot je ta, določena v členu L. 631-7 gradbenega in stanovanjskega zakonika, pomeni sistem dovoljenj za zgoraj navedeno dejavnost v smislu členov od 9 do 13 [Direktive o storitvah] ali samo zahtevo, za katero veljajo določbe členov 14 in 15?

Če se uporabljajo členi od 9 do 13 [Direktive o storitvah]:

3. Ali je treba člen 9(b) te direktive razlagati tako, da je cilj, ki se nanaša na odpravo pomanjkanja stanovanj, namenjenih za oddajo v najem, pomemben razlog v javnem interesu, s katerim je mogoče utemeljiti nacionalni ukrep, ki na nekaterih geografskih področjih ponavljajočo kratkoročno oddajo opremljenega bivalnega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča, pogojuje z izdajo dovoljenja?
4. Ali je v primeru pritrdilnega odgovora takšen ukrep sorazmeren z zastavljenim ciljem?
5. Ali člen 10(2)(d) in (e) Direktive nasprotuje nacionalnemu ukrepu, ki ‚ponavljajoče‘ ‚kratkoročno‘ oddajanje v najem opremljenega bivalnega prostora ‚prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča‘, pogojuje z izdajo dovoljenja?

6. Ali člen 10(2), od (d) do (g), Direktive nasprotuje sistemu dovoljenj, v skladu s katerim so pogoji za izdajo dovoljenj določeni z odlokom občinskega sveta glede na cilje socialne raznolikosti, zlasti glede na značilnosti trgov bivalnih prostorov in potrebo po tem, da se ne povečuje pomanjkanje stanovanj?“

26. S sklepom predsednika Sodišča z dne 18. decembra 2018 sta bili zadevi C-724/18 (v zvezi z družbo Cali Apartments) in C-727/18 (v zvezi z osebo HX) združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

27. Pisna stališča so predložili pritožnici, mesto Pariz, češka in nemška vlada, Irska, grška, španska, francoska, nizozemska in poljska vlada ter Evropska komisija. Vse navedene stranke, razen poljske vlade, so se udeležile obravnave 19. novembra 2019.

IV. Presoja

28. Prvo in drugo vprašanje se nanašata na uporabo Direktive o storitvah v obravnavanih zadevah. Medtem ko se prvo vprašanje nanaša na področje uporabe te direktive, se želi z drugim vprašanjem ugotoviti, katere konkretne določbe iz poglavja III Direktive o storitvah izmed tistih, ki se nanašajo na „sisteme dovoljenj“, in tistih, ki se nanašajo na „zahteve“, se uporabljajo v obravnavanih zadevah.

29. Ob predpostavki, da predpisi, v skladu s katerimi je za oddajo opremljenega bivalnega prostora v kratkoročni najem prehodnim strankam potrebno dovoljenje, pomenijo „sistem dovoljenj“, predložitveno sodišče nato s tretjim, četrtem, petim in šestim vprašanjem sprašuje, ali je ta sistem v skladu z določbami o teh sistemih iz členov 9 in 10 Direktive o storitvah. Natančneje, tretje in četrto vprašanje se nanašata na upravičenost in sorazmernost spornih predpisov. S petim in šestim vprašanjem pa se sprašuje, ali ti predpisi izpolnjujejo druge pogoje za izdajo dovoljenj, ki so določeni v členu 10(2) Direktive o storitvah.

30. Zgradba teh sklepnih predlogov sledi logiki pravnih vprašanj, ki jih je opredelilo predložitveno sodišče. Najprej bom preučil, ali se Direktiva o storitvah uporablja v obravnavani zadevi (razdelek A), in opredelil njene upoštevne določbe (razdelek B). Nato bom obravnaval vprašanje združljivosti spornega sistema dovoljenj glede njegove vzpostavitve in posebnih pogojev, določenih v njem, z različnimi pogoji, ki izhajajo iz členov 9(1) in 10(2) Direktive o storitvah (razdelek C).

31. Preden se lotim tega analiziranja, je treba pojasniti predmet celotne analize. Ali je treba analizo opraviti glede na nacionalne določbe (navedene zgoraj v točkah od 13 do 19 teh sklepnih predlogov), občinske določbe mesta Pariz (točka 20 zgoraj) ali ob upoštevanju obojih skupaj?

32. Res je, da predložitveno sodišče svoja vprašanja postavlja samo v zvezi z nacionalnimi določbami, v skladu s katerimi je za ponavljajočo kratkoročno oddajo opremljenega bivalnega prostora potrebno dovoljenje pristojnega organa/župana.⁴ Vendar nacionalni predpisi določajo samo splošni okvir za taka dovoljenja. Pristojnost za sprejemanje predpisov za konkretizacijo tega okvira podeljujejo občinskim svetom.⁵

⁴ Člena L. 631-7 in L. 631-7-1 gradbenega in stanovanjskega zakonika.

⁵ Medtem ko nacionalna zakonodaja določa splošni pogoj predhodnega dovoljenja za kratkoročno oddajanje opremljenih bivalnih prostorov, je treba ta pogoj v skladu s členom L. 631-7-1, četrti odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika natančneje določiti z občinskimi predpisi. Ta člen občinski svet pooblašča, da določi pogoje za izdajo dovoljenj in zahteve glede nadomestitve po četrth (quartier) in po potrebi po okrožjih (arrondissement).

33. V okviru izvajanja teh pristojnosti je mesto Pariz sprejelo posebna pravila, določena v občinskem pravilniku, ki določa pogoje za izdajo dovoljenj in zahteve za nadomestitev. Občinski predpisi do neke mere zagotavljajo konkretno vsebino splošnega nacionalnega okvira. V francoskem okviru so pomembni tudi v praktičnem smislu, saj gre denar, ki izhaja iz glob za nedovoljeno kratkoročno oddajanje opremljenih bivalnih prostorov, očitno v celoti v proračun občine, v kateri so prostori.

34. Zakonodajalec Unije je v Direktivi o storitvah pomen upoštevanja *lokalnih* ureditev glede organov, pristojnih za izdajo dovoljenj, priznal na vsaj dva načina. Prvič, okvir analize, ki izhaja iz člena 10(2) Direktive o storitvah, zahteva preučitev *konkretnih* sistemov dovoljenj, torej, če je to ustrezno, sistemov, ki so konkretizirani z lokalnimi in nacionalnimi določbami.⁶ Drugič, člen 10(7) Direktive o storitvah določa, da pogoji za izdajo dovoljenja ne smejo posegati v dodelitev pristojnosti organom držav članic, ki na regionalni ali lokalni ravni izdajajo takšna dovoljenja.

35. Skratka, sistem dovoljenj, obravnavan v tej zadevi, je sveženj nacionalnih *in* občinskih predpisov. Pri ocenjevanju skladnosti takega zakonodajnega svežnja s pravom Unije je treba preučiti njegovo celotno vsebino, ne le posameznih ravni. Ne nazadnje bi iz tega izhajal tudi kateri koli potencialni ponudnik storitev v Parizu, saj bi se zanj seveda uporabljali obe ravni zakonodaje, ne zgolj nacionalna. Tak je tudi pristop, uporabljen v teh sklepnih predlogih.

A. Uporaba Direktive o storitvah

36. Ali se Direktiva o storitvah uporablja za ponavljajočo in kratkoročno, tudi nepoklicno oddajo v najem za plačilo opremljenega bivalnega prostora, ki ni glavno prebivališče najemodajalca, prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča?

37. Vsi udeleženci postopka so menili, da se Direktiva o storitvah uporablja v obravnavani zadevi, razen nemške vlade in Irske.

38. Po mnenju nemške vlade člen L. 631-7 gradbenega in stanovanjskega zakonika ne ureja opravljanja storitev, ampak spremembo namembnosti bivalnega prostora. Ta določba naj se ne bi uporabljala samo za ponudnike, ki želijo svoje prostore oddajati v kratkoročni najem prehodnim strankam, temveč za vsakega posameznika, ki želi spremeniti namembnost bivalnega prostora. Takšna sprememba bi lahko bila na primer uporaba prostorov kot stanovanj za brezdomce ali begunce. Te dejavnosti naj bi bile izrecno izključene iz področja uporabe Direktive v skladu z uvodnima izjavama 9 in 27 ter členom 2(2)(j). Enako naj bi veljalo za pravila o spremembi namembnosti, katerih cilj je zagotavljanje, da je na voljo dovolj cenovno dostopnih stanovanj.

39. Irska meni, da gradbeni in stanovanjski zakonik vsebuje pravila, ki urejajo razvoj in rabo zemljišč, zlasti stanovanjskih nepremičnin. Člen L. 631-7 gradbenega in stanovanjskega zakonika naj bi določal podrobna pravila o spremembi namembnosti in mešani uporabi stanovanjskih nepremičnin. Glede na uvodno izjavo 9 Direktive o storitvah, v kateri je navedeno, da se ta direktiva ne uporablja za „predpis[e] glede razvoja ali uporabe zemlje, vključno z načrtovanjem mest in držav [ali] gradbenimi standardi“, naj se ta direktiva ne bi uporabljala za člen L. 631-7 gradbenega in stanovanjskega zakonika. Cilj francoskih predpisov naj bi bil odpraviti pomanjkanje najemniških stanovanj, kar je pomemben cilj socialne politike, z učinkovitim urejanjem rabe zemljišč in urbanističnim načrtovanjem, ne pa vplivati na začetek opravljanja ali opravljanje določene dejavnosti.

40. Menim, da je opravljanje storitev kratkoročnega oddajanja za plačilo izrazito gospodarska storitev. Pridobitev dovoljenja za spremembo namembnosti stanovanjske nepremičnine je zgolj zahteva, ki vpliva na začetek opravljanja te konkretne storitve.

⁶ Glej tudi točke od 81 do 85 teh sklepnih predlogov.

41. Povsem jasno je, da se glede zadevne dejavnosti ne uporablja nobeno od izvetij iz člena 2(2) in (3) Direktive o storitvah.

42. Člen 2(2)(j) Direktive o storitvah, ki izključuje socialne storitve, povezane s socialnimi stanovanji, na katerega se sklicuje nemška vlada, se v obravnavanem primeru očitno ne uporablja. Trditev, ki temelji na dejstvu, da bi se lahko ista pravila, ki jih mora upoštevati lastnik pri uporabi nepremičnine v gospodarske namene, uporabljala tudi za spremembe namembnosti nepremičnine za druge, negospodarske namene, kot so socialna stanovanja, je glede na jasno dejansko stanje obravnavane zadeve povsem hipotetična in je ni treba podrobno obravnavati.

43. Glede na pridobitno naravo nadomestila za storitev⁷ obravnavane dejavnosti seveda tudi ni mogoče opredeliti kot negospodarsko dejavnost v javnem interesu v smislu člena 2(2)(a) Direktive o storitvah. Zato se tudi to izvetje ne uporablja.

44. Bolj kot to se zdi, da je bil namen, da se oddaja bivalnih prostorov v najem vključi na področje uporabe Direktive tako kot vse druge storitve na področju turizma. Čeprav to v Direktivi o storitvah ni izrecno navedeno, je v uvodni izjavi 33 zapisano, da Direktiva zajema tudi *poslovanje z nepremičninami* in potrošniške storitve, kot so storitve *na področju turizma*. Poleg tega je tudi v *Priročniku Evropske komisije o uveljavljanju Direktive o storitvah*, ki sicer seveda ni zavezujoč,⁸ potrjeno, da so storitve oddaje v najem vključene med dejavnosti, ki se lahko štejejo za storitve.⁹

45. O drugi trditvi nemške vlade in zlasti Irske, ki napotuje na uvodno izjavo 9, je treba razmisliti bolj poglobljeno. V tej uvodni izjavi je navedeno, da se „[t]a direktiva [...] uporablja samo za zahteve, ki vplivajo na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti. Torej se ne uporabljajo za zahteve, kot so cestnoprometni predpisi, predpisi glede razvoja ali uporabe zemlje, vključno z načrtovanjem mest in držav ter gradbenimi standardi, pa tudi ne za kazni zaradi neskladnosti s tistimi predpisi, ki izrecno ne urejajo ali ne vplivajo na storitvene dejavnosti, vendar pa jih morajo ponudniki upoštevati pri izvajanju svoje gospodarske dejavnosti na enak način kot posamezniki v svojih zasebnih dejavnostih.“

46. Menim, da je tu koristno v celoti povzeti uvodno izjavo 9. Iz celotnega besedila uvodne izjave, vključno s prvim stavkom in drugo polovico drugega stavka, postane jasno, zakaj trditve nemške vlade in Irske niso prepričljive.

47. Prvič, spomniti je treba, da je uvodna izjava 9 zgolj uvodna izjava.¹⁰ V Direktivi o storitvah ji ne ustreza nobena normativna določba, ki bi določala skupinsko izvetje, podobno tistim iz člena 2(2) in (3) te direktive. Menim, da uvodna izjava sama po sebi in brez ustrezne določbe v besedilu ne more pomeniti novega skupinskega izvetja, ki se ne zrcali nikjer v normativnem besedilu zakonodajnega ukrepa Unije.¹¹

48. Drugič, tudi če se analiza s tem ne bi zaključila, čeprav menim, da bi se lahko in da bi se morala, lahko dodam, da uvodna izjava 9 vsekakor obravnava nekaj drugega in ne dodatno področno izvetje s področja uporabe Direktive.

⁷ Francoska vlada je na obravnavi opozorila – in v tej točki ji ni nasprotovala nobena stranka – da je kratkoročna oddaja opremljenega stanovanja v povprečju 1,8-krat donosnejša od dolgoročne oddaje opremljenega stanovanja.

⁸ Vendar ima razlagalno vrednost. Glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točka 32).

⁹ „Države članice bodo morale zagotoviti, da se pravila iz Direktive o storitvah uporabljajo za široko paleto dejavnosti, ki se opravljajo bodisi za podjetja bodisi za potrošnike [...] [kot so] storitve oddajanja in zakupa [...] itd.“ Evropska komisija (Generalni direktorat za notranji trg in storitve), Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti, 2007, str. 10.

¹⁰ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevah X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2017:397, točke od 130 do 139).

¹¹ Glej na primer sodbi z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 59), in z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točki 42 in 43). Za širši pristop k normativnemu pomenu uvodne izjave pa glej sodbo z dne 25. julija 2018, Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:583, točke od 44 do 46 in 51).

49. V prvem stavku uvodne izjave 9 je potrjeno splošno pravilo, da se Direktiva uporablja za zahteve, ki vplivajo na začetek opravljanja storitvene dejavnosti. Torej na področje uporabe te direktive spadajo vsa pravila na vseh področjih, ki določajo osnovni pogoj za začetek opravljanja dejavnosti, vključno z zahtevami v zvezi s spremembo namembnosti nepremičnine. Vendar uvodna izjava vsebuje kvalifikator: Direktiva se uporablja „samo“ za take zahteve.

50. Zato se drugi stavek začne s „torej“, sledi pa seznam, ki ga uvaja besedna zveza za ponazoritev „kot so“. Vendar ta del drugega stavka nikakor ne dodaja skupinskih področnih izvzetij s področja uporabe Direktive, temveč zgolj potrjuje, da potencialni ponudniki storitev regulativnega režima, ki se splošno uporablja, ne morejo izpodbijati z utemeljitvijo, da ovira njihovo neomejeno svobodo opravljanja storitev. Takšni ponudniki torej ne morejo zaprositi za poseben regulativni režim, ki bi se razlikoval od režima, ki se uporablja za „posameznik[e] v [njihovih] zasebnih dejavnostih“, kot se uvodna izjava konča.

51. Preprosto povedano, uvodna izjava 9 zgolj potrjuje, da se z Direktivo o storitvah ne spreminjajo pravila, ki se splošno uporabljajo, če ta pravila storitev ne urejajo posebej in veljajo za vse, tako za posameznike kot za ponudnike storitev. Ta potrditev se uporablja na vseh področjih (regulativnega) prava. Zato je seznam seveda namenjen zgolj ponazoritvi in se začne s „kot so“ ter bi lahko vključeval tudi druga področja,¹² na primer okoljske standarde ali predpise o varnosti hrane. To je tudi razlog, zakaj v nobenem členu Direktive ni ustrezne normativne določbe, ki bi odražala vsebino uvodne izjave 9: ta izjava nikakor ni namenjena izvzetju katerega koli konkretnega področja s področja uporabe te direktive. Namenjena je zgolj potrditvi, da določb Direktive ni mogoče uporabiti na način, ki bi izpodkopaval ali odvzel pomen kateremu koli regulativnemu režimu, ki se v posamezni državi članici splošno uporablja.

52. Evropska komisija je na obravnavi kot primer tega, kaj je cilj uvodne izjave 9, navedla hipotetično izpodbijanje nacionalnega prometnega predpisa, ki bi ga lahko vložil voznik iz države, kjer vozila vozijo po desni strani cestišča, v državi članici, kjer vozijo po levi, kot zahteve, ki omejuje njegov začetek opravljanja storitev v drugi državi članici. Ne da bi se želel spustiti v nedvomno burno razpravo o tem, ali bi se člen 56 PDEU ali Direktiva o storitvah dejansko lahko uporabljala za storitve prevoza, je podani primer zelo zgovoren. Predstavljati si je mogoče številne druge primere: potencialnega ponudnika storitev, ki bi izpodbijal mestne načrte ali druge določbe o načrtovanju; izpodbijanje načina vlaganja davčnih napovedi; načina upravljanja in vodenja registrov kazenskih evidenc ali uresničevanja okoljskih standardov o emisijah in onesnaževanju in tako dalje. Nacionalna pravila vseh teh regulativnih režimov, ki se splošno uporabljajo, bi bilo mogoče izpodbijati z isto trditvijo, in sicer, da obstoj teh pravil omejuje popolno svobodo opravljanja storitev.

53. Kot je zapisano v uvodni izjavi 9, naj bi se izključilo prav to. Skupna imenovalca vseh teh primerov sta oddaljenost in instrumentalnost. Predpisi, ki urejajo začetek opravljanja oziroma opravljanje storitve, spadajo na področje uporabe Direktive, medtem ko predpisi, ki se splošno uporabljajo in nikakor ne razlikujejo med ponudniki in drugimi posamezniki, ne spadajo na njeno področje uporabe. Kot potrjuje prvi stavek uvodne izjave 9, so zahteve, postavljene kot pogoj za začetek opravljanja storitve, nedvomno vključene, *ne glede na pravno področje*, s katerega izhajajo.

54. Ta logika je povsem drugačna od trditve Irske in nemške vlade, ki v bistvu predlagata, da bi se besedilo „predpisi glede razvoja ali uporabe zemlje, vključno z načrtovanjem mest in držav ter gradbenimi standardi“, razlagalo kot še eno skupinsko izvzetje s področja uporabe Direktive. Tako naj nobeni nacionalni predpisi o rabi zemljišč ali prostorskem načrtovanju nikakor ne bi mogli spadati na področje uporabe Direktive. Tako ni in ne more biti.

¹² Sicer bi šlo milo rečeno res za edinstven pristop k snovanju zakonodaje, če bi bil ta seznam mišljen kot seznam (skupinskih) izvzetij s področja uporabe Direktive, ki bi ga bilo mogoče dopolnjevati po mili volji in brez splošnih vodilnih meril glede njihove narave.

55. Tretjič, podobno je Sodišče razlikovanje med pravili o nepremičninah, na katerem temelji uvodna izjava 9, glede na to, ali posebej urejajo začetek opravljanja in opravljanje storitvene dejavnosti oziroma vplivajo nanj, že obravnavalo v sodbi Visser.¹³

56. V zadevi Visser je šlo za predpise iz občinskega prostorskega načrta, ki so prepovedovali dejavnost trgovine na drobno z izdelki, ki niso veliki, na geografskih območjih zunaj mestnega središča nizozemske občine. V tem okviru se je Sodišče pri ocenjevanju prostorskega načrta osredotočilo na obravnavano gospodarsko dejavnost, in ne na naravo načrta kot ukrepa s področja prostorskega načrtovanja in rabe zemljišč. Sodišče je zlasti ugotovilo, da je „posebni cilj zadevnih pravil iz postopka v glavni stvari – tudi če se z njimi želi [...] ohraniti kakovost življenja v mestnem središču [navedene] občine [...] in preprečiti, da bi poslovni prostori v mestnem središču ostali nezasedeni – prav tako tudi določiti geografska območja, na katerih se nekatere dejavnosti trgovine na drobno lahko izvajajo“.¹⁴ Na podlagi tega je Sodišče ugotovilo, da so bili s temi pravili zavezani le subjekti, ki želijo razvijati dejavnosti na teh geografskih območjih, ne pa tudi osebe, ki delujejo kot zasebniki.

57. Iz te sodbe izhaja, da Sodišče pri pravilih o nepremičninah, kadar se te uporabljajo za pridobitne namene, razlikuje med *posebnim ciljem* in *splošnim ciljem* pravil, ki se obravnavajo. Dejstvo, da se (glavni) cilj nanaša predvsem na prostorsko načrtovanje, ne preprečuje, da so ta pravila zajeta z Direktivo o storitvah, če je njihov posebni cilj gospodarska dejavnost. Direktiva o storitvah se v skladu z uvodno izjavo 9 uporablja za pravila, ki urejajo ali posebej vplivajo na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti.¹⁵

58. Iz sodbe Visser je torej jasno razvidno, da pravila o uporabi nepremičnin spadajo na področje Direktive o storitvah, ker se nanašajo na gospodarske dejavnosti in s tem vplivajo na dostop do trga storitev ali opravljanje storitvene dejavnosti.¹⁶

59. V obravnavanih zadevah so sporna pravila, enako kot v sodbi Visser, prav tako dvojne narave. So del niza pravil, v skladu s katerimi je treba pridobiti dovoljenje za „spremembo namembnosti“ nepremičnine, namenjene bivanju, kar kaže na tesno povezanost z rabo zemljišč in prostorskim načrtovanjem. Vendar so ta pravila ključna tudi za začetek opravljanja in opravljanje dane storitvene dejavnosti.

60. Četrtrič in zadnjič, ta zadeva ima vseeno posebnost, zaradi katere se razlikuje od zadeve Visser in morda odraža, čeprav na drugačen način, pomisleke, ki sta jih izrazili nemška vlada in Irska. V sodbi Visser bi se lahko reklo, da so bila pravila, čeprav so se uporabljala brez razlikovanja, zaradi svoje narave usmerjena na posebno skupino ponudnikov. Za gospodarsko dejavnost, na katero se je v resnici nanašal sporni prostorski načrt, bi se lahko razumno pričakovalo, da jo opravlja samo posebna skupina ponudnikov storitev.

61. V obravnavani zadevi pa drugače kakor v zadevi Visser ni prepoznavne (poklicne) skupine ponudnikov storitev. Niti ni skupine prejemnikov storitev, ki bi jo bilo mogoče jasno opredeliti. Obe strani sta nepoklicni.

13 Sodba z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44; v nadaljevanju: sodba Visser).

14 Prav tam (točka 124).

15 Prav tam (točki 123 in 124).

16 Razen uvodne izjave 9, prvi stavek, glede poudarjanja začetka opravljanja ali opravljanja storitvene dejavnosti glej tudi člena 4(6) in 9(1) Direktive o storitvah.

62. V tem smislu se strinjam, da se pravila o spremembi namembnosti nepremičnin na neki način uporabljajo brez razlikovanja za vse spremembe namembnosti nepremičnin, ki niso nujno omejene na kratkoročno oddajo opremljenih bivalnih prostorov. Vendar je tako deloma zaradi narave sodelovalnega gospodarstva, v katerem je odpravljena ločnica med poklicnimi in nepoklicnimi ponudniki.¹⁷ V takem okolju je pogosto mogoče vsako tako dejavnost dejansko urejati samo s pravili, ki se splošno uporabljajo. Drugače povedano, če je vsakdo ponudnik storitve, merilo, ki pravi, da so zajeta samo pravila, ki so izrecno namenjena storitveni dejavnosti (in ne tista, ki se uporabljajo za vse druge posameznike, ki delujejo kot zasebniki), izgubi večino svoje zmožnosti razlikovanja.

63. Skratka, zadostuje, da pravila kakršne koli narave, ki se splošno uporabljajo, urejajo ali vplivajo na začetek opravljanja storitev, kar vodi nazaj k osnovni navedbi iz prvega odstavka uvodne izjave 9. V obravnavani zadevi je vsekakor tako, saj se je nacionalni zakonodajalec odločil, da je odobritev spremembe namembnosti nepremičnine ključni pogoj za začetek opravljanja določene vrste očitno gospodarske storitve: oddaje opremljenega bivalnega prostora v kratkoročni najem. Po mojem mnenju zato vsaka taka nacionalna ureditev spada na področje uporabe Direktive o storitvah.

B. Upoštevne določbe Direktive o storitvah

1. Sistem dovoljenj ali zahteva

64. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, katere določbe Direktive o storitvah bi bilo treba uporabiti v postopku v glavni stvari: je to – iz poglavja III – oddelek 1 (členi od 9 do 13) o dovoljenjih, ki se nanaša na sisteme dovoljenj in ustrezne pogoje, ali oddelek 2 (člena 14 in 15) o prepovedanih zahtevah ali zahtevah, ki so predmet ocene?

65. V členu 4(6) Direktive o storitvah je *sistem dovoljenj* opredeljen kot „vsak postopek, ki mu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti“.

66. V členu 4(7) je *zahteva* opredeljena kot „vsak[a] obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije“.

67. Sistemom dovoljenj in zahtevam, ki jih določijo države članice, je skupno to, da Direktiva o storitvah – ali Pogodbi –¹⁸ načeloma prepoveduje oboje, saj se predpostavlja, da ti sistemi ali zahteve omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti. Vendar se razlikujejo glede na naravo zadevne omejitve.

¹⁷ O izzivih sodelovalnega gospodarstva za pravno ureditev na splošno glej na primer Conseil d'État, Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

¹⁸ Zlasti v zvezi s sistemi dovoljenj v skladu z določbami Pogodb glej na primer sodbi z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točke od 65 do 70), in z dne 22. junija 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, točka 33 in navedena sodna praksa).

68. Sistem dovoljenj lahko nazadnje privede do izdaje *predhodne posamične odločbe* prosilcu v obliki, kot je pojasnilo Sodišče v sodbi Visser, „uradn[ega] akt[a], ki [je] izdan v postopku, ki [...] ga [morajo] ponudniki [storitev] [...] izvesti“, da bi razvili svojo gospodarsko dejavnost.¹⁹ Lahko gre na primer za dovoljenje, za katero zaprosi oseba, ki želi opravljati prevoz potnikov po vodi ali imeti lokal za izložbeno prostitucijo;²⁰ koncesijo za zemljišča, povezana z rekreativnimi dejavnostmi, ki jo podelijo javni organi;²¹ dovoljenje za skladiščenje pirotehničnih izdelkov, namenjenih prodaji na drobno,²² ali pooblastilo za podeljevanje nekaterih univerzitetnih nazivov.²³

69. Nasprotno obstoj *zahteve* ne pomeni, da je potrebna predhodna posamična odločba o podelitvi subjektivne pravice. Zahteva je splošno in neosebno pravilo, ki obstaja in se uporablja za vse ponudnike storitev, ne glede na morebitne ukrepe ali postopke, ki jih opravijo, da bi pridobili želeno posamično odločbo, s katero se jim dovoli predvidena dejavnost. Na primer, lahko gre, kot v zadevi Visser, za prepoved iz prostorskega načrta, ki ga je odobril občinski svet, glede dejavnosti prodaje izdelkov na drobno v določenem predelu tega mesta,²⁴ ali za kakršno koli drugo splošno pravilo ali omejitev, ki se uporablja po zakonu za dano vrsto storitvene dejavnosti.

70. Če se vrnem k obravnavanimu zadevama, je treba na začetku poudariti, da se poglavje III Direktive o storitvah, ki vsebuje določbe o sistemih dovoljenj in o upoštevni zahtevah, uporablja za dejansko stanje iz postopkov v glavni stvari, čeprav ni čezmejnega elementa. Sodišče je namreč štelo, da se določbe iz poglavja III enako uporabljajo tudi za povsem notranje položaje.²⁵

71. Glede določb iz poglavja III, ki se izrecno uporabljajo v obravnavanih zadevah, je povsem jasno, da sporna pravila pomenijo sistem dovoljenj in ne zahteve. Lastniki nepremičnin, ki želijo svoje opremljene bivalne prostore oddajati v kratkoročni najem, morajo opraviti upravni postopek, da od župana po izpolnitvi pogojev pridobijo uradno upravno dovoljenje. V skladu s tem dovoljenjem lahko svoje prostore ponujajo v najem na trgu kratkoročne oddaje opremljenih bivalnih prostorov ali, drugače povedano, opravljajo storitvene dejavnosti.

72. Nacionalna zakonodaja skupaj s spornimi izvedbenimi občinskimi predpisi torej pomeni sistem dovoljenj v smislu člena 4(6) Direktive o storitvah. Iz tega izhaja, da je treba obravnavani zadevi preučiti z vidika oddelka 1 poglavja III o dovoljenjih, zlasti z vidika členov 9 in 10.

2. Člena 9 in 10 kot okvir analize

73. Tretje in četrto vprašanje se nanašata na člen 9(1), peto in šesto vprašanje pa na člen 10(2). Za odgovor na ta vprašanja je treba določiti področje uporabe členov 9 in 10 ter njuno razmerje.

74. Člen 9(1) Direktive o storitvah državam članicam prepoveduje, da začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira; (b) je potreba po sistemu dovoljenj utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes; (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom.

¹⁹ Glej sodbo Visser (točka 115).

²⁰ Sodba z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641), v kateri se je štelo, da sta zadevna sklopa pravil sistema dovoljenj.

²¹ Glej sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 41).

²² Glej sodbo z dne 26. septembra 2018, Van Gennip in drugi (C-137/17, EU:C:2018:771).

²³ Glej sodbo z dne 4. julija 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, točka 64).

²⁴ Glej sodbo Visser (točke od 119 do 120).

²⁵ Glej sodbo Visser (točka 110).

75. Člen 10(2) pa določa merila, na katerih morajo temeljiti sistemi dovoljenj, da bi se preprečilo, da bi pristojni organi samovoljno izvrševali pooblastilo za presojo. Merila morajo biti (a) nediskriminatorna, (b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, (c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena, (d) jasna in nedvoumna, (e) objektivna, (f) vnaprej objavljena ter (g) pregledna in dostopna.

76. Med udeleženci postopka pred Sodiščem, ki so izrecno izrazili stališče o področju uporabe členov 9(1) in 10(2) Direktive o storitvah, nemška, španska in francoska vlada v bistvu trdijo, da se člen 10 uporablja za občinsko raven (odločanje občinskega sveta) v nasprotju z nacionalnimi predpisi, ki dovoljujejo sprejetje ukrepov na občinski ravni. V zvezi z merili, določenimi v členu 10(2), naj bi bilo torej treba preučiti samo prvo navedene.

77. Irska in Komisija menita, da člen 9 obravnava zakonitost sistema dovoljenj, člen 10 pa se nanaša na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za pridobitev takega dovoljenja v okviru sistema dovoljenj, ki je sam po sebi upravičen (torej individualno uporabo sistema). Ker pritožnici v okviru postopka v glavni stvari nista zaprosila za dovoljenje, naj člen 10 pri razreševanju obravnavanega spora ne bi bil upošteven.

78. Nizozemska vlada na tretji strani trdi, da se člen 9 uporablja za sistem dovoljenj, medtem ko člen 10 obravnava posamezne, običajno lokalne pogoje za dovoljenje. Toda ker so pogoji za dovoljenja določeni z nacionalno zakonodajo in občinskimi predpisi, naj bi bilo treba glede na člen 10 oceniti oboje.

79. Domnevam, da negotovost glede teh vprašanj deloma izhaja iz tega, da ti predpisi, kot sem že zgoraj navedel, izvirajo iz dveh ravni upravljanja, nacionalno sodišče pa je svoja vprašanja postavilo samo v zvezi z nacionalno ravno predpisov²⁶ in se pri tem sklicevalo na več določb Direktive o storitvah.

80. Poleg tega se člen 9(1) in člen 10(2) Direktive o storitvah vsebinsko res delno prekrivata. Priznam, da je sicer mogoče opredeliti abstraktno, konceptualno razliko med obema členoma, vendar meja med njima pri osredotočanju na podrobnosti in predvsem pri ločeni preučitvi meril v okviru sistema dovoljenj postane nekoliko zabrisana.

81. Vendar kljub tem pomislekom menim, da je člen 9 namenjen *drugačni fazi* postopka v zvezi z dovoljenji kot člen 10. Člen 9 obravnava vprašanje, ali za dano vrsto storitve dejansko lahko obstaja sistem dovoljenj.²⁷ Člen 10 gre korak naprej. Ko je preizkus iz člena 9 opravljen in je ugotovljeno, da je sistem dovoljenj potreben, se člen 10 osredotoča na posebna merila, ki jih morajo izpolnjevati konkretni sistemi dovoljenj. Člen 10 jasno določa, da mora biti sistem dovoljenj zasnovan tako, da izpolnjuje vseh sedem meril, določenih v drugem odstavku tega člena.²⁸ To, da „[s]istemi dovoljenj temeljijo na merilih“, potrjuje, da se člen 10 nanaša predvsem na posebno obliko sistemov dovoljenj. Ti sistemi morajo biti v predhodni fazi zasnovani tako, da – kot zahteva člen 10(1) – pristojnim organom pri odločanju o posameznih zahtevah za dovoljenje v kasnejši fazi preprečujejo, da bi pooblastilo za presojo izvrševali samovoljno.

82. Skratka, vprašanje v zvezi s členom 9 je: „Ali mora za to vrsto storitvene dejavnosti sploh obstajati sistem dovoljenj?“ Vprašanje v zvezi s členom 10 pa je: „Katera merila in pogoje vsebuje tak sistem dovoljenj?“

²⁶ Točke od 31 do 35 zgoraj.

²⁷ Tako tudi odraža splošno načelo, da začetek opravljanja storitvene dejavnosti ne bi smel biti pogojen z nobenim sistemom dovoljenj, če to ni nujno potrebno (glej točko 67 zgoraj).

²⁸ Nekatera od teh meril je Sodišče tudi navedlo v okviru določb primarnega prava o svobodi opravljanja storitev in svobodi ustanavljanja. Glej v tem smislu na primer sodbi z dne 3. junija 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307, točka 50 in navedena sodna praksa), in z dne 13. februarja 2014, *Sokoll-Seebacher* (C-367/12, EU:C:2014:68, točka 27), v katerih je Sodišče zahtevalo, da sistemi predhodnih dovoljenj temeljijo na objektivnih in nediskriminatornih merilih, ki so zadevnim podjetjem znana vnaprej.

83. V skladu s to delitvijo nalog med tema dvema členoma je vprašanje, s katere ravni (nacionalne, regionalne ali lokalne) izhajajo predpisi, brezpredmetno. Glede predpisov v državah članicah je v praksi verjetno, da se na višji ravni upravljanja določi skupni okvir (vključno z ugotovitvijo glede potrebe po sistemu dovoljenj), nižje ali lokalne ravni upravljanja pa imajo nalogo, da jih konkretizirajo ali podrobnosti lokalno prilagodijo (vključno s podrobnimi dodatnimi pogoji sistemov dovoljenj).

84. Ta delitev nalog je logična. Vendar pa je tudi povsem odvisna od okoliščin. Ni mogoče povsem izključiti, da bi se lahko člen 9 uporabljal za predpise, ki izhajajo z lokalne ravni, člen 10 pa za nacionalne predpise.²⁹ Ključno vprašanje je vsebina predpisov, ne njihov izvor.

85. V okviru obravnavane zadeve je treba vprašanje, ali sploh obstaja potreba po sistemu dovoljenj, obravnavati glede na tri merila, navedena v členu 9(1). Posebne pogoje, pod katerimi se tako dovoljenje izda, vključno zlasti z zahtevo po nadomestitvi, ki jo je določilo mesto Pariz, pa je treba preučiti glede na pogoje iz člena 10(2).

C. Združljivost sistema dovoljenj z Direktivo o storitvah

86. V tem delu sklepnih predlogov bom obravnaval pomembne razloge v javnem interesu, ki so bili predloženi kot utemeljitev sistema dovoljenj (podrazdelek 1), potem pa bom prešel na ključno vprašanje sorazmernosti (podrazdelek 2). Zaključil bom z več ugotovitvami v zvezi z drugimi pogoji, ki jih morajo sistemi dovoljenj izpolnjevati v skladu s členom 10(2) Direktive o storitvah (podrazdelek 3).

87. Vendar je treba pred tem spomniti na splošni okvir, v katerega se umeščata obravnavani zadevi. V teh okoliščinah sta še posebej upoštevni dve pravici, ki izhajata iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 16 (svoboda gospodarske pobude) in člen 17 (lastninska pravica).

88. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da varstvo, zagotovljeno s členom 16 Listine, zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti.³⁰ Svoboda gospodarske pobude ni absolutna pravica, temveč jo je treba upoštevati glede na njeno vlogo v družbi.³¹ Svoboda gospodarske pobude je tako lahko podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti. Na splošno mora biti v skladu s členom 52(1) Listine kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter mora biti ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebno in dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.³²

89. Člen 17 Listine je pravilo, ki podeljuje pravice posameznikom.³³ Vendar lastninska pravica, določena s tem členom, prav tako ni absolutna, njeno izvajanje pa je lahko predmet omejitev, utemeljenih s cilji splošnega interesa, ki jim sledi Unija.³⁴

²⁹ Kot je potrjeno tudi v Priročniku Komisije o uveljavljanju Direktive o storitvah na str. 26: „merila, določena v členu 10(2), bi se morala uporabljati za sisteme dovoljenj, ki urejajo začetek opravljanja in opravljanje storitvenih dejavnosti *na vseh ravneh*“. Moj poudarek.

³⁰ Glej na primer sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42); z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 25), in z dne 4. maja 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, točka 155).

³¹ Glej sodbo z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, točka 45 in navedena sodna praksa); z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 28), in z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, točka 85).

³² Glej na primer sodbi z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, točke od 46 do 48), in z dne 20. decembra 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, točka 51).

³³ Glej na primer sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 68 in navedena sodna praksa).

³⁴ Glej zlasti sodbo z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točka 51 in navedena sodna praksa).

90. V skladu s členom 52(3) Listine je treba pri razlagi člena 17 kot minimalni prag varstva upoštevati sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), ki se nanaša na člen 1 Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP).³⁵

91. V tem smislu člen 1, drugi odstavek, Protokola št. 1 k EKČP državam omogoča, da izvajajo *nadzor nad uporabo premoženja* v skladu s splošnim interesom. To zlasti velja na stanovanjskem področju kot osrednji skrbi socialne in gospodarske politike. ESČP meni, da mora imeti zakonodajalec za izvajanje takšnih politik široko polje proste presoje tako glede ugotavljanja obstoja težave javnega pomena, zaradi katere so potrebni nadzorni ukrepi, kot glede izbire podrobnih pravil za izvajanje takih ukrepov. Vendar je treba s posegom doseči pravično ravnotežje med zahtevami splošnega interesa skupnosti in zahtevami po varstvu temeljnih pravic posameznika. Morebiten obstoj alternativnih rešitev sam po sebi še ne pomeni, da sporna zakonodaja ni upravičena. Kljub temu pa ta zakonodaja ne sme nalagati nesorazmernega in čezmernega bremena lastnikom tako, da bi bila diskrecijska pravica države presežena.³⁶

92. Poudaril bi rad tri točke, ki so po mojem mnenju bistvene za celotno analizo združljivosti, ki sledi, tako v smislu ugotovitve pomembnega razloga v javnem interesu kot (zlasti) v zvezi s preučitvijo sorazmernosti.

93. Prvič, čeprav se svoboda gospodarske pobude in lastninska pravica glede na strukturo zadev, predloženih Sodišču, ocenjujeta z vidika Direktive o storitvah, nobena od njiju ni absolutna. Daleč od tega: obe sta lahko omejeni. Zlasti navedena sodna praksa sodišča v Strasbourgu odraža veliko mero modrosti s tem, da se nacionalni ukrepi v zvezi z *nadzorom nad uporabo* premoženja (nepremičnin) obravnavajo posebej prizanesljivo. Drugače povedano, če nadzor nad uporabo ne pomeni tako stroge omejitve, da je dejansko enak razlastitvi ali prikritemu razvrednotenju premoženja, so dovoljene celo znatne omejitve teh pravic.

94. Drugič, to se odraža v intenzivnosti sodnega nadzora. Menim, da je mogoče v obeh fazah – pri ugotavljanju pomembnega razloga, ki se nanaša na javni interes, in zlasti sorazmernosti – predvideti več rešitev. Ni nujno, da bo edina sorazmerna rešitev tista, ki je za posameznega lastnika premoženja najmanj omejujoča; to je samo eden od dejavnikov, ki ga je treba upoštevati v tej zapleteni enačbi. Namesto ene rešitve si je mogoče zamisliti celo vrsto rešitev, ki bi prestale preizkus sorazmernosti: ne obstaja samo eden nujni izid, temveč bolj območje mogočih rešitev, na katerem je vrsta izidov, ki jih je mogoče šteti za sorazmerne.

95. Tretjič, dodatna stopnja kompleksnosti v smislu iskanja splošnega ravnovesja obstaja v primerih, ko svoboda gospodarske pobude zaradi socialnega ali skupnostnega interesa ni omejena za vse enako. Po tem scenariju je nekaterim posameznikom dovoljeno svobodno izvajati želeno gospodarsko pobudo, drugim pa ne. Pravice in interesi morebitnih ponudnikov določenih storitev se ne pretehtajo (in morebiti omejijo) le glede socialnih interesov skupnosti, temveč tudi horizontalno, v primerjavi

³⁵ Glej na primer sodbe z dne 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, točka 37); z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točka 49), in z dne 12. februarja 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, točka 57).

³⁶ Glej na primer sodbe ESČP z dne 19. decembra 1989, Mellacher in drugi proti Avstriji (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, točke 45, 48, 53 in 55), v zvezi z znižanjem najemnine iz socialnih razlogov, ki ga je lastnikom naložila država, zaradi česar so bili prikrajšani za del dohodka od premoženja; z dne 19. junija 2006, Hutten-Czapska proti Poljski (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, točke 167, 224 in 225), v kateri je bilo ugotovljeno, da je bilo najemodajalcu naloženo nesorazmerno breme z državnim sistemom nadzora nad najemninami, ki je zlasti namenjen boju proti pomanjkanju najemniških stanovanj po dostopni ceni na Poljskem; z dne 26. septembra 2006, Fleri Soler in Camilleri proti Malti (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, točke 60, 68 in 75), v zvezi z ukrepom države, s katerim je bila odrejena nadaljnja oddaja premoženja tožeče stranke v najem; z dne 12. junija 2012, Lindheim in drugi proti Norveški (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, točki 134 in 135), v kateri je bilo ugotovljeno, da je bilo najemodajalcu naloženo nesorazmerno socialno in finančno breme, ker so lahko najemniki namesto odkupa zahtevali podaljšanje osnovnih pogojev o najemu za nedoločen čas pod nespremenjenimi pogoji.

z istimi pravicami drugih posameznikov. Svoboda opravljanja storitev enega posameznika torej tekmuje z interesi drugih, ki bi radi opravljali popolnoma enako storitev. V svetu omejenih virov, zmogljivosti in dovoljenj je lahko cena za odobritev začetka opravljanja dejavnosti eni osebi pogosto odrek tega njenemu sosedu.

1. Pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes

96. Člen 9(1)(b) Direktive o storitvah zahteva, da je potreba po sistemu dovoljenj utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes. Člen 10(2)(b) zahteva, da so merila, na katerih temeljijo sistemi dovoljenj, utemeljena s takimi pomembnimi razlogi. Glede na to, da je v zvezi s tem v obeh določbah uporabljeno povsem enako besedilo, menim, da se lahko obstoj sprejemljivega javnega interesa oceni za oba namena skupaj: potrebo po vzpostavitvi sistema dovoljenj iz člena 9 in merila, ki jih ta vsebuje, iz člena 10.

97. Pritožniki menita, da ni pomembnih razlogov, povezanih z javnim interesom, s katerimi bi bilo mogoče upravičiti sporne določbe. Drugi udeleženci postopka pred Sodiščem so navedli več mogočih podlag za utemeljitev, in sicer boj proti pomanjkanju stanovanj; zagotavljanje zadostnega števila cenovno dostopnih stanovanj; politiko socialnih stanovanj; varstvo mestnega okolja; boj proti pritiskom na zemljišča na nepremičninskem trgu; varstvo potrošnikov, učinkovitost davčnih inšpekcij; pravično trgovino in varstvo prejemnikov storitev stanovanj.

98. Po mnenju mesta Pariz in francoske vlade je cilj spornih določb predvsem preprečevanje pomanjkanja stanovanj (in v zvezi s tem naraščanja cen) na nekaterih lokacijah (večinoma turističnih žariščih), do česar vsaj deloma prihaja zaradi dejstva, da lastniki svoje bivalne prostore večinoma raje dajejo v kratkoročni kot dolgoročni najem.³⁷

99. Ne da bi želel komentirati ali kakor koli razvrednotiti katerega od drugih ciljev, navedenih v tem postopku, brez zadržka sprejemam, da je boj proti strukturnemu pomanjkanju stanovanj na eni strani in varstvo mestnega okolja na drugi dejansko mogoče skupaj ali ločeno predložiti kot utemeljitev vzpostavitve sistema dovoljenj – v skladu s členom 9(1)(b) – ter njegove konkretne oblike in pogojev, ki jih vsebuje – v skladu s členom 10(2)(b).

100. Člen 4(8) Direktive o storitvah cilje varstva mestnega okolja in socialne politike izrecno priznava kot pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes. Ti cilji so izoblikovani tako široko, da vsekakor lahko obsegajo več konkretnih ciljev, ki spadajo v okvir tega člena.

101. Poleg tega je v uvodni izjavi 40 Direktive o storitvah navedeno, da je pojem „pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes“, razvilo Sodišče in da „se lahko razvija še naprej“. V zvezi s tem je Sodišče, pa čeprav v okviru prostega pretoka kapitala, sprejelo več mogočih razlogov za utemeljitev, ki so upoštevni v obravnavanih sporih. Zlasti je izrecno sprejelo razloge, povezane s stanovanjsko politiko, za boj proti pritiskom na zemljišča na nepremičninskem trgu.³⁸ Sodišče je sprejelo tudi zahteve v zvezi z zagotavljanjem zadostnega števila stanovanj za določene kategorije lokalnega prebivalstva ali manj

³⁷ Opozoriti je treba, da je francoska vlada na obravnavi nakazala, da je kratkoročna oddaja opremljenih stanovanj bistveno donosnejša od dolgoročne (glej opombo 7 zgoraj).

³⁸ Glej na primer sodbo z dne 23. septembra 2003, Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 39), v kateri je Sodišče zlasti razsodilo, da je spodbujanje razumne rabe zemljišč z bojem proti pritiskom na nepremičninskem trgu veljaven socialni cilj, in sodbo z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa), v kateri je Sodišče opozorilo, da se z nacionalnimi predpisi lahko omeji prosti pretok zaradi ciljev, ki so povezani z bojem proti pritiskom na zemljišča na nepremičninskem trgu ali z ohranitvijo stalnega prebivalstva na kmetijskem območju pri sledenju ciljem prostorskega načrtovanja.

premožne³⁹ in nacionalne določbe, namenjene ohranjanju kakovosti življenja v mestnem središču občine v interesu dobrega prostorskega načrtovanja.⁴⁰ Sodišče je tudi že upoštevalo „določen[e] posebnost[i], ki so značilne za razmere na nacionalnem trgu, obravnavane v sporu o glavni stvari, kot sta strukturna stanovanjska stiska in posebej velika gostota prebivalstva“.⁴¹

102. Ker je v sodni praksi Sodišča že dovolj podpore za sprejetje ciljev boja proti strukturnemu pomanjkanju stanovanj in varstva mestnega okolja, se ne bi smel zmanjšati pomen tega, da sta oba cilja utemeljena ne glede na obstoj take sodne prakse. Kot sem že navedel, kategorija „pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes“ – enako kot katera koli druga kategorija „legitimnih ciljev“ – ni statičen, izčrpen seznam. V okviru Direktive o storitvah je jasno, da člen 4(8) vsebuje samo ponazoritev, ki jo uvaja besedna zveza „vključno z“.

103. Skratka, boj proti pomanjkanju stanovanj in prizadevanje za zagotavljanje zadostnega števila cenovno dostopnih bivalnih prostorov (za dolgoročni najem, zlasti v velikih mestih) ter varstvo mestnega okolja so veljavne utemeljitve za vzpostavitev sistema dovoljenj, ki na splošno temelji na socialni politiki. Na take razloge se je mogoče sklicevati tudi pri utemeljevanju meril sistema dovoljenj.

104. Toda ker sta se francoska vlada in mesto Pariz tako pri potrebi po uvedbi sistema dovoljenj kot takega kot pri posameznih pogojih tega sistema, zlasti pri sporni zahtevi po nadomestitvi v mestu Pariz, sklicevala predvsem na cilj boja proti pomanjkanju stanovanj (za dolgoročni najem) na določenih območjih, se bom zdaj posvetil preučitvi sorazmernosti izbranih sredstev glede na ta posebni cilj.

2. Sorazmernost

105. V skladu s členom 9(1)(c) Direktive o storitvah je uvedba sistema dovoljenj zakonita, če zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit. V skladu s členom 10(2)(c) morajo biti pogoji ali merila za dodelitev dovoljenja sorazmerni s ciljem javnega pomena.

106. Pritožnici trdita, da sporni sistem dovoljenj ni ustrezen za uresničevanje cilja boja proti pomanjkanju stanovanj, ker lastnikov ne odvrne nujno od ponujanja njihovih bivalnih prostorov v kratkoročni najem. Pritožnici menita, da je zahteva po nadomestitvi v Parizu preveč omejevalna in otežuje ali celo onemogoča oddajo opremljenih bivalnih prostorov turistom. Razmislili naj bi lahko o manj omejevalnih pravnih mehanizmih, na primer o uvedbi davka. Mesto Pariz meni, da zastavljenega cilja ne bi bilo mogoče doseči z nobenim manj omejevalnim ukrepom, najsi bi bil to sistem prijav ali omejitev števila nočitev, za kolikor je opremljene bivalne prostore dovoljeno oddati v kratkoročni najem.

107. Vlade držav članic, ki so se opredelile glede sorazmernosti, menijo, da so obravnavane določbe ustrezne in sorazmerne.

108. Komisija meni, da predložitveno sodišče ni zagotovilo dovolj informacij, da bi se lahko ugotovilo, ali so sporni (nacionalni) predpisi sorazmerni. Vendar nekateri elementi kažejo, da bi bile te določbe dejansko lahko sorazmerne, na primer izvzetje glavnega prebivališča lastnikov iz mehanizma nadomestitve, izvajanje na ravni občine in možnost uvedbe začasnih dovoljenj.

³⁹ Glej na primer sodbo z dne 8. maja 2013, Libert in drugi (C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288, točke od 49 do 52).

⁴⁰ Glej sodbo Visser (točki 134 in 135).

⁴¹ Glej sodbo z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, točka 30), v zvezi z zahtevo po predhodnem dovoljenju za investiranje v nepremičninski projekt. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 15. oktobra 2009, Busley in Cibrian (C-35/08, EU:C:2009:625, točka 32).

109. Sorazmernost pomeni, da so sporni ukrepi ustrezni za zagotavljanje uresničevanja zastavljenega cilja, ne presegajo tega, kar je za uresničitev tega cilja potrebno, in da drugi manj omejevalni ukrepi ne omogočajo doseganja enakega rezultata.⁴²

110. Menim, da je uvedba sistema dovoljenj v skladu s členom 9(1) Direktive o storitvah sorazmerna, medtem ko je sorazmernost zahteve po nadomestitvi, ki je ključni pogoj za izdajo dovoljenja, glede na člen 10(2) nekoliko bolj vprašljiva.

a) Sorazmernost potrebe po dovoljenjih v skladu s členom 9(1)(c)

111. Prvič, kot je izrecno navedeno v členu 9(1)(c) Direktive o storitvah, je sistem dovoljenj običajno sorazmeren, če naknadni pregledi ne zadostujejo za uresničitev zastavljenega cilja.

112. Drugič, da bi bil sorazmeren, bi morala odločitev o tem, ali obstaja potreba po sistemu dovoljenj, temeljiti na konkretnih podatkih o stanovanjskem trgu v mestih, kjer je predvidena vzpostavitev takega sistema dovoljenj. Komisija je na obravnavi povedala, da bi morali nacionalni sistemi temeljiti na specifičnih dokazih v zvezi s položajem na stanovanjskem trgu. Strinjam se. Vendar – in s tem ne želim podcenjevati pomena teh dokazov za nacionalno ureditev – so taki dokazi bistveni na lokalni ravni, in sicer ravno zato, da se poišče sorazmerna rešitev glede na konkretne lokalne okoliščine.

113. Tretjič, sistemi dovoljenj morajo biti pravični in odprti za vse v smislu dostopa do trga oddaje stanovanj v kratkoročni najem. Kot se zahteva v členu 9(1)(a), sistemi dovoljenj ne smejo biti diskriminatorni. Diskriminacija na podlagi državljanstva⁴³ ni edina oblika diskriminacije, ki je izključena. To, da se Direktiva uporablja za povsem notranje položaje (v okviru poglavja III), kaže, da merilo nediskriminatornosti velja širše tudi za druge podlage, kot so podlage, navedene v členu 21(1) Listine.

114. V tem okviru ne vidim ničesar, kar bi lahko omajalo ugotovitev o potrebi po uvedbi sistema dovoljenj glede na navedeni cilj boja proti pomanjkanju stanovanj in ohranjanja trga stanovanj za dolgoročni najem.

115. Prvič, če je cilj ohraniti razpoložljivost nekaterih dobrin ali storitev na posebnem trgu (stanovanj za dolgoročni najem), naknadni pregledi, s katerimi bi se neizogibno ugotovilo, da so bile te dobrine ali storitve umaknjene s tega trga zaradi selitve na drugega, ki je očitno donosnejši (trg stanovanj za kratkoročni najem), nikakor ne bi bili učinkoviti. Če je torej cilj reguliranje trga ali preprečevanje umika z njega, so predhodna dovoljenja za umik neizogibna.

116. Drugič, čeprav morda ni soglasja o tem, kakšne sklepe je treba sprejeti na podlagi podatkov, ki sta jih zbrala francoska vlada in mesto Pariz, nihče ne zanika, da težava obstaja. Francoska republika je zasnovala rešitev te težave, v katero je v zvezi s potrebo, da se za lastnike premoženja uporablja sistem dovoljenj, vgrajena sorazmernost. Rešitev vsebuje več mehanizmov prožnosti. Natančneje, njeno ozemeljsko področje uporabe je omejeno na mesta z več kot 200.000 prebivalci,⁴⁴ dovoljenje za

⁴² Glej nedavno na primer sodbo z dne 7. novembra 2018, Komisija/Madžarska (C-171/17, EU:C:2018:881, točka 80).

⁴³ Torej med domačimi in tujimi ponudniki storitev. Glej zlasti sodbo z dne 20. februarja 2001, Analir in drugi (C-205/99, EU:C:2001:107, točka 25 in navedena sodna praksa).

⁴⁴ Člen L. 631-7, prvi odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika. Medtem ko je pridobitev dovoljenja v teh mestih obvezna, se zdi, da zakonodaja manjšim mestom ne prepoveduje sprejetja sistema dovoljenj, če to zahtevajo značilnosti njihovega stanovanjskega trga.

oddajanje glavnega bivališča v najem pa ni potrebno.⁴⁵ Poleg tega lahko mesta očitno vzpostavijo sistem začasnih dovoljenj, za katera nadomestitev ne sme biti pogoj in ki fizičnim osebam omogočajo, da bivalne prostore oddajajo v kratkoročni najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega bivališča.⁴⁶

117. Tretjič, nikakor se ni zatrjevalo, da se sistem dovoljenj uporablja samo za nekatere lastnike nepremičnin, s čimer bi bil sistem dovoljenj sam po sebi diskriminatoren. Sistem dovoljenj se uporablja za vse, ki želijo v Parizu bivalne prostore oddajati v kratkoročni najem.

118. Res je, da bi k uresničitvi cilja nacionalne zakonodaje poleg uvedbe sistema dovoljenj vsekakor lahko pripomogla tudi vrsta drugih ukrepov. Mesto, ki se sooča s pomanjkanjem stanovanj za dolgoročni najem zaradi oddaje opremljenih bivalnih prostorov v kratkoročni najem, bi se lahko odločilo, da lastnikom ali najemnikom naloži davek za stanovanjske prostore, ki se oddajajo za nekaj dni ali tednov; omejilo število nočitev na leto ali določilo največji delež bivalnih prostorov, ki jih je mogoče oddajati v kratkoročni najem, in tako dalje.

119. Vendar nisem prepričan, da bi bila katera koli od teh rešitev po definiciji učinkovitejša kot preprost sistem predhodnih dovoljenj. Kaj bi lahko bilo učinkovitejše od sistema dovoljenj, če je cilj res omejiti (ali preusmeriti) ponudbo in z odrekanjem dovoljenj za oddajo v kratkoročni najem ohraniti določeno kritično število stanovanj na trgu stanovanj za dolgoročni najem? (Predvidoma visoka) obdavčitev neželene storitve? Verjetno je, da bi se tudi tak davek takoj izpodbiral kot (nesorazmerna) omejitev. Poleg tega bi verjetno dodatno izkrivil druge trge, prvotne težave – takojšnjega pomanjkanja stanovanj za dolgoročni najem – pa preprosto ne bi rešil.

120. Skratka, sistemi dovoljenj so vsekakor sredstvo, ki je z Direktivo o storitvah dovoljeno.⁴⁷ V posebnih okoliščinah obravnavanih zadev ne vidim razloga, iz katerega sistem dovoljenj sam po sebi ne bi bil sorazmeren. Nazadnje, na splošno velja, da razen če razloga za uvedbo sistema dovoljenj preprosto ni mogoče razumno pojasniti ali če je ta očitno diskriminatoren, so taki sistemi, zlasti na posebnem področju socialnih odločitev, povezanih s stanovanjsko politiko, verjetno povsem v dovoljenem okviru sorazmernih izidov.⁴⁸

b) Sorazmernost zahteve za nadomestitev iz člena 10(2)

121. Uvodoma naj opozorim, da nacionalni predpisi o sistemih dovoljenj v strukturnem smislu velikim francoskim mestom omogočajo, da vzpostavijo sorazmerne sisteme dovoljenj. S tem, da „so pogoji za izdajo dovoljenj določeni z odloki občinskega sveta glede na cilje socialne raznolikosti, zlasti glede na značilnosti trgov stanovanjskih nepremičnin in potrebo po tem, da se ne povečuje pomanjkanje stanovanj“,⁴⁹ so poudarjena pooblastila lokalne ravni. Z zahtevo po upoštevanju posebnosti lokalnega stanovanjskega trga se verjetno zagotavlja, da je vsak sistem dovoljenj prilagojen lokalnim okoliščinam, da vsaj v teoriji ne bi presegel tega, kar je potrebno za boj proti pomanjkanju stanovanj.

122. Glede na navedeno je težko oceniti dejansko sorazmernost konkretnega spornega sistema dovoljenj, zlasti meril in pogojev, na katerih ta sistem temelji, v skladu s členom 10(2) Direktive o storitvah.

⁴⁵ Člen L. 631-7-1 A, peti odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika. Da je stanovanje opredeljeno kot stalno bivališče najemodajalca, mora v njem vsaj osem mesecev na leto prebivati najemodajalec, njegov zakonec ali vzdrževana oseba, razen v primeru poklicne obveznosti, višje sile ali iz zdravstvenih razlogov.

⁴⁶ Člen L. 631-7-1 A, prvi odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika.

⁴⁷ Glej primere, navedene v točki 68 teh sklepnih predlogov.

⁴⁸ Točke od 92 do 95 zgoraj.

⁴⁹ Člen L. 631-7-1, četrti odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika.

123. Predložitveno sodišče se v predložitveni odločbi osredotoča na nacionalne določbe, pri čemer občinsko raven izpušča iz pregleda. Poleg tega je celotna predložitvena odločba precej skopa glede informacij in ravni podrobnosti, ki jih zagotavlja. Sodišče nima na voljo veliko informacij o delovanju posebnih predpisov mesta Pariz. Zato je Sodišče preslabo obveščeno za odločanje o tem, ali so merila, določena v členu 10(2) Direktive o storitvah, izpolnjena.

124. Glede na delitev nalog med Sodiščem in nacionalnimi sodišči mora torej predvsem predložitveno sodišče oceniti združljivost pogojev za izdajo dovoljenj iz nacionalnega prava s členom 10(2) Direktive o storitvah.⁵⁰ Splošne smernice, ki jih lahko Sodišče zagotovi v pomoč predložitvenemu sodišču in ki temeljijo na dokumentih v zvezi s postopkom v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališčih, ki so bila predložena Sodišču,⁵¹ so nujno sorazmerne z ravno informacij, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče.

125. Med pogoji in merili v sistemu dovoljenj, ki so potencialno upoštevni, je bil iz občinskih predpisov mesta Pariz razmeroma jasno izpostavljen eden: zahteva po nadomestitvi. Združljivost te zahteve, kot jo na poseben način izvaja mesto Pariz, z Direktivo o storitvah bo moralo oceniti predložitveno sodišče. Na podlagi trditev, predloženih Sodišču, se zdi, da bi bilo treba posebno pozornost nameniti združljivosti zahteve po nadomestitvi s členom 10(2)(c) (sorazmernost), pa tudi s členom 10(2)(a) (prepoved diskriminacije).

126. Iz pisnih stališč pritožnic in mesta Pariz ter razprave na obravnavi izhaja, da je v Parizu nadomestitev *obvezna* za pridobitev dovoljenja za oddajo opremljenih bivalnih prostorov v kratkoročni najem. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali mora v praksi oseba, ki želi svoje opremljeno stanovanje oddati v kratkoročni najem, na primer Američanu v Parizu, kupiti poslovni prostor (ne kjer koli v Parizu, temveč v istem okrožju ali celo četrti), ki je enako velik kot stanovanje (ali na nekaterih območjih, kjer je problematika stanovanj še posebej pereča, celo dvakrat večji), in ga spremeniti v bivalni prostor.

127. Na prvi pogled je način, kako je urejena ta obvezna nadomestitev, zelo učinkovit za uresničevanje zastavljenega cilja: ohranjanje približno enake količine stanovanjskih površin na trgu stanovanj za dolgoročni najem. Vendar je morda tako učinkovit, da lahko nekako povsem izniči namen vložitve zahteve za izdajo dovoljenja. Če mora lastnik stanovanje, ki ga želi umakniti s trga stanovanj za dolgoročni najem, nadomestiti z enako ali očitno še večjo kvadraturo, ki bo na tem trgu na voljo, zakaj bi se sploh ukvarjal z umikom prvega stanovanja s tega trga? Ali je tak pogoj lahko sorazmeren?

128. Kot je na obravnavi navedlo mesto Pariz, lastniku več nepremičnin ali investitorju ne bi smelo biti pretežko izpolniti zahteve po nadomestitvi. V zvezi z njimi je torej verjetno, da sistem dovoljenj mesta Pariz zaradi te zahteve ni nesorazmeren.

129. Vendar se ob tej ugotovitvi postavlja drugo vprašanje: ali je zahteva po nadomestitvi, ki jo je določilo mesto Pariz, sorazmerna tudi glede „nepoklicnih lastnikov“, običajno fizičnih oseb, ki imajo v lasti samo eno dodatno stanovanje, in njihovih pogojev za dostop do trga oddajanja opremljenih bivalnih prostorov v kratkoročni najem?

130. Na misel mi pride primer nepoklicnega najemodajalca, ki je lastnik 20 kvadratnih metrov velike garsonjere v središču Pariza, ki ni njegovo glavno bivališče, saj ta posameznik prebiva na obrobju mesta. Ker sistem dovoljenj in njegov ključni pogoj nadomestitve veljata za vse lastnike, morajo tudi taki najemodajalci kupiti enako velik ali dvakrat večji poslovni prostor v isti četrti in ga spremeniti v bivalne prostore (za dolgoročni najem), da bi lahko malo garsonjero oddajali na trgu, ki so ga izbrali. Je ta zahteva sorazmerna tudi za take lastnike nepremičnin?

⁵⁰ Glej na primer sodbo z dne 4. julija 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, točke od 66 do 82).

⁵¹ Glej na primer sodbo z dne 26. septembra 2018, Van Gennip in drugi (C-137/17, EU:C:2018:771, točke od 79 do 81 in navedena sodna praksa).

131. Zadnje vprašanje odstira resnično težavo, za katero se zdi, da izhaja iz pogojev v okviru sistema dovoljenj. To težavo je mogoče izraziti bodisi v smislu sorazmernosti zahteve po nadomestitvi za nekatere socialne skupine (iz člena 102)(c)) bodisi kot vprašanje diskriminacije (iz člena 10(2)(a)). Kot sem že zgoraj nakazal,⁵² ni razloga, da bi se prepoved diskriminacije iz člena 10(2)(a) razlagala tako, da vključuje samo diskriminacijo na podlagi državljanstva ponudnika storitev. Vključuje lahko tudi diskriminacijo na drugih podlagah, zlasti tistih, ki so že našteje v členu 21(1) Listine. Premoženje je ena od naštetih podlag.

132. Vse to, vključno z dejanskim uveljavljanjem zahteve po nadomestitvi, mora preveriti predložitveno sodišče. Vendar menim, da bi bilo dokaj težko razložiti, zakaj bi bil dostop do očitno precej donosnega trga za določeno vrsto storitve dejansko pridržan samo za premožnejše, ki lahko zadostijo zahtevi po nadomestitvi in ki so običajno pravne osebe ali investitorji, kot navaja mesto Pariz. Če to ni bil dejanski namen pri oblikovanju teh pravil,⁵³ zakaj bi bil dejanski dostop do opravljanja teh dejavnosti⁵⁴ pridržan za tiste, ki, če povem s prispodobno, že igrajo Monopoly (v naravni velikosti)?

133. Vse te elemente mora v okviru člena 10(2) Direktive o storitvah nazadnje obravnavati predložitveno sodišče. Vendar želim na koncu tega podrazdelka dodati še splošno ugotovitev. Medtem ko sta pritožnici na obravnavi trdili, da je zahteva po nadomestitvi morda zastarela in neprimerna za digitalno gospodarstvo, se sam s tem ne strinjam. Zahteva po nadomestitvi bi bila na splošno in sama zase lahko način za odpravljanje težave s pomanjkanjem stanovanj. Ni nujno, da ta zahteva sama po sebi ni združljiva s členom 10(2)(c) Direktive o storitvah.

134. Zamisliti si je mogoče več scenarijev, po katerih bi bila taka zahteva v okviru občine lahko sorazmerna, zlasti če bi se določila nekatera izvzeta v zvezi z njo, na primer omejitve zahteve po nadomestitvi na prostore, večje od določene površine; ali omejitve zahteve na lastnike z več bivalnimi prostori; ali izdajo začasnih dovoljenj, za katere se nadomestitev ne uporablja in ki bi jih redno pregledovali in morebiti prerazporejali.

135. Nazadnje bi bilo treba tu uporabiti tudi splošno logiko območja sorazmernih izidov,⁵⁵ zlasti v fazi ocenjevanja sorazmernosti posameznih pogojev. Če ni omogočeno zadostno polje proste presoje za lokalno prilagojene izbire, bi bilo vsak pogoj nazadnje mogoče izpodbijati, ker bo neizbežno oviral nekoga. Bistveni so splošna socialna pravičnost, sprejetje nediskriminatornih ukrepov, določenih na podlagi dokazov, ter pregleden zakonodajni postopek in postopek odločanja, ki se izvaja v zadevni skupnosti.

136. V takem okviru lokalna raznolikost v zvezi s posebnimi pogoji za dovoljenje ni samo dopustna, temveč celo zaželeno. Če se sprejme, da se lahko na lokalni ravni sprejemajo pravila in konkretizirajo pogoji za sisteme dovoljenj,⁵⁶ bo sorazmernost takih pravil verjetno odvisna od upoštevanja lokalnih okoliščin in posebnosti. Vsekakor drži, da bodo zaradi takih lokalnih razlik znotraj države članice nastale razlike v smislu dostopa in lokalno veljavnih ureditev, s čimer v zvezi je zlasti Komisija na obravnavi pokazala določeno intelektualno nelagodje.⁵⁷ Vendar je to cena, ki jo je treba plačati za to, da imamo Unijo, ki spoštuje regionalno in lokalno samoupravo v državah članicah v skladu s členom 4(2) PEU.

⁵² Točka 113 teh sklepnih predlogov.

⁵³ V primeru takega neverjetnega scenarija bi, čeprav bi se lahko nekoliko cinično ugotovilo, da je tak pogoj dejansko sorazmeren s tem *posebnim* ciljem, ta trditev verjetno sprožila plaz nadaljnjih vprašanj.

⁵⁴ Doda se lahko: če narava storitve, za katero se izdaja dovoljenje, ne vsebuje razumnih zahtev glede kapitala ali premoženja. Seveda obstajajo druge vrste storitvenih dejavnosti, za katere bi bile zahteve v zvezi s kapitalom ali premoženjem povsem ustrezne.

⁵⁵ Točke od 92 do 95 zgoraj.

⁵⁶ Glej člen 10(2) v povezavi s členom 10(7).

⁵⁷ Čeprav ni bilo povsem jasno, ali vidi težave s sorazmernostjo ali z jasnostjo in nedvoumnostjo take lokalne zakonodaje.

3. Skladnost z drugimi merili iz člena 10(2) Direktive o storitvah

137. Predložitveno sodišče s petim in šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali sta nacionalni določbi v zvezi s spornimi sistemi dovoljenj v skladu s *posebnimi* obveznostmi iz člena 10(2) Direktive o storitvah.

138. Natančneje, s petim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali pojem ponavljajoče kratkoročne oddaje opremljenega bivalnega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega bivališča,⁵⁸ temelji na jasnih, nedvoumnih in objektivnih merilih (člen 10(2)(d) in (e) Direktive o storitvah). Šesto vprašanje razumem tako, da želi predložitveno sodišče poleg vidika sorazmernosti, ki sem ga že obravnaval, z njim ugotoviti, ali nacionalna določba, s katero je občinskim svetom podeljena pristojnost za določitev konkretnih pogojev za izdajo dovoljenja,⁵⁹ temelji na merilih, ki so jasna, nedvoumna, objektivna, objavljena vnaprej, pregledna in dostopna (člen 10(2) od (d) do (g) Direktive o storitvah).

139. Pritožnici trdita, da so izrazi, uporabljeni v sporni zakonodaji, premalo natančni, na primer pojma „kratkoročna“ in „prehodne stranke, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega bivališča“. Poleg tega naj pogoji za pridobitev dovoljenja ne bi bili dovolj jasni. Sporna zakonodaja naj bi s sklicevanjem na cilj socialne raznolikosti ali na potrebo po preprečevanju še večjega pomanjkanja stanovanj občinam omogočala, da po prostem preudarku določijo pogoje, pod katerimi bodo izdajale dovoljenja. Pritožnici trdita tudi, da so v praksi odločitve občinskega sveta težko dostopne, čeprav so objavljene v mestni hiši in na spletnem mestu. Prva možnost naj bi pomenila, da je treba iti v mestno hišo, druga pa naj ne bi zadostovala, ker se spletno mestno ne posodablja redno in ni prijazno do uporabnika.

140. Mesto Pariz in francoska vlada menita, da so pogoji objektivni, znani vnaprej in v celoti dostopni na različne načine. Francoska vlada zlasti napotuje na dejstvo, da je bil v času upoštevnega dejanskega stanja pojem „prehodne stranke, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega bivališča“, v členu D. 324-1 code du tourisme (zakonik o turizmu) opredeljen kot stranke, ki bivalni prostor najamejo za en dan, en teden ali en mesec.

141. Komisija meni, da pojmi, uporabljeni v francoski zakonodaji, niso dovolj natančni in pregledni glede na zapleten upravni postopek, ki je v njej določen.

142. Če so informacije in podrobnosti, ki jih je predložitveno sodišče zagotovilo v zvezi z vprašanji, ki sem jih v teh sklepnih predlogih obravnaval prej, skope, moram priznati, da v zvezi s tema konkretnima vprašanjema predložitvenega sodišča v predložitveni odločbi ni praktično ničesar, na kar bi se oprl. Iz trditev različnih strank v tem postopku, ki so izrazile stališča o teh vprašanjih, je razvidno tudi, da se ne strinjajo glede tega, katera pravila (nacionalna ali občinska) so upoštevana pri presoji skladnosti s posebnimi obveznostmi, določenimi v členu 10(2) od (d) do (g) Direktive o storitvah. Medtem ko se nekatere ukvarjajo z zatrjevano nejasnostjo pojmov v nacionalni zakonodaji, druge razpravljajo o načinu objavljanja lokalnih sklepov.

143. V teh okoliščinah lahko podam samo nekaj razmeroma nedoločnih in abstraktnih pripomb. Pojem *jasnosti* iz člena 10(2) si razlagam tako, da se nanaša na potrebo po oblikovanju meril, ki so vsem jasno razumljiva, ker ne vsebujejo dvoumnega izražanja. Namen *objektivnih* meril je zagotoviti, da se vsi subjekti obravnavajo pravično in nepristransko ter da se zahtevki ocenjujejo na podlagi njihovih značilnosti. *Preglednost*, *dostopnost* in *javnost* zagotavljajo, da je sistem dovoljenj razumljiv za vse morebitne prosilce in da so različni koraki v postopku znani vnaprej.⁶⁰

⁵⁸ Člen L. 631-7-1, šesti odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika.

⁵⁹ Člen L. 631-7-1, četrti odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika.

⁶⁰ Glej v tem smislu tudi Priročnik Evropske komisije o uveljavljanju Direktive o storitvah, str. 25.

144. Člen L. 631-7-1, šesti odstavek, gradbenega in stanovanjskega zakonika res vsebuje nekoliko nejasne pojme („ponavljajoča“ „kratkoročna“ oddaja opremljenega bivalnega prostora v najem „prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega bivališča“). Vendar je to povsem razumljivo glede na to, da naj bi občinskim svetom pustili polje proste presoje, da dalje določijo pomen teh pojmov.

145. Menim, da se Sodišče ne bi smelo spuščati v abstraktne eseje o tem, kaj bi lahko razumno zajemal pojem „kratkoročen“, ⁶¹ ki je ključen za zadeve v zvezi s *kratkoročno* oddajo opremljenih bivalnih prostorov. Nakazati je mogoče le, da če obdobje nekaj dni ali nekaj tednov očitno spada v običajni pomen besede „kratkoročen“, to verjetno ne velja za obdobja, ki trajajo več kot nekaj mesecev, niti, *a fortiori*, celo leto. Daljše je obdobje, manj ustrezen je domnevno sistem dovoljenj. Po prekoračitvi določenega obdobja je vprašljivo, ali bi bil ta sistem še ustrezen za uresničevanje cilja boja proti pomanjkanju stanovanj za *dolgoročni* najem. Vendar je v okviru razumnega in s tem sorazmernega seveda dopustnih več (različnih) rešitev.

146. Nazadnje, v zvezi z dostopnostjo in javnostjo ne razumem, zakaj objava občinskih predpisov v mestni hiši in na spletnem mestu mesta Pariz ne bi zadostovala, kot trdita pritožnici. Sodišče razen te splošne trditve ne more prevzeti vloge nadomestnega spletnega skrbnika (ali *arbiter webelegantiae*) za spletno mesto mesta Pariz tako, da se spusti v razpravo o tem, ali je ta vmesnik dovolj posodobljen in dostopen vsem, zlasti možnim prosilcem za dovoljenje.

V. Predlog

147. Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), odgovori:

- Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu se uporablja za nacionalne in občinske določbe, ki urejajo dostop do storitve ponavljajoče in kratkoročne, tudi nepoklicne oddaje v najem za plačilo bivalnega prostora prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča;
- če se s takimi nacionalnimi in občinskimi določbami uvede postopek za pridobitev odločbe, ki dovoljuje začetek opravljanja takih storitev, te določbe pomenijo sistem dovoljenj v skladu s členi od 9 do 13 Direktive o storitvah;
- člen 9(1)(b) Direktive 2006/123 je treba razlagati tako, da je cilj, ki se nanaša na odpravo pomanjkanja stanovanj, namenjenih za oddajo v dolgoročni najem, pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes, s katerim je mogoče utemeljiti nacionalni ukrep, ki na nekaterih geografskih področjih ponavljajočo kratkoročno oddajo bivalnega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča, pogojuje z izdajo dovoljenja;
- Direktivo 2006/123 je treba razlagati tako, da dovoljuje nacionalne in občinske določbe, v skladu s katerimi je za ponavljajočo in kratkoročno oddajo opremljenega bivalnega prostora v najem prehodnim strankam, ki na tem naslovu ne prijavijo stalnega prebivališča, potrebno dovoljenje, če so te določbe v skladu z zahtevami iz člena 10(2) Direktive 2006/123, zlasti s pogojema sorazmernosti in nediskriminatornosti, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

⁶¹ Pritožnici sta na obravnavi navedli, da so francoska mesta pojem „kratkoročen“ opredelila na različne načine, ki kot kaže segajo od treh ali osmih zaporednih mesecev do skoraj enega leta.