



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MICHAL BOBEK  
föredraget den 2 april 2020<sup>1</sup>

**Förenade målen C-724/18 och C-727/18**

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

**mot**

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

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Etableringsfrihet – Direktiv 2006/123/EG – Tillämpningsområde – Uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där – Nationell lagstiftning och kommunala föreskrifter enligt vilka förhandstillstånd och kompensationsåtgärder krävs för uthyrning – Motivering – Målet att säkerställa ett tillräckligt utbud av långsiktiga hyresbostäder till överkomliga priser – Proportionalitet”

## I. Inledning

1. Cali Apartments och HX (nedan kallade klagandena) har ålagts böter för att de utan tillstånd har hyrt ut sina respektive enrumslägenheter i Paris, Frankrike. Enligt fransk rätt krävs det tillstånd för uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där. Klagandena har angripit detta tillståndskrav vid nationell domstol och gjort gällande att det är oförenligt med deras rätt att tillhandahålla tjänster enligt unionsrätten.

2. I dessa mål har domstolen återigen ombetts att ta ställning till i vilken utsträckning unionslagstiftningen om tjänster ska tillämpas på olika verksamheter i den *peer-to-peer*-baserade ekonomi som bedrivs via digitala plattformar. Till skillnad från de tidigare mål som huvudsakligen fokuserade på arten av de verksamheter som erbjöds i föregående led av själva plattformarna,<sup>2</sup> avser emellertid förevarande mål de sociala och samhällseliga effekterna av sådana tjänster i efterföljande led på deras respektive ”marknader”, såsom bostadsmarknaden i Paris.

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

<sup>2</sup> Se, särskilt, dom av den 19 december 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), rörande Airbnb, samt dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), och dom av den 10 april 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), rörande Uber.

3. Förevarande mål väcker tre vittomfattande principfrågor. De två första frågorna är enligt min mening inte alltför svåra att besvara: Ska nationell lagstiftning, som för uthyrning av en möblerad bostadslägenhet för kortare vistelser uppställer krav på tillstånd utfärdat av den berörda borgmästaren, anses omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden<sup>3</sup> (nedan kallat tjänstedirektivet)? Om så är fallet, kan införandet av ett tillståndsförfarande för sådana typer av tjänster vara motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset, särskilt att säkerställa utbudet av långsiktiga bostäder till överkomliga priser och skyddet av stadsmiljön?

4. Det jakande svar som jag föreslår att domstolen ska ge på båda dessa frågor öppnar dock för den hänskjutande domstolens riktigt kniviga tredje fråga: Vilka kriterier eller åtgärder skulle stå i proportion till de eftersträlvade målen av allmänintresse? Vad beträffar Paris stad kommunala föreskrifter, i vilken mån kan beviljandet av ett sådant tillstånd villkoras av ett krav på att lokaler som har en annan användning än för bostadsändamål samtidigt ska omvandlas till bostäder som kompensation?

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

5. Skäl 9 i tjänstedirektivet har följande lydelse:

”Detta direktiv är endast tillämpligt på krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet. Det är därför inte tillämpligt på krav som t.ex. vägtrafikbestämmelser, bestämmelser om markanläggning eller markanvändning, fysisk planering, byggstandarder eller administrativa sanktioner för åsidosättande av sådana bestämmelser vilka inte särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten men som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.”

6. I skäl 27 anges följande:

”Detta direktiv bör inte omfatta sådana sociala tjänster som rör boende ... Dessa tjänster är nödvändiga för att garantera den grundläggande rätten till mänsklig värdighet och integritet och är ett uttryck för principerna om social sammanhållning och solidaritet och bör inte påverkas av detta direktiv.”

7. I artikel 2 fastställs tjänstedirektivets tillämpningsområde. I artikeln föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

a) Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

...

j) Sociala tjänster som rör subventionerat boende, barnomsorg och stöd till permanent eller tillfälligt behövande familjer och enskilda, som tillhandahålls av staten, tjänsteleverantörer på uppdrag av staten eller av staten erkända välgörenhetsorganisationer.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 (EUT L 376, 2006, s. 36).

...”

8. I artikel 4 definieras flera begrepp som används i tjänstedirektivet, särskilt följande:

”I detta direktiv används följande definitioner:

1. *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 50 i fördraget.
2. *tjänsteleverantör*: en fysisk person som är medborgare i en medlemsstat eller en juridisk person enligt artikel 48 i fördraget och som är etablerad i en medlemsstat och som erbjuder eller tillhandahåller en tjänst.

...

6. *tillståndsförfarande*: förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.
7. *krav*: skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende; regler som fastställts i kollektivavtal som arbetsmarknadens parter förhandlat fram skall inte uppfattas som krav i den mening som avses i detta direktiv.
8. *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa, folkhälsa, bibehållen ekonomisk jämvikt i det sociala trygghetssystemet, konsumentskydd och skydd av såväl tjänstemottagare som arbetstagare, rättvisa handelstransaktioner, kamp mot bedrägerier, skydd av miljö och stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet, socialpolitiska och kulturpolitiska mål.

...”

9. I artikel 9, som inleder kapitel III i tjänstedirektivet, vilket avser etableringsfrihet för tjänsteleverantörer, föreskrivs följande bestämmelser om tillståndsförfaranden:

”1. Medlemsstaterna får endast kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet om följande villkor är uppfyllda:

- a) Tillståndsförfarandet diskriminerar inte tjänsteleverantören i fråga.
- b) Behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- c) Det eftersträvade målet kan inte uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan.

...”

10. I artikel 10 i tjänstedirektivet anges villkoren för tillståndsgivning, enligt följande:

”1. Tillståndsförfaranden skall grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.

2. De kriterier som avses i punkt 1 skall vara

- a) icke-diskriminerande,
- b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset,
- d) tydliga och entydiga,
- e) objektiva,
- f) offentliggjorda i förväg,
- g) öppna för insyn och tillgängliga.

...

7. Denna artikel skall inte påverka behörighetsfördelningen mellan de myndigheter i medlemsstaterna som på lokal eller regional nivå utfärdar sådana tillstånd.”

11. Artikel 11 i tjänstedirektivet avser ett tillstånd varaktighet, och har följande lydelse:

”1. Det tillstånd som tjänsteleverantören beviljas får inte vara tidsbegränsat, utom då

- a) tillståndet förnyas automatiskt eller omfattas endast av villkoret att kraven skall vara fortsatt uppfyllda,
- b) antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset,  
eller
- c) en begränsad varaktighet är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset.

...”

12. Artikel 12 i tjänstedirektivet avser urval mellan flera sökande om antalet tillstånd för en viss verksamhet är begränsat. I artikel 13 föreskrivs bestämmelser om tillståndsförfaranden. I artiklarna 14 och 15 i tjänstedirektivet anges de otillåtna kraven respektive de krav som ska utvärderas.

## **B. Fransk rätt**

### *1. Lagen om turism*

13. I artikel L. 324-1-1 i Code du tourisme (lagen om turism) föreskrivs följande:

”Den som hyr ut en möblerad lägenhet till turister, oavsett om denna klassificeras som sådan eller ej enligt denna lag, är skyldig att på förhand anmäla detta till borgmästaren i den kommun där den möblerade lägenheten är belägen.”

### *2. Lagen om byggande och boende*

14. I artikel L. 631-7 i Code de la construction et de l’habitation (lagen om byggande och boende) föreskrivs att det i kommuner med fler än 200 000 invånare krävs förhandstillstånd vid ändring av en bostadslägenhets användning, på de villkor som anges i artikel L. 631-7-1 i nämnda lag.

15. Genom loi no 2014–366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (lag nr 2014–366 av den 24 mars 2014 om tillgång till bostäder och en förnyad stadsplanering) infördes ett sista och sjätte stycke i artikel L. 631–7 i lagen om byggande och boende. I den bestämmelsen föreskrivs att ”den omständigheten att en möblerad bostadslägenhet hyrs ut, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där utgör en ändring av dess användning i lagens mening”.

16. I artikel L. 631–7-1 i lagen om byggande och boende fastställs följande förfarande för erhållande av tillstånd enligt artikel L. 631-7:

”Förhandstillstånd att ändra användningen utfärdas av borgmästaren i den kommun där fastigheten är belägen ... Förhandstillståndet får villkoras av att en lokal som har en annan användning än för bostadsändamål samtidigt omvandlas till bostadslägenhet som kompensation.

Tillståndet att ändra användningen är personligt. Tillståndet upphör att gälla vid den tidpunkt då innehavaren av tillståndet, oavsett anledning, permanent upphör med sin yrkesmässiga verksamhet. För det fall tillståndet villkorats av en kompensation ska det dock vara knutet till lägenheten, och inte vara personligt. Den lokal som erbjuds som kompensation ska anges i det beviljade tillståndet som publiceras i fastighetsboken eller skrivs in i fastighetsregistret.

...

Kommunfullmäktiges beslut ska vid tillämpningen av artikel L. 631-7 ange villkoren för utfärdande av tillstånd och för fastställande av kompensationsåtgärder på stadsdelsnivå, och i förekommande fall, per arrondissement (distrikt), med beaktande av målen om social mångfald, särskilt med hänsyn till bostadsmarknadernas särdrag och behovet av att inte förvärra bostadsbristen. ...”

17. Kommunfullmäktige får även genom beslut, i enlighet med artikel 631-7-1 A i samma lag, inrätta ett förfarande för beviljande av tillfälliga tillstånd vid ändring av användning, vilket gör det möjligt för en fysisk person att under en kortare period hyra ut bostadslägenheter till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där. Fullmäktigebeslutet anger villkoren för borgmästarens utfärdande av ett sådant tillfälligt tillstånd i kommunen där fastigheten är belägen. Fullmäktigebeslutet fastställer även villkoren för det tillfälliga tillståndet, vilka kan avse hyresavtalens längd, lägenhetens fysiska egenskaper samt dess belägenhet, särskilt i förhållande till bostadsmarknadernas särdrag och behovet av att inte förvärra bostadsbristen. Nämnda villkor kan anpassas beroende på antalet tillstånd som beviljas en och samma ägare.

18. I artikel L. 631-7-1-A i lagen om byggande och boende anges att det inte behövs något tillstånd för ändring av användning när lägenheten är uthyrarens permanentbostad i den mening som avses i artikel 2 i lag av den 6 juli 1989, det vill säga när bostaden är bebodd åtminstone åtta månader per år, antingen av uthyraren, dennes make/maka eller en person som hör till hushållet, med undantag för yrkesmässiga förpliktelser, hälsoskäl eller force majeure.

19. I artikel L. 651-2 i lagen om byggande och boende fastställs de sanktioner och åtgärder som är tillämpliga om inte dessa bestämmelser följs. Artikeln har följande lydelse:

”Den som bryter mot bestämmelserna i artikel L. 631-7 eller inte efterkommer villkoren och kraven enligt nämnda artikel ska dömas till böter om 25 000 euro.”

### *3. Paris stads kommunala förordning om villkoren för utfärdande av tillstånd och för fastställande av kompensationsåtgärder*

20. I artikel 2 i Règlement municipal de la Ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d’usage de locaux d’habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre IV du Code de la construction et de l’habitation (Paris stads kommunala förordning om villkoren för utfärdande av tillstånd och för fastställande av kompensationsåtgärder) föreskrivs följande:

”I – Kompensationen består i att en lokal som har en annan användning än för bostadsändamål den 1 januari 1970, eller i fråga om vilken bygglov har beviljats för att ändra den avsedda användningen efter den 1 januari 1970, och som inte tidigare har använts som kompensation omvandlas till bostad.

Den lokal som erbjuds som kompensation måste uppfylla följande kumulativa villkor:

- a) Bestå av bostadsenheter och ha en standard och en yta som motsvarar den lägenhet som är föremål för ändringen av användningen, varvid de enskilda fallen ska bedömas på grundval av lokalens lämplighet för bostadsändamål. Den lokal som erbjuds som kompensation måste uppfylla de krav som föreskrivs i dekretet av den 30 januari 2002 om vad som utmärker anständiga bostäder.
- b) Vara belägen i samma arrondissement (distrikt) som den bostadslägenhet som är föremål för ändringen av användningen.

Ytan ska beräknas i enlighet med artikel R 111-2 i lagen om byggande och boende.

II – I de områden som omfattas av den förstärkta kompensation som anges i bilaga 1 ska, genom undantag från punkt I a, den lokal som erbjuds som kompensation ha en dubbelt så stor yta som den lägenhet som är föremål för ändringen av användningen, såvida inte denna lokal omvandlas till en subventionerad hyresbostad som omfattas av ett avtal som ingåtts enligt artikel 351-2 i lagen om byggande och boende för en period på minst 20 år.

Genom undantag från punkt I b får en subventionerad hyresbostad som kompenserar för en omvandlad lägenhet i det område som omfattas av förstärkt kompensation vara belägen var som helst i dessa områden. Om den omvandlade lägenheten är belägen i 1:a, 2:a, 4:e, 5:e, 6:e, 7:e, 8:e eller 9:e arrondissementet, där bostadsbristen är särskilt allvarlig i jämförelse med verksamhetsnivån, får dock högst 50 procent av den omvandlade ytan kompenseras utanför det arrondissement där omvandlingen ska äga rum.

Dessa arrondissement kännetecknas av att förhållandet mellan antalet anställningar och antalet arbetande invånare, enligt mätningar av INSEE [franska nationella byrån för statistik och ekonomiska studier], är högre än genomsnittet i Paris.

När alla de enheter som erbjuds som kompensation får vara belägna utanför det arrondissement där omvandlingen ska äga rum, måste antalet bostadsenheter som erbjuds som kompensation åtminstone vara detsamma som antalet bostadsenheter som har tagits bort.

Om lägenheter omvandlas och kompenseras av en och samma ägare inom en enda fastighet, i samband med en rationalisering av boytan i denna fastighet, ska den minsta yta som krävs, för kompensationssyfte, vara ytan i de omvandlade lägenheterna.”

### III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

21. Klagandena äger var sin enrumslägenhet i Paris.

22. År 2015 genomförde kommunförvaltningen i Paris stads en undersökning för att avgöra huruvida klagandena hyrde ut sina enrummare som möblerade bostadslägenheter för kortare perioder på plattformen Airbnb utan något tillstånd för detta. Till följd av denna undersökning inledde Procureur de la République (allmänna åklagaren) ett interimistiskt förfarande mot klagandena. Tribunal de grande instance de Paris (Förstainstansdomstolen i Paris, Frankrike) dömde klagandena till böter och ålade dem att ändra egendomens användning tillbaka till bostadsändamål. Paris stad intervenerade i målet.

23. Efter överklagande fastställde Cour d'appel (Appellationsdomstolen i Paris, Frankrike), genom två domar av den 19 maj 2017 och den 15 juni 2017 beträffande var och en av klagandena, att de aktuella enrumslägenheterna, vilka hyrdes ut genom plattformen Airbnb, hade hyrts ut utan förhandstillstånd från Paris borgmästare under kortare perioder till tillfälliga kunder, vilket strider mot bestämmelserna i artikel L. 631-7 i lagen om byggande och boende. Appellationsdomstolen förpliktade klagandena, Cali Apartments och HX, att betala böter på 15 000 euro respektive 25 000 euro. Bötesintäkterna skulle betalas till Paris stad.

24. Klagandena ingav överklaganden avseende rättsfrågor till Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), som är den hänskjutande domstolen. Enligt klagandena strider de domar som meddelades i andra instans mot principen om unionsrättens företräde, eftersom Appellationsdomstolen inte hade slagit fast att tvingande hänsyn till allmänintresset kunde motivera den inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster som den aktuella lagstiftningen innebär. Appellationsdomstolen slog inte heller fast att det mål som eftersträvas med denna lagstiftning inte kunde uppnås med en mindre begränsande åtgärd, vilket krävs enligt artikel 9 b och c i tjänstedirektivet.

25. Det är mot denna faktiska och rättsliga bakgrund som den hänskjutande domstolen har ställt följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Mot bakgrund av det syfte och det tillämpningsområde som anges i artiklarna 1 och 2 i [tjänstedirektivet] och med särskild hänsyn till begreppen tjänsteleverantörer och tjänster, omfattar direktivet uthyrning, även icke-yrkesmässig, av en möblerad bostadslägenhet som inte är uthyrarens permanentbostad, mot ersättning, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där?
- 2) Om föregående fråga ska besvaras jakande: utgör en sådan nationell lagstiftning som den i artikel L. 631-7 i [lagen om byggande och boende] ett tillståndsförfarande för nämnda verksamhet i den mening som avses i artiklarna 9–13 i [tjänstedirektivet], eller endast ett krav som omfattas av bestämmelserna i artiklarna 14 och 15 i nämnda direktiv?

För det fall artiklarna 9–13 i [tjänstedirektivet] är tillämpliga:

- 3) Ska artikel 9 b i direktivet tolkas så, att målet att åtgärda bristen på hyresbostäder utgör en tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera en nationell åtgärd med innebörden att tillståndsplikt gäller, i vissa geografiska områden, vid uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där?
- 4) Om så är fallet, ska en sådan åtgärd anses proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet?
- 5) Utgör artikel 10.2 d och e i direktivet hinder mot en nationell åtgärd om tillståndsplikt vid uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, 'vid upprepade tillfällen' och för 'kortare perioder', till 'tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där'?
- 6) Utgör artikel 10.2 d–g i direktivet hinder mot ett tillståndsförfarande där villkoren för beviljande av tillstånd fastställs genom ett beslut av kommunfullmäktige, med hänsyn till målen om social mångfald, särskilt med beaktande av bostadsmarknadernas särdrag och behovet av att inte förvärra bostadsbristen?"

26. Domstolens ordförande har genom beslut av den 18 december 2018 förenat målen C-724/18 (avseende Cali Apartments) och C-727/18 (avseende HX) vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

27. Skriftliga yttranden har ingetts av klagandena, Paris stad, den tjeckiska och den tyska regeringen, Irland, den grekiska, den spanska, den franska, den nederländska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen. Med undantag för den polska regeringen, deltog alla dessa vid förhandlingen den 19 november 2019.

#### IV. Bedömning

28. Frågorna 1 och 2 tar upp frågeställningen huruvida tjänstedirektivet är tillämpligt på de aktuella målen. Fråga 1 avser direktivets tillämpningsområde, medan fråga 2 syftar till att fastställa vilka specifika bestämmelser i direktivet som är tillämpliga på de aktuella målen, bland de bestämmelser som avser "tillståndsförfaranden" och de som avser "krav" i kapitel III i tjänstedirektivet.

29. Om det antas att de regler som kräver tillstånd för uthyrning av en möblerad bostadslägenhet för kortare perioder till tillfälliga kunder utgör ett "tillståndsförfarande", vill den hänskjutande domstolen därefter, genom frågorna 3–6, få klarhet i huruvida detta förfarande är förenligt med de bestämmelser som avser dessa förfaranden och som föreskrivs i artiklarna 9 och 10 i tjänstedirektivet. Särskilt frågorna 3 och 4 avser huruvida de aktuella reglerna är motiverade och proportionerliga. Frågorna 5 och 6 avser huruvida dessa regler uppfyller de övriga villkoren för beviljande av tillstånd som föreskrivs i artikel 10.2 i tjänstedirektivet

30. Dispositionen av detta förslag till avgörande följer logiken i de rättsliga frågor som den hänskjutande domstolen har identifierat. Jag kommer först att undersöka huruvida tjänstedirektivet är tillämpligt på de aktuella målen (A) och identifiera vilka särskilda bestämmelser i detta som är relevanta (B). Jag kommer därefter att övergå till frågan huruvida det omtvistade tillståndsförfarandet, både vad beträffar inrättandet av detta och de särskilda villkor som uppställs däri, är förenligt med de olika villkor som följer av artiklarna 9.1 och 10.2 i tjänstedirektivet (C).



31. Innan jag påbörjar denna bedömning är det nödvändigt att klargöra föremålet för hela bedömningen. Ska bedömningen göras mot bakgrund av de nationella bestämmelserna (vilka har återgetts i punkterna 13–19 ovan), Paris stads kommunala bestämmelser (punkt 20 ovan), eller båda regelverken i förening?

32. Den hänskjutande domstolen har visserligen ställt sina frågor enbart med avseende på de nationella bestämmelserna, vilka innebär att det krävs tillstånd av den behöriga myndigheten/borgmästaren för att hyra ut en möblerad bostadslägenhet vid upprepade tillfällen och för kortare vistelser.<sup>4</sup> De nationella bestämmelserna fastställer dock endast den allmänna ramen för sådana tillstånd. De ger kommunfullmäktige befogenhet att anta föreskrifter för att fylla ut denna ram.<sup>5</sup>

33. Vid utövandet av denna befogenhet antog Paris stad särskilda föreskrifter, vilka fastställs i kommunala förordningar och vilka anger villkoren för utfärdande av tillstånd och för fastställande av kompensationsåtgärder. I viss utsträckning är det de kommunala föreskrifterna som ger den allmänna nationella ramen ett konkret innehåll. De kommunala föreskrifterna är även relevanta i praktiskt hänseende i den franska kontexten, eftersom de pengar som genereras genom böter för uthyrning av möblerade bostadslägenheter för kortare vistelser utan tillstånd tycks helt och hållet tillfalla budgeten i den kommun där lägenheterna är belägna.

34. I tjänstedirektivet erkänns betydelsen av att beakta de *lokala* förfarandena med avseende på de behöriga myndigheter som beviljar tillstånd, åtminstone på två sätt. För det första kräver själva den bedömningsram som följer av artikel 10.2 i tjänstedirektivet att det görs en granskning av *särskilda* tillståndsförfaranden, det vill säga – alltefter omständigheterna – av förfaranden såsom de har fyllts ut genom lokala och nationella bestämmelser.<sup>6</sup> För det andra framgår det klart av artikel 10.7 i tjänstedirektivet att villkoren för tillståndsgivning inte får påverka behörighetsfördelningen mellan de myndigheter i medlemstaterna som på lokal eller regional nivå utfärdar sådana tillstånd.

35. Kort sagt är det tillståndsförfarande som är aktuellt i förevarande mål ett paket av nationella bestämmelser *och* kommunala föreskrifter. Vid bedömningen av huruvida ett sådant lagstiftningspaket är förenligt med unionsrätten, ska hela dess innehåll beaktas, och inte bara dess enskilda nivåer. Detta skulle trots allt även vara perspektivet för varje blivande tjänsteleverantör i Paris, på vilken båda nivåerna av reglering logiskt sett skulle vara tillämpliga, inte bara den nationella nivån. Detta är även den ståndpunkt som intas i detta förslag till avgörande.

#### ***A. Huruvida tjänstedirektivet är tillämpligt***

36. Är tjänstedirektivet tillämpligt på uthyrning, även icke-yrkesmässig, av en möblerad bostadslägenhet som inte är uthyrarens permanentbostad, mot ersättning, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där?

37. Alla deltagare i förfarandet har intagit ståndpunkten att tjänstedirektivet är tillämpligt i förevarande mål, förutom den tyska regeringen och Irland.

38. Enligt den tyska regeringen reglerar artikel L. 631-7 i lagen om byggande och boende inte en tjänst, utan ändringen av bostadslägenhetens användning. Den bestämmelsen är tillämplig inte bara på tjänsteleverantörer som vill hyra ut sina lokaler till tillfälliga kunder för kortare vistelser, utan på varje enskild som vill ändra användningen av en bostadslägenhet. En sådan ändring av användningen skulle

4 Artiklarna L. 631-7 och L. 631-7-1 i lagen om byggande och boende.

5 I den nationella lagstiftningen fastställs det allmänna kravet på ett förhandstillstånd för att hyra ut en möblerad lägenhet för kortare vistelser, medan de kommunala föreskrifterna ska fylla ut dessa regler i enlighet med artikel L. 631-7-1 fjärde stycket i lagen om byggande och boende. Nämnda artikel ger kommunfullmäktige befogenhet att ange villkoren för utfärdande av tillstånd och för fastställande av kompensationsåtgärder på stadsdelsnivå och, i förekommande fall, per arrondissement (distrikt).

6 Se vidare punkterna 81–85 nedan.

exempelvis kunna bestå i att lokalerna används som bostäder för hemlösa personer eller för flyktingar. Sådan verksamhet har uttryckligen undantagits från direktivets tillämpningsområde genom skälen 9 och 27 och genom artikel 2.2 j. Detsamma bör gälla regler om ändringar av användningen som syftar till att säkerställa tillgången på ett tillräckligt utbud av bostäder till överkomliga priser.

39. Enligt Irland innehåller lagen om byggande och boende regler om markanläggning och markanvändning, särskilt bostadsfastigheter. I artikel L. 631-7 i lagen om byggande och boende föreskrivs detaljerade bestämmelser om ändring av användning och blandad användning av bostadsfastigheter. Mot bakgrund av skäl 9 i tjänstedirektivet, där det anges att direktivet inte är tillämpligt på ”bestämmelser om markanläggning eller markanvändning, fysisk planering [eller] byggstandarder”, är direktivet inte tillämpligt på artikel L. 631-7 i lagen om byggande och boende. De franska bestämmelserna har till syfte att åtgärda bristen på hyresbostäder, som är ett viktigt socialpolitiskt mål, genom en effektiv reglering av markanvändning och stadsplanering, och inte att påverka tillträdet till eller utövandet av en viss verksamhet.

40. Jag anser att tillhandahållandet av tjänster för korttidsuthyrning mot ersättning är en tjänst som klart är av ekonomisk art. Att få till stånd en ändring av användningen av en bostadsfastighet är helt enkelt ett krav som påverkar tillträdet till tillhandahållandet av denna specifika tjänst.

41. Det står ganska klart att inget av de undantag som anges i artikel 2.2 och 2.3 i tjänstedirektivet är tillämpligt, med hänsyn till den aktuella verksamheten.

42. Det är uppenbart att artikel 2.2 j i tjänstedirektivet, som undantar sociala tjänster som rör subventionerat boende, och som den tyska regeringen har hänvisat till, inte är tillämplig i förevarande fall. Argumentet som grundar sig på att samma regler, som en ägare måste följa för att använda egendomen för ekonomiska ändamål, eventuellt skulle kunna vara tillämpliga på ändringar av användningen av egendomen för andra, icke-ekonomiska, ändamål, såsom subventionerat boende, är, med hänsyn till de uppenbara sakförhållandena i förevarande mål, högst spekulativt och behöver inte behandlas i detalj.

43. Med hänsyn till att ersättningen för tjänsten är lönsam<sup>7</sup> är det på samma sätt uppenbart att den aktuella verksamheten inte kan betecknas som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse i den mening som avses i artikel 2.2 a i tjänstedirektivet. Följaktligen är inte heller det undantaget tillämpligt.

44. Det framgår snarare att uthyrning av bostäder, liksom alla andra tjänster inom turism, var avsett att omfattas av direktivets tillämpningsområde. Även om det inte finns någon uttrycklig uppgift med den innebörden i tjänstedirektivet, anges det i skäl 33 att direktivet också omfattar *tjänster som berör fastigheter* och konsumenttjänster, såsom *inom turism*. Vidare bekräftar även Europeiska kommissionens *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet*, även om den visserligen inte är bindande,<sup>8</sup> att uthyrningsverksamhet ingår bland de verksamheter som kan anses utgöra tjänster.<sup>9</sup>

45. Det andra argumentet som har anförts av den tyska regeringen och särskilt av Irland, vilket syftar på skäl 9, förtjänar en mer ingående analys. I detta skäl anges följande: ”Detta direktiv är endast tillämpligt på krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet. Det är därför inte tillämpligt på krav som t.ex. vägtrafikbestämmelser, bestämmelser om markanläggning eller

<sup>7</sup> Den franska regeringen påpekade vid förhandlingen, utan att motsägas av någon av de andra parterna på den punkten, att korttidsuthyrning av möblerade bostäder var i genomsnitt 1,8 gånger mer lönsamt än långtidsuthyrning av möblerade bostäder.

<sup>8</sup> Den har dock ett tolkningsvärde. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 32).

<sup>9</sup> ”Medlemsstaterna måste ... se till att tjänstedirektivets regler är tillämpliga på ett stort antal olika verksamheter, oavsett om tjänsterna levereras till företag eller konsumenter ... [såsom] ... uthyrnings- ... och leasingtjänster ...” Europeiska kommissionen (Generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster), Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2007, s. 10.

markanvändning, fysisk planering, byggstandarder eller administrativa sanktioner för åsidosättande av sådana bestämmelser vilka inte särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten men som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.”

46. Jag anser att det är lämpligt att återge skäl 9 i sin helhet här. Redan vid en genomläsning av hela texten i skälet, däribland den första meningen, liksom den andra halvan av den andra meningen, framgår det tydligt varför de argument som har anförts av Irland och den tyska regeringen inte är övertygande.

47. För det första ska det erinras om att skäl 9 bara utgör ett skäl.<sup>10</sup> Det finns inte någon motsvarande tillämpningsbestämmelse i tjänstedirektivet som föreskriver ett gruppundantag, liknande dem i artikel 2.2 och 2.3 i direktivet. Enligt min mening kan inte ett skäl, på egen hand och utan någon motsvarande bestämmelse i direktivets text, skapa ett nytt gruppundantag, som inte avspeglas någonstans i den normativa delen av unionsrättsakten.<sup>11</sup>

48. För det andra, även om bedömningen inte skulle sluta här, vilket den enligt min mening skulle kunna och borde göra, kan det tilläggas att skäl 9 i vilket fall som helst avser en annan sak än att lägga till ett områdesrelaterat undantag från direktivets tillämpningsområde.

49. I den första meningen inleder skäl 9 med att bekräfta huvudregeln att direktivet är tillämpligt på krav som påverkar tillträdet till en tjänsteverksamhet. Varje bestämmelse, oavsett område, som uppställer ett förhandsvillkor för tillträde till en tjänst, däribland krav avseende en ändring av användningen av egendom, omfattas således av direktivets tillämpningsområde. Det finns dock en inskränkning: direktivet är ”endast” tillämpligt på sådana krav.

50. Detta är skälet till att den andra meningen inleds med ett ”därför”, och lägger till en förteckning som börjar med ett illustrativt ”som t.ex.”. Den delen av den andra meningen lägger ingalunda till ett områdesrelaterat gruppundantag från direktivets tillämpningsområde, utan bekräftar helt enkelt att blivande tjänsteleverantörer inte kan angripa ett allmänt tillämpligt regelverk med motiveringen att det hindrar deras obegränsade frihet att tillhandahålla tjänster. Sådana tjänsteleverantörer kan således inte begära ett särskilt regelverk, som skulle skilja sig från det som är tillämpligt på ”enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner”, såsom anges i slutet av skälet.

51. Enkelt uttryckt bekräftar skäl 9 endast att allmänt tillämpliga bestämmelser som inte uttryckligen reglerar tjänster och som är tillämpliga på alla, både enskilda och tjänsteleverantörer, inte påverkas av tjänstedirektivet. Denna betryggande försäkran är övergripande och gäller över hela linjen på alla (föreskrivande) rättsområden. Detta är också skälet till varför förteckningen helt logiskt endast är illustrativ och börjar med ”som t.ex.”, och skulle även kunna omfatta andra områden,<sup>12</sup> som till exempel miljönormer eller bestämmelser om livsmedelssäkerhet. Slutligen är detta även skälet till att det inte finns någon motsvarande tillämpningsbestämmelse i någon av direktivets artiklar som återspeglar innehållet i skäl 9: det var aldrig meningen att detta skäl skulle undanta något eller några särskilda områden från direktivets tillämpningsområde. Det var helt enkelt meningen att skälet skulle ge en betryggande försäkran om att direktivets bestämmelser inte kan användas på ett sätt som skulle undergräva eller urholka något av de allmänt tillämpliga regelverken i en medlemsstat.

<sup>10</sup> Se förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i de förenade målen X och Visser (C-360/15 och C-31/16, EU:C:2017:397, punkterna 130–139).

<sup>11</sup> Se, exempelvis, dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health m.fl. (C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 59), och dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja (C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkterna 42 och 43). Se dock, för en mer generös inställning till den normativa betydelsen av ett skäl, dom av den 25 juli 2018, Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583, punkterna 44–46 och 51).

<sup>12</sup> I annat fall skulle det vara ett minst sagt ganska märkligt sätt att avvakta bestämmelser, om denna förteckning tolkades som en förteckning över (grupp)undantag från direktivets tillämpningsområde, som efter eget gottfinnande skulle kunna kompletteras och utan några övergripande vägledande kriterier vad gäller deras art.

52. Vid förhandlingen nämnde Europeiska kommissionen, som ett exempel på vad skäl 9 åsyftar, en hypotetisk talan som skulle kunna väckas av en förare, som kommer från ett land där fordon körs på den högra sidan av vägen, mot den nationella trafikbestämmelsen i en medlemsstat där fordon körs på den vänstra sidan, på grund av att det utgör ett krav som begränsar förarens tillträde till tillhandahållandet av tjänster i en annan medlemsstat. Utan att vilja gå in på den utan tvekan livliga diskussionen om i vilken utsträckning artikel 56 FEUF eller tjänstedirektivet faktiskt skulle kunna vara tillämpliga på transporttjänster, är det exempel som har getts mycket talande. Man kan tänka sig ett antal andra exempel: en potentiell tjänsteleverantör som överklagar stadsplanering eller andra planeringsbestämmelser, överklaganden av hur självdeklarationer ska inges, hur belastningsregister sköts och drivs, eller hur miljönormer om utsläpp och föroreningar antas och så vidare. De nationella bestämmelserna i vilket som helst av dessa allmänt tillämpliga regelverk skulle alltid kunna ifrågasättas med samma argument, nämligen att förekomsten av just dessa bestämmelser utgör en inskränkning av en oinskränkt frihet att tillhandahålla tjänster.

53. Det var dock exakt detta som skulle undantas, såsom anges i skäl 9. Den gemensamma nämnaren för alla dessa exempel är att de är avlägsna och instrumentella. Bestämmelser som reglerar (tillträde till) tjänsten omfattas av direktivets tillämpningsområde, medan allmänt tillämpliga bestämmelser som inte på något sätt gör åtskillnad mellan tjänsteleverantörer och andra enskilda inte omfattas därav. Som bekräftas i den första meningen i skäl 9 är det uppenbart att krav som utgör villkor för att få tillträde till tillhandahållandet av en tjänst inbegrips, *oavsett från vilket rättsområde* de härrör.

54. Denna logik skiljer sig väsentligt från det argument som har anförts av Irland och den tyska regeringen, vilka i huvudsak har hävdats att meningen ”bestämmelser om markanläggning eller markanvändning, fysisk planering” ska tolkas som ett ytterligare gruppundantag från direktivets tillämpningsområde. Varje nationell bestämmelse som rör markanvändning eller fysisk planering skulle därför aldrig kunna omfattas av direktivets tillämpningsområde. Så är inte fallet och kan inte heller vara.

55. För det tredje har på liknande sätt den skillnad mellan regler om egendom som skäl 9 grundar sig på, beroende på huruvida de specifikt reglerar eller påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet, redan behandlats av domstolen i domen Visser.<sup>13</sup>

56. Målet Visser avsåg bestämmelser i en kommunal detaljplan i vilken det föreskrevs ett förbud mot detaljhandel med icke-skrymmande varor i geografiska områden utanför stadskärnan i en nederländsk kommun. Vid bedömningen av detaljplanen fokuserade domstolen i det sammanhanget på den aktuella ekonomiska verksamheten, snarare än på själva planens art som en åtgärd rörande fysisk planering och markanvändning. Domstolen påpekade särskilt att ”även om de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet ... har till syfte att bevara en levande stadskärna i [aktuell] kommun och att förhindra uppkomsten av tomma butikslokaler i tätorten inom ramen för en fysisk planering, har de inte desto mindre särskilt till syfte att fastställa de geografiska områden i vilka viss detaljhandelsverksamhet får etableras”.<sup>14</sup> På grundval av detta slog domstolen fast att dessa bestämmelser riktade sig enbart till de personer som avser att bedriva denna typ av verksamhet i dessa geografiska områden, och inte till enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.

<sup>13</sup> Dom av den 30 januari 2018, X och Visser (C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44) (nedan kallad Visser).

<sup>14</sup> Ibidem, punkt 124.

57. Det följer av denna dom att när domstolen ska ta ställning till bestämmelser som rör egendom gör den, när egendomen används i vinstsyfte, åtskillnad mellan det *särskilda syftet* och det allmänna *målet* med de aktuella bestämmelserna. Det faktum att det (huvudsakliga) målet främst avser fysisk planering hindrar inte att dessa bestämmelser omfattas av tjänstedirektivet om deras särskilda syfte avser en ekonomisk verksamhet. I överensstämmelse med skäl 9 är tjänstedirektivet tillämpligt på bestämmelser som särskilt reglerar eller påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet.<sup>15</sup>

58. Det framgår således klart av domen Visser att bestämmelser rörande nyttjandet av egendom omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde i den mån som de rör ekonomisk verksamhet, och därmed inverkar på tillträdet till marknaden för tjänster eller utövandet av en tjänsteverksamhet.<sup>16</sup>

59. I förevarande mål, liksom i målet Visser, har de aktuella bestämmelserna även dubbla egenskaper. De utgör en del av en uppsättning regler som kräver tillstånd för ”ändringar i användningen” av egendom avsedd för bostadsändamål, vilket tyder på ett nära samband med markanvändning eller fysisk planering. Dessa bestämmelser är dock även avgörande för tillträdet till och utövandet av en viss tjänsteverksamhet.

60. För det fjärde och slutligen finns det emellertid ett särdrag i detta fall som skiljer det från målet Visser, och återspeglar kanske, om än på ett annat sätt, de reservationer som den tyska regeringen och Irland har gett uttryck för. Även om bestämmelserna i målet Visser var tillämpliga utan åtskillnad, kunde de, på grund av sin art, påstås ha varit riktade till en särskild grupp av tjänsteleverantörer. Den ekonomiska verksamhet som den aktuella detaljplanen faktiskt var inriktad på kunde rimligen endast utövas av en specifik och för ändamålet avsedd grupp av tjänsteleverantörer.

61. I förevarande mål, till skillnad från målet Visser, finns det inte någon urskiljbar (yrkesmässig) grupp av tjänsteleverantörer. Det finns inte heller någon klart definierbar grupp av tjänstemottagare. Båda sidor är icke-professionella.

62. I det avseendet skulle jag instämma i att bestämmelser om ändring av användningen av egendom på sätt och vis är tillämpliga utan åtskillnad på alla ändringar av användningen av egendom, inte nödvändigtvis begränsat till korttidsuthyrning av en möblerad bostadslägenhet. Detta beror dock delvis på den *peer-to-peer*-baserade ekonomins själva art, där skiljelinjen mellan professionella och icke-professionella tjänsteleverantörer har försvunnit.<sup>17</sup> I en sådan miljö kommer det ofta att vara endast genom allmänt tillämpliga bestämmelser som sådan verksamhet faktiskt kan regleras. Med andra ord, om alla är tjänsteleverantörer så kommer ett kriterium som anger att de enda bestämmelser som omfattas är de som specifikt avser en tjänsteverksamhet (och inte de bestämmelser som är tillämpliga på alla andra enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner) att förlora mycket av sin särskiljningsförmåga.

63. Kort sagt räcker det om de allmänt tillämpliga bestämmelserna, oavsett art, reglerar eller påverkar tillträdet till tillhandahållandet av en tjänst, vilket således återknyter till det grundläggande uttalandet i skäl 9 första meningen. Det är uppenbart att så är fallet i förevarande mål, där den nationella lagstiftaren har valt att göra ett godkännande av ändringen av användningen av egendomen till det huvudsakliga villkoret för tillträde till en viss typ av tjänst som klart är av ekonomisk karaktär: korttidsuthyrning av möblerade bostadslägenheter. Jag anser därför att alla sådana nationella bestämmelser klart omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde.

<sup>15</sup> Ibidem, punkterna 123 och 124.

<sup>16</sup> Utöver skäl 9 första meningen, som också framhåller tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet, se artiklarna 4.6 och 9.1 i tjänstedirektivet.

<sup>17</sup> Beträffande de utmaningar som den *peer-to-peer*-baserade ekonomin innebär för den rättsliga regleringen i allmänhet, se exempelvis Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen), *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

## B. Vilka bestämmelser i tjänstedirektivet?

### 1. Tillståndsförfarande eller krav

64. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 för att få klarhet i vilka bestämmelser i tjänstedirektivet som ska tillämpas i de nationella målen: i kapitel III, är det avsnitt 1 (artiklarna 9–13) om tillstånd, som rör tillståndsförfaranden och relevanta villkor, eller avsnitt 2 (artiklarna 14 och 15) om otillåtna krav eller krav som ska utvärderas?

65. I artikel 4.6 i tjänstedirektivet definieras ett *tillståndsförfarande* som ”förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet”.

66. I artikel 4.7 definieras *krav* som ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit”.

67. Tillståndsförfaranden och krav som uppställs av medlemsstaterna har det gemensamt att båda kategorierna i princip är förbjudna enligt tjänstedirektivet – eller fördragen<sup>18</sup> – eftersom dessa förfaranden eller krav antas begränsa tillträdet till, eller utövandet av, en tjänsteverksamhet. De skiljer sig emellertid åt vad beträffar den aktuella begränsningens art.

68. Ett tillståndsförfarande innebär till slut att det utfärdas ett *individuellt beslut* på förhand till en sökande, i form av – såsom EU-domstolen angav i domen Visser – ”ett formellt beslut som erhållits efter en för detta ändamål obligatorisk ansökan från tjänsteleverantörerna” för att utveckla deras ekonomiska verksamhet.<sup>19</sup> Det kan exempelvis vara fråga om ett tillstånd som en person har ansökt om för att bedriva passagerartrafik på vatten eller för att bedriva fönsterprostitutionsverksamhet,<sup>20</sup> en koncession som beviljas av myndigheter avseende fast egendom som är tänkt att nyttjas för rekreativ verksamhet,<sup>21</sup> ett tillstånd för lagring av pyrotekniska artiklar avsedda för detaljhandelsförsäljning,<sup>22</sup> eller ett tillstånd att utfärda vissa universitetsexamina.<sup>23</sup>

69. För att det ska föreligga ett *krav* krävs det däremot inte att det har fattats ett individuellt beslut på förhand om att bevilja en subjektiv rättighet. Ett krav är en allmän och opersonlig regel som föreligger och är tillämplig på alla tjänsteleverantörer, oavsett vilka åtgärder som vidtas eller vilket förfarande som tillämpas av tjänsteleverantörer för att få någon typ av individuellt beslut som ger tillstånd till deras planerade verksamhet. Det kan exempelvis, som i målet Visser, vara fråga om ett förbud, som finns i en detaljplan som godkänts av kommunfullmäktige i en stad, mot att bedriva detaljhandel med varor i ett visst område i denna stad,<sup>24</sup> liksom andra allmänna regler eller begränsningar som enligt lag är tillämpliga på en viss typ av tjänsteverksamhet.

18 Vad beträffar särskilt tillståndsförfaranden enligt fördragets bestämmelser, se, exempelvis, dom av den 24 mars 2011, kommissionen mot Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, punkterna 65–70), och dom av den 22 juni 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

19 Se domen Visser, punkt 115.

20 Dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641), där det togs för givet att de två aktuella uppsättningarna av bestämmelser utgjorde tillståndsförfaranden.

21 Se dom av den 14 juli 2016, Promoiimpresa m.fl. (C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 41).

22 Se dom av den 26 september 2018, Van Gennip m.fl. (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 Se dom av den 4 juli 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punkt 64).

24 Se domen Visser, punkterna 119 och 120.

70. Om vi nu övergår till de aktuella målen, ska det inledningsvis framhållas att kapitel III i tjänstedirektivet, som innehåller bestämmelserna om tillståndsförfaranden och om krav, är tillämpliga på de faktiska situationer som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, trots att det inte finns något gränsöverskridande inslag. Enligt EU-domstolen är bestämmelserna i kapitel III även tillämpliga på rent interna situationer.<sup>25</sup>

71. Vad beträffar de bestämmelser i kapitel III som är särskilt tillämpliga på förevarande mål, står det helt klart att de aktuella bestämmelserna utgör ett tillståndsförfarande, och inte ett krav. Fastighetsägare som vill hyra ut möblerade bostadslägenheter för kortare vistelser måste följa ett administrativt förfarande för att få ett formellt administrativt tillstånd i egentlig mening från borgmästaren, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Tillståndet gör det möjligt för dem att hyra ut sina lägenheter på marknaden för korttidsuthyrning av möblerade bostadslägenheter, med andra ord att bedriva tjänsteverksamhet.

72. Den nationella lagstiftningen, tillsammans med de aktuella kommunala genomförandeförordningarna, utgör följaktligen ett tillståndsförfarande i den mening som avses i artikel 4.6 i tjänstedirektivet. Härav följer att förevarande mål ska prövas mot bakgrund av avsnitt 1 i kapitel III avseende tillstånd, särskilt artiklarna 9 och 10.

## *2. Artiklarna 9 och 10 som ram för bedömningen*

73. Frågorna 3 och 4 avser artikel 9.1, medan frågorna 5 och 6 fokuserar på artikel 10.2. För att besvara dessa frågor är det nödvändigt att fastställa tillämpningsområdet för artiklarna 9 och 10 och förhållandet mellan dessa artiklar.

74. Artikel 9.1 i tjänstedirektivet förbjuder medlemsstaterna att kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet såvida inte a) tillståndsförfarandet inte diskriminerar tjänsteleverantören i fråga, b) behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset, och c) det eftersträfvade målet inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd.

75. I artikel 10.2 anges särdragen hos de kriterier som tillståndsförfaranden ska grundas på, för att hindra de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning. Kriterierna ska vara a) icke-diskriminerande, b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset, d) tydliga och entydiga, e) objektiva, f) offentliga i förväg, och g) öppna för insyn och tillgängliga.

76. Bland de deltagare i förfarandet vid EU-domstolen som uttryckligen har tagit ställning till tillämpningsområdet för artiklarna 9.1 och 10.2 i tjänstedirektivet, har den tyska, den spanska och den franska regeringen i huvudsak hävdade att artikel 10 är tillämplig på kommunal nivå (beslutet av kommunfullmäktige), i motsats till de nationella bestämmelserna som tillåter att det vidtas åtgärder på kommunal nivå. Endast det förstnämnda ska därför prövas mot bakgrund av de kriterier som föreskrivs i artikel 10.2.

77. Enligt Irland och kommissionen avser artikel 9 huruvida ett tillståndsförfarande är lagenligt, medan artikel 10 syftar på de villkor som måste vara uppfyllda för att erhålla ett sådant tillstånd inom ramen för ett motiverat tillståndsförfarande (således den individuella tillämpningen av förfarandet). Eftersom klagandena inte har ansökt om ett tillstånd inom ramen för målen vid den nationella domstolen, är artikel 10 inte relevant för att avgöra de aktuella tvisterna.

<sup>25</sup> Se domen Visser, punkt 110.

78. Den nederländska regeringen har hävdade att artikel 9 är tillämplig på själva tillståndsförfarandet, medan artikel 10 avser de individuella, vanligtvis lokala, villkoren för tillstånd. Eftersom de båda regelverken fastställer villkoren för tillstånd, ska dock den nationella lagstiftningen *och* de kommunala förordningarna bedömas mot bakgrund av artikel 10.

79. Jag antar att en del av osäkerheten rörande dessa frågor beror på, såsom redan har angetts ovan, att bestämmelsernas ursprung är uppdelat mellan två styrningsnivåer, och den nationella domstolen ställde sina frågor mot bakgrund av enbart den nationella nivån av bestämmelser,<sup>26</sup> samtidigt som den återopade flera bestämmelser i tjänstedirektivet.

80. Vidare överlappar faktiskt artiklarna 9.1 och 10.2 i tjänstedirektivet i viss mån varandra i materiellt hänseende. Jag medger att även om det är möjligt att identifiera en abstrakt, begreppsmässig skillnad mellan de två artiklarna, så blir gränslinjen mellan dem något otydlig om man fokuserar på detaljerna, och framför allt om man granskar de enskilda kriterierna eller villkoren i ett tillståndsförfarande.

81. Efter att ha tagit hänsyn till detta, skulle jag dock vilja påstå att artikel 9 syftar på ett *annat skede* i tillståndsförfarandet än artikel 10. Artikel 9 rör frågan huruvida det över huvud taget får finnas ett tillståndsförfarande för en viss typ av tjänst.<sup>27</sup> Artikel 10 ligger ett steg längre bort. När kriterierna i artikel 9 är uppfyllda, och det har fastställts att behovet av ett tillståndsförfarande föreligger, fokuserar artikel 10 på de särskilda kriterier som konkreta tillståndsförfaranden måste uppfylla. I artikel 10 klargörs att ett tillståndsförfarande ska utformas på ett sådant sätt att det uppfyller alla de sju kriterierna som föreskrivs i artikel 10.2.<sup>28</sup> Den omständigheten att "[t]illståndsförfaranden skall grundas på kriterier" bekräftar att artikel 10 huvudsakligen avser den särskilda utformningen av tillståndsförfaranden. Dessa förfaranden måste i föregående led vara organiserade på ett sådant sätt att de behöriga myndigheterna, när de beslutar om enskilda tillståndsansökningar i efterföljande led, är hindrade från att göra en godtycklig bedömning, vilket krävs enligt artikel 10.1.

82. I korthet är frågan, vad gäller artikel 9, "behöver det över huvud taget finnas ett tillståndsförfarande för denna typ av tjänst?", medan frågan vad gäller artikel 10 är "vilka kriterier och villkor får införas i tillståndsförfarandet?".

83. Med hänsyn till denna fördelning av uppgifterna mellan de två artiklarna, är frågan varifrån bestämmelserna härrör (nationellt, regionalt eller lokalt) utan betydelse. Det är troligt att den högre styrningsnivån, i fråga om bestämmelserna i medlemsstaterna, i praktiken kommer att fastställa den allmänna ramen (däribland uttalandet om behovet av ett tillståndsförfarande till att börja med), medan de lägre eller lokala styrningsnivåerna får till uppgift att fylla ut eller lokalt anpassa detaljerna (däribland detaljerade eller kompletterande villkor i tillståndsförfarandena).

84. Denna fördelning av arbetsuppgifterna är logisk, men den är också helt beroende på omständigheterna. Det kan inte helt uteslutas att artikel 9 kan vara tillämplig på bestämmelser av lokalt ursprung, medan artikel 10 kan vara tillämplig på bestämmelser av nationellt ursprung.<sup>29</sup> Det avgörande är regleringens innehåll, inte dess ursprung.

26 Punkterna 31–35 ovan.

27 Vilket även avspeglar den allmänna principen att tillträdet till tillhandahållandet av en tjänst inte bör underställas något tillståndsförfarande, såvida det inte är absolut nödvändigt (se ovan punkt 67).

28 Vissa av dessa kriterier har även omnämnts av EU-domstolen i samband med primärrättsliga bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. Se, för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 3 juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punkt 50 och där angiven rättspraxis), och dom av den 13 februari 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punkt 27), där EU-domstolen krävde att förfaranden för förhandstillstånd måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand av de berörda företagen.

29 Vilket även bekräfts av kommissionens *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet*, på sidan 25 i den svenska språkversionen: "De kriterier som fastställs i artikel 10.2 ska gälla för tillståndsförfaranden som reglerar tillträde till och utövande av tjänsteverksamheter *på alla nivåer*". Min kursivering.



85. I samband med förevarande mål ska frågan huruvida det föreligger något behov av ett tillståndsförfarande till att börja med prövas mot bakgrund av de tre villkor som förtecknas i artikel 9.1. De särskilda villkoren för att ett sådant tillstånd ska utfärdas, däribland särskilt kravet på kompensationsåtgärder såsom det har utformats av Paris stad, ska emellertid bedömas mot bakgrund av villkoren i artikel 10.2.

### ***C. Huruvida tillståndsförfarandet är förenligt med tjänstedirektivet***

86. I denna del av förslaget till avgörande kommer jag att behandla de tvingande hänsyn till allmänintresset som har anförts för att motivera tillståndsförfarandet (1), innan jag övergår till den centrala frågan om proportionalitet (2). Jag ska avsluta med flera påpekanden rörande de andra villkor som tillståndsförfarandet måste uppfylla enligt artikel 10.2 i tjänstedirektivet (3).

87. Innan jag gör detta, är det emellertid lämpligt att erinra om det allmänna sammanhanget i de aktuella målen. Två rättigheter i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) är särskilt relevanta i detta sammanhang: artikel 16 (näringsfrihet) och artikel 17 (rätt till egendom).

88. Det följer av fast rättspraxis att det skydd som ges i artikel 16 i stadgan omfattar friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet.<sup>30</sup> Näringsfriheten utgör inte en absolut rättighet, utan den ska beaktas i förhållande till vilken funktion den har i samhället.<sup>31</sup> Näringsfriheten kan således bli föremål för ett stort antal olika myndighetsingrepp, som i det allmänna intresse kan begränsa utövandet av ekonomisk verksamhet. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska i allmänhet varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.<sup>32</sup>

89. Artikel 17 i stadgan är en rättsregel som har till syfte att ge rättigheter åt enskilda.<sup>33</sup> Den rätt till egendom som garanteras i nämnda artikel ger emellertid inte heller upphov till en absolut rättighet och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar för att tillgodose mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen.<sup>34</sup>

90. I enlighet med artikel 52.3 i stadgan ska, vid tolkningen av artikel 17, rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) avseende artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) beaktas såsom den lägsta tillåtna skyddsnivån.<sup>35</sup>

30 Se, exempelvis, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 42), dom av den 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 25), och dom av den 4 maj 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 155).

31 Se dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 45 och där angiven rättspraxis), dom av den 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 28), och dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 85).

32 Se, exempelvis, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkterna 46–48), och dom av den 20 december 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, punkt 51).

33 Se, exempelvis, dom av den 21 maj 2019, kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

34 Se, exempelvis, dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

35 Se, exempelvis, dom av den 15 mars 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 37), dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 49), och dom av den 12 februari 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punkt 57).

91. I det avseendet ger artikel 1 andra stycket i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen staterna rätt att *reglera nyttjandet av egendom* i överensstämmelse med det allmännas intresse. Detta gäller särskilt på bostadsområdet, som är en central angelägenhet inom socialpolitiken och den ekonomiska politiken. Enligt Europadomstolen ska lagstiftaren, vid genomförandet av sådan politik, ha ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning både med avseende på förekomsten av ett problem av allmänintresse som rättfärdigar kontrollåtgärder och valet av detaljerade bestämmelser för att genomföra sådana åtgärder. Vid ett ingripande måste det dock göras en rimlig avvägning mellan samhällets krav med avseende på allmänintresset och kraven på skydd för den enskildas grundläggande rättigheter. Den eventuella förekomsten av alternativa lösningar medför inte i sig att den omtvistade lagstiftningen är omotiverad. Denna lagstiftning får dock inte medföra en oproportionerlig och orimlig börda för ägarerna, så att den hamnar utanför statens utrymme för skönsmässig bedömning.<sup>36</sup>

92. Jag vill framhålla tre saker som enligt min mening är avgörande för hela den bedömning av förenligheten som följer nedan, både vad gäller identifieringen av tvingande hänsyn till allmänintresset och (särskilt) vad gäller proportionalitetsbedömningen.

93. För det första utgör varken näringsfriheten eller rätten till egendom absoluta rättigheter, även om de – med hänsyn till strukturen i de mål som har anhängiggjorts vid EU-domstolen – bedöms mot bakgrund av tjänstedirektivet och etableringsfriheten. Tvärtom kan båda rättigheterna begränsas. Särskilt den redan nämnda praxisen från Europadomstolen visar på stor klokhet genom att den valt en märkbart enkel inställning till nationella åtgärder som rör enbart *regleringen av nyttjandet av (fast) egendom*. Med andra ord, under förutsättning att regleringen av nyttjandet inte utgör en så hård begränsning att den i praktiken innebär expropriation av eller värdeminskning på egendomen i smyg, är till och med betydande begränsningar av dessa rättigheter tillåtna.

94. För det andra tar sig detta uttryck i prövningens intensitet. Enligt min mening finns det i båda stegen – identifieringen av tvingande hänsyn till allmänintresset och särskilt proportionaliteten – ett flertal tänkbara lösningar. Det är inte nödvändigtvis så, att den enda proportionerliga lösningen kommer att vara den som är minst betungande för den enskilda ägaren av egendomen; detta är bara en av de faktorer som ska beaktas i en ganska komplex ekvation. Istället för bara en lösning, finns det en rad tänkbara lösningar som skulle klara proportionalitetsprövningen: inte bara ett oundvikligt resultat, utan snarare ett intervall, ett område med tänkbara lösningar som innehåller en rad olika resultat som alla kan anses vara proportionerliga.

95. För det tredje finns det en ytterligare grad av komplexitet vad gäller den generella avvägning som ska göras i de fall där näringsfriheten inte begränsas på samma sätt för alla, av hänsyn till ett socialt eller samhälleligt intresse. I en sådan situation har vissa personer rätt att fritt bedriva önskad affärsverksamhet, medan andra inte har det. Rättigheterna och intressena för blivande leverantörer av vissa tjänster vägs mot (och eventuellt begränsas av) inte bara samhällets sociala intressen, utan även, i sidled, mot exakt samma rättigheter för andra personer. En persons frihet att tillhandahålla tjänster konkurrerar således med andra personers intresse av att tillhandahålla exakt samma tjänst. I en värld med otillräckliga resurser, kapacitet och tillstånd, kan priset för att bevilja en person tillträde ofta vara att personens granne nekas samma sak.

<sup>36</sup> Se, exempelvis, Europadomstolen, 19 december 1989, Mellacher m.fl. mot Österrike (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, §§ 45, 48, 53 och 55), rörande hyressänkningar som staten ålade ägare för sociala ändamål, vilket medförde att de berövades delar av sina inkomster från egendomen; Europadomstolen, 19 juni 2006, Hutten-Czapska mot Polen (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, §§ 167, 224 och 225), där det slogs fast att den börda som hyresvärdar ålades genom ett statligt system för hyresreglering, som särskilt syftade till att bekämpa bristen på lägenheter som är tillgängliga för uthyrning till en överkomlig hyresnivå i Polen, var oproportionerlig; Europadomstolen, 26 september 2006, Fleri Soler och Camilleri mot Malta (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, §§ 60, 68 och 75), rörande en statlig åtgärd som innebar att sökandens egendom hyrdes ut tills vidare; Europadomstolen, 12 juni 2012, Lindheim m.fl. mot Norge (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, §§ 134 och 135), där det slogs fast att en social och ekonomisk börda för utarrenderaren var oproportionerlig, på grund av att arrendatorerna kunde begära en förlängning på obestämd tid av markarrenden på oförändrade villkor i stället för inlösen.

## 1. Tvingande hänsyn till allmänintresset

96. Enligt artikel 9.1 b i tjänstedirektivet krävs det att behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Enligt artikel 10.2 b krävs det att de kriterier på vilka tillståndsförfaranden ska grundas i sig är motiverade av en sådan tvingande hänsyn. Med hänsyn till att exakt samma ordalydelse används i båda bestämmelserna i detta specifika avseende, anser jag att förekomsten av ett godtagbart allmänintresse kan bedömas gemensamt för båda syften: både behovet av att inrätta ett tillståndsförfarande enligt artikel 9 och de kriterier som förfarandet innefattar enligt artikel 10.

97. Klagandena anser att det inte föreligger någon tvingande hänsyn till allmänintresset som skulle kunna motiverade de aktuella bestämmelserna. De andra deltagarna i förfarandet vid EU-domstolen har nämnt flera möjliga rättfärdigande grunder, nämligen att bekämpa bostadsbrist, erbjuda ett tillräckligt utbud av bostäder till överkomliga priser, en politik för subventionerat boende, skyddet av stadsmiljön, motverka trycket på fastighetsmarknaden, konsumentskyddet, en effektiv skattekontroll, en rättvis handel och skyddet för mottagare av bostadstjänster.

98. Enligt Paris stad och den franska regeringen har de aktuella bestämmelserna huvudsakligen till syfte att bekämpa bostadsbristen (och i samband därmed stigande priser) på vissa platser (vanligtvis populära turistområden), som i vart fall delvis beror på att ägarna tenderar att föredra att hyra ut sina bostadslägenheter för kortare vistelser i stället för längre vistelser.<sup>37</sup>

99. Utan att vilja kommentera eller på något sätt bortse ifrån de andra syften som har åberopats under detta förfarande, tvekar jag inte att godta att bekämpandet av en strukturell bostadsbrist, å ena sidan, och skyddet av stadsmiljön, å andra sidan, faktiskt kan åberopas för att, tillsammans eller separat, motivera både inrättandet av tillståndsförfarandet – enligt artikel 9.1 b – och dess konkreta utformning och de villkor som förfarandet innefattar – enligt artikel 10.2 b.

100. I artikel 4.8 i tjänstedirektivet erkänns uttryckligen skyddet av stadsmiljön och socialpolitiska mål som tvingande hänsyn till allmänintresset. Dessa syften är redan så brett formulerade att de säkerligen kan omfatta mer specifika mål som hör dit.

101. Vidare klargörs det i skäl 40 i tjänstedirektivet att begreppet ”tvingande hänsyn till allmänintresset” har utvecklats av domstolen och ”kan komma att vidareutvecklas”. I det avseendet, om än i samband med den fria rörligheten för kapital, har domstolen godtagit ett antal möjliga rättfärdigande grunder som är relevanta i dessa tvister. I synnerhet godtog domstolen uttryckligen skäl som hade samband med bostadspolitiken för att motverka olika typer av tryck på fastighetsmarknaden.<sup>38</sup> Domstolen har även godtagit krav som garanterar ett tillräckligt utbud av bostäder för vissa kategorier bland lokalbefolkningen eller de sämst ställda<sup>39</sup> och nationella

<sup>37</sup> Det kan erinras om att den franska regeringen vid förhandlingen hävdade att korttidsuthyrning av möblerade bostäder var betydligt mer lönsamt än långtidsuthyrning (se ovan fotnot 7).

<sup>38</sup> Se, exempelvis, dom av den 23 september 2003, *Ospelt och Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 39), där domstolen särskilt slog fast att det utgör ett giltigt socialt ändamål att främja en lämplig användning av tillgänglig mark, genom att motverka trycket på fastighetsmarknaden, och dom av den 1 oktober 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, punkterna 29 och 30 och där angiven rättspraxis), där domstolen erinrade om att nationella åtgärder som innebär restriktioner för den fria rörligheten kan motiveras med syftet att motverka trycket på fastighetsmarknaden eller att främja befolkningsutvecklingen på landsbygden som en åtgärd för samhällsplanering.

<sup>39</sup> Se, exempelvis, dom av den 8 maj 2013, *Libert m.fl.* (C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkterna 49–52).

bestämmelser som syftar till att bevara en levande stadskärna i en kommun för att uppnå en god samhällsplanering.<sup>40</sup> Domstolen har också redan beaktat ”vissa särdrag som kännetecknar den i [målet vid den nationella domstolen] aktuella nationella marknaden, som en strukturell brist på bostäder och en särskilt hög befolkningstäthet”.<sup>41</sup>

102. Den omständigheten att det redan finns tillräckligt stöd i domstolens praxis för att godta syftena att bekämpa en strukturell bostadsbrist och skyddet av stadsmiljön påverkar inte det faktum att båda dessa syften också är motiverade oberoende av huruvida det finns en sådan rättspraxis. Som redan har angetts utgör kategorin ”tvingande hänsyn till allmänintresset”, i likhet med alla andra kategorier av ”berättigade mål”, inte en statisk och uttömmande förteckning. Inom ramen för tjänstedirektivet är det uppenbart att artikel 4.8 bara innehåller exempel, som föregås av ordet ”t.ex.”.

103. Att bekämpa bostadsbrist och försöka att säkerställa tillgången till ett tillräckligt utbud av (långsiktiga) bostäder till överkomliga priser (särskilt i storstäder) och skyddet av stadsmiljön utgör kort sagt giltiga skäl för att införa tillståndsförfaranden som i stora drag är grundade på socialpolitik. Sådana skäl kan även åberopas för att motivera kriterierna i ett tillståndsförfarande.

104. Eftersom både den franska regeringen och Paris stad huvudsakligen åberopade syftet att bekämpa (långsiktig) bostadsbrist i vissa områden som skäl för både behovet av att införa tillståndsförfarandet som sådant och dess enskilda villkor, särskilt det omtvistade kravet på kompensationsåtgärder i Paris stad, ska jag nu emellertid pröva huruvida de valda medlen är proportionerliga mot bakgrund av detta särskilda syfte.

## *2. Proportionalitet*

105. Enligt artikel 9.1 c i tjänstedirektivet är inrättandet av ett tillståndsförfarande lagligt om det eftersträvade målet inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan. Enligt artikel 10.2 c ska villkoren eller kriterierna för att bevilja tillstånd vara proportionella i förhållande till det eftersträvade syftet avseende allmänintresset.

106. Klagandena har hävdats att det aktuella tillståndsförfarandet inte är lämpligt för att uppnå målet att bekämpa bostadsbristen, eftersom det inte nödvändigtvis avskräcker ägare från att erbjuda sina lägenheter som möblerade bostäder att hyra för kortare perioder. Klagandena anser att kravet på kompensationsåtgärder i Paris är alltför restriktivt och gör det svårt eller rentav omöjligt att hyra ut möblerade lägenheter till turister. Mindre restriktiva rättsliga mekanismer kunde ha övervägts, såsom att införa en skatt. Paris stad anser att det eftersträvade syftet inte kunde uppnås genom någon mindre betungande åtgärd, oavsett om det rör sig om ett system med anmälan eller en begränsning av antalet nätter under vilka möblerade lägenheter får hyras ut för kortare vistelser.

107. De medlemsstaters regeringar som har tagit ställning till proportionaliteten anser att bestämmelserna i fråga är lämpliga och proportionerliga.

<sup>40</sup> Se domen Visser, punkterna 134 och 135.

<sup>41</sup> Se dom av den 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punkt 30), med hänsyn till kravet på ett förhandstillstånd för att få investera i ett byggprojekt. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2009, Busley och Cibrian (C-35/08, EU:C:2009:625, punkt 32).

108. Kommissionen anser att den hänskjutande domstolen inte har lämnat tillräckliga uppgifter för att det ska kunna avgöras huruvida de aktuella (nationella) bestämmelserna är proportionerliga. Vissa omständigheter tyder dock på att dessa bestämmelser faktiskt kan vara proportionerliga, såsom att ägarnas permanentbostäder är undantagna från bestämmelsernas tillämpningsområde, kompensationsmekanismen, det kommunala genomförandet och möjligheten att införa tillfälliga tillstånd.

109. Proportionalitet innebär att de aktuella åtgärderna ska vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det ska inte vara möjligt att ersätta dessa med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.<sup>42</sup>

110. Jag anser att även om införandet av tillståndsförfarandet enligt artikel 9.1 i tjänstedirektivet är proportionerligt, är det mot bakgrund av artikel 10.2 något mer diskutabelt huruvida kravet på kompensationsåtgärder, vilket utgör det centrala villkoret för beviljande av tillstånd, är proportionerligt.

*a) Huruvida behovet av ett tillstånd är proportionerligt enligt artikel 9.1 c*

111. Såsom uttryckligen anges i artikel 9.1 c i tjänstedirektivet är, för det första, ett tillståndsförfarande typiskt sett proportionerligt när efterhandskontroller inte är tillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet.

112. För att, för det andra, vara proportionerligt ska fastställandet av huruvida det finns behov av ett tillståndsförfarandet grunda sig på konkreta uppgifter om bostadsmarknaden i de städer där man överväger att införa ett tillståndsförfarande. Kommissionen uppgav vid förhandlingen att nationella förfaranden bör vara grundade på konkret bevisning avseende situationen på bostadsmarknaden. Det håller jag med om. Utan att vilja bagatellisera betydelsen av sådan bevisning för de nationella förfarandena, är dock sådan bevisning ytterst viktig på lokal nivå, just i syfte att hitta en proportionerlig lösning med hänsyn till de särskilda lokala förhållandena.

113. För det tredje måste tillståndsförfaranden vara rättvisa och tillgängliga för alla vad gäller tillträde till den kortsiktiga bostadsmarknaden. I enlighet med artikel 9.1 a får tillståndsförfaranden inte vara diskriminerande. Diskriminering på grund av nationalitet<sup>43</sup> är inte den enda form av diskriminering som är utesluten. Den omständigheten att direktivet är tillämpligt på rent interna situationer (i kapitel III) tyder på att kriterierna om icke-diskriminering är tillämpliga mer allmänt på andra grunder, som till exempel de grunder som anges i artikel 21.1 i stadgan.

114. I det sammanhanget kan jag inte se något som skulle kunna ifrågasätta behovet av att inrätta ett tillståndsförfarande i sig, med hänsyn till det angivna målet att bekämpa bostadsbrist och bevara den långsiktiga bostadsmarknaden.

115. För det första, om målet är att upprätthålla tillgången på vissa varor eller tjänster på en bestämd marknad (den långsiktiga bostadsmarknaden), så skulle efterhandskontroller – då det oundvikligen kommer att konstateras att dessa varor eller tjänster har lämnat denna marknad för att förflytta sig till en annan uppenbarligen mer lönsam marknad (den kortsiktiga bostadsmarknaden) – säkerligen vara allt annat än effektiva. Om målet är att reglera eller förhindra utträde från marknaden, då är således förhandstillstånd för utträde oundvikliga.

<sup>42</sup> Se nyligen, exempelvis, dom av den 7 november 2018, kommissionen mot Ungern (C-171/17, EU:C:2018:881, punkt 80).

<sup>43</sup> Således mellan inhemska och utländska tjänsteleverantörer. Se, exempelvis, dom av den 20 februari 2001, Analir m.fl. (C-205/99, EU:C:2001:107, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

116. För det andra, även om det kan råda oenighet om vilka slutsatser som ska dras av de uppgifter som den franska regeringen och Paris stad har samlat in, tycks ingen förneka att det föreligger ett problem. Republiken Frankrike har tänkt ut en lösning på detta problem som, vad gäller behovet av att låta fastighetsägare omfattas av ett tillståndsförfarande, integrerade proportionalitet i dess utformning. Den innehåller flera flexibilitetsmekanismer. I synnerhet är dess territoriella tillämpningsområde begränsat till städer med fler än 200 000 invånare,<sup>44</sup> och tillstånd krävs inte för att hyra ut en permanentbostad.<sup>45</sup> Dessutom tycks städer få införa ett tillfälligt tillståndsförfarande, som inte får villkoras av en kompensation, och som gör det möjligt för fysiska personer att hyra ut bostäder för kortare perioder till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där.

117. För det tredje har det inte på något sätt gjorts gällande att endast vissa fastighetsägare skulle omfattas av tillståndsförfarandet, vilket således skulle göra att tillståndsförfarandet i sig blir diskriminerande. Alla som vill hyra ut på kort sikt i Paris omfattas av detta.

118. Förutom införandet av ett tillståndsförfarande finns det visserligen en rad andra åtgärder som säkerligen också skulle bidra till att uppnå det mål som eftersträvas med den nationella lagstiftningen. En stad som ställs inför en långsiktig bostadsbrist på grund av uthyrningen av möblerade lägenheter för kortare vistelser skulle kunna besluta att påföra ägare eller hyresgäster en skatt på lägenheter som hyrs ut för ett par dagar eller veckor, begränsa antalet övernattningar per år, eller fastställa den högsta procentandelen lägenheter som får hyras ut för kortare vistelser och så vidare.

119. Jag är emellertid inte säker på att någon av dessa lösningar per definition skulle vara mer effektiv än den naturliga enkelheten i en ordning med förhandstillstånd. Om syftet är att begränsa (eller omdirigera) utbudet och, genom att neka tillstånd för korttidsuthyrning, hålla kvar ett visst kritiskt antal bostäder på den långsiktiga hyresmarknaden, vad skulle då kunna vara mer effektivt än ett tillståndsförfarande? Att (antagligen hårt) beskatta den oönskade tjänsten? En sådan skatt skulle troligen angripas omedelbart som en (oproportionerlig) inskränkning i sig. Vidare skulle den troligen ytterligare snedvrider andra marknader, samtidigt som den helt enkelt inte löser det ursprungliga problemet: en omedelbar bostadsbrist på lång sikt.

120. Kort sagt är det uppenbart att tillståndsförfaranden utgör ett medel som är tillåtet enligt tjänstedirektivet.<sup>46</sup> I det särskilda sammanhang som förevarande mål avser, kan jag inte se något som skulle medföra att ett tillståndsförfarande i sig blir oproportionerligt. Generellt sett är det slutligen troligt – såvida inte det helt enkelt är omöjligt att rationellt förklara varför ett tillståndsförfarande inrättades, eller det är uppenbart diskriminerande – att sådana förfaranden, i synnerhet på det särskilda området för sociala val inom bostadspolitiken, ligger helt inom det tillåtna intervallet av proportionerliga resultat.<sup>47</sup>

*b) Huruvida kravet på kompensationsåtgärder är proportionerligt enligt artikel 10.2*

121. Det ska inledningsvis påpekas att i strukturellt hänseende tillåter de nationella bestämmelserna om tillståndsförfaranden att stora franska städer inrättar proportionerliga tillståndsförfaranden. Den omständigheten att ”villkoren för utfärdande av tillstånd fastställs genom beslut av kommunfullmäktige, med beaktande av målen om social mångfald, särskilt med hänsyn till

44 Artikel L. 631-7 första stycket i lagen om byggande och boende. Även om det utgör en skyldighet att skaffa tillstånd i dessa städer, framgår det att lagstiftningen inte utgör något hinder för att mindre städer inför ett tillståndsförfarande om särdragen på deras bostadsmarknad kräver det.

45 Artikel L. 631-7-1-A femte stycket i lagen om byggande och boende. För att anses vara uthyrarens permanentbostad måste bostaden vara bebodd åtminstone åtta månader per år, antingen av uthyraren, dennes make/maka eller en person som hör till hushållet, med undantag för yrkesmässiga förpliktelser, hälsoskäl eller force majeure.

46 Se de exempel som har getts i punkt 68 ovan.

47 Punkterna 92–95 ovan.

bostadsmarknadernas särdrag och behovet av att inte förvärra bostadsbristen<sup>48</sup> framhäver befogenheten på lokal nivå. Kravet att de specifika särdragen på den lokala bostadsmarknaden ska beaktas garanterar troligen att varje tillståndsförfarande anpassas till de lokala förhållandena, så att det teoretiskt sett inte går utöver vad som är nödvändigt för att bekämpa bostadsbristen.

122. Det är emellertid svårt att bedöma huruvida det specifika tillståndsförfarande som är i fråga, och särskilt de kriterier och villkor som detta förfarande grundar sig på enligt artikel 10.2 i tjänstedirektivet, verkligen är proportionerliga.

123. Den hänskjutande domstolen har i sitt beslut om hänskjutande fokuserat på de nationella bestämmelserna, och lagt den kommunala nivån åt sidan. Dessutom är hela beslutet om hänskjutande ganska sparsamt vad gäller mängden uppgifter och de detaljer som lämnats. EU-domstolen har tillgång till få uppgifter om hur Paris stads särskilda föreskrifter fungerar. Till följd av detta är EU-domstolen dåligt rustad för att avgöra huruvida de kriterier som anges i artikel 10.2 i tjänstedirektivet är uppfyllda.

124. Det ankommer därför i första hand på den hänskjutande domstolen, med hänsyn till fördelningen av arbetsuppgifter mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, att bedöma huruvida villkoren för tillstånd enligt nationell rätt är förenliga med artikel 10.2 i tjänstedirektivet.<sup>49</sup> Den allmänna vägledning som EU-domstolen kan ge för att hjälpa den hänskjutande domstolen, på grundval av de handlingar som avser de nationella målen och de skriftliga och muntliga yttranden som har avgetts vid EU-domstolen,<sup>50</sup> kommer nödvändigtvis att stå i proportion till omfattningen av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat.

125. Bland de villkor och kriterier i tillståndsförfarandet som eventuellt är relevanta, fanns det ett som framgick relativt tydligt av Paris kommunala föreskrifter: kravet på kompensationsåtgärder. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida detta krav är förenligt med tjänstedirektivet, på det specifika sätt som det har föreskrivits av Paris stad. På grundval av de argument som har anförts vid EU-domstolen förefaller det som om särskild uppmärksamhet bör ägnas åt huruvida kravet på kompensationsåtgärder är förenligt med artikel 10.2 c (proportionalitet), men även med artikel 10.2 a (förbudet mot diskriminering).

126. Det framgår av de skriftliga yttrandena från klagandena och Paris stad, och från diskussionerna vid förhandlingen att i Paris är kompensationsåtgärder *obligatoriska* för att få tillstånd att hyra ut möblerade lägenheter för kortare vistelser. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning innebär detta i praktiken att en person som vill hyra ut sin möblerade lägenhet under en kortare tid, exempelvis till en amerikan i Paris, måste köpa en kommersiell lokal (inte var som helst i Paris, utan i samma arrondissement (distrikt) eller till och med samma kvarter) av samma storlek som lägenheten (eller till och med dubbelt så stor i vissa områden med en pressad bostadssituation) och omvandla denna till bostad.

127. Vid första påseendet är det sätt på vilket denna obligatoriska kompensationsåtgärd har utformats mycket effektivt för att uppnå det eftersträvade målet: att behålla ungefär samma bostadsytor på den långsiktiga bostadsmarknaden. Det är dock kanske så effektivt att det på sätt och vis helt omintetgör syftet med att ansöka om tillstånd till att börja med. Om en ägare måste ersätta den lägenhet som vederbörande önskar ta bort från den långsiktiga bostadsmarknaden genom att tillhandahålla samma, eller uppenbarligen till och med fler, kvadratmeter och göra dem tillgängliga på samma marknad, varför göra sig besväret att ta bort den första lägenheten från marknaden till att börja med? Kan ett sådant villkor anses vara proportionerligt?

48 Artikel L. 631-7-1 fjärde stycket i lagen om byggande och boende.

49 Se, exempelvis, dom av den 4 juli 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punkterna 66–82).

50 Se, exempelvis, dom av den 26 september 2018, Van Gennip m.fl. (C-137/17, EU:C:2018:771, punkterna 79–81 och där angiven rättspraxis).

128. Som Paris stad uppgav vid förhandlingen borde en ägare till ett flertal fastigheter eller en byggherre inte anse att det är alltför svårt att uppfylla kravet på kompensationsåtgärder. Såvitt avser dessa är det således troligt att ett sådant krav inte medför att Paris stads tillståndsförfarande är oproportionerligt.

129. Det påpekandet väcker dock en annan fråga: är kravet på kompensationsåtgärder som har utformats av Paris stad även proportionerligt med avseende på "icke-professionella ägare", typiskt sett fysiska personer som äger bara en extra lägenhet, och deras villkor för att få tillträde till marknaden för korttidsuthyrning av möblerade lägenheter?

130. Det exempel som man kommer att tänka på är en icke-professionell hyresvärd som råkar äga en enrumslägenhet på 20 kvadratmeter i centrum av Paris, som inte är hyresvärdens permanentbostad, eftersom vederbörande själv bor i utkanten av staden. Eftersom tillståndsförfarandet och dess centrala villkor om kompensationsåtgärder är tillämpliga på alla ägare, måste sådana hyresvärdar också köpa en kommersiell lokal i samma kvarter, av samma storlek eller dubbelt så stor, och omvandla den till en (långsiktig) bostad för att hyra ut den lilla enrumslägenheten på valfri marknad. Är ett sådant krav proportionerligt även med avseende på sådana ägare?

131. Sistnämnda fråga syftar på den verkliga frågeställning som tycks följa av villkoren i tillståndsförfarandet. Den frågeställningen kan formuleras så, att den antingen avser proportionaliteten i kravet på kompensationsåtgärder för vissa samhällsgrupper (enligt artikel 10.2 c) eller som en fråga om diskriminering (enligt artikel 10.2 a). Såsom redan har anförts ovan,<sup>51</sup> finns det inte någon anledning att tolka förbudet mot diskriminering i artikel 10.2 a som att det avser diskriminering enbart på grund av tjänsteleverantörens nationalitet. Det kan även inbegripa diskriminering på andra grunder, i synnerhet de grunder som redan finns förtecknade i artikel 21.1 i stadgan. Förmögenhet är en av de grunder som redan finns förtecknade.

132. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva allt detta, däribland hur kravet på kompensationsåtgärd faktiskt fungerar. Enligt min mening skulle det dock vara ganska svårt att förklara varför tillträde till en uppenbarligen ganska lönsam marknad för en viss typ av tjänst i själva verket skulle förbehållas endast välbeställda, vilka kan uppfylla kravet på kompensationsåtgärder, och som typiskt sett skulle vara juridiska personer eller byggherrar, såsom Paris stad har anført. Såvida inte detta faktiskt var avsikten bakom utformningen av dessa bestämmelser,<sup>52</sup> varför skulle det faktiska tillträdet till sådana tjänster<sup>53</sup> förbehållas, bildligt talat, de som redan spelar Monopol (i fullskala)?

133. Det ankommer slutligen på den hänskjutande domstolen att ta ställning till samtliga dessa omständigheter med tillämpning av artikel 10.2 i tjänstedirektivet. Jag vill dock avsluta detta avsnitt med att göra ett allmänt påpekande. Även om klagandena hävdade vid förhandlingen att kravet på kompensationsåtgärder kanske är föråldrat och olämpligt i en digital ekonomi, delar jag inte den uppfattningen. I allmänhet, och i sig, skulle ett krav på kompensationsåtgärder faktiskt kunna utgöra ett sätt att hantera ett problem med bostadsbrist. Det kan inte slås fast att detta krav, i sig självt och av sig självt, är oförenligt med artikel 10.2 c i tjänstedirektivet.

134. Det går att föreställa sig ett antal scenarier där ett sådant krav kan vara proportionerligt i ett kommunalt sammanhang, särskilt genom att skapa några undantag från det, såsom att begränsa kravet på kompensationsåtgärder till lägenheter som överstiger en viss storlek, eller att begränsa det till ägare som har flera bostadsfastigheter, eller att utfärda tillfälliga tillstånd som inte kräver kompensationsåtgärder, vilka skulle ses över regelbundet och eventuellt omfördelas.

51 Punkt 113 ovan.

52 I ett sådant osannolikt scenario – även om det faktiskt har gjorts gällande, ganska cyniskt, att ett sådant villkor i själva verket står i proportion till detta *specifika* mål – skulle det påståendet troligen ge upphov till en störtskur av ytterligare frågor.

53 När det inte finns några rimliga krav på kapital eller fastighetsinnehav som följer naturligt av arten på den tjänst som kräver tillstånd, kan tilläggas. Det finns naturligtvis andra typer av tjänsteverksamhet där krav på kapital, status eller fastighetsinnehav skulle vara helt lämpliga.



135. Slutligen bör den allmänna logiken bakom ett intervall av proportionerliga resultat<sup>54</sup> även vara tillämplig här, särskilt i det skede då de individuella villkorens proportionalitet bedöms. Om inte tillräckligt spelrum för lokalt anpassade alternativ tillåts, skulle vartenda villkor till slut kunna ifrågasättas, eftersom vartenda villkor oundvikligen kommer att trampa någon på tårna. Den springande punkten är allmän social rättvisa, och vidtagandet av icke-diskriminerande åtgärder efter ett evidensbaserat beslutsfattande och en öppen lagstiftnings- och överläggningsprocess som genomförs inom det berörda samhället.

136. Inom en sådan ram är lokal mångfald vad gäller de särskilda tillståndsvillkoren inte bara tillåten, utan till och med önskvärd. Om det godtas att det på lokal nivå är tillåtet att anta bestämmelser och fylla ut villkoren för tillståndsförfarandena,<sup>55</sup> så kommer frågan huruvida sådana bestämmelser är proportionerliga troligen att vara avhängig av att lokala förhållanden och särdrag beaktas. Det är visserligen riktigt att sådana lokala avvikelser kommer att skapa skillnader inom en medlemsstat i fråga om tillträde och lokalt tillämpliga regelverk, en tanke som särskilt kommissionen visade viss intellektuell oro inför vid förhandlingen.<sup>56</sup> Detta är dock det pris som krävs för att ha en union som respekterar det lokala och regionala självstyret i dess medlemsstater i enlighet med artikel 4.2 FEU.

### 3. Huruvida de övriga kriterierna enligt artikel 10.2 i tjänstedirektivet är uppfyllda

137. Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 5 och 6 för att få klarhet i huruvida två nationella bestämmelser rörande de aktuella tillståndsförfarandena uppfyller de *särskilda* skyldigheterna i artikel 10.2 i tjänstedirektivet.

138. I synnerhet vill den hänskjutande domstolen genom fråga 5 få veta huruvida begreppet uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där<sup>57</sup> grundas på tydliga, entydiga och objektiva kriterier (artikel 10.2 d och e i tjänstedirektivet). Bortsett från den proportionalitetsaspekt som just har behandlats, förstår jag av fråga 6 att den hänskjutande domstolen vill avgöra huruvida den nationella bestämmelse som ger kommunfullmäktige befogenhet att fastställa de konkreta villkoren för beviljande av tillstånd<sup>58</sup> grundas på kriterier som i sig är tydliga och entydiga, objektiva, offentligtgjorda i förväg, öppna för insyn och tillgängliga (artikel 10.2 d–g i tjänstedirektivet).

139. Klagandena har hävdade att de uttryck som används i den aktuella lagstiftningen är alltför obestämda, såsom begreppet ”kortare period” och ”tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där”. Dessutom är villkoren för att erhålla tillstånd inte tillräckligt tydliga. Genom att åberopa målet om social mångfald eller behovet av att inte förvärpa bostadsbristen, gör den aktuella lagstiftningen det möjligt för kommunerna att skönsmässigt besluta om villkoren för att utfärda tillstånd. Klagandena har även gjort gällande att det i praktiken är svårt att få tillgång till kommunfullmäktiges beslut, även om de offentliggörs i stadshuset och på webbplatsen. Det förstnämnda alternativet kräver att man går till stadshuset, medan det sistnämnda alternativet inte är tillräckligt, eftersom webbplatsen inte alltid är uppdaterad och inte är användarvänlig.

140. Enligt Paris stad och den franska regeringen är villkoren objektiva, kända i förväg och helt tillgängliga på olika sätt. Den franska regeringen har särskilt pekat på det faktum att vid tidpunkten för de aktuella omständigheterna definierades begreppet ”tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där” i artikel D. 324-1 i lagen om turism som kunder som hyr bostäder för en dag, en vecka eller en månad.

<sup>54</sup> Se punkterna 92–95 ovan.

<sup>55</sup> Se artikel 10.2 jämförd med artikel 10.7.

<sup>56</sup> Även om det inte stod helt klart om oron avsåg proportionaliteten, eller snarare tydligheten och entydigheten i sådan lokal lagstiftning.

<sup>57</sup> Artikel L. 631-7 sjätte stycket i lagen om byggande och boende.

<sup>58</sup> Artikel L. 631-7 fjärde stycket i lagen om byggande och boende.

141. Kommissionen anser att de begrepp som används i den franska lagstiftningen inte är tillräckligt precisa och transparenta, med hänsyn till det omständliga administrativa förfarande som föreskrivs där.

142. Om de uppgifter och detaljer som den hänskjutande domstolen har lämnat avseende de frågeställningar som tidigare har behandlats i detta förslag till avgörande är otillräckliga, måste jag medge att det praktiskt taget inte finns något att gå på i beslutet om hänskjutande vad gäller dessa särskilda frågor som den hänskjutande domstolen har ställt. Det framgår även av de argument som har anförts av de olika parterna i förevarande mål som yttrade sig i dessa frågor att de har olika uppfattningar vad beträffar de (nationella eller kommunala) bestämmelser som är relevanta vid bedömningen av huruvida de särskilda skyldigheter som föreskrivs i artikel 10.2 d–g i tjänstedirektivet har iakttagits. Vissa av dem har tittat på den påstådda vagheten i de begrepp som används i den nationella lagstiftningen, medan andra har diskuterat det sätt på vilket lokala föreskrifter offentliggörs.

143. Under dessa omständigheter kan jag endast göra några relativt vaga och abstrakta påpekanden. Jag uppfattar begreppet *tydlighet* i artikel 10.2 som att det syftar på att kriterierna måste vara enkla för alla att förstå, genom att undvika ett tvetydigt språk. *Objektiva* kriterier syftar till att säkerställa att alla aktörer behandlas rättvist och opartiskt och att varje ansökan bedöms för sig. *Öppenhet, tillgänglighet* och *offentlighet* säkerställer att tillståndsförfarandet är begripligt för alla potentiella sökande och att förfarandets olika steg är kända på förhand.<sup>59</sup>

144. Artikel L. 631-7 sjätte stycket i lagen om byggande och boende (uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, "vid upprepade tillfällen" och för "kortare perioder", till "tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där") innehåller visserligen ganska vaga begrepp. Detta är dock fullt förståeligt med hänsyn till att artikeln ska lämna ett visst utrymme för kommunfullmäktige att närmare precisera innebörden av dessa begrepp.

145. Jag anser inte att EU-domstolen bör ägna sig åt abstrakta studier av vad som rimligen skulle kunna omfattas av begreppet "kortare perioder",<sup>60</sup> vilket är centralt för mål som rör *korttidsuthyrning* av möblerade lägenheter. Det kan bara antydast att medan ett par dagar eller ett par veckor helt klart omfattas av den vanliga innebörden av "kortare perioder", skulle detta antagligen inte vara fallet för perioder som sträcker sig längre än flera månader, och än mindre för ett helt år. Ju längre perioden är, desto mindre lämpligt är antagligen tillståndsförfarandet. Efter en viss period är det tveksamt om ett sådant förfarande skulle vara lämpligt för att uppnå målet att bekämpa en *långsiktig* bostadsbrist. Ett flertal (olika) lösningar är dock självklart fullt tillåtna inom gränserna för vad som är rimligt och därmed proportionerligt.

146. Vad slutligen beträffar tillgänglighet och offentlighet, kan jag inte förstå klagandenas argument om varför det inte räcker att de kommunala föreskrifterna offentliggörs i stadshuset och på Paris stads webbplats. Utöver detta allmänna uttalande, är det inte EU-domstolens uppgift att bli ställföreträdande webbansvarig (eller smakdomare i webbfrågor) för Paris stads webbplats, genom att ägna sig åt diskussioner om huruvida detta gränssnitt är tillräckligt uppdaterat och tillgängligt för alla, särskilt potentiella tillståndssökande.

<sup>59</sup> Se även, för ett liknande resonemang, Europeiska kommissionens *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet*, s. 25.

<sup>60</sup> Vid förhandlingen hävdade klagandena att "kortare perioder" har definierats på olika sätt av franska städer, och kan tydligen omfatta allt från tre eller åtta månader i följd till nästan ett år.

## V. Förslag till avgörande

147. Jag föreslår att domstolen besvarar de frågor som har ställts av Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) på följande sätt:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden är tillämpligt på nationella och kommunala bestämmelser som reglerar tillträde till den tjänst som består i uthyrning, även icke-yrkesmässig, av en bostadslägenhet mot ersättning, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där.
- Om det genom sådana nationella och kommunala bestämmelser inrättas ett förfarande för att erhålla ett beslut som ger tillträde till tillhandahållandet av sådana tjänster, utgör dessa bestämmelser ett tillståndsförfarande enligt artiklarna 9–13 i direktiv 2006/123.
- Artikel 9.1 b i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att målet att åtgärda en brist på långsiktiga bostäder utgör en tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera en nationell åtgärd med innebörden att tillståndsplikt gäller, i vissa geografiska områden, vid uthyrning av en bostadslägenhet, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där.
- Direktiv 2006/123 ska tolkas så, att det tillåter nationella och kommunala bestämmelser som uppställer krav på tillstånd vid uthyrning av en möblerad bostadslägenhet, vid upprepade tillfällen och för kortare perioder, till tillfälliga kunder som inte har sin hemvist där, förutsatt att dessa bestämmelser uppfyller kraven i artikel 10.2 i direktivet, särskilt villkoren om proportionalitet och icke-diskriminering, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.