



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä syyskuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2006/123/EY – Soveltamisala – Kalustettujen tilojen vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu niihin asumaan – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään etukäteislupaa koskevasta järjestelmästä tiettyjen kuntien osalta ja veloitetaan nämä kunnat määrittämään tämän järjestelmän mukaisten lupien myöntämisedellytykset – 4 artiklan 6 alakohta – Lupajärjestelmän käsite – 9 artikla – Oikeuttaminen – Kohtuuhintaisten pitkäaikaisten vuokra-asuntojen riittämätön tarjonta – Oikeasuhteisuus – 10 artikla – Lupien myöntämisedellytyksiin liittyvät vaatimukset

Yhdistetyissä asioissa C-724/18 ja C-727/18,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Cour de cassation (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska) on esittänyt 15.11.2018 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 21.11. ja 22.11.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Cali Apartments SCI (C-724/18) ja

HX (C-727/18)

vastaan

Procureur général près la cour d’appel de Paris ja

Ville de Paris,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, L. S. Rossi ja I. Jarukaitis sekä tuomarit E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby (esittelevä tuomari) ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.11.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Cali Apartments SCI ja HX, edustajinaan P. Spinosi ja V. Steinberg, avocats,
- Ville de Paris, edustajinaan G. Parleani, D. Rooz ja D. Foussard, avocats,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- Ranskan hallitus, asiamiehinään E. de Moustier ja R. Coesme,
 - Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller ja T. Machovičová,
 - Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja S. Eisenberg,
 - Irlanti, asiamiehinään M. Browne, G. Hodge ja A. Joyce, avustajinaan D. Fennelly, BL, ja N. Butler, SC,
 - Kreikan hallitus, asiamiehinään S. Charitaki, S. Papaioannou ja M. Michelogiannaki,
 - Espanjan hallitus, asiamiehinään S. Jiménez García ja M. J. García-Valdecasas Dorrego,
 - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja J. M. Hoogveld,
 - Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään É. Gippini Fournier, L. Malferrari ja L. Armati,
- kuultuaan julkisasiamiehen 2.4.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 1, 2 ja 9–15 artiklan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa vastakkain ovat Cali Apartments SCI ja HX sekä cour d'appel de Paris'n (Pariisin ylioikeus, Ranska) syyttäjä ja ville de Paris (Pariisin kaupunki, Ranska) ja joka koskee sitä, että ensin mainitut ovat rikkoneet kansallista lainsäädäntöä, jossa asetetaan etukäteislupaa koskeva velvollisuus sellaisen toiminnan harjoittamiselle, jossa vuokrataan asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu niihin asumaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 1, 7, 9, 27, 33, 59 ja 60 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”(1) Euroopan yhteisön tarkoituksena on tiivistää Euroopan valtioiden ja kansojen välisiä siteitä sekä varmistaa taloudellinen ja sosiaalinen kehitys. Perustamissopimuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan palvelujen vapaa liikkuvuus. Perustamissopimuksen 43 artiklan mukaisesti taataan sijoittautumisvapaus. Perustamissopimuksen 49 artiklassa vahvistetaan oikeus tarjota palveluja yhteisössä. Jäsenvaltioiden välisen palvelutoiminnan kehittymistä haittaavien esteiden poistaminen on keskeistä Euroopan kansojen välisen integraation ja tasapainoisen ja kestäväen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi. Kyseisiä esteitä poistettaessa on olennaisen tärkeää varmistaa, että palvelutoiminnan kehittäminen tukee perustamissopimuksen 2 artiklassa vahvistetun päämäärän toteuttamista eli taloudellisen toiminnan sopusointuisen, tasapainoisen ja

kestävän kehityksen edistämistä koko yhteisössä, työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, kestäväää kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista, hyvän kilpailukyvyn edistämistä ja talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista, elintason ja elämänlaadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

--

- (7) Tällä direktiivillä luodaan yleinen oikeudellinen kehys, joka hyödyttää monia erilaisia palveluja ottaen huomioon kunkin elinkeinon tai ammatin ja niitä koskevan sääntelyjärjestelmän erityispiirteet. Oikeudellinen kehys perustuu dynaamiseen ja valikoivaan lähestymistapaan, jossa tarkoituksena on poistaa ensimmäiseksi ne esteet, jotka ovat nopeasti poistettavissa, ja aloittaa sen lisäksi muiden esteiden osalta erityiskysymyksiä koskeva arviointi-, kuulemis- ja yhdenmukaistamismenettely, jonka avulla palvelutoimintaa koskevat kansalliset sääntelyjärjestelmät nykyaikaistetaan asteittain ja koordinoitusti, mikä on olennaista, jotta palvelujen todelliset sisämarkkinat voidaan toteuttaa vuoteen 2010 mennessä. On tarpeen säätää tasapainotetuista toimenpiteistä, jotka koskevat kohdennettua yhdenmukaistamista, viranomaisyhteistyötä, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kannustamista laatimaan käytäntesääntöjä tietyistä kysymyksistä. Kansallista lainsäädäntöä yhteensovittamalla olisi varmistettava, että yhteisön oikeudellisen yhdentymisen aste ja yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden suojataso ovat korkeat, varsinkin kuluttajien suojelun osalta, mikä on välttämätöntä jäsenvaltioiden välisen luottamuksen vakiinnuttamiseksi. Direktiivissä otetaan lisäksi huomioon muita yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten ympäristönsuojelu, yleinen turvallisuus ja kansanterveys sekä työoikeuden noudattaminen.

--

- (9) Tätä direktiiviä sovelletaan ainoastaan vaatimuksiin, jotka vaikuttavat palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Näin ollen direktiiviä ei sovelleta sellaisiin vaatimuksiin, kuten tieliikennesääntöihin, maan kehittämistä ja käyttöä koskeviin sääntöihin, kaavoitukseen, rakennuksia koskeviin standardeihin ja tällaisen sääntöjen noudattamatta jättämisestä määrättyihin hallinnollisiin seuraamuksiin, joilla ei nimenomaisesti säännellä palvelutoimintaa tai jotka eivät nimenomaisesti vaikuta siihen, mutta joita palveluntarjoajien on noudatettava taloudellisen toimintansa harjoittamisessa samalla tavoin kuin yksityishenkilöinä toimivien ihmisten.

--

- (27) Tätä direktiiviä ei tulisi soveltaa sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät asumiseen, lastenhoitoon ja tukea tarvitsevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio valtakunnallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt ja joiden tavoitteena on huolehtia niiden tukemisesta, jotka ovat pysyvästi tai tilapäisesti erityisesti avun tarpeessa perheensä riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista, tai jotka ovat vaarassa syrjäytyä. Nämä palvelut ovat olennaisia ihmisarvoon ja yksilön integriteettiin liittyvän perusoikeuden toteutumisen kannalta, ja lisäksi ne ilmentävät sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden periaatteita, eikä tämän direktiivin pitäisi vaikuttaa niihin.

--

- (33) Tämän direktiivin kattamat palvelut edustavat laajaa kirjoa jatkuvasti muuttuvia toimia, joihin lukeutuvat yrityspalvelut, kuten liikkeenjohdon konsultointi, sertifiointi ja testaus, ylläpitopalvelut kiinteistöjen huolto mukaan luettuna, mainonta, rekrytointipalvelut ja kaupallisten edustajien

palvelut. Katettuihin palveluihin kuuluvat myös yrityksille ja kuluttajille suoritettut palvelut, kuten lainopilliset ja veroneuvontapalvelut, kiinteistöalan palvelut, kuten kiinteistönvälitys tai rakennusalan palvelut, mukaan luettuna arkkitehtipalvelut, jakelu, näyttelyjen järjestäminen, autonvuokraus ja matkatoimistot. Lisäksi mukana ovat kuluttajapalvelut, kuten matkailualan palvelut – –.

– –

(59) Luvan saatuaan palveluntarjoajan olisi pääsääntöisesti voitava aloittaa palvelutoiminta tai harjoittaa sitä koko valtion alueella, ellei luvan alueellinen rajaaminen ole perusteltua yleistä etua koskevin pakottavin syin. Esimerkiksi ympäristönsuojelu voi olla perusteltu syy vaatia kullekin valtion alueella olevalle sijoituspaikalle erillinen lupa. Tämän säännöksen ei tulisi vaikuttaa lupien myöntämistä koskevaan alueelliseen tai paikalliseen toimivaltaan jäsenvaltioissa.

(60) Tässä direktiivissä ja erityisesti lupajärjestelmiä ja luvan alueellista soveltamisalaa koskevissa säännöksissä ei tulisi puuttua jäsenvaltioiden sisäiseen toimivallanjakoon alueellisella tai paikallisella tasolla, alueellinen ja paikallinen itsehallinto sekä virallisten kielten käyttö mukaan luettuina.”

4 Tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.”

5 Mainitun direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut;

b) rahoituspalvelut – –

c) sähköiset viestintäpalvelut ja -verkot sekä niiden liitännäistoiminnot ja -palvelut [sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2002/19/EY [(käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 7)], [sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2002/20/EY [(valtuutusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 21)], [sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2002/21/EY [(puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33)], [yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2002/22/EY [(yleispalveludirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 51)] ja [henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2002/58/EY [(sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL 2002, L 201, s. 37)] soveltamisalaan kuuluvien seikkojen osalta;

d) kuljetusalan palvelut – –

e) työvoimanvuokrausyritysten palvelut;

- f) terveydenhuoltopalvelut – –
- g) audiovisuaaliset palvelut – –
- h) rahapelitoiminta, joka tapahtuu rahallista arvoa omaavin panoksin sattumaan perustuvissa peleissä – –
- i) toiminta, joka liittyy perustamissopimuksen 45 artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön;
- j) sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt;
- k) yksityiset turvallisuuspalvelut;
- l) hallituksen virallisella säädöksellä nimitettyjen notaarien ja haastemiesten tarjoamat palvelut.

3. Tätä direktiiviä ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin.”

6 Direktiivin 2006/123 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- 1) ’palvelulla’ itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa perustamissopimuksen 50 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus;
 - 2) ’palveluntarjoajalla’ luonnollista henkilöä, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen, tai perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioon sijoittautunutta oikeushenkilöä, joka tarjoaa tai tuottaa palvelun;
- –
- 6) ’lupajärjestelmällä’ menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen;
 - 7) ’vaatimuksella’ veloitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa; työmarkkinaosapuolten neuvottelemissa työehtosopimuksissa vahvistettuja normeja ei sellaisenaan katsota tässä direktiivissä tarkoitetuiksi vaatimuksiksi;
 - 8) ’yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä’ syitä, jotka [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa seuraavat: yleinen järjestys, yleinen turvallisuus, kansanterveys, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon turvaaminen, kuluttajien, palvelujen vastaanottajien ja työntekijöiden suojeleminen, liiketoimien rehellisyys, petostentorjunta, ympäristönsuojelu kaupunkiympäristö mukaan luettuna, eläinten terveys, henkisen omaisuuden suojeleminen, kansallisen historiallisen ja taideperinnön säilyttäminen sekä sosiaali- ja kulttuuripolitiikan tavoitteet;

– –”

7 Direktiivin 2006/123 9–13 artikla koskevat lupia.

8 Tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

- a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;
- b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;
- c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.”

9 Mainitun direktiivin 10 artiklan 1, 2 ja 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava:

- a) syrjimättömiä;
- b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
- c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;
- d) selviä ja yksiselitteisiä;
- e) objektiivisia;
- f) yleisesti ennalta tiedossa;
- g) avoimia ja saatavilla.

--

7. Tällä artiklalla ei puututa tällaisia lupia myöntävien jäsenvaltion paikallisten tai alueellisten viranomaisten väliseen toimivallanjakoon.”

10 Direktiivin 2006/123 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien on oltava selkeitä, ne on saatettava ennalta yleiseen tietoon ja niiden on oltava omiaan takaamaan hakijoille, että hakemukset käsitellään objektiivisesti ja tasapuolisesti.”

11 Direktiivin 2006/123 14 ja 15 artikla koskevat kiellettyjä tai arvioitavia vaatimuksia. Tämän direktiivin 14 artiklassa luetellaan vaatimukset, joita jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan. Mainitun direktiivin 15 artiklassa säädetään muun muassa jäsenvaltioiden velvollisuudesta tutkia, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi yksi tai useampi mainitun artiklan 2 kohdassa luetelluista vaatimuksista ja velvollisuudesta varmistaa siinä tapauksessa, että vaatimukset ovat saman artiklan 3 kohdassa lueteltujen ehtojen mukaiset.

Ranskan oikeus

Matkailulaki

- 12 Matkailulain (code du tourisme), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioiden oikeusriitaan (jäljempänä matkailulaki), L. 324-1-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Henkilö, joka vuokraa kalustettua tilaa matkailumajoitukseen, olipa tämä tässä laissa tarkoitettulla tavalla luokiteltu majoitus tai ei, on velvollinen tekemään tästä etukäteisilmoituksen kalustetun tilan sijaintikunnan kunnanjohtajalle.”

Tätä etukäteisilmoitusta ei tarvitse tehdä, kun asuintila on vuokranantajan vakituinen asunto vuokrasuhteiden parantamisesta ja 23.12.1986 annetun lain nro 86-1290 muuttamisesta 6.7.1989 annetun lain nro 89-642 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla.”

Rakentamista ja asumista koskeva laki

- 13 Rakentamista ja asumista koskevan lain (code de la construction et de l’habitation) L. 631-7 §:ssä säädetään muun muassa, että yli 200 000 asukkaan kunnissa sekä Hauts-de-Seinen, Seine-Saint-Denis’n ja Val-de-Marnen kunnissa asumiskäyttöön tarkoitettujen tilojen käyttötarkoituksen muutokselle on tämän lain L. 631-7-1 §:ssä vahvistetuin edellytyksin saatava etukäteislupa ja että asumiskäyttöön tarkoitettujen tilojen vuokraaminen lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan, merkitsee tässä L. 631-7 §:ssä tarkoitettua käyttötarkoituksen muutosta.
- 14 Rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Käyttötarkoituksen muutosta koskevan etukäteisluvan myöntää sen kunnan kunnanjohtaja, jossa kiinteistö sijaitsee, kuultuaan ensin Pariisin, Marseillen ja Lyonin osalta kyseessä olevan piirikunnan (arrondissement) pormestaria. Luvan myöntämisen edellytykseksi voidaan asettaa se, että korvauksena muutetaan samalla muunlaisessa käytössä olleita tiloja asumiskäyttöön.

Käyttötarkoituksen muutosta koskeva lupa on henkilökohtainen. Sen voimassaolo päättyy, kun luvansaajan elinkeinotoiminta loppuu pysyvästi mistä tahansa syystä. Mikäli luvan myöntäminen edellyttää korvausta, lupa ei ole henkilökohtainen vaan tilakohtainen. Korvauksena tarjottavat tilat ilmoitetaan luvassa, joka julkaistaan kiinteistötiedoissa tai kirjataan maarekisteriin.

Siviililain (code civil) 2227 §:ssä säädetty 30 vuoden vanhentumisaika ei missään tapauksessa vaikuta L. 631-7 §:ssä määriteltyjen tilojen käyttöön.

L. 631-7 §:n soveltamiseksi kunnanvaltuuston (conseil municipal) päätöksellä vahvistetaan ehdot, joiden nojalla myönnetään luvat ja määritetään korvaukset piirikuntien alaosien (quartier) mukaan ja tarvittaessa piirikunnittain ottaen huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoitteen erityisesti asuntomarkkinoiden ominaispiirteiden sekä asuntopulan torjumisen tarpeen mukaisesti. – –”

- 15 Rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 A §:n mukaan käyttötarkoituksen muutosta koskevaa lupaa ei tarvita, mikäli asuintila on vuokranantajan vakituinen asunto vuokrasuhteiden parantamisesta ja 23.12.1986 annetun lain nro 86-1290 muuttamisesta 6.7.1989 annetun lain nro 89-642 (loi n° 89-462, du 6 juillet 1989, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290, du 23 décembre 1986; JORF 8.7.1989, s. 8541) 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla eli silloin, kun vuokranantaja, hänen puolisonsa tai huollettavana oleva henkilö asuu asunnossa vähintään kahdeksan kuukautta vuodessa, lukuun ottamatta ammatillisia velvoitteita, terveydellisiä syitä tai ylivoimaista estettä.

- 16 Rakentamista ja asumista koskevan lain L. 651-2 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa, säädetään seuraavaa:

”Sille, joka rikkoo L. 631-7 §:n säännöksiä tai joka ei noudata mainitun pykälän nojalla asetettuja ehtoja tai velvollisuuksia, määrätään 25 000 euron suuruinen sakko.

Kiinteistön sijaintipaikan alioikeuden presidentti määrää tämä tämän sakon välitoimimenettelyssä virallisen syyttäjän vaatimuksesta; sakko maksetaan kokonaisuudessaan kunnalle, jossa kiinteistö sijaitsee.

Alioikeuden presidentti määrää luvatta muutettujen tilojen palauttamisesta asumiskäyttöön asettamassaan määräajassa. Tämän määräajan umpeuduttua alioikeuden presidentti määrää uhkasakon, joka on enintään 1 000 euroa päivää ja sääntöjenvastaisesti muutettujen tilojen asumispinta-alan neliometriä kohden. Uhkasakko maksetaan kokonaisuudessaan kunnalle, jossa kiinteistö sijaitsee.

Tämän määräajan umpeuduttua viranomaiset voivat viran puolesta ja oikeudenloukkaajan kustannuksella häätää asukkaat ja toteuttaa tarvittavat korjaustyöt.”

Aluehallintolaki

- 17 Aluehallintolain (code général des collectivités territoriales) L. 2121-25 §:n mukaan kunnanvaltuuston kokousten pöytäkirjat ovat esillä kunnantalolla ja ne julkaistaan kunnan internetsivustolla.

Pariisin kaupunginvaltuuston kunnallinen päätös

- 18 Rakentamista ja asumista koskevan lain VI osan III osaston 1 luvun 2 jaksossa säädetyistä asuntojen käyttötarkoituksen muutosta koskevien lupien myöntämisedellytyksistä ja korvausten määrittämisestä annetun kunnallisen päätöksen (Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d’usage de locaux d’habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du code de la construction et de l’habitation), jonka Pariisin kaupunginvaltuusto teki 15.–17.12.2008 pitämässään kokouksessa, 2 §:ssä määrätään seuraavaa:

”I - Korvaus muodostuu siitä, että tilat, joita on käytetty 1.1.1970 muuhun kuin asumiseen tai joiden osalta on myönnetty suunnittelulupa niiden käyttötarkoituksen muuttamiseksi 1.1.1970 jälkeen ja joita ei ole aiemmin käytetty korvaustarkoitukseen, muutetaan asumiskäyttöön.

Korvauksena tarjottavien tilojen tulee samanaikaisesti:

- a) sisältää asuntoja, joiden on laadultaan ja pinta-alaltaan vastattava tiloja, joiden käyttötarkoitusta muutetaan, ja näitä tapauksia arvioidaan sen mukaan, missä määrin tilat soveltuvat asumiseen. Korvauksena tarjottavien tilojen on täytettävä asianmukaisten asuinolojen ominaisuuksista 30.1.2002 annetussa asetuksessa asetetut vaatimukset
- b) sijaita samassa piirikunnassa kuin asuintilat, joiden käyttötarkoitusta muutetaan.

Pinta-ala lasketaan rakentamista ja asumista koskevan lain R 111-2 §:n säännösten mukaisesti.

II – Poiketen siitä, mitä I momentin a kohdassa määrätään, liitteessä nro 1 määritetyillä tehostetun korvauksen alueilla korvauksena tarjottavien tilojen pinta-alan on oltava kaksinkertainen verrattuna tiloihin, joiden käyttötarkoitusta muutetaan, ellei näitä tiloja muuteta tuetuiksi vuokra-asunnoiksi, joista on rakentamista ja asumista koskevan lain L. 351-2 §:n mukaisesti tehty sopimus vähintään 20 vuodeksi.

Poiketen siitä, mitä I momentin b kohdassa säädetään, tuetut vuokra-asunnot, joilla korvataan muutetut tilat tehostetun korvauksen alueella, voivat sijaita näiden alueiden missä tahansa osassa. Jos muutetut tilat sijaitsevat ensimmäisessä, toisessa, neljännessä, viidennessä, kuudennessa, seitsemännessä, kahdeksannessa tai yhdeksännessä piirikunnassa, joissa asuntopula suhteessa toiminnan tasoon on erityisen ankara, enintään 50 prosenttia muutetusta pinta-alasta voidaan korvata sen piirikunnan ulkopuolella, jossa muutos tehdään.

Näille piirikunnille on ominaista, että INSEEn (Ranskan kansallinen tilasto- ja taloustutkimuslaitos) mittaaman työpaikkojen määrän ja työssäkäyvien asukkaiden määrän välinen suhdeluku on suurempi kuin Pariisin keskiarvo.

Kun kaikki korvauksena tarjottavat asunnot voivat sijaita sen piirikunnan ulkopuolella, jossa muutos tehdään, korvauksena tarjottavien asuntojen määrän on oltava vähintään sama kuin poistettujen asuntojen määrä.

Jos yksi ja sama omistaja muuttaa ja korvaa tilat samalla kiinteistöyksiköllä osana kyseisen kiinteistöyksikön asuin ympäristön järjeistämistä, korvauksena tarjottavien tilojen pinta-alan on oltava vähintään muutettujen tilojen pinta-ala.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 19 Tribunal de grande instance de Paris'n (Pariisin alioikeus, Ranska) välitoimista päättävä tuomari, jonka käsiteltäväksi saman tuomioistuimen syyttäjä saattoi asian rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 §:n nojalla, määräsi Cali Apartmentsin ja HX:n, joista kumpikin omistaa Pariisissa sijaitsevan yksión, maksettavaksi sakon, joista ensin mainitulle määrätty sakko oli 5 000 euroa ja jälkimmäiselle määrätty sakko 15 000 euroa, ja määräsi kyseessä olevat asunnot palautettaviksi asumiskäyttöön.
- 20 Pariisin kaupunki osallistui asian käsittelyyn vapaaehtoisena väliintulijana.
- 21 Cour d'appel, johon Cali Apartments ja HX valittivat, katsoi näytetyn toteen, että kyseisiä yksioitä, joita tarjottiin vuokrattavaksi internetsivustolla, oli vuokrattu ilman etukäteislupaa ja toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 §:n säännösten vastaisesti. Cour d'appel määräsi tämän lain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, L. 651-2 §:n nojalla sekä Cali Apartmentsille että HX:lle 15 000 euron suuruisen sakon ja määräsi sakon maksettavaksi Pariisin kaupungille ja asunnot palautettaviksi asumiskäyttöön.
- 22 Cali Apartments ja HX tekivät kassaatiovalituksen näistä tuomioista sillä perusteella, että niillä loukataan unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevaa periaatetta, koska niissä ei ole osoitettu, että kyseessä olevasta kansallisesta lainsäädännöstä seuraava palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus on ollut perusteltu yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja että tavoiteltua päämäärää ei voitu saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, kuten direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa edellytetään, ja koska tämän rajoituksen toteuttamisessa ei ole noudatettu mainitun direktiivin 10 artiklan mukaisia kriteereitä.

- 23 Cour de cassation (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska) on epävarma siitä, kuuluuko asumista ja rakentamista koskevan lain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, L. 631-7 §:ssä tarkoitettu palvelutoiminta, jota koskevia vaatimuksia sovelletaan kalustetun tilan vuokraamiseen matkailumajoitukseen matkailulain L. 324-1-1 §:ssä säädetyn ilmoitusjärjestelmän lisäksi, direktiivin 2006/123 soveltamisalaan.
- 24 Mikäli näin on, Cour de cassation pohtii sitä, kuuluuko tämä lainsäädäntö kyseisen direktiivin 4 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettua lupajärjestelmän käsitteen, johon sovelletaan direktiivin III luvun 1 jaksoa, vai mainitun direktiivin 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettuun vaatimuksen käsitteen, johon sovelletaan direktiivin III luvun 2 jaksoa, soveltamisalaan.
- 25 Lopuksi siinä tapauksessa, että kyseinen lainsäädäntö kuuluu direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettua lupajärjestelmän käsitteen soveltamisalaan, kyseinen tuomioistuin pohtii, onko tällainen lainsäädäntö tämän direktiivin mukainen, kun otetaan huomioon sen tavoite, jona on vastata asuntojen saatavuuden heikkenemiseen ja kiinteistömarkkinoiden jännitteiden kasvamiseen erityisesti sääntelemällä markkinoiden häiriöitä, suojaamalla omistajia ja vuokralaisia ja mahdollistamalla asuntojen tarjonnan lisääntyminen maantieteellisen tasapainon säilyttäen, koska asunto on välttämätön hyödyke ja oikeus asianmukaisiin asuinoloihin on Ranskan perustuslaissa turvattu.
- 26 Cour de cassation on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka on muotoiltu asiassa C-724/18 ja asiassa C-727/18 samalla tavoin:

”1) Onko [direktiiviä 2006/123], kun otetaan huomioon sen 1 ja 2 artiklassa määritelty kohde ja soveltamisala, sovellettava asumiskäyttöön tarkoitettua kalustetun tilan, joka ei ole vuokranantajan vakituinen asunto, vastikkeelliseen vuokraamiseen – mukaan lukien vuokraaminen, joka ei ole ammatinharjoittamista – toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan, erityisesti palveluntarjoajan ja palvelujen käsitteiden osalta?

2) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, merkitseekö rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 §:ssä säädetyn kaltainen kansallinen lainsäädäntö [direktiivin 2006/123] 9–13 artiklassa tarkoitettua toimintaa koskevaa lupajärjestelmää vai pelkästään vaatimusta, johon sovelletaan 14 ja 15 artiklan säännöksiä?

Mikäli [direktiivin 2006/123] 9–13 artiklaa sovelletaan:

3) Onko tämän direktiivin 9 artiklan b alakohta tulkittava siten, että vuokra-asuntopulan torjumista koskeva tavoite on yleiseen etuun liittyvä pakottava syy, jolla voidaan perustella kansallinen toimenpide, jossa tehdään tietyillä maantieteellisillä alueilla luvanvaraiseksi asumiskäyttöön tarkoitettua kalustetun tilan vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan?

4) Mikäli näin on, onko tällainen toimenpide oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden?

5) Ovatko [direktiivin 2006/123] 10 artiklan 2 kohdan d ja e alakohta esteenä sellaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jolla tehdään luvanvaraiseksi asumiskäyttöön tarkoitettua kalustetun tilan vuokraaminen ’toistuvasti’, ’lyhytaikaisesti’ ja ’tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan’?

6) Ovatko [direktiivin 2006/123] 10 artiklan 2 kohdan d–g alakohta esteenä lupajärjestelmälle, jonka mukaan luvan myöntämisedellytykset vahvistetaan kunnanvaltuuston päätöksellä ottamalla huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoite erityisesti asuintilojen markkinoiden ominaispiirteiden sekä asuntopulan torjumisen tarpeen mukaisesti?”

- 27 Unionin tuomioistuimen presidentin 18.12.2018 antamalla määräyksellä asiat C-724/18 ja C-727/18 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 2006/123 1 ja 2 artiklaa tulkittava siten, että tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka koskee toimintaa, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan ammattimaisesti tai muuten kuin ammattimaisesti vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan.
- 29 Direktiivin 2006/123 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiivin tavoitteena on niiden yleissäännösten vahvistaminen, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.
- 30 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon. Tietyt toimet suljetaan kuitenkin kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdalla sen soveltamisalan ulkopuolelle. Mainitun direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että direktiiviä ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin.
- 31 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdassa määritellään palvelun käsite tätä direktiiviä sovellettaessa.
- 32 On siis määritettävä, kuuluuko toiminta, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan ammattimaisesti tai muuten kuin ammattimaisesti vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu niihin asumaan, direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetun palvelun käsitteen soveltamisalaan, ja mikäli näin on, onko mainittu palvelu kuitenkin suljettu tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan nojalla ja onko tämän tuomion 28 kohdassa kuvatus kaltainen kansallinen lainsäädäntö itsessään suljettu mainitun soveltamisalan ulkopuolelle.
- 33 Aluksi on todettava kyseessä olevan toiminnan luokittelemisesta, että direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdasta käy ilmi, että ”palvelulla” tarkoitetaan kyseistä direktiiviä sovellettaessa SEUT 57 artiklassa tarkoitettua itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus.
- 34 Nyt käsiteltävässä asiassa oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön toteuttama kiinteistön vuokraustoiminta, sellaisena kuin se on kuvattu tämän tuomion 28 kohdassa, kuuluu direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetun palvelun käsitteen soveltamisalaan.
- 35 Tästä kyseisen direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että direktiiviä sovelletaan laajaan kirjoon jatkuvasti muuttuvia toimia, joihin lukeutuvat kiinteistöalan ja matkailualan palvelut. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö täydentää matkailulain L. 324-1-1 §:n, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, sisältämää olemassa olevaa lainsäädäntöä.
- 36 Seuraavaksi on todettava siitä, suljetaanko tällainen palvelu kuitenkin direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan 2 kohdan nojalla, että minkään unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta olevan seikan perusteella ei voida katsoa, että tämä palvelu voisi kuulua

johonkin tällä säännöksellä poissuljettuun toimintaan, mitä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei itsekään pidä mahdollisena. Lisäksi on todettava, että kyseessä olevien asioiden taustalla oleva tilanne ei koske verotusta saman direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

- 37 Saksan hallitus väittää kuitenkin, että pääasioissa kyseessä olevalla lainsäädännöllä ei säännellä palvelua vaan asumiskäyttöön tarkoitettujen tilojen käyttötarkoituksen muuttamista ja että näin ollen sitä voidaan soveltaa esimerkiksi tällaisiin muutoksiin tilojen käyttämiseksi asuntona kodittomille tai pakolaisille, vaikka viimeksi mainittu toiminta, joka ei ole taloudellista toimintaa, on nimenomaisesti jätetty direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa ja johdanto-osan 27 perustelukappaleessa.
- 38 Tällainen mahdollisuus, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tai Ranskan hallitus ei ole maininnut tai vahvistanut, on hypoteettinen, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa, eikä se myöskään sellaisenaan riitä sulkemaan direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle pääasioissa kyseessä olevan kaltaista säännöstöä, jota sovelletaan toimintaan, joka on osoitettu tämän direktiivin 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetuksi palveluksi, kuten tämän tuomion 34 kohdassa on todettu.
- 39 On nimittäin niin, että pelkästään se seikka, että kansallista lainsäädäntöä sovelletaan sellaisen toiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen, joka on suljettu direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle, kuten direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettu toiminta, ei voi merkitä sitä, että tämä sama lainsäädäntö olisi suljettu tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, kun se sääntelee muuta toimintaa, jota ei ole suljettu pois mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa; päinvastainen tulkinta vaarantaisi nimittäin direktiivin tehokkaan vaikutuksen ja direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa mainitun tavoitteen, joka on sellaisen alueen luominen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan hyvin monenlaisten palvelujen vapaa liikkuvuus.
- 40 Siitä, onko tällainen lainsäädäntö kuitenkin suljettu direktiivin 2006/123 ulkopuolelle, kun direktiiviä luetaan sen johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen valossa, on todettava lopuksi, että unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että tämän perustelukappaleen, jonka mukaan sen soveltamisala ei ulotu ”sellaisiin vaatimuksiin, kuten – – maan kehittämistä ja käyttöä koskeviin sääntöihin [ja] kaavoitukseen”, mukaisesti tätä direktiiviä ei ole tarkoitus soveltaa vaatimuksiin, joiden ei voida katsoa muodostavan palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta jäsenvaltioissa ja palvelujen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä haittaavia esteitä, kun niillä ei säännellä erityisesti palvelutoiminnan aloittamista tai sen harjoittamista eivätkä ne vaikuta näihin, vaan palveluntarjoajien on noudatettava niitä taloudellisen toimintansa harjoittamisessa samalla tavoin kuin yksityishenkilöinä toimivien ihmisten (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 123 kohta).
- 41 Tästä seuraa, että direktiivin 2006/123 soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan jäsenvaltioiden hallinnolliset muodollisuudet, vaatimukset ja näin ollen lainsäädäntö, jolla säännellään erityisesti palvelutoiminnan tai tiettyä palveluryhmää koskevan toiminnan aloittamista ja harjoittamista tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, luettuna yhdessä mainitun direktiivin 4 artiklan 1 alakohdan kanssa.
- 42 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että vaikka pääasioissa kyseessä olevan lainsäädännön tarkoituksena on taata pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen kohtuuhintaisten asuntojen riittävä tarjonta ja sen voidaan näin ollen katsoa kuuluvan maan kehittämisen ja käytön ja erityisesti kaavoituksen piiriin, sitä ei kuitenkaan ole suunnattu erotuksetta kaikille henkilöille vaan erityisesti niille, jotka aikovat tarjota tiettyntyyppisiä palveluja, kuten asuinkäyttöön tarkoitettujen kalustettujen kiinteistöjen vuokraamista toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu niihin asumaan (ks. analogisesti tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 124 kohta).

- 43 Kuten ennakkoratkaisupyynnöistä ja asumista ja rakentamista koskevan lain L. 631-7 ja L. 631-7-1 A §:stä käy ilmi, yhtäältä kalustamattoman kiinteistön vuokraaminen maksua vastaan ja toisaalta kalustetun kiinteistön, joka on vuokranantajan pääasiallinen asunto, vuokraaminen yhteensä alle neljäksi kuukaudeksi vuodessa maksua vastaan eivät kuulu tämän säännösten soveltamisalaan.
- 44 Koska siis mainittu lainsäädäntö sääntelee tiettyjen erityisten kiinteistön vuokraustoiminnan muotojen aloittamista ja tällaisen toiminnan harjoittamista, se ei ole maan kehittämiseen ja käyttöön sekä kaavoitukseen erotuksetta sovellettavaa lainsäädäntöä eikä se näin ollen jää direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle.
- 45 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 1 ja 2 artiklaa on tulkittava siten, että tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka koskee toimintaa, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan ammattimaisesti tai muuten kuin ammattimaisesti vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan.

Toinen kysymys

- 46 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien kysyy, onko direktiivin 2006/123 4 artiklaa tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa tietynlaisen toiminnan, jossa vuokrataan asumiskäyttöön tarkoitettuja tiloja, harjoittaminen edellyttää etukäteislupaa, kuuluu tämän artiklan 6 alakohdassa tarkoitettua lupajärjestelmän käsitteen soveltamisalaan, vai siten, että se kuuluu mainitun artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua vaatimuksen käsitteen soveltamisalaan.
- 47 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 alakohdan mukaan lupajärjestelmällä tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen.
- 48 Saman direktiivin 4 artiklan 7 alakohdassa puolestaan määritellään vaatimuksen käsite niin, että sillä tarkoitetaan velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa.
- 49 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu lupajärjestelmä eroaa tämän direktiivin 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua vaatimuksesta siinä, että se merkitsee palveluntarjoajan toimenpidettä sekä virallista toimea, jolla toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät tämän palveluntarjoajan toiminnan (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 115 kohta).
- 50 Nyt käsiteltävässä asiassa rakentamista ja asumista koskevan lain L 631-7 ja L. 631-7-1 §:stä käy yhdessä luettuina ilmi, että yli 200 000 asukkaan kunnassa sijaitsevan asunnon omistajien, jotka haluavat vuokrata asuntoa kalustettuna toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan, on pääsääntöisesti ja saman lain L. 651-2 §:ssä säädettyjen seuraamusten uhalla saatava käyttötarkoituksen muutosta koskeva etukäteislupa, jonka myöntää sen kunnan kunnanjohtaja, jossa tämä asunto sijaitsee, ja tämän luvan edellytykseksi voidaan asettaa korvaus, joka muodostuu siitä, että tiloja, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, muutetaan samalla asumiskäyttöön.

- 51 Tällainen lainsäädäntö siis velvoittaa henkilöt, jotka haluavat tarjota tällaista kiinteistönvuokrauspalvelua, noudattamaan menettelyä, joka velvoittaa ne olemaan yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen, jotta tämä antaa virallisella toimella luvan aloittaa tämän palvelutoiminnan ja harjoittaa sitä.
- 52 Näin ollen tämän lainsäädännön on katsottava olevan direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu lupajärjestelmä, jonka on oltava tämän direktiivin III luvun 1 jaksossa olevien vaatimusten mukainen (ks. analogisesti tuomio 4.7.2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, 64 kohta) eikä mainitun direktiivin 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu vaatimus.
- 53 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 4 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa tietynlaisen toiminnan, jossa vuokrataan asumiskäyttöön tarkoitettuja tiloja, harjoittaminen edellyttää etukäteislupaa, kuuluu tämän artiklan 6 alakohdassa tarkoitettun lupajärjestelmän käsitteen soveltamisalaan.

Kolmas, neljäs, viides ja kuudes kysymys

Alustavat huomautukset

- 54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kolmannella, neljännellä, viidennellä ja kuudennella kysymyksellään, onko direktiivin 2006/123 III luvun 1 jaksoa ja erityisesti tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 10 artiklan 2 kohdan d–g alakohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen kohtuuhintaisten asuntojen riittävän tarjonnan takaamiseksi asetetaan tietynlaisen toiminnan, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu näihin tiloihin asumaan, edellytykseksi etukäteislupaa koskeva järjestelmä, jota sovelletaan tietyissä kunnissa, joiden paikallisviranomaiset määrittävät tämän lainsäädännön puitteissa kyseisen järjestelmän perusteella myönnettävien lupien edellytykset ja asettavat tarvittaessa korvausvelvollisuuden, joka muodostuu siitä, että tiloja, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, muutetaan samalla asumiskäyttöön.
- 55 Tästä on todettava yhtäältä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin, kuten julkisasiamies on katsonut ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, että direktiivin 2006/123 III lukua ja erityisesti sen 1 jaksoa sovelletaan pääasioiden tosiseikkoihin.
- 56 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että tätä lukua sovelletaan myös täysin jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin eli tilanteisiin, joiden kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle (tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta; tuomio 4.7.2019, komissio v. Saksa, C-377/17, EU:C:2019:562, 58 kohta ja tuomio 4.7.2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, 24 kohta).
- 57 Toisaalta direktiivin 2006/123 III luvun 1 jaksosta käy ilmi, että kansallisen lupajärjestelmän yhteensoveltuvuus siinä säädettyjen vaatimusten kanssa edellyttää erityisesti, että tällainen järjestelmä, joka on luonteeltaan kyseessä olevan palvelun tarjoamisen vapautta rajoittava, täyttää tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa luetellut edellytykset eli se ei ole syrjivä ja se on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja on oikeasuhteinen, mutta tämän järjestelmän mukaisten luvan myöntämisedellytysten on oltava myös mainitun direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisia eli niiden on oltava syrjimättömiä, perusteltuja yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä, oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn, selviä ja yksiselitteisiä, objektiivisia, yleisesti ennalta tiedossa sekä avoimia ja saatavilla.

- 58 Tästä seuraa, että sen arvioiminen, onko tällaisen lupajärjestelmän perustava jäsenvaltion lainsäädäntö yhteensoveltuva edellisessä tuomion kohdassa mainittujen kahden artiklan – joissa ilmaistaan selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia velvollisuuksia, joiden johdosta niillä on välitön oikeusvaikutus (ks. analogisesti direktiivin 2006/123 osalta tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 130 kohta) – kanssa, edellyttää, että arvioidaan erikseen ja peräkkäin ensin sitä, onko itse tämän järjestelmän käyttöönottamisen peruste oikeutettu, ja sitten järjestelmässä luvan myöntämiselle asetettuja edellytyksiä.
- 59 Jäsenvaltion lainsäädännöstä, jolla kansallinen lainsäätävä saattaa eräiden paikallisviranomaisten tehtäväksi direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 alakohdassa tarkoitetun lupajärjestelmän toteuttamisen niin, että näiden on vahvistettava edellytykset, joiden täytyessä tässä järjestelmässä säädetyt luvat voidaan myöntää, on todettava, että kansallisten tuomioistuinten on yhtäältä arvioitava, onko tällainen kansallisen lainsäätäjän toimintatapa yhteensoveltuva tämän direktiivin 9 artiklan kanssa, ja toisaalta varmistettava, että kriteerit, jotka tämä lainsäätävä on vahvistanut ja joilla asetetaan puitteet paikallisviranomaisilta saatavien lupien myöntämiseen, sekä se, miten paikallisviranomaiset, joiden toimenpiteet on riitautettu, tosiasiallisesti soveltavat näitä kriteereitä, ovat mainitun direktiivin 10 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisia.
- 60 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei pyydä unionin tuomioistuimelta direktiivin 2006/123 9 artiklan ja 10 artiklan 2 kohdan tulkintaa Pariisin kaupungin antaman säännösten tarkastelemiseksi, vaan tulkinta liittyy ainoastaan rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 ja L. 631-7-1 §:stä ilmenevään valtakunnalliseen säännöstyöhön, jossa veloitetaan tietyt paikallisviranomaiset toteuttamaan lupajärjestelmä kyseessä olevan palvelutoiminnan osalta ja jossa asetetaan puitteet edellytyksille, joiden mukaisesti nämä viranomaiset voivat myöntää tämän järjestelmän mukaisia lupia.
- 61 Näiden seikkojen valossa on siis vastattava ensin kolmanteen ja neljanteen kysymykseen, jotka koskevat kansallisen lainsäädännön, jossa annetaan tiettyjen paikallisviranomaisten tehtäväksi toteuttaa kyseessä olevaa palvelutoimintaa sääntelevä etukäteislupaa koskeva järjestelmä, yhteensoveltuvuutta direktiivin 2006/123 9 artiklan kanssa, ja toiseksi viidenteen ja kuudenteen kysymykseen, jotka koskevat tällaisessa lainsäädännössä vahvistettujen kriteerien, joilla asetetaan puitteet edellytyksille, joiden mukaisesti paikallisviranomaiset myöntävät tässä järjestelmässä säädetyt luvat, yhteensoveltuvuutta tämän direktiivin 10 artiklan kanssa.

Kolmas ja neljäs kysymys

- 62 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaa tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen kohtuuhintaisten asuntojen riittävän tarjonnan takaamiseksi asetetaan tietyissä kunnissa, joissa vuokrapaineet ovat poikkeuksellisen suuret, etukäteislupajärjestelmän alaiseksi tietynlainen toiminta, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan, on perusteltu vuokra-asuntopulan torjumista koskevasta yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä, ja oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.
- 63 Direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että järjestelmä ei ole kyseistä palveluntarjoajaa syrjivä, että järjestelmä on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja että järjestelmällä tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteishallinta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.

- 64 Aluksi on todettava, että kolmas ja neljäs kysymys koskevat yksinomaan direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa säädettyjä toista ja kolmatta edellytystä.
- 65 Ensinnäkin on todettava mainitun 9 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetystä edellytyksestä, että ennakkoratkaisupyynnöistä käy ilmi, että rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 §:n tavoitteena on luoda järjestelmä vuokra-asuntopulan torjumiseksi ja vastata asuntojen saatavuuden heikkenemiseen ja kiinteistömarkkinoiden jännitteiden kasvamiseen erityisesti sääntelemällä markkinoiden häiriöitä, suojaamalla omistajia ja vuokralaisia ja mahdollistamalla asuntojen tarjonnan lisääntyminen maantieteellisen tasapainon säilyttäen, koska asunto on välttämätön hyödyke ja koska oikeus asianmukaisiin asuinoloihin on turvattu Ranskan perustuslaissa.
- 66 Tällä kansallisella lainsäädännöllä tavoitellun kaltainen päämäärä on unionin oikeudessa ja erityisesti direktiivissä 2006/123 tarkoitettu yleistä etua koskeva pakottava syy.
- 67 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 8 alakohdassa nimittäin säädetään, että yleistä etua koskevat pakottavat syyt, joihin jäsenvaltioilla on oikeus vedota, ovat syitä, jotka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa kaupunkiympäristön suojelu (tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 135 kohta) sekä sosiaalipolitiikan tavoitteet.
- 68 Lisäksi on todettava, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin katsonut, että jäsenvaltion sosiaalista asuntotuotantoa koskevaan politiikkaan liittyvät vaatimukset, joilla pyritään torjumaan kiinteistöalan paineita, erityisesti kun tietyillä markkinoilla vallitsee rakenteellinen asuntopula ja erityisen suuri väestötiheys, voivat olla yleistä etua koskevia pakottavia syitä (ks. vastaavasti mm. tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, 30 kohta ja tuomio 8.5.2013, Libert ym., C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, 50–52 kohta).
- 69 Näin ollen, kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamat tiedot sekä Ranskan hallituksen unionin tuomioistuimelle toimittama tutkimus, jonka Pariisin kaupunki on vahvistanut ja josta käy selvästi ilmi se, että kalustettujen tilojen lyhytaikaista vuokraamista koskevalla toiminnalla on merkittävä inflatorinen vaikutus vuokriin erityisesti Pariisissa mutta myös muissa Ranskan kaupungeissa etenkin silloin, kun toimintaa harjoittavat vuokranantajat, jotka tarjoavat vuokralle kahta tai useampaa asuntoa kokonaisuudessaan tai yhtä asuntoa kokonaisuudessaan enemmän kuin 120 päivänä vuodessa, on katsottava, että pääasioissa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö on perusteltu yleistä etua koskevista pakottavista syistä.
- 70 Toiseksi direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetystä edellytyksestä on todettava, että rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 ja L. 631-7-1 §:stä käy yhdessä luettuina ilmi, että Ranskassa yli 200 000 asukkaan kunnissa sekä kolmen Pariisia ympäröivän departementin kunnissa asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan, edellyttää poikkeuksia lukuun ottamatta käyttötarkoituksen muuttamista koskevaa lupaa, jonka myöntää sen kunnan kunnanjohtaja, jossa kyseessä oleva kiinteistö sijaitsee.
- 71 Tällainen kansallinen lainsäädäntö on ensinnäkin rajattu aineellisesti koskemaan tietynlaista asumiskäyttöön tarkoitettujen kiinteistöjen vuokraamista koskevaa toimintaa.
- 72 Vastaavasti rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 A §:n nojalla mainitussa lainsäädännössä suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle asunnot, jotka ovat vuokranantajien pääasiallisia asuntoja, koska tällaisten asuntojen vuokraamisella ei ole vaikutuksia pitkäaikaisen vuokrauksen markkinoihin, sillä kyseisen vuokranantajan ei tarvitse siirtää pääasiallista asuntoaan muualle.
- 73 Seuraavaksi on todettava, että tällä samalla lainsäädännöllä otetaan käyttöön lupajärjestelmä, jota ei sovelleta yleisesti vaan maantieteellisesti rajatusti ja joka koskee rajattua määrää sellaisia tiheästi asuttuja kuntia, joissa – niin kuin useista Ranskan hallituksen unionin tuomioistuimelle toimittamista

asiakirjoista, kuten tämän tuomion 69 kohdassa mainitusta tutkimuksesta, käy ilmi – asuntojen vuokramarkkinat ovat kiristyneet sen vuoksi, että asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan, on lisääntynyt.

- 74 Lopuksi on todettava, kuten Pariisin kaupunki on kirjallisissa huomautuksissaan katsonut, että sellaisen ilmoitusjärjestelmän soveltaminen, johon on liitetty seuraamuksia, olisi riittämätöntä pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen asuntojen pulan torjumista koskevan tavoitteen tehokkaaksi saavuttamiseksi. Tällainen järjestelmä, jolla valtuutettaisiin paikallisviranomaiset toimimaan ainoastaan jälkikäteen, ei nimittäin mahdollistaisi tällaisen asuntopulan aiheuttavan nopean muutoksen välitöntä ja tehokasta jarruttamista.
- 75 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen kohtuuhintaisten asuntojen riittävän tarjonnan takaamiseksi asetetaan tietyissä kunnissa, joissa vuokrapaineet ovat poikkeuksellisen suuret, etukäteislupajärjestelmän alaiseksi tietynlainen toiminta, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan, on perusteltu vuokra-asuntopulan torjumista koskevasta yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä etenkin siksi, että jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.

Viides ja kuudes kysymys

- 76 Viidennellä ja kuudennella kysymyksellään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa otetaan käyttöön sellainen järjestelmä, jonka mukaan tietynlainen asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen vastiketta vastaan edellyttää etukäteislupaa ja joka perustuu kriteereihin siitä, että kyseessä olevaa tilaa vuokrataan ”toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan”, ja jossa annetaan paikallisviranomaisille toimivalta täsmentää tässä lainsäädännössä vahvistetuissa puitteissa kyseisen järjestelmän mukaisten lupien myöntämisedellytykset niin, että paikallisviranomaiset ottavat tällöin huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoitteen paikallisten asuntomarkkinoiden ominaispiirteiden ja asuntopulan torjumisen tarpeen mukaisesti ja asettavat myöntämisen edellytykseksi tarvittaessa korvausvelvollisuuden, joka muodostuu siitä, että tilat, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, muutetaan samalla asumiskäyttöön.
- 77 Direktiivin 2006/123 10 artiklan 1 kohdan mukaan tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti. Mainitun direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan näiden kriteereiden on oltava syrjimättömiä, perusteltuja yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä, oikeassa suhteessa tähän yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn, selviä ja yksiselitteisiä, objektiivisia, yleisesti ennalta tiedossa sekä avoimia ja saatavilla.
- 78 Tästä on huomautettava, että vaikka viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, täytyvätkö nämä edellytykset käsiteltävässä asiassa, unionin tuomioistuin, jonka tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisiä vastauksia ennakkoratkaisumenettelyssä, on toimivaltainen antamaan pääasian asiakirja-aineiston sekä sille esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella ohjeita, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2018, SEGRO ja Horváth, C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157, 79 kohta).

- 79 Tältä kannalta katsottuna ja ensinnäkin direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua vaatimuksesta, jonka mukaan myöntämisedellytykset on perusteltava yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä, on todettava, että tämän tuomion 76 kohdassa tarkoitetun kaltaisella lainsäädännöllä vahvistettujen kriteerien on, siltä osin kuin niillä asetetaan puitteet sille, että paikallistasolla määritetään valtakunnallisella tasolla vahvistetun ja – kuten tämän tuomion 65–69 kohdasta käy ilmi – tällaisen syyn vuoksi perustelluksi todetun järjestelmän mukaisten lupien myöntämisedellytykset, lähtökohtaisesti katsottava olevan perusteltuja tästä samasta syystä.
- 80 Näin on oltava erityisesti silloin, kun rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 §:n tavoin kansallinen lainsäätäjät on varmistanut, että paikallisviranomaiset ovat velvollisia noudattamaan tätä perustelluksi todettua tavoitetta pannaan kansallista lainsäädäntöä konkreettisesti täytäntöön, ja on painottanut yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoitetta ja sitä, että tässä täytäntöönpanossa on välttämätöntä ottaa huomioon asuntomarkkinoiden ominaispiirteet ja se, että asuntopulaa ei pahenneta.
- 81 Toiseksi direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua oikeasuhteisuuden vaatimuksesta on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöistä, sellaisina kuin niitä on selvennetty asianosaisten ja muiden osapuolten esittämällä yhtäpitävillä kirjallisilla huomautuksilla, käy ilmi, että riidanalainen on pääasiallisesti kyseessä oleville Ranskan kunnille rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 §:ssä annettu mahdollisuus liittää tämän lain L. 631-7 §:ssä säädettyyn etukäteislupaa koskevaan vaatimukseen korvausvelvollisuus, joka muodostuu siitä, että tilat, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, muutetaan samalla asumiskäyttöön, ja jonka laajuuden vahvistaa kulloinkin kunnanvaltuusto.
- 82 Tästä on todettava aluksi, että tällaisella lainsäädännöllä voidaan taata se, että sillä käyttöön otettava järjestelmä soveltuu kunkin kyseessä olevan kunnan erityisilanteeseen, jonka kunkin kunnan paikallisviranomaiset tuntevat parhaiten.
- 83 Tällä lainsäädännöllä nimittäin annetaan paikallisviranomaisille toimivalta vahvistaa edellytykset, joiden mukaisesti tämän järjestelmän mukaiset luvat voidaan myöntää. Erityisesti rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 § oikeuttaa ne, mutta ei velvoita niitä, asettamaan etukäteisluvan myöntämisen edellytykseksi korvauksen, samalla kun siinä säädetään yhtäältä, että paikallisviranomaiset, jotka päättävät asettaa tällaisen velvollisuuden, varmistavat, että velvollisuus vastaa tarkasti kyseessä olevan kunkin piirikunnan alaosan (quartier) tai tarvittaessa piirikunnan (arrondissement) tilannetta eikä koko kunnan tilannetta, ja toisaalta, että tämän korvauksen laajuus määritetään ottamalla huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoite ja erityisesti asuntomarkkinoiden ominaispiirteet sekä se, että asuntopulaa ei pahenneta.
- 84 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 133 kohdassa, tällaisen korvausvelvollisuuden käyttäminen, joka sallitaan kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä sellaisille kunnille, joissa on erityisen suuret kiinteistöalan paineet siitä syystä, että asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen tilapäisille asiakkaille on yleistynyt merkittävästi ja pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen tilojen vuokraaminen asiakkaille, jotka asettuvat näihin tiloihin asumaan, on vastaavasti vähentynyt, on lähtökohtaisesti asianmukainen väline kunnan alueella tapahtuvan yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoitteen, riittävän asuntotarjonnan tavoitteen ja kohtuuhintaisten vuokrien tavoitteen saavuttamiseksi.
- 85 Näin on erityisesti silloin, kun kyseessä oleva korvausvelvollisuus myötävaikuttaa siihen, että ainakin pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen asuntojen markkinoilla tarjonta pysyy ainakin vakaana, ja näin ollen auttaa näiden markkinoiden hintojen kohtuullisena pitämisessä torjuen vuokrien inflaatiota, kuten Ranskan hallitus on todennut unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa.

- 86 Kansallisessa lainsäädännössä kyseisille paikallisviranomaisille annettu mahdollisuus asettaa – tässä lainsäädännössä vahvistetun etukäteislupaa koskevan järjestelmän lisäksi – tämän tuomion 81 kohdassa mainittu korvausvelvollisuus ei kuitenkaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.
- 87 Kansallisen tuomioistuimen on tätä arviointia tehtäessä tutkittava kaikkien käytettävissään olevien tietojen valossa ensinnäkin se, vastaako tämä mahdollisuus tosiasiallisesti pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettuja asuntoja koskevaan pulaan, joka on todettu kyseisillä alueilla.
- 88 Tähän liittyen ovat erityisen merkityksellisiä tutkimukset tai muut objektiiviset analyysit, joista käy selvästi ilmi se, että korvausvelvollisuus antaa paikallisviranomaisille mahdollisuuden vastata tilanteeseen, jossa on ollut vaikeaa tyydyttää taloudellisesti hyväksyttävien edellytysten vakituiseksi asunnoiksi tarkoitettujen tilojen kysyntää erityisesti siitä syystä, että asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu niihin asumaan, on lisääntynyt.
- 89 Tämän jälkeen kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä kyseisille paikallisviranomaisille annettu mahdollisuus määrittää asettamansa korvauksen laajuus on paitsi tarkoituksenmukainen kyseessä olevien kuntien vuokramarkkinatilanteeseen nähden, myös yhteensoveltuva sellaisen toiminnan kanssa, jossa vuokrataan asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu niihin asumaan.
- 90 Ensinnäkin korvauksen laajuuden tarkoituksenmukaisuudesta kyseessä olevien kuntien vuokramarkkinatilanteeseen nähden on todettava, että mainittu mahdollisuus on vahva osoitus siitä, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä hyväksytty korvausvelvollisuus on asianmukainen, sillä edellytyksellä, että mainitun mahdollisuuden käyttäminen edellyttää kyseessä olevien kuntien välisen tilanteen objektiivisten erojen huomioon ottamista ja mahdollistaa näin kunkin kunnan tai sen hallinnollisten alajaotteluiden ominaispiirteiden huomioimisen.
- 91 Toiseksi on todettava näin sallitun korvausvelvollisuuden laajuuden yhteensoveltuvuudesta sellaisen toiminnan kanssa, jossa vuokrataan asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu näihin tiloihin asumaan, että yhteensoveltuvuutta on arvioitava ottamalla huomioon muun muassa tästä toiminnasta saatava yleisesti todettu lisätuotto verrattuna vakituiseksi asunnoiksi tarkoitettujen tilojen vuokraamisesta saatavaan tuottoon.
- 92 Lisäksi on todettava, että korvausvelvollisuus, jonka kyseessä oleva paikallisviranomainen on mahdollisesti päättänyt asettaa, ei pääsääntöisesti estä vuokra-asunnon omistajaa saamasta siitä tuottoa, koska omistajalla on mahdollisuus vuokrata asunto asiakkaiden vakituiseksi asunnoksi, vaikka hän ei voi vuokrata sitä kalustettuna tilana tilapäisiä asiakkaita varten; ensin mainittu on toki vähemmän tuottavaa toimintaa, mutta siihen ei sovelleta kyseistä korvausvelvollisuutta.
- 93 Lopuksi kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon käytännön järjestelyt, jotka mahdollistavat korvausvelvollisuuden toteutumisen kyseisessä kunnassa.
- 94 Kansallisen tuomioistuimen on erityisesti huomioitava se, että tämä velvollisuus voidaan täyttää paitsi saattamalla asumiskäyttöön muuhun kuin asumiskäyttöön käytettäviä muita kyseisen henkilön omistamia tiloja, myös muilla korvausmenetelmillä, kuten esimerkiksi siten, että mainittu henkilö ostaa oikeuksia muilta omistajilta myötävaikuttaen pitkäaikaiseen asumiseen tarkoitettun asuntokannan ylläpitämiseen. Näiden menettelyjen on kuitenkin vastattava kohtuullisia, avoimia ja saatavilla olevia markkinaehtoja.

- 95 Kolmanneksi on todettava selvyden, yksiselitteisyyden ja objektiivisuuden vaatimuksista, joista on säädetty direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan d ja e alakohdassa ja joita viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys koskevat, että ennakkoratkaisupyynnöistä ja unionin tuomioistuimessa käydyistä keskusteluista käy ilmi, että Cali Apartments ja HX väittävät ensisijaisesti, että pääasioissa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö perustuu rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7 §:ssä säädettyyn moniselitteiseen ja vaikeasti ymmärrettävään käsitteeseen ”asumiskäyttöön tarkoitettun kalustetun tilan vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu siihen asumaan”.
- 96 Tästä unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan d alakohdassa olevilla selvyttä ja yksiselitteisyyttä koskevilla vaatimuksilla viitataan tarpeeseen tehdä lupaehdot helposti ymmärrettäviksi kaikille siten, että ehtojen sanamuodoissa vältetään kaikkea moniselitteisyyttä (tuomio 26.9.2018, Van Gennip ym., C-137/17, EU:C:2018:771, 85 kohta). Saman direktiivin 10 artiklan 2 kohdan e alakohdassa olevalla objektiivisuuden vaatimuksella puolestaan pyritään siihen, että lupahakemuksia arvioidaan niiden todellisen sisällön perusteella, jotta hakijoille voidaan taata hakemuksen käsittely objektiivisesti ja tasapuolisesti, kuten myös mainitun direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa edellytetään (ks. analogisesti tuomio 1.6.1999, Konle, C-302/97, EU:C:1999:271, 44 kohta).
- 97 Lisäksi on todettava, että direktiivin 2006/123 10 artiklan 7 kohdan ja direktiivin johdanto-osan 59 ja 60 perustelukappaleen mukaan direktiivillä ja erityisesti sen 10 artiklalla ei puututa tällaisia lupia myöntävien jäsenvaltion paikallisten tai alueellisten viranomaisten väliseen toimivallanjakoon.
- 98 Näin ollen pääasioissa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta lainsäädännöstä, jossa otetaan käyttöön etukäteislupaa koskeva järjestelmä, joka koskee tiettyjä kuntia ja jonka kohteena on ”asumiskäyttöön tarkoitettun kalustetun tilan vuokraaminen toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu siihen asumaan”, ja annetaan samalla kyseessä oleville paikallisviranomaisille toimivalta vahvistaa haetun luvan myöntämisedellytykset, asettaa korvausvelvollisuus ja määrittää tämän mahdollisen velvollisuuden laajuus ottaen huomioon muun muassa paikallisten asuntomarkkinoiden ominaispiirteet ja asuntopulan torjumisen tarve, on todettava, että se, että tätä käsitettä ei ole määritelty tässä kansallisessa lainsäädännössä esimerkiksi vähimmäismäärin, ei sellaisenaan ole seikka, joka osoittaisi, että direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan d ja e alakohdassa säädettyjä selvyden, yksiselitteisyyden ja objektiivisuuden vaatimuksia ei ole noudatettu.
- 99 Sitä vastoin tätä säännöstä sovellettaessa on tutkittava, mikäli kansallinen lainsäädäntö ei anna riittävää tietoa, ovatko kyseessä olevat paikallisviranomaiset täsmentäneet tätä käsitettä vastaavat ilmaisut selvästi, yksiselitteisesti ja objektiivisesti niin, että tätä käsitettä ei voida ymmärtää väärin näiden paikallisviranomaisten tällä tavoin vahvistamien edellytysten ja velvollisuuksien soveltamisalan osalta ja että nämä viranomaiset eivät voi soveltaa tätä käsitettä mielivaltaisesti.
- 100 Tällainen varmistaminen on ensiarvoisen tärkeää, kun otetaan huomioon erityisesti se, että kysymys tämän käsitteen selvydestä tulee esille menettelyssä, jossa pitäisi soveltaa rikosten ja rangaistusten lakisidonnaisuutta koskevaa unionin yleistä oikeusperiaatetta (tuomio 3.5.2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, 49 kohta).
- 101 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös sitä, onko rakentamista ja asumista koskevan lain L. 631-7-1 § riittävän selvä ja objektiivinen siltä osin kuin siinä säädetään, että edellytykset, joiden mukaisesti myönnetään luvat ja määritetään korvaukset kyseisen kunnan hallinnollisten alajaottelujen (quartier, arrondissement) mukaisesti, määritetään ottaen huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoite sekä erityisesti asuntomarkkinoiden ominaispiirteiden ja asuntopulan torjumisen tarpeen mukaisesti.

- 102 Tästä on todettava, että sen perusteella, että kansallinen lainsäätävä asettaa vain puitteet niille säännöille, joiden nojalla paikallisviranomaiset määrittävät järjestelmässä vahvistettujen lupien myöntämisedellytykset, viittaamalla tavoitteisiin, jotka näiden viranomaisten on otettava huomioon, ei voida lähtökohtaisesti katsoa, että nämä edellytykset eivät olisi riittävän selviä ja objektiivisia erityisesti, mikäli kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan paitsi tavoitteet, joihin kyseisten paikallisviranomaisten on pyrittävä, myös ne objektiiviset seikat, joiden perusteella nämä viranomaiset voivat määrittää myöntämisedellytykset.
- 103 On nimittäin niin, että jollei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toisin toteaa, tämäntyyppiset ehdot ovat riittävän täsmällisiä ja selviä ja niillä voidaan välttää kaikenlainen mielivaltaisuus niiden täytäntöönpanossa.
- 104 Neljänneksi ja viimeiseksi on todettava ennalta tiedottamista, avoimuutta ja saatavuutta koskevista vaatimuksista, joista on säädetty direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan f ja g alakohdassa ja joita kuudes ennakkoratkaisukysymys koskee, että ennakkoratkaisupyynnöistä käy ilmi, että Cali Apartments ja HX väittävät, että pääasioissa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ei täytä näitä vaatimuksia, koska näiden lupien myöntämisedellytyksiä ja korvausten laajuutta ei määritetä laissa vaan sen tekevät kunkin kyseessä olevan kunnan kunnanvaltuustot.
- 105 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 97 kohdassa esitetty, on tämän tuomion 98 kohdassa kuvatun kaltaisen sääntelyn yhteydessä kuitenkin tutkittava direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan f ja g alakohdan soveltamiseksi, voiko kukin omistaja, joka haluaa vuokrata asumiskäyttöön tarkoitettun tilan tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu siihen asumaan, tutustua täysimääräisesti paikallisviranomaisten asettamiin luvan myöntämistä koskeviin edellytyksiin ja mahdolliseen korvausvaatimukseen ennen kyseessä olevan tilan vuokraamisen aloittamista.
- 106 Tästä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että aluehallintolain L. 2121-25 §:n mukaan kunnanvaltuuston kokousten pöytäkirjat ovat esillä kunnantalolla ja ne julkaistaan kyseessä olevan kunnan internetsivustolla.
- 107 Tällainen tiedotustoimenpide riittää täyttämään direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohdan f ja g alakohdassa säädetty ennalta tiedottamista, avoimuutta ja saatavuutta koskevat vaatimukset, koska sen myötä kaikki asiasta kiinnostuneet henkilöt voivat saada tehokkaasti ja välittömästi tiedon sellaisen säännösten olemassaolosta, joka saattaa vaikuttaa kyseessä olevan toiminnan aloittamiseen tai sen harjoittamiseen.
- 108 Edellä esitetyn perusteella viidenteen ja kuudenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa otetaan käyttöön sellainen järjestelmä, jonka mukaan tietynlainen asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen vastiketta vastaan edellyttää etukäteislupaa ja joka perustuu kriteereihin siitä, että kyseessä olevaa tilaa vuokrataan ”toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asetaudu siihen asumaan”, ja jossa annetaan paikallisviranomaisille toimivalta täsmentää tässä lainsäädännössä vahvistetuissa puitteissa kyseisen järjestelmän mukaisten lupien myöntämisedellytykset niin, että paikallisviranomaiset ottavat tällöin huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoitteen paikallisten asuntomarkkinoiden ominaispiirteiden ja asuntopulan torjumisen tarpeen mukaisesti ja asettavat myöntämisen edellytykseksi tarvittaessa korvausvelvollisuuden, joka muodostuu siitä, että tilat, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, muutetaan samalla asumiskäyttöön, kunhan nämä myöntämisedellytykset ovat tällä säännöksellä vahvistettujen vaatimusten mukaisia ja tämä korvausvelvollisuus voidaan täyttää noudattaen avoimia ja saatavilla olevia ehtoja.

Oikeudenkäyntikulut

109 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 1 ja 2 artiklaa on tulkittava siten, että tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka koskee toimintaa, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan ammattimaisesti tai muuten kuin ammattimaisesti vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan.**
- 2) **Direktiivin 2006/123 4 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa tietynlaisen toiminnan, jossa vuokrataan asumiskäyttöön tarkoitettuja tiloja, harjoittaminen edellyttää etukäteislupaa, kuuluu tämän artiklan 6 alakohdassa tarkoitetun lupajärjestelmän käsitteen soveltamisalaan.**
- 3) **Direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa pitkäaikaiseen vuokraukseen tarkoitettujen kohtuuhintaisten asuntojen riittävän tarjonnan takaamiseksi asetetaan tietyissä kunnissa, joissa vuokrapaineet ovat poikkeuksellisen suuret, etukäteislupajärjestelmän alaiseksi tietynlainen toiminta, jossa asumiskäyttöön tarkoitettuja kalustettuja tiloja vuokrataan vastiketta vastaan toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu näihin tiloihin asumaan, on perusteltu vuokra-asuntopulan torjumista koskevasta yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä etenkin siksi, että jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.**
- 4) **Direktiivin 2006/123 10 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa otetaan käyttöön sellainen järjestelmä, jonka mukaan tietynlainen asumiskäyttöön tarkoitettujen kalustettujen tilojen vuokraaminen vastiketta vastaan edellyttää etukäteislupaa ja joka perustuu kriteereihin siitä, että kyseessä olevaa tilaa vuokrataan ”toistuvasti ja lyhytaikaisesti tilapäisille asiakkaille, jotka eivät asettaudu siihen asumaan”, ja jossa annetaan paikallisviranomaisille toimivalta täsmentää tässä lainsäädännössä vahvistetuissa puitteissa kyseisen järjestelmän mukaisten lupien myöntämisedellytykset niin, että paikallisviranomaiset ottavat tällöin huomioon yhteiskuntaryhmien sekoittumisen tavoitteen paikallisten asuntomarkkinoiden ominaispiirteiden ja asuntopulan torjumisen tarpeen mukaisesti ja asettavat myöntämisen edellytykseksi tarvittaessa korvausvelvollisuuden, joka muodostuu siitä, että tilat, joita on käytetty muuhun kuin asumiseen, muutetaan samalla asumiskäyttöön, kunhan nämä myöntämisedellytykset ovat tällä säännöksellä vahvistettujen vaatimusten mukaisia ja tämä korvausvelvollisuus voidaan täyttää noudattaen avoimia ja saatavilla olevia ehtoja.**

Allekirjoitukset