



En national lovgivning, der gør gentagen og kortvarig udlejning af en bolig til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, betinget af en tilladelse, er forenelig med EU-retten

Bekæmpelsen af manglen på boliger, der er beregnet til langtidsudlejning, udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde en sådan lovgivning

Cali Apartments SCI og HX ejer begge en etværelseslejlighed i Paris (Frankrig). Disse etværelseslejligheder, der var blevet udbudt til leje på et websted, er gentagne gange og kortvarigt blevet udlejet til kunder på gennemrejse uden forudgående tilladelse fra de lokale myndigheder.

Under en sag om foreløbige forholdsregler idømte tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris) og derefter cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) på grundlag af code de la construction et de l'habitation (den franske lov om bygge- og anlægsvirksomhed og boliger) de to ejere en bøde og pålagde dem at sørge for, at ejendommene atter blev anvendt til beboelse. Det fremgår nemlig af denne lov bl.a., at en ændring af anvendelsen af boliger i kommuner med over 200 000 indbyggere og i kommunerne i de tre departementer, der grænser op til Paris, er underlagt et krav om forudgående tilladelse, og at den omstændighed, at et møbleret lokale, der er beregnet til beboelse, gentagne gange og kortvarigt udlejes til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, udgør en sådan ændring af anvendelsen. Det fremgår endvidere af denne lov, at denne tilladelse, der udstedes af borgmesteren i den kommune, hvori ejendommen er beliggende, kan gøres betinget af, at der foretages kompensation i form af en accessorisk og samtidig omdannelse til bolig af lokaler med en anden anvendelse. Denne lov fastsætter desuden, at betingelserne for udstedelse af tilladelser og bestemmelse af kompensationer for de enkelte kvarterer og eventuelt for de enkelte arrondissementer fastsættes af kommunalbestyrelsen under hensyntagen til målene om socialt blandede områder, navnlig på grundlag af karakteristikaene for boligmarkedet og behovet for ikke at forværre boligmanglen.

I forbindelse med de appeller, som de to ejere havde iværksat til prøvelse af de af cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) afsagte domme, forelagde Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse for at kunne tage stilling til, om den omhandlede nationale lovgivning er forenelig med direktiv 2006/123 om tjenesteydelser i det indre marked¹.

Ved dom af 22. september 2020 fastslog Domstolen (Store Afdeling) for det første, at direktiv 2006/123 finder anvendelse på en medlemsstats lovgivning, der vedrører virksomhed, som består i gentagen og kortvarig udlejning mod betaling af møblerede lokaler beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, uanset om der er tale om erhvervsmæssig eller ikke-erhvervsmæssig udlejning. Domstolen fremhævede i denne henseende, at en sådan virksomhed er omfattet af begrebet »tjenesteydelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123, og i øvrigt ikke henhører under de former for virksomhed, der er udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 2. Domstolen var endvidere af den opfattelse, at den omhandlede lovgivning ikke var udelukket fra

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36).

anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, idet den udgjorde en lovgivning, der fandt anvendelse uden forskel på området for arealudvikling og -anvendelse og navnlig på området for by- og landplanlægning. Selv om denne lovgivning har til formål at sikre et tilstrækkeligt udbud af økonomisk overkommelige boliger, der er beregnet til langtidsudlejning, omfatter den imidlertid kun de personer, der foretager en bestemt form for udlejning.

Domstolen fastslog for det andet, at en national lovgivning, der gør udøvelsen af visse former for udlejning af lokaler, der er beregnet til beboelse, betinget af, at der indhentes en forudgående tilladelse, er omfattet af begrebet »tilladelsesordning« som omhandlet i artikel 4, nr. 6), i direktiv 2006/123 og ikke af begrebet »krav« som omhandlet i denne artikels nr. 7). En »tilladelsesordning« adskiller sig nemlig fra et »krav«, idet den indebærer, at tjenesteyderen skal følge en procedure, og at de kompetente myndigheder skal godkende denne tjenesteyders virksomhed ved en udtrykkelig afgørelse, hvilket var tilfældet for den omhandlede lovgivning.

Domstolen udtalte for det tredje, at en »tilladelsesordning« som den, der var indført ved den omhandlede lovgivning, skulle være i overensstemmelse med de krav, der fremgår af afdeling 1 i kapitel III i direktiv 2006/123, og navnlig med dette direktivs artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 2, hvilket forudsætter, at der først foretages en vurdering af, om selve princippet om indførelsen af en sådan ordning er begrundet, i henhold til det nævnte direktivs artikel 9, og derefter af de kriterier for udstedelse af tilladelser, der er fastsat i denne ordning, i henhold til samme direktivs artikel 10.

Hvad angår de betingelser, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2006/123, herunder navnlig betingelserne om, at tilladelsesordningen skal være begrundet i et tvingende alment hensyn, og om, at det med denne ordning tilsigtede mål ikke kan nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning (proportionalitetskriteriet), bemærkede Domstolen først, at den omhandlede lovgivning havde til formål at indføre en ordning til bekæmpelse af mangel på boliger, der er beregnet til langtidsudlejning, med det formål at reagere på forringelsen af vilkårene for adgang til boliger og de øgede spændinger på ejendomsmarkedet, hvilket udgjorde et tvingende alment hensyn. Domstolen konstaterede derefter, at den omhandlede nationale lovgivning stod i rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Denne lovgivning var nemlig materielt begrænset til en specifik form for udlejningsvirksomhed, dens anvendelsesområde omfattede ikke de boliger, der udgør udlejerens primære bopæl, og den tilladelsesordning, som den indførte, havde begrænset geografisk rækkevidde. Det tilsigtede mål kunne desuden ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol, såsom en deklatorisk ordning, der kan medføre sanktioner, ikke gjorde det muligt umiddelbart og effektivt at bremse udviklingen af den hurtige ændring af anvendelsen af boliger, der skaber mangel på boliger, som er beregnet til langtidsudlejning.

Hvad angår de krav, der i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/123 finder anvendelse på de kriterier for tilladelse, der var fastsat i den omhandlede lovgivning, fastslog Domstolen med hensyn til kravet om, at kriterierne skal være begrundet i et tvingende alment hensyn, for det første, at disse kriterier principielt skulle anses for at være begrundet i sådant hensyn, idet de opstillede rammerne for, hvorledes der på lokalt plan skulle foretages en udmøntning af betingelserne for udstedelse af de tilladelser, der var fastsat i en nationalt vedtaget ordning, og som var begrundet i samme hensyn.

Hvad for det andet angår kravet om, at de nævnte kriterier skal være forholdsmæssige, bemærkede Domstolen, at den omhandlede nationale lovgivning gav mulighed for at supplere den ansøgte tilladelse med en kompensationsforpligtelse, der indebar et accessorisk og samtidigt krav om, at lokaler med en anden anvendelse skulle omdannes til bolig, idet omfanget heraf blev fastsat af kommunalbestyrelsen i de pågældende kommuner, navnlig på grundlag af karakteristikaene for boligmarkedet og behovet for ikke at forværre bolig manglen. Selv om en sådan mulighed principielt udgjorde et passende middel til at forfølge disse mål, eftersom den overlod det til de lokale myndigheder at beslutte, om de rent faktisk ønsker at indføre en kompensationsforpligtelse og i givet fald at fastsætte omfanget heraf, tilkom det imidlertid den nationale ret først at efterprøve, om denne mulighed reelt var en reaktion på en mangel på boliger, der var beregnet til langtidsudlejning, og som var konstateret inden for de berørte områder. Den nationale ret skulle derefter sikre sig, at denne mulighed var tilpasset situationen på det lokale lejemarked, men også

var forenelig med udøvelsen af den omhandlede udlejningsvirksomhed. Denne ret skulle med henblik herpå tage hensyn til den generelt konstaterede øgede rentabilitet, som denne virksomhed giver anledning til, i forhold til udlejningen af faste boliger, og til de måder, hvorpå det i praksis er muligt at opfylde kompensationsforpligtelsen inden for det pågældende område, idet den skulle sikre sig, at denne forpligtelse kan opfyldes ved at anvende en lang række forskellige kompensationsmekanismer, der skal have karakter af rimelige, gennemskuelige og tilgængelige markedsbetingelser.

Hvad for det tredje angår kravene om klarhed, utvetydighed og objektivitet udgjorde den omstændighed, at den omhandlede lovgivning ikke, bl.a. ved talmæssige grænser, definerede begrebet »gentagen og kortvarig udlejning af et møbleret lokale beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen«, ikke i sig selv et element, der kunne godtgøre, at der var sket tilsidesættelse af disse krav, for så vidt som de pågældende lokale myndigheder havde præciseret den ordlyd, der beskrev det omhandlede begreb, på en klar, entydig og objektiv måde. Den omstændighed, at den nationale lovgiver havde begrænset sig til at regulere den måde, hvorpå en lokal myndighed skal fastsætte betingelser for udstedelse af de tilladelser, der er fastsat i en ordning, ved at henvise til de mål, som denne myndighed skal tage i betragtning, kunne principielt ikke føre til den konklusion, at disse betingelser ikke var tilstrækkeligt klare og objektive, navnlig når den omhandlede nationale lovgivning ikke blot fastsatte de formål, som de pågældende lokale myndigheder skulle forfølge, men også de objektive forhold, på grundlag af hvilke disse myndigheder skulle fastsætte de nævnte betingelser for tildeling.

Hvad for det fjerde og sidste angår de krav om, at betingelserne for tildeling af tilladelser skal være offentliggjort på forhånd, gennemskuelige og tilgængelige, fremhævede Domstolen, at enhver ejer, der ønsker at udleje et møbleret lokale beregnet til beboelse til kunder på gennemrejse, som ikke tager fast bopæl i boligen, for at disse krav kan anses for at være opfyldt skal være i stand til fuldt ud at få kendskab til betingelserne for udstedelse af en tilladelse og til den eventuelle kompensationsforpligtelse, som de pågældende lokale myndigheder har fastsat forud for, at denne ejer påbegyndte den pågældende udlejningsvirksomhed, hvilket var muligt som følge af, at referaterne af kommunalbestyrelsesmøderne blev opslået på rådhuset og offentliggjort på den pågældende kommunes websted.

BEMÆRKNING: Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retsvist. Det tilkommer den nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106