

Kohtuasi C-724/18

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

21. november 2018

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Cour de cassation (kassatsioonikohus, Prantsusmaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. november 2018

Kaebuse esitaja:

Cali Apartments SCI

Vastustajad:

Apellatsioonikohtu peaprokurör, Pariis

Pariisi linn

[...]

KASSATSIOONIKOHUS [...] on teinud järgmise otsuse:

kinnisvaraettevõtja äriühingu Cali Apartments kassatsioonkaebus Cour d'appel de Paris' (Pariisi apellatsioonikohus, Prantsusmaa) 19. mai 2017. aasta otsuse peale, [...] menetluses, kus tema vastaspoolteks olid:

Pariisi apellatsioonikohtu peaprokurör,

Pariisi linn, [...]

kes on kassatsioonimenetluses vastustajad;

[...] [lk 2]

[...]

- 1 Vaidlustatud kohtuotsusest nähtub [...]. et riigiprokurör [...] määras ajutiselt, ehitus- ja elamuseadustiku (code de la construction et de l'habitation)

artikli L. 631-7 kuuenda lõigu alusel, äriühingule [...] Cali Apartments [...] kui Pariisis asuva stuudiokorteri omanikule rahatrahvi ja kohustas teda taastama vara kasutusotstarbe eluasemena. Pariisi linnapea astus vabatahtlikult menetlusse.

- 2 Apellatsioonikohus luges tõendatuks, et stuudio, mida pakuti üüriks veebisaidil, anti ilma eelneva loata lühiajaliselt ja episoodiliselt kasutusse ajutistele kasutajatele, rikkudes sellega ehitus- ja elamuseadustiku artiklit L. 6317. Ta [...] karistas Cali Apartmentsi rahatrahviga summas 15 000 eurot, [...] ja kohustas taastama ruumi kasutusotstarbe eluasemena.
- 3 Cali Apartments vaidlustas kohtuotsuse, millega temalt mõisteti välja rahatrahv ja kohustati taastama ruumi kasutusotstarbe eluasemena, esiteks põhjusel, et ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7 kuuendat lõiku [...] kohaldades rikkus apellatsioonikohus liidu õiguse esimuse põhimõtet, sest ta ei ole tõendanud, et seda teenuste osutamise vabaduse piirangut õigustab oluline avalik huvi ja et taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, nagu on nõutud 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ [teenuste kohta siseturul] artikli 9 punktides b ja c [...] **[lk 3]** [...].

Esimese väite vastuvõetavus:[...]:

- 4 [...].
- 5 [...] [väide on vastuvõetav]

Käesoleva väite kohta:

- 6 [...]
- * Riigisisese õiguse sätted

- 7 Turismiseadustiku (code du tourisme) artikli L. 324-1-1 kohaselt [...]:

„Kõik isikud, kes pakuvad üüriks külaliskortereid, olgu see käesoleva seaduse tähenduses sellisena määratletud või mitte, peavad sellest vara asukoha järgset kohalikku omavalitsust eelnevalt teavitama.

- 8 [...] **[lk 4]**

[...]

- 9 Lisaks võib üürileandja üüriks pakutava ruumi olemusest ja asukohast sõltuvalt olla kohustatud järgima ehitus- ja elamuseadustiku sätteid, mis puudutavad eluruumide kasutusotstarbe muutmist.
- 10 Ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7 kohaselt peab üle 200 000 elanikuga kohalikes omavalitsustes, samuti Hauts-de-Seine's, Seine-Saint-Denis'is ja Val-de-Marne'is eluruumide kasutusotstarbe muutmiseks sama seadustiku artiklis L. 631-7-1 sätestatud tingimustel taotlema eelneva loa. 24. märtsi

2014. aasta seadusega nr 2014-366 eluaseme kättesaadavuse edendamise ja uuendatud linnaplaneerimise kohta (loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) lisati selle teksti viimane lõik, mis sätestab, et möbleeritud eluruumi korduv lühiajaline üürimine ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks, kujutab endast selle sätte tähenduses kasutusotstarbe muutmist.

- 11 Ehitus- ja elamuseadustiku artiklis L. 631-7-1 on kehtestatud artiklis L. 631-7 ette nähtud loa väljastamise täpsem kord:

„Eelneva loa kasutusotstarbe muutmiseks väljastab kinnisvara asukohajärgse kohaliku omavalitsuse linnapea [...]. Loa saamise tingimuseks võib olla hüvitis, mis seisneb mõne seni muus kasutuses olnud ruumi samaaegselt eluruumiks muutmises.

Kasutusotstarbe muutmise luba antakse personaalsena. See kaotab kehtivuse, kui loa saaja kutsealane tegevus mis tahes põhjusel lõpetatakse. Kui aga luba antakse hüvitamise tingimusega, on luba seotud kinnisasja ja mitte isikuga. Ruumid, mida hüvitiseks pakutakse, nimetatakse loal, mis avaldatakse katastritoimikus või registreeritakse kinnistusraamatus.

[...]

Artikli L. 631-7 kohaldamiseks kehtestatakse linnavolikogu otsusega tingimused, mille kohaselt lube välja antakse ja määratakse hüvitis kvartalite või vastavalt linnaosade kaupa, pidades silmas sotsiaalse mitmekesisuse eesmärki, lähtudes eelkõige eluasemeturu tingimustest ja vajadusest mitte süvendada elamispindade nappust. [...] [lk 5] [...]“.

- 12 Linnavolikogu võib kehtestada ka ajutise loa andmise tingimused vastavalt sama seadustiku artiklile L. 631-7-1 A, mille kohaselt võib omavalitsuse otsusega kehtestada ajutise loa eluruumi kasutusotstarbe muutmiseks, lubades füüsilisel isikul üürida lühiajaliselt elurume ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks. Otsuses sätestatakse kinnisvara asukohajärgse kohaliku omavalitsuse linnapea poolt sellise ajutise loa välja andmise tingimused [...]. Selles on kindlaks määratud ka ajutise loa kriteeriumid, mis võivad olla seotud üürilepingute kestuse, eluruumi füüsiliste omaduste ja asukohaga, lähtudes eelkõige kohaliku eluasemeturu tingimustest ja eesmärgist mitte süvendada elamispindade nappust. Need kriteeriumid võivad erineda sõltuvalt samale omanikule antud lubade arvust.
- 13 Ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7-1A kohaselt aga ei ole kasutusotstarbe muutmiseks luba vaja, kui eluruum on üürileandja peamiseks elukohaks 6. juuli 1989. aasta seaduse artikli 2 tähenduses, st eluruum on kasutuses vähemalt kaheksa kuud aastas, välja arvatud kui seda takistavad [üürileandja] või elukaaslase või ülalpeetava tööalased kohustused, tervislikud põhjused või väärmatu jõud.
- 14 Ehitus- ja elamuseadustiku artiklis L. 651-2 on ette nähtud kõnealuste sätete rikkumisel kohaldatavad karistused ja meetmed:

„Isikut, kes rikub artiklit L. 631-7 või kes ei täida selle sätte kohaldamisel seatud tingimusi või nõudeid, karistatakse rahatrahviga summas 25 000 eurot.

[...] **[lk 6]**

[...]

* Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul

* Artikkel 2

- 15 „Teenuste“ direktiivi [...] eesmärk on kehtestada üldsätted, mis võimaldaksid edendada teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, tagades samas teenuste kõrge kvaliteedi.
- 16 Direktiivi kohaldatakse selle artikli 2 lõike 1 kohaselt liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes. „Teenuse“ mõiste on artiklis 4 määratletud kui mis tahes iseseisev majandustegevus, mida teenuseosutaja tavaliselt osutab tasu eest. Teenuseosutaja peab olema füüsiline isik, kes on liikmesriigi kodanik, või mis tahes juriidiline isik, nagu on osutatud asutamislepingu artiklis 48, kelle asukoht on liikmesriigis ja kes pakub või osutab mõnda teenust. Tasu sisuks on direktiivi [põhjenduse] 34 kohaselt kõnealuse teenuse eest maksmine.
- 17 Direktiivis sätestatakse artiklitega 1 ja 2 mitu valdkonda ja tegevusala, mis on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud.
- 18 Möbleeritud eluruumi lühiajalist üürimist kohaldamisalast välistatud valdkondade või tegevuste hulgas nimetatud ei ole.
- 19 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast (30. jaanuari 2018. aasta otsus kohtuasjas X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 110 ja resolutsioon), et direktiivi III peatüki sätteid, mis puudutavad teenuseosutajate asutamisevabadust, on kohaldatavad olukorras, kus kõik asjassepuutuvad asjaolud leiavad aset ainult ühe liikmesriigi siseselt. Sellest tuleneb, et ka rahvusvahelise dimensiooni puudumisel ei ole direktiivi kohaldatavus välistatud.
- 20 Üürilepingu sisuks on asja tasu eest kasutusse andmine.
- 21 Seega tekib esiteks küsimus, kas sellise möbleeritud eluruumi, mis ei ole üürileandja peamine elukoht, korduv lühiajaline tasu eest üürile andmine (isegi kui see ei toimu ettevõtluse raames) ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks, kujutab endast liikmesriigis asutatud teenuseosutaja poolt osutatavat teenust direktiivi artikli 2 tähenduses ja kuulub seega selle kohaldamisalasse.
- 22 Kui jah, siis kerkib küsimus, kas selliste riigisiseste õigusnormide näol nagu need, mis on sätestatud ehitus- ja elamuseadustiku artiklis 631-7, mis lisavad

möbleeritud külaliskorterite suhtes turismiseaduse artiklis L. 324-1-1 ette nähtud deklareerimiskohustusele kohustuse teatavates geograafilistes piirkondades saada kasutusotstarbe muutmiseks luba, on tegemist eespool nimetatud tegevuse suhtes kohaldatava autoriseerimisskeemiga direktiivi 2006/123 artiklite 9–13 tähenduses või üksnes nõudega, millele kohaldatakse artikleid 14 ja 15.

** Artikkel 9 **

- 23 Kui riigisisised õigusnormid kujutavad endast autoriseerimisskeemi direktiivi tähenduses, siis tuleb märkida, et vastavalt selle autoriseerimisskeeme käsitlevale artiklile 9 võivad liikmesriigid teenuste valdkonnas tegevuse alustamise või tegutsemise suhtes kohaldada lubade andmise skeeme üksnes juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:
 - a) autoriseerimisskeem ei diskrimineeri asjaomast teenuseosutajat;
 - b) vajadus autoriseerimisskeemi järele on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
 - c) taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, eelkõige seetõttu, et järelkontroll toimuks liiga hilja selleks, et olla tõeliselt tõhus.
- 24 Äriühing Cali Apartments väidab esiteks, et seadusandja kehtestatud autoriseerimisskeem ei vasta olulise avaliku huvi kriteeriumile.
- 25 „Olulise avaliku huviga seotud põhjus” on direktiivi artiklis 4 määratletud Euroopa Kohtu kohtupraktikas tunnustatud põhjustena.
- 26 24. märtsi 2014. aasta „eluase ja uuendatud linnaplaneerimise” seaduse, millega lisati ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7 kuues lõik, eesmärgiks oli „vastata eluasemete kättesaadavuse halvenemisele ja pingete kasvule kinnisvaraturul, eeskätt kõrvaldades turutõrked, et kaitsta omanikke ja üüriikke ning suurendada territoriaalset tasakaalu arvestavates eluaseme pakkumist, arvestades, et eluase on põhivajadus ja õigus inimväärsele eluasemele on põhiseadusega kaitstud eesmärk” (valitsuse seletuskiri seaduse eelnõule). **[lk 8]**
- 27 Conseil constitutionnel (konstitutsioonikohus) 20. märtsi 2014. aasta otsuses (nr 2014-691 DC), mis puudutas 24. märtsi 2014. aasta seadusega kehtestatud artikli L. 631-7 kuuenda lõigu põhiseaduslikkust, märgiti, et seadusandja järgis selle sätte lisamisel avaliku huvi eesmärki, kuna see oli mõeldud üürieluruumide nappuse vastase võitluse kohaldamisala täpsustamiseks ja üüriandjate kasuks teatavate erandite määratlemiseks.
- 28 Ehitus- ja elamuseadustiku artiklis L. 631-7-1 nimetatakse muude loa väljastamise kriteeriumite kõrval ka sotsiaalset mitmekesisust, lähtuvalt eelkõige eluasemeturu tingimustest ja vajadusest mitte süvendada elamispindade nappust.

- 29 Seega tekib küsimus, kas seadusandja taotletud eesmärk, eelkõige seoses võitlusega üürieluaseme nappuse vastu, kujutab endast olulist avalikku huvi vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale, eriti kuna võib olla tegemist viimase poolt tunnustatud sotsiaalpoliitilise eesmärgiga.
- 30 Äriühing Cali Apartments väidab lisaks, et ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7 kuuendas lõigus kehtestatud autoriseerimisskeem ei ole taotletava eesmärgiga proportsionaalne, sest oleks olnud võimalik võtta vähem piiravaid meetmeid võitlemaks üürieluasemete nappuse vastu, näiteks piirates lühiajaliseks üüriks lubatud ööde arvu või kehtestades spetsiifilise maksu.
- 31 Conseil constitutionneli (konstitutsioonikohus) 20. märtsi 2014. aasta otsuse kohaselt on artikli L. 631-7 kuuendas lõigu sätted kooskõlas eesmärgiga võidelda eluasemete nappuse vastu.
- 32 Samuti tuleks märkida, et ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7 kuuendas lõigus kehtestatud kasutusotstarbe muutmise autoriseerimisskeemi kohaldamisala on piiratud:
- see on kohustuslik üksnes üle 200 000 elanikuga kohalikes omavalitsustes ja kolme Pariisi naaberdepartemangu kohalikes omavalitsustes;
 - see puudutab üksnes teatud tingimusi täitvaid üürisuhteid: möbleeritud elamiseks mõeldud ruum, korduv üürile andmine, lühikeste tähtaegadega, ajutistele kasutajatele, kelle jaoks ei ole tegemist elukohaga;
 - see ei hõlma eluasemeid, mis on üürileandja peamiseks elukohaks, st, mida ta kasutab vähemalt kaheksa kuud aastas;
 - ehitus- ja elamuseadustiku artikli L. 631-7-1 näeb ette ajutise loa väljaandmise võimaluse. [lk 9]
- 33 Tekib küsimus, kas taotletav eesmärk õigustab selliselt määratletud kasutusotstarbe muutmise autoriseerimisskeemi.

** Artikkel 10*

- 34 Direktiivi artiklis 10 loa andmise tingimuste kohta on sätestatud:
- „1. Autoriseerimisskeemid põhinevad kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.
2. Lõikes 1 osutatud kriteeriumid peavad olema:
- a) mittediskrimineerivad;
 - b) põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
 - c) proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga;

- d) selged ja ühemõttelised;
 - e) objektiivsed;
 - f) eelnevalt avalikustatud;
 - g) läbipaistvad ja kättesaadavad [...].“
- 35 Vastavalt ehitus- ja elamuseadustiku artiklile L. 631-7 võib möbleeritud eluruumi korduva lühiajalise üürile andmisel ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks, olla vajalik taotleda kasutusotstarbe muutmise luba. Äriühing Cali Apartments väidab, et kõnealused kriteeriumid ei ole ei selged ega objektiivsed.
 - 36 Tekib küsimus, kas selliseid kriteeriumid, mis ei määratle konkreetseid numbrilisi künniseid, vaid põhinevad mõistetel „korduv”, „lühiajaline” ja „ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks” on piisavalt selged ja objektiivsed artikli 10 tähenduses.
 - 37 Ehitus- ja elamuseadustiku artiklis L. 631-7-1 on määratletud loa saamise kord.
 - 38 Äriühing Cali Apartments väidab, et kuna tingimused, mille kohaselt antakse välja lubasid ja määratakse kvartalite või vastavalt linnaosa kaupa hüvitis, kehtestatakse vastava linnavolikogu otsusega ja mitte seadusega, ei vasta need artiklis 10 ette nähtud avalikustamise, läbipaistvuse ja kättesaadavuse nõuetele.
 - 39 Linnavolikogu istungite protokollid avalikustatakse kohalike omavalitsuste üldseadustiku (code général des collectivités territoriales) artikli L. 2121-25 kohaselt väljapanekuga linnavalitsuses ja avaldamisega kohaliku omavalitsuse veebilehel **[lk 10]**
 - 40 Ehitus- ja elamuseadustiku artiklis L. 631-7-1 on täpsustatud, et loa tingimused on määratletud sotsiaalse mitmekesisuse eesmärki pidades silmas, lähtudes eelkõige eluasemeturu tingimustest ja vajadusest mitte süvendada elamispindade nappust. Cali Apartments leiab, et need kriteeriumid ei vasta artiklis 10 ette nähtud selguse ja objektiivsuse nõuetele.
 - 41 Tekib küsimus, kas sellised kriteeriumid vastavad artiklis 10 ette nähtud selguse ja objektiivsuse nõuetele.
 - 42 Selle väite raames tõstatatud küsimused, millest sõltub kassatsioonkaebuse lahend, põhjendavad Euroopa Liidu Kohtu poole pöördumist.
 - 43 Seepärast on asjakohane menetlus peatada kuni Euroopa Kohtu otsuseni.

ESITATUD PÕHJENDUSTEST LÄHTUDES

ESITATAKSE Euroopa Liidu Kohtule järgmised küsimused:

1. Kas 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ, arvestades selle artiklites 1 ja 2 määratletud eesmärki ja kohaldamisala, kohaldatakse korduva lühiajalise tasu eest üürile andmise puhul (isegi kui see ei toimu ettevõtluse raames) ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks, eelkõige arvestades teenuseosutajate ja teenuse mõisteid?

2. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas selliste riigisiseste õigusnormide näol nagu need, mis on sätestatud ehitus- ja elamuseadustiku artiklis L. 631-7, on tegemist eespool nimetatud tegevuse suhtes kohaldatava autoriseerimisskeemiga 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123 artiklite 9–13 tähenduses või üksnes nõudega, millele kohaldatakse artikleid 14 ja 15?

Juhul kui on kohaldatavad 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ artiklid 9–13:

3. Kas selle direktiivi artikli 9 punkti b tuleb tõlgendada nii, et eesmärk võidelda üürieluaseme nappuse vastu kujutab endast olulist avalikku huvi, mis võib õigustada riigisiseseid meetmeid, millega loakord teatud geograafilistes piirkondades eluruumi korduvale lühiajalisele üürile andmisele ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks?

4. Kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav, siis kas selline meede on taotletava eesmärgiga proportsionaalne?

5. Kas direktiivi artikli 10 lõike 2 punktidega d ja e on vastuolus riigisisene meede, mis kohustab taotlema luba eluruumi üürimisel, kui see tegevus on „korduv”, „lühiajaline” ja suunatud „ajutistele kasutajatele, kellele see ei ole elukohaks”?

6. Kas direktiivi 10 lõike 2 punktidega d ja g on vastuolus lubade süsteem, millega on ette nähtud, et loa väljastamise tingimused on sätestatud linnavolikogu otsusega, arvestades sotsiaalse mitmekesisuse eesmärki, lähtudes eelkõige eluasemeturu tingimustest ja vajadusest mitte süvendada elamispindade nappust?

[...] **[lk 12]**

Käesolevale otsusele LISATUD VÄITED [neid kahte analüüsitud väidet on kohtuotsuse põhjendustes piisavalt avatud]

[...] **[lk 13]** [...] **[lk 14]** [...] **[lk 15]** [...] **[lk 16]** [...] **[lk 17]** [...] **[lk 18]** [...] **[lk 19]** [...]