

Дело C-724/18

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

21 ноември 2018 г.

Запитваща юрисдикция:

Cour de cassation (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 ноември 2018 г.

Касатор:

Cali Apartments SCI

Ответници в касационното производство:

Procureur général près la cour d'appel de Paris

Ville de Paris

[...]

COUR DE CASSATION (Касационният съд) [...] реши:

По касационната жалба на гражданското дружество Cali Apartments за управление и придобиване на недвижими имоти [...]

срещу решение от 19 май 2017 г. на Cour d'appel de Paris (Апелативен съд на гр. Париж) [...] по спора между посоченото дружество и:

1°/ procureur général près la cour d'appel de Paris (апелативен прокурор към Апелативен съд на гр. Париж) [...]

2°/ град Париж [...],

ответници в касационното производство;

[...] [ориг. 2]

[...]

- 1 Съгласно обжалваното решение [...] на основание член L. 631-7, алинея 6 от Code de la construction et de l'habitation (Кодекс за строителството и жилищата) прокурорът [...] подава молба за образуване на обезпечително производство срещу дружество [...] Cali Apartments [...], което е собственик на студио в Париж, с цел то да бъде осъдено да плати глоба и да бъде разпоредено студиото отново да се използва за жилище. Кметът на Париж встъпва по своя инициатива в производството.
- 2 Cour d'appel приема за установено, че предложеното за отдаване под наем в уебсайт студио е било за кратко и спорадично отдавано под наем на непостоянна клиентела, без предварително разрешение за това, в нарушение на разпоредбите на член L. 631-7 от Code de la construction et de l'habitation. Посочената юрисдикция [...] налага на дружеството Cali Apartments глоба в размер на 15 000 EUR, [...] и разпорежда помещението отново да бъде използвано за жилище.
- 3 Дружеството Cali Apartments оспорва съдебното решение, с което му е наложена глоба и е постановено помещението отново да бъде използвано за жилище, като първото изтъкнато от него основание е, че прилагайки член L. 631-7, алинея 6 [...] от Code de la construction et de l'habitation, Cour d'appel е нарушил принципа на предимство на правото на Европейския съюз, тъй като не е установил, че това ограничение на свободното предоставяне на услуги е било оправдано от наложителни причини, свързани с обществения интерес, и че преследваните цели не са могли да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки, както се изисква съгласно член 9, букви б) и в) от Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г. [относно услугите на вътрешния пазар] [...] **[ориг. 3]** [...].

По допустимостта на първото основание [...]

- 4 [...].
- 5 [...] [основанието е допустимо]

По това основание:

- 6 [...]
- * *Разпоредби на националното право*

- 7 Съгласно член L. 324-1-1 от Code du tourisme (Кодекса за туризма) [...]:

„Който отдава под наем обзаведено място за настаняване с туристическа цел, независимо дали е класирано по смисъла на настоящия кодекс, трябва предварително да е декларирал тази дейност пред кмета на общината по местонахождение на мястото за настаняване“.

- 8 [...] **[ориг. 4]**

[...]

- 9 Освен това, в зависимост от естеството и местоположението на предложеното за отдаване под наем помещение, наемодателят евентуално трябва да изпълни разпоредбите на Code de la construction et de l'habitation, които уреждат промяната на предназначението на жилищните помещения.
- 10 Съгласно член L. 631-7 от Code de la construction et de l'habitation в общините с повече от 200 000 жители и в общините от департаментите Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis и Val-de-Marne за промяна на предназначението на жилищните помещения при установените в член L. 631-7-1 от същия кодекс условия се изисква предварително разрешение. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Закон №2014-366 от 24 март 2014 г. за достъпа до жилище и за обновено градоустройство) прибавя към тази разпоредба една последна алинея, в която се уточнява, че краткосрочното и многократно отдаване под наем на обзаведено жилищно помещение на непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там, съставлява промяна на предназначението по смисъла на тази разпоредба.
- 11 В член L. 631-7-1 от Code de la construction et de l'habitation са установени редът и условията за получаване на разрешението, предвидено в член L. 631-7:

„Предварителното разрешение за промяна на предназначението се издава от кмета на общината по местонахождението на сградата [...]. За издаването му може да се поиска компенсация под формата на едновременно преобразуване в жилища на помещения с друго предназначение.

Разрешението за промяна на предназначението се издава на съответното лице. Неговото действие се прекратява, когато получателят му преустанови окончателно професионална дейност, независимо от причината за това. Когато обаче за издаването на разрешението е поискана компенсация, то се издава за помещението, а не на съответното лице. Предложените като компенсация помещения се посочват в разрешението, което се оповестява в имотния регистър или се вписва в поземления регистър.

[...]

За целите на прилагането на член L. 631-7 с решение на общинския съвет се определят условията, при които се издават разрешенията и се определят компенсациите по квартали и евентуално по райони, с оглед на целите за смесване на различни социални групи, в зависимост по-специално от характеристиките на пазарите на жилищни помещения и от необходимостта да не се увеличава недостигът на жилища. [...] [ориг. 5] [...]“.

- 12 Общинският съвет може да определи и режим на временно разрешение съгласно член L. 631-7-1 А от същия кодекс, която разпоредба предвижда, че с решение на общинския съвет може да се определи режим на временно разрешение за промяна на предназначението, което дава на физическо лице право да отдава краткосрочно под наем жилищни помещения на непостоянна клиента без установен постоянен адрес там. В решението се установяват условията за издаване на това временно разрешение от кмета на общината по местонахождение на сградата [...]. То определя и критериите за временното разрешение, които могат да се отнасят до продължителността на договорите за наем, до физическите характеристики на помещението и до местонахождението му в зависимост по-специално от характеристиките на пазарите на жилищни помещения и от необходимостта да не се увеличава недостигът на жилища. Тези критерии могат да бъдат променяни в зависимост от броя разрешителни, предоставени на един и същ собственик.
- 13 В замяна на това, съгласно член L. 631-7-1А от Code de la construction et de l'habitation не е необходимо каквото и да е разрешение за промяна на предназначението, когато помещението е основното жилище на наемодателя по смисъла на член 2 от Loi du 6 juillet 1989 (Закон от 6 юли 1989 г.), т.е. когато се обитава поне осем месеца годишно — освен в случаите на професионални задължения, по здравни причини или непреодолима сила — от [наемодателя] или неговия съпруг, или от лице на издръжка.
- 14 Член L. 651-2 от Code de la construction et de l'habitation предвижда санкциите и мерките, приложими при неспазването на тези разпоредби:
- „Който наруши разпоредбите на член L. 631-7 или не се съобрази с условията или задълженията, наложени в изпълнение на посочения член, се наказва с глоба от 25 000 EUR.“*
- [...] **[ориг. 6]**
- [...]
- * Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50)
- * Член 2 от Директивата
- 15 Директивата [...] за услугите има за цел да установи общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите.
- 16 Съгласно член 2, параграф 1 Директивата се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка. Понятието

„услуга“ е дефинирано в член 4 като всяка стопанска дейност, извършвана от доставчик, който е самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение. Доставчик е всяко физическо лице, което е гражданин на държава членка, или всяко юридическо лице, посочено в член 48 от Договора и установено в държава членка, което предлага или предоставя услуга. Съгласно [съображение] 34 от Директивата възнаграждението представлява насрещна престация за извършване на въпросната услуга.

- 17 В членове 1 и 2 от Директивата се посочват определени услуги и дейности, които са изключени от нейното приложно поле.
- 18 Дейността „краткосрочно отдаване под наем на обзаведено помещение“ не фигурира сред изключените услуги и дейности.
- 19 Освен това, съгласно практиката на Съда на Европейския съюз [решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 110 и диспозитива] разпоредбите на глава III от Директивата относно свободата на установяване за доставчиците се прилагат за положение, при което всички релевантни елементи настъпват в границите само на една държава членка. От това следва, че липсата на външен аспект не е пречка за приложимостта на Директивата.
- 20 С договора за наем определена вещ се предоставя за възмездно ползване.
- 21 Следователно на първо място възниква въпросът дали възмездното многократно и краткосрочно отдаване под наем — дори когато не се осъществява по занятие — на обзаведено жилищно помещение, което не е основното жилище на наемодателя, на непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там, съставлява услуга, предоставяна [ориг. 7] от доставчик, установен в държава членка по смисъла на член 2 от Директивата, и следователно попада в нейното приложно поле.
- 22 При утвърдителен отговор възниква въпросът дали национална правна уредба като предвидената в член L. 631-7 от Code de la construction et de l'habitation, която се прибавя към предвидения в член L. 324-1-1 от Code du tourisme декларативен режим на отдаването под наем на обзаведени помещения за туристически цели — доколкото за промяна на предназначението на помещението, предлагано под наем в определени географски райони, се изисква разрешение — съставлява разрешителен режим за горепосочената дейност по смисъла на членове 9—13 от Директивата 2006/123 [...] или е само изискване, което се урежда от разпоредбите на членове 14 и 15.

** Член 9 от Директивата*

- 23 Ако националната правна уредба съставлява разрешителен режим по смисъла на Директивата, следва да се припомни, че съгласно член 9 от нея

относно разрешителните режими държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните условия:

- а) разрешителният режим не дискриминира съответния доставчик;
- б) необходимостта от разрешителен режим е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес;
- в) преследваните цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки, особено когато последваща инспекция е твърде късно действие, за да бъде действително ефективно.

- 24 На първо място дружеството Cali Apartments счита, че установеният от законодателя разрешителен режим не отговаря на изискването за наложителни причини, свързани с обществения интерес.
- 25 Понятието „наложителни причини, свързани с обществения интерес“ е определено в член 4 от Директивата като основания, признати като такива в практиката на Съда.
- 26 Законът от 24 март 2014 г. за достъпа до „жилище и за обновено градоустройство“, който въвежда алинея б на член L. 631-7 от Code de la construction et de l'habitation, има за цел да „отговори на влошаването на условията за достъп до жилище и на изостреното напрежение на пазарите на недвижими имоти, по-специално като регулира неправилното функциониране на пазара; да защити собствениците и наемателите и да гарантира по-голямо предлагане на жилища при запазване на баланса между териториалните единици, тъй като жилището е основна необходимост, а правото на прилично жилище е цел, защитена от Конституцията“ (изложение на мотивите на проектозакона на правителството). **[ориг. 8]**
- 27 Съгласно решение № 2014-691 DC от 20 март 2014 г. на Conseil constitutionnel (Конституционен съвет), който се произнася по конституционността на член L. 631-7, алинея б, въведена със Закона от 24 март 2014 г., с приемането на тази разпоредба законодателят е преследвал цел от обществен интерес, тъй като е възнамерявал да уточни приложното поле на разпоредба, предназначена за справяне с недостига на жилища за отдаване под наем и да установи определени изключения в полза на наемодателите.
- 28 Съгласно член L. 631-7-1 от Code de la construction et de l'habitation критерий за определяне на условията за издаване на разрешения е целта за смесване на различни социални групи, в зависимост по-специално от характеристиките на пазарите на жилищни помещения и от необходимостта да не се увеличава недостигът на жилища.

- 29 В резултат от това възниква въпросът дали преследваната от законодателя цел, а именно справянето с недостига на жилища под наем, съставлява наложителна причина, свързана с обществения интерес по смисъла на практиката на Съда на Европейския съюз, по-специално доколкото може да е цел на социалната политика, призната като такава от Съда.
- 30 Дружеството Cali Apartments поддържа също така, че установеният с член L. 631-7, алинея 6 от Code de la construction et de l'habitation разрешителен режим не е пропорционален на преследваните цели, доколкото е можело да се въведат по-малко ограничителни мерки за справяне с недостига на жилища за отдаване под наем, например като се ограничи броят на ношувките при краткосрочното отдаване под наем или като се предвиди специално данъчно облагане.
- 31 Съгласно посоченото по-горе решение на Conseil constitutionnel от 20 март 2014 г. разпоредбите на член L. 631-7, алинея 6 са в съответствие с преследваната цел за справяне с недостига на жилища.
- 32 Освен това следва да се посочи, че приложното поле на разрешителния режим за промяна на предназначението, предвиден в член L. 631-7, алинея 6, от Code de la construction et de l'habitation, е ограничен:
- той е задължителен само за общините с повече от 200 000 жители и за общините на трите съседни на Париж департамента;
 - отнася се само до отдаване под наем, което отговаря на определени условия: помещението да е обзаведено и да е жилище, да се отдава под наем многократно, краткосрочно и на непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там;
 - не се отнася до жилища, които са основното жилище на наемодателя, т.е. които той обитава поне осем месеца годишно;
 - член L. 631-7-1 А от Code de la construction et de l'habitation предвижда режим на временно разрешение. [ориг. 9]
- 33 Възниква въпросът дали преследваната цел обосновава дефиниран по този начин разрешителен режим за промяна на предназначението.
- * Член 10 от Директивата*
- 34 Съгласно член 10 от Директивата относно условията за предоставяне на разрешение:
1. Разрешителните режими се основават на критерии, които изключват възможността компетентните власти да упражняват своите правомощия за оценка по произволен начин.

2. Критериите, посочени в параграф 1, са:
 - а) недискриминационни;
 - б) оправдани от наложителни причини, свързани с обществения интерес;
 - в) пропорционални на целта на този обществен интерес;
 - г) ясни и недвусмислени;
 - д) обективни;
 - е) предварително известни на обществеността;
 - ж) прозрачни и достъпни [...].
- 35 Съгласно член L. 631-7 от Code de la construction et de l'habitation разрешение за промяна на предназначението може да бъде изисквано при многократно и краткосрочно отдаване под наем на обзаведено жилищно помещение на непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там. Дружеството Cali Apartments поддържа, че тези критерии не са нито ясни, нито обективни.
- 36 Поставя се въпросът дали разглежданите критерии — поради това, че не предвиждат цифрови прагове, а се основават на понятия като „многократно“, „краткосрочно“ и „непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там“ — са достатъчно ясни и обективни по смисъла на член 10.
- 37 Член L. 631-7-1 от Code de la construction et de l'habitation определя реда и условията да получаване на разрешение.
- 38 Дружеството Cali Apartments поддържа, че тъй като условията, при които се издават разрешенията и се определят компенсациите по квартали и евентуално по райони, се установяват от всеки общински съвет, а не от закона, не са изпълнени предвидените в член 10 изисквания за публичност, прозрачност и достъпност.
- 39 Съгласно член L. 2121-25 от Code général des collectivités territoriales (Общия кодекс за местното самоуправление) протоколите от заседанията на общинския съвет се обявяват в кметството и се поместват в уебсайта на общината. **[ориг. 10]**
- 40 В член L. 631-7-1 от Code de la construction et de l'habitation се уточнява, че условията за издаване на разрешение се определят с оглед на целта за смесване на различни социални групи, в зависимост по-специално от характеристиките на пазарите на жилищни помещения и от необходимостта да не се увеличава недостигът на жилища. Дружеството Cali Apartments

поддържа, че тези критерии не отговарят на условията за яснота и обективност, предвидени в член 10.

- 41 Възниква въпросът дали тези критерии отговарят на условията за яснота и недвусмисленост, предвидени в член 10.
- 42 Въпросите, изтъкнати в рамките на това основание, от които зависи произнасянето по жалбата, обосновават сезирането на Съда на Европейския съюз.
- 43 Поради това настоящата юрисдикция следва да спре производството по жалбата до произнасянето на Съда.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ:

ОТПРАВЯ до Съда на Европейския съюз следните въпроси:

1°/ Като се имат предвид определенията в членове 1 и 2 от Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г. на нейния предмет и обхват, прилага ли се тя по отношение на възмездното многократно и краткосрочно отдаване под наем — дори когато не се осъществява по занятие — на обзаведено жилищно помещение, което не е основното жилище на наемодателя, на непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там, по-специално с оглед на понятията за доставчици и за услуги?

2°/ При утвърдителен отговор на предходния въпрос, съставлява ли национална правна уредба като установената с член L. 631-7 от Code de la construction et de l'habitation разрешителен режим за горепосочената дейност по смисъла на членове 9—13 от Директива 2006/123 от 12 декември 2006 г., или е само изискване, което трябва да съответства на разпоредбите на членове 14 и 15?

В случай че са приложими членове 9—13 от Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г.:

3°/ Трябва ли член 9, буква б) от тази директива да се тълкува в смисъл, че целта за справяне с недостига на жилища за отдаване под наем е наложителна причина, свързана с обществения интерес, която може да обоснове национална мярка, съгласно която в определени географски райони се изисква разрешение за многократното и краткосрочно отдаване под наем на обзаведено жилищно помещение [ориг. 11] на непостоянна клиентела без установен постоянен адрес там?

4°/ При утвърдителен отговор, пропорционална ли е такава мярка на преследваната цел?

5°/ Допуска ли член 10, параграф 2, букви г) и д) от Директивата национална мярка, съгласно която за „многократното“ и „краткосрочно“ отдаване под

наем на обзаведено жилищно помещение на „непостоянна клиента без установен постоянен адрес там“ се изисква разрешение?

6°/ Допуска ли член 10, параграф 2, букви г)–ж) от Директивата разрешителен режим, съгласно който условията за издаване на разрешение се определят с решение на общинския съвет, предвид целта за смесване на различни социални групи, по-специално в зависимост от характеристиките на пазарите на жилищни помещения и от необходимостта да не се увеличава недостигът на жилища?

[...]**[ориг. 12]**

ОСНОВАНИЯ, ПРИЛОЖЕНИ към настоящото решение [двете разгледани основания са надлежно изложени в мотивите на съдебното решение]

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