



Datum van inontvangstneming : 11/01/2019

Zaak C-724/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

21 november 2018

Verwijzende rechter:

Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken,
Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 november 2018

Eiseres tot cassatie:

Cali Apartments SCI

Verweerders in cassatie:

De Procureur général près la Cour d'appel de Paris

Ville de Paris

[OMISSIS]

DE COUR DE CASSATION (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken,
Frankrijk) [OMISSIS] heeft het volgende arrest gewezen:

Uitspraak doende over het cassatieberoep van de vennootschap Cali Apartments,
vastgoedmaatschappij, [OMISSIS]

tegen het arrest van de Cour d'appel de Paris (rechter in tweede aanleg Parijs,
Frankrijk) [OMISSIS] van 19 mei 2017 in het geding tussen Cali Apartments en:

1. de Procureur général près la Cour d'appel de Paris [OMISSIS],

2. de Ville de Paris [OMISSIS],

verweerders in cassatie;

[OMISSIS] [Or. 2]

[OMISSIS]

- 1 Uit het bestreden arrest [OMISSIS] volgt dat de procureur de la République (de Franse officier van justitie) [OMISSIS] de [OMISSIS]vennootschap Cali Apartments [OMISSIS], die eigenaar is van een eenkamerflat in Parijs, in kort geding heeft gedagvaard op grond van artikel L631-7, alinea 6, van de code de la construction et de l'habitation (wetboek bouw en woningen, hierna: „WBW”), teneinde Cali Apartments te doen veroordelen tot betaling van een geldboete en te doen verplichten het pand weer voor [normale] bewoning te gebruiken. De burgemeester van Parijs heeft in de zaak vrijwillig geïntervenieerd.
- 2 De Cour d'appel heeft in aanmerking genomen dat was aangetoond dat de eenkamerflat, die op een website te huur werd aangeboden, zonder voorafgaande vergunning op onregelmatige basis kortstondig werd verhuurd aan incidentele klanten, in strijd met de bepalingen van artikel L631-7 WBW. Zij heeft [OMISSIS] de vennootschap Cali Apartments veroordeeld tot betaling van een geldboete van 15 000 EUR [OMISSIS] en gelast het pand weer voor [normale] bewoning te gebruiken.
- 3 De vennootschap Cali Apartments komt op tegen het arrest waarbij zij wordt veroordeeld tot betaling van een geldboete en wordt gelast het pand weer voor [normale] bewoning te gebruiken, omdat de Cour d'appel, volgens het eerste middel, door artikel L631-7, alinea 6, [OMISSIS] van de WBW toe te passen, inbreuk heeft gepleegd op het beginsel van de voorrang van het recht van de Europese Unie, door niet vast te stellen dat die beperking op het vrij verrichten van diensten werd gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en dat het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kon worden bereikt, zoals wordt voorgeschreven door artikel 9, onder b) en c), van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 [betreffende diensten op de interne markt] [OMISSIS] [Or. 3] [OMISSIS].

Ontvankelijkheid van het eerste middel [OMISSIS]:

- 4 [OMISSIS].
- 5 [OMISSIS] [Het middel is ontvankelijk.]

Over dat middel:

- 6 [OMISSIS]

** Nationale wetgeving*

- 7 Artikel L324-1-1 van de code du tourisme (wetboek toerisme) [OMISSIS] bepaalt het volgende:

„Eenieder die een gemeubileerd toeristisch appartement te huur aanbiedt, ongeacht of het al dan niet in de zin van dit wetboek is ingedeeld, dient dit vooraf

te melden bij de burgemeester van de gemeente waar het appartement zich bevindt.”

8 [OMISSIS] [Or. 4]

[OMISSIS]

9 De verhuurder kan bovendien, naargelang de aard en de locatie van de te huur aangeboden ruimte, onderworpen zijn aan de bepalingen van het WBW die de wijziging van het gebruik van woonruimten regelen.

10 Volgens artikel L631-7 WBW zijn in gemeenten met meer dan 200 000 inwoners en in de gemeenten van de departementen Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis en Val-de-Marne wijzigingen van het gebruik van woonruimten onderworpen aan voorafgaande vergunning, onder de door artikel L631-7-1 WBW vastgestelde voorwaarden. Door de loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (wet nr. 2014-366 van 24 maart 2014 voor de toegang tot huisvesting en een hernieuwde stadsplanning) is aan die tekst een laatste alinea toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de herhaaldelijke kortstondige verhuur van een gemeubileerde woning aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, een wijziging van gebruik is in de zin van die tekst.

11 In artikel L631-7-1 WBW worden de voorwaarden vastgesteld voor het verkrijgen van de in artikel L631-7 bedoelde vergunning:

„De voorafgaande vergunning voor de wijziging van gebruik wordt afgegeven door de burgemeester van de gemeente waar het betrokken onroerend goed is gelegen [OMISSIS]. Zij kan afhankelijk worden gesteld van een compensatie in de vorm van de gelijktijdige verbouwing van ruimten met een ander gebruik tot woning.

De vergunning tot wijziging van gebruik wordt op persoonlijke titel verleend. Zij vervalt wanneer om welke reden dan ook definitief een einde komt aan de beroepsactiviteit van de vergunninghouder. Wanneer de vergunning echter afhankelijk is gesteld van een compensatie, is zij verbonden aan de ruimte en niet aan de persoon. De ter compensatie aangeboden ruimten worden vermeld in de vergunning, die wordt bekendgemaakt in het vastgoedregister of ingeschreven in het kadaster.

[OMISSIS]

Voor de toepassing van artikel L631-7 worden bij besluit na beraadslaging in de gemeenteraad de voorwaarden bepaald voor het afgeven van de vergunningen en het vaststellen van de compensaties per wijk en, in voorkomend geval, per arrondissement, in het licht van de doelstelling van sociale gemengdheid, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt. [OMISSIS] [Or. 5] [OMISSIS]”.

- 12 De gemeenteraad kan ook een regeling voor tijdelijke vergunning vaststellen, en wel krachtens artikel L631-7-1 A WBW, waarin wordt bepaald dat bij besluit na beraadslaging in de gemeenteraad een regeling voor tijdelijke vergunning voor wijziging van gebruik kan worden vastgesteld waardoor een natuurlijke persoon voor woondoeleinden bestemde ruimten kortstondig kan verhuren aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen. Bij dat besluit worden de voorwaarden vastgesteld voor de afgifte van die tijdelijke vergunning door de burgemeester van de gemeente waar het betrokken onroerend goed is gelegen [OMISSIS]. Daarnaast worden de criteria voor die tijdelijke vergunning vastgesteld, die betrekking kunnen hebben op de duur van de huurovereenkomsten, de fysieke kenmerken van de betrokken ruimte en de locatie ervan, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt. Die criteria kunnen variëren naargelang het aantal vergunningen dat aan een en dezelfde eigenaar wordt toegekend.
- 13 Volgens artikel L631-7-1 A WBW is daarentegen geen vergunning voor wijziging van gebruik nodig wanneer de ruimte de hoofdverblijfplaats is van de verhuurder in de zin van artikel 2 van de wet van 6 juli 1989, d.w.z. wanneer de woning minstens acht maanden per jaar wordt bewoond door de verhuurder of zijn echtgenoot of door een persoon ten laste, behalve wegens beroepsverplichtingen, gezondheidsredenen of overmacht.
- 14 In artikel L651-2 WBW worden de sancties en maatregelen vastgesteld die van toepassing zijn bij niet-naleving van die bepalingen:

„Eenieder die inbreuk pleegt op de bepalingen van artikel L631-7 of die niet voldoet aan de voorwaarden of verplichtingen van dat artikel, wordt veroordeeld tot een geldboete van 25 000 EUR.

[OMISSIS] [Or. 6]

[OMISSIS]”

** Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt*

** Artikel 2 van die richtlijn*

- 15 De [OMISSIS] dienstenrichtlijn stelt algemene bepalingen vast ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.
- 16 De richtlijn is, volgens artikel 2, lid 1, van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. Het begrip „dienst” wordt in artikel 4 gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding door een dienstverrichter wordt geleverd. Een

dienstverrichter is iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het Verdrag, die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht. Een vergoeding vormt, volgens [overweging] 34 van de richtlijn, een economische tegenprestatie voor de betrokken dienst.

- 17 In de artikelen 1 en 2 van de richtlijn worden een aantal onderwerpen en activiteiten genoemd die van de werkingssfeer ervan zijn uitgesloten.
- 18 De kortstondige verhuur van een gemeubileerd appartement behoort niet tot de uitgesloten onderwerpen of activiteiten.
- 19 Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie [arrest van 30 januari 2018, Amersfoort/X BV en ██████████ C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 110 en dictum] dat de bepalingen van hoofdstuk III van de richtlijn, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. Daaruit volgt dat het ontbreken van grensoverschrijdend aspecten geen belemmering vormt voor de toepasbaarheid van de richtlijn.
- 20 Een huurovereenkomst wordt gekenmerkt door de terbeschikkingstelling van een goed onder bezwarende titel.
- 21 Derhalve rijst allereerst de vraag of het herhaaldelijk kortstondig, ook niet-beroepsmatig, tegen betaling van een vergoeding verhuren van een gemeubileerde woning – die niet de hoofdverblijfplaats van de verhuurder is aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, een dienst is die wordt geleverd [Or. 7] door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter in de zin van artikel 2 van de richtlijn, en dus binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.
- 22 Zo ja, dan rijst de vraag of een nationale regeling zoals die van artikel L631-7 WBW, die bovenop de meldingsregeling komt die ingevolge artikel L324-1-1 van het wetboek toerisme geldt voor de verhuur van gemeubileerde toeristenverblijven, een vergunningstelsel voor bovengenoemde activiteit vormt in de zin van de artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123/EG [OMISSIS], doordat zij de wijziging van het gebruik van te huur aangeboden ruimten in bepaalde geografische gebieden aan een vergunning onderwerpt, of enkel een vereiste dat onder de artikelen 14 en 15 valt.

** Artikel 9 van de richtlijn*

- 23 Indien de nationale regeling een vergunningstelsel vormt in de zin van de richtlijn, moet eraan worden herinnerd dat volgens artikel 9 van de richtlijn betreffende vergunningstelsels de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk stellen van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
 - b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.
- 24 De vennootschap Cali Apartments is in de eerste plaats van mening dat het door de wetgever ingevoerde vergunningstelsel niet beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang.
- 25 „Dwingende redenen van algemeen belang” worden in artikel 4 van de richtlijn omschreven als redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie.
- 26 De wet van 24 maart 2014 „pour le logement et un urbanisme rénové” (inzake huisvesting en een vernieuwde stadsplanning), waarbij alinea 6 van artikel L631-7 WBW is ingevoegd, had tot doel „te reageren op de verslechtering van de voorwaarden voor toegang tot huisvesting en de toename van de spanningen op de vastgoedmarkt, met name door de slechte marktwerking te verbeteren, eigenaren en huurders te beschermen en de vergroting van het woningaanbod mogelijk te maken onder voorwaarden die een evenwichtig grondgebruik respecteren, aangezien huisvesting een basisbehoefte is en het recht op behoorlijke huisvesting door de Grondwet wordt beschermd” (toelichting bij het wetsontwerp van de regering). **[Or. 8]**
- 27 Volgens de uitspraak van de Conseil constitutionnel (grondwettelijk hof, Frankrijk) van 20 maart 2014 (nr. 2014-691 DC) over de grondwettelijkheid van artikel L631-7, alinea 6, ingevoegd bij de wet van 24 maart 2014, heeft de wetgever door het invoeren van die bepaling een doelstelling van algemeen belang nagestreefd, aangezien hij beoogde de werkingssfeer van een regeling ter bestrijding van het tekort aan huurwoningen te verduidelijken en bepaalde uitzonderingen ten gunste van verhuurders vast te stellen.
- 28 Artikel L631-7-1 WBW stelt als een van de criteria voor het bepalen van de voorwaarden voor de afgifte van de vergunningen, de doelstelling van sociale gemengdheid, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt.
- 29 Derhalve rijst de vraag of het door de wetgever nagestreefde doel, met name de bestrijding van het tekort aan huurwoningen, een dwingende reden van algemeen belang vormt in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, doordat zij een doelstelling van sociaal beleid kan uitmaken die als zodanig door het Hof wordt erkend.

- 30 De vennootschap Cali Apartments betoogt verder dat het vergunningstelsel dat is ingevoerd bij artikel L631-7, alinea 6, WBW niet evenredig is met het nagestreefde doel aangezien minder beperkende maatregelen hadden kunnen worden ingevoerd ter bestrijding van het tekort aan huurwoningen, bijvoorbeeld door het aantal toegestane overnachtingen bij kortstondige verhuur te beperken of een specifieke heffing op te leggen.
- 31 Volgens bovengenoemde uitspraak van de Conseil constitutionnel van 20 maart 2014 zijn de bepalingen van artikel L631-7, alinea 6, in overeenstemming met het nagestreefde doel, met name de bestrijding van het woningtekort.
- 32 Bovendien moet worden opgemerkt dat de werkingssfeer van het vergunningstelsel voor de wijziging van gebruik, zoals vastgesteld in artikel L631-7, alinea 6, BWB duidelijk wordt afgebakend:
- Het stelsel is slechts verplicht in gemeenten met meer dan 200 000 inwoners en in de gemeenten van de drie aan Parijs grenzende departementen.
 - Het heeft slechts betrekking op verhuur die aan een aantal voorwaarden voldoet: het moet gaan (i) om verhuur van een gemeubileerde ruimte met een woonbestemming, (ii) om herhaaldelijke kortstondige verhuur, (iii) om verhuur aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen.
 - Het heeft geen betrekking op woningen die de hoofdverblijfplaats van de verhuurder zijn, d.w.z. woningen waarin de verhuurder minstens acht maanden per jaar verblijft.
 - In artikel 631-7-1 A WBW is een stelsel voor tijdelijke vergunning vastgesteld.
- [Or. 9]
- 33 De vraag rijst of het nagestreefde doel een aldus omschreven vergunningstelsel voor wijziging van gebruik rechtvaardigt.

** Artikel 10 van de richtlijn*

- 34 Artikel 10 van de richtlijn, betreffende de vergunningsvoorwaarden, luidt als volgt:
- „1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.
2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:
- a) niet-discriminatoire;
 - b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c) evenredig met die reden van algemeen belang;

- d) duidelijk en ondubbelzinnig;
 - e) objectief;
 - f) vooraf openbaar bekendgemaakt;
 - g) transparant en toegankelijk.
[...]"
- 35 Krachtens artikel L631-7 WBW kan een vergunning voor wijziging van gebruik vereist zijn voor de herhaaldelijke kortstondige verhuur van een gemeubileerde woning aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen. De vennootschap Cali Apartments betoogt dat die criteria niet duidelijk of objectief zijn.
- 36 De vraag rijst of die criteria, aangezien zij niet verwijzen naar numerieke drempels, maar zijn gebaseerd op begrippen als „herhaaldelijk”, „kortstondig” en „incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen”, voldoende duidelijk en objectief zijn in de zin van artikel 10.
- 37 In artikel L631-7-1 WBW worden de modaliteiten vastgesteld voor het verkrijgen van een vergunning.
- 38 De vennootschap Cali Apartments betoogt dat, aangezien de voorwaarden voor het afgeven van de vergunningen en het vaststellen van de compensaties per wijk, en in voorkomend geval per arrondissement, worden vastgesteld door de desbetreffende gemeenteraad, en niet door de wet, er niet is voldaan aan de in artikel 10 gestelde vereisten van openbaarheid, transparantie en toegankelijkheid.
- 39 De verslagen van de gemeenteraadszittingen worden krachtens artikel L2121-25 van de code général des collectivités territoriales (algemene wet op territoriale publiekrechtelijke lichamen) uitgehangen op het gemeentehuis en gepubliceerd op de gemeentelijke website. **[Or. 10]**
- 40 In artikel L631-7-1 WBW wordt bepaald dat de vergunningsvoorwaarden worden vastgesteld in het licht van de doelstelling van sociale gemengdheid, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak om te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt. De vennootschap Cali Apartments stelt dat die criteria niet voldoen aan de in artikel 10 gestelde vereisten van duidelijkheid en objectiviteit.
- 41 De vraag rijst of die criteria voldoen aan de in artikel 10 gestelde vereisten van duidelijkheid en objectiviteit.
- 42 De in het middel opgeworpen vragen, die bepalend zijn voor de uitkomst van het cassatieberoep, rechtvaardigen de aanhangigmaking bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 43 De behandeling van de zaak in cassatie dient derhalve te worden geschorst tot het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

OM DEZE REDENEN:

wordt de zaak verwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie voor een antwoord op de volgende vragen:

1. Is richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006, gelet op de omschrijving van het onderwerp en de werkingssfeer ervan in de artikelen 1 en 2, van toepassing op het herhaaldelijk kortstondig, ook niet-beroepsmatig, onder bezwarende titel verhuren van een gemeubileerde woning – die niet de hoofdverblijfplaats van de verhuurder is – aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, met name met betrekking tot de begrippen dienstverrichters en diensten?

2. Bij een bevestigend antwoord op de vorige vraag, vormt een nationale regeling zoals vastgesteld in artikel L631-7 WBW een vergunningstelsel voor bovenvermelde activiteit in de zin van de artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 of enkel een vereiste dat onder de artikelen 14 en 15 valt?

Indien de artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 van toepassing zijn:

3. Dient artikel 9, onder b), van die richtlijn in die zin te worden uitgelegd dat de doelstelling inzake de bestrijding van het tekort aan huurwoningen een dwingende reden van algemeen belang vormt die een nationale maatregel kan rechtvaardigen waardoor in bepaalde geografische gebieden de herhaaldelijke kortstondige verhuur van een gemeubileerde woning **[Or. 11]** aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen aan een vergunning wordt onderworpen?

4. Zo ja, is die maatregel evenredig met het nagestreefde doel?

5. Verzet artikel 10, lid 2, onder d) en e), van de richtlijn zich tegen een nationale maatregel die de „herhaaldelijke” „kortstondige” verhuur van een gemeubileerde woning aan „incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen” aan een vergunning onderwerpt?

6. Verzet artikel 10, lid 2, onder d) tot en met g), van de richtlijn zich tegen een vergunningstelsel waarbij de voorwaarden voor de afgifte van de vergunningen bij besluit na beraadslaging in de gemeenteraad worden vastgesteld, in het licht van de doelstelling van sociale gemengdheid, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningmarkten en de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt?

[OMISSIS]**[Or. 12]**

BIJGEVOEGDE MIDDELEN bij dit arrest [de twee onderzochte middelen zijn voldoende uiteengezet in de overwegingen van het arrest]

[OMISSIS] **[Or. 13]** [OMISSIS] **[Or. 14]** [OMISSIS] **[Or. 15]** [OMISSIS]
[Or. 16] [OMISSIS] **[Or. 17]** [OMISSIS] **[Or. 18]** [OMISSIS] **[Or. 19]**
[OMISSIS]