Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 16 юли 2015 година [1]

Съединени дела C-340/14 и C-341/14

R. L. Trijber (C-340/14)

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Нидерландия)

„Директива 2006/123/ЕО — Член 2, параграф 2, буква г) — Концепцията за услуги в областта на транспорта — Приложимост на глава III от Директива 2006/123 към изцяло вътрешни положения — Член 11, параграф 1, буква б) — Времетраене на разрешението“

J. Harmsen (C-341/14)

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Нидерландия)

„Директива 2006/123/ЕО — Приложимост на глава III от Директива 2006/123 към изцяло вътрешни положения — Член 10, параграф 2, буква в) — Условия за предоставяне на разрешение — Борба с трафика на хора“

1. Настоящите две дела, свързани със спор между г-н Trijber и College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Съвет на кмета и общинските съветници на Амстердам, наричан по-нататък „Съветът на кмета и общинските съветници“) и съответно между г-н Harmsen и Burgemeester van Amsterdam (кмета на Амстердам), повдигат редица основни въпроси относно приложното поле и материалните изисквания в главата от Директива 2006/123/ЕО [2], посветена на установяването.

I – **Правна уредба**

A – Право на Европейския съюз

2. Член 2 от Директива 2006/123, озаглавен „Обхват“, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

2. Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

[…]

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

(г) услуги в областта на транспорта, включително пристанищни услуги, попадащи в обхвата на дял V от Договора;

[…]“.

3. Съгласно член 4 от Директива 2006/123, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

5) „установяване“ означава действително осъществяване на стопанска дейност, както е посочено в член 43 от Договора, от доставчика за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура, от мястото, където действително се осъществява бизнеса по предоставяне на услуга;

[…]

8) „наложителни причини, свързани с обществения интерес“ означава основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейските общности, включително следните основания: обществена политика, обществена сигурност, обществена безопасност, обществено здраве, запазване на финансовата стабилност на системата за обществено осигуряване, защита на потребители, получатели на услуги и работници, добросъвестност на търговските сделки, борба с измамите, опазване на околната среда и на градската околна среда, здравето на животните, интелектуална собственост; опазване на националното историческо и културно наследство, цели на социалната политика и цели на културната политика;

[…]“.

4. Член 10 от Директивата, озаглавен „Условия за предоставяне на разрешение“, гласи следното:

„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.

[…]“.

5. Член 11 от Директива 2006/123, озаглавен „Времетраене на разрешението“, гласи:

„1. Разрешение, предоставено на доставчик е за неограничен период, освен в случаи, когато:

[…]

б) броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес;

[…]“.

Б – Нидерландско право

1. Услуги

6. Съгласно член 33, параграф 1, букви b) и c) от Dienstenwet (Закон за услугите) — нидерландския закон, с който частично се транспонира Директива 2006/123, компетентните органи нямат право да определят конкретен срок на разрешително, което могат да издадат за неопределен срок, освен ако броят на наличните разрешителни е ограничен от наложителни причини, свързани с обществения интерес, или ограничаването на срока на разрешителното може да бъде оправдан с наложителна причина, свързана с обществения интерес.

2. Вътрешни водни пътища

7. Съгласно член 2.4.5, параграф 1 от издадената от Raad van de gemeente Amsterdam (Градски съвет на Амстердам) Verordening op het binnenwater 2010 (Наредба за корабоплаването по вътрешните водни пътища) без или в отклонение на издаденото от Съвета на кмета и общинските съветници разрешително е забранен превозът на стоки или пътници по вътрешни водни пътища с използван с търговска цел плавателен съд. Съгласно член 2.4.5, параграф 5 от същата наредба Съветът на кмета и общинските съветници може да откаже издаването на разрешително, позовавайки се на ограниченията на броя на плавателните съдове за превоз на хора. Съгласно член 2.3.1, параграф 2 от наредбата издаването на разрешително за котвената стоянка на плавателния съд може да бъде отказано, ако това е в интерес на общото благо, на обществения ред, на сигурността, на околната среда и на безпроблемното и безопасното преминаване на плавателните средства.

8. Съгласно член 2.1, параграф 1 от Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (Наредба на град Амстердам за превоза на пътници по вътрешни водни пътища) — в редакцията, приложима към момента на постановяване на решението в главното производство — разрешителните се издават в рамките на периодични кампании. Съгласно параграф 3 от този член заявленията, които не са подадени по време на текущата периодична кампания, се отхвърлят по причини, свързани с политиката за управление на капацитета. Съгласно параграф 4 от същия член, в отклонение от предвиденото в параграф 1, Съветът на кмета и общинските съветници може да издаде разрешително и извън периода на съответната периодична кампания, ако се организира конкретна инициатива с цел опазване на околната среда или е представена иновативна транспортна концепция.

3. Проституция

9. Съгласно член 3.27, алинея 1 от Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (Обща местна наредба за град Амстердам от 2008 г.) се забранява извършването на дейност, свързана с проституция, без разрешението на кмета. Съгласно член 3.30, алинея 2, буква b) кметът може да откаже да издаде разрешително за такава дейност, ако според него е налице достатъчна вероятност операторът или управителят да не спазват посочените в член 3.32 задължения.

10. Съгласно член 3.32, алинея 1 операторът и управителят на дейност, свързана с проституция, са длъжни да гарантират, че при извършването на тази дейност: a) срещу проституиращите лица не се извършват престъпления по смисъла на член 273f от Wetboek van Strafrecht (Наказателен кодекс); b) се наемат само проституиращи лица, които притежават валидно разрешение за пребиваване или за които операторът притежава разрешение по смисъла на член 3 от Wet arbeid vreemdelingen (Закон за наемане на работа на чужденците), и c) няма опасност клиентите да станат жертва на грабеж, кражба, измама или други подобни престъпления. Съгласно член 3.32, алинея 3 операторът на дейност, свързана с витрини за проституция, е длъжен да гарантира, че наетите от него проституиращи лица не представляват съществено неудобство за жителите на квартала, не нарушават разпоредбите на член 2.12, алинея 4 и не накърняват обществения ред.

11. Наказателното преследване на престъпления, свързани с трафик на хора, за които се предвижда наказание лишаване от свобода до осем години или пета категория глоба, е уредено подробно в член 273f от Наказателния кодекс.

II – **Факти**

A – Дело Trijber (C-340/14)

12. Г-н Trijber притежава плавателен съд, представляващ открит рибарски кораб с мотор, захранван с електричество, с който може да се превозват малки групи от максимум 34 души. Той подава заявление да му бъде издадено разрешително за упражняване на стопанска дейност по превоз на пътници по водни пътища с този кораб. Той желае да го използва за превоз на пътници срещу заплащане на турове по вода с екскурзовод из Амстердам, например във връзка с организирани съвместни излети на работещите в дадено предприятие или при отбелязването на празнични поводи.

13. С акт от 22 ноември 2011 г. Съветът на кмета и общинските съветници отказва издаването на разрешително за упражняване на стопанска дейност. Този отказ се основава на следваната от него политика, предвидена в член 2.1 от Наредбата на град Амстердам за превоза на пътници по вътрешни водни пътища, поради това че г-н Trijber не е подал заявлението в рамките на текущата периодична кампания и защото според Съвета на кмета и общинските съветници корабът му не представлява специална инициатива и транспортната му концепция не е иновативна.

14. Съветът потвърждава този отказ с решение от 27 април 2012 г.

15. С решение от 7 декември 2012 г. Amsterdam Rechtbank (Районен съд, Амстердам) отхвърля като неоснователна подадената от г-н Trijber жалба по съдебен ред срещу посоченото решение на административния орган.

16. Впоследствие г-н Trijber подава в въззивна жалба срещу това съдебно решение пред Raad van State, в която твърди, че следваната от Съвета на кмета и общинските съветници политика не е съобразена с разпоредбите на Директива 2006/123.

Б – Дело Harmsen (C-341/14)

17. Г-н Harmsen е собственик на витрини за проституция в Амстердам. Той подава заявление да му бъде издадено разрешително от кмета за откриване на още две витрини за проституция. В съответния работен план, приложен към заявлението, той посочва, че няма да отдава под наем помещения на проституиращи лица, с които не може да общува на английски, нидерландски или друг разбираем от него език.

18. С решение от 28 юли 2011 г. кметът отказва издаването на разрешителни за упражняване на посочената дейност. Той се основава на данни от девет доклада със заключенията на длъжностни лица, изпълняващи надзорни функции в град Амстердам, и от два констативни доклада на полицейските органи. Всички тези данни се отнасят до дейността на съществуващите витрини за проституция на г-н Harmsen. Въз основа на тях кметът стига до извода, че противно на посоченото в работния план, г-н Harmsen отдава почасово помещения под наем на проституиращи лица от Унгария и България, които по време на предварителното събеседване не са могли да общуват на английски, нидерландски или друг разбираем от г-н Harmsen език.

19. Кметът твърди, че видно от горепосочените доклади, г-н Harmsen не е упражнявал дейността, свързана с витрини за проституция, така че да се възпрепятстват злоупотреби. Поради това кметът не бил сигурен, че г-н Harmsen ще гарантира в достатъчна степен, че проституиращите лица, които ще бъдат наети в двете планирани витрини за проституция, няма да станат жертви на престъпление. Ето защо кметът счита, че е налице достатъчна вероятност г-н Harmsen да не изпълнява задълженията по член 3.32, алинея 1, буква а) от Общата местна наредба за град Амстердам от 2008 г.

20. След обжалване, с решение от 23 декември 2011 г. кметът потвърждава отказа за издаване на заявените разрешителни.

21. Г-н Harmsen подава въззивна жалба пред Rechtbank Amsterdam, който я отхвърля като неоснователна с решение от 11 юли 2012 г.

22. Г-н Harmsen обжалва това съдебно решение пред запитващата юрисдикция.

III – **Преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

23. С определения от 9 юли 2014 г., получени в секретариата на Съда на 14 юли 2014 г., Raad van State решава да спре производството по двете дела и да отправи преюдициални запитвания до Съда.

А – Дело Trijber (C-340/14)

„1) Следва ли да се приеме, че превозът на пътници с открита рибарска лодка по вътрешните водни пътища на Амстердам, при който по-специално срещу възнаграждение се предлага извършването на обиколни турове или лодката се отдава под наем за празнични поводи, какъвто е разглежданият случай, представлява услуга, към която се прилагат разпоредбите на Директива [2006/123], като се отчита предвидената в член 2, параграф 2, буква г) от тази директива дерогация за транспортните услуги?

2) При утвърдителен отговор на този въпрос, приложима ли е глава III от Директива 2006/123 към изцяло вътрешни положения или при преценката на въпроса дали е приложима тази глава, следва да се вземе предвид практиката на Съда по приложимостта на разпоредбите на Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги към изцяло вътрешни положения?

3) Ако на втория въпрос се отговори в смисъл, че при преценката дали е приложима глава III от Директива 2006/123, следва да се вземе предвид практиката на Съда по приложимостта на разпоредбите на Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги към изцяло вътрешни положения:

   а) трябва ли националните съдилища да прилагат разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 в случай като настоящия, в който доставчикът на услугите не е нито установен извън границите на съответната държава членка, нито предоставя трансгранични услуги, но въпреки това се позовава на тези разпоредби?

   б) за отговора на този въпрос от значение ли е обстоятелството, че се предвижда услугите да се предоставят основно на лица с местоживеене в Нидерландия?

   в) за отговора на този въпрос следва ли да се установи дали предприятия, установени в други държави членки, действително проявяват интерес или действително ще проявят интерес да предоставят същите или подобни услуги?

4) От разпоредбата на член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2006/123 следва ли, че когато броят на разрешителните е ограничен поради наложителни причини, свързани с обществения интерес, след като се вземе предвид и целта на тази директива — да се осигури свободен достъп до пазара на услуги — трябва да бъде ограничен също така и срокът на валидност на разрешителните, или това решение е предоставено на преценката на компетентните органи на съответната държава членка?“.

Б – Дело Harmsen (C-341/14)

„1) Приложима ли е глава III от Директива [2006/123] към изцяло вътрешни положения или при преценката на въпроса дали е приложима тази глава, следва да се вземе предвид практиката на Съда по приложимостта на разпоредбите от Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги към изцяло вътрешни положения?

2) Ако на първия въпрос се отговори в смисъл, че при преценката дали е приложима глава III от Директива 2006/123, следва да се вземе предвид практиката на Съда по приложимостта на разпоредбите от Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги към изцяло вътрешни положения:

   а) трябва ли националните съдилища да прилагат разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 в случай като настоящия, в който доставчикът на услугите не е нито установен извън границите на съответната държава членка, нито предоставя трансгранични услуги, но въпреки това се позовава на тези разпоредби?

   б) за отговора на този въпрос от значение ли е обстоятелството, че съдържателят на съответния обект предоставя услуги на самонаети проституиращи лица от други държави членки, различни от Нидерландия?

в) за отговора на този въпрос следва ли да се установи дали предприятия, установени в други държави членки, действително проявяват интерес или действително ще проявят интерес да открият витрини за проституция в Амстердам?

3) В случай че доставчикът на услугите може да се позовава на разпоредбите от глава III от Директива 2006/123, член 10, параграф 2, буква в) от тази директива допуска ли да се предвиди изискване като разглежданото в конкретния спор, което позволява на собственика на витрини за проституция да отдава почасово помещения под наем само на такива проституиращи лица, които могат да общуват със съдържателя на съответния обект на разбираем от него език?“.

24. С определение от 16 септември 2014 г. председателят на Съда съединява двете дела.

25. Писмени становища представят жалбоподателите в главните производства, нидерландското правителство и Комисията.

IV – **Анализ**

А – Първи преюдициален въпрос по дело C-340/14: Приложимост ratione materiae на Директива 2006/123 — понятието „транспорт“

26. Първият преюдициален въпрос по дело C-340/14 се отнася до приложимостта ratione materiae на Директива 2006/123. Същината на въпроса е дали дейност като превоз на пътници с открита рибарска лодка по вътрешните водни пътища на Амстердам, при който по-специално срещу възнаграждение се предлага извършването на обиколни турове или лодката се отдава под наем за празнични поводи, представлява „услуга в областта на транспорта“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123[3]. Ако това е така, дейността излиза извън приложното поле на Директивата и попада в обхвата на транспортната политика по Договора за функционирането на ЕС[4].

27. Причината, поради която услугите в областта на транспорта са предмет на отделни разпоредби в Договора за функционирането на ЕС е това, че традиционно този вид услуги се уреждат по-подробно[5]. Липсата на директен ефект на ДФЕС и разпоредбите на вторичното право, що се отнася до услугите в областта на транспорта[6], е правна последица от член 58, параграф 1 от ДФЕС и член 2, параграф 1, буква г) от Директива 2006/123. Това е важна правна последица, тъй като води до лишаване на икономическите оператори от правото да се позоват на член 56 и сл. от ДФЕС и разпоредбите на Директива 2006/123 пред националните си съдилища. Така прилагането на принципите на свободното предоставяне на услуги съгласно ДФЕС трябва да се осъществява посредством изпълнението на общата транспортна политика[7]. Това обаче не изключва (пряко) прилагане на разпоредбите на Договора относно установяването[8].

3 — Тази разпоредба на Директивата съответства на член 58, параграф 1 ДФЕС, намиращ се в главата от Договора, посветена на услугите. Вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:351, т. 17).

4 — Част III, дял VI ДФЕС, по-рано и към момента на приемане на Директивата част III, дял V ДЕО.

5 — Вж. *Müller-Graff*, P.-C. — In: *Streinz*, R. (ed.), EUV/AEUV, Beck, 2. ed., München, 2012, Artikel 58 AEUV, point 1.

6 — Вж. решение Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220, т. 62 и 63).

7 — Вж. решение Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, т. 7).

8 — Съдът изрично е постановил, че разпоредбите на ДФЕС в областта на свободата на установяване „са пряко приложими към транспорта“, вж. решение Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, т. 33).

28. Предвид изложеното част III, дял VI от Договора за функционирането на ЕС представлява по-скоро набор от специфични правила (leges speciales) в допълнение към общите правила относно свободното предоставяне на услуги[9], отколкото класическо изключение от тях. Що се отнася до връзката между свободното предоставяне на услуги като цяло и свободното предоставяне на транспортни услуги, споделям мнението на генералния адвокат Wahl, че „би било проблематично да се стига дотам, да се възприема дял VI ДФЕС — дори когато се има предвид член 58, параграф 1 ДФЕС — като „изключение“ от правилата за свободното движение, което следователно трябва да се тълкува ограничително“[10].

29. Нито Съдът, нито законодателят на Съюза дават цялостно и всеобхватно определение на понятието „транспорт“.

1. Превоз на хора или стоки от точка А до точка Б

30. Съгласно постоянната практика на Съда значението и обхвата на дадено понятие следва да се определи в съответствие с обичайното му значение в говоримия език, като се отчитат контекстът, в който то се използва, и целите, преследвани от правната уредба, от която е част[11].

31. Понятието „транспорт“ е с латински произход и буквално означава „прекарвам/пренасям оттатък/от другата страна“[12]. В същия дух в правната доктрина се подчертава, че определящ критерий е пренасянето на лица (или стоки) от място А до място Б[13]. Освен това съгласно съображение 21 от Директивата транспортните услуги, включително градски транспорт, таксита и линейки, а също така и пристанищните услуги, следва да бъдат изключени от нейния обхват. Всички примери, посочени в правото на Съюза, съдържат като общ елемент превоза на хора или стоки от точка А до точка Б.

32. Само с оглед на тези елементи дейността на г-н Trijber не би представлявала услуга в областта на транспорта, тъй като началната и крайната точка на пътуванията с плавателния съд често съвпадат.

33. Все пак критерият за превоз от точка А до точка Б може би не следва да се прилага твърде стриктно. По предходни дела Съдът е постановил, че круиз, който започва и завършва с едни и същи пътници, в едно и също пристанище на държавата членка, в която е извършен, попада в обхвата на понятието „морски каботаж“ по смисъла на Регламент (ЕИО) № 3577/92[14]. Това означава, че подобна услуга безспорно попада в обхвата на транспортната политика на Съюза.

34. От гореизложеното стигам до извода, че превозът на хора или стоки от точка А до точка Б може да бъде само насока по въпроса дали е налице услуга в областта на транспорта.

9 — Вж. също *Weiss*, F. et *Kaupa*, C. European Union Internal Market Law. Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 242.

10 — Заключение на генералния адвокат Wahl по дело Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:351, т. 22). Вж. също заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, бележка под линия 10), който насочва вниманието към практиката на Съда, в която се подчертава необходимостта транспортната политика на Съюза да се тълкува с оглед на член 56 ДФЕС. Това е още една причина да не считам за убедителен довода на Комисията, че член 2, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 трябва да се тълкува ограничително.

11 — Вж. по-специално решение Deckmyn и Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, т. 19 и цитираната съдебна практика).

12 — Думата „транспорт“ се състои от латинските думи „trans“ и „portare“.

13 — Вж. например *Schäfer*, R. — In: Streinz, R. (ed.), op. cit., Artikel 90 AEUV, point 12.

14 — Регламент на Съвета от 7 декември 1992 година относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж) (ОВ L 364, стр. 7 ; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 83). Вж. решение Alpina River Cruises и Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, т. 29).

2. Основна цел на дейността

35. В съображение 33 от Директивата се посочва, че услугите, обхванати от нея, са услуги като например даване на коли под наем, туристически агенции и услуги за потребители като тези в сферата на туризма, включително туристически гидове.

36. Съгласно незадължителното, но все пак пояснително [15] „Ръководство за прилагане на Директивата за услугите“ [16] изключението в член 2, параграф 2, буква г) от тази директива „не обхваща услуги, които не са транспортни услуги по същността си, като обучение на водачи на превозни средства, услуги по преместване, услуги по наемане на автомобили, погребални услуги или въздушни фотографски услуги“ [17]. То не обхваща и „търговски дейности в пристанища или летища, като магазини и ресторанти [18]“.

37. Вероятно изглежда, че всички цитирани по-горе примери са произволни. Според мен обаче има един елемент, който може да се изведе от всеки от тях: когато основната цел на дейността е не физическият превоз на хора или стоки, а нещо различно, например развлечение или отдаване под наем, не става въпрос за услуги в областта на транспорта.

38. Основната цел на обучението на водачи на превозни средства например е обучаваното лице да се научи да шофира, а не да се превози. Целта на въздушните фотографски услуги, както подсказва и наименованието, е фотографиране. Съществения елемент на услугите по наемане на автомобили е именно наемането. Главната цел на тур с екскурзовод е запознаването с информация за дадено място или район, а не превозът.

39. Същият критерий следва да се приложи и в настоящия случай: дали основната цел на предлаганите от г-н Trijber услуги е да се извърши превоз по каналите на Амстердам, или по-скоро да се организира събитие с развлекателна цел на отдаден под наем плавателен съд? С оглед на предоставената от запитващата юрисдикция информация считам, че е налице вторият случай.

3. Разграничение с положението по дело Neukirchinger

40. Накрая, изкушаващо е въз основа на дело Neukirchinger [19] да се направи изводът, че настоящият случай попада в обхвата на услугите в областта на транспорта, както посочва нидерландското правителство. По това дело Съдът е постановил, че понятието за въздушен транспорт по смисъла на настоящият член 100, параграф 2 ДФЕС [20] трябва да се разбира като обхващащо и транспорта, представляващ търговски въздушен транспорт на пътници с балон с топъл въздух [21]. Би могло да се направи сравнение между тур с балон с топъл въздух, осъществяван най-вероятно с развлекателна цел, и тур с плавателен съд като този на г-н H Trijber.

15 — Вж. заключенията на генералния адвокат Cruz Villalón по дела Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, т. 22) и Rina Services и Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, т. 39).

16 — Това ръководство вече е посочвано в подкрепа на доводите на Съда в решение Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, т. 37 и 45).

17 — Вж. Ръководство за прилагане на Директивата за услугите, Служба за публикации на Европейския съюз, 2007 г., стр. 11 в редакцията му на български език, достъпно на http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_bg.pdf.

18 — Пак там.

19 — Решение Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27).

20 — Предишен член 80, параграф 2 ДЕО.

21 — Решение Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, т. 20).

41. Все пак бих посъветвал Съда да подходи с внимание към подобна логика, колкото и изкушаваща да е тя. В настоящия случай не са налице две особености, които присъстват в случая по дело Neukirchinger, поради което двата случая следва да се разграничат. Първо, Конвенцията за международното гражданско въздухоплаване, подписана в Чикаго на 7 декември 1944 г.[22], се прилага и по отношение на балони с топъл въздух. Второ, тогавашният законодател на Общността е приел редица мерки по отношение на търговския въздушен превоз на пътници с балон с топъл въздух на основание настоящия член 100, параграф 2 ДФЕС[23]. С други думи, в решение Neukirchinger и международното право, и общностният законодател разглеждат превоза с балон с топъл въздух като транспорт. В настоящия случай това не е така.

42. Има и друга причина, от по-общ характер, която ме кара да мисля, че настоящият случай следва да се разграничи от случая по дело Neukirchinger. В случая на полет с балон с топъл въздух пътниците търсят именно преживяването, свързано с полета. Струва ми се, че в случай като този на г-н Trijber — пътуване с открита рибарска лодка из градските канали — пътуването като преживяване остава на заден план спрямо основната развлекателна цел.

43. Ето защо бих предложил на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос по дело C-340/14 в смисъл, че дейност като разглежданата в главното производство, която се състои в извършване на превоз на пътници с открита рибарска лодка по вътрешните водни пътища на Амстердам, при който по-специално срещу възнаграждение се предлага извършването на обиколни турове или лодката се отдава под наем за празнични поводи, не представлява „услуга в областта на транспорта“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123.

Б – Втори и трети преюдициален въпрос по дело C-340/14 и първи и втори преюдициален въпрос по дело C-341/14: Приложимост ratione loci на глава III от Директива 2006/123 — изцяло вътрешни положения

44. Същината на втори и трети преюдициален въпрос по дело C-340/14 и на първи и втори преюдициален въпрос по дело C-341/14, които следва да се разгледат заедно, е дали глава III от Директива 2006/123, озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“, се прилага към положения, в които не е налице трансграничен елемент. Запитващата юрисдикция иска да разбере дали може да прилага разпоредбите на глава III от Директивата към разглежданите случаи.

45. Като се позовава на глава III от Директива 2006/123, запитващата юрисдикция приема, че за настоящите дела се прилагат по-скоро правилата относно установяването, отколкото тези относно услугите. Аз също намирам това за правилната отправна точка: съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите относно услугите се разграничават от тези, свързани с установяването, най-вече по трайния и продължителен характер на разглежданата дейност в сравнение с дейност с временен характер[24]. В подкрепа на това становище е и съображение 77 от Директивата[25].

22 — United Nations Treaty Series, том 15, стр. 295, достъпна на: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

23 — Решение Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, т. 23).

24 — Вж. решение Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 25 и сл.). За разграничението между свободното предоставяне на услуги и правото на установяване вж. също заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, т. 15—18).

25 — Съгласно посоченото съображение ключовият елемент е дали операторът е установен в държавата членка, където предоставя услуги. Ако операторът е установен в държавата членка, където предоставя услуги, случаят попада в обхвата на приложението на свободата на установяване. Ако, напротив, операторът не е установен в държавата членка, където предоставя услуги, неговата дейност се обхваща от свободата на движение на услуги. Съдът систематично поддържа, че временният характер на дейността следва да се определя не само в светлината на продължителността на услугата, но също така и с оглед нейната редовност, периодичност или последователност. Фактът, че дадена дейност е временна, не означава че доставчикът не може да се снабди с някакъв вид инфраструктура в държавата членка, където предлага услугата, като офис, зали или кабинети за консултации, доколкото такава инфраструктура е необходима за целите на предоставянето на въпросната услуга.

46. В двата разглеждани случая г-н Trijber и г-н Harmsen поддържат, че упражняваните от тях дейности имат траен и продължителен характер. Следователно е уместно те да се разгледат с оглед на свободата на установяване.

47. Считам, че Съдът не трябва да отговаря на въпроса въз основа на обичайната си практика относно приложното поле на правото на Съюза или допустимостта в контекста на изцяло вътрешните положения [26], тъй като тази практика изхожда от предпоставката, че разпоредбите на Договора относно четирите свободи уреждат единствено трансгранични положения. Следователно отговор въз основа на тази практика би бил отрицателен, в смисъл, че глава III от Директивата *не* се прилага към изцяло вътрешни положения — без да се обсъждат поставените въпроси.

48. Не считам също, че Съдът следва да „отговори“ на въпросите, като прикани националната юрисдикция да открие евентуалните трансгранични елементи и в двете дела [27], тъй като и този подход не би довел до отговор на въпросите, както са поставени от запитващата юрисдикция.

49. Съдът следва да отговори на въпросите, както те са поставени, а именно приложима ли е глава III от Директива 2006/123 към изцяло вътрешни положения. Бих искал да подчертая пред Съда, че въпросите заслужават отговор, и то поради две основни причини. На първо място, съгласно постоянната съдебна практика преюдициалните въпроси се ползват с презумпция за релевантност, т.е. следва да получат отговор, освен ако не се докаже например, че са хипотетични [28]. На второ място, считам, че е налице интерес Съдът да внесе яснота по случая, тъй като Директива 2006/123 е сравнително нова и въпросът се обсъжда активно.

50. Срещу тезата за приложимост на глава III към изцяло вътрешни положения може да се изтъкне доводът, че акт от вторичното право не може да надхвърли обхвата на разпоредбите на Договора в смисъл, че ако Договорът се прилага (единствено) за трансгранични положения, това следва да важи и за акта на вторичното право [29]. Възможно е и да се направи опит за разграничаване на понятията „координиране“ [30], „сближаване“ [31] и „хармонизиране“ [32].

51. Не намирам подобни съображения за убедителни и застъпвам по-скоро противното становище, според което глава III от Директивата се прилага и към изцяло вътрешни положения.

52. На първо място, разграничаването на понятията „координиране“, „сближаване“ и „хармонизиране“ ми се струва излишно. Моето виждане е, че те са взаимозаменяеми. В контекста на изложеното следва да се вземе предвид, че понятието „хармонизиране“ е използвано един-единствен път [33] в Договора от Рим, преди постепенно да се възприеме в текста на целия Договор за функционирането на ЕС.

26 — Обобщаване, класифициране и анализ на тази практика се съдържат в заключението на генералния адвокат Wahl по съединени дела Venturini (C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:529, т. 26—53).

27 — Наистина откриването на подобен трансграничен елемент не е особено трудно. В случая по дело C-340/14 поначало и туристи от други държави членки използват лодки като тази на г-н Trijber, а що се отнася до дело C-341/14, получателите на предлаганите от г-н Harmsen услуги, т.е. проституиращите лица, произхождат от държави членки на ЕС, различни от Нидерландия.

28 — Вж. в този смисъл например решение Cipolla и др. (C-94/04 и C-202/04, EU:C:2006:758, т. 25).

29 — Вж. *Müller-Graff*, P.-C. — In: *Streinz*, R. (ed.), op. cit., Artikel 49 AEUV, point 20.

30 — Това е понятието, използвано в член 53 ДФЕС, който заедно с член 62 ДФЕС е правното основание на Директива 2006/123. Бих искал да изтъкна, че според мен значението на използваното тук понятие „координиране“ няма нищо общо с това, което му се придава понастоящем в членове 2 ДФЕС, 5 ДФЕС и 6 ДФЕС след влизането в сила на Договора от Лисабон.

31 — Терминология, използвана например в членове 114 ДФЕС и 115 ДФЕС.

32 — Терминология, използвана понастоящем в целия Договор.

33 — Член 117, параграф 2 ДЕО, настоящ член 151 ДФЕС: „хармонизиране на социалните системи“.

53. На второ място, безспорен факт е, че по принцип хармонизирането в областта на вътрешния пазар може да обхваща положения, които не попадат в обхвата на гарантираните от Договора основни свободи. В миналото Съдът не е намирал пречка изрично да постановява решения в този смисъл [34]. Това се поддържа и от правната доктрина, където се твърди, че хармонизирането на стандарти по отношение на стоки и услуги с цел свободното им движение е приложимо в целия ЕС, без да се прави разлика между стоките и услугите, предназначени за износ, и тези за вътрешния пазар [35].

54. На трето място, в ръководството на Комисията са дадени допълнителни разяснения в смисъл, че главата относно установяването обхваща както ситуацията, при която доставчик на услуги цели да се установи в друга държава членка, така и ситуацията, при която доставчик цели да се установи в своята собствена държава членка [36].

55. На четвърто място, буквалното и системно тълкуване на разпоредбите на Директивата са в подкрепа на моя подход. Член 2, параграф 1 от Директивата, озаглавен „Обхват“, посочва, че тя се прилага „за услуги, предоставяни от доставчици, установени в [*дадена*] [37] държава членка“. Не се споменава никаква трансгранична дейност. По същия начин трансгранична дейност не се споменава и в разпоредбите на глава III от Директива 2006/123, и по-специално член 9, параграф 1 от тази глава, за разлика от глава IV от същата директива, и по-специално член 16, параграф 1 от нея [38].

56. На пето място, законодателната процедура по приемане на Директивата може да внесе яснота. В Европейския парламент са внесени няколко предложения за изменение с цел да се измени формулировката на член 2, параграф 1 от Директива 2006/123, така че действието на тази разпоредба да се ограничи до трансгранични положения: две от предложенията са на парламентарната комисия по вътрешен пазар и защита на потребителите (IMCO) [39] и едно — на комисията по правни въпроси [40]. Нито едно от предложените изменения не е прието, което показва, че глава III от Директива 2006/123 трябва да се прилага и за вътрешни положения [41].

34 — Вж. например решение Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, т. 13), в което Съдът постановява, че Директива 86/653/ЕИО от 18 декември 1986 година на Съвета относно координирането на правото на държавите членки, свързано с дейността на самостоятелно заетите търговски представители (ОВ L 382, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 176) „има за цел да се хармонизират законовите разпоредби на държавите членки, регулиращи правоотношенията между страните по търговски договори, независимо от наличието на трансгранични елементи. Следователно обхватът ѝ надхвърля основните свободи, установени в Договора за ЕО“.

35 — Вж. *Davies*, G. The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration. — 32 European Law Review, 2007, p. 232—245, p. 242. Вж. също *Kluth*, W. — In: *Calliess*, C. et *Ruffert*, M. (ed.), EUV/AEUV, Beck, 4. ed., München, 2011, Artikel 59 AEUV, point 24.

36 — Вж. Ръководството за прилагане на Директивата за услугите, цит. съч., стр. 26 от текста на български език.

37 — Курсивът е мой.

38 — Член 16 е озаглавен „Свобода да се предоставят услуги“. Съгласно член 16, параграф 1, първо изречение държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, *различна от тази, в която са установени*.

39 — Вж. предложения за изменения 476 и 477, внесени съответно от Joachim Wuermeling и Klaus-Heiner Lehne, членове на Европейския парламент (ЕП), възпроизведени в проектодоклад (PE 355.744v04-00) на Evelyne Gebhardt, член на ЕП, докладчик, документ PE 360.091v02-00 от 24 юни 2005 г., на стр. 25 и 26, достъпен на: http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005 %29360091_EN.pdf.

40 — Вж. предложение за изменение 11 в становището на комисията по правни въпроси на вниманието на комисията по вътрешен пазар и защита на потребителите относно предложението за директива на Европейския Парламент и на Съвета относно услугите на вътрешния пазар, документ 2004/0001(COD) от 1 юли 2005 г., на стр. 11, достъпен на http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583 + 03+DOC+PDF+V0// EN&language=EN.

41 — *Barnard*, C. Unravelling the services directive. — 45 Common Market Law Review, 2008, p. 323—396; на стр. 351 авторката изглежда съгласна с подобна логика, макар на стр. 352, след последователно изброяване на доводите срещу приложимостта на някои части от Директивата към вътрешни положения, да прави извода, че „следва да изчакаме решение на Съда на ЕС по този ключов въпрос“.

57. Поради това предлагам Съдът да отговори на втория и третия преюдициален въпрос по дело C-340/14 и на първия и втория преюдициален въпрос по дело C-341/14 в смисъл, че разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 се прилагат към положения като тези в главните производства, т.е. превоз на пътници с открита рибарска лодка по вътрешните водни пътища на Амстердам, при който по-специално срещу възнаграждение се предлага извършването на обиколни турове или лодката се отдава под наем за празнични поводи, и почасово отдаване на помещения под наем на проституиращи лица при упражняване на дейност, свързана с витрини за проституция, независимо дали всички фактически данни по делото са свързани с територията само на една държава членка.

B – Четвърти преюдициален въпрос по дело C-340/14 и трети преюдициален въпрос по дело C-341/14: Обосноваване на ограниченията?

58. Четвъртият преюдициален въпрос по дело C-340/14 и третият преюдициален въпрос по дело C-341/14 се отнасят до евентуално обосноваване на ограниченията на свободата на установяване съответно на г-н Trijber и на г-н Harmsen.

4. 1. Дело C-340/14: тълкуване на член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2006/123

59. Съгласно член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2006/123 разрешение, предоставено на доставчик, е за неограничен период, освен в случаи, когато броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес. Запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали съответният компетентен орган на държава членка има свобода на преценка по отношение на приложимостта на посочения член.

60. Отговорът е „не“.

61. Съгласно член 4, точка 6 от Директива 2006/123 „разрешителен режим“ означава всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение, или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга.

62. Безспорно местните подзаконови разпоредби на град Амстердам представляват такъв режим. От това ipso facto следва ограничаване на свободата на установяване на г-н Trijber.

63. Същевременно подобен режим трябва да съответства на изискванията, установени в член 9 и сл. от Директивата. По-специално подобен режим може да се използва само ако той е недискриминационен, оправдан от наложителни причини, свързани с обществения интерес, и пропорционален на целта на този обществен интерес.

64. Във връзка с това са необходими изложените по-долу уточнения.

65. На първо място, националният съд трябва да установи дали е предоставен *достатъчен брой* разрешения. Ако например броят е твърде малък, очевидно не е налице хипотезата на пропорционална мярка.

66. На второ място, след като националният съд установи, че разрешителния режим по принцип е оправдан, трябва да се ограничи *времетраенето* на разрешението. От правилото на член 11, параграф 1 следва, че разрешението не може да бъде дадено за ограничен период. Съществуват обаче изключения от това правило, като например установеното в буква б), съгласно което броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес. Логично е в подобни случаи разрешение да се предостави само за ограничен период.

67. Не считам, че държавите членки разполагат със свобода на преценка при прилагането на тази разпоредба.

68. Иначе казано, въз основа на моето тълкуване на член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2006/123 приемам, че доколкото *броят* на наличните разрешения е ограничен от наложителни причини, свързани с обществения интерес, предоставените разрешения трябва да са за ограничен *период*. Всяко друго тълкуване би било в противоречие с целта на член 11, която, както правилно твърди Комисията в становището си, е да осигури достъп на доставчиците на услуги до съответния пазар.

69. Накрая, бих искал да привлека вниманието на Съда към обстоятелството, че до същия резултат би довело прилагането на член 12, параграфи 1 и 2: когато броят на наличните разрешителни е ограничен поради недостиг на наличните материални ресурси, разрешенията, предоставени в контекста на безпристрастни и прозрачни процедури по подбор, трябва да се предоставят за подходящо ограничен период.

70. Поради изложените съображения Съдът следва да отговори на този въпрос, че член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че след като държава членка счита, че броят на наличните разрешения трябва да се ограничи по наложителна причина, свързана с обществения интерес, всяко отделно разрешение трябва да е ограничено във времето.

5. 2. Дело C-341/14: тълкуване на член 10, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123

71. Както правилно сочи запитващата юрисдикция, разглежданите мерки безспорно представляват ограничение на свободата на установяване. Припомням, че тези мерки са уредени в член 9 и сл. от Директива 2006/123.

72. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 10, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123 допуска мярка като разглежданата в главното производство, която позволява на собственик на витрини за проституция да отдава почасово помещения под наем само на такива проституиращи лица, които могат да общуват със съдържателя на съответния обект на разбираем от него език.

73. Съгласно член 10, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 въпросните мерки не трябва да са дискриминационни. Ако те съдържат пряка или непряка дискриминация на основание гражданството, те не могат да са част от разрешителния режим и по никакъв начин не могат да бъдат обосновани [42]. В такъв случай следователно не е необходимо да се посочват наложителни причини, свързани с обществения интерес, и да се прави проверка за пропорционалност. Струва ми се, че разглежданите в настоящия случай мерки не представляват дискриминация срещу г-н Harmsen [43]. Все пак запитващата юрисдикция трябва да установи дали разглежданият разрешителен режим е дискриминационен по отношение на г-н Harmsen.

74. Нещо повече, режимът трябва да е оправдан от наложителни причини, свързани с обществения интерес (член 10, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123).

42 — Вж. член 14, точка 1 от Директива 2006/123, според който държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от дискриминационни изисквания, пряко или непряко основани на гражданство. Вж. също решение Rina Services и Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, т. 35).

43 — Положението може да е различно от гледна точка на проституиращите лица в качеството им на доставчици на услуги. Ако се предположи, че лицата в Амстердам, които отдават помещения на проституиращи лица, *обичайно* са нидерландци, които *обичайно* говорят (поне) нидерландски и английски език, проституиращо лице от Унгария или България, което не говори нито един от тези езици, е дискриминирано в сравнение с лице, което ги говори и което *обичайно* е с нидерландско гражданство.

75. В тази връзка запитващата юрисдикция поставя на преден план интереса, свързан с предотвратяване на престъпленията по член 273f от Наказателния кодекс, т.е. престъпления, свързани с трафик на хора. Целта е да се защитят проституиращите лица, да се предотврати рискът те да станат жертва на трафик или малолетни лица да проституират.

76. Според мен с такива мотиви град Амстердам може да обоснове ограничаването на свободата на установяване чрез разрешителен режим. Следователно те може да бъдат наложителна причина, свързана с обществения интерес.

77. Разглежданата област може да се определи като чувствителна по отношение на основните права. Политиката на борба с трафика на хора и защита на жертвите на този трафик се следва както на международно равнище, така и на равнището на ЕС. Нидерландия е подписала и ратифицирала Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора [44] и приетия от Организацията на обединените нации Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност [45] и е правно обвързана с Директива 2011/36/ЕО [46]. Всички тези актове имат за цел борба с трафика на хора и съдържат задължения на (съответните) държави членки [47]. Нещо повече, по отношение на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е постановил, че трафикът на хора по смисъла на член 3, буква а) от Протокола от Палермо и член 4, буква а) от Конвенцията на Съвета на Европа попада в обхвата на член 4 от ЕКПЧ [48]. Освен това според ЕСПЧ от член 4 от ЕКПЧ произтича позитивното задължение на държавите да приемат и приложат наказателни разпоредби, санкциониращи посочените в този член практики [49], както и ефективно да защитават жертвите на деянията, забранени с него [50]. Член 4 съдържа и процесуално задължение за разследване в случаите, в които е налице обосновано подозрение за нарушение на правата на лицата по този член [51].

78. Измененията на член 273f от Наказателния кодекс в последните години имат за цел основно да го приведат в съответствие с Конвенцията на Съвета на Европа и да транспонират Директива 2011/36. В борбата си срещу трафика на хора Нидерландия обръща особено внимание на мерките на общинско равнище. Този подход е препоръчан от съответния наблюдаващ орган на Съвета на Европа [52].

79. Съгласно член 10, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123 режимът трябва да е и пропорционален на посочената цел, свързана с обществения интерес [53].

44 — Тази конвенция е подписана във Варшава на 16 май 2005 г. Влиза в сила на 1 февруари 2008 г. по принцип след ратификация от десет държави. В Нидерландия тя е ратифицирана на 22 април 2010 г., а влиза в сила на 1 август 2010 г. Текстът на конвенцията е достъпен на: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Конвенцията урежда и междуправителствена система за наблюдение, която да надзирава изпълнението на съдържащите се в нея задължения.

45 — Известен още като „Протоколът от Палермо“. Достъпен на: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, стр. 1). В съображение 9 на тази директива е отразено съществуването на Конвенцията на Съвета на Европа и Протокола от Палермо, като се подчертава, че „[с] оглед избягване на дублирането на усилия следва да се насърчава координацията между международните организации, компетентни да предприемат действия за борба с трафика на хора“.

47 — Освен това съгласно член 5, параграф 3 от Хартата трафикът на хора е забранен.

48 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Ранцев с/у Кипър и Русия от 7 януари 2010 г., № 25965/04, § 282. Член 4 от ЕКПЧ намира функционален еквивалент в член 5, параграфи 1 и 2 от Хартата.

49 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Siliadin с/у Франция от 26 юли 2005 г., № 73316/01, § 89.

50 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело C.N. и V. с/у Франция от 11 октомври 2011 г., № 67724/09, § 69.

51 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело C.N. с/у Обединено кралство от 13 ноември 2012 г., № 4239/08, § 69.

52 — Вж. доклада относно изпълнението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от страна на Нидерландия, първи кръг на оценка, приет от експертната група за борба с трафика на хора на 21 март 2014 г. и публикуван от секретариата на конвенцията на 18 юни 2014 г., GRETA(2014)10, точка 59, достъпен на: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Понятието „пропорционалност“ е определено по-подробно в член 15, параграф 3, буква в) от Директива 2006/123.

80. Преди да разгледам пропорционалността на мярката в настоящия случай, ще припомня постоянната практика на Съда. В крайна сметка националният съд, който единствено е компетентен да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува приложимото национално законодателство, трябва да определи дали подобна правна уредба е пропорционална на целта от обществен интерес [54]. Съдът все пак е компетентен да даде указания, изведени от предоставената в контекста на производството информация [55]. В конкретния контекст на неравното третиране по отношение на достъпа до медицински и парамедицински университетски специалности [56], на „запазването на еднородния характер на системата на висшето и университетското образование“ [57], на изискването за пребиваване за целите на получаване на помощ за наемане на работа [58] и условията за възстановяване на разходите за медицински грижи в друга държава членка [59] Съдът е постановил, че съображенията, на които може да се позове една държава членка, трябва да се придружават от анализ на пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава мярка, както и от конкретни доказателства в подкрепа на доводите ѝ.

81. За да отговаря на изискването за пропорционалност, мярката трябва да е, на първо място, уместна или, в съответствие с текста на Директивата [60], подходяща за постигане на преследваната цел. Не подлагам на съмнение действителната ангажираност на град Амстердам за предотвратяване на престъпни прояви в областта на трафика на хора, отразена в мярката в настоящия случай. При разглеждане на пригодността на мярката обаче запитващата юрисдикция трябва да провери задълбочено до каква степен град Амстердам обосновава подобни разпоредби, като не е необходимо да доказва, че всяко отделно престъпление е разкрито посредством мярката, понеже това би разширило прекомерно изискванията за пригодност.

82. На второ място, мярката не трябва да надхвърля необходимото за постигане на целта. При наличие на избор между няколко мерки за постигане на една и съща цел, избраната мярка трябва да е най-малко ограничителната за свободата на установяване, гарантирана от Директивата.

83. Следователно въпросът е дали поставеното от град Амстердам езиково изискване [61] е необходимо за постигане на преследваната цел. Търсенето на опора в предходната практика на Съда по отношение на този деликатен въпрос е доста трудна задача.

84. Вярно е, че в редица случаи Съдът е бил призован да реши дали националните езикови изисквания са в съответствие с четирите свободи или, в по-скорошни случаи, с разпоредбите на Договора относно гражданството на Съюза [62]. По тези дела обаче въпросът се разглежда от по-различен ъгъл, тъй като езиковото изискване се простира само до езиците на засегнатите държави членки [63].

54 — Вж. mutatis mutandis относно обосноваването на ограниченията, в контекста на разпоредбите на Договора, на четирите свободи и гражданството решения Bressol и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, т. 15) и Schönheit и Becker (C-4/02 и C-5/02, EU:C:2003:583, т. 82).

55 — Вж. решение Bressol и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 65).

56 — Пак там, т. 74. Разглежда се изискването за пребиваване.

57 — Вж. решение Комисия/Австрия (C-147/03, EU:C:2005:427, т. 63).

58 — Вж. решение Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, т. 49).

59 — Вж. решение Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, т. 45).

60 — Вж. член 15, параграф 3, буква в) от Директива 2006/123.

61 — Може да се говори за езиково изискване, тъй като град Амстердам поставя ангажиментите, поети от г-н Harmsen в работния му план (да не отдава под наем помещения на проституиращи лица, с които не може да общува на английски, нидерландски или друг разбираем от него език), като условие за издаване на разрешение.

62 — Вж. решение Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, т. 18 и сл.).

63 — Вж. например решения Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, т. 20) и Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, т. 59).

85. Преследваният наложителен интерес е бил или насърчаването на употребата на самия език [64], или интерес, тясно свързан с естеството на преследваната дейност, като например социалната закрила на служители или улесняването на свързания с нея административен контрол [65]. Целта на държавите членки във всички случаи е била защитата и насърчаването на съответния официален език или официални езици [66]. В настоящия случай това не е така. Езиковото изискване е наложено, за да може г-н Harmsen да изпълни публичноправните си задължения по отношение на Кралство Нидерландия, а не за да могат проституиращите лица да извършват дейността си.

86. Нещо повече, настоящият случай не е от „особена важност“ за „защитата на езиковите права и привилегии на лицата“ [67].

87. Проституиращите лица, които са жертва на трафик на хора, се намират в изолирано и уязвимо положение. Ето защо в техен интерес и в интерес на тези, които се борят с трафика на хора, е те да могат да общуват. Възможността комуникацията да се осъществява на един и същи език очевидно е изключително улеснение.

88. С оглед на изложеното разбирам основанията на град Амстердам да наложи такова изискване с цел да се гарантира, че между съдържателите на публични домове и проституиращите лица има ефективно общуване. Това изискване обаче не трябва да се простира до задължение и двете страни да владеят един и същи език. От значение е способността на г-н Harmsen да осъществява *ефективна устна комуникация* с проституиращите лица, а не задължителното владеене на съответните езици от тяхна страна.

89. По мое мнение са възможни различни хипотези, особено ако за осъществяването на ефективна комуникация е необходима намесата на трето лице. В настоящия случай запитващата юрисдикция трябва да провери много внимателно дали не е нужно да се гарантира някаква близост между това лице и проституиращото лице. Разликата би била съществена, ако например „преводачът“ е познат, близък или ползващ се от доверието на проституиращото лице, а не просто лице, избрано от г-н Harmsen.

90. Въз основа на предоставените насоки запитващата юрисдикция трябва да направи фактическа преценка дали е налице ефективна устна комуникация между г-н Harmsen и всяко от проституиращите лица.

91. Следователно на този въпрос трябва да се отговори, че член 10, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123 не допуска мярка като разглежданата в главното производство по дело C-341/14, която позволява на собственик на витрини за проституция да отдава почасово помещения под наем само на такива проституиращи лица, които могат да общуват със съдържателя на съответния обект на разбираем от него език, освен ако запитващата юрисдикция установи, че подобно изискване е необходимо, за да се осъществява ефективна устна комуникация между съдържателя и проституиращото лице.

64 — Вж. решение Las (C-202/11, EU:C:2013:239, т. 27).

65 — Вж. решение Комисия/Германия (C-490/04, EU:C:2007:430, т. 70 и 71).

66 — Вж. решения Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, т. 19), Runevič-Vardyn и Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, т. 85) и Las (C-202/11, EU:C:2013:239, т. 25).

67 — Формулировката е възприета от Съда например в решения Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, т. 11) и Bickel и Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, т. 13).

V – **Заключение**

92. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Raad van State (Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Дейност като тази в главното производство по дело C-340/14, която се състои в извършване на превоз на пътници с открита рибарска лодка по вътрешните водни пътища на Амстердам, при който по-специално срещу възнаграждение се предлага извършването на обиколни турове или лодката се отдава под наем за празнични поводи, не представлява „услуга в областта на транспорта“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар.

2) Разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 се прилагат към положения като тези в главните производства, т.е. превоз на пътници с открита рибарска лодка по вътрешните водни пътища на Амстердам, при който по-специално срещу възнаграждение се предлага извършването на обиколни турове или лодката се отдава под наем за празнични поводи (дело C-340/14), и почасово отдаване на помещения под наем на проституиращи лица при упражняване на дейност, свързана с витрини за проституция (дело C-341/14), независимо дали всички фактически данни по делото са свързани с територията само на една държава членка.

3) Член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че след като държава членка счита, че броят на наличните разрешения трябва да се ограничи по наложителна причина, свързана с обществения интерес, всяко отделно разрешение трябва да е ограничено във времето.

4) Член 10, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123 не допуска мярка като разглежданата в главното производство по дело C-341/14, която позволява на собственик на витрини за проституция да отдава почасово помещения под наем само на такива проституиращи лица, които могат да общуват със съдържателя на съответния обект на разбираем от него език, освен ако запитващата юрисдикция установи, че подобно изискване е необходимо, за да се осъществява ефективна устна комуникация между съдържателя и проституиращото лице“.