Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 16. juli 2015[1]

Forenede sager C-340/14 og C-341/14

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (Nederlandene))

»Direktiv 2006/123/EF — artikel 2, stk. 2, litra d) — begrebet tjenesteydelser på transportområdet — anvendelse af kapitel III i direktiv 2006/123 på rent interne situationer — artikel 11, stk. 1, litra b) — tilladelsens varighed«

J. Harmsen (sag C-341/14)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (Nederlandene))

»Direktiv 2006/123/EF — anvendelse af kapitel III i direktiv 2006/123 på rent interne situationer — artikel 10, stk. 2, litra c) — betingelser for udstedelse af tilladelser — indsats imod menneskehandel«

1. De foreliggende to sager, der vedrører retssagerne mellem R.L. Trijber og College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Amsterdams borgmester og kommunalbestyrelse, herefter »kommunalbestyrelsen«) og J. Harmsen og Burgemeester van Amsterdam (Amsterdams borgmester), rejser en række grundlæggende spørgsmål vedrørende såvel anvendelsesområdet for som de indholdsmæssige krav i kapitlet om etablering i direktiv 2006/123/EF[2].

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

2. Artikel 2 i direktiv 2006/123, der har overskriften »Anvendelsesområde«, har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[…]

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked, EUT L 376, s. 36.

d) tjenesteydelser på transportområdet, herunder havnetjenester, der falder ind under traktatens afsnit V

[…]«

3. I Artikel 4 i direktiv 2006/123 med overskriften »Definitioner« bestemmes:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

5) »etablering«: tjenesteyderens faktiske udøvelse af erhvervsvirksomhed som omhandlet i traktatens artikel 43 i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur, hvorfra aktiviteten med levering af tjenesteydelser rent faktisk udføres

[…]

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, tryghed for borgerne, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger

[…]«

4. Direktivets artikel 10 med overskriften »Betingelser for udstedelse af tilladelse« har følgende ordlyd:

»1. Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

a) ikke-diskriminerende

b) begrundet i et alment tvingende hensyn

c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn

d) klare og entydige

e) objektive

f) offentliggjort på forhånd

g) gennemskuelige og tilgængelige

[…]«

5. Artikel 11 i direktiv 2006/123 med overskriften »Tilladelsens varighed« har følgende ordlyd:

»1. En tilladelse, der udstedes til en tjenesteyder, må ikke være af begrænset varighed, undtagen hvis:

[…]

b) antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn

[…]«

B – *Nederlandsk ret*

1. Tjenesteydelser

6. I henhold til artikel 33, stk. 1, litra b) og c), i Dienstenwet (den nederlandske lov om tjenesteydelser), der delvist gennemfører direktiv 2006/123, må en tilladelse – der gives af det kompetente organ, og som den kan give i en ubegrænset periode – ikke være af begrænset varighed, medmindre antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn, eller den begrænsede varighed kan begrundes i et tvingende alment hensyn.

2. Indre vandveje

7. Ifølge artikel 2.4.5, stk. 1, i den af Raad van de gemente Amsterdam (Amsterdam kommunes byråd) udstedte Verordening op het binnenwater 2010 (bekendtgørelse om de indre vandveje af 2010) er det uden, eller hvis det sker i strid med, en kommunal bevilling forbudt at transportere varer eller passagerer ved brug af et erhvervsmæssigt fartøj. I henhold til samme bekendtgørelses artikel 2.4.5, stk. 5, kan kommunalbestyrelsen, ud fra en række grunde til at begrænse antallet af passagerfartøjer, afslå en ansøgning om bevilling. I henhold til bekendtgørelsens artikel 2.3.1, stk. 2, kan der gives afslag på en liggeplads af hensyn til almenvellet, orden, sikkerhed, miljøet og sikker og uhindret passage.

8. I henhold til artikel 2.1, stk. 1, i Amsterdams reglement om passagerbefordring til vands (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), i den affattelse af denne bestemmelse, som var gældende på tidspunktet for den anfægtede afgørelse i hovedsagen, sker meddelelse af bevillinger på grundlag af periodiske indkaldelser af ansøgninger. I henhold til reglementets artikel 2.1, stk. 3, skal ansøgninger, der indgives mellem de periodiske indkaldelser, afslås under henvisning til en volumenpolitik. I henhold til reglementets artikel 2.1, stk. 4, kan kommunalbestyrelsen som en undtagelse fra stk. 1 mellem de periodiske indkaldelser udstede en bevilling til et særligt initiativ med et miljøvenligt formål eller til et innovativt transportkoncept.

3. Prostitution

9. I henhold til artikel 3.27, stk. 1, i Amsterdam kommunes almindelige lokalbekendtgørelse af 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam) er det forbudt at drive en bordelvirksomhed uden bevilling fra borgmesteren. I henhold til artikel 3.30, stk. 2, litra b), kan borgmesteren afslå en ansøgning om bevilling, såfremt det efter borgmesterens opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang er godtgjort, at driftsherren eller lederen vil efterleve forpligtelserne i artikel 3.32.

10. I henhold til artikel 3.32, stk. 1, skal driftsherren og lederen af en bordelvirksomhed drage omsorg for, at der i bordelvirksomheden: a) med hensyn til prostituerede ikke finder strafbare handlinger sted som omhandlet i artikel 273f i straffelovbogen (Wetboek van Strafrecht), b) udelukkende arbejder prostituerede, der er i besiddelse af en lovlig opholdstilladelse, eller for hvilke driftsherren har en

tilladelse som omhandlet i artikel 3 i lov om beskæftigelse af udlændinge (Wet arbeid vreemdelingen) og c) ikke begås strafbare handlinger med kunderne som offer, såsom røveri, tyveri, bedrageri eller lignende strafbare handlinger. I henhold til artikel 3.32, stk. 3, skal den, der driver et vinduesbordel, også føre tilsyn med, at de prostituerede, der er beskæftiget i hans bordelvirksomhed, ikke er til alvorlig gene for omgivelserne, ikke tilsidesætter artikel 2.12, stk. 4, og ikke forstyrrer den offentlige orden.

11. Straffelovbogens artikel 273f indeholder detaljeret regulering af lovovertrædelser i form af menneskehandel, der straffes med fængsel i højst otte år eller bøde i femte kategori.

II – **Faktiske omstændigheder**

A – *Sag C-340/14, Trijber*

12. R.L. Trijber ejer en åben båd, der er drevet af en 100% elektromotor og egnet til befordring af små grupper på højst 34 personer. For denne båd har R.L. Trijber ansøgt om bevilling til at drive passagerbefordring ad vandveje. Han ønsker mod betaling og efter passagernes ønske at foretage rundture på Amsterdams vandveje med denne båd, eksempelvis som firmaudflugt eller i anledning af selskabsarrangementer.

13. Kommunalbestyrelsen afslog ved afgørelse af 22. november 2011 at give ham en driftsbevilling. Dette afslag støttede kommunalbestyrelsen på den politik, den fulgte i henhold til reglementets artikel 2.1, idet R.L. Trijber havde indgivet sin ansøgning mellem de periodiske indkaldelser, og idet R.L. Trijbers båd ifølge kommunalbestyrelsen ikke var udtryk for et særligt initiativ eller et innovativt transportkoncept.

14. Kommunalbestyrelsen fastholdt afslaget ved afgørelse af 27. april 2012

15. Ved afgørelse af 7. december 2012 frifandt Amsterdam Rechtbank kommunalbestyrelsen.

16. Efterfølgende appellerede R.L. Trijber denne afgørelse til Raad van State, idet han gjorde gældende, at kommunalbestyrelsens politik er i strid med i direktiv 2006/123.

B – *Sag C-341/14, Harmsen*

17. J. Harmsen driver et vinduesbordel i Amsterdam. Han ansøgte borgmesteren om bevilling til to andre vinduesbordeller. I den tilhørende driftsplan, som blev indsendt i forbindelse med denne ansøgning, oplyste han, at han ikke ville udleje værelser til prostituerede, som han ikke kunne kommunikere med på engelsk, nederlandsk eller et andet sprog, som J. Harmsen behersker.

18. Borgmesteren afslog ved afgørelse af 28. juli 2011 at udstede driftsbevillingerne. Afslaget støttede borgmesteren på oplysninger, der var optaget i ni rapporter fra kommunens ordensvagter samt beskrevet i to politirapporter. Disse oplysninger vedrørte alle J. Harmsens eksisterende vinduesbordeller. Således havde J. Harmsen ifølge borgmesteren i strid med den af ham indsendte driftsplan udlejet værelser på timebasis til prostituerede fra Ungarn og Bulgarien, som under en indledende ansættelsessamtale ikke kunne kommunikere med J. Harmsen på engelsk, nederlandsk eller et andet sprog, som J. Harmsen behersker.

19. Ifølge borgmesteren følger det af de nævnte rapporter, at Harmsens vinduesbordel ikke drives på en sådan måde, at misbrug undgås. Derfor havde borgmesteren ikke tillid til, at J. Harmsen kunne give sådanne garantier for driften af de planlagte to vinduesbordeller, at der ikke ville blive begået strafbare handlinger for så vidt angår de prostituerede, der skulle arbejde dér. Borgmesteren anførte, at det hermed ikke i tilstrækkeligt omfang er godtgjort, at J. Harmsen vil efterleve forpligtelserne i artikel 3.32, stk. 1, litra a), i Amsterdam kommunes almindelige lokalbekendtgørelse af 2008.

20. Efter påklage fastholdt borgmesteren ved en afgørelse af 23. december 2011 afslaget på de ansøgte driftsbevillinger.

21. J. Harmsen anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Rechtbank Amsterdam, der ved afgørelse af 11. juli 2012 ikke gav J. Harmsen medhold.

22. J. Harmsen har iværksat appel af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

III – **De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen**

23. Ved afgørelser af 9. juli 2014, indgået til Domstolens Justitskontor den 14. juli 2014, besluttede Raad van State at udsætte begge sager og forelægge Domstolen følgende spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse.

A – *Sag C-340/14, Trijber*

»1) Er passagerbefordring med en åben [båd] på Amsterdams indre vandveje, især med henblik på mod betaling at tilbyde rundture eller udlejning til selskabsarrangementer, således som det er tilfældet i denne sag, en tjenesteydelse, som er omfattet af [direktiv 2006/123], når henses til undtagelsen for tjenesteydelser på transportområdet i [direktivets artikel 2, stk. 2, litra d)]?

2)

Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:Finder kapitel III i [direktiv 2006/123] anvendelse på rent interne situationer, eller finder Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i rent interne situationer anvendelse?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares således, at Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i en rent intern situation finder anvendelse ved afgørelsen af, om kapitel III i [direktiv 2006/123] finder anvendelse:

   a) Skal de nationale retter anvende bestemmelserne i kapitel III i [direktiv 2006/123] i en situation som den foreliggende, i hvilken tjenesteyderen hverken har etableret sig grænseoverskridende eller tilbyder grænseoverskridende tjenester, men ikke desto mindre påberåber sig disse bestemmelser?

   b) Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, at det må forventes, at tjenesterne først og fremmest vil blive ydet til indbyggere i Nederlandene?

   c) Er det for besvarelsen af dette spørgsmål nødvendigt at fastslå, om virksomheder, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, har vist eller kan vise faktisk interesse i at yde de samme eller tilsvarende tjenester?

4) Følger det af artikel 11, stk. 1, litra b), i [direktiv 2006/123], at såfremt antallet af tilladelser er begrænset af tvingende almene hensyn, kan varigheden af tilladelserne også begrænses, henset til [direktivets] målsætning[…] om at skabe fri adgang til markedet for tjenesteydelser i [direktivet], eller er dette overladt til medlemsstatens kompetente myndighed at afgøre?«

B – *Sag C-341/14, Harmsen*

»1) Finder kapitel III i [direktiv 2006/123] anvendelse på rent interne situationer, eller finder Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i rent interne situationer anvendelse ved afgørelsen af, om dette kapitel finder anvendelse?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares således, at Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i en rent intern situation finder anvendelse ved afgørelsen af, om kapitel III i [direktiv 2006/123] finder anvendelse:

   a) Skal de nationale retter anvende bestemmelserne i kapitel III i [direktiv 2006/123] i en situation som den foreliggende, i hvilken tjenesteyderen hverken har etableret sig grænseoverskridende eller tilbyder grænseoverskridende tjenester, men ikke desto mindre påberåber sig disse bestemmelser?

   b) Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, at driftsherren først og fremmest leverer tjenester til prostituerede fra andre medlemsstater end Nederlandene, der arbejder som selvstændigt erhvervsdrivende?

   c) Er det for besvarelsen af dette spørgsmål nødvendigt at fastslå, om virksomheder, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, har vist eller kan vise faktisk interesse i at etablere et vindues[bordel] i Amsterdam?

3) For så vidt tjenesteyderen kan påberåbe sig bestemmelserne i kapitel III i [direktiv 2006/123], er dette direktivs artikel 10, stk. 2, litra c), da til hinder for en forskrift som omhandlet i denne sag, hvorefter driftsherren for et vindues[bordel] kun må foretage timeudlejning af værelser til prostituerede, som kan gøre sig forståelig for driftsherren på et sprog, som denne forstår?«

24. Ved afgørelse af 16. september 2014 har Domstolens præsident besluttet at forene de to sager.

25. Sagsøgerne i hovedsagen, den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV – **Bedømmelse**

A – *Det første spørgsmål i sag C-340/14: anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 – begrebet transport*

26. Det første spørgsmål i sag C-340/14 omhandler det materielle anvendelsesområde for direktiv 2006/123. Spørgsmålet omhandler, hvorvidt passagerbefordring i åben båd på de indre vandveje i Amsterdam med det hovedformål mod betaling at foretage rundture eller udlejning til selskabsarrangementer er en »tjenesteydelse på transportområdet« som omhandlet i artikel 2, stk. 2,

litra d), i direktiv 2006/123[3]. Såfremt dette er tilfældet, henhører denne virksomhed ikke under anvendelsesområdet for direktivet, men under anvendelsesområdet for EUF-traktatens transportpolitik[4].

27. Grunden til, at tjenesteydelser på transportområdet er underlagt en separat bestemmelse i EUF-traktaten, er, at sådanne tjenesteydelser traditionelt er underlagt en mere omfattende regulering[5]. De retlige konsekvenser af artikel 58, stk. 1, TEUF og artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 er, at bestemmelser i traktaten eller i den afledte ret om tjenesteydelser på transportområdet ikke har direkte virkning[6]. Dette er en vidtrækkende retlig konsekvens, da den fratager erhvervsdrivende retten til at påberåbe sig artikel 56 TEUF ff. og bestemmelserne i direktiv 2006/123 for de nationale domstole. Anvendelsen af principperne om fri udveksling af tjenesteydelser skal derfor nås i henhold til EUF-traktaten ved indførelsen af en fælles transportpolitik[7]. Dette udelukker imidlertid ikke en (direkte) anvendelse af traktatens bestemmelser om etableringsretten[8].

28. På denne baggrund er afsnit VI i EUF-traktatens tredje kapitel lex specialis i forhold til de generelle regler om fri udveksling af tjenesteydelser snarere end en klassisk undtagelse til de generelle regler om fri udveksling af tjenesteydelser[9]. For så vidt angår forholdet mellem den frie udveksling af tjenesteydelser generelt og den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er jeg derfor enig med generaladvokat Wahl, der mener, at »det ville være problematisk at gå så vidt som til at fortolke EUF-traktatens afsnit VI – selv på baggrund af artikel 58, stk. 1, TEUF – som en »undtagelse« fra reglerne om den frie bevægelighed, som følgelig skal fortolkes snævert«[10].

29. Hverken Domstolen eller EU-lovgiver synes at have formuleret en generel, altomfattende definition af udtrykket »transport«.

1. Befordring af personer eller varer fra A til B

30. I henhold til Domstolens faste praksis bør fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af dette udtryk ske efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den kontekst, hvori det anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del af[11].

31. Udtrykket »transport« stammer fra latin og betyder bogstaveligt »at bringe/bære over/forbi/på den anden side«[12]. Tilsvarende fremhæver retslitteraturen, at et afgørende kriterium er at bringe personer (eller varer) fra punkt A til punkt B[13]. Endvidere bør transporttjenester, herunder bytransport, hyrevogns- og ambulancekørsel, og havnetjenester i henhold til 21. betragtning til direktivet udelukkes fra direktivets anvendelsesområde Alle de eksempler, der nævnes i EU-retten, har til fælles, at der er tale om befordring af personer eller varer fra punkt A til punkt B.

3 — Denne bestemmelse er direktivets modstykke til artikel 58, stk. 1, TEUF i traktatens kapitel om tjenesteydelser. Jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 17).

4 — Tredje kapitel, afsnit VI, TEUF, tidligere og på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet, tredje kapitel, afsnit V, EF.

5 — Jf. P.-C. Müller-Graff i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV*, Beck, 2. udgave, München, 2012, artikel 58 AEUV, punkt 1.

6 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220, præmis 62 og 63).

7 — Jf. dom Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, præmis 7).

8 — Domstolen har udtrykkeligt fastslået, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsretten er »direkte anvendelige på transport«, jf. dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 33).

9 — Jf. også F. Weiss og C. Kaupa, *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, s. 242.

10 — Generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 22). Jf. også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, fodnote 10), der fremhæver Domstolens praksis, som fremhæver, at Unionens transportpolitik skal fortolkes i lyset af artikel 56 TEUF. Af denne grund mener jeg ikke, at Kommissionens argument om, at artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 skal fortolkes snævert, er overbevisende.

11 — Jf. alene dom Deckmyn og Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Begrebet »transport« er sammensat af de latinske begreber »trans« og »portare«.

13 — Jf. eksempelvis R. Schäfer i R. Streinz (red.), artikel 90 AEUV, punkt 12.

32. Såfremt man udelukkende tager disse elementer i betragtning, er R.L. Trijbers virksomhed ikke en tjenesteydelse på transportområdet, idet udgangs- og slutpunktet for bådturen ofte vil være det samme.

33. Imidlertid skal kriteriet om at befordre passagerer fra punkt A til punkt B måske ikke anvendes for strengt. Domstolen har tidligere fastslået, at et krydstogt, der begynder og afsluttes med de samme passagerer i den samme havn i den medlemsstat, hvor det gennemføres, er omfattet af begrebet »cabotagesejlads« som omhandlet i forordning (EØF) nr. 3577/92[14]. Dette betyder, at sådan en tjenesteydelse utvivlsomt er omfattet af Unionens transportpolitik.

34. Jeg udleder derfor af det ovenstående, at befordring af personer eller varer fra punkt A til punkt B kun er et fingerpeg om, hvorvidt der er tale om en tjenesteydelse på transportområdet.

2. Hovedformålet med aktiviteten

35. Ifølge 33. betragtning til direktivet vedrører de tjenesteydelser, der er omfattet af direktivet, bl.a. biludlejning, rejsebureauer og forbrugertjenester som eksempelvis turisttjenester, herunder guidede turistture.

36. I henhold til Kommissionens ikke-bindende, men ikke desto mindre informative[15] »Håndbog i Gennemførelsen af Tjenesteydelsesdirektivet«[16], omfatter bestemmelsen i direktivets artikel 2, stk. 2, litra d), »ikke tjenesteydelser, som ikke er transporttjenester som sådan, nemlig køreskoler, bortskaffelsesvirksomhed, biludlejning, begravelsesvirksomhed og luftfotovirksomhed«[17]. Den omfatter heller ikke »kommercielle aktiviteter i havne og lufthavne som butikker og restauranter«[18].

37. Alle de nævnte eksempler synes at være tilfældige. Der er imidlertid én ting, der efter min opfattelse kan udledes under alle omstændigheder: Såfremt hovedformålet med aktiviteten ikke er fysisk befordring af varer eller personer, men andre forhold, såsom underholdning eller udlejning, kan man ikke tale om tjenesteydelser på transportområdet.

38. Eksempelvis er hovedformålet med køreskoletjenester for modtageren at lære at køre frem for at blive transporteret. Formålet med luftfototjenester er, som navnet antyder, fotografering. Det væsentligste element af biludlejningstjenester er udlejning. Det primære formål med en guided tur er at lære noget om et bestemt sted eller område og ikke at blive transporteret.

39. Samme målestok bør anvendes på den foreliggende sag: Er hovedformålet med R.L. Trijbers tjenester at blive transporteret gennem Amsterdams kanaler, eller er det snarere at blive underholdt på en båd, som er lejet? På baggrund af oplysningerne fra den forelæggende ret forekommer sidstnævnte mig at være tilfældet.

14 — Rådets forordning af 7.12.1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads), EFT 1992 L 364, s. 7. Jf. dom Alpina River Cruises og Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, præmis 29).

15 — Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, punkt 22) og Rina Services og Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 39).

16 — Der er allerede blevet henvist til håndbogen af Domstolen i dom Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 37 og 45).

17 — Jf. Håndbog i Gennemførelsen af Tjenesteydelsesdirektivet, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2007, s. 11 i den danske version (tilgængelig på http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_da.pdf).

18 — Ibidem.

3. Afgrænsning i forhold til Neukirchinger-dommen

40. Endelig kan det være fristende at udlede af Neukirchinger-dommen [19], at der i den foreliggende sag er tale om tjenesteydelser på transportområdet som foreslået af den nederlandske regering. I denne sag fastslog Domstolen, at begrebet luftbefordring som omhandlet i den nuværende artikel 100, stk. 2, TEUF [20] skal fortolkes således, at det omfatter transport i form af erhvervsmæssig luftbefordring af personer i en varmluftsballon [21]. Man kan fristes til at sammenligne en tur i en varmluftsballon, der velsagtens foretages af rekreative formål, med en tur på en båd som R.L. Trijbers.

41. Selv om det kan være fristende, vil jeg imidlertid foreslå Domstolen at være forsigtig med at drage sådanne konklusioner. Den foreliggende sag adskiller sig fra Neukirchinger-dommen, idet sagen havde to særlige forhold, der ikke er til stede i den foreliggende sag. For det første finder konventionen angående international civil luftfart, undertegnet i Chicago den 7. december 1944 [22], også anvendelse på varmluftsballoner. For det andet havde den daværende fællesskabslovgiver allerede vedtaget adskillige foranstaltninger i henhold til den nuværende artikel 100, stk. 2, TEUF for så vidt angår erhvervsmæssig luftbefordring af personer i en varmluftsballon [23]. Med andre ord anså både folkeretten og fællesskabslovgiver i Neukirchinger-dommen befordring i en varmluftsballon for transport. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

42. Der er en anden, mere generel betragtning, der får mig til at mene, at den foreliggende sag adskiller sig fra Neukirchinger-dommen. For så vidt angår ballonfarter i en varmluftsballon er det lige nøjagtig ballonfartoplevelsen, som passageren ønsker. For så vidt angår sejlads gennem kanalerne med en åben båd, således som det er tilfældet med R.L. Trijber, forekommer sejladsoplevelsen at stå langt mere i baggrunden i forhold til det generelle underholdningsformål.

43. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det første spørgsmål i sag C-340/14 således, at en aktivitet som den i hovedsagen omhandlede, der består af passagertransport med en åben båd på Amsterdams indre vandveje med det hovedformål mod betaling at tilbyde rundture og udlejning til selskabsarrangementer, ikke er en »tjenesteydelse på transportområdet« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123.

B – *Det andet og det tredje spørgsmål i sag C-340/14 og det første og det andet spørgsmål i sag C-341/14: anvendelsen af kapitel III i direktiv 2006/123 ratione loci – rent interne situationer*

44. Det andet og det tredje spørgsmål i sag C-340/14 og det første og det andet spørgsmål i sag C-341/14, der alle skal behandles samlet, handler om, hvorvidt kapitel III i direktiv 2006/123 med overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere« finder anvendelse på situationer uden et grænseoverskridende element. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt den kan anvende bestemmelserne i direktivets kapitel III på de foreliggende sager.

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

20 — Tidligere artikel 80, stk. 2, EF.

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

22 — United Nations Treaty Series, bind 15, s. 295 (tilgængelig på: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx).

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

45. Med henvisning til kapitel III i direktiv 2006/123 er det den forelæggende rets opfattelse, at de foreliggende sager reguleres af reglerne om etablering frem for reglerne om tjenesteydelser. Det er også min opfattelse, at dette er det korrekte udgangspunkt: Ifølge fast retspraksis adskiller tjenesteydelser sig først og fremmest fra etablering ved, at leveringen af den pågældende ydelse er stabil og vedvarende, i modsætning til aktiviteter, der har en midlertidig karakter [24]. Dette bekræftes også i 77. betragtning til direktivet [25].

46. I begge de omhandlede sager er det både R.L. Trijber og J. Harmsens hensigt, at udførelsen af deres aktiviteter skal være stabile og vedvarende. Det er derfor passende at behandle dem i lyset af reglerne om etableringsret.

47. Efter min opfattelse bør Domstolen ikke besvare spørgsmålet ved at benytte sig af sin almindelige praksis om EU-rettens anvendelsesområde eller dens anvendelighed på rent interne situationer [26], da denne praksis er baseret på en forudsætning om, at traktatens bestemmelser om de fire friheder kun regulerer grænseoverskridende situationer. At besvare spørgsmålet ved at benytte sig af denne praksis ville derfor svare til at besvare spørgsmålet benægtende, idet kapitel III i direktivet *ikke* finder anvendelse i rent interne situationer – uden at der ville blive taget stilling til spørgsmålene.

48. Efter min opfattelse bør Domstolen heller ikke »besvare« spørgsmålene ved at anmode den nationale domstol om at forsøge at identificere eventuelle grænseoverskridende elementer i begge sager [27], da dette også ville svare til ikke at besvare den forelæggende rets spørgsmål, således som de er stillet.

49. I stedet bør Domstolen snarere besvare spørgsmålene, således som de er stillet, navnlig hvorvidt kapitel III i direktiv 2006/123 finder anvendelse på rent interne situationer. Jeg foreslår Domstolen, at spørgsmålene bør besvares af følgende to grunde. For det første følger det af fast retspraksis, at der foreligger en formodning for præjudicielle spørgsmåls relevans, dvs., at medmindre det kan påvises, at de eksempelvis er hypotetiske, skal de besvares [28]. For det andet er direktiv 2006/123 stadig relativt nyt, og idet dette spørgsmål er genstand for en heftig debat, er det derfor min opfattelse, at der er behov for, at Domstolen kaster lys over dette forhold.

24 — Jf. alene dom Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 25 ff.). Om sondringen mellem den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsretten, jf. også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punkt 15 -18).

25 — Ifølge denne betragtning er det udslagsgivende, hvorvidt den erhvervsdrivende er etableret i medlemsstaten, hvor han udfører den pågældende tjenesteydelse, eller ej. Hvis en erhvervsdrivende er etableret i medlemsstaten, hvor han udfører sine tjenesteydelser, bør han være omfattet af anvendelsesområdet for etableringsfriheden. Hvis den erhvervsdrivende derimod ikke er etableret i medlemsstaten, hvor tjenesteydelsen udføres, bør dennes aktiviteter være omfattet af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. I henhold til Domstolens faste praksis bør den midlertidige karakter af den pågældende virksomhed ikke kun vurderes på grundlag af ydelsens varighed, men også på grundlag af dens hyppighed, periodiske karakter eller kontinuitet. Ydelsens midlertidige karakter bør imidlertid ikke udelukke, at tjenesteyderen i den medlemsstat, hvor ydelsen udføres, kan indrette visse faciliteter (herunder et kontor, en praksis eller en konsultation), hvis disse faciliteter er nødvendige for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse.

26 — For en oversigt, kvalifikation og bedømmelse af denne retspraksis henviser jeg til generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Venturini (C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:529, punkt 26-53).

27 — Identifikationen af sådanne grænseoverskridende elementer bør ikke være vanskeligt. For så vidt angår sag C-340/14 vil turister fra andre medlemsstater være tilbøjelige til også at benytte både som R.L. Trijbers, hvorimod modtagerne af Harmsens tjenesteydelser i sag C-341/14, dvs. de pågældende prostituerede, stammer fra andre EU-medlemsstater end Nederlandene.

28 — Jf. i denne retning eksempelvis dom Cipolla m.fl. (C-94/04 og C-202/04, EU:C:2006:758, præmis 25).

50. Mod en anvendelse af direktivets kapitel III på rent interne situationer kan det anføres, at en afledt retsakt ikke kan gå videre end bestemmelserne i traktaten, idet, såfremt sidstnævnte (kun) finder anvendelse i grænseoverskridende situationer, det samme også må gøre sig gældende for førstnævnte [29]. Man kunne også forsøge at fastlægge forskellen mellem »samordning« [30], »indbyrdes tilnærmelse« [31] og »harmonisering« [32].

51. Jeg er ikke overbevist af et sådant ræsonnement, og jeg er mere tilhænger af det modsatte synspunkt, hvorefter direktivets kapitel III også finder anvendelse på rent interne situationer.

52. For det første forekommer det mig at være overflødigt at fastslå en forskel mellem begreberne »samordning«, »indbyrdes tilnærmelse« og »harmonisering«. Som jeg forstår det, anvendes disse begreber uden forskel. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at begrebet »harmonisering« kun blev anvendt i Romtraktaten i ét enkelt tilfælde [33], før det gradvist blev benyttet i hele EUF-traktaten.

53. For det andet er det ubestridt, at harmonisering i det indre marked i princippet kan dække situationer, der ikke er dækket af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder. Domstolen har tidligere anset det for uproblematisk udtrykkeligt at anerkende dette [34]. Dette fremhæves i retslitteraturen, når det fastslås, at harmoniseringen af standarderne for varer og tjenesteydelser, der sigter mod at gennemføre den frie bevægelighed for disse, finder anvendelse i hele Unionen, uden at der sondres mellem eksporterede varer eller tjenesteydelser og varer eller tjenesteydelser solgt på hjemmemarkedet [35].

54. For det tredje præciserer Kommissionens håndbog dette yderligere: Ifølge håndbogen dækker kapitlet om etablering både tilfælde, hvor en tjenesteyder ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, og tilfælde, hvor en tjenesteyder ønsker at etablere sig i sin egen medlemsstat [36].

55. For det fjerde støtter en ordlydsfortolkning og systemisk fortolkning af direktivets bestemmelser min tilgang. Direktivets artikel 2, stk. 1, med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter, at direktivet finder anvendelse »på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i *en* [37] medlemsstat«. Der er ikke nogen henvisning til grænseoverskridende aktivitet. Tilsvarende henviser bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 og navnlig direktivets artikel 9, stk. 1, ikke til grænseoverskridende virksomhed – i modsætning til direktivets kapitel IV og navnlig direktivets artikel 16, stk. 1 [38].

29 — Jf. P.-C. Müller-Graff i R. Streinz (red.), artikel 49 AEUV, punkt 20.

30 — Begrebet anvendes i artikel 53 TEUF, der sammen med artikel 62 TEUF er retsgrundlaget for direktiv 2006/123. Jeg vil fremhæve, at »samordning«, således som det anvendes her, efter min opfattelse intet har at gøre med »samordning«, således som det nu anvendes i artikel 2 TEUF, 5 TEUF og 6 TEUF, efter at Lissabontraktaten er trådt i kraft.

31 — Terminologien anvendes i eksempelvis artikel 114 TEUF og 115 TEUF.

32 — Terminologien anvendes nu i hele traktaten.

33 — Artikel 117, stk. 2, EØF, nu artikel 151 TEUF: »harmonisering af sociale ordninger«.

34 — Jf. eksempelvis dom Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, præmis 13), hvori Domstolen fastslog, at Rådets direktiv 86/653/EØF af 18.12.1986 om samordning af medlemsstaternes lovgivning om selvstændige handelsagenter (EFT L 382, s. 17) »har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om retsforholdet mellem parterne i en handelsagenturkontrakt, uanset om der foreligger noget som helst grænseoverskridende element. Dets anvendelsesområde er derfor mere omfattende end det anvendelsesområde, der gælder for de grundlæggende friheder, der er fastsat i traktaten«.

35 — Jf. G. Davies, »The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration«, 32 *European Law Review*, 2007, s. 232-245, på s. 242. Jf. også W. Kluth i C. Calliess og M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, Beck, 4. udg., München, 2011, artikel 59 AEUV, punkt 24.

36 — Jf. Håndbog i Gennemførelsen af Tjenesteydelsesdirektivet, op.cit., s. 24 i den danske version.

37 — Min fremhævelse.

38 — Artikel 16 har overskriften »Den frie udveksling af tjenesteydelser«. I henhold til første led af artikel 16, stk. 1, skal medlemsstater respektere tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en *anden medlemsstat end den, de er etableret i*.

56. For det femte kan man finde afklaring i den lovgivningsmæssige procedure, der førte til vedtagelsen af direktivet. Her blev der fremsat adskillige forslag om ændringer i Europa-Parlamentet med henblik på at omformulere artikel 2, stk. 1, i direktiv 2006/123, således at bestemmelsen blev begrænset til grænseoverskridende situationer: to forslag fra Europa-Parlamentets Udvalg om Det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) [39] og et fra Europa-Parlamentets Retsudvalg [40]. Ingen af ændringerne blev accepteret, hvilket tyder på, at kapitel III i direktiv 2006/123 også skal finde anvendelse på interne situationer [41].

57. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det andet og det tredje spørgsmål i sag C-340/14 og det første og det andet spørgsmål i sag C-341/14 således, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 finder anvendelse på situationer som de i hovedsagerne omhandlede, dvs. passagerbefordring med en åben båd på Amsterdams indre vandveje med henblik på mod betaling at tilbyde rundture og udlejning til selskabsarrangementer og udlejning af lokaler på timegrundlag til prostituerede i forbindelse med vinduesbordelvirksomhed, uanset om alle omstændighederne er afgrænset til én enkelt medlemsstat.

C – *Det fjerde spørgsmål i sag C-340/14 og det tredje spørgsmål i sag C-341/14: begrundelse for restriktionerne?*

58. Det fjerde spørgsmål i sag C-340/14 og det tredje spørgsmål i sag C-341/14 vedrører eventuelle begrundelser for restriktioner i etableringsretten for henholdsvis R.L. Trijber og J. Harmsen.

1. Sag C-340/14: fortolkning af artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123

59. I henhold til artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 må en tilladelse, der udstedes til en tjenesteyder, ikke være af begrænset varighed, undtagen hvis antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt den kompetente myndighed i en medlemsstat har skønsmæssige beføjelser med hensyn til anvendelsen af denne artikel.

60. Svaret er »nej«.

61. I henhold til artikel 4, nr. 6), i direktiv 2006/123 forstås ved »tilladelsesordning« enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed.

62. De lokale retsforskrifter for Amsterdam udgør utvivlsomt sådan en ordning. Virkningen af dette udgør dermed en restriktion i R.L. Trijbers etableringsret.

63. Imidlertid skal sådan en ordning overholde kravene i direktivets artikel 9 ff. Navnlig kan en sådan ordning ikke benyttes, medmindre den er ikke-diskriminerende, begrundet i et tvingende alment hensyn og afpasset efter dette tvingende almene hensyn.

39 — Jf. ændringsforslag nr. 476 og nr. 477 fremsat af henholdsvis parlamentsmedlemmerne Joachim Wuermeling og Klaus-Heiner Lehne, således som det er gengivet i udkast til betænkning (PE 355.744v04-00) af parlamentsmedlem Evelyne Gebhardt, ordfører, dok. PE 360.091v02-00 af 24.6.2005, på s. 25 og 26 (tilgængelig på http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/572/572699/572699da.pdf).

40 — Jf. ændringsforslag nr. 11 i udtalelse fra Retsudvalget til Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser på det indre marked, dok. 2004/0001(COD) af 1.7.2005, på s. 11 (tilgængelig på http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353 583+03+DOC+PDF+V0//DA&language=DA).

41 — C. Barnard, »Unravelling the services directive«, 45 *Common Market Law Review*, 2008, s. 323-396, synes på s. 351 at tilslutte sig en sådan argumentation, selv om hun efter at have opregnet argumenterne mod, at visse dele af direktivet finder anvendelse på interne situationer, på s. 352 fastslår, at »vi må afvente Domstolens afgørelse af dette afgørende forhold«.

64. Jeg skal i denne henseende fremsætte følgende bemærkninger.

65. For det første skal de nationale domstole fastlægge, hvorvidt et *tilstrækkeligt antal* tilladelser er blevet udstedt. Såfremt eksempelvis antallet er for lavt, er der med sikkerhed ikke tale om en forholdsmæssig foranstaltning.

66. For det andet gælder det, at så snart nationale domstole har fastslagt, at en tilladelsesordning i princippet er begrundet, er det et krav, at tilladelsens *varighed* skal være begrænset. Det fremgår af artikel 11, stk. 1, at en tilladelse som udgangspunkt ikke kan være tidsbegrænset. Der er undtagelser hertil såsom eksempelvis litra b), hvorefter antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn. I et sådant tilfælde kan tilladelser logisk kun udstedes for en begrænset periode.

67. Jeg mener ikke, at der er plads til medlemsstaternes skøn for så angår anvendelsen af denne artikel.

68. Efter min opfattelse følger det med andre ord af artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123, at så snart *antallet* af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende almene hensyn, skal tilladelsen udstedes for en begrænset *periode*. Enhver anden fortolkning ville være i strid med formålet med artikel 11, der, som Kommissionen med rette har fremhævet i sine indlæg, er at sikre tjenesteyderes adgang til det pågældende marked.

69. Endelig skal jeg henlede Domstolens opmærksomhed på den omstændighed, at det samme resultat ville følge af en anvendelse af artikel 12, stk. 1 og 2: Når antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer, skal tilladelser gives for en passende begrænset periode ved at anvende en uvildig og gennemskuelig udvælgelsesprocedure.

70. Det foreslås derfor Domstolen at besvare dette spørgsmål således, at artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at så snart en medlemsstat finder, at antallet af mulige tilladelser skal begrænses af et tvingende alment hensyn, skal enhver individuel tilladelse tidsbegrænses.

2. Sag C-341/14: fortolkning af artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123

71. Som den forelæggende ret også berettiget har fastslået, udgør de omhandlede foranstaltninger utvivlsomt en restriktion i etableringsretten. De omhandlede foranstaltninger er atter underlagt artikel 9 ff. i direktiv 2006/123.

72. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en driftsherre af et vinduesbordel kun må udleje lokaler til prostituerede, der kan gøre sig selv forståelige for driftsherren på et sprog, som han behersker.

73. I henhold til artikel 10, stk. 2, litra a), i direktiv 2006/123 må de omhandlede foranstaltninger ikke være diskriminerende. Såfremt foranstaltningerne er diskriminerende, fordi de direkte eller indirekte er begrundet i nationalitet, kan de ikke være en del af en tilladelsesordning, og de kan under ingen omstændigheder være begrundede[42]. I et sådant tilfælde vil man derfor ikke skulle gå videre til at

42 — Jf. artikel 14, punkt 1, i direktiv 2006/123, hvorefter medlemsstater ikke må gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af diskriminerende krav, som direkte eller indirekte er begrundet i nationalitet. Jf. også dom Rina Services og Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 35).

identificere de tvingende almene hensyn og udføre en proportionalitetstest. Imidlertid forekommer det mig, at de omhandlede foranstaltninger i den foreliggende sag ikke udgør en forskelsbehandling af J. Harmsen [43]. Det er imidlertid den forelæggende ret, som skal tage stilling til, hvorvidt tilladelsesordningen i den foreliggende sag ikke forskelsbehandler J. Harmsen.

74. Endvidere skal ordningen være begrundet i et tvingende alment hensyn [artikel 10, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123].

75. I denne henseende anfører den forelæggende ret hensynet til forebyggelse af de strafbare handlinger i straffelovbogen artikel 273f, dvs. menneskehandel. Formålet er at beskytte prostituerede og forhindre, at der arbejder ofre for menneskehandel eller mindreårige i en bordelvirksomhed.

76. En sådan grund kan efter min opfattelse i princippet påberåbes af Amsterdam kommune til at begrunde en restriktion i etableringsretten ved en tilladelsesordning. Det kan derfor udgøre et tvingende alment hensyn.

77. Det omhandlede område er et område, der er særligt følsomt i forhold til de grundlæggende rettigheder. Målene om bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelsen af dens ofre forfølges på internationalt og EU-plan. Nederlandene har undertegnet og ratificeret Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel [44] og FN's Palermoprotokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplering af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet [45] og er bundet af direktiv 2011/36/EU [46]. Alle disse instrumenter søger at bekæmpe menneskehandel og indeholder forpligtelser for de (respektive) medlemstater [47]. Endvidere fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med hensyn til EMRK, at menneskehandel som omhandlet i Palermoprotokollens artikel 3, litra a), og artikel 4, litra a), i Europarådets konvention er omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 4 [48]. Endvidere følger det ifølge Menneskerettighedsdomstolen af EMRK's artikel 4, at stater har positive forpligtelser til at vedtage strafferetlige bestemmelser, der sanktionerer de forhold, der henvises til i denne artikel, og at fuldbyrde dem [49] og effektivt beskytte ofrene for de handlinger, der forbydes i denne artikel [50]. Endvidere indeholder artiklen en processuel forpligtelse til at foretage efterforskning, såfremt der består en troværdig mistanke om, at en persons rettigheder i henhold til denne artikel er blevet krænket [51].

43 — Set fra de prostitueredes perspektiv som tjenesteydere kan situationen være anderledes. Såfremt man antager, at personer i Amsterdam, der udlejer værelser til prostituerede, *typisk* er nederlandske personer, der *typisk* behersker nederlandsk og engelsk, bliver en prostitueret fra Ungarn eller Bulgarien, der ikke taler nogle af disse sprog, forskelsbehandlet i forhold til en, der taler et af disse sprog, og som *typisk* vil være nederlandsk.

44 — Konventionen blev undertegnet i Warszawa den 16.5.2005. Den trådte i sin helhed i kraft den 1.2.2008 efter ratificeringen af ti stater. Den blev ratificeret af Nederlandene den 22.4.2010 og trådte i kraft i Nederlandene den 1.8.2010. Konventionen er tilgængelig på: http://conventions.coe.int/Traktat/EN/Treaties/Html/197.htm. Konventionen etablerer også et mellemstatsligt kontrolsystem med henblik på at kontrollere gennemførelsen af de indeholdte forpligtelser.

45 — Også kendt under betegnelsen »Palermoprotokollen« (tilgængelig på: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtokolTraffickingInPersons.aspx).

46 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.4.2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA (EUT L 101, s. 1). Dette direktiv anerkender i niende betragtning Europarådets konvention og Palermoprotokollen, idet den fremhæver, at »[k]oordinering mellem internationale organisationer med kompetence til at bekæmpe menneskehandel bør støttes, så dobbeltarbejde undgås«.

47 — For at få et mere fuldstændigt billede fastlår chartrets artikel 5, stk. 3, at menneskehandel er forbudt.

48 — Jf. EMD's dom af 7.1.2010 i sag 25965/04, Rantsev mod Cypern og Rusland, § 282. Det funktionelle modstykke til EMRK's artikel 4 findes i chartrets artikel 5, stk. 1 og 2.

49 — Jf. EMD's dom af 26.7.2005 i sag 73316/01, Siliadin mod Frankrig, § 89.

50 — Jf. EMD's dom af 11.10.2011 i sag 67724/09, C.N. og V. mod Frankrig, § 69.

51 — Jf. EMD's dom af 13.11.2012 i sag 4239/08, C.N. mod Det Forenede Kongerige, § 69.

78. Straffelovbogens artikel 273f er blevet ændret inden for de seneste år, navnlig for at bringe den på linje med Europarådets konvention og gennemføre direktiv 2011/36. I kampen mod menneskehandel har Nederlandene lagt vægt på foranstaltninger på kommunalt niveau. De er blevet rost for en sådan tilgang af Europarådets relevante kontrolorgan [52].

79. I henhold til artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 skal ordningen også være afpasset efter dette tvingende almene hensyn [53].

80. Forud for behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen i den foreliggende sag er forholdsmæssig, vil jeg fremsætte en indledende bemærkning ved at henvise til Domstolens faste praksis. Det tilkommer i sidste ende de nationale domstole, der har enekompetence til at bedømme de faktiske omstændigheder og fortolke den nationale lovgivning, at tage stilling til, hvorvidt national ret er afpasset efter dette tvingende almene hensyn [54]. Imidlertid kan Domstolen vejlede den nationale ret på grundlag af det i hovedsagen oplyste [55]. Domstolen har særligt i forbindelse med spørgsmålet om ulige behandling med hensyn til adgang til medicinske og paramedicinske uddannelser [56], »bevarelsen af sammenhængen i [et] system med højere læreanstalter eller universiteter« [57], et bopælskrav for at være berettiget til et tilskud til ansættelse [58] og betingelserne for godtgørelse af udgifter til et kurophold i en anden medlemsstat [59], fastslået, at de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som konkrete beviser til støtte for dens argumentation.

81. For at overholde kravet om proportionalitet skal foranstaltningen først og fremmest være egnet til eller, som det fremgår af direktivets egen ordlyd [60], sikre opnåelsen af det tilsigtede mål. Jeg har ikke grund til at betvivle, at den omhandlede foranstaltning afspejler Amsterdams kommunes oprigtige hensigt om at forebygge strafbare handlinger i forbindelse med menneskehandel. Imidlertid bør den forelæggende ret, når den undersøger foranstaltningens egnethed, grundigt behandle spørgsmålet om, i hvilket omfang Amsterdams kommune begrunder denne politik, idet det imidlertid er klart, at det ikke er nødvendigt at påvise, at hver enkelt forbrydelse afdækkes ved denne foranstaltning, idet dette ville strække egnethedskravet for vidt.

82. For det andet må foranstaltningen ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet. Såfremt der består et valg mellem forskellige foranstaltninger til at nå det samme mål, skal den for hensynet til etableringsretten mindst indgribende foranstaltning vælges.

83. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt sprogkravet, som Amsterdams kommune stiller [61], er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål. Dette er et følsomt spørgsmål, hvor det er svært at benytte sig af Domstolens tidligere praksis.

52 — Jf. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, første evalueringsrunde, vedtaget af ekspertgruppen vedrørende indsatsen mod menneskehandel den 21.3.2014, offentliggjort af det europæiske konvents sekretariat den 18.6.2014, GRETA(2014)10, punkt 59 (tilgængelig på: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf).

53 — Begrebet »proportionalitet« defineres mere klart i artikel 15, stk. 3, litra c), i direktiv 2006/123.

54 — Jf. mutatis mutandis med hensyn til begrundelse for restriktioner i forbindelse med traktatens bestemmelser om de fire friheder og unionsborgerskab domme Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, præmis 15) og Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 82).

55 — Jf. dom Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 65).

56 — Ibidem, præmis 74, der omhandlede et bopælskrav.

57 — Jf. dom Kommissionen mod Østrig (C-147/03, EU:C:2005:427, præmis 63)

58 — Jf. dom Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, præmis 49).

59 — Jf. dom Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, præmis 45).

60 — Jf. artikel 15, stk. 3, litra c), i direktiv 2006/123.

61 — Man kan tale om et sprogkrav, eftersom Amsterdams kommune gør forpligtelserne, som J. Harmsen påtog sig i sin driftsplan (om ikke at udleje værelser til prostituerede, som han ikke kunne kommunikere forståeligt med på engelsk, nederlandsk eller et andet sprog, som han behersker) til en betingelse for bevillingen.

84. Det er korrekt, at Domstolen ved flere lejligheder er blevet anmodet om at tage stilling til, hvorvidt nationale sprogkrav var i overensstemmelse med de fire friheder eller senest med traktatens bestemmelser om unionsborgerskab [62]. Imidlertid var der en anden vinkel til disse sager, idet sprogkravene kun omfattede den omhandlede medlemsstats sprog [63].

85. Det tilsigtede tvingende hensyn var enten formålet om at fremme eller stimulere anvendelsen af selve sproget [64] eller et hensyn, der er tæt forbundet med aktivitetens art, såsom social beskyttelse af arbejdstagere eller at lette tilknyttede administrative kontrolopgaver [65]. I alle sagerne beskyttede eller fremmede medlemsstaterne ét eller flere af deres officielle sprog [66]. Det er ikke tilfældet her. Sprogkravet gælder ikke med henblik på, at den prostituerede kan udføre sin virksomhed, men er til for, at J. Harmsen kan overholde sine offentligretlige forpligtelser over for Kongeriget Nederlandene.

86. Endvidere har den foreliggende sag ikke »særlig betydning« for »beskyttelsen af den enkeltes rettigheder og muligheder på det sproglige område« [67].

87. Prostituerede, som har været udsat for menneskehandel, befinder sig i en isoleret og sårbar position. Det er derfor i deres egen interesse samt de personers, som bekæmper menneskehandel, interesse, at de er i stand til at kommunikere. Det er klart, at den omstændighed, at man er i stand til at kommunikere på det samme sprog, fremmer kommunikationen betydeligt.

88. Jeg kan derfor godt sætte mig ind i, hvorfor Amsterdams kommune benytter sig af et sådant krav med henblik på at sikre, at der finder effektiv kommunikation sted mellem en bordelejer og en prostitueret. Imidlertid må dette nødvendigvis ikke gå så vidt som til at stille et krav om, at begge parter behersker det samme sprog. Det afgørende er, at der kan finde en *effektiv mundtlig kommunikation* sted mellem J. Harmsen og den prostituerede, og ikke nødvendigvis, at de behersker samme sprog.

89. Der kan efter min opfattelse være andre muligheder, navnlig når det er nødvendigt med en tredje person, for at effektiv kommunikation kan finde sted. Her skal den forelæggende ret nøje undersøge, hvorvidt en grad af nærhed mellem den pågældende og den prostituerede kan sikres. Det kan eksempelvis gøre en forskel, hvis »tolken« er en person, som den prostituerede kender, står nær og stoler på, snarere end en person, der er valgt af J. Harmsen.

90. Denne faktiske bedømmelse af, hvorvidt der finder effektiv mundtlig kommunikation sted mellem J. Harmsen og hver enkelt prostitueret, skal foretages af den forelæggende ret på grundlag af den givne vejledning.

91. Svaret på dette spørgsmål bør derfor være, at artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen i sag C-341/14 omhandlede, hvorefter en driftsherre af en vinduesbordelvirksomhed kun må udleje værelser til prostituerede, der kan gøre sig selv forståelige for driftsherren i et sprog, som han behersker, medmindre det fastslås af den forelæggende ret, at et sådant krav er nødvendigt, for at effektiv mundtlig kommunikation mellem driftsherren og de prostituerede kan finde sted.

62 — Jf. dom Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, præmiss 18 ff.)

63 — Jf. eksempelvis domme Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, præmis 20) og Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, præmis 59).

64 — Jf. dom Las (C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 27).

65 — Jf. dom Kommissionen mod Tyskland (C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 70 og 71).

66 — Jf. domme Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, præmis 19), Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 85) og Las (C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 25).

67 — Denne vending anvendes af Domstolen i eksempelvis domme Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, præmis 11) og Bickel og Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, præmis 13).

V – **Forslag til afgørelse**

92. I lyset af alle de foregående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Raad van State (Nederlandene) som følger:

»1) Passagerbefordring med en åben båd på Amsterdams indre vandveje med henblik på mod betaling at tilbyde rundture eller udlejning til selskabsarrangementer, således som det er tilfældet i hovedsagen i sag C-340/14, er ikke en »tjenesteydelse på transportområdet« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser på det indre marked.

2) Bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 finder anvendelse på situationer som de i hovedsagerne omhandlede, dvs. passagerbefordring med åben båd på Amsterdams indre vandveje med henblik på mod betaling at tilbyde rundture eller udlejning til selskabsarrangementer (sag C-340/14) og udlejning af værelser på timegrundlag til prostituerede i forbindelse med vinduesbordelvirksomhed (sag C-341/14), uanset om alle omstændigheder er afgrænset til én enkelt medlemsstat.

3) Artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 bør fortolkes således, at så snart en medlemsstat finder, at antallet af mulige tilladelser skal begrænses af et tvingende alment hensyn, skal hver individuel tilladelse tidsbegrænses.

4) Artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen i sag C-341/14 omhandlede, hvorefter en driftsherre af en vinduesbordelvirksomhed kun må udleje værelser til prostituerede, der kan gøre sig forståelige for driftsherren på et sprog, som han behersker, medmindre det fastslås af den forelæggende ret, at et sådant krav er nødvendigt for, at effektiv mundtlig kommunikation mellem driftsherre og de prostituerede kan finde sted.«