Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 16. Juli 2015 [1]

Verbundene Rechtssachen C-340/14 und C-341/14

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande])

„Richtlinie 2006/123/EG — Art. 2 Abs. 2 Buchst. d — Begriff der Verkehrsdienstleistungen — Anwendung von Kapitel III der Richtlinie 2006/123 auf rein innerstaatliche Sachverhalte — Art. 11 Abs. 1 Buchst. b — Geltungsdauer der Genehmigung“

J. Harmsen (C-341/14)

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande])

„Richtlinie 2006/123 — Anwendung von Kapitel III der Richtlinie 2006/123 auf rein innerstaatliche Sachverhalte — Art. 10 Abs. 2 Buchst. c — Voraussetzungen für die Erteilung von Genehmigungen — Bekämpfung des Menschenhandels“

1. In den beiden vorliegenden Rechtssachen, die Verfahren zwischen Herrn Trijber und dem College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Kollegium des Bürgermeisters und der Beigeordneten von Amsterdam; im Folgenden: College) sowie Herrn Harmsen und dem Burgemeester van Amsterdam (Bürgermeister von Amsterdam) betreffen, stellen sich eine Reihe grundlegender Fragen zum Anwendungsbereich und den materiellen Voraussetzungen des die Niederlassung betreffenden Kapitels der Richtlinie 2006/123/EG [2].

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

2. Art. 2 („Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2006/123 lautet:

„(1) Diese Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.

(2) Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

…

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36).

d) Verkehrsdienstleistungen einschließlich Hafendienste, die in den Anwendungsbereich von Titel V des Vertrags fallen;

…“

3. In Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) der Richtlinie 2006/123 heißt es:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

…

5. ‚Niederlassung‘ die tatsächliche Ausübung einer von Artikel 43 des Vertrags erfassten wirtschaftlichen Tätigkeit durch den Dienstleistungserbringer auf unbestimmte Zeit und mittels einer festen Infrastruktur, von der aus die Geschäftstätigkeit der Dienstleistungserbringung tatsächlich ausgeübt wird;

…

8. ‚zwingende Gründe des Allgemeininteresses‘ Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich folgender Gründe: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; Sicherheit der Bevölkerung; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik;

…“

4. Art. 10 („Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung“) der Richtlinie lautet:

„(1) Die Genehmigungsregelungen müssen auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.

(2) Die in Absatz 1 genannten Kriterien müssen:

a) nicht diskriminierend sein;

b) durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

c) in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein;

d) klar und unzweideutig sein,

e) objektiv sein;

f) im Voraus bekannt gemacht werden;

g) transparent und zugänglich sein.

…“

5. Art. 11 („Geltungsdauer der Genehmigung“) der Richtlinie 2006/123 lautet:

„(1) Die dem Dienstleistungserbringer erteilte Genehmigung darf nicht befristet werden, es sei denn:

…

b) die Zahl der verfügbaren Genehmigungen ist durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt,

…“

B – *Niederländisches Recht*

1. Dienstleistungen

6. Nach Art. 33 Abs. 1 Buchst. b und c der Dienstenwet (niederländisches Dienstleistungsgesetz), das zum Teil die Richtlinie 2006/123 umsetzt, darf die zuständige Behörde eine Genehmigung, die sie unbefristet erteilen kann, nicht befristen, es sei denn die Zahl der verfügbaren Genehmigungen ist durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt oder eine Befristung ist durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

2. Binnenschiffsverkehr

7. Nach Art. 2.4.5 Abs. 1 der vom Raad van de gemeente Amsterdam (Rat der Stadt Amsterdam) erlassenen Verordening op het binnenwater (Verordnung über den Binnenschiffsverkehr) ist es verboten, ohne oder abweichend von einer Genehmigung des College mit einem gewerblich genutzten Schiff Güter oder Fahrgäste zu befördern. Nach Art. 2.4.5 Abs. 5 der Verordnung kann das College aus den für die Begrenzung der Zahl von Fahrgastschiffen geltenden Gründen die Genehmigung versagen. Nach Art. 2.3.1 Abs. 2 der Verordnung kann die Liegeplatzgenehmigung aus Gründen des öffentlichen Wohls, der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit, der Umwelt und der zügigen und sicheren Durchfahrt versagt werden.

8. Nach Art. 2.1 Abs. 1 der in der Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (Verordnung über die Fahrgastbeförderung im Schiffsverkehr in Amsterdam; im Folgenden: Fahrgastbeförderungsverordnung) festgelegten Verfahrensvorschriften in der bei Erlass der im Ausgangsverfahren angefochtenen Entscheidung geltenden Fassung werden Genehmigungen mittels Ausgaberunden erteilt. Nach Abs. 3 desselben Artikels werden Anträge, die nicht während einer laufenden Ausgaberunde eingereicht werden, aus Gründen des Kapazitätsmanagements abgelehnt. Nach Abs. 4 desselben Artikels kann das College abweichend von Abs. 1 außerhalb einer Ausgaberunde eine Genehmigung zugunsten einer besonderen Initiative mit umweltbezogener Zielsetzung oder eines innovativen Beförderungskonzepts erteilen.

3. Prostitution

9. Nach Art. 3.27 Abs. 1 der Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (Allgemeine Gemeindeverordnung für Amsterdam von 2008; im Folgenden: Allgemeine Gemeindeverordnung) ist der Betrieb eines Prostitutionsgeschäfts ohne Genehmigung des Burgemeester verboten. Nach Art. 3.30 Abs. 2 Buchst. b kann der Burgemeester die Genehmigung versagen, wenn seiner Auffassung nach nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass der Betreiber oder Leiter den Verpflichtungen nach Art. 3.32 nachkommen wird.

10. Nach Art. 3.32 Abs. 1 haben der Betreiber und der Leiter eines Prostitutionsbetriebs dafür Sorge zu tragen, dass in diesem Betrieb a) in Bezug auf Prostituierte keine Straftaten im Sinne von Art. 273f des Wetboek van Strafrecht (Strafgesetzbuch) begangen werden, b) ausschließlich Prostituierte beschäftigt sind, die sich im Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels befinden oder für die der Betreiber über eine Genehmigung im Sinne von Art. 3 des Wet arbeid vreemdelingen (Gesetz über die Beschäftigung von Ausländern) verfügt, und c) Kunden nicht Opfer von Straftaten wie Raub, Diebstahl, Betrug oder vergleichbaren Straftaten werden können. Nach Abs. 3 dieses Artikels stellt der Betreiber eines Fensterprostitutionsbetriebs sicher, dass die in seinem Prostitutionsbetrieb tätigen Prostituierten keine starke Belästigung für die Umgebung darstellen, nicht gegen Art. 2.12 Abs. 4 verstoßen und von ihnen keine Störung der öffentlichen Ordnung ausgeht.

11. Art. 273f des Strafgesetzbuchs enthält detaillierte Regelungen zur Strafverfolgung wegen Menschenhandels, der mit einer Freiheitsstrafe von bis zu acht Jahren oder einer Geldstrafe der fünften Kategorie bedroht ist.

II – **Sachverhalt**

A – *Rechtssache C-340/14, Trijber*

12. Herr Trijber ist Besitzer eines Boots, bei dem es sich um eine offene Schaluppe mit einem elektrisch angetriebenen Motor handelt und das zur Beförderung kleiner Gruppen von bis zu 34 Personen geeignet ist. Er beantragte für dieses Boot eine Betriebsgenehmigung für die Fahrgastbeförderung im Schiffsverkehr. Er möchte mit seinem Boot gegen Entgelt Fahrgäste auf Schiffsrundfahrten durch Amsterdam befördern, z. B. bei Betriebsausflügen oder zur Feier eines festlichen Anlasses.

13. Das College lehnte die Erteilung der Betriebsgenehmigung mit Bescheid vom 22. November 2011 ab. Die Ablehnung stützte es aufgrund seiner Verfahrensvorschriften nach Art. 2.1 der Fahrgastbeförderungsverordnung darauf, dass Herr Trijber seinen Antrag nicht während einer laufenden Ausgaberunde gestellt habe, sein Boot keine besondere Initiative darstelle und sein Beförderungskonzept nicht innovativ sei.

14. Das College erhielt die Ablehnung mit Bescheid vom 27. April 2012 aufrecht.

15. Die von Herrn Trijber gegen diesen Bescheid erhobene Klage wies die Rechtbank Amsterdam mit Entscheidung vom 7. Dezember 2012 als unbegründet ab.

16. Gegen diese Entscheidung legte Herr Trijber nachfolgend Rechtsmittel beim Raad van State ein und machte geltend, dass die vom College angewandten Verfahrensvorschriften gegen die Richtlinie 2006/123 verstießen.

B – *Rechtssache C-341/14, Harmsen*

17. Herr Harmsen betreibt einen Fensterprostitutionsbetrieb in Amsterdam. Er beantragte beim Burgemeester Genehmigungen für den Betrieb zweier weiterer Fensterprostitutionsgeschäfte. In dem betreffenden, mit seinem Antrag vorgelegten Betriebsplan gab er an, dass er von einer Vermietung von Zimmern an Prostituierte absehen werde, mit denen er nicht auf Englisch, Niederländisch oder einer anderen ihm verständlichen Sprache kommunizieren könne.

18. Der Burgemeester versagte die Betriebsgenehmigungen mit Bescheid vom 28. Juli 2011. Begründet wurde die Ablehnung mit in neun Prüfberichten von Aufsichtsbeamten der Stadt Amsterdam und zwei Prüfprotokollen der Polizei festgehaltenen Vorkommnissen, die sich alle auf den Betrieb des bestehenden Fensterprostitutionsbetriebs von Herrn Harmsen bezogen. Dem Burgemeester zufolge hat Herr Harmsen entgegen seinen Angaben in dem von ihm vorher vorgelegten Betriebsplan Zimmer stundenweise an Prostituierte aus Ungarn und Bulgarien vermietet, die während des Zuwanderungs- bzw. Zulassungsverfahrens nicht auf Englisch, Niederländisch oder einer anderen Herrn Harmsen verständlichen Sprache hätten kommunizieren können.

19. Aus diesen Berichten und Protokollen ergebe sich, dass der Fensterprostitutionsbetrieb von Herrn Harmsen nicht in einer Missständen vorbeugenden Weise geführt worden sei. Aus diesem Grund sei nicht davon auszugehen, dass Herr Harmsen im Hinblick auf die beiden, von ihm in Aussicht genommenen Prostitutionsbetriebe hinreichende Vorkehrungen treffen werde, um zu gewährleisten, dass in Bezug auf die dort möglicherweise tätigen Prostituierten keine Straftaten zu erwarten seien. Somit sei nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass Herr Harmsen der Verpflichtung nach Art. 3.32 Abs. 1 Buchst. a der Allgemeinen Gemeindeverordnung nachkommen werde.

20. Der Burgemeester erhielt die Versagung der beantragten Betriebsgenehmigungen mit Widerspruchsbescheid vom 23. Dezember 2011 aufrecht.

21. Die von Herrn Harmsen gegen diesen Bescheid erhobene Klage wies die Rechtbank Amsterdam mit Entscheidung vom 11. Juli 2012 als unbegründet ab.

22. Gegen diese Entscheidung legte Herr Harmsen Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht ein.

III – **Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

23. Mit Beschlüssen vom 9. Juli 2014, bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen am 14. Juli 2014, hat der Raad van State entschieden, das Verfahren in beiden Rechtssachen auszusetzen und dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

A – *Rechtssache C-340/14, Trijber*

1. Ist die Fahrgastbeförderung mit offener Schaluppe auf den Binnengewässern von Amsterdam mit dem Hauptzweck des Angebots von Rundfahrten und Vermietungen für festliche Anlässe gegen Entgelt, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede steht, eine Dienstleistung, für die die Bestimmungen der Richtlinie 2006/123 unter Berücksichtigung der Ausnahme für Verkehrsdienstleistungen in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d dieser Richtlinie gelten?

2. Falls Frage 1 zu bejahen ist: Findet Kapitel III der Richtlinie 2006/123 Anwendung auf rein innerstaatliche Sachverhalte oder gilt bei der Beurteilung der Frage, ob dieses Kapitel Anwendung findet, die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr in rein innerstaatlichen Sachverhalten?

3. Sofern die Antwort auf Frage 2 dahin lautet, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr in einem rein innerstaatlichen Sachverhalt bei der Beurteilung der Frage gilt, ob Kapitel III der Richtlinie 2006/123 Anwendung findet:

   a) Müssen die nationalen Gerichte die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 in einem Fall wie dem vorliegenden anwenden, in dem sich der Dienstleistungserbringer weder grenzüberschreitend niedergelassen hat noch grenzüberschreitend Dienstleistungen anbietet und sich trotzdem auf diese Bestimmungen beruft?

   b) Ist für die Antwort auf diese Frage von Bedeutung, dass die Dienstleistungen voraussichtlich vor allem in den Niederlanden wohnhaften Personen erbracht werden?

   c) Ist für die Beantwortung dieser Frage festzustellen, ob in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen tatsächlich Interesse an der Erbringung derselben oder vergleichbarer Dienstleistungen bekundet haben oder bekunden werden?

4. Folgt aus Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123 dass, wenn die Zahl der Genehmigungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt ist, die Geltungsdauer der Genehmigungen auch in Anbetracht des Ziels dieser Richtlinie, für freien Zugang zum Dienstleistungsmarkt zu sorgen, ebenfalls begrenzt werden muss, oder liegt das im Ermessen der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats?

B – *Rechtssache C-341/14, Harmsen*

1. Findet Kapitel III der Richtlinie 2006/123 Anwendung auf rein innerstaatliche Sachverhalte oder gilt bei der Beurteilung der Frage, ob dieses Kapitel Anwendung findet, die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr in rein innerstaatlichen Sachverhalten?

2. Sofern die Antwort auf Frage 1 dahin lautet, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr in einem rein innerstaatlichen Sachverhalt bei der Beurteilung der Frage gilt, ob Kapitel III der Richtlinie 2006/123 Anwendung findet:

   a) Müssen die nationalen Gerichte die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 in einem Fall wie dem vorliegenden anwenden, in dem sich der Dienstleistungserbringer weder grenzüberschreitend niedergelassen hat noch grenzüberschreitend Dienstleistungen anbietet und sich trotzdem auf diese Bestimmungen beruft?

   b) Ist für die Antwort auf diese Frage erheblich, dass der Betreiber vornehmlich Dienstleistungen an selbständige Prostituierte aus anderen Mitgliedstaaten als den Niederlanden erbringt?

   c) Ist für die Beantwortung dieser Frage festzustellen, ob in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen tatsächlich Interesse an der Errichtung eines Fensterprostitutionsbetriebs in Amsterdam bekundet haben oder bekunden werden?

3. Soweit sich der Dienstleistungserbringer auf die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 berufen kann: Steht Art. 10 Abs. 2 Buchst. c dieser Richtlinie einer Maßnahme wie der hier im Streit stehenden entgegen, wonach es einem Betreiber von

Fensterprostitutionsbetrieben nur erlaubt ist, Zimmer stundenweise an Prostituierte zu vermieten, die mit dem Betreiber in einer für ihn verständlichen Sprache kommunizieren können?

24. Mit Beschluss vom 16. September 2014 hat der Präsident des Gerichtshofs die beiden Rechtssachen miteinander verbunden.

25. Die Kläger der Ausgangsverfahren sowie die Regierung der Niederlande und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV – **Würdigung**

A – *Frage 1 in der Rechtssache C-340/14: sachlicher Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 – Verkehrsbegriff*

26. Die erste Frage in der Rechtssache C-340/14 betrifft den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123. Gegenstand dieser Frage ist, ob eine Tätigkeit wie die Fahrgastbeförderung mit offener Schaluppe auf den Binnengewässern von Amsterdam mit dem Hauptzweck des Angebots von Rundfahrten und Vermietungen für festliche Anlässe gegen Entgelt eine „Verkehrsdienstleistung" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123[3] darstellt. Wenn dies der Fall wäre, fiele diese Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, sondern unter die Verkehrspolitik nach dem AEU-Vertrag[4].

27. Der Grund dafür, dass Verkehrsdienstleistungen im AEU-Vertrag gesondert geregelt sind, liegt in der traditionell stärkeren Regelungsdichte dieser Dienstleistungen[5]. Die sich aus Art. 58 Abs. 1 AEUV und Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 ergebende Rechtsfolge ist, dass die Bestimmungen des Vertrags und des Sekundärrechts über Dienstleistungen keine unmittelbare Wirkung haben, soweit der Verkehrsbereich betroffen ist[6]. Diese Rechtsfolge ist weitreichend, denn sie führt dazu, dass Wirtschaftsteilnehmer sich vor nationalen Gerichten nicht auf die Art. 56 ff. AEUV und die Bestimmungen der Richtlinie 2006/123 berufen können. Die Anwendung der Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit muss daher nach dem AEU-Vertrag durch die Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden[7]. Einer (unmittelbaren) Anwendung der Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit steht dies jedoch nicht entgegen[8].

3 — Diese Bestimmung stellt in der Richtlinie das Gegenstück zu Art. 58 Abs. 1 AEUV im Kapitel des Vertrags über Dienstleistungen dar. Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:351, Nr. 17).

4 — Dritter Teil, Titel VI AEUV, früher und zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie Dritter Teil, Titel V EG.

5 — Vgl. Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Beck, 2. Aufl., München, 2012, Art. 58 AEUV, Rn. 1.

6 — Vgl. Urteil Parlament/Rat (13/83, EU:C:1985:220, Rn. 62 und 63).

7 — Vgl. Urteil Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, Rn. 7).

8 — Der Gerichtshof hat ausdrücklich festgestellt, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit „auf den Verkehr unmittelbar … Anwendung finden", vgl. Urteil Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, Rn. 33).

28. Vor diesem Hintergrund stellt der Dritte Teil Titel VI des AEU-Vertrags nicht eine klassische Ausnahme von den allgemeinen Regelungen über die Dienstleistungsfreiheit, sondern einen Komplex von *leges speciales* dazu dar[9]. Was das Verhältnis zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr im Allgemeinen und dem freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs angeht, teile ich daher die Ansicht von Generalanwahl Wahl, der „es für problematisch [hält], so weit zu gehen, Titel VI AEUV – selbst unter Berücksichtigung von Art. 58 Abs. 1 AEUV – als ‚Ausnahme' von den Vorschriften über den freien Verkehr zu betrachten, die dementsprechend eng auszulegen wäre"[10].

29. Der Begriff „Verkehr" („transport" in der englischen Sprachfassung der Richtlinie) ist weder durch den Gerichtshof noch durch den Unionsgesetzgeber allgemein und allumfassend definiert worden.

1. Beförderung von Personen oder Waren von A nach B

30. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Bedeutung und Tragweite eines Begriffs entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch zu bestimmen, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Zusammenhang er verwendet wird und welche Ziele mit der Regelung verfolgt werden, zu der er gehört[11].

31. Der Begriff „transport" (siehe englische Sprachfassung) stammt aus dem Lateinischen und bedeutet wörtlich „hinüber/über/auf die andere Seite bringen/tragen"[12]. Im Einklang damit wird in der Lehre als bestimmendes Kriterium herausgestellt, dass Personen (oder Waren) von A nach B gebracht werden[13]. Ferner sollen nach dem 21. Erwägungsgrund der Richtlinie Verkehrsdienstleistungen, einschließlich des Personennahverkehrs, Taxis und Krankenwagen sowie Hafendienste, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sein. Die im Unionsrecht angeführten Beispiele verbindet sämtlich eine Beförderung von Personen oder Waren von A nach B.

32. Stellt man nur auf diese Elemente ab, wäre die Tätigkeit von Herrn Trijber nicht als Verkehrsdienstleistung anzusehen, da die Bootsfahrt ihren Ausgangs- und Endpunkt vielfach am gleichen Ort haben wird.

33. Doch sollte das Kriterium der Beförderung von A nach B vielleicht nicht zu streng angewendet werden. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass eine Kreuzfahrt, die mit denselben Passagieren in demselben Hafen des Mitgliedstaats, in dem sie durchgeführt wird, beginnt und endet, unter den Begriff „Seekabotage" im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 fällt[14]. Daraus folgt, dass eine solche Dienstleistung unzweifelhaft unter die Verkehrspolitik der Union fällt.

34. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen komme ich zu dem Schluss, dass die Beförderung von Personen oder Waren von A nach B für die Frage, ob wir es mit einer Verkehrsdienstleistung zu tun haben, nur ein Indiz sein kann.

9 — Vgl. auch Weiss, F., Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, S. 242.

10 — Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:351, Nr. 22). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, Fn. 10), der auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs verweist, in der betont wird, dass die Verkehrspolitik der Union im Licht von Art. 56 AEUV auszulegen ist. Auch aus diesem Grund überzeugt mich das Vorbringen der Kommission nicht, wonach Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 eng auszulegen sei.

11 — Vgl. nur Urteil Deckmyn und Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 — Der Begriff „transport" setzt sich aus den lateinischen Worten „trans" und „portare" zusammen.

13 — Vgl. beispielsweise Schäfer, R., in Streinz, R. (Hrsg.), a. a. O., Art. 90 AEUV, Rn. 12.

14 — Verordnung des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage), ABl. L 364, S. 7. Vgl. Urteil Alpina River Cruises und Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, Rn. 29).

2. Hauptzweck der Tätigkeit

35. Nach dem 33. Erwägungsgrund der Richtlinie gehören zu den von der Richtlinie erfassten Dienstleistungen u. a. die Vermietung von Kraftfahrzeugen, Dienste von Reisebüros und Verbraucherdienstleistungen im Bereich des Fremdenverkehrs, einschließlich Leistungen von Fremdenführern.

36. Dem nicht verbindlichen, aber dennoch aufschlussreichen [15] „Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie“ der Kommission [16] zufolge „erfasst“ die Ausnahme in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie „nicht Dienstleistungen, die keine Verkehrsdienstleistungen als solche sind, wie z. B. Fahrschulen, Umzugsservice, Fahrzeugvermietungen, Beerdigungsdienstleistungen und Luftfotografiedienstleistungen“ [17]. Sie erfasst auch nicht „geschäftliche Tätigkeiten in Häfen und Flughäfen, wie beispielsweise Geschäfte und Restaurants“ [18].

37. Alle vorstehend angeführten Beispiele mögen zufällig erscheinen. Doch lässt sich meines Erachtens jedenfalls eines ableiten: Soweit der Hauptzweck der Tätigkeit nicht die physische Beförderung von Waren oder Personen ist, sondern in anderen Belangen wie etwa der Unterhaltung oder einer Vermietung liegt, kann von einer Verkehrsdienstleistung nicht die Rede sein.

38. Beispielsweise besteht der Hauptzweck von Fahrschulen darin, dass der Dienstleistungsempfänger fahren lernt, und nicht darin, dass er befördert wird. Der Zweck einer Luftfotografiedienstleistung besteht, wie der Name schon sagt, in Fotoaufnahmen. Das wesentliche Element von Fahrzeugvermietungen besteht in der Vermietung. Der vorrangige Zweck einer Führung besteht darin, etwas über einen bestimmten Ort oder eine bestimmte Gegend zu erfahren, und nicht darin, befördert zu werden.

39. An diesem Maßstab ist auch der vorliegende Fall zu messen: Besteht der Hauptzweck der von Herrn Trijber angebotenen Dienstleistung darin, über die Kanäle von Amsterdam befördert zu werden, oder vielmehr darin, auf einem Boot unterhalten zu werden, das vermietet wird? Auf Grundlage der Angaben des vorlegenden Gerichts scheint mir Letzteres der Fall zu sein.

3. Abgrenzung zum Urteil Neukirchinger

40. Schließlich mag es naheliegend erscheinen, aus dem Urteil Neukirchinger [19] den Schluss zu ziehen, dass der vorliegende Fall unter Verkehrsdienstleistungen zu fassen sei, wie die niederländische Regierung vorbringt. In jener Rechtssache hat der Gerichtshof entschieden, dass der Begriff der Luftfahrt im Sinne der jetzt in Art. 100 Abs. 2 AEUV [20] enthaltenen Bestimmung dahin zu verstehen ist, dass er eine Beförderung umfasst, die in der Beförderung von Fluggästen mit Heißluftballonen im gewerblichen Luftverkehr besteht [21]. Es mag naheliegend erscheinen, eine Fahrt in einem Heißluftballon, die zu Freizeitzwecken unternommen werden mag, mit einer Fahrt auf einem Boot, wie demjenigen von Herrn Trijber, zu vergleichen.

15 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in den Rechtssachen Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, Nr. 22) sowie Rina Services und Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, Nr. 39).

16 — Auf dieses Handbuch hat der Gerichtshof zur Untermauerung seiner Begründung bereits im Urteil Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, Rn. 37 und 45) verwiesen.

17 — Vgl. *Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007, S. 12 der deutschen Fassung, abrufbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf.

18 — Ebd.

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

20 — Früher Art. 80 Abs. 2 EG.

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

41. Ich würde dem Gerichtshof jedoch empfehlen, dieser Argumentation mit Vorsicht zu begegnen, so verlockend sie erscheinen mag. Der vorliegende Fall sollte von dem des Urteils Neukirchinger unterschieden werden, da jener Fall zwei Besonderheiten aufwies, die im vorliegenden Fall nicht gegeben sind. Erstens gilt das am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichnete Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt [22] auch für Heißluftballone. Zweitens hatte der – damalige – Gemeinschaftsgesetzgeber hinsichtlich der Beförderung von Fluggästen mit Heißluftballonen im gewerblichen Luftverkehr bereits mehrere Maßnahmen auf der Grundlage des – jetzigen – Art. 100 Abs. 2 AEUV erlassen [23]. Mit anderen Worten sahen im Urteil Neukirchinger sowohl das Völkerrecht als auch der Gemeinschaftsgesetzgeber die Beförderung mit einem Heißluftballon als Beförderung an. Dies ist im vorliegenden Fall nicht so.

42. Es gibt noch eine andere, allgemeinere Erwägung, aufgrund deren ich meine, dass der vorliegende Fall von dem des Urteils Neukirchinger unterschieden werden sollte. Bei einer Fahrt mit einem Heißluftballon ist es gerade die Flugerfahrung, die der Fluggast sucht. Bei einer Rundfahrt über die Kanäle in einer offenen Schaluppe wie derjenigen von Herrn Trijber scheint mir die Fahrterfahrung hinter dem allgemeinen Unterhaltungszweck viel stärker in den Hintergrund zu treten.

43. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, Frage 1 in der Rechtssache C-340/14 dahin zu beantworten, dass eine Tätigkeit wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die in der Fahrgastbeförderung mit offener Schaluppe auf den Binnengewässern von Amsterdam mit dem Hauptzweck des Angebots von Rundfahrten und Vermietungen für festliche Anlässe gegen Entgelt besteht, keine „Verkehrsdienstleistung“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 darstellt.

B – *Fragen 2 und 3 in der Rechtssache C-340/14 und Fragen 1 und 2 in der Rechtssache C-341/14: räumlicher Anwendungsbereich von Kapitel III der Richtlinie 2006/123 – rein innerstaatliche Sachverhalte*

44. Gegenstand der Fragen 2 und 3 in der Rechtssache C-340/14 und der Fragen 1 und 2 in der Rechtssache C-341/14, die sämtlich zusammen geprüft werden sollten, ist, ob Kapitel III („Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer“) der Richtlinie 2006/123 auf Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug anwendbar ist. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob es die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie auf die vorliegenden Fälle anwenden kann.

22 — *United Nations Treaty Series*, Band 15, S. 295, abrufbar unter http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

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

45. Das vorlegende Gericht bezieht sich auf Kapitel III der Richtlinie 2006/123 und hält somit in den vorliegenden Fällen die Regelungen über die Niederlassung und nicht die Regelungen über Dienstleistungen für einschlägig. Dies scheint auch mir der richtige Ausgangspunkt zu sein: Nach ständiger Rechtsprechung ist zwischen der Erbringung von Dienstleistungen und der Niederlassung in erster Linie nach der Stabilität und Kontinuität der fraglichen Tätigkeit gegenüber einer Tätigkeit mit vorübergehendem Charakter zu unterscheiden [24]. Dies bestätigt auch der 77. Erwägungsgrund der Richtlinie [25].

46. In den beiden vorliegenden Fällen beabsichtigen sowohl Herr Trijber als auch Herr Harmsen, ihre Tätigkeiten stabil und kontinuierlich auszuüben. Sie sind daher im Rahmen der Niederlassungsfreiheit zu prüfen.

47. Die Fragestellung sollte meines Erachtens vom Gerichtshof nicht unter Rückgriff auf seine gängige Rechtsprechung zum Geltungsbereich des Unionsrechts bzw. seiner Anwendbarkeit im Rahmen rein innerstaatlicher Sachverhalte [26] beantwortet werden, da diese Rechtsprechung von der Prämisse ausgeht, dass die Vertragsbestimmungen über die vier Grundfreiheiten nur grenzüberschreitende Sachverhalte regeln. Eine auf diese Rechtsprechung zurückgreifende Antwort würde daher auf eine Verneinung der Frage in dem Sinne hinauslaufen, dass Kapitel III der Richtlinie auf rein innerstaatliche Sachverhalte *nicht* anwendbar ist – ohne dass eine Erörterung der Fragen stattfände.

48. Ebenso wenig sollte der Gerichtshof meiner Ansicht nach die Fragen dahin „beantworten“, dass er dem nationalen Gericht den Hinweis gibt, in beiden Fällen mögliche grenzüberschreitende Elemente zu ermitteln [27], denn auch dies würde darauf hinauslaufen, die Fragen nicht in dem Sinne zu beantworten, wie das vorlegende Gericht sie stellt.

49. Stattdessen sollte der Gerichtshof die Fragen in dem Sinne beantworten, wie sie gestellt werden, nämlich dahin, ob Kapitel III der Richtlinie 2006/123 auf Fälle anwendbar ist, die rein innerstaatliche Sachverhalte darstellen. Meiner Ansicht nach verdienen die Fragen eine Antwort, und zwar aus zwei Gründen. Erstens spricht nach ständiger Rechtsprechung eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit von Vorlagefragen, d. h., solange sie nicht nachweislich zum Beispiel hypothetisch sind, sind sie zu beantworten [28]. Zweitens ist die Richtlinie 2006/123 noch recht neu und diese Frage heftig umstritten, so dass meines Erachtens ein Interesse daran bestehen dürfte, dass der Gerichtshof sich hierzu klärend äußert.

24 — Vgl. nur Urteil Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, Rn. 25 ff.). Zur Abgrenzung zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr und dem Niederlassungsrecht vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, Nrn. 15 bis 18).

25 — Diesem Erwägungsgrund zufolge ist ausschlaggebend, ob der Marktteilnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem er die betreffende Dienstleistung erbringt, niedergelassen ist oder nicht. Ist der Marktteilnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem er seine Dienstleistungen erbringt, niedergelassen, so sollte in seinem Fall die Niederlassungsfreiheit anwendbar sein. Ist der Marktteilnehmer dagegen nicht in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem die Dienstleistung erbracht wird, so sollte seine Tätigkeit unter den freien Dienstleistungsverkehr fallen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs sollte der vorübergehende Charakter der betreffenden Tätigkeiten nicht nur unter Berücksichtigung der Dauer der Erbringung der Leistung, sondern auch ihrer Häufigkeit, ihrer regelmäßigen Wiederkehr oder ihrer Kontinuität beurteilt werden. Der vorübergehende Charakter der Dienstleistung sollte nicht die Möglichkeit für den Dienstleistungserbringer ausschließen, sich in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, mit einer bestimmten Infrastruktur, wie etwa Geschäftsräumen, einer Kanzlei oder Praxis auszustatten, soweit diese Infrastruktur für die Erbringung der betreffenden Leistung erforderlich ist.

26 — Eine Zusammenfassung, Untergliederung und Würdigung dieser Rechtsprechung findet sich in den Schlussanträgen des Generalanwalts Wahl in den verbundenen Rechtssachen Venturini (C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:529, Nrn. 26 bis 53).

27 — Solche grenzüberschreitenden Elemente auszumachen, dürfte tatsächlich nicht allzu schwierig sein. Was die Rechtssache C-340/14 angeht, werden typischerweise auch aus anderen Mitgliedstaaten stammende Touristen mit Booten wie demjenigen von Herrn Trijber fahren, und was die Rechtssache C-341/14 betrifft, stammen die Empfänger der von Herrn Harmsen angebotenen Dienstleistungen, d. h. die betreffenden Prostituierten, aus anderen EU-Mitgliedstaaten als den Niederlanden.

28 — Vgl. in diesem Sinne beispielsweise Urteil Cipolla u. a. (C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758, Rn. 25).

50. Gegen eine Anwendbarkeit von Kapitel III der Richtlinie auf rein innerstaatliche Sachverhalte ließe sich anführen, dass ein Rechtsakt des Sekundärrechts nicht weiter gehen kann als die Bestimmungen des Vertrags, dass also, wenn Letztere (nur) auf grenzüberschreitende Sachverhalte anwendbar sind, für Erstere dasselbe gelten muss [29]. Es könnte auch versucht werden, eine Unterscheidung zwischen „Koordinierung“ [30], „Angleichung“ [31] und „Harmonisierung“ [32] einzuführen.

51. Ich halte eine solche Argumentation nicht für überzeugend, sondern neige eher der Gegenansicht zu, die die Anwendbarkeit von Kapitel III der Richtlinie auch auf rein innerstaatliche Sachverhalte bejaht.

52. Erstens erscheint mir die Einführung einer Unterscheidung zwischen den Begriffen „Koordinierung“, „Angleichung“ und „Harmonisierung“ müßig. Nach meinem Verständnis werden diese Begriffe gleichbedeutend verwendet. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass der Begriff „Harmonisierung“ im Römischen Vertrag lediglich ein einziges Mal [33], später aber allmählich im gesamten Text des AEU-Vertrags verwendet wurde.

53. Zweitens ist unbestritten, dass die Harmonisierung im Bereich des Binnenmarkts grundsätzlich Sachverhalte erfassen kann, die von den durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten nicht erfasst werden. Der Gerichtshof hat es in der Vergangenheit nicht als problematisch angesehen, dies ausdrücklich anzuerkennen [34]. Dies wird auch in der Lehre mit Hinweis darauf betont, dass die Harmonisierung von Normen für Waren und Dienstleistungen, die der Verwirklichung ihres freien Verkehrs dient, unionsweit gilt, ohne dass zwischen ausgeführten und auf dem Inlandsmarkt verkauften Waren und Dienstleistungen unterschieden wird [35].

54. Drittens gibt das Handbuch der Kommission weiteren Aufschluss: Danach erfasst das Kapitel über die Niederlassung sowohl die Situation, in der sich ein Dienstleistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen möchte, als auch die Situation, in der sich ein Dienstleistungserbringer in seinem eigenen Mitgliedstaat niederlassen möchte [36].

55. Viertens stützt eine wörtliche und systematische Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie meinen Ansatz. Die Richtlinie gilt nach ihrem Art. 2 („Anwendungsbereich“) Abs. 1 „für Dienstleistungen, die von einem in *einem* [37] Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden“. Von einer grenzüberschreitenden Tätigkeit ist nicht die Rede. Ebenso wird in den Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123, insbesondere in Art. 9 Abs. 1 – anders als in Kapitel IV der Richtlinie, insbesondere in Art. 16 Abs. 1 – eine grenzüberschreitende Tätigkeit nicht erwähnt [38].

29 — Vgl. Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (Hrsg.), a. a. O., Art. 49 AEUV, Rn. 20.

30 — Dies ist der Begriff, der in Art. 53 AEUV verwendet wird, der neben Art. 62 AEUV die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2006/123 darstellt. Hervorzuheben ist, dass „Koordinierung“ in dem hier verwendeten Sinne meines Erachtens nichts mit der „Koordinierung“ in dem nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon jetzt in Art. 2, Art. 5 und Art. 6 AEUV verwendeten Sinne zu tun hat.

31 — Ein Begriff, der z. B. in Art. 114 und Art. 115 AEUV verwendet wird.

32 — Ein Begriff, der mittlerweile im gesamten Vertragstext verwendet wird.

33 — In Art. 117 Abs. 2 EWG, jetzt Art. 151 AEUV: „Abstimmung der Sozialordnungen“.

34 — Vgl. beispielsweise Urteil Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, Rn. 13), wo der Gerichtshof feststellte, dass die Richtlinie 86/653/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die selbständigen Handelsvertreter (ABl. L 382, S. 17) „die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Rechtsbeziehungen zwischen den Parteien eines Handelsvertretervertrags unabhängig von irgendwelchen grenzüberschreitenden Faktoren harmonisieren soll. Ihr Anwendungsbereich geht also über den der im Vertrag verankerten Grundfreiheiten hinaus.“

35 — Vgl. Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“, 32 *European Law Review*, 2007, S. 232 bis 245, auf S. 242. Vgl. auch Kluth, W., in Calliess, C., und Ruffert, M. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Beck, 4. Aufl., München, 2011, Art. 59 AEUV, Rn. 24.

36 — Vgl. *Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, a. a. O., S. 28 der deutschen Sprachfassung.

37 — Hervorhebung nur hier.

38 — Art. 16 hat die Überschrift „Dienstleistungsfreiheit“. Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 achten die Mitgliedstaaten das Recht der Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen *in einem anderen* Mitgliedstaat *als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen*.

56. Fünftens ist eine Betrachtung des Gesetzgebungsverfahrens aufschlussreich, das zum Erlass der Richtlinie führte. Hier wurden mehrere Änderungsvorschläge im Europäischen Parlament vorgelegt, die eine Umformulierung von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 vorsahen, um diese Bestimmung auf grenzüberschreitende Sachverhalte zu begrenzen: zwei Vorschläge innerhalb des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Parlaments (IMCO) [39] und einer des Rechtsausschusses des Parlaments [40]. Keiner dieser Änderungsvorschläge wurde angenommen; dies lässt darauf schließen, dass das Kapitel III der Richtlinie 2006/123 auch für innerstaatliche Sachverhalte gelten soll [41].

57. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Fragen 2 und 3 in der Rechtssache C-340/14 und die Fragen 1 und 2 in der Rechtssache C-341/14 dahin zu beantworten, dass die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 auf Sachverhalte wie diejenigen der Ausgangsverfahren anwendbar sind, d. h. auf die Fahrgastbeförderung mit offener Schaluppe auf den Binnengewässern von Amsterdam mit dem Hauptzweck des Angebots von Rundfahrten und Vermietungen für festliche Anlässe gegen Entgelt und auf die stundenweise Vermietung von Zimmern an Prostituierte im Zusammenhang mit einem Fensterprostitutionsbetrieb, ohne dass es darauf ankommt, ob der Sachverhalt über einen einzelnen Mitgliedstaat hinausweist oder nicht.

C – Frage 4 in der Rechtssache C-340/14 und Frage 3 in der Rechtssache C-341/14: Rechtfertigung von Beschränkungen?

58. Die Frage 4 in der Rechtssache C-340/14 und die Frage 3 in der Rechtssache C-341/14 betreffen mögliche Rechtfertigungen der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Herrn Trijber bzw. Herrn Harmsen.

1. Rechtssache C-340/14: Auslegung von Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123

59. Nach Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123 darf die dem Dienstleistungserbringer erteilte Genehmigung nicht befristet werden, es sei denn die Zahl der verfügbaren Genehmigungen ist durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats bei der Anwendung dieser Bestimmung über ein Ermessen verfügt.

60. Die Antwort ist „nein“.

61. Nach Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 bezeichnet „Genehmigungsregelung“ jedes Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer oder -empfänger verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken.

39 — Vgl. Änderungsanträge 476 und 477, vorgelegt von MdEP Joachim Wuermeling bzw. MdEP Klaus-Heiner Lehne, wiedergegeben im Berichtsentwurf der Berichterstatterin MdEP Evelyne Gebhardt (PE 355.744v04-00), Dokument PE 360.091v02-00 vom 24. Juni 2005, auf S. 28 und 29, abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005%29360091_DE.pdf.

40 — Vgl. Änderungsvorschlag 11 in der Stellungnahme des Rechtsausschusses für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt [Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a European Parliament and Council directive on services in the internal market], Dokument 2004/0001(COD) vom 1. Juli 2005, auf S. 11, abrufbar unter 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, S. 323 bis 396, auf S. 351, hat zwar offenbar Verständnis für diese Ansicht, kommt allerdings nach anschließender Aufzählung der Argumente, die gegen eine Anwendung von Teilen der Richtlinie auf innerstaatliche Sachverhalte sprechen, auf S. 352 zu dem Schluss, dass „wir eine Entscheidung des Gerichtshofs zu dieser wichtigen Frage abwarten müssen“.

62. Die örtlichen Amsterdamer Verordnungen stellen unzweifelhaft eine solche Regelung dar, was *ipso facto* eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von Herrn Trijber bedeutet.

63. Eine solche Regelung muss den Anforderungen nach den Art. 9 ff. der Richtlinie genügen. Insbesondere ist eine solche Regelung nur zulässig, wenn sie nicht diskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig ist.

64. Hierzu ist Folgendes zu bemerken.

65. Erstens hat das nationale Gericht festzustellen, ob eine *hinreichende Zahl* von Genehmigungen erteilt wird. Ist beispielsweise die Zahl zu gering, haben wir es gewiss nicht mit einer verhältnismäßigen Maßnahme zu tun.

66. Zweitens muss, wenn das nationale Gericht festgestellt hat, dass eine Genehmigungsregelung grundsätzlich gerechtfertigt ist, die *Geltungsdauer* der Genehmigung befristet werden. Nach Art. 11 Abs. 1 darf eine Genehmigung regelmäßig nicht befristet werden. Davon bestehen Ausnahmen, etwa nach Buchst. b, wenn die Zahl der verfügbaren Genehmigungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt ist. In diesem Fall darf eine Genehmigung folgerichtig nur befristet erteilt werden.

67. Ich sehe keinen Raum für ein Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Bestimmung.

68. Anders ausgedrückt: Nach meinem Verständnis von Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123 ist, sobald die *Zahl* der verfügbaren Genehmigungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt ist, die Genehmigung für einen befristeten *Zeitraum* zu erteilen. Jede andere Auslegung würde mit dem Ziel des Art. 11 in Konflikt geraten, das, wie die Kommission in ihren Erklärungen zutreffend ausführt, darin besteht, den Zugang von Dienstleistungserbringern zum jeweiligen Markt zu garantieren.

69. Schließlich möchte ich den Gerichtshof darauf aufmerksam machen, dass das Ergebnis dasselbe wäre, wenn Art. 12 Abs. 1 und 2 angewendet würden: Ist die Zahl der verfügbaren Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen begrenzt, sind Genehmigungen, die im Rahmen neutraler und transparenter Auswahlverfahren erteilt werden, für einen angemessen befristeten Zeitraum zu erteilen.

70. Auf diese Frage ist daher vom Gerichtshof zu antworten, dass Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123 dahin zu verstehen ist, dass, sobald nach Ansicht eines Mitgliedstaats die Zahl der verfügbaren Genehmigungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt werden muss, jede einzelne Genehmigung befristet werden muss.

2. Rechtssache C-341/14: Auslegung von Art. 10 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123

71. Das vorlegende Gericht ist zu Recht der Ansicht, dass die in Rede stehenden Maßnahmen unzweifelhaft eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellen. Die in Rede stehenden Maßnahmen unterliegen wiederum den Art. 9 ff. der Richtlinie 2006/123.

72. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 10 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 einer Maßnahme wie derjenigen im Ausgangsverfahren entgegensteht, wonach es einem Betreiber eines Fensterprostitutionsbetriebs nur erlaubt ist, Zimmer an Prostituierte zu vermieten, die mit dem Betreiber in einer für ihn verständlichen Sprache kommunizieren können.

73. Nach Art. 10 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2006/123 dürfen die in Rede stehenden Maßnahmen nicht diskriminierend sein. Wären die Maßnahmen direkt oder indirekt aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminierend, dürften sie nicht Teil einer Genehmigungsregelung sein und könnten unter keinen Umständen gerechtfertigt sein [42]. In diesem Fall wären daher keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses mehr zu ermitteln und keine Verhältnismäßigkeitsprüfung mehr vorzunehmen. Doch dürften die im vorliegenden Fall in Rede stehenden Maßnahmen meines Erachtens keine Diskriminierung von Herrn Harmsen darstellen [43]. Gleichwohl ist es Sache des vorlegenden Gerichts, festzustellen, dass die Genehmigungsregelung im vorliegenden Fall Herrn Harmsen nicht diskriminiert.

74. Weiterhin muss die Regelung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein (Art. 10 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2006/123).

75. Insoweit führt das vorlegende Gericht das Interesse an, Straftaten nach Art. 273f des Strafgesetzbuchs, d. h. der Straftat des Menschenhandels, vorzubeugen. Das Ziel sei, Prostituierte zu schützen und zu vermeiden, dass Menschen Opfer von Menschenhandel werden und Minderjährige als Prostituierte arbeiten.

76. Auf diesen Grund kann die Stadt Amsterdam sich meines Erachtens grundsätzlich stützen, um die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit durch die Genehmigungsregelung zu rechtfertigen. Er ist daher geeignet, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darzustellen.

77. Der fragliche Bereich kann als grundrechtssensibler Bereich bezeichnet werden. Die Bekämpfung des Menschenhandels und der Schutz seiner Opfer sind eine auf internationaler und Unionsebene verfolgte Politik. Die Niederlande haben das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels [44] und das Protokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität [45] ergänzt, unterzeichnet und ratifiziert und sind durch die Richtlinie 2011/36/EU [46] gebunden. Diese Instrumente dienen sämtlich der Bekämpfung des Menschenhandels und enthalten bestimmte Verpflichtungen der (jeweiligen) Mitgliedstaaten [47]. Weiterhin hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zur EMRK entschieden, dass Menschenhandel im Sinne von Art. 3 Buchst. a des Palermo-Protokolls und Art. 4 Buchst. a des Übereinkommens des Europarats unter Art. 4 EMRK fällt [48]. Ferner folgt dem EGMR zufolge aus Art. 4 EMRK, dass für die Staaten die positive Verpflichtung besteht, strafrechtliche Bestimmungen zu erlassen, die die in diesem Artikel genannten

42 — Vgl. Art. 14 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123, wonach die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von diskriminierenden Anforderungen, die direkt oder indirekt auf der Staatsangehörigkeit beruhen, abhängig machen dürfen. Vgl. auch Urteil Rina Services und Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 35).

43 — Aus der Perspektive der Prostituierten als Dienstleistungserbringer mag sich die Situation anders darstellen. Ausgehend von der Annahme, dass Personen, die in Amsterdam Räumlichkeiten an Prostituierte vermieten, *typischerweise* Niederländer sind, die *typischerweise* (nur) die niederländische und die englische Sprache beherrschen, wird eine Prostituierte aus Ungarn oder Bulgarien, die keine dieser Sprachen spricht, gegenüber einer Prostituierten, die diese Sprachen spricht und die *typischerweise* Niederländerin ist, diskriminiert.

44 — Dieses Übereinkommen wurde am 16. Mai 2005 in Warschau unterzeichnet. Es ist allgemein am 1. Februar 2008 nach Ratifizierung durch zehn Staaten in Kraft getreten. Es wurde von den Niederlanden am 22. April 2010 ratifiziert und ist dort am 1. August 2010 in Kraft getreten. Der Text des Übereinkommens ist abrufbar unter http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Das Übereinkommen führt auch einen intergouvernementalen Monitoring-Mechanismus ein, um die Durchführung der in ihm enthaltenen Verpflichtungen zu überwachen.

45 — Auch als „Palermo-Protokoll“ bekannt. Abrufbar unter: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JHA des Rates (ABl. L 101, S. 1). Diese Richtlinie erkennt in ihrem neunten Erwägungsgrund das Bestehen des Übereinkommens des Europarats und des Palermo-Protokolls an und betont, dass „[d]ie Koordinierung zwischen den internationalen Organisationen mit Zuständigkeit für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels … unterstützt werden [sollte], um Doppelarbeit zu vermeiden“.

47 — Um das Bild zu vervollständigen, normiert Art. 5 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dass Menschenhandel verboten ist.

48 — Vgl. Urteil vom 7. Januar 2010, Rantsev/Zypern und Russland, Beschwerde-Nr. 25965/04, Rn. 282. Art. 4 EMRK findet seine funktionale Entsprechung in Art. 5 Abs. 1 und 2 der Charta.

Praktiken unter Strafe stellen, diese Bestimmungen durchzusetzen [49] und Opfer der nach diesem Artikel verbotenen Taten wirksam zu schützen [50]. Darüber hinaus ergibt sich aus diesem Artikel eine prozessuale Verpflichtung, Ermittlungen durchzuführen, soweit ein glaubhafter Verdacht besteht, dass die Rechte einer Person nach diesem Artikel verletzt worden sind [51].

78. Art. 273f des Strafgesetzbuchs wurde in den letzten Jahren geändert, insbesondere um die Bestimmung auf das Übereinkommen des Europarats abzustimmen und die Richtlinie 2011/36 umzusetzen. Die Niederlande haben bei der Bekämpfung des Menschenhandels einen Schwerpunkt auf Maßnahmen auf der kommunalen Ebene gelegt. Für diesen Ansatz sind sie vom zuständigen Monitoring-Mechanismus des Europarats gelobt worden [52].

79. Nach Art. 10 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 muss die Regelung ferner in Bezug auf den vorgenannten Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein [53].

80. Vor der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im vorliegenden Fall möchte ich vorab die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs in Erinnerung bringen. Es ist letztlich Sache des nationalen Gerichts, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig ist, festzustellen, ob das nationale Recht in Bezug auf den Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig ist [54]. Der Gerichtshof ist jedoch befugt, auf der Grundlage der im Rahmen des Verfahrens vorgetragenen Informationen Hinweise zu geben [55]. Der Gerichtshof hat in den konkreten Kontexten einer Ungleichbehandlung beim Zugang zu medizinischen und paramedizinischen Studiengängen [56], der „Wahrung der Einheitlichkeit [eines] Systems der Hochschul- und Universitätsausbildung“ [57], eines Wohnsitzerfordernisses für die Gewährung einer Einstellungsbeihilfe [58] und der Voraussetzungen für die Übernahme einer in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführten Heilkur [59] entschieden, dass ein Mitgliedstaat neben den Rechtfertigungsgründen, die er geltend machen kann, eine Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen Maßnahme vorlegen sowie genaue Angaben zur Stützung seiner Argumente machen muss.

81. Die Maßnahme entspricht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit, wenn sie erstens geeignet, oder mit den Worten der Richtlinie [60], zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet, ist. Ich sehe keinen Grund, aus dem in Frage zu stellen wäre, dass die Maßnahme im vorliegenden Fall ein ernsthaftes Bemühen der Stadt Amsterdam widerspiegelt, Straftaten im Bereich des Menschenhandels vorzubeugen. Das vorlegende Gericht hat allerdings bei der Prüfung der Geeignetheit der Maßnahme genau zu untersuchen, inwieweit die Stadt Amsterdam diese Verfahrensvorschriften substantiiert begründet, wobei selbstverständlich nicht nachgewiesen werden muss, dass durch die Maßnahme jede einzelne Straftat aufgedeckt wird, da dies die Anforderungen an die Geeignetheit überspannen würde.

49 — Vgl. Urteil des EGMR vom 26. Juli 2005, Siliadin/Frankreich, Beschwerde-Nr. 73316/01, Rn. 89.

50 — Vgl. Urteil des EGMR vom 11. Oktober 2011, C. N. und V./Frankreich, Beschwerde-Nr. 67724/09, Rn. 69.

51 — Vgl. Urteil des EGMR vom 13. November 2012, C. N./Vereinigtes Königreich, Beschwerde-Nr. 4239/08, Rn. 69.

52 — Vgl. Bericht über die Durchführung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Niederlande, Erste Bewertungsrunde [Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, First evaluation round], der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels vom 21. März 2014, veröffentlicht am 18. Juni 2014 vom Sekretariat des Übereinkommens, GRETA(2014)10, Rn. 59, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Der Begriff „Verhältnismäßigkeit“ ist in Art. 15 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 näher definiert.

54 — Vgl. analog für die Rechtfertigung von Beschränkungen im Kontext der Vertragsbestimmungen über die vier Grundfreiheiten und die Unionsbürgerschaft Urteile Bressol u. a. (C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, Rn. 15) sowie Schönheit und Becker (C-4/02 und C-5/02, EU:C:2003:583, Rn. 82).

55 — Vgl. Urteil Bressol u. a. (C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 65).

56 — Ebd. (Rn. 74). Es ging um ein Wohnorterfordernis.

57 — Vgl. Urteil Kommission/Österreich (C-147/03, EU:C:2005:427, Rn. 63).

58 — Vgl. Urteil Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, Rn. 49).

59 — Vgl. Urteil Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, Rn. 45).

60 — Vgl. Art. 15 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2006/123.

82. Zweitens darf die Maßnahme nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Stehen verschiedene Maßnahmen zur Erreichung desselben Ziels zur Wahl, ist das Mittel zu wählen, das die durch die Richtlinie garantierte Niederlassungsfreiheit am wenigsten einschränkt.

83. Fraglich ist daher, ob das von der Stadt Amsterdam aufgestellte Spracherfordernis [61] zur Verwirklichung des mit ihm verfolgten Ziels erforderlich ist. Dies ist eine schwierige Frage, zu der kaum auf die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs zurückgegriffen werden kann.

84. Zwar hatte der Gerichtshof bei zahlreichen Gelegenheiten darüber zu befinden, ob nationale Spracherfordernisse mit den vier Grundfreiheiten, oder in jüngerer Zeit mit den Vertragsbestimmungen über die Unionsbürgerschaft, vereinbar waren [62]. Diese Fälle waren aber unter einem anderen Aspekt zu sehen, da sich das Spracherfordernis nur auf die Sprachen der betreffenden Mitgliedstaaten erstreckte [63].

85. Das jeweils verfolgte zwingende Interesse war entweder die Förderung des Gebrauchs einer Sprache selbst [64] oder ein mit der Art der auszuübenden Tätigkeit eng verbundenes Interesse wie der soziale Schutz von Arbeitnehmern oder die Erleichterung der entsprechenden Kontrolle durch Verwaltungsbehörden [65]. In allen Fällen wollten die Mitgliedstaaten eine oder mehrere ihrer Amtssprachen schützen oder fördern [66]. Das ist hier nicht der Fall. Das Spracherfordernis wird nicht aufgestellt, damit der/die Prostituierte seiner/ihrer Tätigkeit nachgehen kann, sondern damit Herr Harmsen seine öffentlich-rechtlichen Pflichten gegenüber dem Königreich der Niederlande erfüllen kann.

86. Ferner geht es im vorliegenden Fall nicht um die „besondere Bedeutung“ des „Schutzes der Rechte und Möglichkeiten der Einzelnen im sprachlichen Bereich“ [67].

87. Prostituierte, die dem Menschenhandel ausgesetzt sind, befinden sich in einer Situation der Isolation und Hilflosigkeit. Es ist daher in ihrem Interesse und im Interesse derjenigen, die den Menschenhandel bekämpfen, dass sie zu einer Kommunikation in der Lage sind. Natürlich erleichtert es die Kommunikation ganz massiv, wenn in der gleichen Sprache kommuniziert werden kann.

88. Ich kann daher nachvollziehen, dass die Stadt Amsterdam solche Erfordernisse anwendet, um sicherzustellen, dass eine Kommunikation zwischen dem Besitzer eines Bordells und einer Prostituierten wirksam stattfinden kann. Dies muss jedoch nicht notwendigerweise so weit gehen, dass beiderseits die Beherrschung der gleichen Sprachen vorausgesetzt wird. Es kommt darauf an, dass Herr Harmsen mit den Prostituierten *wirksam verbal kommunizieren* kann, nicht darauf, dass sie notwendigerweise die gleichen Sprachen beherrschen.

61 — Es kann von einem Spracherfordernis gesprochen werden, weil die Stadt Amsterdam die Zusagen, die Herr Harmsen in seinem Betriebsplan gemacht hat (keine Räume an Prostituierte zu vermieten, mit denen er nicht auf Englisch, Niederländisch oder einer anderen ihm verständlichen Sprache kommunizieren kann), zur Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung macht.

62 — Vgl. Urteil Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, Rn. 18 ff.)

63 — Vgl. beispielsweise Urteile Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, Rn. 20) und Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, Rn. 59).

64 — Vgl. Urteil Las (C-202/11, EU:C:2013:239, Rn. 27).

65 — Vgl. Urteil Kommission/Deutschland (C-490/04, EU:C:2007:430, Rn. 70 und 71).

66 — Vgl. Urteile Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, Rn. 19), Runevič-Vardyn und Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, Rn. 85) sowie Las (C-202/11, EU:C:2013:239, Rn. 25).

67 — Formulierung des Gerichtshofs beispielsweise in den Urteilen Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, Rn. 11) sowie Bickel und Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, Rn. 13).

89. Unterschiedliche Szenarien sind meines Erachtens denkbar, insbesondere wenn eine dritte Person notwendig ist, damit eine wirksame Kommunikation stattfindet. Hier hat das vorlegende Gericht sehr genau zu untersuchen, ob eine Nähe dieser Person zu der Prostituierten gewährleistet werden kann. Es kann beispielsweise einen Unterschied machen, ob der „Dolmetscher" eine Person ist, die der Prostituierten bekannt ist, ihr nahe steht und ihr Vertrauen genießt, und nicht jemand, der von Herrn Harmsen ausgewählt wurde.

90. In tatsächlicher Hinsicht zu beurteilen, ob eine wirksame verbale Kommunikation zwischen Herrn Harmsen und jeder Prostituierten gegeben ist, ist auf Grundlage der gegebenen Hinweise Sache des vorlegenden Gerichts.

91. Diese Frage ist daher dahin zu beantworten, dass Art. 10 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 einer Maßnahme wie derjenigen im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-341/14 entgegensteht, wonach es einem Betreiber eines Fensterprostitutionsbetriebs nur erlaubt ist, Zimmer an Prostituierte zu vermieten, die mit dem Betreiber in einer für ihn verständlichen Sprache kommunizieren können, es sei denn dieses Erfordernis ist nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts erforderlich, damit eine wirksame verbale Kommunikation zwischen dem Betreiber und den Prostituierten stattfindet.

V – **Ergebnis**

92. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Raad van State (Niederlande) wie folgt zu beantworten:

1. Eine Tätigkeit wie die im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-340/14 in Rede stehende, die in der Fahrgastbeförderung mit offener Schaluppe auf den Binnengewässern von Amsterdam mit dem Hauptzweck des Angebots von Rundfahrten und Vermietungen für festliche Anlässe gegen Entgelt besteht, stellt keine „Verkehrsdienstleistung" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt dar.

2. Die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 sind auf Sachverhalte wie diejenigen der Ausgangsverfahren anwendbar, d. h. auf die Fahrgastbeförderung mit offener Schaluppe auf den Binnengewässern von Amsterdam mit dem Hauptzweck des Angebots von Rundfahrten und Vermietungen für festliche Anlässe gegen Entgelt (Rechtssache C-340/14) und auf die stundenweise Vermietung von Zimmern an Prostituierte im Zusammenhang mit einem Fensterprostitutionsbetrieb (Rechtssache C-341/14), ohne dass es darauf ankommt, ob der Sachverhalt über einen einzelnen Mitgliedstaat hinausweist oder nicht.

3. Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123 ist dahin zu verstehen, dass, sobald nach Ansicht eines Mitgliedstaats die Zahl der verfügbaren Genehmigungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses begrenzt werden muss, jede einzelne Genehmigung befristet werden muss.

4. Art. 10 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 steht einer Maßnahme wie derjenigen im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-341/14 entgegen, wonach es einem Betreiber eines Fensterprostitutionsbetriebs nur erlaubt ist, Zimmer an Prostituierte zu vermieten, die mit dem Betreiber in einer für ihn verständlichen Sprache kommunizieren können, es sei denn dieses Erfordernis ist nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts erforderlich, damit eine wirksame verbale Kommunikation zwischen dem Betreiber und den Prostituierten stattfindet.