MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. július 16.[1]

C-340/14. és C-341/14. sz. egyesített ügyek

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

(a Raad van State [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2006/123/EK irányelv — A 2. cikk (2) bekezdésének d) pontja — A közlekedés területén nyújtott szolgáltatások fogalma — A 2006/123 irányelv III. fejezetének tisztán belső helyzetekben való alkalmazása — A 11. cikk (1) bekezdésének b) pontja — Az engedély időtartama”

J. Harmsen (C-341/14)

(a Raad van State [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2006/123/EK irányelv — A 2006/123 irányelv III. fejezetének tisztán belső helyzetekben való alkalmazása — A 10. cikk (2) bekezdésének c) pontja — Az engedélyezésre vonatkozó feltételek — Az emberkereskedelem elleni fellépés”

1. A jelenleg tárgyalt, R. L. Trijber és a College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Amszterdam polgármesterének és alpolgármestereinek tanácsa, a továbbiakban: College), valamint J. Harmsen és a Burgemeester van Amsterdam (Amsterdam polgármestere) közötti eljárásokhoz kapcsolódó két ügy a 2006/123/EK irányelv[2] letelepedésről szóló fejezetének hatályával és lényeges követelményeivel kapcsolatosan számos alapvető kérdést vet fel.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

2. A 2006/123 irányelv 2. cikke a „Hatály” címet viseli, és a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

(2) Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

[…]

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o., helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

d) a közlekedés területén nyújtott, a Szerződés V. címének hatálya alá tartozó szolgáltatások, beleértve a kikötői szolgáltatásokat;

[…]”

3. A 2006/123 irányelv „Fogalommeghatározások” címet viselő 4. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

5. »letelepedés«: a Szerződés 43. cikke szerinti valamely gazdasági tevékenységnek a szolgáltató általi, határozatlan ideig tartó, a szolgáltatásnyújtás tényleges helyét képező, állandó infrastruktúrán keresztül történő tényleges végzése;

[…]

8. »közérdeken alapuló kényszerítő indok«: a Bíróság joggyakorlatában ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányossága; a csalás elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kultúrpolitikai célok;

[…]”

4. Az irányelvnek „Az engedély megadására vonatkozó feltételek” címet viselő 10. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák.

(2) Az (1) bekezdésben említett feltételek:

a) megkülönböztetésmentesek;

b) azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;

c) arányosak a közérdekhez kapcsolódó céllal;

d) világosak és egyértelműek;

e) objektívek;

f) előzetesen nyilvánosságra hozták azokat;

g) átláthatók és hozzáférhetők.

[…]”

5. A 2006/123 irányelv 11. cikke a „Az engedély időtartama” címet viseli, és a következőképpen rendelkezik:

„(1) A szolgáltató részére megadott engedély nem lehet korlátozott időtartamú, kivéve ha:

[…]

b) a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott;

[…]”

B – *A holland jog*

1. Szolgáltatások

6. A 2006/123 irányelvet részben átültető törvény, a Dienstenwet (a szolgáltatásokról szóló holland törvény) 33. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontja értelmében az illetékes hatóság nem korlátozhatja az általa határozatlan időtartamra megadható engedély időtartamát, kivéve ha a rendelkezésre álló engedélyek száma közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott, vagy az engedély korlátozott időtartamát közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá.

2. Belvízi közlekedés

7. A Raad van de gemeente Amsterdam (Amszterdam önkormányzatának képviselőtestülete) által elfogadott Verordening op het binnenwater 2010 (a belvízi közlekedésről szóló 2010. évi rendelet) 2.4.5. cikkének (1) bekezdése értelmében a College engedélye nélkül vagy attól eltérően tilos szakmai tevékenység céljából használt hajóval árut fuvarozni és személyeket szállítani. Az említett rendelet 2.4.5. cikkének (5) bekezdése értelmében a College a személyszállító hajók számának korlátozását lehetővé tevő indokok alapján megtagadhatja az engedély megadását. Az említett rendelet 2.3.1. cikkének (2) bekezdése értelmében a kikötőhelyi engedély megadása megtagadható közjóléti, közrendi, biztonsági, környezetvédelmi indokok, valamint a zavartalan és biztonságos áthaladás indoka alapján.

8. A Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (a vízi személyszállításról szóló amszterdami önkormányzati szabályzat) által rögzített, az alapeljárásban megtámadott határozat meghozatalának időpontjában alkalmazandó eljárási rendelkezések 2.1. cikkének (1) bekezdése értelmében az engedélyek megadására kiadási időszakok keretében került sor. Az említett rendelkezések 2.1. cikkének (3) bekezdése értelmében a nem valamely folyamatban lévő kiadási időszak során benyújtott kérelmeket kapacitásgazdálkodási indokok alapján elutasítják. Ugyanezen rendelkezés 2.1. cikkének (4) bekezdése értelmében a College az (1) bekezdéstől eltérően a kiadási időszakon kívül is adhat engedélyt környezetbarát célú különleges kezdeményezésre vagy innovatív szállítási koncepcióra.

3. Prostitúció

9. Az Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (Amszterdam 2008. évi általános önkormányzati rendelete) 3.27. cikkének (1) bekezdése értelmében a polgármester engedélye nélkül tilos prostitúciós üzletet működtetni. A 3.30. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében a polgármester megtagadhatja az engedély kiadását, amennyiben véleménye szerint nem elég valószínű, hogy a vállalkozás üzemeltetője vagy vezetője betartja a 3.32. cikkben foglalt követelményeket.

10. A 3.32. cikk (1) bekezdése értelmében a prostitúciós üzlet üzemeltetőjének vagy vezetőjének biztosítania kell a következőket: a) a prostituáltak tekintetében ne kerüljön sor a Wetboek van Strafrecht (büntetőtörvénykönyv) 273f. cikke értelmében vett bűncselekmények elkövetésére; b) kizárólag olyan prostituáltakat alkalmazzanak, akik érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, vagy akik tekintetében az üzemeltető a Wet arbeid vreemdelingen (a külföldiek munkavállalásáról szóló törvény) 3. cikke értelmében vett engedéllyel rendelkezik; valamint c) az ügyfelek ne lehessenek például rablás, lopás, csalás vagy hasonló bűncselekmények áldozatai. A 3.32. cikk (3) bekezdése értelmében a kirakatprostitúciós üzlet üzemeltetője biztosítja, hogy a prostitúciós üzletében dolgozó prostituáltak ne jelentsenek jelentős megterhelést a környékre, ne sértsék meg a 2.12. cikk (4) bekezdését, és ne idézzék elő a közrend megzavarását.

11. A büntetőtörvénykönyv 273f. cikke részletesen szabályozza az emberkereskedelem tekintetében alkalmazott büntetőjogi üldözést, és előírja, hogy az nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel vagy ötödik kategóriájú pénzbüntetéssel büntetendő.

II – **Tényállás**

A – *C-340/14. sz., Trijber-ügy*

12. R. L. Trijbernek van egy csónakja, amely egy nyitott, elektromos hajtású motorral felszerelt, kisebb, legfeljebb 34 fős csoportok szállítására alkalmas dereglye. R. L. Trijber vízi személyszállítási működési engedély megadását kérte e csónak tekintetében. A csónakjával például vállalati kirándulásként vagy egy ünnep megünneplésére amszterdami körutakat kíván tenni díjazás ellenében.

13. 2011. november 22-i határozatával a College megtagadta a működési engedély megadását. A College a megtagadást az általa alkalmazott, a vízi személyszállításról szóló amszterdami önkormányzati szabályzat 2.1. cikkében rögzített politikájára alapozta, mivel Trijber a kérelmét nem egy folyamatban lévő kiadási időszak során nyújtotta be, és a College szerint a csónakja nem tekinthető különleges kezdeményezésnek, és szállítási koncepciója nem innovatív.

14. 2012. április 27-i határozatával a College fenntartotta a megtagadást.

15. 2012. december 7-i döntésével az Amsterdam Rechtbank megállapította, hogy az R. L. Trijber által a határozattal szemben benyújtott fellebbezés megalapozatlan.

16. Ezt követően R. L. Trijber a Raad van State előtt megfellebbezte ezt a döntést, arra hivatkozva, hogy a College által követett politika nem felel meg a 2006/123 irányelv rendelkezéseinek.

B – *C-341/14. sz., Harmsen-ügy*

17. J. Harmsen kirakatprostitúciós üzletet működtet Amszterdamban. A polgármestertől két további kirakatprostitúciós üzlet engedélyezését kérte. A kérelem részeként benyújtott működési tervben azt állította, hogy nem ad ki szobát olyan prostituáltak számára, akikkel nem tud angolul, hollandul vagy más, számára érthető nyelven kommunikálni.

18. A polgármester 2011. július 28-i határozatával megtagadta ezeket a működési engedélyeket. A megtagadásról szóló határozatot olyan eseményekre alapította, melyeket kilenc olyan jelentés ír le, melyek Amszterdam város felügyeleti tisztviselői által tett megállapításokat tartalmaznak, valamint két olyan jegyzőkönyv, mely a rendőrség által összegyűjtött megállapításokat tartalmaz. Ezen események mindegyike J. Harmsen meglévő kirakatprostitúciós üzletének a működtetésére vonatkozott. A

polgármester szerint ezért, ellentétben azzal, amit J. Harmsen az általa benyújtott működési tervben állított, J. Harmsen óraalapon adott ki szobákat Magyarországról és Bulgáriából származó prostituáltaknak, akik a bevándorlási eljárás során nem tudtak angolul, hollandul, vagy más, J. Harmsen számára érthető nyelven kommunikálni.

19. A polgármester szerint a fenti jelentésekből és jegyzőkönyvekből az következik, hogy J. Harmsen kirakatprostitúciós üzletét nem a visszaéléseket kiküszöbölő módon vezették. A polgármester ezért nem bízik meg abban, hogy J. Harmsen megfelelő intézkedéseket tesz a két tervezett prostitúciós üzlet esetében annak biztosítása céljából, hogy az ott foglalkoztatott prostituáltak tekintetében nem kerül majd sor bűncselekmények elkövetésére. A polgármester azon a véleményen van, hogy nem feltételezhető tehát megfelelő valószínűséggel hogy J. Harmsen teljesíteni fogja az Amszterdam 2008. évi általános önkormányzati rendelete 3.32. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott kötelezettséget.

20. A polgármester kifogás nyomán hozott, 2011. december 23-i határozatában fenntartotta a vállalkozás engedélyezését megtagadó határozatot.

21. J. Harmsen fellebbezett ez ellen a határozat ellen a Rechtbank Amsterdam előtt, amely 2012. július 11-i döntésével a fellebbezést megalapozatlannak mondta ki.

22. J. Harmsen fellebbezést nyújtott be a döntéssel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz.

III – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás**

23. 2014. július 9-i végzésével, amely 2014. július 14-én érkezett a Bíróság Hivatalához, a Raad van State mindkét ügyben felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

A – *C-340/14, Trijber-ügy*

„1) A jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló, nyitott dereglyével való amszterdami belvízi személyszállítás, amelynek keretében főként körutazást, és ünnepi rendezvények céljára történő bérbeadást kínálnak díjazás ellenében, olyan szolgáltatásnak minősül-e, amelyre a [2006/123] irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontjában a közlekedés területén nyújtott szolgáltatások tekintetében rögzített kivételre figyelemmel alkalmazandók ezen irányelv rendelkezései?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén alkalmazható-e a 2006/123/ irányelv III. fejezete tisztán belső helyzetekre, vagy azon kérdés értékelésekor, hogy alkalmazható-e az említett fejezet, a Bíróságnak a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozóan a Szerződésben előírt rendelkezések tisztán belső helyzetekben való alkalmazásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alkalmazandó?

3) Amennyiben a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Bíróságnak a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozóan a Szerződésben előírt rendelkezések tisztán belső helyzetekben való alkalmazásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alkalmazandó azon kérdés értékelésekor, hogy alkalmazandó-e a 2006/123 irányelv III. fejezete:

   a) Alkalmazniuk kell-e a nemzeti bíróságoknak a 2006/123 irányelv III. fejezetének rendelkezéseit a jelen ügyhöz hasonló olyan esetben, amelyben a szolgáltató nem határokon átnyúlóan telepedett le, és nem határokon átnyúlóan kínál szolgáltatásokat, és ennek ellenére az említett rendelkezésekre hivatkozik?

b) Jelentőséggel bír-e az e kérdésre adandó válasz szempontjából, hogy a szolgáltatásokat előreláthatólag mindenekelőtt hollandiai lakosok számára nyújtják majd?

c) Meg kell-e állapítani e kérdés megválaszolásához, hogy a más tagállamokban letelepedett vállalkozások ténylegesen érdeklődést mutattak-e vagy fognak-e mutatni azonos vagy hasonló szolgáltatások nyújtása iránt?

4) Az következik-e a 2006/123 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjából, hogy abban az esetben, ha az engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott, az engedélyek időtartamát is korlátozni kell az említett irányelv azon céljára is figyelemmel, hogy szabad hozzáférést biztosítson a szolgáltatási piachoz, vagy erről a tagállam illetékes hatósága mérlegelési jogkörében dönthet?”

B – *C-341/14. sz., Harmsen-ügy*

„1) Alkalmazható-e a [2006/123] irányelv III. fejezete tisztán belső helyzetekre, vagy azon kérdés értékelésekor, hogy alkalmazható-e az említett fejezet, a Bíróságnak a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozóan a Szerződésben előírt rendelkezések tisztán belső helyzetekben való alkalmazásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alkalmazandó?

2) Amennyiben a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Bíróságnak a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozóan a Szerződésben előírt rendelkezések tisztán belső helyzetekben való alkalmazásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alkalmazandó azon kérdés értékelésekor, hogy alkalmazandó-e a 2006/123 irányelv III. fejezete:

a) Alkalmazniuk kell-e a nemzeti bíróságoknak a 2006/123 irányelv III. fejezetének rendelkezéseit a jelen ügyhöz hasonló olyan esetben, amelyben a szolgáltató nem határokon átnyúlóan telepedett le, és nem határokon átnyúlóan kínál szolgáltatásokat, és ennek ellenére az említett rendelkezésekre hivatkozik?

b) Jelentőséggel bír-e az e kérdésre adandó válasz szempontjából, hogy a működtető különösen Hollandiától eltérő tagállamokból származó önálló prostituáltak számára nyújt szolgáltatásokat?

c) Meg kell-e állapítani e kérdés megválaszolásához, hogy a más tagállamokban letelepedett vállalkozások ténylegesen érdeklődést mutattak-e vagy fognak-e mutatni kirakatprostitúciós üzletek amszterdami létesítése iránt?

3) Amennyiben a szolgáltató hivatkozhat a 2006/123 irányelv III. fejezetében foglalt rendelkezésekre: ellentétes-e az említett irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontjával a jelen ügyben vitatotthoz hasonló olyan feltétel, amely szerint a kirakatprostitúciós üzletek tulajdonosai csak olyan prostituáltaknak adhatnak bérbe szobákat óraalapon, akik a működtetővel egy általa értett nyelven képesek kommunikálni?”

24. A Bíróság elnöke 2014. szeptember 16-i végzésével egyesítette a két ügyet.

25. Az alapeljárás felperesei, továbbá Hollandia kormánya és a Bizottság írásbeli észrevételt nyújtott be.

IV – **Elemzés**

A – *A C-340/14. sz. ügy 1. kérdése: A 2006/123 irányelv tárgyi hatálya – a közlekedés fogalma*

26. A C-340/14. sz. ügy első kérdése a 2006/123 irányelv tárgyi hatályára vonatkozik. E kérdés tárgya, hogy valamely olyan tevékenység, mint a nyitott dereglyével való amszterdami belvízi személyszállítás, amelynek keretében főként körutazást és ünnepi rendezvények céljára történő bérbeadást kínálnak díjazás ellenében, a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja [3] szerinti „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak" minősül-e. Amennyiben igen, ez a tevékenység nem tartozik az irányelv hatálya alá, de kiterjed rá az EUMSZ szerinti közlekedéspolitika [4] hatálya.

27. A közlekedés területén nyújtott szolgáltatásra azért vonatkoznak külön rendelkezések az EUM-Szerződésben, mivel az ilyen szolgáltatásokat hagyományosan intenzívebben szabályozzák. [5] Az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének és a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdése d) pontjának jogkövetkezménye, hogy a közlekedés területén a Szerződésnek vagy a szolgáltatásokról szóló másodlagos jognak nincs közvetlen hatálya. [6] Ez egy messzire mutató jogkövetkezmény, mivel megfosztja a gazdasági szereplőket, hogy a nemzeti bíróságok előtt az EUMSZ 56. cikkre és az azt követő cikkekre, valamint a 2006/123 irányelv rendelkezéseire hivatkozzanak. A szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó elvek alkalmazását az EUM-Szerződés szerint a közös közlekedéspolitika végrehajtásával kell elérni. [7] Ez azonban nem zárja ki a Szerződés letelepedésre vonatkozó rendelkezéseinek (közvetlen) alkalmazását. [8]

28. Ennek fényében az EUM-Szerződés harmadik részének IV. címe nem a szolgáltatásnyújtás szabadságának általános szabályai alóli klasszikus kivétel, hanem a szolgáltatásnyújtás szabadságának általános szabályaihoz képest „lex specialis"-ok rendszerének minősül. [9] Az általános értelemben vett szolgáltatásnyújtás szabadsága és a közlekedés területét érintő szolgáltatások nyújtásának szabadsága közötti kapcsolatot illetően ezért egyetértek Wahl főtanácsnokkal, aki szerint „problémás lenne – még ha az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdését figyelembe vesszük is – a VI. címet a szabad mozgásra vonatkozó szabályok alóli, és ennek megfelelően megszorítóan értelmezendő kivételnek tekinteni" [10].

29. Sem a Bíróság, sem az uniós jogalkotó nem adott általános, átfogó meghatározást a „közlekedés" fogalmára vonatkozóan.

1. Személy- és áruszállítás A-ból B-be

30. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében e kifejezés jelentésének és tartalmának meghatározása érdekében az általános nyelvhasználatban elfogadott szokásos jelentését kell alapul venni, figyelembe véve azon szövegkörnyezetet, amelyben e kifejezést használják, és azon szabályozás célkitűzéseit, amelynek e kifejezés részét képezi. [11]

3 — Ez a rendelkezés a Szerződés szolgáltatásokról szóló fejezetében szereplő EUMSZ 58. cikk (1) fejezetének irányelvbeli megfelelője. Lásd Wahl főtanácsnoknak a Grupo Itevelesa és társai (C-168/14, EU:C:2015:351, 17. pont) ügyre vonatkozó indítványát.

4 — EUMSZ VI. cím, harmadik rész, korábban és az irányelv elfogadásának idején EK V. cím, harmadik rész.

5 — Lásd: Müller-Graff, P. C., in Streinz, R., *EUV/AEUV*, Beck, második kiadás, München, 2012., Artikel 58 AEUV, 1. pont.

6 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (13/83, EU:C:1985:220, 62. és 63. pont).

7 — Lásd: Pinaud Wieger ítélet (C-17/90, EU:C:1991:416, 7. pont).

8 — A Bíróság kifejezetten kimondta, hogy az EUM-Szerződés letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései „közvetlenül alkalmazandók a közlekedésre", lásd: Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet (C-338/09, EU:C:2010:814, 33. pont).

9 — Lásd még: Weiss, F. és Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014., 242. o.

10 — Wahl főtanácsnoknak a Grupo Itevelesa és társai (C-168/14, EU:C:2015:351, 22. pont) ügyre vonatkozó indítványa. Lásd még Cruz Villalón Yellow Cab Verkehrsbetrieb ügyre vonatkozó indítványát (C 338/09, EU:C:2010:568, 10. lábjegyzet), aki a Bíróság azt hangsúlyozó ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, miszerint az Unió közlekedési politikáját az EUMSZ 56. cikk fényében kell értelmezni. Emiatt sem találom meggyőzőnek a Bizottság azon érvelését, amely szerint a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontját szűken kell értelmezni.

11 — Lásd csak: Deckmyn és Vrijheidsfonds ítélet (C-201/13, EU:C:2014:2132, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31. Az [angol] „transport” szó a latinból ered, és szó szerint azt jelenti, hogy „a másik oldalra áthoz/átvisz”.[12] Hasonlóképpen a jogirodalom is hangsúlyozza, hogy a meghatározó feltétel az A-ból B-be történő személy- (vagy áru-) szállítás.[13] Az irányelv (21) preambulumbekezdése értelmében ezenfelül a közlekedési szolgáltatások – beleértve a városi közlekedést, a taxikat és a betegszállító járműveket, valamint a kikötői szolgáltatásokat – nem tartoznak az irányelv hatálya alá. Az uniós jogszabályban hivatkozott valamennyi példa közös eleme az A-ból B-be történő személy- vagy áruszállítás.

32. Csupán ezen elemek vizsgálata esetén R. L. Trijber tevékenysége nem minősülne a közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak, mivel a sétahajózás indulási és érkezési pontja gyakran ugyanaz.

33. Ugyanakkor az A-ból B-be történő szállítás kritériumát talán nem kellene túlságosan szigorúan értelmezni. A Bíróság korábban kimondta, hogy az olyan körutazás, amely ugyanazon utasokkal azon tagállam ugyanazon kikötőjében indul és zárul, amelyben arra sor kerül, a 3577/92/EGK rendelet értelmében vett „tengeri kabotázs” fogalmának hatálya alá tartozik.[14] Ez azt jelenti, hogy az ilyen szolgáltatás kétségtelenül az uniós közlekedéspolitika hatálya alá tartozik.

34. Ezért a fentiekből arra következtetek, hogy az A-ból B-be történő személy- vagy áruszállítás csupán valószínűsítő körülmény annak megállapításához, hogy jelen esetben közlekedés területén nyújtott szolgáltatásról van szó.

2. A tevékenység fő célja

35. Az irányelv (33) preambulumbekezdése kimondja, hogy az irányelv hatálya alá az olyan szolgáltatások tartoznak, mint az autókölcsönzés, az utazási irodák, valamint a turizmus területén nyújtott fogyasztói szolgáltatások, beleértve az idegenvezetőket is.

36. A szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló bizottsági kézikönyv[15] szerint, amely kötelező erővel ugyan nem bír, mindazonáltal igen hasznos[16], az irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott kizárás „nem érinti a közlekedési szolgáltatásnak nem tekinthető szolgáltatásokat, úgymint az autósiskolákat, a költöztető szolgáltatásokat, az autóbérlési, temetkezési vagy légi fényképészeti szolgáltatásokat”.[17] Nem vonatkozik továbbá „a kikötőkben vagy repülőtereken folytatott kereskedelmi tevékenységekre sem, például üzletekre vagy éttermekre.”[18]

37. Az imént idézett példák véletlenszerűnek tűnhetnek. Véleményem szerint azonban egy következtetés mindenképpen levonható: ha a tevékenység fő célja nem az áruk vagy személyek fizikai szállítása, hanem más, például a szórakoztatás vagy a kölcsönzés, nem lehet szó a közlekedés területén nyújtott szolgáltatásról.

12 — A „transport” kifejezés a latin „trans” és „portare” szavakból tevődik össze.

13 — Lásd például: Schäfer, R. in Streinz, R. (szerk.), i.m., Artikel 90 AEUV, 12. pont.

14 — A Tanács 1992. december 7-i rendelete a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról, HL L 364., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 10. o., helyesbítés: HL 2006. L 227., 62. o. Lásd: Alpina River Cruises és Nicko Tours ítélet (C-17/13, EU:C:2014:191, 29. pont).

15 — Erre a kézikönyvre érvelése alátámasztásául a Bíróság már hivatkozott a Femarbel-ítéletben (C-57/12, EU:C:2013:517, 37. és 45. pont).

16 — Lásd: Cruz Villalón főtanácsnoknak a Femarbel-ügyre (C-57/12, EU:C:2013:171, 22. pont), valamint a Rina Services és Rina ügyre (C-593/13, EU:C:2015:159, 39. pont) vonatkozó indítványa.

17 — Lásd: Kézikönyv a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007., 11. o. magyar nyelvű kiadás, amely a http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_hu.pdf oldalon érhető el.

18 — Ugyanott.

38. Egy példával élve, az autósiskolák szolgáltatásának fő célja, hogy a szolgáltatást igénybevevő megtanuljon vezetni, nem pedig az, hogy szállítsák. A légi fényképészeti szolgáltatás célja, ahogy a neve is mutatja, a fényképészet. Az autókölcsönzési szolgáltatás lényegi eleme a kölcsönzés. Egy idegenvezetéssel kísért utazás elsődleges célja egy adott hely vagy terület megismerése, nem pedig a szállítás.

39. Ugyanez a mérce alkalmazandó a szóban forgó ügyben: az R. L. Trijber által nyújtott szolgáltatás fő célja az, hogy a szolgáltatás igénybevevőit Amszterdam csatornáin keresztülszállítsák, vagy pedig inkább az, hogy a kikölcsönzött hajón szórakozzanak? A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információ alapján számomra úgy tűnik, ezen utóbbiról van szó.

3. A Neukirchinger-ügytől való elhatárolás

40. Végezetül a Neukirchinger-ügy [19] alapján nagy a kísértés annak a következtetésnek a levonására, hogy a jelen ügy a közlekedés területén nyújtott szolgáltatás körébe tartozik, ahogy azt a holland kormány javasolja. Az említett ügyben a Bíróság kimondta, hogy a légi közlekedésnek a jelenlegi EUMSZ 100. cikk (2) bekezdése [20] értelmében vett fogalmát úgy kell érteni, mint amely a személyek hőlégballonon történő kereskedelmi fuvarozását is magában foglalja. [21] Csábítónak tűnhet a kétségtelenül rekreációs céllal tett, hőlégballonon történő utazásnak az R. L. Trijberéhez hasonló hajón tett utazással való összehasonlítása.

41. Ennek ellenére óvatosságra inteném a Bíróságot az ilyen indokolással kapcsolatban, bármilyen csábítóan hangozzék is. A jelen ügyet el kell határolni a Neukirchinger-ügytől, mivel ezen utóbbi ügynek két olyan sajátossága is volt, amely a jelen ügyben nem áll fenn. Először is, a nemzetközi polgári légi közlekedésről szóló, 1944. december 7-én aláírt chicagói egyezmény [22] a hőlégballonokra is alkalmazandó. Másodszor, a hőlégballonnal történő kereskedelmi célú személyszállításra tekintettel az – akkori – közösségi jogalkotó már több intézkedést elfogadott a – jelenlegi – EUMSZ 100. cikk (2) bekezdése alapján. [23] Más szavakkal, a Neukirchinger-ügy esetében mind a nemzetközi jog, mind pedig a közösségi jogalkotó közlekedésnek minősítette a hőlégballonnal történő szállítást. Ez nem mondható el a szóban forgó ügyről.

42. Van egy másik, általánosabb megfontolás is, amely miatt úgy vélem, hogy a jelen ügyet el kell határolni a Neukirchinger-ügytől. Egy hőlégballonnal tett utazás esetén az utas éppen a repülés élményét kívánja. Számomra úgy tűnik, hogy az R. L. Trijberéhez hasonló nyitott dereglyével a csatornákon való hajókázás esetében a hajókázás élménye sokkal inkább háttérben marad az általános szórakozási célhoz képest.

43. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy a C-340/14. sz. ügyben az 1. kérdést úgy válaszolja meg, hogy az tevékenység, mint a nyitott dereglyével való amszterdami belvízi személyszállítás, amelynek keretében főként körutazást, és ünnepi rendezvények céljára történő bérbeadást kínálnak díjazás ellenében, nem minősül a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak”.

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

20 — Korábban EK 80. cikk (2) bekezdés.

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

22 — Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 15. kötet, 295. o., elérhető: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

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

B – *A C-340/14. sz. ügy 2. és 3. kérdése, valamint a C-341/14. sz. ügy 1. és 2. kérdése: A 2006/123 irányelv III. fejezetének tárgyi hatálya – Tisztán belső helyzetek*

44. A C-340/14. sz. ügy 2. és 3. kérdésének, valamint a C-341/14. sz. ügy 1. és 2. kérdésének, amelyeket együttesen kell vizsgálni, az a tárgya, hogy a 2006/123 irányelvnek „A szolgáltatók letelepedésének szabadsága” címet viselő III. fejezete alkalmazandó-e a határokon átnyúló elemet nélkülöző helyzetekben. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy alkalmazhatja-e az irányelv III. fejezetének rendelkezéseit a szóban forgó ügyben.

45. Figyelemmel arra, hogy a 2006/123 irányelv III. fejezetére hivatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a jelen ügyre a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályok alkalmazandóak, nem pedig a szolgáltatás szabadságára vonatkozók. Számomra is ez tűnik a helyes kiindulópontnak: az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a szolgáltatásnyújtást a letelepedéstől elsősorban és mindenekelőtt a szóban forgó tevékenység állandósága és folyamatossága határolja el, szemben az ideiglenes jellegű tevékenységgel.[24] Ezt az irányelv (77) preambulumbekezdése[25] is megerősíti.

46. A jelenleg tárgyalt két ügyben R. L. Trijber és J. Harmsen is azt állítja, hogy állandó és folyamatos jelleggel kívánják végezni a tevékenységet. Ezért a letelepedés szabadsága alapján kell vizsgálni őket.

47. Véleményem szerint a Bíróságnak nem az uniós jog alkalmazási körére vagy a tisztán belső helyzetek esetén való elfogadhatóságra vonatkozó szokásos ítélkezési gyakorlata[26] alapján kell megválaszolnia a kérdést, mivel ez az ítélkezési gyakorlat abból az előfeltevésből indul ki, hogy a Szerződésnek a négy szabadságra vonatkozó rendelkezései csak a határon átnyúló helyzeteket szabályozzák. Amennyiben a Bíróság a kérdést az említett ítélkezési gyakorlat alapján válaszolná meg, az nemleges válasz adását jelentené, miszerint az irányelv III. fejezete *nem* alkalmazandó a tisztán belső helyzetekre – anélkül, hogy a kérdés tárgyalásra kerülne.

48. Véleményem szerint nem is úgy kellene a Bíróságnak „megválaszolnia” a kérdéseket, hogy felhívja a nemzeti bíróságot arra, hogy próbáljon lehetséges határon átnyúló elemeket találni a két ügyben,[27] mivel ez megint csak azt jelentené, hogy nem ad választ a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre.

49. Ehelyett a Bíróságnak a kérdéseket abban az értelemben kellene megválaszolnia, amelyben azokat feltették, azaz, hogy a 2006/123 irányelv III. fejezete alkalmazandó-e a tisztán belső helyzetnek minősülő helyzetekben. Álláspontom szerint a kérdések választ érdemelnek, méghozzá két okból. Először is, az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell, vagyis hacsak nem bizonyítható, hogy például hipotetikus jellegűek, meg kell őket válaszolni.[28] Másodszor, mivel a 2006/123 irányelv még meglehetősen új, és ez a kérdés heves viták tárgyát képezi, véleményem szerint érdemes lenne a Bíróságnak megvilágítania ezt a problémát.

24 — Lásd csak: Gebhard-ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 25. és azt követő pontok). A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedéshez való jog elhatárolását illetően lásd még: Cruz Villalón főtanácsnoknak a Yellow Cab Verkehrsbetrieb ügyre vonatkozó indítványa (C-338/09, EU:C:2010:568, 15–18. pont).

25 — Az említett preambulumbekezdés alapján a fő elem az, hogy az üzemeltető letelepedett-e abban a tagállamban, amelyben az érintett szolgáltatást nyújtja. Ha a gazdasági szereplő letelepedett abban a tagállamban, amelyben a szolgáltatást nyújtja, a letelepedés szabadságának hatálya alá tartozik. Ezzel szemben, ha a gazdasági szereplő nem telepedett le a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban, akkor a szolgáltatások szabad mozgása vonatkozik tevékenységére. A Bíróság joggyakorlata szerint az adott tevékenységek ideiglenes jellegének meghatározásakor nem kizárólag a szolgáltatásnyújtás időtartamát kell figyelembe venni, hanem annak rendszerességét, időszakos vagy folyamatos jellegét is. A tevékenység ideiglenes jellege semmiképpen nem jelenti azt, hogy a szolgáltató abban a tagállamban, ahol a szolgáltatást nyújtja, ne alakíthatna ki bizonyos infrastruktúrát – például irodát vagy helyiséget –, amennyiben ez az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges.

26 — Ezen ítélkezési gyakorlat összefoglalása, kategorizálása és elemzése céljából az olvasónak Wahl főtanácsnoknak a Venturini egyesített ügyekre vonatkozó indítványát javasolnám (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, 26–53. pont).

27 — Valójában nem lenne túl nehéz ilyen határon átnyúló elemeket találni. A C-340/14. sz. ügyben jellemzően a többi tagállamból is származó turisták bérelnek Trijberéhez hasonló csónakokat, míg a C-341/14. sz. ügyet illetően a Harmsen által nyújtott szolgáltatások igénybevevői, vagyis a szóban forgó prostituáltak Hollandián kívüli uniós tagállamokból származnak.

28 — E tekintetben lásd: Cipolla és társai ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758, 25. pont).

50. Az ellen, hogy a III. fejezet alkalmazandó a tisztán belső helyzetekre, azzal lehet érvelni, hogy valamely másodlagos jogi aktus nem léphet túl a Szerződés rendelkezésein, azaz, ha az utóbbi (csak) a határon átnyúló helyzetekre vonatkozik, az előbbire ugyanez igaz.[29] Meg lehet még próbálni különbséget tenni az „összehangolás”[30], a „közelítés”[31] és a „harmonizáció” között.[32]

51. Engem nem győz meg ez az érvelés, és inkább az ellentétes nézettel rokonszenvezek, amely szerint az irányelv III. fejezete a tisztán belső helyzetekre is alkalmazandó.

52. Először is, szerintem felesleges különbséget tenni az „összehangolás”, a „közelítés” és a „harmonizáció” között. Értelmezésem szerint ezeket a kifejezéseket szinonimaként használják. Ebben az összefüggésben szem előtt kell tartani, hogy a „harmonizáció” kifejezés a Római Szerződésben csupán egy alkalommal szerepelt,[33] mielőtt fokozatosan az egész EUM-Szerződésben elkezdték használni.

53. Másodszor, kétségtelen, hogy fő szabály szerint a belső piac terén történő harmonizáció olyan helyzetekre is vonatkozhat, amelyekre a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok nem. A Bíróságnak korábban nem jelentett problémát, hogy ezt nyíltan elismerje.[34] Ezt a jogirodalom is hangsúlyozza, amikor azt állítja, hogy a termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó szabványok harmonizálása, amelynek célja a termékek és szolgáltatások szabad mozgásának elérése, az exportált és a belföldön értékesített termékek vagy szolgáltatások megkülönböztetése nélkül az egész EU-ban alkalmazandó.[35]

54. Harmadrészt, a bizottsági kézikönyv további tisztázást nyújt: eszerint a letelepedésről szóló fejezet egyaránt vonatkozik arra az esetre, amikor a szolgáltató egy másik tagállamban szándékozik letelepedni, valamint arra, amikor a szolgáltató a saját tagállamában kíván letelepedni.[36]

55. Negyedrészt, az irányelv szövegszerű és rendszertani értelmezése az én megközelítésemet támasztja alá. Az irányelv „Hatály” címet viselő 2. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az irányelv „a Közösség *valamely*[37] tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó”. Nincs szó határon átnyúló tevékenységről. Hasonlóképpen, a 2006/123 irányelv III. fejezetének, és különösen a 9. cikke (1) bekezdésének rendelkezései nem hivatkoznak a határon átnyúló tevékenységre – ellentétben az irányelv IV. fejezetével, és különösen a 16. cikkének (1) bekezdésével.[38]

29 — Lásd: Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (szerk.), i.m., Artikel 49 AEUV, 20. pont.

30 — Ezt a kifejezést használja az EUMSZ 53. cikk, amely az EUMSZ 62. cikkel együtt a 2006/123 irányelv jogalapjául szolgál. Szeretném hangsúlyozni, hogy az itt használt értelemben vett „összehangolásnak” véleményem szerint semmi köze a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének következtében jelenleg az EUMSZ 2., az EUMSZ 5. és az EUMSZ 6. cikkben szereplő „összehangoláshoz”.

31 — Például az EUMSZ 114. cikkben és az EUMSZ 115. cikkben használt terminológia.

32 — Mostanra az egész Szerződésben használt terminológia.

33 — EGK 117. cikk (2) bekezdése, jelenleg EUMSZ 151. cikk: „szociális rendszerek összehangolás[a]”.

34 — Lásd például: Centrosteel-ítélet (C-456/98, EU:C:2000:402, 13. pont), amelyben a Bíróság kimondja, hogy a tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló 86/653/EGK tanácsi irányelv (HL L 382., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 1. kötet, 177. o.) „célja, hogy valamely kereskedelmi szerződés felei közötti jogviszonyt szabályozó tagállami jogszabályokat harmonizálja, függetlenül a határon átnyúló elemektől. Hatálya ezért tágabb, mint az EK-Szerződés szerinti alapvető szabadságoké.”

35 — Lásd Davies, G.: The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration, 32 *European Law Review*, 2007., 232–245. o., a 242. oldalon. Lásd még: Kluth, W. in Calliess, C. és Ruffert, M. (szerk.), EUV/AEUV, Beck, 4. kiadás, München, 2011., Artikel 59 AEUV, 24. o.

36 — Lásd: Kézikönyv a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról, i. m., a magyar nyelvű változat, 25. o.

37 — Kiemelés tőlem.

38 — A 16. cikk a „szolgáltatásnyújtás szabadsága” címet viseli. A 16. cikk (1) bekezdésének első mondata értelmében a tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak *a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban*.

56. Ötödrészt, az irányelv elfogadásához vezető jogalkotási eljárásokat tekintve egyértelműbbé válik a helyzet. Ennek során több javasolt módosítást is előterjesztettek az Európai Parlamentben a 2006/123 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének átfogalmazására vonatkozóan annak érdekében, hogy a rendelkezés a határon átnyúló helyzetekre korlátozódjon: kettőt a Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottsága (IMCO),[39] egyet pedig a Parlament Jogi Bizottsága.[40] Egyik javasolt módosítást sem fogadták el, ami azt mutatja, hogy a 2006/123 irányelv III. fejezete belső helyzetekre is alkalmazandó.[41]

57. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság a C-340/14. sz. ügy 2. és 3. kérdését, valamint a C-341/14. sz. ügy 1. és 2. kérdését úgy válaszolja meg, hogy a 2006/123 irányelv III. fejezetének rendelkezései alkalmazandóak az alapügyek tárgyát képezőhöz hasonló helyzetekre, mint amilyen az Amszterdam belvizein, nyitott dereglyével való személyszállítás, amelynek keretében főként körutazást és ünnepi rendezvények céljára történő bérbeadást kínálnak díjazás ellenében, valamint a szobáknak a kirakatprostitúciós üzlettel összefüggésben, prostituáltak részére történő óraalapú bérbeadása, függetlenül attól, hogy minden tényező egyetlen tagállamra korlátozódik-e.

C – *A C-340/14. sz. ügyben szereplő 4. kérdés, valamint a C-341/14. sz. ügyben szereplő 3. kérdés: A korlátozások indokolása?*

58. Mind a C-340/14. sz. ügyben szereplő 4. kérdés, mind a C-341/14. sz. ügyben szereplő 3. kérdés az R. L. Trijber és J. Harmsen letelepedési szabadságára vonatkozó korlátozásnak az esetleges indokolásával foglalkozik.

1. C-340/14. sz. ügy: a 2006/123 irányelv 11. cikke (1) bekezdése b) pontjának értelmezése

59. A 2006/123 irányelv 11. cikke (1) bekezdése b) pontjának értelmében a szolgáltató részére megadott engedély nem lehet korlátozott időtartamú, kivéve, ha a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy valamely tagállam illetékes hatósága mérlegelési jogkörrel bír-e az említett cikk alkalmazása során.

60. A válasz: nem.

61. A 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja értelmében „engedélyezési rendszer” bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot szerezzen.

62. Nem kétséges, hogy az amszterdami helyi előírások ilyen rendszernek minősülnek. Azok hatása *ipso facto* korlátozást jelent R. L. Trijber letelepedési szabadságára.

39 — Lásd a Joachim Wuermeling és Klaus-Heiner Lehne európai parlamenti képviselők által javasolt 476., valamint 477. sz. módosítást, amelyet Evelyne Gebhardt európai parlamenti képviselő mint előadó megismétel a jelentéstervezetben (PE 355.744v04-00), 2005. 06. 24-i PE 360.091v02-00. sz. dokumentum, 25. és 26. o., elérhető: http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005%29360091_EN.pdf.

40 — Lásd a 11. sz. javasolt módosítást a Jogi Bizottságnak a belső piaci szolgáltatásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó, a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottságnak szánt 2005. 07. 01-i véleményében, 2004/0001(COD). sz. dokumentum, 11. oldal, elérhető: 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., 323–396. o., a 351. oldalon úgy tűnik, rokonszenvezik ezzel az indokolással, még ha, miután ezt követően felsorolja az irányelv egyes részeinek belső helyzetekre való alkalmazása elleni érveket, a 352. oldalon azt a következtetést vonja is le, hogy „meg kell várnunk, hogy az Európai Bíróság döntsön ebben a kritikus kérdésben”.

63. Ennek ellenére egy ilyen rendszernek meg kell felelnie az irányelv 9. és azt követő cikkeiben foglalt követelményeknek. Különösen az ilyen rendszer csak akkor alkalmazható, ha megkülönböztetésmentes, azt közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá, és arányos a közérdekhez kapcsolódó céllal.

64. E tekintetben a következő észrevételeket kell tenni.

65. Először is, a nemzeti bíróságnak el kell döntenie, hogy *kellő számú* engedélyt adtak-e ki. Ha például túl keveset, akkor bizonyosan nem lehet szó arányos intézkedésről.

66. Másodszor, miután a nemzeti bíróság megállapította, hogy az engedélyezési rendszer főszabály szerint igazolt, az engedély *időtartamának* korlátozottnak kell lennie. A 11. cikk (1) bekezdéséből következően valamely engedély főszabály szerint nem lehet időben korlátozott. Ez alól vannak kivételek, mint például a b) pont, amely szerint a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott. Ilyen helyzetben, logikusan, az engedélyt csak korlátozott időtartamra lehet megadni.

67. E cikk alkalmazása során nem látok lehetőséget a tagállam részéről történő mérlegelésre.

68. Más szavakkal: a 2006/123 irányelv 11. cikke (1) bekezdése b) pontjának az álláspontom szerint alkalmazandó értelmezése szerint, amennyiben a rendelkezésre álló engedélyek *számát* a közérdeken alapuló kényszerítő indok korlátozza, a megadott engedélynek *időben* korlátozottnak kell lennie. Minden más értelmezés ellentétes lenne a 11. cikk céljával, ami – ahogy arra a Bizottság észrevételeiben helyesen rámutat – az, hogy a szolgáltatóknak biztosítsa a szabad hozzáférést a szóban forgó piachoz.

69. Végezetül felhívnám a Bíróság figyelmét arra a tényre, hogy ugyanerre az eredményre vezetne a 12. cikk (1) és (2) bekezdésének alkalmazása: amennyiben a kiadható engedélyek száma a természeti erőforrások szűkössége miatt korlátozott, az engedélyeket pártatlanságot és átláthatóságot biztosító kiválasztási eljárás keretében kell kiadni a megfelelő korlátozott időtartamra.

70. A Bíróságnak ezért erre a kérdésre azt a választ kell adnia, hogy a 2006/123 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy amennyiben valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott, minden egyes engedélynek időben korlátozottnak kell lennie.

2. C-341/14. sz. ügy: a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdése c) pontjának értelmezése

71. Ahogy a kérdést előterjesztő bíróság helyesen gondolja, a szóban forgó intézkedések kétségtelenül korlátozzák a letelepedés szabadságát. A szóban forgó intézkedések megint csak a 2006/123 irányelv 9. és azt követő cikkeinek hatálya alá tartoznak.

72. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontjával az alapeljárásban vitatotthoz hasonló, olyan feltétel, amely szerint a kirakatprostitúciós üzletek üzemeltetői csak olyan prostituáltaknak adhatnak bérbe szobákat, akik az üzemeltetővel egy általa értett nyelven képesek kommunikálni?

73. A 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében a szóban forgó intézkedéseknek megkülönböztetésmentesnek kell lenniük. Amennyiben az intézkedések az állampolgárság alapján közvetlenül vagy közvetve hátrányos megkülönböztetést alkalmaznának, nem képezhetik valamely engedélyezési rendszer részét, és semmilyen körülmények között nem lehetnek

indokoltak.[42] Ilyen esetben nem kell megjelölni a közérdeken alapuló kényszerítő indokot, és nem kell elvégezni az arányossági vizsgálatot sem. Számomra azonban úgy tűnik, hogy a jelen ügy tárgyát képező intézkedések nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést J. Harmsennel szemben.[43] Mindamellett a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie, hogy a jelen ügyben vitatott engedélyezési rendszer nem alkalmaz-e hátrányos megkülönböztetést J. Harmsennel szemben.

74. Ezenfelül a rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indokkal kell alátámasztani (a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének b) pontja).

75. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság a büntetőtörvénykönyv 273f. cikkében meghatározott bűncselekmények, vagyis az emberkereskedelem bűncselekményének megelőzésére vonatkozó érdekre hivatkozik. A cél a prostituáltak védelme, és az emberkereskedelem áldozatává válás vagy kiskorúak prostitúciójának megelőzése.

76. Véleményem szerint Amszterdam városa fő szabály szerint hivatkozhat ilyen indokra, hogy alátámassza a letelepedés szabadságának az engedélyezési rendszer által történő korlátozását. Ezért ez az indok alkalmas arra, hogy a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősüljön.

77. A szóban forgó terület az alapvető jogok szempontjából érzékeny területnek mondható. Az emberkereskedelem elleni küzdelem és az emberkereskedelem áldozatainak védelme nemzetközi és uniós szinten követett cél. Hollandia aláírta és megerősítette az Európa Tanács emberkereskedelem elleni fellépésről szóló egyezményét[44] és az emberkereskedelem, különösen a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvét,[45] valamint ezen államot kötelezi a 2011/36/EU irányelv[46] is. Ezen jogi aktusok eszközök mindegyikének célja az emberkereskedelem elleni küzdelem, és kötelezettségeket tartalmaznak az (adott) tagállamokra.[47] Ezenfelül az EJEE vonatkozásában az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy a Palermói Jegyzőkönyv 3. cikkének a) pontja, valamint az Európa Tanács Egyezménye 4. cikkének a) pontja értelmében vett emberkereskedelem az EJEE 4. cikkének hatálya alá tartozik.[48] Emellett az EJEB álláspontja szerint az EJEE 4. cikkéből következik, hogy az államokat tevőleges kötelezettség terheli azt érintően, hogy elfogadják és végrehajtsák az e cikkben említett gyakorlatokat szankcionáló büntetőjogi

42 — Lásd a 2006/123 irányelv 14. cikkének a. pontját, amely szerint a tagállamok területükön a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását nem köthetik közvetve vagy közvetlenül az állampolgárságon alapuló, hátrányosan megkülönböztető követelményeknek való megfeleléshez. Lásd még: Rina Services és Rina ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399, 35. pont).

43 — A prostituáltak mint szolgáltatók szemszögéből nézve a helyzet más lehet. Feltételezve, hogy Amszterdamban a prostituáltak részére helyiségeket bérbe adók *jellemzően* hollandok, akik (csupán) *jellemzően* hollandul és angolul tudnak, egy Magyarországról vagy Bulgáriából származó, e nyelveket nem beszélő prostituált hátrányosan megkülönböztetett helyzetben van ahhoz képest, aki beszéli ezeket a nyelveket, és aki *jellemzően* holland.

44 — Ezt az egyezményt 2005. május 16-án kötötték Varsóban. 2008. február 1-jén lépett általános jelleggel hatályba, miután 10 állam megerősítette . Hollandia 2010. április 22-én erősítette meg, és ott 2010. augusztus 1-jén lépett hatályba. Az egyezmény szövege elérhető a következő oldalon: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Az egyezmény továbbá kormányközi ellenőrző rendszert hoz létre az abban foglalt kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése céljából.

45 — Más néven Palermói Jegyzőkönyv, elérhető a következő oldalon: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2011. április 5-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 101., 1. o., helyesbítés: HL 2010. L 308., 27. o). Ez az irányelv (9) preambulumbekezdésében elismeri az Európa Tanács egyezménye és a Palermói Jegyzőkönyv létezését, miközben kimondja, hogy „[a]z emberkereskedelem elleni fellépés tekintetében hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetek közötti koordinációt támogatni kell az erőfeszítések megtöbbszörözésének elkerülése érdekében.”

47 — Hogy teljes legyen a kép, a Charta 5. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy tilos emberi lényekkel kereskedni.

48 — Lásd: EJEB, 2010. január 7-i Rantsev kontra Ciprus és Oroszország ítélet, 25965/04. sz. kereset, 282 §. Az EJEE 4. cikke funkcionális szempontból megfelel a Charta 5. cikke (1) és (2) bekezdésének.

rendelkezéseket,[49] valamint hogy hatékonyan védjék az e cikk által tiltott cselekmények áldozatait.[50] Az említett cikk a nyomozásra vonatkozó eljárásjogi kötelezettségeket is tartalmaz arra az esetre, ha megalapozottan gyanítható, hogy valamely magánszemélynek az említett cikk hatálya alá tartozó joga sérült.[51]

78. A büntetőtörvénykönyv 273f. cikkét az elmúlt években módosították, különösen az Európa Tanács egyezményéhez való hozzáigazítás és a 2011/36 irányelv átültetése végett. Az emberkereskedelem elleni küzdelemben Hollandia az önkormányzati szintű intézkedésekre helyezte a hangsúlyt. Ezt a megközelítést az Európa Tanács illetékes ellenőrzési szerve dicsérettel illette.[52]

79. A 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében a rendszernek arányosnak is kell lennie az imént említett közérdekhez kapcsolódó céllal.[53]

80. Mielőtt az itt tárgyalt ügyben szereplő intézkedések arányosságát megvizsgálnám, szeretnék egy előzetes észrevételt tenni a Bíróság ítélkezési gyakorlatának felidézésével. Végső soron az alapeljárásokban szereplő tények értékelésére és a nemzeti szabályozás értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy a nemzeti jog arányos-e a közérdekhez kapcsolódó céllal.[54] Mindazonáltal a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy útmutatást adjon a nemzeti bíróságnak a döntéshez.[55] A Bíróság az orvosi és paramedicinális egyetemi tanulmányok tekintetében alkalmazott egyenlőtlen bánásmódnak,[56] a „főiskolai és egyetemi oktatási rendszer egységessége biztosítás[ának]”,[57] a foglalkoztatási támogatás igénybevételéhez szükséges lakóhelyre vonatkozó feltételnek,[58] valamint egy másik tagállamban igénybevett gyógykúra visszatérítése feltételeinek[59] a sajátos kontextusában megállapította, hogy a tagállam az általa hivatkozott igazoló okok mellett köteles az általa kibocsátott intézkedések megfelelőségére és arányosságára vonatkozó vizsgálatot végezni, és az érveit köteles konkrét bizonyítékkal alátámasztani.

81. Az arányosság követelményének teljesüléséhez az intézkedésnek először is megfelelőnek, vagy – az irányelv szóhasználatával élve[60] – alkalmasnak kell lennie a célok elérésének biztosítására. Nincs okom megkérdőjelezni, hogy a jelenleg tárgyalt ügyben vitatott intézkedés Amszterdam városának az emberkereskedelemmel összefüggő bűncselekmények megelőzéséhez fűződő valódi aggályát tükrözi. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróságnak az intézkedés megfelelőségének vizsgálata során azt is alaposan meg kell vizsgálnia, hogy Amszterdam város mennyire indokolja meg ezt a politikáját, ugyanakkor azt egyértelműen nem kell bizonyítani, hogy az intézkedés révén minden egyes bűncselekményt felderítenek, mivel ez a megfelelőségi követelményt túlságosan kiterjesztené.

82. Másodszor, az intézkedések nem haladhatják meg az adott cél eléréséhez szükséges mértéket. Amennyiben különböző intézkedések közül lehet választani ugyanazon cél eléréséhez, azokat az eszközöket kell választani, amelyek az irányelv alapján biztosított szabadságot a legkevésbé korlátozzák.

49 — Lásd: EJEB, 2005. július 26-i Siliadin kontra Franciaország ítélet, 73316/01. sz. kereset, 89. pont.

50 — Lásd: EJEB, 2011. október 11-i C. N. és V. kontra Franciaország ítélet, 67724/09. sz. kereset, 69. pont.

51 — Lásd: EJEB, 2012. november 13-i C. N. kontra Egyesült Királyság ítélet, 4239/08. sz. kereset, 69. pont.

52 — Lásd az Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Szakértői Csoportja (GRETA) által elfogadott, az Európa Tanács emberkereskedelem elleni fellépésről szóló egyezményének Hollandia részéről történő végrehajtásáról szóló 2014. március 21-i elsőkörös jelentést, közzétette az egyezmény titkársága 2014. június 18-án, GRETA(2014)10, 59. pont, elérhető a következő oldalon: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Az „arányosság” fogalmát a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontja pontosabban meghatározza.

54 — Lásd a Szerződésnek a négy szabadságra és az állampolgárságra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben a korlátozások alátámasztására, megfelelően: Bressol és társai ítélet (C-73/08, EU:C:2010:181, 75. pont); Rinner-Kühn-ítélet (171/88, EU:C:1989:328, 15. pont); valamint Schönheit és Becker ítélet (C-4/02 és C-5/02, EU:C:2003:583, 82. pont).

55 — Lásd: Bressol és társai ítélet (C-73/08, EU:C:2010:181, 65. pont).

56 — Ibidem, 74. pont. A lakóhelyre vonatkozó követelményről volt szó.

57 — Lásd: Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-147/03, EU:C:2005:427, 63 pont).

58 — Lásd: Caves Krier Frères ítélet (C-379/11, EU:C:2012:798, 49. pont).

59 — Lásd: Leichtle-ítélet (C-8/02, EU:C:2004:161, 45. pont).

60 — Lásd a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontját.

83. Ezért az a kérdés, hogy az Amszterdam város által előírt nyelvi követelmény [61] szükséges-e az adott cél eléréséhez. Ez kényes kérdés, amellyel kapcsolatban nehéz a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatára támaszkodni.

84. Igaz, hogy a Bíróságot számos alkalommal kérték meg annak megállapítására, hogy a nemzeti szinten előírt nyelvi követelmények összhangban vannak-e a négy szabadsággal, vagy a közelmúltban, a Szerződésnek az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseivel. [62] Ugyanakkor ezek az ügyek más szempontból érintették e követelményeket, mivel a nyelvi követelmény csak a szóban forgó tagállam nyelveire terjedt ki. [63]

85. Az elérni kívánt nyomós érdek nem maga a nyelv használatának előmozdítása és ösztönzése [64] vagy a folytatni kívánt tevékenység jellegéhez szorosan kapcsolódó érdek, mint a munkavállalók szociális védelme, vagy az adott igazgatási ellenőrzések lehetővé tétele. [65] Valamennyi ügyben a tagállamok egy vagy több hivatalos nyelvüket próbálták védeni és használatát előmozdítani. [66] Itt nem ez a helyzet. A nyelvi követelményt nem azért írják elő, hogy a prostituált folytatni tudja a tevékenységét, hanem hogy J. Harmsen teljesítse a Holland Királysággal szembeni közjogi kötelezettségeit.

86. Ezenfelül a jelenleg tárgyalt ügy lényege nem a „az egyén nyelvi jellegű jogai és kiváltságai védelmének” „különleges jelentősége”. [67]

87. Az emberkereskedelem áldozatául vált prostituáltak elszigetelt és érzékeny helyzetben vannak. Ezért nekik, és az emberkereskedelem ellen küzdőknek érdekük fűződik ahhoz, hogy kommunikálni tudjanak. Nyilvánvaló, hogy nagymértékben elősegíti a kommunikációt, ha azonos nyelven tudnak kommunikálni.

88. Ezért megértem, ha Amszterdam városa ilyen követelményekhez folyamodik a bordélytulajdonos és a prostituált hatékony kommunikációjának biztosítása érdekében. Ennek azonban nem szükségszerűen kell odáig terjednie, hogy előírják, hogy a két félnek tudnia kell ugyanazon a nyelven. A lényeg, hogy J. Harmsen *szóban hatékonyan* tudjon kommunikálni a prostituáltakkal, nem pedig az, hogy szükségszerűen tudjanak ugyanazon a nyelven.

89. Véleményem szerint különböző forgatókönyvek lehetségesek, különösen, ha egy harmadik személyre van szükség az eredményes kommunikációhoz. Itt a kérdést előterjesztő bíróságnak nagyon alaposan meg kell vizsgálnia, hogy biztosítható-e ennek a személynek a prostituálthoz való közelsége. Sokat számíthat, ha a „tolmács” a prostituált által ismert, hozzá közel álló személy, akiben megbízik, és nem pedig egy J. Harmsen által kiválasztott személy.

90. A nyújtott iránymutatás alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie az arra vonatkozó ténybeli értékelést, hogy J. Harmsen és az egyes prostituáltak között fennáll-e hatékony szóbeli kommunikáció.

61 — Beszélhetünk nyelvi követelményről, mivel a J. Harmsen által a működési tervben vállalt kötelezettségeit (vagyis hogy nem ad ki szobát olyan prostituáltaknak, akikkel nem tud angolul, hollandul, vagy bármely más, számára érthető nyelven kommunikálni) Amszterdam városa az engedély megadásának feltételéül szabja.

62 — Lásd: Grauel Rüffer ítélet (C-322/13, EU:C:2014:189, 18. és azt követő pontok).

63 — Lásd például: Groener-ítélet (C-379/87, EU:C:1989:599, 20. pont); valamint Haim-ítélet (C-424/97, EU:C:2000:357, 59. pont).

64 — Lásd: Las-ítélet (C-202/11, EU:C:2013:239., 27. pont).

65 — Lásd: Bizottság kontra Németország ítélet (C-490/04, EU:C:2007:430, 70. és 71. pont).

66 — Lásd: Groener-ítélet (C-379/87, EU:C:1989:599, 19. pont); Runevič-Vardyn és Wardyn ítélet (C-391/09, EU:C:2011:291, 85. pont); valamint Las-ítélet (C-202/11, EU:C:2013:239, 25. pont).

67 — A Bíróság által például a Mutsch-ítéletben (137/84, EU:C:1985:335, 11. pont) és a Bickel és Franz ítéletben (C-274/96, EU:C:1998:563, 13. pont) használt terminológia.

91. Ezért ezt a kérdést úgy kell megválaszolni, hogy a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontjával ellentétes a C-341/14. sz. ügy tárgyát képezőhöz hasonló, olyan feltétel, amely szerint a kirakatprostitúciós üzletek üzemeltetői csak olyan prostituáltaknak adhatnak bérbe szobákat, akik az üzemeltetővel egy általa értett nyelven képesek kommunikálni, kivéve, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az ilyen követelmény szükséges az üzemeltető és a prostituált közötti hatékony szóbeli kommunikációhoz.

V – **Végkövetkeztetések**

92. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad van State (Hollandia) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következő választ adja:

1) Az olyan tevékenység, mint amely a C-340/14. sz. ügy alapügyének a tárgyát képezi, amely Amszterdam belvizein, nyitott dereglyével való személyszállítást foglal magában, melynek keretében főként körutazást és ünnepi rendezvények céljára történő bérbeadást kínálnak díjazás ellenében, nem minősül a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak”.

2) A 2006/123 irányelv III. fejezetének rendelkezései alkalmazandóak az alapügyek tárgyát képezőkhöz hasonló helyzetekre, mint amilyen az Amszterdam belvizein, nyitott dereglyével való személyszállítás, amelynek keretében főként körutazást és ünnepi rendezvények céljára történő bérbeadást kínálnak díjazás ellenében (C-340/14. sz. ügy), valamint a kirakatprostitúciós üzlettel összefüggésben, szobák prostituáltak részére történő óraalapú bérbeadása (C-341/14. sz. ügy), függetlenül attól, hogy minden tényező egyetlen tagállamra korlátozódik-e.

3) A 2006/123 irányelv 11 cikke (1) bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy amennyiben valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott, minden egyes engedélynek időben korlátozottnak kell lennie.

4) A 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontjával ellentétes a C-341/14. sz. ügy tárgyát képezőhöz hasonló, olyan feltétel, amely szerint a kirakatprostitúciós üzletek üzemeltetői csak olyan prostituáltaknak adhatnak bérbe szobákat, akik az üzemeltetővel egy általa értett nyelven képesek kommunikálni, kivéve, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az ilyen követelmény szükséges az üzemeltető és a prostituált közötti hatékony szóbeli kommunikációhoz.