CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 16 juli 2015[1]

Gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14

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

[Verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2006/123/EG — Artikel 2, lid 2, onder d) — Begrip diensten op het gebied van vervoer — Toepassing van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 in zuiver interne situaties — artikel 11, lid 1, onder b) — Vergunningsduur”

J. Harmsen (C-341/14)

[Verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]Richtlijn 2006/123/EG — Toepassing van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 in zuiver interne situaties — Artikel 10, lid 2, onder c) — Vergunningsvoorwaarden — Bestrijding van mensenhandel

1. De twee voorliggende zaken, die betrekking hebben op een procedure tussen R. L. Trijber en het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (hierna: „college”) en tussen J. Harmsen en de burgemeester van Amsterdam, werpen een aantal fundamentele vragen op ten aanzien van de werkingssfeer en ook de materiële voorwaarden van het hoofdstuk inzake vestiging van richtlijn 2006/123/EG.[2]

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

2. Artikel 2 van richtlijn 2006/123 heeft als opschrift „Werkingssfeer” en luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

[...]

d) diensten op het gebied van vervoer, met inbegrip van havendiensten, die onder de werkingssfeer van titel V van het EG-Verdrag vallen;

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).

[...]”

3. Artikel 4 van richtlijn 2006/123, „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

5) ‚vestiging’: de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel 43 van het Verdrag, door de dienstverrichter voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht;

[...]

8) ‚dwingende redenen van algemeen belang’: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;

[...]”

4. Artikel 10 van de richtlijn, „Vergunningsvoorwaarden”, luidt als volgt:

„1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

a) niet-discriminatoir;

b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredig met die reden van algemeen belang;

d) duidelijk en ondubbelzinnig;

e) objectief;

f) vooraf openbaar bekendgemaakt;

g) transparant en toegankelijk.

[...]”

5. Artikel 11 van richtlijn 2006/123, „Vergunningsduur”, bepaalt:

„1. Een aan een dienstverrichter verleende vergunning heeft geen beperkte geldigheidsduur, tenzij in gevallen waar:

[...]

b) het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;

[...]”

B – *Nederlands recht*

1. Diensten

6. Ingevolge artikel 33, lid 1, onder b) en c), van de Dienstenwet, waarbij richtlijn 2006/123 deels is omgezet, beperkt een bevoegde instantie een vergunning die zij al dan niet voor onbepaalde tijd kan verlenen niet in geldigheidsduur, tenzij het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang, of een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

2. Binnenwater

7. Ingevolge artikel 2.4.5, eerste lid, van de door de raad van de gemeente Amsterdam vastgestelde Verordening op het binnenwater 2010 is het verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het college met een bedrijfsvaartuig goederen dan wel passagiers te vervoeren. Artikel 2.4.5, vijfde lid, van die verordening bepaalt dat het college, gelet op de voor beperking van het aantal passagiersvoertuigen relevante belangen, de vergunning kan weigeren. Ingevolge artikel 2.3.1, tweede lid, van de verordening kan een ligplaatsvergunning worden geweigerd in het belang van de welstand, ordening, de veiligheid, het milieu en de vlotte en veilige doorvaart.

8. Volgens artikel 2.1, eerste lid, van het in de Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam neergelegde beleid, zoals dat gold ten tijde van het in het hoofdgeding bestreden besluit, worden vergunningen verleend door middel van uitgifteronden. Ingevolge artikel 2.1, derde lid, van die regeling worden aanvragen die worden ingediend op het moment dat er geen uitgifteronde van kracht is, afgewezen op grond van het volumebeleid. Artikel 2.1, vierde lid, van de regeling bepaalt dat het college in afwijking van het eerste lid, buiten een uitgifteronde om vergunning kan verlenen voor een bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving of voor een innovatief vervoersconcept.

3. Prostitutie

9. Ingevolge artikel 3.27, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam, is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een prostitutiebedrijf te exploiteren. Ingevolge artikel 3.30, tweede lid, onder b), kan de burgemeester een vergunning weigeren als naar zijn oordeel onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant of de leidinggevende de in artikel 3.32 bedoelde verplichtingen zal naleven.

10. Ingevolge artikel 3.32, eerste lid, zorgen de exploitant en de leidinggevende ervoor dat in dat prostitutiebedrijf: a) ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht; b) uitsluitend prostituees werkzaam zijn die in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel dan wel voor wie de exploitant beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet arbeid vreemdelingen, en c) klanten niet het slachtoffer kunnen worden van strafbare feiten zoals beroving, diefstal, oplichting of vergelijkbare strafbare feiten. Ingevolge artikel 3.32, derde lid, ziet de exploitant van een raamprostitutiebedrijf erop toe dat de in zijn prostitutiebedrijf werkzame prostituees geen ernstige overlast voor de omgeving veroorzaken, het bepaalde in artikel 2.12, vierde lid, niet overtreden en de openbare orde niet verstoren.

11. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht regelt op gedetailleerde wijze de strafvervolging van mensenhandel, die wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar of geldboete van de vijfde categorie.

II – **Feiten**

A – *Zaak C-340/14, Trijber*

12. Trijber heeft een boot, te weten een open sloep met een volledig elektrisch aangedreven motor, geschikt voor het vervoer van kleine groepen van maximaal 34 personen. Trijber heeft voor die boot een exploitatievergunning passagiersvervoer over water aangevraagd. Hij wil tegen betaling passagiers met zijn boot over het water rondleiden door Amsterdam, bijvoorbeeld als bedrijfsuitje of ter viering van een feestelijke gelegenheid.

13. Het college heeft de exploitatievergunning bij besluit van 22 november 2011 geweigerd. Die weigering heeft het college gebaseerd op het door hem gevoerde beleid zoals dat is neergelegd in artikel 2.1 van de Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam, op grond dat de aanvraag van Trijber is gedaan buiten het moment van een uitgifteronde om en de boot van Trijber volgens het college geen bijzonder initiatief is en zijn vervoersconcept niet innovatief is.

14. Het college heeft die weigering bij besluit op bezwaar van 27 april 2012 gehandhaafd.

15. Bij uitspraak van 7 december 2012 heeft de Rechtbank Amsterdam het door Trijber tegen dat besluit ingestelde beroep ongegrond verklaard.

16. Trijber heeft vervolgens hoger beroep ingesteld bij de Raad van State, op grond dat het beleid van het college in strijd is met de bepalingen van richtlijn 2006/123.

B – *Zaak C-341/14, Harmsen*

17. Harmsen exploiteert een raamprostitutiebedrijf in Amsterdam. Hij heeft de burgemeester om vergunningen verzocht voor de exploitatie van twee andere raamprostitutiebedrijven. In het bij de aanvraag overgelegde bedrijfsplan heeft Harmsen verklaard dat hij de kamers niet zal verhuren aan prostituees met wie hij niet in het Engels, Nederlands of een andere voor hem begrijpelijke taal kan communiceren.

18. De burgemeester heeft deze exploitatievergunningen bij besluit van 28 juli 2011 geweigerd. Die weigering heeft de burgemeester gebaseerd op gebeurtenissen, neergelegd in negen rapporten van bevindingen van toezichthouders van de gemeente Amsterdam en in twee processen-verbaal van bevindingen, opgemaakt door de politie. Die gebeurtenissen zien alle op de exploitatie van het bestaande raamprostitutiebedrijf van Harmsen. Zo heeft Harmsen volgens de burgemeester, in strijd met hetgeen in het door hem overgelegde bedrijfsplan is opgenomen, kamers in dagdelen verhuurd aan prostituees afkomstig uit Hongarije en Bulgarije, die bij de intakeprocedure niet in het Engels, Nederlands of in een andere voor hem begrijpelijke taal konden communiceren.

19. Volgens de burgemeester volgt uit de hiervoor vermelde rapportages en processen-verbaal dat de bedrijfsvoering van het raamprostitutiebedrijf van Harmsen niet op zodanige wijze is ingericht dat misstanden worden voorkomen. Daarom heeft de burgemeester niet het vertrouwen dat Harmsen de exploitatie van de twee door hem beoogde raamprostitutiebedrijven met zodanige waarborgen zal

omkleden dat ten aanzien van de daar werkzame prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden. Daarmee is onvoldoende aannemelijk dat Harmsen de in artikel 3.32, eerste lid, aanhef en onder a), van de Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam neergelegde verplichting zal naleven, aldus de burgemeester.

20. De burgemeester heeft de weigering van de verzochte exploitatievergunningen bij besluit op bezwaar van 23 december 2011 gehandhaafd.

21. Harmsen is van dat besluit in beroep gekomen bij de Rechtbank Amsterdam, die dat beroep bij uitspraak van 11 juli 2012 ongegrond heeft verklaard.

22. Harmsen heeft tegen deze uitspraak bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld.

III – **Prejudiciële vragen en procedure voor het Hof**

23. Bij uitspraken van 9 juli 2014, ingekomen bij de griffie van het Hof op 14 juli 2014, heeft de Raad van State besloten de behandeling van beide zaken te schorsen en zich met prejudiciële vragen tot het Hof te wenden.

A – *Zaak C-340/14, Trijber*

„1) Is passagiersvervoer per open sloep over de binnenwateren van Amsterdam, met voornamelijk als doel om tegen betaling rondvaart en partyverhuur aan te bieden, zoals in onderhavig geval aan de orde, een dienst waarop de bepalingen van [...] richtlijn [2006/123] van toepassing zijn, gelet op de exceptie van artikel 2, tweede lid, aanhef en onder d), van [die] richtlijn [...] ten aanzien van diensten op het gebied van vervoer?

2) Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend luidt: Is hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123] van toepassing op zuiver interne situaties of geldt bij de beoordeling van de vraag of dit hoofdstuk van toepassing is de rechtspraak van het Hof inzake de Verdragsbepalingen over vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten in zuiver interne situaties?

3) Indien het antwoord op vraag 2 is dat de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de Verdragsbepalingen over vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten in een zuiver interne situatie geldt bij de beoordeling van de vraag of hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123] van toepassing is:

   a) Dient de nationale rechter de in hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123] opgenomen bepalingen toe te passen in een situatie als onderhavige, waarbij de dienstverrichter zich niet grensoverschrijdend heeft gevestigd, noch grensoverschrijdend diensten aanbiedt en hij zich niettemin op die bepalingen beroept?

   b) Is voor het antwoord op die vraag relevant dat de diensten naar verwachting voornamelijk zullen worden verleend aan inwoners van Nederland?

   c) Dient voor het antwoord op die vraag te worden vastgesteld of in andere lidstaten gevestigde ondernemingen daadwerkelijke interesse hebben getoond of zullen tonen voor het verrichten van dezelfde of vergelijkbare diensten?

4) Volgt uit artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b), van [...] richtlijn [2006/123] dat indien het aantal vergunningen beperkt is vanwege dwingende redenen van algemeen belang de geldigheidsduur van de vergunningen ook moet worden beperkt, mede gelet op de doelstelling van [die] richtlijn [...] om vrije toegang tot de dienstenmarkt te bewerkstelligen, of is dat ter beoordeling aan het bevoegd gezag van de lidstaat?"

B – *Zaak C-341/14, Harmsen*

„1) Is hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123] van toepassing op zuiver interne situaties of geldt bij de beoordeling van de vraag of dit hoofdstuk van toepassing is de rechtspraak van het Hof inzake de Verdragsbepalingen over vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten in zuiver interne situaties?

2) Indien het antwoord op vraag 1 is dat de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de Verdragsbepalingen over vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten in een zuiver interne situatie geldt bij de beoordeling van de vraag of hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123] van toepassing is:

   a) Dient de nationale rechter de in hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123] opgenomen bepalingen toe te passen in een situatie als onderhavige, waarbij de dienstverrichter zich niet grensoverschrijdend heeft gevestigd, noch grensoverschrijdend diensten aanbiedt en hij zich niettemin op die bepalingen beroept?

   b) Is voor het antwoord op die vraag relevant dat de exploitant voornamelijk diensten verleent aan als zelfstandige werkende prostituees uit andere lidstaten dan Nederland?

   c) Dient voor het antwoord op die vraag te worden vastgesteld of in andere lidstaten gevestigde ondernemingen daadwerkelijke interesse hebben getoond of zullen tonen voor vestiging van een raamprostitutiebedrijf in Amsterdam?

3) Voor zover de dienstverrichter een beroep toekomt op de bepalingen in hoofdstuk III van [...] richtlijn [2006/123], verzet artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c), van deze richtlijn zich tegen een maatregel als thans in geding, waarbij het een exploitant van raamprostitutiebedrijven slechts is toegestaan kamers in dagdelen te verhuren aan prostituees die zich aan de exploitant verstaanbaar kunnen maken in een voor hem begrijpelijke taal?"

24. Bij beschikking van 16 september 2014 heeft de president van het Hof de twee zaken gevoegd.

25. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekers in de hoofgedingen, alsook de Nederlandse regering en de Commissie.

IV – **Analyse**

A – *Eerste vraag in zaak C-340/14: Toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 ratione materiae – Het begrip vervoer*

26. De eerste vraag in zaak C-340/14 betreft de toepasselijkheid ratione materiae van richtlijn 2006/123. Het voorwerp van die vraag is of een activiteit zoals passagiersvervoer per open sloep over de binnenwateren van Amsterdam, met voornamelijk als doel om tegen betaling rondvaart en partyverhuur aan te bieden, een „dienst op het gebied van vervoer" is in de zin van artikel 2, lid 2,

onder d), van richtlijn 2006/123.[3] Is dat het geval, dan valt deze activiteit buiten de werkingssfeer van de richtlijn en binnen de werkingssfeer van de bepalingen inzake het vervoersbeleid van het VWEU.[4]

27. De reden dat diensten op het gebied van vervoer in het VWEU in afzonderlijke bepalingen geregeld zijn, is dat dergelijke diensten vanouds sterker zijn gereguleerd.[5] Het rechtsgevolg van artikel 58, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 is dat de bepalingen van het Verdrag of van secundair recht inzake diensten geen rechtstreekse werking hebben wanneer het gebied van het vervoer aan de orde is.[6] Dit is een vergaand rechtsgevolg, daar het commerciële exploitanten het recht ontneemt om bij de nationale rechter een beroep te doen op de artikelen 56 VWEU en volgende en de bepalingen van richtlijn 2006/123. De toepassing van de beginselen van het vrije dienstenverkeer moet volgens het Verdrag dus worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoersbeleid.[7] Dit sluit evenwel niet de (rechtstreekse) toepassing van de Verdragsbepalingen inzake vestiging uit.[8]

28. Tegen deze achtergrond vormt het derde deel, titel VI, VWEU niet een klassieke uitzondering op de algemene regels inzake het vrije dienstenverkeer, maar een geheel van leges speciales ten opzichte van deze algemene regels inzake het vrije dienstenverkeer.[9] Wat de relatie tussen het vrije verkeer van diensten in het algemeen en het vrije verkeer van diensten op het gebied van vervoer betreft, deel ik derhalve de mening van advocaat-generaal Wahl wanneer hij stelt dat „titel VI VWEU, zelfs uit het oogpunt van artikel 58, lid 1, VWEU, moeilijk [kan] worden uitgelegd als een uitzondering op de regels betreffende vrij verkeer, die dan in enge zin zouden moeten worden uitgelegd”.[10]

29. Noch het Hof noch de Uniewetgever heeft een algemene, allesomvattende definitie van het begrip „vervoer” gegeven.

1. Overbrengen van personen of goederen van punt A naar punt B

30. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de betekenis en de draagwijdte van een begrip worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en de door de regeling waarvan het deel uitmaakt beoogde doelstellingen.[11]

3 — Deze bepaling is in de richtlijn de tegenhanger van artikel 58, lid 1, VWEU, opgenomen in het hoofdstuk inzake diensten. Zie conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:351, punt 17).

4 — Derde deel, titel VI, VWEU, voorheen en ten tijde van de vaststelling van de richtlijn, derde deel, titel V, EG.

5 — Zie Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (red.), *EUV/AEUV*, „Artikel 58 AEUV”, Beck, 2e druk, München, 2012, punt 1.

6 — Zie arrest Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220, punten 62 en 63).

7 — Zie arrest Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, punt 7).

8 — Het Hof heeft uitdrukkelijk verklaard dat de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging „rechtstreeks van toepassing [zijn] op vervoer”, zie arrest Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punt 33).

9 — Zie ook Weiss, F., en Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, blz. 242.

10 — Conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:351, punt 22). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, voetnoot 10), die verwijst naar de rechtspraak van het Hof waarin is benadrukt dat het vervoersbeleid van de Unie moet worden uitgelegd in het licht van artikel 56 VWEU. Ook hierom vind ik het argument van de Commissie dat artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 strikt moet worden uitgelegd, niet overtuigend.

11 — Zie met name arrest Deckmyn en Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31. Het begrip „transport" („vervoer") stamt af van het Latijn en betekent letterlijk „over/aan de overkant van/aan de andere kant van brengen/dragen".[12] In vergelijkbare zin wordt in de juridische literatuur benadrukt dat het verplaatsen van personen (of goederen) van plaats A naar plaats B een bepalend criterium is.[13] Bovendien moeten volgens overweging 21 van de richtlijn vervoerdiensten, met inbegrip van stadsvervoer, taxi's, ambulances en havendiensten, uitgesloten zijn van de werkingssfeer van de richtlijn. Alle door de Uniewetgever genoemde voorbeelden hebben het overbrengen van personen of goederen van punt A naar punt B gemeen.

32. Zou alleen op deze elementen acht worden geslagen, dan zou de activiteit van Trijber geen dienst op het gebied van vervoer vormen, aangezien het start- en eindpunt van de boottocht vaak hetzelfde zullen zijn.

33. Maar, misschien moet het „overbrengen van punt A naar punt B"-criterium niet zo strikt worden toegepast. Het Hof heeft eerder uitgemaakt dat een cruise die begint en eindigt met dezelfde passagiers in dezelfde haven van de lidstaat waarin zij plaatsvindt, onder het begrip „cabotage in het zeevervoer" in de zin van verordening (EEG) nr. 3577/92 valt.[14]Dit betekent dat een dergelijke dienst ontegenzeglijk onder het vervoersbeleid van de Unie valt.

34. Uit het voorgaande leid ik dan ook af dat het overbrengen van personen of goederen van punt A naar punt B niet meer dan een aanwijzing kan vormen voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een dienst op het gebied van vervoer.

2. Hoofddoel doel van de activiteit

35. Volgens overweging 33 van de richtlijn omvat de richtlijn diensten als autoverhuur, reisbureaus en consumentendiensten op het gebied van toerisme, zoals rondleidingen.

36. Volgens het niet-bindende maar niettemin verhelderende[15], door de Commissie samengestelde „Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn"[16] vallen onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder d), van de richtlijn „geen diensten die geen vervoersdiensten als zodanig zijn, waaronder rijscholen, verhuisbedrijven, autoverhuurders, begrafenisondernemingen of bedrijven voor luchtfotografie".[17] Ook „commerciële activiteiten in havens of luchthavens, waaronder winkels en restaurants" vallen niet onder de uitsluiting.[18]

37. Al deze voorbeelden lijken willekeurig gekozen. Er valt volgens mij in elk geval wel één ding uit op te maken: wanneer het hoofddoel van de activiteit niet in het fysiek verplaatsen van goederen of personen bestaat, maar in andere zaken zoals vermaak of verhuur, is geen sprake van diensten op het gebied van vervoer.

12 — Het begrip „transport" („vervoer") is een samenstelling van de Latijnse woorden „trans" en „portare".

13 — Zie bijvoorbeeld Schäfer, R., in Streinz, R. (red.), op. cit., „Artikel 90 AEUV", punt 12.

14 — Verordening van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364, blz. 7). Zie arrest Alpina River Cruises en Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, punt 29).

15 — Zie conclusies van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, punt 22) en in de zaak Rina Services e.a. (C-593/13, EU:C:2015:159, punt 39).

16 — Naar dit handboek heeft het Hof al ter ondersteuning van zijn argumentatie verwezen in het arrest Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punten 37 en 45).

17 — Zie Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007, blz. 12 van de Nederlandse taalversie, beschikbaar via http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf

18 — Ibidem.

38. Het hoofddoel van, bijvoorbeeld, een rijschool is dat de ontvanger van de dienst leert autorijden en niet dat hij wordt vervoerd. Het doel van een bedrijf voor luchtfotografie is, zoals de naam al doet vermoeden, fotografie. Het essentiële element van autoverhuur is verhuur. Een rondleiding is vooral bedoeld om iets over een bepaalde plaats of gebied te leren en niet om te worden vervoerd.

39. Deze maatstaf moet ook op het voorliggende geval worden toegepast: heeft de door Trijber aangeboden dienst met name vervoer over de Amsterdamse grachten tot doel, of veeleer vermaak op een boot die wordt verhuurd? Afgaande op de door de verwijzende rechter verschafte informatie lijkt mij dat het om dit laatste gaat.

3. Verschil met de zaak Neukirchinger

40. Het kan, ten slotte, verleidelijk lijken om uit het arrest Neukirchinger [19] af te leiden dat er in de onderhavige zaak sprake is van diensten op het gebied van vervoer, zoals de Nederlandse regering betoogt. In die zaak heeft het Hof uitgemaakt dat het begrip luchtvaart in de zin van – thans – artikel 100, lid 2, VWEU [20] aldus moet worden begrepen, dat daaronder valt vervoer bestaande in commercieel luchtvervoer van passagiers per heteluchtballon. [21] Men zou in de verleiding kunnen komen om een tocht in een heteluchtballon, waarvan kan worden gesteld dat het daarbij gaat om een recreatief doel, te vergelijken met een tocht op een boot als die van Trijber.

41. Ik geef het Hof echter in overweging deze redenering, hoe aanlokkelijk die ook mag lijken, kritisch te beschouwen. De zaak die hier aan de orde is verschilt van de zaak Neukirchinger, waarin twee bijzonderheden speelden die zich hier niet voordoen. Om te beginnen is het op 7 december 1944 te Chicago ondertekende Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart [22] ook van toepassing op heteluchtballonnen. Bovendien had de – toenmalige – gemeenschapswetgever met betrekking tot commercieel luchtvervoer van passagiers per heteluchtballon al verschillende maatregelen vastgesteld op de grondslag van – het huidige – artikel 100, lid 2, VWEU. [23] Met andere woorden, in de zaak Neukirchinger viel het vervoer per heteluchtballon volgens internationaal recht en ook volgens de gemeenschapswetgever onder vervoer. In de onderhavige zaak is dat niet het geval.

42. Er is nog een andere, meer algemene overweging op basis waarvan ik meen dat deze zaak moet worden onderscheiden van de zaak Neukirchinger. In het geval van een vlucht in een heteluchtballon is het juist de ervaring van het vliegen waarnaar de passagier op zoek is. In het geval van een tocht over de grachten in een open sloep als die van Trijber lijkt mij dat de ervaring van het varen ondergeschikt is aan het algemene doel van vermaak.

43. Ik geef het Hof daarom in overweging de eerste vraag in zaak C-340/14 aldus te beantwoorden, dat een activiteit zoals in het hoofdgeding aan de orde, bestaande in passagiersvervoer per open sloep over de binnenwateren van Amsterdam, met voornamelijk als doel om tegen betaling rondvaart en partyverhuur aan te bieden, geen „dienst op het gebied van vervoer” is in de zin van artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123.

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

20 — Oud artikel 80, lid 2, EG.

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

22 — *United Nations Treaty Series*, deel 15, blz. 295, beschikbaar via http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx

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

B – *Tweede en derde vraag in zaak C-340/14 en eerste en tweede vraag in zaak C-341/14: Toepasselijkheid van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 ratione loci – Zuiver interne situaties*

44. Het voorwerp van de tweede en de derde vraag in zaak C-340/14 en de eerste en de tweede vraag in zaak C-341/14, die tezamen moeten worden onderzocht, is of hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, „Vrijheid van vestiging van dienstverrichters", van toepassing is op situaties waarin een grensoverschrijdend element ontbreekt. De verwijzende rechter wenst te vernemen of hij in deze zaken de bepalingen van hoofdstuk III van de richtlijn kan toepassen.

45. Gezien zijn verwijzing naar hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 gaat de verwijzende rechter ervan uit dat in de onderhavige zaken de regels inzake vestiging gelden, en niet die betreffende diensten. Dit lijkt ook mij het juiste uitgangspunt: het is vaste rechtspraak dat het onderscheid tussen dienstverrichting en vestiging primair wordt bepaald door de stabiliteit en de continuïteit van de betrokken activiteit, vergeleken bij een activiteit met een tijdelijk karakter.[24] Dit vindt ook bevestiging in overweging 77 van de richtlijn.[25]

46. In de voorliggende gevallen heeft zowel Trijber als Harmsen een duurzame uitoefening van zijn activiteiten op het oog. Deze dienen derhalve te worden onderzocht in het licht van de vrijheid van vestiging.

47. Ik meen dat het Hof voor het antwoord op de vraag niet moet uitgaan van zijn vaste rechtspraak inzake de werkingssfeer van het Unierecht of de ontvankelijkheid in de context van zuiver interne situaties[26], aangezien het uitgangspunt van deze rechtspraak is dat de Verdragsbepalingen inzake de vier vrijheden alleen grensoverschrijdende situaties regelen. Beantwoording op basis van deze rechtspraak zou dan neerkomen op een ontkenning, in de zin dat hoofdstuk III van de richtlijn *niet* van toepassing is op zuiver interne situaties – zonder dat de vragen worden besproken.

48. Ook zou het Hof de vragen niet zo moeten „beantwoorden" dat het de nationale rechter aanspoort om in beide zaken eventuele grensoverschrijdende elementen te identificeren[27], aangezien ook dit ertoe zou leiden dat de vragen zoals die door de verwijzende rechter zijn gesteld, niet zouden worden beantwoord.

49. Ik meen dat het Hof de vragen daarentegen moet beantwoorden zoals zij zijn gesteld, namelijk of hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 van toepassing is in situaties die zuiver intern zijn. De vragen verdienen naar mijn mening een antwoord, en wel om twee redenen. Ten eerste is het vaste rechtspraak dat er een vermoeden van relevantie rust op prejudiciële vragen, zodat de vragen, tenzij duidelijk blijkt dat deze, bijvoorbeeld, van hypothetische aard zijn, moeten worden beantwoord.[28] Ten tweede is het, gezien het feit dat richtlijn 2006/123 van vrij recente datum is en deze kwestie uiterst omstreden is, van belang dat het Hof haar verduidelijkt.

24 — Zie met name arrest Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punten 25 e.v.). Zie over het onderscheid tussen het vrij verrichten van diensten en het recht van vestiging ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punten 15-18).

25 — Volgens die overweging is het van wezenlijk belang na te gaan of de exploitant al dan niet is gevestigd in de lidstaat waar hij de betrokken dienst verricht. Indien hij is gevestigd in de lidstaat waar hij zijn diensten verricht, valt hij onder de werkingssfeer van de vrijheid van vestiging. Indien de exploitant daarentegen niet is gevestigd in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, vallen zijn activiteiten onder het vrije verkeer van diensten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het tijdelijke karakter van de activiteiten niet alleen aan de hand van de duur van de dienstverrichting worden beoordeeld, maar ook aan de hand van haar regelmatigheid, frequentie of continuïteit. Het tijdelijke karakter van de activiteit betekent in elk geval niet dat de dienstverrichter in de lidstaat waar de dienst wordt verricht niet een bepaalde infrastructuur, zoals een kantoor, kabinet of praktijkruimte, mag inrichten wanneer hij die infrastructuur nodig heeft om de dienst te verrichten.

26 — Voor een samenvatting, kwalificatie en analyse van deze rechtspraak verwijs ik de lezer naar de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken Venturini (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punten 26-53).

27 — Dergelijke grensoverschrijdende elementen zouden immers niet al te moeilijk te vinden zijn. Wat zaak C-340/14 betreft, maken in de regel ook toeristen uit andere lidstaten gebruik van boten als die van Trijber, terwijl in zaak C-341/14 de afnemers van de door Harmsen geboden diensten, dat wil zeggen de betrokken prostituees, uit andere lidstaten van de Unie dan Nederland afkomstig zijn.

28 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758, punt 25).

50. Tegen de stelling dat hoofdstuk III van de richtlijn toepasselijk is op zuiver interne situaties zou men kunnen inbrengen dat een handeling van afgeleid recht niet verder kan gaan dan de Verdragsbepalingen, met dien verstande dat indien deze laatste (alleen) op grensoverschrijdende situaties van toepassing zijn, hetzelfde voor dat afgeleide recht moet gelden. [29] Ook zou men kunnen proberen een onderscheid aan te brengen tussen „coördinatie" [30], „onderlinge aanpassing" [31] en „harmonisatie" [32].

51. Een dergelijke redenering kan mij niet overtuigen. Ik voel meer voor de tegenovergestelde visie, dat hoofdstuk III van de richtlijn ook op zuiver interne situaties van toepassing is.

52. Om te beginnen lijkt het mij zinloos een onderscheid te maken tussen de termen „coördinatie", „onderlinge aanpassing" en „harmonisatie". Deze termen worden in mijn optiek door elkaar gebruikt. We mogen in dit verband niet uit het oog verliezen dat de term „harmonisatie" in het Verdrag van Rome slechts éénmaal werd gebruikt [33] alvorens langzaam maar zeker zijn weg te vinden naar het hele VWEU.

53. In de tweede plaats staat vast dat de harmonisatie op het gebied van de interne markt in beginsel situaties kan omvatten die niet onder de in het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden vallen. Het Hof heeft in het verleden niet geaarzeld dit uitdrukkelijk te erkennen. [34] Dit wordt ook benadrukt in de juridische literatuur, waar wordt gesteld dat de harmonisatie van normen voor producten en diensten, bedoeld om het vrije verkeer daarvan te bewerkstelligen, van toepassing is in de gehele Unie, zonder onderscheid tussen geëxporteerde en in eigen land verkochte producten of diensten. [35]

54. In de derde plaats biedt het handboek van de Commissie verdere duidelijkheid: volgens dat handboek valt onder het hoofdstuk inzake vestiging zowel de situatie waarin een dienstverrichter zich in een andere lidstaat wil vestigen, als de situatie waarin een dienstverrichter zich in zijn eigen lidstaat wil vestigen. [36]

55. In de vierde plaats biedt een letterlijke en systematische uitlegging van de bepalingen van de richtlijn steun voor mijn benadering. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn, „Werkingssfeer", bepaalt dat de richtlijn van toepassing is „op de diensten van dienstverrichters die in *een* [37] lidstaat zijn gevestigd". Er wordt helemaal niet verwezen naar een grensoverschrijdende activiteit. De bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 en met name artikel 9, lid 1, daarvan, verwijzen evenmin naar een grensoverschrijdende activiteit – in tegenstelling tot hoofdstuk IV van de richtlijn en met name artikel 16, lid 1, daarvan. [38]

29 — Zie Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (red.), op. cit., „Artikel 49 AEUV", punt 20.

30 — Dit is de term gebruikt in artikel 53 VWEU, die tezamen met artikel 62 VWEU de rechtsgrondslag van richtlijn 2006/123 vormt. Ik wil benadrukken dat „coördinatie" zoals dat hier is gebruikt, naar mijn mening niets van doen heeft met „coördinatie" als bedoeld in de artikelen 2 VWEU, 5 VWEU en 6 VWEU na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

31 — In, bijvoorbeeld, de artikelen 114 VWEU en 115 VWEU.

32 — Inmiddels in het hele Verdrag gebruikte terminologie.

33 — Artikel 117, tweede alinea, EEG, thans artikel 151 VWEU: „harmonisatie der sociale stelsels".

34 — Zie bijvoorbeeld het arrest Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, punt 13), waarin het Hof heeft bepaald dat richtlijn 86/653/EEG van de Raad van 18 december 1986 inzake de coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake zelfstandige handelsagenten (PB L 382, blz. 17) „ertoe strekt het recht van de lidstaten inzake de rechtsbetrekkingen tussen de partijen bij een agentuurovereenkomst te harmoniseren, los van enig grensoverschrijdend aspect. Zij heeft dus een ruimere werkingssfeer dan de in het Verdrag geformuleerde fundamentele vrijheden."

35 — Zie Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration", 32 *European Law Review*, 2007, blz. 232-245, op blz. 242. Zie ook Kluth, W., in Calliess, C., en Ruffert, M. (red.), *EUV/AEUV*, „Artikel 59 AEUV", Beck, 4e druk, München, 2011, punt 24.

36 — Zie het Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn, op. cit., blz. 25 van de Nederlandse taalversie.

37 — Cursivering van mij.

38 — Artikel 16 is getiteld „Vrij verrichten van diensten". Volgens artikel 16, lid 1, eerste volzin, eerbiedigen de lidstaten het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in *een andere* lidstaat *dan die waar zij gevestigd zijn*.

56. In de vijfde plaats is het interessant om naar de wetgevingsprocedure te kijken, die aan de vaststelling van de richtlijn is voorafgegaan. Daarin zijn door het Europees Parlement verschillende voorstellen gedaan voor herformulering van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123, neerkomend op beperking van die bepaling tot grensoverschrijdende situaties: twee voorstellen in de Commissie interne markt en consumentenbescherming van het Parlement (IMCO)[39] en één door de Commissie juridische zaken van het Parlement[40]. Geen van deze amendementen werd aangenomen, wat erop wijst dat hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 ook van toepassing is in interne situaties.[41]

57. Ik stel dan ook voor dat het Hof de tweede en de derde vraag in zaak C-340/14 en de eerste en de tweede vraag in zaak C-341/14 aldus beantwoord, dat de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 van toepassing zijn op situaties als in de hoofdgedingen, te weten passagiersvervoer per open sloep over de binnenwateren van Amsterdam, met voornamelijk als doel om tegen betaling rondvaart en partyverhuur aan te bieden, en verhuur van kamers in dagdelen aan prostituees in de context van een raamprostitutiebedrijf, ongeacht of alle factoren verband houden met één enkele lidstaat.

C – *Vierde vraag in zaak C-340/14 en derde vraag in zaak C-341/14: Rechtvaardiging van beperkingen?*

58. De vierde vraag in zaak C-340/14 en de derde vraag in zaak C-341/14 betreffen de mogelijke rechtvaardigingen voor beperkingen van de vrijheid van vestiging van respectievelijk Trijber en Harmsen.

1. Zaak C-340/14: Uitlegging van artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2006/123

59. Volgens artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2006/123 heeft een aan een dienstverrichter verleende vergunning geen beperkte geldigheidsduur, tenzij het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of de bevoegde instantie van een lidstaat bij de toepassing van dat artikel een beoordelingsruimte heeft.

60. Het antwoord is „nee”.

61. Artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 verstaat onder „vergunningstelsel” elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

62. Het lijdt geen twijfel dat de lokale Amsterdamse verordeningen een vergunningstelsel inhouden. Er is dientengevolge zonder meer sprake van een beperking van de vrijheid van vestiging van Trijber.

39 — Zie de voorgestelde amendementen 476 en 477, ingediend door respectievelijk de parlementsleden Joachim Wuermeling en Klaus-Heiner Lehne, zoals opgenomen in het ontwerpverslag (PE 355.744v04-00) van parlementslid Evelyne Gebhardt, rapporteur, document PE 360.091v02-00 van 24 juni 2005, op blz. 27 en 28, beschikbaar via http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005%29360091_NL.pdf

40 — Zie voorgesteld amendement 11 in het Advies van de Commissie juridische zaken aan de Commissie interne markt en consumentenbescherming inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, document 2004/0001(COD) van 1 juli 2005, blz. 11, beschikbaar via http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583+03+DOC+PDF+V0//NL&language=NL

41 — Barnard, C., „Unravelling the services directive”, 45 *Common Market Law Review*, 2008, blz. 323-396, lijkt op blz. 351 naar een dergelijke opvatting te neigen, ook al concludeert zij na een opsomming van de argumenten die tegen toepassing van bepaalde delen van de richtlijn op interne situaties pleiten, op blz. 352: „we zullen een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over deze prangende kwestie moeten afwachten”.

63. Een dergelijk stelsel moet echter voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 9 en volgende van de richtlijn. Meer bepaald is een dergelijk stelsel alleen geoorloofd indien het niet-discriminatoir is, gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig is met die reden van algemeen belang.

64. Ik wil in dit verband de volgende opmerkingen maken.

65. Ten eerste zal de nationale rechter moeten vaststellen of een *toereikend aantal* vergunningen wordt verleend. Is dat aantal bijvoorbeeld te laag, dan gaat het zeker niet om een evenredige maatregel.

66. Ten tweede, wanneer de nationale rechter heeft vastgesteld dat een vergunningstelsel in beginsel gerechtvaardigd is, moet de *vergunningsduur* beperkt zijn. Uit artikel 11, lid 1, volgt dat een vergunning in de regel geen beperkte geldigheidsduur mag hebben. Hierop bestaan drie uitzonderingen, zoals punt b), volgens hetwelk het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang. In een dergelijke situatie kan een vergunning logischerwijs alleen voor een beperkte duur worden verleend.

67. Ik zie geen enkele ruimte voor een beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten bij de toepassing van dat artikel.

68. Met andere woorden, ik vat artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2006/123 aldus op dat de verleende vergunning een beperkte *duur* moet hebben op het moment dat het *aantal* beschikbare vergunningen om een dwingende reden van algemeen belang beperkt is. Elke andere uitlegging zou voorbijgaan aan het doel van artikel 11, te weten – zoals de Commissie terecht in haar opmerkingen aanstipt – de toegang van dienstverrichters tot de betrokken markt waarborgen.

69. Tot slot wil ik het Hof erop attenderen dat toepassing van artikel 12, leden 1 en 2, tot dezelfde uitkomst zou leiden: wanneer het aantal beschikbare vergunningen beperkt is wegens schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen, moeten vergunningen die worden verleend in het kader van een onpartijdige en transparante selectieprocedure, voor een passende beperkte duur worden verleend.

70. Het antwoord van het Hof op deze vraag moet derhalve zijn dat artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat op het moment dat een lidstaat bepaalt dat het aantal beschikbare vergunningen op grond van een dwingende reden van algemeen belang beperkt moet worden, elke afzonderlijke vergunning een beperkte geldigheidsduur moet hebben.

2. Zaak C-341/14: Uitlegging van artikel 10, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123

71. Zoals de verwijzende rechter terecht overweegt, vormen de betrokken maatregelen onmiskenbaar een beperking van de vrijheid van vestiging. Zoals gezegd, moeten deze maatregelen voldoen aan de artikelen 9 en volgende van richtlijn 2006/123.

72. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 10, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 zich verzet tegen een maatregel als die in het hoofdgeding, volgens welke een exploitant van een raamprostitutiebedrijf alleen kamers mag verhuren aan prostituees die zich verstaanbaar kunnen maken in een voor de exploitant begrijpelijke taal.

73. Volgens artikel 10, lid 2, onder a), van richtlijn 2006/123 mogen de betrokken maatregelen niet discriminatoir zijn. Indien de maatregelen direct of indirect op grond van nationaliteit zouden discrimineren, mogen zij geen deel uitmaken van een vergunningstelsel en kunnen zij onder geen enkele omstandigheid gerechtvaardigd zijn.[42] In een dergelijk geval hoeft men geen dwingende redenen van algemeen belang te identificeren of een evenredigheidstoets te verrichten. Het komt mij echter voor dat de hier bestreden maatregelen geen discriminatie van Harmsen inhouden.[43] Niettemin is het aan de verwijzende rechter om vast te stellen of het vergunningstelsel in casu Harmsen niet discrimineert.

74. Het stelsel moet daarnaast zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang [artikel 10, lid 2, onder b), van richtlijn 2006/123].

75. De verwijzende rechter noemt in dit verband het belang van het voorkomen van de in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht genoemde misdrijven, te weten het misdrijf mensenhandel. Het doel is prostituees te beschermen en te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel of minderjarigen werkzaam zijn in een prostitutiebedrijf.

76. Een dergelijke grond kan naar mijn mening in beginsel door de gemeente Amsterdam worden ingeroepen ter rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van vestiging door het vergunningstelsel. Deze grond kan derhalve een dwingende reden van algemeen belang vormen.

77. Het betrokken gebied kan worden aangeduid als een grondrechtgevoelig gebied. Het bestrijden van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers daarvan is beleid dat op internationaal en op Unieniveau wordt nagestreefd. Nederland heeft het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel[44] en het Protocol van de Verenigde Naties inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel[45], tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, ondertekend en goedgekeurd, en is gebonden door richtlijn 2011/36/EU.[46] Al deze instrumenten beogen mensenhandel te bestrijden en houden verplichtingen in voor (de respectievelijke) lidstaten.[47] Bovendien heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot het EVRM geoordeeld dat mensenhandel in de zin van artikel 3, onder a), van het Palermo Protocol en artikel 4, onder a), van het Verdrag van de Raad van Europa binnen de werkingssfeer van artikel 4 EVRM vallen.[48] Volgens het EHRM volgt daarnaast uit artikel 4 EVRM dat staten positieve verplichtingen hebben om strafbepalingen vast te stellen die de in dat artikel genoemde

42 — Zie artikel 14, punt 1, van richtlijn 2006/123, waarin is bepaald dat de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk stellen van de naleving van discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit. Zie ook arrest Rina Services e.a. (C-593/13, EU:C:2015:399, punt 35).

43 — Vanuit het perspectief van de prostituees als dienstverrichters kan de situatie anders liggen. Ervan uitgaande dat, in Amsterdam, personen die ruimtes aan prostituees verhuren *normaliter* Nederlanders zijn die *normaliter* (alleen) Nederlands en Engels beheersen, is er sprake van discriminatie van een prostituee uit Hongarije of Bulgarije die geen van deze talen spreekt ten opzichte van een prostituee die deze talen wel spreekt en die, *normaliter*, Nederlandse zal zijn.

44 — Verdrag ondertekend te Warschau op 16 mei 2005. Het is op 1 februari 2008 in werking getreden, na ratificatie door tien staten. Dit verdrag is door Nederland geratificeerd op 22 april 2010 en aldaar van kracht geworden op 1 augustus 2010. De Engelse tekst van het verdrag is beschikbaar via http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Bij het verdrag is ook een intergouvernementeel mechanisme voor toezicht ingesteld, om toezicht te houden op de implementatie van de in het verdrag neergelegde verplichtingen.

45 — Ook wel „Palermo Protocol" genoemd. Beschikbaar via http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx

46 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PB L 101, blz. 1). Deze richtlijn verwijst in overweging 9 naar het bestaan van het Verdrag van de Raad van Europa en het Palermo Protocol, en benadrukt dat „[c]oördinatie tussen internationale organisaties met bevoegdheid in de strijd tegen de mensenhandel moet worden gesteund teneinde dubbel werk te voorkomen".

47 — Om het plaatje compleet te maken: artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat mensenhandel verboden is.

48 — Zie uitspraak Rantsev/Cyprus en Rusland, nr. 25965/04, § 282, 7 januari 2010. Artikel 4 EVRM is functioneel gelijkwaardig aan artikel 5, leden 1 en 2, van het Handvest.

praktijken strafbaar stellen, deze toe te passen [49] en de slachtoffers van de bij dat artikel verboden handelingen een doeltreffende bescherming te bieden [50]. Artikel 4 brengt voorts de procedurele verplichting mee een onderzoek in te stellen wanneer er een „credible suspicion" (aannemelijk vermoeden) bestaat dat de rechten die dat artikel aan een individu verleent, zijn geschonden. [51]

78. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht is de afgelopen jaren gewijzigd, met name om het in overeenstemming te brengen met het Verdrag van de Raad van Europa en om uitvoering te geven aan richtlijn 2011/36. In de strijd tegen mensenhandel legt Nederland het accent bij maatregelen op gemeentelijk niveau. Het betrokken toezichthoudende orgaan van de Raad van Europa prijst die Nederlandse benadering. [52]

79. Volgens artikel 10, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 moet het stelsel ook evenredig zijn met de zo-even genoemde reden van algemeen belang. [53]

80. Voordat ik aan het onderzoek van de evenredigheid van de betrokken maatregel toekom, wil ik bij wijze van opmerking vooraf wijzen op de vaste rechtspraak van het Hof. Het staat in laatste instantie aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om uit te maken of de nationale wetgeving evenredig is met de reden van algemeen belang. [54] Wel is het Hof bevoegd om op basis van de in het kader van de procedure verschafte gegevens aanwijzingen te geven. [55] Het Hof heeft in de specifieke context van een ongelijke behandeling met betrekking tot medische en paramedische universitaire opleidingen [56], „het behoud van de homogeniteit van [een] stelsel van hoger of universitair onderwijs" [57], een woonplaatsvereiste voor de verkrijging van een aanstellingssubsidie [58] en de voorwaarden voor vergoeding van een in een andere lidstaat gevolgde thermale kuur [59] bepaald dat bij de rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren een onderzoek moet zijn gevoegd van de geschiktheid en de evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog.

81. Om aan het evenredigheidsvereiste te voldoen, moet de maatregel ten eerste geschikt zijn of, in de bewoordingen van de richtlijn [60], geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Ik heb geen enkele reden om eraan te twijfelen dat de betrokken maatregel uitdrukking geeft aan de oprechte zorg van de gemeente Amsterdam strafbare feiten in de sfeer van mensenhandel te voorkomen. De verwijzende rechter dient echter bij zijn onderzoek van de geschiktheid van de maatregel heel goed na te gaan in hoeverre de gemeente Amsterdam vorm geeft aan dit beleid, waarbij uiteraard niet behoeft te worden aangetoond dat met de maatregel elk afzonderlijk misdrijf aan het licht komt, omdat daarmee de vereisten van geschiktheid te ver zouden worden opgerekt.

49 — Zie uitspraak EHRM Siliadin/Frankrijk, nr. 73316/01, § 89, 26 juli 2005.

50 — Zie uitspraak EHRM C.N. en V./Frankrijk, nr. 67724/09, § 69, 11 oktober 2011.

51 — Zie uitspraak EHRM C.N./Verenigd Koninkrijk, nr. 4239/08, § 69, 13 november 2012.

52 — Zie Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands (rapport betreffende de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de mensenhandel door Nederland), First evaluation round, opgesteld door Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings op 21 maart 2014, gepubliceerd door het secretariaat van het Verdrag op 18 juni 2014, GRETA(2014)10, punt 59, beschikbaar via http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf

53 — De term „evenredigheid" is duidelijker gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123.

54 — Zie mutatis mutandis met betrekking tot de rechtvaardigingen van beperkingen in de context van Verdragsbepalingen betreffende de vier vrijheden en burgerschap, arresten Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, punt 15) en Schönheit en Becker (C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 82).

55 — Zie arrest Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 65).

56 — Ibidem, punt 74. Het ging om een woonplaatsvereiste.

57 — Zie arrest Commissie/Oostenrijk (C-147/03, EU:C:2005:427, punt 63).

58 — Zie arrest Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, punt 49).

59 — Zie arrest Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punt 45).

60 — Zie artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123.

82. Ten tweede mag de maatregel niet verder gaan dan noodzakelijk is om het doel te bereiken. Wanneer een keuze mogelijk is tussen verschillende maatregelen om hetzelfde doel te bereiken, moet de keuze vallen op de maatregel die het minst beperkend is voor de door de richtlijn gewaarborgde vrijheid van vestiging.

83. Het is dan ook de vraag of het door de gemeente Amsterdam gestelde taalvereiste [61] noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Dit is een delicate kwestie, waarop niet eenvoudig aan de hand van de bestaande rechtspraak van het Hof een antwoord te geven is.

84. Weliswaar heeft het Hof bij talrijke gelegenheden moeten vaststellen of nationale taalvereisten strookten met de vier vrijheden of, meer recent, met de Verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie [62], maar in die zaken was de invalshoek een andere, in de zin dat de taalvereisten zich tot de talen van de betrokken lidstaten beperkten. [63]

85. De nagestreefde dwingende reden bestond in het bevorderen en stimuleren van het gebruik van de taal zelf [64] dan wel in een belang dat nauw verband hield met de aard van de nagestreefde activiteit, zoals de sociale bescherming van werknemers of de vergemakkelijking van de vervulling van de desbetreffende administratieve controles. [65] In alle gevallen wilden de lidstaten een of meer officiële talen beschermen of bevorderen. [66] Dat is hier niet het geval. Het taalvereiste wordt niet gesteld om ervoor te zorgen dat de prostitué of prostituee zijn/haar activiteit kan uitoefenen, maar dat Harmsen jegens het Koninkrijk der Nederlanden aan zijn bestuursrechtelijke verplichtingen kan voldoen.

86. Bovendien gaat het in casu niet om het „bijzonder belang" van „de bescherming van de rechten en de voorrechten van het individu". [67]

87. Prostituees die slachtoffer van mensenhandel zijn geworden, bevinden zich in een situatie van isolement en kwetsbaarheid. Het is derhalve in het belang van de prostituees en van degenen die mensenhandel bestrijden, dat zij in staat zijn om te communiceren. Het spreekt voor zich dat het de communicatie enorm vergemakkelijkt wanneer deze in dezelfde taal kan plaatsvinden.

88. Ik kan daarom begrijpen dat de gemeente Amsterdam zich van dergelijke vereisten bedient om te verzekeren dat er sprake is van een doeltreffende communicatie tussen de eigenaar van een bordeel en de prostituee. Dit hoeft echter niet per se zo ver te gaan dat van beide kanten wordt verlangd dat zij dezelfde talen beheersen. Van belang is dat Harmsen *doeltreffend verbaal kan communiceren* met de prostituees, niet dat zij dezelfde talen moeten beheersen.

89. Er zijn naar mijn mening verschillende scenario's mogelijk, met name wanneer een doeltreffende communicatie via een derde moet verlopen. In dit verband moet de verwijzende rechter zeer grondig onderzoeken of een element van nabijheid van die persoon tot de prostituee kan worden gewaarborgd. Het kan bijvoorbeeld verschil maken indien de „tolk" een persoon is die de prostituee kent, met wie een band bestaat en die vertrouwen geniet, in plaats van een door Harmsen gekozen persoon.

61 — We kunnen van een taalvereiste spreken, nu de gemeente Amsterdam de toezeggingen die Harmsen in zijn bedrijfsplan doet (geen kamers verhuren aan prostituees met wie hij niet in het Engels, Nederlands of een andere voor hem begrijpelijke taal kan communiceren) als voorwaarde voor toekenning van de vergunning stelt.

62 — Zie arrest Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, punten 18 e.v.).

63 — Zie bijvoorbeeld arresten Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punt 20) en Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punt 59).

64 — Zie arrest Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punt 27).

65 — Zie arrest Commissie/Duitsland (C-490/04, EU:C:2007:430, punten 70 en 71).

66 — Zie arresten Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punt 19), Runevič-Vardyn en Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punt 85) en Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punt 25).

67 — Door het Hof gebruikte terminologie in, bijvoorbeeld, arresten Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, punt 11) en Bickel en Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punt 13).

90. Het staat aan de verwijzende rechter op basis van de verstrekte aanwijzingen feitelijk te beoordelen of er sprake is van een doeltreffende verbale communicatie tussen Harmsen en elke prostituee.

91. Het antwoord op deze vraag moet derhalve luiden dat artikel 10, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 in de weg staat aan een maatregel als die in het hoofdgeding van zaak C-341/14, volgens welke een exploitant van een raamprostitutiebedrijf alleen kamers mag verhuren aan prostituees die zich verstaanbaar kunnen maken in een voor de exploitant begrijpelijke taal, tenzij de verwijzende rechter vaststelt dat een dergelijk vereiste noodzakelijk is voor een doeltreffende verbale communicatie tussen de exploitant en de prostituees.

V – **Conclusie**

92. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Raad van State (Nederland) te beantwoorden als volgt:

„1) Een activiteit zoals aan de orde in het hoofdgeding van zaak C-340/14, bestaande in passagiersvervoer per open sloep over de binnenwateren van Amsterdam, met voornamelijk als doel om tegen betaling rondvaart en partyverhuur aan te bieden, is geen ‚dienst op het gebied van vervoer' in de zin van artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

2) De bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 zijn van toepassing op situaties als in de hoofdgedingen, te weten passagiersvervoer per open sloep over de binnenwateren van Amsterdam, met voornamelijk als doel om tegen betaling rondvaart en partyverhuur aan te bieden (zaak C-340/14), en verhuur van kamers in dagdelen aan prostituees in de context van een raamprostitutiebedrijf (zaak C-341/14), ongeacht of alle factoren verband houden met één enkele lidstaat.

3 Artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat op het moment dat een lidstaat bepaalt dat het aantal beschikbare vergunningen op grond van een dwingende reden van algemeen belang beperkt moet worden, elke afzonderlijke vergunning een beperkte geldigheidsduur moet hebben.

4) Artikel 10, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 staat in de weg aan een maatregel als die in het hoofdgeding van zaak C-341/14, volgens welke een exploitant van een raamprostitutiebedrijf alleen kamers mag verhuren aan prostituees die zich verstaanbaar kunnen maken in een voor de exploitant begrijpelijke taal, tenzij de verwijzende rechter vaststelt dat een dergelijk vereiste noodzakelijk is voor een doeltreffende verbale communicatie tussen de exploitant en de prostituees."