Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 16. júla 2015 [1]

Spojené veci C-340/14 a C-341/14

R. L. Trijber (C-340/14)
[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala

Raad van State (Holandsko)]

„Smernica 2006/123/ES — Článok 2 ods. 2 písm. d) — Pojem služby v oblasti dopravy — Uplatniteľnosť kapitoly III smernice 2006/123 v čisto vnútroštátnych situáciách — Článok 11 ods. 1 písm. b) — Doba platnosti povolenia“

J. Harmsen (C-341/14)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala

Raad van State (Holandsko)]

„Smernica 2006/123/ES – Uplatniteľnosť kapitoly III smernice 2006/123 v čisto vnútroštátnych situáciách – Článok 10 ods. 2 písm. c) – Podmienky upravujúce udeľovanie povolení – Boj proti obchodovaniu s ľuďmi“

1. Obidve prejednávané veci, ktoré sa týkajú konania medzi pánom Trijberom a College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (kolégium primátora a poslancov Amsterdamu, ďalej len „College“) a konania medzi pánom Harmsenom a Burgemeester van Amsterdam (primátor Amsterdamu), vyvolávajú niekoľko zásadných otázok týkajúcich sa rozsahu pôsobnosti, ako aj hmotnoprávnych požiadaviek v kapitole o usadení sa smernice 2006/123/ES [2].

I – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

2. Článok 2 smernice 2006/123 má názov „Rozsah pôsobnosti“ a znie takto:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36, ďalej len „smernica“).

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

…

d) služby v oblasti dopravy vrátane prístavných služieb, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti hlavy V zmluvy;

…“

3. Podľa článku 4 smernice 2006/123 s názvom „Vymedzenie pojmov“:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

…

5. ‚usadenie sa‘ je faktický výkon hospodárskej činnosti, ako je uvedené v článku 43 zmluvy, poskytovateľom na neurčitý čas a prostredníctvom stabilnej infraštruktúry, odkiaľ sa skutočne vykonáva podnikateľská činnosť poskytovania služieb;

…

8. ‚závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu‘ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody: verejný poriadok, verejnú bezpečnosť, ochranu verejnosti, verejné zdravie, zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia, ochranu spotrebiteľa, príjemcov služieb a pracovníkov, poctivosť obchodných transakcií, boj proti podvodom, ochranu životného prostredia a mestského životného prostredia, zdravie zvierat, duševné vlastníctvo, ochranu národného historického a umeleckého dedičstva, ciele sociálnej politiky a ciele politiky v oblasti kultúry;

…“

4. Článok 10 smernice s názvom „Podmienky pre udeľovanie povolení“ znie nasledovne:

„1. Systémy udeľovania povolení sa zakladajú na kritériách, ktoré zabraňujú tomu, aby príslušné orgány vykonávali svoju hodnotiacu právomoc svojvoľným spôsobom.

2. Kritériá uvedené v odseku 1 musia byť:

a) nediskriminačné;

b) opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) primerané cieľu tohto verejného záujmu;

d) jasné a jednoznačné;

e) objektívne;

f) vopred zverejnené;

g) transparentné a dostupné.

…“

5. Článok 11 smernice 2006/123 má názov „Doba platnosti povolenia“ a znie nasledovne:

„1. Povolenie sa poskytovateľovi neudeľuje na dobu určitú okrem týchto prípadov:

…

b) počet dostupných povolení je vzhľadom na záväžný dôvod týkajúci sa verejného záujmu obmedzený;

…“

B – *Holandské právo*

1. Služby

6. Podľa článku 33 ods. 1 písm. b) a c) Dienstenwet (holandský zákon o službách), zákona, ktorý čiastočne preberá smernicu 2006/123, príslušný orgán neudelí povolenie na dobu určitú, keď ho môže vydať na dobu neurčitú, okrem prípadov, keď počet dostupných povolení je vzhľadom na záväžný dôvod týkajúci sa verejného záujmu obmedzený, alebo keď obmedzené trvanie povolenia môže byť opodstatnené záväžným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu.

2. Vnútrozemská vodná doprava

7. Podľa článku 2.4.5 ods. 1 Verordening op het binnenwater (nariadenie o vnútrozemskej vodnej doprave) z roku 2010, ktoré prijala Raad van de gemeente Amsterdam (Rada mesta Amsterdam), je zakázané poskytovať prepravu tovaru alebo cestujúcich loďou určenou na podnikateľské činnosti bez povolenia alebo odchylne od povolenia, ktoré udelilo College. Podľa článku 2.4.5 ods. 5 tohto nariadenia môže College v záujme obmedzenia počtu osobných lodí odoprieť udelenie povolenia. Podľa článku 2.3.1 ods. 2 tohto nariadenia možno udelenie prístavného povolenia odoprieť v záujme verejného prospechu, verejného poriadku, bezpečnosti, životného prostredia a plynulého a bezpečného preplavenia lodí.

8. Podľa článku 2.1 ods. 1 procesnoprávnych ustanovení Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (vyhláška mesta Amsterdam o preprave cestujúcich vo vodnej doprave), v znení účinnom v čase vydania rozhodnutia o sťažnosti, sa povolenia udeľujú v kolách udeľovania povolení. Podľa článku 2.1 ods. 3 sa žiadosti, ktoré neboli podané v rámci aktuálneho kola udeľovania povolení, z dôvodov riadenia kapacity zamietnu. Podľa článku 2.1 ods. 4 môže College, odchylne od ods. 1, udeliť povolenie mimo rámca kola udeľovania povolení pre osobitnú iniciatívu v prospech pohonu šetriaceho životné prostredie alebo pre inovatívny plán prepravy.

3. Prostitúcia

9. Podľa článku 3.27 ods. 1 Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (všeobecné miestne nariadenie mesta Amsterdam z roku 2008) je zakázané prevádzkovať podnik s prostitútkami bez povolenia primátora. Podľa článku 3.30 ods. 2 písm. b) môže primátor odoprieť udelenie povolenia, ak podľa jeho názoru nie je dostatočne pravdepodobné, že prevádzkovateľ alebo manažér splní povinnosti uvedené v článku 3.32.

10. Podľa článku 3.32 ods. 1 prevádzkovateľ a manažér podniku s prostitútkami musia zabezpečiť, aby v tomto podniku: a) nedochádzalo v súvislosti s prostitútkami k žiadnym trestným činom v zmysle článku 273f Wetboek van Strafrecht (Trestného zákona); b) boli zamestnané výlučne prostitútky, ktoré sú držiteľkami platného povolenia na pobyt alebo pre ktoré má prevádzkovateľ povolenie v zmysle článku 3 Wet Arbeid vreemdelingen (zákon o zamestnávaní cudzincov) a c) sa zákazníci nemohli stať obeťami trestných činov akými sú lúpež, krádež, podvod alebo podobné trestné činy. Podľa článku 3.32 ods. 3 musí prevádzkovateľ podniku s prostitútkami vo výklade zabezpečiť, aby prostitútky pracujúce v jeho podniku s prostitútkami závažne neobťažovali okolie, neporušovali ustanovenia v článku 2.12 ods. 4 a nerušili verejný poriadok.

11. Článok 273f Trestného zákona podrobne upravuje trestné stíhanie obchodovania s ľuďmi, za ktoré ukladá trest odňatia slobody až na osem rokov alebo pokutu piatej kategórie.

II – **Skutkové okolnosti**

A – *Vec C-340/14, Trijber*

12. Pán Trijber vlastní loď, ktorou je otvorená šalupa poháňaná elektrickým motorom a vhodná na prepravu menších skupín, maximálne 34 osôb. Pre túto loď požiadal o udelenie povolenia na prepravu cestujúcich vo vodnej doprave. Svojou loďou chce poskytovať pre cestujúcich okružné plavby po Amsterdame za odplatu, napríklad pri príležitosti firemných výletov alebo oslavy určitého podujatia.

13. Rozhodnutím z 22. novembra 2011 College udelenie povolenia zamietol. Svoje rozhodnutie oprel o ním uplatňované procesnoprávne ustanovenia, ako sú stanovené v článku 2.1 vyhlášky mesta Amsterdam o preprave cestujúcich vo vodnej doprave, pretože pán Trijber nepodal svoju žiadosť v rámci aktuálneho kola udeľovania povolení a pretože jeho loď podľa College nepredstavuje osobitnú iniciatívu a jeho plán prepravy nie je inovatívny.

14. College potvrdil zamietnutie žiadosti o povolenie rozhodnutím z 27. apríla 2012.

15. Rozhodnutím zo 7. decembra 2012 Amsterdam Rechtbank zamietol žalobu podanú pánom Trijberom proti uvedenému rozhodnutiu ako nedôvodnú.

16. Následne podal pán Trijber proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok na Raad van State, pričom tvrdil, že procesnoprávne ustanovenia, ktoré uplatňuje College, nie sú v súlade s ustanoveniami smernice 2006/123.

B – *Vec C-341/14, Harmsen*

17. Pán Harmsen prevádzkuje v Amsterdame podnik s prostitútkami vo výklade. Primátora mesta požiadal o udelenie povolení na prevádzku ďalších dvoch podnikov s prostitútkami vo výklade. V príslušnom prevádzkovom pláne, ktorý bol predložený ako súčasť tejto žiadosti, uviedol, že izby nebude prenajímať prostitútkam, s ktorými nebude môcť komunikovať v angličtine, holandčine alebo v akomkoľvek inom jazyku, ktorému rozumie.

18. Primátor odoprel udelenie povolenia na prevádzku rozhodnutím z 28. júla 2011. Odopretie oprel o skutočnosti opísané v deviatich správach o zisteniach kontrolných úradníkov mesta Amsterdam a v dvoch záznamoch o zisteniach zostavených políciou. Všetky tieto skutočnosti sa týkali prevádzky existujúceho podniku pána Harmsena s prostitútkami vo výklade. Podľa primátora teda, na rozdiel od toho, čo pán Harmsen uviedol v predloženom prevádzkovom pláne, pán Harmsen prenajímal izby na báze hodinovej tarifikácie prostitútkam z Maďarska a Bulharska, ktoré počas imigračného konania nemohli komunikovať v angličtine, holandčine ani inom jazyku, ktorému pán Harmsen rozumie.

19. Primátor mesta tvrdí, že zo správ a záznamov uvedených vyššie vyplýva, že podnikanie pána Harmsena s prostitútkami vo výklade sa nevykonávalo spôsobom, ktorým by sa zabránilo zneužitiu. Primátor z tohto dôvodu nie je presvedčený, že pán Harmsen zavedie dostatočné záruky, čo sa týka oboch jeho plánovaných podnikov s prostitútkami, aby zabezpečil, že nedôjde k žiadnym trestným činom v súvislosti s prostitútkami, ktoré by tam mohli pracovať. Primátor teda zastáva názor, že nie je dostatočne pravdepodobné, že pán Harmsen splní povinnosti stanovené v článku 3.32 ods. 1 písm. a) všeobecného miestneho nariadenia mesta Amsterdam z roku 2008.

20. Rozhodnutím z 23. decembra 2011 primátor potvrdil odopretie požadovaných povolení.

21. Pán Harmsen sa proti tomuto rozhodnutiu odvolal na Rechtbank Amsterdam, ktorý rozhodnutím z 11. júla 2012 vyhlásil toto odvolanie za nedôvodné.

22. Pán Harmsen podal proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok na vnútroštátny súd.

III – **Prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom**

23. Uzneseniami z 9. júla 2014, ktoré boli doručené do kancelárie Súdneho dvora 14. júla 2014, Raad van State rozhodla o prerušení konania v oboch veciach a položil Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky.

A – *Vec C-340/14, Trijber*

„1. Je preprava cestujúcich otvorenou šalupou na vnútrozemských vodných cestách Amsterdamu, najmä poskytovanie okružných plavieb za odplatu a prenájom na účely osláv, ako to je v prejednávanom prípade, považovaná za službu, na ktorú sa vzťahujú ustanovenia smernice [2006/123], pri zohľadnení výnimky týkajúcej sa služby v oblasti dopravy podľa článku 2 ods. 2 písm. d) tejto smernice?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, je kapitola III smernice 2006/123 uplatniteľná v prípade čisto vnútroštátnych situácií alebo sa pri posúdení otázky, či je táto kapitola uplatniteľná, uplatňuje v čisto vnútroštátnych situáciách judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ustanovení Zmluvy o slobode usadiť sa a o voľnom pohybe služieb?

3. Pokiaľ odpoveď na druhú otázku znie, že pri posúdení otázky, či je uplatniteľná kapitola III smernice 2006/123, sa v čisto vnútroštátnych situáciách uplatňuje judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ustanovení Zmluvy o slobode usadiť sa a o slobodnom poskytovaní služieb:

   a) musia vnútroštátne súdy uplatniť ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 v prípade, akým je prejednávaný prípad, v ktorom nejde o cezhraničné usadenie sa poskytovateľa služieb, ani o cezhraničnú ponuku služieb poskytovateľom, a ten sa aj napriek tomu odvoláva na tieto ustanovenia?

b) má pre odpoveď na túto otázku význam skutočnosť, že služby sa budú poskytovať pravdepodobne najmä obyvateľom Holandska?

c) treba na účely zodpovedania tejto otázky zistiť, či podniky usadené v iných členských štátoch fakticky prejavili alebo prejavia záujem o poskytovanie tých istých alebo porovnateľných služieb?

4. Vyplýva z článku 11 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123, že v prípade, keď je počet povolení obmedzený zo závažných dôvodov týkajúcich sa verejného záujmu, musí byť obmedzené tiež trvanie povolení aj vzhľadom na cieľ tejto smernice, ktorým je zabezpečiť voľný prístup k trhu so službami, alebo to patrí do diskrečnej právomoci príslušného orgánu členského štátu?“

B – *Vec C-341/14, Harmsen*

„1. Je kapitola III smernice [2006/123] uplatniteľná v prípade čisto vnútroštátnych situácií alebo sa pri posúdení otázky, či je táto kapitola uplatniteľná, uplatňuje v čisto vnútroštátnych situáciách judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ustanovení Zmluvy o slobode usadiť sa a o voľnom pohybe služieb?

2. Pokiaľ odpoveď na prvú otázku znie, že pri posúdení otázky, či je uplatniteľná kapitola III smernice 2006/123, sa v čisto vnútroštátnych situáciách uplatňuje judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ustanovení Zmluvy o slobode usadiť sa a o voľnom pohybe služieb:

a) musia vnútroštátne súdy uplatniť ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 v prípade, akým je prejednávaný prípad, v ktorom nejde o cezhraničné usadenie sa poskytovateľa služieb, ani o cezhraničnú ponuku služieb poskytovateľom, a ten sa aj napriek tomu odvoláva na tieto ustanovenia?

b) má pre odpoveď na túto otázku význam skutočnosť, že prevádzkovateľ poskytuje služby predovšetkým samostatným prostitútkam z iných členských štátov ako z Holandska?

c) treba na účely zodpovedania tejto otázky zistiť, či podniky usadené v iných členských štátoch fakticky prejavili alebo prejavia záujem o zriadenie podniku s prostitútkami vo výklade v Amsterdame?

3. Pokiaľ sa poskytovateľ služieb môže odvolávať na ustanovenia v kapitole III smernice 2006/123, odporuje článku 10 ods. 2 písm. c) tejto smernice opatrenie, akým je sporné pravidlo, podľa ktorého prevádzkovateľ podniku s prostitútkami vo výklade smie prenajímať izby na báze hodinovej tarifikácie iba tým prostitútkam, ktoré vedia s prevádzkovateľom komunikovať v jazyku, ktorému on rozumie?“

24. Predseda Súdneho dvora rozhodnutím zo 16. septembra 2014 spojil tieto dve veci.

25. Žalobcovia vo veci samej predložili písomné pripomienky, rovnako ako vláda Holandska a Komisia.

IV – **Analýza**

A – *Prvá otázka vo veci C-340/14: uplatniteľnosť smernice 2006/123 ratione materiae – pojem dopravy*

26. Prvá otázka vo veci C-340/14 sa týka uplatniteľnosti *ratione materiae* smernice 2006/123. Predmetom tejto otázky je, či činnosť, akou je preprava cestujúcich otvorenou šalupou na vnútrozemských vodných cestách Amsterdamu, najmä poskytovanie okružných plavieb za odplatu a prenájom na účely osláv, predstavuje „službu v oblasti dopravy“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123.[3] Ak by to tak bolo, táto činnosť by nepatrila do pôsobnosti tejto smernice, ale patrila by do pôsobnosti dopravnej politiky v zmysle Zmluvy o FEÚ.[4]

27. Dôvodom, prečo služby v oblasti dopravy podliehajú samostatnému ustanoveniu v Zmluve o FEÚ je, že tieto služby sú tradične upravené dôkladnejšie.[5] Právnym dôsledkom článku 58 ods. 1 ZFEÚ a článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123 je, že Zmluva ani ustanovenia sekundárneho práva o službách nemajú priamy účinok, pokiaľ ide o oblasť dopravy.[6] Ide o ďalekosiahly právny dôsledok, pretože pozbavuje hospodárske subjekty práva odvolávať sa pred vnútroštátnymi súdmi na článok 56 ZFEÚ a nasl. a ustanovenia smernice 2006/123. Uplatňovanie zásad, ktorými sa riadi sloboda poskytovania služieb, sa preto musí podľa Zmluvy o FEÚ dosiahnuť zavedením spoločnej dopravnej politiky.[7] To však nebráni (priamemu) uplatneniu ustanovení Zmluvy o usadení sa.[8]

28. V tejto súvislosti predstavuje tretia časť, hlava VI Zmluvy o FEÚ súbor *leges spéciales* voči všeobecným pravidlám o slobode poskytovania služieb, a nie klasickú výnimku zo všeobecných pravidiel o slobode poskytovania služieb.[9] Preto, pokiaľ ide o vzťah medzi slobodou poskytovania služieb vo všeobecnosti a slobodou poskytovania služieb v oblasti dopravy, súhlasím s generálnym advokátom Wahlom, podľa ktorého „by bolo problematické zájsť tak ďaleko, aby sa hlava VI ZFEÚ, a to aj vzhľadom na článok 58 ods. 1 ZFEÚ, vykladala ako ‚výnimka‘ z pravidiel o slobode pohybu, ktoré sa taktiež musia vykladať reštriktívne“[10].

29. Zdá sa, že ani Súdny dvor, ani normotvorca Únie, neposkytli všeobecnú, komplexnú definíciu pojmu „doprava“.

1. Preprava osôb alebo tovaru z bodu A do bodu B

30. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa význam a rozsah pojmu musí určiť v súlade s jeho obvyklým významom v bežnom jazyku, pričom sa zohľadní kontext, v ktorom sa používa, a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.[11]

3 — Toto ustanovenie je v smernici náprotivkom článku 58 ods. 1 ZFEÚ v kapitole Zmluvy o službách. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl 3. júna 2015 vo veci Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 17).

4 — Teraz tretia časť, hlava VI ZFEÚ, predtým a v čase prijatia tejto smernice, tretia časť, hlava V ES.

5 — Pozri MÜLLER-GRAFF, P.-C. In: STREINZ, R. (ed.): *EUV/AEUV*. Munich: Beck, 2. vydanie, 2012, článok 58 AEUV, bod 1.

6 — Pozri rozsudok Parlament/Rada (C-13/83, EU:C:1985:220, body 62 a 63).

7 — Pozri rozsudok Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, bod 7).

8 — Súdny dvor výslovne uviedol, že ustanovenia ZFEÚ v oblasti slobody usadiť sa „sa priamo uplatňujú na dopravu“, pozri rozsudok Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33).

9 — Pozri tiež WEISS, F., KAUPA, C.: *European Union Internal Market Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 242.

10 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Grupo Itevelesa a i. (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 22). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón 30. septembra 2010 vo veci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, poznámka pod čiarou 10), poukazujúc na judikatúru Súdneho dvora, ktorá zdôrazňuje, že dopravná politika Únie sa musí vykladať v súvislosti s článkom 56 ZFEÚ. Z tohto dôvodu taktiež nepovažujem argument Komisie, podľa ktorého sa má článok 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123 vykladať reštriktívne, za presvedčivý.

11 — Pozri iba rozsudok Deckmyn a Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, bod 19 a citovanú judikatúru).

31. Pojem „doprava“ pochádza z latinčiny a doslovne znamená „priviesť/preniesť/cez/za/na druhú stranu“.[12] Právnická literatúra v podobnom duchu zdôrazňuje, že rozhodujúcim kritériom je prevážanie ľudí (alebo tovaru) z miesta A do miesta B.[13] Okrem toho podľa odôvodnenia 21 smernice by mali byť dopravné služby vrátane mestskej dopravy, taxi služby a služby rýchlej zdravotníckej pomoci, ako aj prístavných služieb, vyňaté z rozsahu pôsobnosti tejto smernice. Všetky príklady uvedené právnou úpravou Únie majú spoločné prepravovanie ľudí alebo tovaru z bodu A do bodu B.

32. Ak by sa do úvahy vzali iba tieto znaky, činnosť pána Trijbera by nepredstavovala službu v oblasti dopravy, keďže východiskový a koncový bod plavby loďou bude často rovnaký.

33. Napriek tomu by sa však kritérium prepravy z bodu A do bodu B nemalo uplatňovať až tak prísne. Súdny dvor už skôr rozhodol, že výletná plavba, ktorá sa začína a končí s tými istými cestujúcimi v tom istom prístave členského štátu, v ktorom sa uskutočňuje, patrí do pojmu „námorná kabotáž“ v zmysle nariadenia č. 3577/92.[14] To znamená, že takáto služba nesporne patrí do dopravnej politiky Únie.

34. Z vyššie uvedeného preto vyvodzujem, že prepravovanie ľudí alebo tovaru z bodu A do bodu B predstavuje náznak toho, či ide o službu v oblasti dopravy.

2. Hlavný cieľ činnosti

35. Odôvodnenie 33 smernice uvádza, že služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú služby ako prenájom dopravných prostriedkov, cestovné kancelárie a služby pre spotrebiteľov v oblasti cestovného ruchu vrátane služieb sprievodcov.

36. Podľa nezáväznej, ale napriek tomu poučnej,[15] „Príručky o vykonávaní smernice o službách“[16] schválenej Komisiou výnimka uvedená v článku 2 ods. 2 písm. d) smernice „sa netýka služieb, ktoré nie sú dopravnými službami ako takými, ako napríklad služieb školskej dopravy [autoškoly – *neoficiálny preklad*], odpratávacích služieb, služieb požičovní automobilov, pohrebných služieb alebo služieb leteckej fotografie“[17]. Netýka sa ani „obchodných činností v prístavoch alebo na letiskách, ako napríklad obchodov a reštaurácií“[18].

37. Môže sa zdať, že všetky práve uvedené príklady sú náhodné. Podľa môjho názoru však existuje jedna vec, ktorú možno vyvodiť v každom prípade: ak nie je hlavným cieľom činnosti fyzická preprava tovaru alebo ľudí, ale sú to iné ciele, ako je zábava alebo prenájom, nemožno hovoriť o službách v oblasti dopravy.

38. Ako príklad možno uviesť, že hlavným cieľom služieb autoškoly je pre príjemcu naučiť sa šoférovať a nie prepraviť sa. Cieľom služby leteckej fotografie je, ako to vyplýva z názvu, fotografovanie. Základným prvkom služieb požičovní automobilov je prenájom. Hlavným účelom prehliadky so sprievodcom je naučiť sa niečo o určitom mieste alebo oblasti, nie prepraviť sa.

12 — Pojem „doprava“ sa skladá z latinských pojmov „trans“ a „portare“.

13 — Pozri napríklad, SCHÄFER, R. In: STREINZ, R. (ed), už citované, článok 90 AEUV, bod 12.

14 — Nariadenie Rady zo 7. decembra 1992, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (námorná kabotáž) (Ú. v. ES L 364, s. 7; Mim. vyd. 06/002, s. 10). Pozri rozsudok Alpina River Cruises a Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, bod 29).

15 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón 14. marca 2013 vo veci Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, bod 22) a 10. marca 2015 vo veci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 39).

16 — Na túto príručku sa už Súdny dvor odvolával v rámci podpory svojich tvrdení v rozsudku Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, body 37 a 45).

17 — Pozri Príručku o vykonávaní smernice o službách, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, 2007, s. 11 znenia v slovenskom jazyku, dostupná na http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sk.pdf.

18 — Tamže.

39. V prejednávanej veci by sa malo uplatniť rovnaké kritérium: je hlavným cieľom služby, ktorú ponúka pán Trijber, preprava cez amsterdamské kanály alebo je to skôr zábava na prenajatej lodi? Zdá sa mi, že na základe informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom ide o druhý prípad.

3. Rozdiel oproti Neukirchinger

40. V neposlednom rade môže vec Neukirchinger zvádzať k prijatiu záveru,[19] že prejednávaná vec patrí do služieb v oblasti dopravy tak, ako navrhuje vláda Holandska. V uvedenej veci Súdny dvor rozhodol, že pojem letecká doprava sa v zmysle terajšieho článku 100 ods. 2 ZFEÚ[20] musí chápať ako pojem, ktorý zahŕňa komerčnú leteckú prepravu osôb teplovzdušným balónom.[21] Môže to zvádzať k porovnávaniu cestovania v teplovzdušnom balóne, ktorý je údajne vyrobený na rekreačné účely, s plavbou na lodi, akou je loď pána Trijbera.

41. Chcel by som však Súdnemu dvoru navrhnúť, aby bol opatrný s takýmto odôvodnením, nech to k nemu akokoľvek zvádza. Prejednávanú vec treba odlíšiť od veci Neukirchinger, keďže uvedená vec má dve špecifiká, ktoré prejednávaná vec nemá. Po prvé Dohovor o medzinárodnom civilnom letectve, podpísaný v Chicagu 7. decembra 1944,[22] sa vzťahuje aj na teplovzdušné balóny. Po druhé, čo sa týka komerčnej leteckej prepravy osôb teplovzdušným balónom, vtedajší normotvorca Spoločenstva už prijal viacero opatrení na základe terajšieho článku 100 ods. 2 ZFEÚ.[23] Inými slovami, vo veci Neukirchinger považovalo medzinárodné právo ako aj normotvorca Spoločenstva prepravu v teplovzdušnom balóne za dopravu. To nemožno povedať o prejednávanej veci.

42. Existuje aj ďalšia, všeobecnejšia úvaha, ktorá ma vedie k presvedčeniu, že prejednávanú vec treba od veci Neukirchinger odlíšiť. V prípade letu v teplovzdušnom balóne je to práve zážitok z lietania, ktorý cestujúci vyhľadáva. V prípade plavby pozdĺž kanálov na otvorenej šalupe, akou je šalupa pána Trijbera, sa mi zdá byť zážitok z plavby oveľa viac v úzadí oproti všeobecnému cieľu zábavy.

43. Navrhol by som preto, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku vo veci C-340/14, že činnosť, akou je tá vo veci samej, ktorá zahŕňa prepravu cestujúcich otvorenou šalupou na vnútrozemských vodných cestách Amsterdamu, najmä poskytovanie okružných plavieb za odplatu a prenájom na účely osláv, nepredstavuje „službu v oblasti dopravy“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2006/123.

B – *Druhá a tretia otázka vo veci C-340/14 a prvá a druhá otázka vo veci C-341/14: Uplatniteľnosť kapitoly III smernice 2006/123 ratione loci – čisto vnútroštátne situácie*

44. Predmetom druhej a tretej otázky vo veci C-340/14 a prvej a druhej otázky vo veci C-341/14, ktoré treba preskúmať všetky spoločne, je, či sa kapitola III smernice 2006/123 s názvom „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“ uplatňuje na situáciu bez cezhraničného prvku. Vnútroštátny súd by rád vedel, či môže na prejednávané veci uplatniť ustanovenia kapitoly III uvedenej smernice.

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

20 — Predtým článok 80 ods. 2 ES.

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

22 — Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov, zv. 15, s. 295, dostupná na http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

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

45. Pri odvolávaní sa na kapitolu III smernice 2006/123 vnútroštátny súd zastáva názor, že prejednávané veci sa riadia pravidlami o usadení sa, a nie pravidlami o službách. Rovnako sa aj ja domnievam, že ide o správny východiskový bod: na základe ustálenej judikatúry sa poskytovanie služieb odlišuje od usadenia sa predovšetkým trvalosťou a nepretržitosťou dotknutej činnosti v porovnaní s činnosťou dočasného charakteru. [24] Potvrdzuje to aj odôvodnenie 77 tejto smernice. [25]

46. V oboch prejednávaných veciach majú páni Trijber a Harmsen v úmysle, aby bolo prevádzkovanie ich činností trvalé a nepretržité. Treba ich preto preskúmať z hľadiska slobody usadiť sa.

47. Podľa môjho názoru by Súdny dvor nemal odpovedať na túto otázku tým, že sa odvolá na svoju obvyklú judikatúru týkajúcu sa rozsahu uplatňovania práva Únie alebo prípustnosti v rámci čisto vnútroštátnych situácií, [26] a to z dôvodu, že táto judikatúra vychádza z predpokladu, že ustanovenia Zmluvy týkajúce sa štyroch slobôd upravujú výlučne cezhraničné situácie. Odpoveď prostredníctvom odvolávania sa na túto judikatúru by teda znamenala negatívnu odpoveď v tom zmysle, že kapitola III smernice sa *nevzťahuje* na čisto vnútroštátne situácie – a to bez prediskutovania uvedených otázok.

48. Súdny dvor by podľa môjho názoru nemal na otázky „odpovedať“ ani tým, že vyzve vnútroštátny súd, aby sa v oboch veciach pokúsil identifikovať možné cezhraničné prvky, [27] aj to by znamenalo, že sa nebude odpovedať na otázky tak, ako ich predložil vnútroštátny súd.

49. Súdny dvor by mal skôr odpovedať na otázky tak, ako sú predložené, a síce, či sa kapitola III smernice 2006/123 uplatní v situáciách, ktoré predstavujú čisto vnútroštátne situácie. Súdnemu dvoru uvádzam, že predmetné otázky si zaslúžia odpoveď, a to z dvoch dôvodov. Po prvé podľa ustálenej judikatúry platí v súvislosti s prejudiciálnymi otázkami prezumpcia relevantnosti, čo znamená, že ak nie je možné preukázať, že sú, napríklad, hypotetické, mali by byť zodpovedané. [28] Po druhé, keďže smernica 2006/123 je stále pomerne nová a o tejto otázke sa búrlivo debatuje, podľa môjho názoru má Súdny dvor záujem na objasnení tohto problému.

50. V rámci argumentácie smerujúcej proti tomu, že kapitola III tejto smernice je uplatniteľná na čisto vnútroštátne situácie, by bolo možné tvrdiť, že akt sekundárneho práva nemôže zájsť ďalej než ustanovenia Zmluvy v tom, že ak sa ustanovenia Zmluvy vzťahujú (výlučne) na cezhraničné situácie, to isté by malo platiť aj pre daný akt sekundárneho práva. [29] Bolo by tiež možné pokúsiť sa o odlíšenie „koordinácie“ [30], „aproximácie“ [31] a „harmonizácie“. [32]

24 — Pozri iba rozsudok Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25 a nasl.). Čo sa týka rozdielu medzi slobodou poskytovania služieb a právom usadiť sa, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, body 15 až 18).

25 — Na základe tohto odôvodnenia je hlavnou otázkou to, či prevádzkovateľ je alebo nie je usadený v členskom štáte, v ktorom poskytuje dotknutú službu. Ak je usadený v členskom štáte, v ktorom poskytuje služby, mal by patriť do rozsahu pôsobnosti slobody usadiť sa. Naopak, ak prevádzkovateľ nie je usadený v členskom štáte, v ktorom je poskytovaná služba, na jeho činnosti by sa mal vzťahovať voľný pohyb služieb. Podľa zhodných rozhodnutí Súdneho dvora by sa dočasný charakter dotknutých činností mal určiť nielen s prihliadnutím na trvanie poskytovania služby, ale aj na ich pravidelnosť, periodicitu a kontinuitu. V každom prípade by skutočnosť, že činnosť má dočasný charakter, nemala znamenať, že sa poskytovateľ nemôže vybaviť určitou formou infraštruktúry v členskom štáte, v ktorom sa poskytuje služba, akou sú napríklad kancelárske priestory, miestnosti alebo konzultačné priestory, pokiaľ je takáto infraštruktúra nevyhnutná na účely poskytovania dotknutej služby.

26 — Pre zhrnutie, kategorizáciu a analýzu tejto judikatúry by som čitateľa odkázal na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl 5. septembra 2013 v spojených veciach Venturini (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, body 26 až 53).

27 — Vskutku by nemalo byť príliš ťažké nájsť takéto cezhraničné prvky. Pokiaľ ide o vec C-340/14, lode, akou je loď pána Trijbera, si obvykle zvyknú zaobstarať turisti pochádzajúci z iných členských štátov, a čo sa týka veci C-341/14, príjemcovia služieb, ktoré ponúka pán Harmsen, t. j. uvedené prostitútky, pochádzajú z iných členských štátov Únie ako z Holandska.

28 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Cipolla a i. (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758, bod 25).

29 — Pozri MÜLLER-GRAFF, P.-C. In: STREINZ R. (ed.), už citované, článok 49 AEUV, bod 20.

30 — Tento pojem sa používa v článku 53 ZFEÚ, ktorý je spolu s článkom 62 ZFEÚ právnym základom smernice 2006/123. Rád by som zdôraznil, že pojem „koordinácia“, ako sa používa v tomto prípade, nemá podľa môjho názoru nič spoločné s pojmom „koordinácia“, ako sa teraz, po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti používa v článkoch 2 ZFEÚ, 5 ZFEÚ a 6 ZFEÚ.

31 — Terminológia použitá napríklad v článkoch 114 ZFEÚ a 115 ZFEÚ.

32 — Terminológia doposiaľ používaná v celej Zmluve.

51. Tento myšlienkový postup ma však nepresvedčil a prikláňam sa skôr k opačnému názoru, podľa ktorého sa kapitola III tejto smernice vzťahuje aj na čisto vnútroštátne situácie.

52. Po prvé zdá sa mi byť bezpredmetné robiť rozdiely medzi pojmami „koordinácia“, „aproximácia“ a „harmonizácia“. Ja tomu rozumiem tak, že tieto pojmy sa pri používaní vzájomne zamieňajú. V tejto súvislosti treba mať na pamäti, že predtým než sa pojem „harmonizácia“ začal postupne vyskytovať v celej Zmluve o FEÚ, sa v Rímskej zmluve použil len v jedinom prípade. [33]

53. Po druhé je nesporné, že harmonizácia v oblasti vnútorného trhu sa v zásade vzťahuje na situácie, na ktoré sa nevzťahujú základné slobody zaručené Zmluvou. Súdny dvor v minulosti bez problémov túto skutočnosť výslovne potvrdil. [34] Zdôrazňuje sa to tiež v odbornej literatúre, v ktorej sa potvrdzuje, že harmonizácia štandardov výrobkov a služieb, ktorej cieľom je dosiahnutie ich voľného pohybu, sa uplatňuje v rámci celej Únie, bez rozlišovania medzi vyvážanými a na domácom trhu predávanými výrobkami alebo poskytovanými službami. [35]

54. Po tretie príručka Komisie poskytuje ďalšie objasnenie: podľa nej sa kapitola o usadení sa vzťahuje nielen na situáciu, keď sa poskytovateľ snaží usadiť v inom členskom štáte, ale aj na situáciu, keď sa podnikateľ snaží usadiť vo vlastnom členskom štáte. [36]

55. Po štvrté môj prístup podporuje aj jazykový a systematický výklad ustanovení smernice. Okrem toho článok 2 ods. 1 smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti“ uvádza, že smernica sa vzťahuje na „služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v *členskom štáte*.“ [37] Nenachádza sa tam žiadna zmienka o cezhraničnej činnosti. Rovnako ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123, a najmä jej článok 9 ods. 1, neodkazujú na žiadnu cezhraničnú činnosť – na rozdiel od kapitoly IV smernice, a najmä jej článku 16 ods. 1. [38]

56. Po piate objasnenie možno nájsť pri pohľade na legislatívny postup vedúci k prijatiu smernice. V Európskom parlamente bolo predložených niekoľko pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov s cieľom preformulovať článok 2 ods. 1 smernice 2006/123 tak, aby sa dané ustanovenie obmedzilo na cezhraničné situácie: dva návrhy v rámci Výboru Parlamentu pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľov (IMCO) [39] a jeden predložený Výborom Parlamentu pre právne veci. [40] Žiadny z týchto pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov nebol prijatý, čo znamená, že kapitola III smernice 2006/123 sa uplatňuje aj vo vnútroštátnych situáciách. [41]

33 — Článok 117 ods. 2 EHS, teraz článok 151 ZFEÚ: „zosúladenie [sociálnych systémov]“.

34 — Pozri napríklad rozsudok Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, bod 13), v ktorom Súdny dvor uvádza, že smernica Rady z 18. decembra 1986 o koordinácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa samostatných obchodných zástupcov (Ú. v. ES L 382, s. 17; Mim. vyd. 06/001, s. 177) „má v úmysle harmonizovať právne predpisy členských štátov, ktoré upravujú právny vzťah medzi stranami obchodnej zmluvy, a to bez ohľadu na prípadné cezhraničné prvky. Jej pôsobnosť je teda širšia ako základné slobody uvedené v Zmluve o ES“.

35 — Pozri DAVIES, G.: The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration. In: *32 European Law Review*. 2007, s. 232 – 245, na s. 242. Pozri tiež KLUTH, W. In: CALLIESS, C./RUFFERT, M. (ed): *EUV/AEUV*. 4th. edition. Munich: Beck, 4. vydanie, 2011, článok 59 AEUV, bod 24.

36 — Pozri Príručku o vykonávaní smernice o službách, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, 2007, s. 24 znenia v slovenskom jazyku, dostupná na http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sk.pdf.

37 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

38 — Článok 16 s názvom „Sloboda poskytovať služby“. Podľa článku 16 ods. 1 prvej vety členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v *inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení*.

39 — Pozri pozmeňujúce a doplňujúce návrhy 476 a 477, ktoré predložili poslanci Joachim Wuermeling a Klaus-Heiner Lehne, ako sú uvedené v návrhu správy (PE 355.744v04-00) poslankyne a spravodajkyne Evelyne Gebhardt, dokument PE 360.091v02-00 z 24. júna 2005, na s. 25 a 26, dostupné na: http://http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM(2005)360091_SK.pdf.

40 — Pozri pozmeňujúci a doplňujúci návrh 11 v stanovisku Výboru pre právne veci pre Výbor pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o službách na vnútornom trhu, dokument 2004/0001(COD) z 1. júla 2005, na s. 11, dostupný na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583+03+DOC+PDF+V0//SK&language=SK.

41 — BARNARD, C.: Unravelling the services directive. In: *45 Common Market Law Review*. 2008, s. 323-396, na s. 351 sa zdá, že má pre takéto odôvodnenie pochopenie, hoci potom, čo následne uvádza zoznam argumentov smerujúcich proti tomu, že niektoré časti tejto smernice sa uplatňujú na vnútroštátne situácie, na str. 352 dospieva k záveru, že „budeme musieť počkať na rozhodnutie ESD o tejto kľúčovej otázke“.

57. Navrhujem preto, že Súdny dvor by mal na druhú a tretiu otázku vo veci C-340/14 a na prvú a druhú otázku vo veci C-341/14 odpovedať tak, že ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 sú uplatniteľné na situácie, akými sú tie vo veciach samých, t. j. na prepravu cestujúcich otvorenou šalupou na vnútrozemských vodných cestách Amsterdamu, najmä na poskytovanie okružných plavieb za odplatu a prenájom na účely osláv a na prenajímanie izieb na báze hodinovej tarifikácie prostitútkam v súvislosti s podnikaním s prostitútkami vo výklade, a to bez ohľadu na to, či sa všetky okolnosti týkajú len jedného členského štátu.

C – *Štvrtá otázka vo veci C-340/14 a tretia otázka vo veci C-341/14: Odôvodnenie obmedzení?*

58. Štvrtá otázka vo veci C-340/14 a tretia otázka vo veci C-341/14 sa týka možných odôvodnení obmedzení slobody pánov Trijbera and Harmsena usadiť sa.

1. Vec C-340/14: Výklad článku 11 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123

59. Na základe článku 11 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123 sa povolenie poskytovateľovi neudeľuje na dobu určitú okrem prípadov, keď je počet dostupných povolení vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu obmedzený. Vnútroštátny súd by v podstate rád vedel, či príslušný orgán členského štátu má diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o uplatňovanie tohto článku.

60. Odpoveď je „nie“.

61. Na základe článku 4 ods. 6 smernice 2006/123 predstavuje „systém udeľovania povolení“ každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu.

62. Niet pochýb, že miestne nariadenia Amsterdamu predstavujú takýto systém. Jeho účinok *ipso facto* predstavuje obmedzenie slobody pána Trijbera usadiť sa.

63. Napriek tomu musí byť takýto systém v súlade s požiadavkami stanovenými v článku 9 a nasl. smernice. Konkrétne nemožno takýto systém použiť, ak nie je nediskriminačný, opodstatnený závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a primeraný cieľu tohto verejného záujmu.

64. V tejto súvislosti sú žiaduce nasledujúce poznámky.

65. Po prvé vnútroštátny súd musí zistiť, či sa poskytuje *dostatočný počet* povolení. Ak je napríklad, počet príliš nízky, potom určite nejde o primerané opatrenie.

66. Po druhé, keď vnútroštátny súd zistí, že systém udeľovania povolení je v zásade opodstatnený, musí sa obmedziť *doba platnosti* povolenia. Z článku 11 ods. 1 vyplýva, že povolenie spravidla nemožno časovo obmedziť. Existujú však výnimky, akou je napríklad písm. b), podľa ktorého počet dostupných povolení je obmedzený vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu. V takejto situácii môže byť povolenie logicky udelené iba na obmedzenú dobu.

67. Nevidím žiadny priestor na voľnú úvahu zo strany členských štátov, pokiaľ ide o uplatňovanie tohto článku.

68. Inými slovami: podľa môjho porozumenia článku 11 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123, len čo je *počet* dostupných povolení obmedzený vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu, povolenie má byť udelené na obmedzenú *dobu*. Akýkoľvek iný výklad by bol v rozpore s cieľom článku 11, ktorým je, ako správne zdôrazňuje Komisia vo svojich pripomienkach, zaručenie prístupu poskytovateľov služieb na dotknutý trh.

69. Nakoniec by som rád Súdny dvor upozornil na skutočnosť, že rovnaký výsledok by sa dosiahol uplatnením článku 12 ods. 1 a 2: keď je počet povolení obmedzený z dôvodu nedostatku prírodných zdrojov, povolenia udelené v rámci nestranných a transparentných výberových konaní sa udeľujú na primeranú určitú dobu.

70. Súdny dvor by mal preto odpovedať na túto otázku tak, že článok 11 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123 by sa mal vykladať v tom zmysle, že keď členský štát usúdi, že počet dostupných povolení musí byť obmedzený vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu, každé jednotlivé povolenie sa musí časovo obmedziť.

2. Vec C-341/14: Výklad článku 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123

71. Ako sa vnútroštátny súd správne domnieva, sporné opatrenia nepochybne predstavujú obmedzenie slobody usadiť sa. Opäť platí, že tieto opatrenia podliehajú článku 9 a nasl. smernice 2006/123.

72. Vnútroštátny súd by rád vedel či článku 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 odporuje opatrenie, akým je opatrenie vo veci samej, na základe ktorého je prevádzkovateľ podniku s prostitútkami vo výklade oprávnený prenajímať izby iba tým prostitútkam, ktoré vedia s prevádzkovateľom komunikovať v jazyku, ktorému on rozumie.

73. Podľa článku 10 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123 nesmú byť dotknuté opatrenia diskriminačné. Ak by tieto opatrenia boli diskriminačné, a to priamo alebo nepriamo založené na štátnej príslušnosti, nemohli by byť súčasťou systému udeľovania povolení a za žiadnych okolností by nemohli byť opodstatnené.[42] V takom prípade by teda nebolo nutné pristúpiť k zisťovaniu závažných dôvodov týkajúcich sa verejného záujmu ani k vykonaniu testu primeranosti. Napriek tomu sa mi zdá, že sporné opatrenia v prejednávanej veci nepredstavujú diskrimináciu pána Harmsena.[43] To znamená, že je úlohou vnútroštátneho súdu zistiť, či systém udeľovania povolení v tejto veci nediskriminuje pána Harmsena.

74. Okrem toho uvedený systém musí byť opodstatnený závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu [článok 10 ods. 2 písm. b) smernice 2006/123].

75. V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje záujem o predchádzanie trestným činom uvedeným v článku 273f Trestného zákona, t. j. trestnému činu obchodovania s ľuďmi. Cieľom je chrániť prostitútky a zabrániť tomu, aby obete obchodovania s ľuďmi alebo maloletí pracovali v oblasti prostitúcie.

76. Na takýto dôvod sa podľa môjho názoru v zásade môže mesto Amsterdam odvolávať s cieľom odôvodniť obmedzenie slobody usadiť sa prostredníctvom systému udeľovania povolení. Je teda spôsobilý predstavovať závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu.

42 — Pozri článok 14 ods. 1 smernice 2006/123, podľa ktorého členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území splnením diskriminačných požiadaviek, priamo alebo nepriamo založených na štátnej príslušnosti. Pozri tiež rozsudok Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 35).

43 — Z pohľadu prostitútok ako poskytovateľov služieb by situácia mohla byť iná. Za predpokladu, že ľudia, ktorí si v Amsterdame prenajímajú priestory s prostitútkami, sú *zvyčajne* Holanďania, ktorí *zvyčajne* (okrem výnimiek) ovládajú holandský a anglický jazyk, prostitútka z Maďarska alebo Bulharska, ktorá nehovorí ani jedným z týchto jazykov, je diskriminovaná v porovnaní s tou, ktorá tieto jazyky ovláda, a ktorá by, *zvyčajne*, bola Holanďanka.

77. Dotknutú oblasť možno nazvať ako citlivú oblasť základných práv. Boj proti obchodovaniu s ľuďmi a ochrana jeho obetí predstavuje politiku, ktorá sa realizuje na medzinárodnej úrovni a na úrovni Únie. Holandsko podpísalo a ratifikovalo Dohovor Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi [44] a Protokol Organizácie spojených národov o prevencii, potláčaní a trestaní obchodovania s ľuďmi, najmä so ženami a deťmi dopĺňajúci Dohovor Organizácie spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu, [45] a je viazané smernicou 2011/36/EÚ. [46] Všetky tieto dokumenty sa snažia bojovať proti obchodovaniu s ľuďmi a obsahujú povinnosti pre (príslušné) členské štáty. [47] Okrem toho, čo sa týka EDĽP, Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že obchodovanie s ľuďmi v zmysle článku 3 písm. a) protokolu Palermo a článku 4 písm. a) Dohovoru Rady Európy patrí do pôsobnosti článku 4 EDĽP. [48] Navyše podľa ESĽP z článku 4 EDĽP vyplýva, že štáty majú pozitívne povinnosti prijať ustanovenia trestného práva, ktoré ukladajú tresty za praktiky uvedené v tomto článku a uplatňovať ich, [49] ako aj účinne chrániť obete činov, ktoré tento článok zakazuje. [50] Uvedený článok taktiež ukladá procesnú povinnosť viesť vyšetrovanie, ak existuje dôvodné podozrenie, že práva jednotlivca v zmysle tohto článku boli porušené. [51]

78. Článok 273f Trestného zákona sa v posledných rokoch menil, najmä s cieľom zosúladiť ho s Dohovorom Rady Európy a prebrať smernicu 2011/36. Vo svojom boji proti obchodovaniu s ľuďmi kládlo Holandsko dôraz na opatrenia na komunálnej úrovni. Príslušný kontrolný orgán Rady Európy ho za takýto prístup pochválil. [52]

79. Podľa článku 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 musí byť daný systém taktiež primeraný cieľu verejného záujmu, ktorý bol práve spomenutý. [53]

80. Pred preskúmaním primeranosti opatrenia v danej veci by som rád uviedol predbežnú poznámku a pripomenul ustálenú judikatúru Súdneho dvora. V konečnom dôsledku je úlohou vnútroštátneho súdu, ktorý má výlučnú právomoc na posúdenie skutkového stavu a výklad vnútroštátneho práva, aby rozhodol, či je vnútroštátne právo primerané cieľu verejného záujmu. [54] Súdny dvor má však právomoc poskytnúť tomuto súdu usmernenie vyplývajúce z informácií v spore vo veci samej. [55] Súdny dvor v špecifickom kontexte nerovnosti zaobchádzania rozhodol, pokiaľ ide o prístup na medicínske a paramedicínske vysokoškolské štúdium, [56] „zachovanie jednotnosti systému vyššieho a vysokoškolského vzdelávania“, [57] požiadavku bydliska na účely získania príspevku na podporu

44 — Dohovor bol podpísaný vo Varšave 16. mája 2005. Všeobecne vstúpil do platnosti 1. februára 2008 po jeho ratifikácii desiatimi štátmi. Holandsko ho ratifikovalo 22. apríla 2010 a do platnosti tam vstúpil 1. augusta 2010. Text dohovoru je dostupný na: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Dohovor taktiež zriaďuje medzivládny monitorovací systém s cieľom dohliadať na plnenie v ňom obsiahnutých záväzkov.

45 — Známy taktiež ako „protokol Palermo“. Dostupný na: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 5. apríla 2011 o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/629/SVV (Ú. v. EÚ L 101, s. 1). Táto smernica vo svojom odôvodnení 9 uznáva existenciu Dohovoru Rady Európy ako aj protokolu Palermo, pričom zdôrazňuje, že „koordinácia činnosti medzinárodných organizácií, ktoré sú príslušné v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi, by sa mala podporovať s cieľom vyhnúť sa zdvojeniu činností“.

47 — Pre úplnosť článok 5 ods. 3 Charty uvádza, že obchodovanie s ľuďmi je zakázané.

48 — Pozri rozsudok ESĽP zo 7. januára 2010, Rantsev v. Cyprus a Rusko, č. 25965/04, § 282. Článok 4 EDĽP nachádza svoj funkčný ekvivalent v článku 5 ods. 1 a 2 Charty.

49 — Pozri rozsudok ESĽP z 26. júla 2005, Siliadin v. Francúzsko, č. 73316/01, bod 89.

50 — Pozri rozsudok ESĽP z 11. októbra 2011, C.N. a V. v. Francúzsko, č. 67724/09, bod 69.

51 — Pozri rozsudok ESĽP z 13. novembra 2012, C.N. v. Spojené kráľovstvo, č. 4239/08, bod 69.

52 — Pozri správu o vykonávaní Dohovoru Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi v Holandsku, prvé kolo hodnotenia, ktorú 21. marca 2014 prijala Skupina expertov pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi a 18. júna 2014 ju publikoval Sekretariát dohovoru, GRETA(2014)10, bod 59, dostupná na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Pojem „proporcionalita“ je jasnejšie definovaný v článku 15 ods. 3 písm. c) smernice 2006/123.

54 — Pozri *mutatis mutandis*, pokiaľ ide o odôvodnenia obmedzení v súvislosti s ustanoveniami Zmluvy, ktoré sa týkajú štyroch slobôd a občianstva, rozsudky Bressol a i. (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 75), Rinner-Kühn (C-171/88, EU:C:1989:328, bod 15) a Schönheit a Becker (C-4/02 a C-5/02, EU:C:2003:583, bod 82).

55 — Pozri rozsudok Bressol a i. (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 65).

56 — Tamže, bod 74. Išlo o požiadavku bydliska.

57 — Pozri rozsudok Komisia/Rakúsko (C-147/03, EU:C:2005:427, bod 63).

zamestnávania [58] a podmienky úhrady zdravotnej starostlivosti v inom členskom štáte [59], že odôvodnenia, na ktoré sa členský štát odvoláva, musia byť podložené analýzou vhodnosti a primeranosti obmedzujúceho opatrenia prijatého týmto štátom, ako aj jasnými skutočnosťami podporujúcimi jeho argumentáciu.

81. Na splnenie požiadavky primeranosti musí byť opatrenie po prvé vhodné, alebo v jazyku smernice [60] musí slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa. Nemám žiadny dôvod pochybovať, že opatrenie v danej veci odráža skutočný záujem zo strany mesta Amsterdam, aby sa zabránilo páchaniu trestných činov v oblasti obchodovania s ľuďmi. Vnútroštátny súd by však mal pri preskúmavaní vhodnosti opatrenia dôkladne preveriť, do akej miery môže mesto Amsterdam túto politiku podložiť dôkazmi, pričom je zrejmé, že nie je nevyhnutné preukázať, že každý jednotlivý trestný čin bol odhalený pomocou daného opatrenia, keďže tým by požiadavky vhodnosti zašli príliš ďaleko.

82. Po druhé opatrenie nesmie ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa. Ak existuje možnosť voľby medzi rôznymi opatreniami na dosiahnutie rovnakého cieľa, mali by sa vybrať prostriedky, ktoré slobodu usadiť sa zaručenú smernicou obmedzujú čo najmenej.

83. Otázka teda je, či jazyková požiadavka, ktorú vyžaduje mesto Amsterdam, [61] je nevyhnutná na dosiahnutie sledovaného cieľa. Ide o citlivú otázku, pri ktorej je ťažké sa odvolávať na doterajšiu judikatúru Súdneho dvora.

84. Je pravda, že Súdny dvor bol vo viacerých prípadoch vyzvaný, aby rozhodol, či sú vnútroštátne jazykové požiadavky v súlade so štyrmi slobodami alebo najnovšie s ustanoveniami Zmluvy o občianstve Únie. [62] Tieto veci však mali iný charakter v tom, že jazyková požiadavka zasahovala len do jazykov dotknutých členských štátov. [63]

85. Základným sledovaným záujmom bola buď podpora a stimulácia používania samotného jazyka, [64] alebo záujem úzko súvisel s povahou sledovanej činnosti, napríklad so sociálnou ochranou zamestnancov alebo s uľahčením súvisiacich administratívnych kontrol. [65] Vo všetkých veciach sa členské štáty snažili o ochranu alebo podporu jedného či viacerých svojich úradných jazykov. [66] O to však v prejednávanej veci nejde. Jazyková požiadavka sa neukladá s cieľom, aby prostitútka mohla vykonávať svoju činnosť, ale aby pán Harmsen splnil svoje povinnosti v zmysle verejného práva voči Holandskému kráľovstvu.

86. Okrem toho prejednávaná vec sa netýka „osobitného významu ochrany práv a možností jednotlivcov v jazykovej oblasti“ [67].

87. Prostitútky, ktoré sa stali predmetom obchodovania s ľuďmi, sa nachádzajú v situácii izolácie a bezbrannosti. Je preto v ich záujme a v záujme tých, ktorí bojujú proti obchodovaniu s ľuďmi, aby boli v pozícii, v ktorej sú schopné komunikovať. Je zrejmé, že schopnosť komunikovať v rovnakom jazyku komunikáciu veľmi uľahčuje.

58 — Pozri rozsudok Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, bod 49).

59 — Pozri rozsudok Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, bod 45).

60 — Pozri článok 15 ods. 3 písm. c) smernice 2006/123.

61 — Možno hovoriť o jazykovej požiadavke, pretože mesto Amsterdam podmieňuje udelenie povolenia povinnosťami, ktoré sa pán Harmsen vo svojom prevádzkovom pláne zaviazal splniť (neprenajímať izby prostitútkam, s ktorými by nemohol komunikovať v angličtine, holandčine alebo v akomkoľvek inom jazyku, ktorému rozumie).

62 — Pozri rozsudok Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, bod 18 a nasl.).

63 — Pozri napríklad rozsudky Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, bod 20) a Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, bod 59).

64 — Pozri rozsudok Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 27).

65 — Pozri rozsudok Komisia/Nemecko (C-490/04, EU:C:2007:430, body 70 a 71).

66 — Pozri rozsudky Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, bod 19), Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, bod 85) a Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 25).

67 — Terminológia, ktorú Súdny dvor použil, napríklad v rozsudkoch Mutsch (C-137/84, EU:C:1985:335, bod 11) a Bickel a Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, bod 13).

88. Rozumiem teda, že mesto Amsterdam používa tieto požiadavky s cieľom zabezpečiť účinnú komunikáciu medzi majiteľom nevestinca a prostitútkou. Nemusí to však nevyhnutne zájsť tak ďaleko, aby sa na oboch stranách vyžadovala znalosť rovnakých jazykov. Podstatné je, že pán Harmsen môže *účinne verbálne komunikovať* s prostitútkami, nie to, že nevyhnutne ovládajú rovnaké jazyky.

89. Odlišné situácie sú podľa môjho názoru možné, najmä ak sa na uskutočnenie účinnej komunikácie vyžaduje tretia osoba. V tomto prípade by mal vnútroštátny súd veľmi starostlivo preskúmať, či možno zaručiť prvok blízkosti tejto osoby k prostitútke. Napríklad môže zavážiť, ak je „tlmočníkom“ osoba, ktorá je prostitútke známa, blízka a má jej dôveru, než keď je ním niekto, koho určí pán Harmsen.

90. Posúdiť skutkový stav, a teda na základe uvedeného usmernenia rozhodnúť, či medzi pánom Harmsenom a každou prostitútkou existuje účinná verbálna komunikácia, je úlohou vnútroštátneho súdu.

91. Odpoveďou na túto otázku by preto malo byť, že článku 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 odporuje opatrenie, akým je opatrenie v konaní vo veci C-341/14, na základe ktorého prevádzkovateľ podniku s prostitútkami vo výklade smie prenajímať izby iba tým prostitútkam, ktoré vedia s prevádzkovateľom komunikovať v jazyku, ktorému on rozumie, ibaže vnútroštátny súd rozhodne, že takáto požiadavka je nevyhnutná na to, aby sa medzi prevádzkovateľom a prostitútkami uskutočnila účinná verbálna komunikácia.

V – **Návrh**

92. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položila Raad van State (Holandsko), odpovedal takto:

1. Činnosť, akou je sporná činnosť v konaní vo veci C-340/14, ktorá zahŕňa prepravu cestujúcich otvorenou šalupou na vnútrozemských vodných cestách Amsterdamu, najmä poskytovanie okružných plavieb za odplatu a prenájom na účely osláv, nepredstavuje „službu v oblasti dopravy“ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. d) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu.

2. Ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 sú uplatniteľné na situácie, akými sú tie vo veciach samých, t. j. na prepravu cestujúcich otvorenou šalupou na vnútrozemských vodných cestách Amsterdamu, najmä na poskytovanie okružných plavieb za odplatu a prenájom na účely osláv (vec C-340/14) a na prenajímanie izieb na báze hodinovej tarifikácie prostitútkam v súvislosti s podnikaním s prostitútkami vo výklade (vec C-341/14), a to bez ohľadu na to, či sa všetky okolnosti týkajú len jedného členského štátu.

3. Článok 11 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123 sa vykladá v tom zmysle, že keď členský štát usúdi, že počet dostupných povolení musí byť obmedzený vzhľadom na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu, každé jednotlivé povolenie sa musí časovo obmedziť.

4. Článku 10 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 odporuje opatrenie, akým je opatrenie v konaní vo veci C-341/14, na základe ktorého prevádzkovateľ podniku s prostitútkami vo výklade smie prenajímať izby iba tým prostitútkam, ktoré vedia s prevádzkovateľom komunikovať v jazyku, ktorému on rozumie, ibaže vnútroštátny súd rozhodne, že takáto požiadavka je nevyhnutná na to, aby sa medzi prevádzkovateľom a prostitútkami uskutočnila efektívna verbálna komunikácia.