Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 16. julija 2015 [1]

Združeni zadevi C-340/14 in C-341/14

R. L. Trijber (C-340/14)
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska))

„Direktiva 2006/123/ES — Člen 2(2)(d) — Pojem storitev na področju prevoza — Uporaba poglavja III Direktive 2006/123 v povsem notranjih položajih — Člen 11(1)(b) — Veljavnost dovoljenja“

J. Harmsen (C-341/14)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska))

„Direktiva 2006/123/ES — Uporaba poglavja III Direktive 2006/123 v povsem notranjih položajih — Člen 10(2)(c) — Pogoji za dodelitev dovoljenj — Ukrepanje proti trgovini z ljudmi“

1. V obravnavanih zadevah, ki se nanašata na postopka med R. L. Trijberjem in College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (amsterdamski občinski svet, v nadaljevanju: College) ter med J. Harmsenom in Burgemeester van Amsterdam (župan Amsterdama), se poraja vrsta temeljnih vprašanj, ki se nanašajo na področje uporabe ter bistvene zahteve iz poglavja o ustanavljanju v Direktivi 2006/123/ES. [2]

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Evropske unije*

2. Člen 2 Direktive 2006/123, naslovljen Področje uporabe, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

[…]

(d) storitve na področju prevoza, vključno s pristaniškimi storitvami, ki jih zajema področje uporabe naslova V Pogodbe;

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36).

[…]“

3. Člen 4 Direktive 2006/123, naslovljen Namen in področje uporabe, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(5) ‚ustanovitev‘ pomeni dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti, kakor je navedeno v členu 43 Pogodbe, s strani ponudnika za nedoločen čas in s stalno infrastrukturo, kjer se dejavnost opravljanja storitev dejansko izvaja;

[…]

(8) ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: javni red; javna varnost; javna zaščita; javno zdravje; ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike;

[…]“

4. Člen 10 Direktive, naslovljen Pogoji za dodelitev dovoljenj, določa:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

(a) nediskriminatorna,

(b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,

(c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena,

(d) jasna in nedvoumna,

(e) objektivna,

(f) javljena vnaprej,

(g) pregledna in dostopna.

[…]“

5. Člen 11 Direktive 2006/123, naslovljen Veljavnost dovoljenja, določa:

„1. Dovoljenje, dodeljeno ponudniku, časovno ni omejeno, razen če:

[…]

(b) je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

[…]“

B – *Nizozemsko pravo*

1. Storitve

6. V skladu s členom 33(1)(b) in (c) Dienstenwet (nizozemski zakon o storitvah), zakonom, s katerim je delno prenesena Direktiva 2006/123, pristojni organ ne sme časovno omejiti veljavnosti dovoljenja, ki ga lahko izda za neomejen čas, razen če je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, ali če je omejeno trajanje dovoljenja utemeljeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

2. Celinske plovne poti

7. V skladu s členom 2.4.5(1) Verordening op het binnenwater (uredba o celinskih plovnih poteh) 2010, ki jo je sprejel Raad van de gemeente Amsterdam (mestni svet občine Amsterdam) je s plovilom v komercialni rabi prepovedano prevažati blago ali potnike brez dovoljenja, ki ga je izdal College, ali v nasprotju z njim. V skladu s členom 2.4.5(5) iste uredbe lahko College ob upoštevanju interesov, ki se nanašajo na omejitev števila potniških plovil, zavrne izdajo dovoljenja. V skladu s členom 2.3.1(2) te uredbe se lahko izdaja dovoljenja za ležišča zavrne iz razlogov javne blaginje, načrtovanja, varnosti, okolja ter nemotene in varne plovbe.

8. V skladu s členom 2.1(1) politike, določene v Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (uredba o prevozu potnikov po vodi v Amsterdamu), kot se je uporabljala v času izpodbijane odločbe v postopku v glavni stvari, se dovoljenja dodeljujejo v dodelitvenih ciklih. V skladu s členom 2.1(3) te politike je treba prošnje, vložene zunaj dodelitvenega cikla, zavrniti na podlagi politike obsega. V skladu s členom 2.1(4) iste politike lahko College z odstopanjem od prvega odstavka na posebno pobudo iz okoljskih ciljev ali za inovativno zasnovo prevoza dodeli dovoljenje zunaj dodelitvenega cikla.

3. Prostitucija

9. V skladu s členom 3.27(1) Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (splošna uredba občine Amsterdam iz leta 2008) je prepovedano obratovanje lokala za prostitucijo brez dovoljenja župana. V skladu s členom 3.30(2)(b) lahko župan zavrne izdajo dovoljenja, če po njegovem mnenju ni dovolj verjetno, da bo imetnik ali vodja ravnal v skladu z obveznostmi iz člena 3.32.

10. V skladu s členom 3.32(1) mora imetnik in vodja lokala za prostitucijo zagotoviti, da v tem lokalu (a) v zvezi s prostitutkami ne pride do kaznivih dejanj v smislu člena 273f Wetboek van Strafrecht (kazenski zakonik), (b) da so zaposlene izključno prostitutke, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali za katere ima imetnik dovoljenje v smislu člena 3 Wet arbeid vreemdelingen (zakon o delu tujcev), in (c) da stranke ne smejo postati žrtev kaznivih dejanj, kot so rop, tatvina, goljufija ali podobna kazniva dejanja. V skladu s členom 3.32(3) mora imetnik lokala za izložbeno prostitucijo zagotoviti, da prostitutke, zaposlene v njegovem lokalu, niso resna motnja za okolico in da ne kršijo člena 2.12(4) ter ne motijo javnega reda.

11. S členom 273f kazenskega zakonika je podrobno urejen kazenski pregon trgovine z ljudmi, ki se kaznuje s kaznijo zapora do osem let ali z denarno kaznijo 5. kategorije.

II – **Dejansko stanje**

A – *Zadeva C-340/14, Trijber*

12. R. L. Trijber ima v lasti plovilo – odprto šalupo, ki jo poganja električni motor in ki je primerna za prevoz manjših skupin do 34 oseb. Za to plovilo je zaprosil za dovoljenje za obratovanje za prevoz oseb v ladijskem prometu. Svoje plovilo želi uporabljati za prevoz za plačilo na krožnih vožnjah po vodnih poteh po Amsterdamu, na primer ob kolektivnih izletih ali ob praznovanjih.

13. College je z odločbo z dne 22. novembra 2011 zavrnil izdajo dovoljenja za obratovanje. College je zavrnitev utemeljil s svojo politiko, kot je določena v členu 2.1 uredbe o prevozu potnikov po vodi v Amsterdamu, ker je R. L. Trijber prošnjo vložil zunaj dodelitvenega cikla in ker po mnenju College njegovo plovilo ne pomeni posebne ponudbe, njegova zasnova prevoza pa ni inovativna.

14. College je zavrnitev potrdil z odločbo z dne 27. aprila 2012.

15. Rechtbank Amsterdam je s sodbo z dne 7. decembra 2012 odločilo, da tožba, ki jo je zoper to odločbo vložil R. L. Trijber, ni utemeljena.

16. R. L. Trijber je nato vložil pritožbo zoper to sodbo pri Raad van State in trdil, da politika, ki ji sledi College, ni skladna z določbami Direktive 2006/123.

B – *Zadeva C-341/14, Harmsen*

17. J. Harmsen je imetnik lokala za izložbeno prostitucijo v Amsterdamu. Pri županu je zaprosil za dovoljenji za obratovanje še dveh lokalov za izložbeno prostitucijo. V ustreznem poslovnem načrtu, ki je bil predložen kot del njegove prošnje, je navedel, da ne bo izdajal sob prostitutkam, s katerimi se ne bi mogel sporazumevati v angleščini, nizozemščini ali katerem koli drugem njemu razumljivem jeziku.

18. Župan je z odločbo z dne 28. julija 2011 zavrnil izdajo dovoljenj za obratovanje. Zavrnitev je utemeljil z dogodki, ki so bili navedeni v devetih poročilih o pregledu nadzornih organov mesta Amsterdam in dveh zapisnikih o pregledu, ki ju je izdala policija. Vsi ti dogodki so se nanašali na obratovanje obstoječih lokalov za izložbeno prostitucijo J. Harmsena. Tako je glede na navedbe župana in v nasprotju s tem, kar je navedel v predloženem poslovnem načrtu, J. Harmsen oddajal sobe po urah prostitutkam iz Madžarske in Bolgarije, ki se v postopku za sprejem tujca niso mogle sporazumevati v angleščini, nizozemščini ali v kakšnem drugem njemu razumljivem jeziku.

19. Župan trdi, da iz zgoraj navedenih poročil in zapisnikov izhaja, da se dejavnost izložbene prostitucije J. Harmsena ni opravljala na način, ki bi preprečeval zlorabe. Zato župan ne verjame, da bo J. Harmsen glede obeh lokalov za izložbeno prostitucijo, ki ju namerava voditi, sprejel zadostne zaščitne ukrepe za zagotovitev, da ne bo kaznivih dejanj v zvezi s prostitutkami, ki bi tam delale. Župan meni, da zato ni dovolj verjetno, da bo J. Harmsen ravnal v skladu z obveznostjo iz člena 3.32(1)(a) splošne uredbe občine Amsterdam iz leta 2008.

20. Z odločbo z dne 23. decembra 2011 je župan ob odločanju o pritožbi potrdil zavrnitev izdaje dovoljenj za obratovanje, za kateri je bilo zaprošeno.

21. J. Harmsen je zoper to odločbo vložil tožbo pri Rechtbank Amsterdam, ki je s sodbo z dne 11. julija 2012 tožbo zavrnilo kot neutemeljeno.

22. J. Harmsen je zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču.

III – **Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

23. S sklepoma z dne 9. julija 2014, ki sta v sodno tajništvo prispela 14. julija 2014, je Raad van State sklenilo, da prekine postopek v obeh zadevah in Sodišču predloži vprašanja za predhodno odločanje.

A – *Zadeva C-340/14, Trijber*

„1. Ali je prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti ponujanje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo, o kakršnem je govora v postopku v glavni stvari, storitev, za katero veljajo določbe Direktive 2006/123 ob upoštevanju izjeme za storitve na področju prevoza iz člena 2(2)(d) te direktive?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali se poglavje III Direktive 2006/123 uporablja v povsem notranjih položajih ali pa velja pri presoji vprašanja o uporabi tega poglavja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v zadevah povsem notranjega značaja?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje tak, da pri presoji vprašanja, ali se uporablja poglavje III Direktive 2006/123, velja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih:

   (a) Ali morajo nacionalna sodišča uporabiti določbe poglavja III Direktive 2006/123 v primeru, kakršen je obravnavani, v katerem se ponudnik vseeno sklicuje na določbe, čeprav ni niti izvedel čezmejne ustanovitve niti ne opravlja storitev čezmejno?

   (b) Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da se bodo storitve predvidoma opravljale predvsem za prebivalce Nizozemske?

   (c) Ali je treba za odgovor na to vprašanje ugotoviti, ali so ali bodo podjetja s sedežem v drugih državah članicah dejansko izrazila interes za opravljanje istih ali primerljivih storitev?

4. Ali iz člena 11(1)(b) Direktive 2006/123 izhaja, da je treba takrat, ko je število dovoljenj omejeno zaradi pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, glede na cilj te direktive, da skrbi za prost dostop do trga storitev, omejiti tudi čas veljavnosti dovoljenj, ali pa spada to v diskrecijsko pravico pristojnega organa države članice?“

B – *Zadeva C-341/14, Harmsen*

„1. Ali se poglavje III Direktive 2006/123 uporablja v povsem notranjih položajih ali pa velja pri presoji vprašanja o uporabi tega poglavja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da pri presoji vprašanja, ali se uporablja poglavje III Direktive 2006/123, velja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih:

   (a) Ali morajo nacionalna sodišča uporabiti določbe poglavja III Direktive 2006/123 v primeru, kakršen je obravnavani, v katerem ponudnik ni niti izvedel čezmejne ustanovitve niti ne ponuja storitev čezmejno, vendar se sklicuje na te določbe?

   (b) Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da imetnik opravlja storitve pretežno za samozaposlene prostitutke iz drugih držav članic in ne iz Nizozemske?

(c) Ali je treba za odgovor na to vprašanje ugotoviti, ali so ali bodo podjetja s sedežem v drugih državah članicah dejansko izrazila interes za odprtje lokala za izložbeno prostitucijo v Amsterdamu?

3. Če se ponudnik storitev lahko sklicuje na določbe iz poglavja III Direktive 2006/123: ali člen 10(2)(c) te direktive nasprotuje pogoju, kakršen je v obravnavanem sporu, po katerem je imetniku lokalov za izložbeno prostitucijo dovoljeno oddajati sobe po urah samo prostitutkam, ki se lahko z imetnikom sporazumevajo v njemu razumljivem jeziku?“

24. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 16. septembra 2014 združil zadevi.

25. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari sta predložili pisna stališča, prav tako tudi nizozemska vlada in Komisija.

IV – **Analiza**

A – *Prvo vprašanje v zadevi C-340/14: uporaba Direktive 2006/123* ratione materiae – *pojem prevoza*

26. Prvo vprašanje v zadevi C-340/14 se nanaša na uporabo Direktive 2006/123 *ratione materiae*. Predmet tega vprašanja je, ali je dejavnost, kakršna je prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti ponujanje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo, „storitev na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) Direktive 2006/123.[3] Če bi bilo tako, ta dejavnost ne bi spadala na področje uporabe Direktive, ampak na področje prometne politike na podlagi Pogodbe DEU.[4]

27. Razlog, da so storitve na področju prevoza urejene v posebni določbi Pogodbe DEU, je v tem, da so te storitve tradicionalno podrobneje urejene.[5] Pravna posledica člena 58(1) PDEU in člena 2(2)(d) Direktive 2006/123 je, da na področju prevoza ni neposrednega učinka določb Pogodbe ali sekundarne zakonodaje o storitvah.[6] To je daljnosežna posledica, saj gospodarskim subjektom odvzame pravico, da se pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na člen 56 PDEU in naslednje ter na določbe Direktive 2006/123. Glede na Pogodbo DEU je treba uporabo načel, s katerimi je urejena svoboda opravljanja storitev, doseči z uvedbo skupne prometne politike.[7] Vendar to ne preprečuje (neposredne) uporabe določb o ustanavljanju iz Pogodbe.[8]

3 — Ta določba v Direktivi ustreza členu 58(1) PDEU v poglavju Pogodbe o storitvah. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:351, točka 17).

4 — Tretji del, naslov VI, PDEU, pred tem in v času sprejetja Direktive pa tretji del, naslov V, ES.

5 — Glej P.-C. Müller-Graff, v R. Streinz (ur.), *EUV/AEUV*, založba Beck, 2. izdaja, München 2012, člen 57 PDEU, točka 1.

6 — Glej sodbo Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220, točki 62 in 63).

7 — Glej sodbo Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, točka 7).

8 — Sodišče je izrecno navedlo, da se določbe Pogodbe DEU o svobodi ustanavljanja „uporabljajo neposredno za prevoz“; glej sodbo Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, točka 33).

28. V teh okoliščinah pomeni tretji del, naslov VI, Pogodbe DEU zbir *leges speciales* glede na splošna pravila o svobodi opravljanja storitev, ne pa klasične izjeme od splošnih pravil o svobodi opravljanja storitev.[9] V zvezi z odnosom med svobodo opravljanja storitev na splošno in svobodo opravljanja storitev na področju prevoza se zato strinjam z generalnim pravobranilcem N. Wahlom, ki je navedel, da „bi bilo problematično zahtevati, da bi naslov VI PDEU – čeprav ob upoštevanju člena 58(1) PDEU – razumeli kot ‚izjemo' od pravil o pravici do prostega pretoka, ki jih je zato treba razlagati restriktivno".[10]

29. Očitno je, da ne Sodišče ne zakonodajalec Unije nista podala splošne, vseobsegajoče opredelitve izraza „prevoz".

1. Prevoz oseb in blaga od točke A do točke B

30. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pomen in obseg izraza določiti v skladu z njegovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporablja, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.[11]

31. Izraz „transport" [prevoz] izhaja iz latinščine in dobesedno pomeni „nositi/prenesti preko/za/na drugo stran".[12] Podobno je v pravni literaturi poudarjeno, da je odločujoče merilo prevoz oseb (ali blaga) od točke A do točke B.[13] Poleg tega bi morale biti v skladu z uvodno izjavo 21 Direktive prevozne storitve, vključno z mestnim prometom, taksi službo in reševalnimi vozili ter pristaniškimi službami, izključene iz področja uporabe te direktive. Vsem primerom, ki so navedeni v zakonodaji Unije, je skupen prevoz oseb in blaga od točke A do točke B.

32. Če bi upoštevali samo te elemente, bi dejavnost R. L. Trijberja ne pomenila storitve na področju prevoza, ker bo začetna in končna točka izleta na plovilu pogosto ista.

33. Vendar morda merila prevoza od točke A do točke B ne bi smeli uporabiti tako strogo. Sodišče je že razsodilo, da spada križarjenje, ki se začne in konča z istimi potniki v istem pristanišču države članice, v kateri se opravi, pod pojem „pomorska kabotaža" v smislu Uredbe (EGS) št. 3577/92.[14] To pomeni, da taka storitev nedvomno spada v prometno politiko Unije.

34. Zato iz zgoraj navedenega sklepam, da je prevoz oseb ali blaga od točke A do točke B lahko pokazatelj tega, da gre za storitev na področju prevoza.

2. Poglavitni namen dejavnosti

35. V uvodni izjavi 33 Direktive je navedeno, da so storitve, ki jih zajema Direktiva, storitve, kot so najem avtomobilov, potovalne agencije in potrošniške storitve na področju turizma, vključno s turističnimi vodiči.

9 — Glej tudi F. Weiss in C. Kaupa, *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, str. 242.

10 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:351, točka 22). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, opomba 10) ki se sklicuje na sodno prakso Sodišča, v kateri je poudarjeno, da je treba prometno politiko Unije razlagati z vidika člena 56 PDEU. Tudi zato se mi ne zdi prepričljiva trditev Komisije, da je treba člen 2(2)(d) Direktive 2006/123 razlagati ozko.

11 — Glej zgolj sodbo Deckmyn in Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, točka 19 in navedena sodna praksa).

12 — Izraz „transport" je sestavljen iz latinskih izrazov „trans" in „portare".

13 — Glej na primer R. Schäfer in R. Streinz (ur.), *op. cit.*, člen 90 PDEU, točka 12.

14 — Uredba Sveta z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 10). Glej sodbo Alpina River Cruises in Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, točka 29).

36. Glede na sicer nezavezujoč, a vsekakor poučen [15] Priročnik o uveljavljanju Direktive o storitvah, ki ga je izdala Komisija, [16] izključitev člena 2(2)(d) Direktive 2006/123 „ne zajema storitev, ki niso prevozne storitve, kot so storitve avtošol, selitvene storitve, storitve najema avtomobilov, pogrebne storitve ali storitve posnetkov iz zraka“. [17] Prav tako ne zajema „komercialnih dejavnosti v pristaniščih ali na letališčih, kot so trgovine ali restavracije“. [18]

37. Očitno so vsi pravkar navedeni primeri naključni. Vendar je iz njih po mojem mnenju vsekakor mogoče izpeljati to: kadar poglavitni namen dejavnosti ni fizični prevoz blaga ali oseb, ampak nekaj drugega, kot na primer zabava ali najem, ni mogoče govoriti o storitvah na področju prevoza.

38. Tako je na primer poglavitni namen storitev avtošol to, da se kandidat nauči voziti, in ne njegov prevoz. Namen storitev posnetkov iz zraka je, kot nakazuje ime, fotografiranje. Bistveni element najema avtomobilov je najem. Poglavitni namen vodenih krožnih potovanj je pridobitev vedenja o nekem kraju ali področju in ne prevoz.

39. Enako merilo bi bilo treba uporabiti v sporni zadevi: ali je poglavitni namen storitve, ki jo ponuja R. L. Trijber, prevoz po kanalih mesta Amsterdam – ali pa je to zabava na plovilu, ki se daje v najem? Na podlagi podatkov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, menim, da gre za zadnjenavedeno.

3. Razlika od zadeve Neukirchinger

40. Nazadnje, iz zadeve Neukirchinger [19] bi bilo mogoče sklepati, da obravnavana zadeva spada med storitve na področju prevoza, kot navaja nizozemska vlada. V tej zadevi je Sodišče razsodilo, da je pojem zračnega prometa v smislu zdajšnjega člena 100(2) PDEU [20] treba razlagati tako, da zajema tudi prevoz, ki pomeni komercialni zračni prevoz potnikov z balonom na topli zrak. [21] Lahko bi nas zamikalo primerjati let z balonom na topli zrak, ki se seveda opravlja za namene rekreacije, z izletom na plovilu, kakršno je plovilo R. L. Trijberja.

41. Vendar bi Sodišču svetoval previdnost pri takem sklepanju, pa naj se to zdi še tako težavno. Obravnavano zadevo bi bilo treba razlikovati od zadeve Neukirchinger, saj sta v tej obstajali dve posebnosti, ki ju v obravnavani zadevi ni. Prvič, Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisana v Čikagu 7. decembra 1944, [22] se uporablja tudi za balone na topli zrak. Drugič, v zvezi s komercialnim zračnim prevozom potnikov z balonom na topli zrak je tedanji zakonodajalec Unije že sprejel številne ukrepe na podlagi tega, kaj je zdaj člen 100(2) PDEU. [23] Povedano drugače, v zadevi Neukirchinger se je prevoz z baloni na topli zrak tako po mednarodnem pravu kot po zakonodaji Unije štel za prevoz. Tega pa ni mogoče reči v sporni zadevi.

42. Obstaja še drug, splošnejši premislek, zaradi katerega menim, da bi morali to zadevo razlikovati od zadeve Neukirchinger. Pri letu v balonu na topli zrak je prav let tista izkušnja, ki jo želi dobiti potnik. V primeru križarjenja po kanalih v odprti šalupi, kakršna je ta v lasti R. L. Trijberja, menim, da je izkušnja križarjenja precej bolj v ozadju od namena zabave.

15 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevah Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, točka 22) ter Rina Services in drugi (C-593/13, EU:C:2015:159, točka 39).

16 — Ta priročnik je bil v podporo argumentom Sodišča naveden že v sodbi Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, točki 37 in 45).

17 — Glej Priročnik o uveljavljanju Direktive o storitvah, Urad za publikacije Evropskih skupnosti, 2007, str. 11 angleške jezikovne različice, dostopno na: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_en.pdf

18 — Prav tam.

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

20 — Prej člen 80(2) ES.

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

22 — Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 15, str. 295, dostopno na: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

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

43. Zato predlagam, naj Sodišče na prvo vprašanje v zadevi C-340/14 odgovori, da dejavnost, za kakršno gre v postopku v glavni stvari, ki pomeni prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti ponujanje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo, ni „storitev na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) Direktive 2006/123.

B – *Drugo in tretje vprašanje v zadevi C-340/14 ter prvo in drugo vprašanje v zadevi C-341/14: uporaba poglavja III Direktive 2006/123* ratione loci – *Povsem notranji položaji*

44. Predmet drugega in tretjega vprašanja v zadevi C-340/14 ter prvega in drugega vprašanja v zadevi C-341/14, ki bi jih bilo treba vsa obravnavati skupaj, je, ali se poglavje III Direktive 2006/123 z naslovom „Svoboda ustanavljanja“ ponudnikov uporablja za položaje, v katerih manjka čezmejni element. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali v spornih zadevah sme uporabiti določbe poglavja III Direktive.

45. Ko se sklicuje na poglavje III Direktive 2006/123, predložitveno sodišče meni, da za ti zadevi veljajo pravila o ustanavljanju in ne pravila o storitvah. Tudi sam menim, da je to pravilno izhodišče: v skladu z ustaljeno sodno prakso se zagotavljanje storitev razlikuje od ustanavljanja predvsem in zlasti po stabilnosti in stalnosti zadevne dejavnosti v primerjavi z občasno dejavnostjo.[24] To je potrjeno tudi z uvodno izjavo 77 Direktive.[25]

46. V spornih zadevah nameravata R. L. Trijber in J. Harmsen svojo dejavnost opravljati stalno in nepretrgano. Zato je primerno, da se ju obravnava ob upoštevanju svobode ustanavljanja.

47. Menim, da Sodišče na vprašanje ne bi smelo odgovoriti s sklicevanjem na ustaljeno sodno prakso glede področja uporabe prava Unije ali dopustnosti v kontekstu povsem notranjih položajev,[26] ker ta sodna praksa temelji na premisi, da so z določbami Pogodbe o štirih svobodah urejeni le čezmejni položaji. Upoštevanje te sodne prakse bi zato pripeljalo do nikalnega odgovora v smislu, da se poglavje III Direktive *ne* uporablja za povsem notranje položaje – ne da bi se ukvarjali z vprašanji.

48. Prav tako Sodišče po mojem mnenju ne bi smelo „odgovoriti“ na vprašanja tako, da nacionalnemu sodišču naloži, naj prepozna morebitne čezmejne elemente v obeh zadevah,[27] kajti tudi to ne bi pripeljalo do odgovora na vprašanja, ki jih postavlja predložitveno sodišče.

24 — Glej zgolj sodbo Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, točka 25 in naslednje). V zvezi z razliko med svobodo opravljanja storitev in pravico ustanavljanja glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, točke od 15 do 18).

25 — V skladu s to uvodno izjavo je ključno vprašanje, ali ima izvajalec dejavnosti sedež v državi članici, kjer opravlja zadevno storitev, ali ne. Če ima sedež v državi članici, v kateri opravlja svoje storitve, bi morala zanj veljati uporaba svobode ustanavljanja. Če pa izvajalec dejavnosti nima sedeža v državi članici, v kateri opravlja storitev, bi morale njegove dejavnosti spadati na področje prostega pretoka storitev. Na podlagi sodne prakse Sodišča se za določanje začasnega značaja storitve ne bi smelo upoštevati le trajanje storitve, ampak tudi pogostost, rednost ponovitve ali neprekinjenost storitve. Začasni značaj storitve v nobenem primeru ne bi smel pomeniti, da ponudnik storitve v državi članici gostiteljici ne sme imeti določene infrastrukture (pri tem gre lahko za pisarno, odvetniško pisarno ali posvetovalnice), kolikor je ta potrebna za opravljanje zadevne storitve.

26 — Za povzetek, uvrstitev in analizo te sodne prakse bralca napotujem na sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Venturini (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, točke od 26 do 53).

27 — Prepoznanje takih čezmejnih elementov ne bi smela biti pretežka naloga. V zadevi C-340/14 se bodo po navadi prav turisti iz drugih držav članic odločili za plovila, kakršno je tisto v lasti R. L. Trijberja, kar zadeva zadevo C-341/14, pa uporabniki storitev, ki jih ponuja J. Harmsen, torej zadevne prostitutke, prihajajo iz drugih držav članic Unije in ne z Nizozemske.

49. Sodišče bi tako moralo odgovoriti na vprašanja, kakor so postavljena, namreč, ali se poglavje III Direktive 2006/123 uporablja za položaje, ki so popolnoma notranji. Sodišču predlagam odločitev, da je na vprašanja treba odgovoriti iz dveh razlogov. Prvič, v skladu z ustaljeno sodno prakso se domneva upoštevnost vprašanj za predhodno odločanje, kar pomeni, da je na njih treba odgovoriti, razen če je mogoče dokazati, da so, na primer, hipotetična.[28] Drugič, ker je Direktiva 2006/123 še vedno relativno nova in ker o tem vprašanju potekajo živahne razprave, menim, da obstaja interes, da Sodišče pojasni ta problem.

50. Glede tega, da se poglavje III Direktive uporablja za povsem notranje položaje, bi lahko trdili, da akt sekundarnega prava ne more preseči določb Pogodbe, ker če se te uporabljajo (samo) za čezmejne položaje, bi moralo enako veljati tudi za navedeni akt.[29] Lahko bi tudi poskušali najti razliko med „uskladitvijo“[30], „približevanjem“[31] in „harmonizacijo“[32].

51. Tako razmišljanje me ne prepriča in sem bolj naklonjen nasprotnemu stališču, da se poglavje III Direktive uporablja tudi za povsem notranje položaje.

52. Prvič, odveč se mi zdi ugotavljati razliko med izrazi „uskladitev“, „približevanje“ in „harmonizacija“. Kot sam razumem, je mogoče te izraze uporabljati kot sopomenke. V teh okoliščinah se je treba zavedati, da je bil izraz „harmonizacija“ v Rimski pogodbi uporabljen samo enkrat,[33] preden se je postopno razširil v celotni Pogodbi DEU.

53. Drugič, ni sporno, da lahko harmonizacija na področju notranjega trga obsega položaje, ki niso zajeti s temeljnimi svobodami, zagotovljenimi s Pogodbo. Sodišče v preteklosti ni imelo težav, da to izrecno prizna.[34] To se poudarja tudi v pravni literaturi, kadar se ugotovi, da se harmonizacija standardov za proizvode ali storitve, ki je namenjena njihovemu prostemu pretoku, uporablja v celotni Uniji – brez razlikovanja med izvoženimi ali doma ponujenimi proizvodi in storitvami.[35]

54. Tretjič, priročnik Komisije ponuja nadaljnja pojasnila: v njem je navedeno, da poglavje o ustanavljanju zajema tako položaj, ko se želi ponudnik storitev ustanoviti v drugi državi članici, kot položaj, v katerem se želi ustanoviti v svoji državi članici.[36]

28 — Glej v tem smislu na primer sodbo Cipolla in drugi (C-94/04 in C-202/04, EU:C:2006:758, točka 25).

29 — Glej P.-C. Müller-Graff, v: R. Streinz (ur.), *op. cit.*, člen 49 PDEU, točka 20.

30 — To je izraz, uporabljen v členu 53 PDEU, ki je skupaj s členom 62 PDEU pravna podlaga Direktive 2006/123. Poudariti želim, da „uskladitev“, kot je uporabljena tukaj, po mojem mnenju nima nič skupnega z „uskladitvijo“, kot je zdaj uporabljena v členih 2, 5 in 6 PDEU po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe.

31 — Izraz, ki je na primer uporabljen v členih 114 in 115 PDEU.

32 — Izraz, ki je bil do zdaj uporabljen v Pogodbi.

33 — Člen 117(2) EGS, zdaj člen 151 PDEU: „harmonizacija socialnih sistemov“.

34 — Glej za primerjavo sodbo Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, točka 13), v kateri Sodišče navaja, da je Direktiva Sveta z dne 18. decembra 1986 o usklajevanju zakonodaje držav članic o samozaposlenih trgovskih zastopnikih (86/653/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 177) „namenjena harmonizaciji zakonodaje držav članic, s katero so urejena pravna razmerja med strankami trgovske pogodbe, ne glede na kakršne koli čezmejne elemente. Njeno področje uporabe je zato širše od temeljnih svobod, določenih s Pogodbo ES.“

35 — Glej G. Davies, „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“, 32 *European Law Review*, 2007, str. 232–245, na str. 242. Glej tudi W. Kluth, v: C. Calliess in M. Ruffert (ur.), *EUV/AEUV*, založba Beck, 4. izdaja, München 2011, člen 59 PDEU, točka 24.

36 — Glej Priročnik o uveljavljanju Direktive o storitvah, *op. cit.*, str. 24 angleške jezikovne različice.

55. Četrtič, moj pristop je podprt z jezikovno in sistematično razlago določb Direktive. Člen 2(1) Direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa, da se Direktiva „uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v [*eni*] [37] državi članici“. Nikjer ni omenjena kakršna koli čezmejna dejavnost. Podobno v določbah poglavja III Direktive 2006/123 in zlasti v njenem členu 9(1) ni posebne omembe čezmejne dejavnosti – drugače kot v poglavju IV Direktive in zlasti v njenem členu 16(1). [38]

56. Petič, pojasnilo je mogoče najti, če si ogledamo zakonodajni postopek, ki je pripeljal do sprejetja Direktive. V njem so bili v Evropskem parlamentu predstavljeni številni predlogi za spremembo v zvezi s preoblikovanjem člena 2(1) Direktive 2006/123, tako da bi bila ta določbo omejena na čezmejne položaje: dva predloga v okviru Odbora Parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO) [39] in eden s strani Odbora Parlamenta za pravne zadeve. [40] Noben amandma ni bil sprejet, kar kaže, da se mora poglavje III Direktive 2006/123 uporabljati tudi za notranje položaje. [41]

57. Zato predlagam, naj Sodišče na drugo in tretje vprašanje v zadevi C-340/14 ter prvo in drugo vprašanje v zadevi C-341/14 odgovori, da se določbe poglavja III Direktive 2006/123 uporabljajo za položaje, kakršna sta ta v postopkih v glavni stvari, torej za prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti nudenje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo, ter za oddajanje sob po urah prostitutkam v okviru dejavnosti izložbene prostitucije, ne glede na to, ali so vsi ti dejavniki omejeni na eno samo državo članico.

C – *Četrto vprašanje v zadevi C-340/14 in tretje vprašanje v zadevi C-341/14: utemeljitev omejitev?*

58. Četrto vprašanje v zadevi C-340/14 in tretje vprašanje v zadevi C-341/14 se nanašata na morebitno utemeljitev omejitev svobode ustanavljanja R. L. Trijberja oziroma J. Harmsena.

1. Zadeva C-340/14: razlaga člena 11(1)(b) Direktive 2006/123

59. Na podlagi člena 11(1)(b) Direktive 2006/123 dovoljenje, dodeljeno ponudniku, časovno ni omejeno, razen če je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes. Predložitveno sodišče bi v bistvu rado izvedelo, ali ima pristojni organ države članice diskrecijsko pravico pri uporabi tega člena.

60. Odgovor je „ne“.

61. Na podlagi člena 4, točka 6, Direktive 2006/123 pomeni „sistem dovoljenj“ vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločbo ali odločbo zaradi molka organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.

37 — Moj poudarek.

38 — Naslov člena 16 je „Svoboda opravljanja storitev“. V skladu s členom 16(1), prva poved, države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, *v kateri sicer nimajo sedeža*.

39 — Glej predlagana amandmaja 476 in 477, ki sta ju predložila evropska poslanca Joachim Wuermeling oziroma Klaus-Heiner Lehne, kot ju je v osnutku poročila (PE 355.744v04-00) povzela evropska poslanka Evelyne Gebhardt, poročevalka, dokument PE 360.091v02-00 z dne 24. 6. 2005, str. 25 in 26, dostopen na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005 %29360091_EN.pdf.

40 — Glej predlagani amandma 11 v mnenju Odbora za pravne zadeve za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu, dokument 2004/0001(COD) z dne 1. 7. 2005, str. 11, dostopen na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583 +03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

41 — Očitno je, da je C. Barnard, „Unravelling the services directive“, 45 *Common Market Law Review*, 2008, str. 323–396, na str. 351 naklonjena takemu razmišljanju, čeprav po tem, ko enega za drugim našteje argumente proti temu, da se nekateri deli Direktive uporabljajo za notranje položaje, na str. 352 sklene, „da bomo glede tega bistvenega vprašanja morali počakati na sodbo Sodišča“.

62. Ni dvoma, da lokalne uredbe v Amsterdamu uvajajo tak sistem. Učinek tega pomeni *ipso facto* omejitev svobode ustanavljanja R. L. Trijberja.

63. Vendar mora biti tak sistem skladen z zahtevami iz člena 9 in naslednjih Direktive. Predvsem se tak sistem ne sme uporabiti, razen če je nediskriminatoren, utemeljen s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in sorazmeren s ciljem navedenega javnega pomena.

64. V zvezi s tem je treba navesti naslednje.

65. Prvič, nacionalno sodišče mora ugotoviti, ali je dodeljeno *zadostno število* dovoljenj. Če je na primer število prenizko, zagotovo ne gre za sorazmeren ukrep.

66. Drugič, če nacionalno sodišče ugotovi, da je sistem dovoljenj načeloma utemeljen, mora biti *veljavnost* dovoljenja omejena. Iz člena 11(1) je razvidno, da dovoljenje praviloma ne sme biti časovno omejeno. Od tega so mogoče izjeme, kakršna je točka (b), v skladu s katero je število dovoljenj, ki so na voljo, omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes. V takem položaju je seveda mogoče dodeliti dovoljenje za omejeno obdobje.

67. Menim, da države članice pri uporabi tega člena nimajo diskrecijske pravice.

68. Povedano drugače: kot sam razumem člen 11(1)(b) Direktive 2006/123, mora biti, takoj ko je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, dodeljeno dovoljenje za omejeno *obdobje*. Kakršna koli druga razlaga bi bila v nasprotju s ciljem člena 11, ki je, kot v pisnih stališčih pravilno poudarja Komisija, zagotovitev dostopa ponudnikov storitev na zadevni trg.

69. Nazadnje bi rad opozoril Sodišče, da bi prišli do istega rezultata z uporabo člena 12(1) in (2): če je število dovoljenj omejeno zaradi pomanjkanja naravnih virov, je treba dovoljenja, dodeljena v okviru nepristranskih in preglednih izbirnih postopkov, dodeliti za primerno omejeno obdobje.

70. Sodišče bi zato moralo na to vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11(1)(b) Direktive 2006/123 razlagati tako, da pomeni, da mora biti – če država članica presodi, da mora biti število dovoljenj, ki so na voljo, omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes – vsako posamezno dovoljenje časovno omejeno.

2. Zadeva C-341/14: razlaga člena 10(2)(c) Direktive 2006/123

71. Kot pravilno ugotavlja predložitveno sodišče, zadevni ukrepi nedvomno pomenijo omejitev svobode ustanavljanja. Za te ukrepe spet veljajo člen 9 in naslednji Direktive 2006/123.

72. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je s členom 10(2)(c) Direktive 2006/123 prepovedan ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, s katerim je imetniku lokalov za izložbeno prostitucijo dovoljeno oddajati sobe po urah samo prostitutkam, ki se lahko z imetnikom sporazumevajo v njemu razumljivem jeziku.

73. V skladu s členom 10(2)(a) Direktive 2006/123 zadevni ukrepi ne smejo biti diskriminatorni. Če bi bili ukrepi diskriminatorni in bi posredno ali neposredno temeljili na državljanstvu, ne bi mogli biti vključeni v sistem dovoljenj in jih pod nobenimi pogoji ne bi bilo mogoče upravičiti.[42] V takem primeru ne bi bilo treba nadaljevati in iskati pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, ter uporabiti merila sorazmernosti. Vendar menim, da zadevni ukrepi v obravnavani zadevi do J. Harmsena niso diskriminatorni.[43] Glede na navedeno mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali sistem dovoljenj v sporni zadevi do J. Harmsena ni diskriminatoren.

74. Poleg tega mora biti sistem utemeljen s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes (člen 10(2)(b) Direktive 2006/123).

75. V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja na interes preprečevanja kaznivih dejanj iz člena 273f kazenskega zakonika, to je kaznivo dejanje trgovine z ljudmi. Cilj je zavarovati prostitutke in preprečiti, da bi žrtve trgovine z ljudmi ali mladoletniki delali v prostituciji.

76. Po mojem mnenju lahko mesto Amsterdam načeloma uveljavlja tak razlog za upravičenje omejitve svobode ustanavljanja prek sistema dovoljenj. Zato lahko pomeni pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes.

77. Zadevno področje je mogoče šteti kot področje, ki je občutljivo za temeljne pravice. Boj proti trgovini z ljudmi in zaščita njenih žrtev je politika, ki se ji sledi na mednarodni ravni in ravni Unije. Nizozemska je podpisala in ratificirala Konvencijo Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi[44] in Protokol Združenih narodov za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjujeta Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu,[45] ter jo zavezuje Direktiva 2011/36/EU.[46] Namen vseh teh aktov je boj proti trgovini z ljudmi, v njih pa so vsebovane obveznosti za (zadevne) države članice.[47] Poleg tega je Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi z EKČP razsodilo, da spada trgovina z ljudmi v smislu člena 3(a) Palermskega protokola in člena 4(a) Konvencije Sveta Evrope na področje uporabe člena 4 EKPČ.[48] Poleg tega po mnenju ESČP iz člena 4 EKČP izhaja, da imajo države članice pozitivno obveznost za sprejetje kazenskopravnih določb, s katerimi je predpisana kazen za ravnanja iz tega člena, in za njihovo izvrševanje[49] ter učinkovito zaščito žrtev dejanj, ki so prepovedana v tem členu.[50] Poleg tega je v tem členu vsebovana procesna obveznost za preučitev, ali obstaja razumen dvom, da so bile kršene posameznikove pravice iz tega člena.[51]

42 — Glej člen 14, točka 1, Direktive 2006/123, v skladu s katerim države članice za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju ne uveljavljajo diskriminatornih zahtev, ki posredno ali neposredno temeljijo na državljanstvu. Glej tudi sodbo Rina Services in drugi (C-593/13, EU:C:2015:399, točka 35).

43 — Položaj bi lahko bil drugačen z vidika prostitutk kot ponudnic storitev. Pod predpostavko, da so v Amsterdamu ljudje, ki oddajajo prostore prostitutkam, *načeloma* Nizozemci, ki *načeloma* obvladajo nizozemski in angleški jezik, bi bila prostitutka iz Madžarske ali Bolgarije, ki ne govori nobenega od teh jezikov, diskriminirana v primerjavi s tisto, ki ju obvlada in ki bi bila *načeloma* Nizozemka.

44 — Ta konvencija je bila podpisana v Varšavi 16. maja 2005. Veljati je začela 1. februarja 2008, potem ko jo je ratificiralo deset držav. Nizozemska jo je ratificirala 22. aprila 2010 in je tam začela veljati 1. avgusta 2010. Besedilo konvencije je dostopno na: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. S konvencijo je uveden tudi medvladni sistem za spremljanje za nadzor obveznosti, ki so vsebovane v njej.

45 — Znan tudi kot „Palermski protokol“. Dostopen na: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Direktiva 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ (UL L 101, str. 1). V uvodni izjavi 9 te direktive se omenja obstoj Konvencije Sveta Evrope in Palermskega protokola, pri čemer je poudarjeno, da bi za to, „[d]a bi se izognili podvajanju prizadevanj, […] bilo treba spodbujati usklajevanje med mednarodnimi organizacijami, pristojnimi za ukrepanje proti trgovanju z ljudmi.“

47 — Za dopolnitev predstave – člen 5(3) Listine določa, da je trgovina z ljudmi prepovedana.

48 — Glej sodbo z dne 7. januarja 2010 v zadevi Rantsev proti Cipru in Rusiji, št. 25965/04, točka 282,. Člen 4 EKČP je enakovreden členu 5(1) in (2) Listine.

49 — Glej sodbo ESČP z dne 26. julija 2005 v zadevi Siliadin proti Franciji, št. 73316/01, točka 89.

50 — Glej sodbo ESČP z dne 11. oktobra 2011 v zadevi C.N. in V. proti Franciji, št. 67724/09, točka 69.

51 — Glej sodbo ESČP z dne 13. novembra 2012 v zadevi C.N. proti Združenemu kraljestvu, št. 4239/08, točka 69.

78. Člen 273f kazenskega zakonika je bil v preteklih letih spremenjen, zlasti zaradi uskladitve s Konvencijo Sveta Evrope in prenosa Direktive 2011/36. Nizozemska se je v boju proti trgovini z ljudmi osredotočila na ukrepe na občinski ravni. Za tak pristop je bila pohvaljena s strani zadevnega organa Sveta Evrope, pristojnega za spremljanje. [52]

79. V skladu s členom 10(2)(c) Direktive 2006/123 mora biti sistem sorazmeren tudi s pravkar navedenim ciljem javnega interesa. [53]

80. Pred preučitvijo sorazmernosti ukrepa v obravnavani zadevi bom podal nekaj uvodnih pojasnil in opozoril na ustaljeno sodno prakso Sodišča. Na koncu mora nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejstev spora o glavni stvari in razlago nacionalne zakonodaje, ugotoviti, ali je nacionalna ureditev sorazmerna s ciljem javnega interesa. [54] Vendar lahko Sodišče da usmeritve na podlagi podatkov, ki so bili zagotovljeni v postopku. [55] Sodišče je v posebnih okoliščinah neenakega obravnavanja v zvezi z dostopom do študijskih programov medicine in paramedicine [56], „varstva homogenosti […] visokošolskega in univerzitetnega izobraževalnega sistema“, [57] dovoljenja za prebivanje za namene pridobitve subvencije za zaposlovanje [58] in pogojev za povrnitev stroškov zdravljenja v drugi državi članici [59] razsodilo, da morajo razloge, ki jih v utemeljitev uveljavlja država članica, spremljati analiza primernosti in sorazmernosti ukrepa, ki ga je sprejela ta država članica, in posebni dokazi, ki podpirajo te trditve.

81. Za to, da ukrep izpolnjuje zahtevo sorazmernosti, mora biti, prvič, primeren – ali, kot pravi Direktiva – [60] tak, da zagotavlja izpolnitev zastavljenega cilja. Nobenega razloga nimam, da bi dvomil o tem, da ukrep v tej zadevi izraža resničen interes s strani mesta Amsterdam za preprečevanje kaznivih dejanj na področju trgovine z ljudmi. Vendar bi moralo predložitveno sodišče pri preučitvi primernosti ukrepa natančno preučiti, koliko je mesto Amsterdam utemeljilo to politiko, ker je jasno, da ni treba dokazati, da se z ukrepom odkrije prav vsako kaznivo dejanje, saj bi to preveč razširilo zahtevo po primernosti.

82. Drugič, ukrep ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno, da se doseže cilj. Če je mogoča izbira med različnimi ukrepi za dosego istega cilja, morajo biti načini, ki se izberejo, najmanj omejujoči glede svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena z Direktivo.

83. Zato se postavlja vprašanje, ali je jezikovna zahteva, ki jo postavlja mesto Amsterdam, [61] nujna za dosego zastavljenega cilja. Gre za občutljivo vprašanje, glede katerega se je težko opreti na preteklo sodno prakso Sodišča.

52 — Glej Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi s strani Nizozemske, Prvi krog ocenjevanja, ki ga je sprejela skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi 21. marca 2014 in ki ga je objavil sekretariat Konvencije 18. junija 2014, GRETA(2014)10, točka 59, dostopno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Izraz „sorazmernost“ je jasneje opredeljen v členu 15(3)(c) Direktive 2006/123.

54 — V zvezi z utemeljitvijo omejitev v okviru določb Pogodbe o štirih svobodah in državljanstvu glej smiselno sodbe Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 75); Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, točka 15) ter Schönheit in Becker (C-4/02 in C-5/02, EU:C:2003:583, točka 82).

55 — Glej sodbo Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 65).

56 — Prav tam, točka 74. Šlo je za zahtevo v zvezi s prebivanjem.

57 — Glej sodbo Komisija/Avstrija (C-147/03, EU:C:2005:427, točka 63).

58 — Glej sodbo Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, točka 49).

59 — Glej sodbo Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, točka 45).

60 — Glej člen 15(3)(c) Direktive 2006/123.

61 — Mogoče je reči, da gre za jezikovno zahtevo, ker mesto Amsterdam z zavezami, ki jih je J. Harmsen navedel v poslovnem načrtu (da ne bo oddal sob prostitutkam, s katerimi se ne bi mogel sporazumevati v angleščini, nizozemščini ali katerem koli drugem njemu razumljivem jeziku), pogojuje dodelitev dovoljenja.

84. Res je bilo Sodišče ob več priložnostih zaprošeno, naj ugotovi, ali so zahteve glede nacionalnega jezika v skladu s štirimi svobodami, ali – v zadnjem času – z določbami Pogodbe o državljanstvu Unije.[62] Vendar so te zadeve vsebovale drugačen vidik, ker se je jezikovna zahteva nanašala samo na jezike zadevnih držav članic.[63]

85. Razlog v javnem interesu sta bila promocija in spodbujanje k uporabi samega jezika[64] ali interes, ki je tesno povezan z naravo dejavnosti, ki naj bi se opravljala, kakršen je socialno varstvo zaposlenih ali omogočanje upravnega nadzora.[65] V vseh primerih so si države članice prizadevale zaščititi ali podpreti enega ali več svojih uradnih jezikov.[66] V teh zadevah ne gre za to. Jezikovna zahteva ni postavljena zato, da bi lahko prostitut oziroma prostitutka opravljala svojo dejavnost, ampak da bi lahko J. Harmsen izpolnil svoje obveznosti do Kraljevine Nizozemske na podlagi javnega prava.

86. Poleg tega v obravnavanih zadevah ne gre za „poseben pomen“ „zaščite jezikovnih pravic in privilegijev posameznikov“.[67]

87. Prostitutke, ki so bile predmet trgovine z ljudmi, so izolirane in ranljive. Zato je v njihovem interesu in v interesu tistih, ki se borijo proti trgovini z ljudmi, da se lahko sporazumevajo. Povsem jasno je, da možnost sporazumevanja v istem jeziku močno olajša komunikacijo.

88. Zato lahko razumem, da je mesto Amsterdam uporabilo take zahteve, da bi zagotovilo, da dejansko pride do komunikacije med lastnikom javne hišo in prostitutko. Vendar ni treba nujno zahtevati, da obe strani obvladata iste jezike. Pomembno je, da se lahko J. Harmsen *učinkovito govorno sporazumeva* s prostitutkami, ne pa, da nujno znajo iste jezike.

89. Menim, da so mogoči različni scenariji, predvsem kadar je potrebna tretja oseba, da lahko pride do učinkovitega sporazumevanja. Tu bo moralo predložitveno sodišče zelo natančno preučiti, ali je mogoče zagotoviti, da je ta oseba prostitutki blizu. Tako je lahko na primer pomembno, ali je „tolmač“ oseba, ki jo prostitutka pozna, ki ji je blizu in ki ji zaupa, ne pa nekdo, ki ga izbere J. Harmsen.

90. Dejansko presojo, ali obstaja učinkovita govorna komunikacija med J. Harmsenom in vsako od prostitutk, mora opraviti predložitveno sodišče na podlagi danih usmeritev.

91. Zato bi moral biti odgovor na to vprašanje, da člen 10(2)(c) Direktive 2006/123 nasprotuje ukrepu, kakšen je ta v postopku v glavni stvari v zadevi C-341/14, s katerim je imetniku lokalov za izložbeno prostitucijo dovoljeno oddajati sobe po urah samo prostitutkam, ki se lahko z imetnikom sporazumevajo v njemu razumljivem jeziku, razen če predložitveno sodišče ugotovi, da je taka zahteva nujna za učinkovito govorno komunikacijo med imetnikom in prostitutkami.

62 — Glej sodbo Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, točka 18 in naslednje).

63 — Glej kot primer sodbi Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, točka 20) in Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, točka 59).

64 — Glej sodbo Las (C-202/11, EU:C:2013:239, točka 27).

65 — Glej sodbo Komisija/Nemčija (C-490/04, EU:C:2007:430, točki 70 in 71).

66 — Glej sodbe Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, točka 19); Runevič-Vardyn in Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, točka 85) in Las (C-202/11, EU:C:2013:239, točka 25).

67 — Izrazi, ki jih je uporabilo Sodišče na primer v sodbah Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, točka 11) ter Bickel in Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, točka 13).

V – **Predlog**

92. Glede na zgornje ugotovitve predlagam, naj Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo Raad van State (Nizozemska), odgovori:

1. Dejavnost, za kakršno gre v postopku v glavni stvari v zadevi C-340/14, ki pomeni prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti ponujanje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo, ni „storitev na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.

2. Določbe poglavja III Direktive 2006/123 se uporabljajo za položaje, kakršna sta ta v postopkih v glavni stvari, torej za prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti ponujanje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo (zadeva C-340/14), ter za oddajanje sob po urah prostitutkam v okviru dejavnosti izložbene prostitucije (zadeva C-341/14), ne glede na to, ali so vsi ti dejavniki omejeni na eno samo državo članico.

3. Člen 11(1)(b) Direktive 2006/123 je treba razlagati tako, da mora biti – če država članica oceni, da mora biti število dovoljenj, ki so na voljo, omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes – vsako posamezno dovoljenje časovno omejeno.

4. Člen 10(2)(c) Direktive 2006/123 nasprotuje ukrepu, kakšen je ta v postopku v glavni stvari v zadevi C-341/14, s katerim je imetniku lokalov za izložbeno prostitucijo dovoljeno oddajati sobe po urah samo prostitutkam, ki se lahko z imetnikom sporazumevajo v njemu razumljivem jeziku, razen če predložitveno sodišče ugotovi, da je taka zahteva nujna za učinkovito govorno komunikacijo med imetnikom in prostitutkami.