Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 16 juli 2015 [1]

Förenade målen C-340/14 och C-341/14

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

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

”Direktiv 2006/123/EG — Artikel 2.2 d — Tjänstebegreppet på transportområdet — Tillämpning av kapitel III i direktiv 2006/123 i rent interna situationer — Artikel 11.1 b — Tillstånds varaktighet”

J. Harmsen(C-341/14)

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

1. Direktiv 2006/123/EG — Tillämpning av kapitel III i direktiv 2006/123 i rent interna situationer — Artikel 10.2 c — Villkor för beviljande av tillstånd — Åtgärder mot människohandelFörevarande två mål, som avser förfaranden dels mellan R.L. Trijber och College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Amsterdams kommunstyrelse, nedan kallad College), dels mellan J. Harmsen och Burgemeester van Amsterdam (Amsterdams borgmästare), aktualiserar ett antal grundläggande frågor gällande tillämpningsområdet för och de materiella förutsättningarna i kapitlet om etablering i direktiv 2006/123/EG. [2]

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätten*

2. I artikel 2 i direktiv 2006/123, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

…

d) Tjänster på transportområdet, inbegripet hamntjänster, som omfattas av avdelning V i EG-fördraget.

…”

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36).

3. I artikel 4 i direktiv 2006/123, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande definitioner:

…

5. *etablering*: tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel 43 i fördraget under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs.

…

8. *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa, folkhälsa, bibehållen ekonomisk jämvikt i det sociala trygghetssystemet, konsumentskydd och skydd av såväl tjänstemottagare som arbetstagare, rättvisa handelstransaktioner, kamp mot bedrägerier, skydd av miljö och stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet, socialpolitiska och kulturpolitiska mål.

…”

4. Artikel 10 i direktivet, med rubriken ”Villkor för tillståndsgivning”, har följande lydelse:

”1. Tillståndsförfaranden skall grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.

2. De kriterier som avses i punkt 1 skall vara

a) icke-diskriminerande,

b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,

c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset,

d) tydliga och entydiga,

e) objektiva,

f) offentliggjorda i förväg,

g) öppna för insyn och tillgängliga.

…”

5. Artikel 11 i direktiv 2006/123, med rubriken ”Tillståndets varaktighet”, har följande lydelse:

”1. Det tillstånd som tjänsteleverantören beviljas får inte vara tidsbegränsat, utom då

…

b) antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset,

…”

B – *Nederländsk rätt*

1. Tjänster

6. Enligt artikel 33.1 b och c i Dienstenwet (den nederländska lagen om tjänster), som delvis införlivar direktiv 2006/123, får den behöriga myndigheten inte begränsa giltighetstiden för ett tillstånd som den får bevilja för obegränsad tid utom när antalet tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset eller när ett tidsbegränsat tillstånd är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

2. Inre vattenvägar

7. Enligt artikel 2.4.5.1 i Verordening op het binnenwater (förordning om inre vattenvägar) 2010, som antagits av Raad van de gemeente Amsterdam (Amsterdams kommunstyrelse), är det förbjudet att utan, eller med avvikelse från, ett tillstånd från College transportera gods eller passagerare med ett kommersiellt fartyg. Enligt artikel 2.4.5.5 i samma förordning kan College neka tillstånd om det motiveras av intresset att begränsa antalet passagerarfartyg. Enligt artikel 2.3.1.2 i den förordningen kan kajplatstillstånd nekas med hänsyn till människors välbefinnande, fysisk planering, säkerhet, miljö och en smidig och säker genomfart.

8. Enligt artikel 2.1.1 i Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (förordning om passagerartrafik på Amsterdams vattenvägar), i dess lydelse vid tiden för det överklagade beslutet i målet vid den nationella domstolen, beviljas tillstånd genom tilldelningsrundor. Enligt artikel 2.1.3 i den förordningen avslås av volymbegränsningsskäl ansökningar som inges utanför en tilldelningsrunda. Enligt artikel 2.1.4 i samma förordning kan College, med avvikelse från den första punkten, bevilja tillstånd utanför en tilldelningsrunda för ett särskilt initiativ med miljövänlig drift eller för ett innovativt transportkoncept.

3. Prostitution

9. Enligt artikel 3.27.1 i Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (Amsterdams allmänna ordningsstadga 2008) är det förbjudet att bedriva bordellverksamhet utan borgmästarens tillstånd. Enligt artikel 3.30.2 b kan borgmästaren neka tillstånd om det enligt hans eller hennes uppfattning inte är tillräckligt troligt att innehavaren eller föreståndaren kommer att uppfylla de förpliktelser som avses i artikel 3.32.

10. Enligt artikel 3.32.1 är innehavaren och föreståndaren i en bordellrörelse skyldiga att säkerställa att a) verksamheten inte leder till att de prostituerade utsätts för brott enligt artikel 273f i Wetboek van Strafrecht (strafflagen), b) verksamheten uteslutande bedrivs av prostituerade som innehar giltigt uppehållstillstånd eller för vilka innehavaren har tillstånd enligt artikel 3 i Wet arbeid vreemdelingen (lag om anställning av utländska medborgare) och c) kunderna inte riskerar att utsättas för brott som rån, stöld, bedrägeri eller liknande brott. Enligt artikel 3.32.3 ska innehavaren av en fönsterbordellverksamhet säkerställa att de prostituerade som arbetar i verksamheten inte utsätter omgivningen för allvarliga störningar, inte överträder bestämmelserna i artikel 2.12.4 och inte stör allmän ordning.

11. Artikel 273f i strafflagen reglerar i detalj beivrandet av människohandel, som bestraffas med fängelse i högst åtta år eller med böter i kategori 5.

II – **Sakomständigheter**

A – *Mål C-340/14, Trijber*

12. R.L.Trijber äger en båt som är en öppen slup. Den drivs med en elmotor och är avsedd för transport av små grupper på högst 34 personer. Han har ansökt om tillstånd att bedriva passagerartrafik på vatten med den båten. Tanken är att båten ska användas för att mot betalning köra passagerarrundturer på Amsterdams vattenvägar, exempelvis som ett företagsevent eller för att fira en festlig tilldragelse.

13. Genom beslut av den 22 november 2011 avslog College ansökan. College grundade avslaget på regleringen i artikel 2.1 i förordningen om passagerartrafik på Amsterdams vattenvägar eftersom R.L. Trijber gjort ansökningen utanför en tilldelningsrunda och eftersom hans båt enligt Colleges uppfattning inte utgjorde ett särskilt initiativ och hans transportkoncept inte var innovativt.

14. Genom ett beslut den 27 april 2012 vidhöll College efter omprövning sitt tidigare beslut.

15. Genom dom av den 7 december 2012 förklarade Amsterdams Rechtbank att R.L. Trijbers överklagande av det beslutet saknade grund.

16. R.L.Trijber överklagade sedan den domen till Raad van State med påstående att Colleges reglering inte var förenlig med bestämmelserna i direktiv 2006/123.

B – *Mål C-341/14, Harmsen*

17. J. Harmsen bedriver en fönsterbordellrörelse i Amsterdam. Han har ansökt om tillstånd av borgmästaren att få bedriva ytterligare två fönsterbordellrörelser. I den verksamhetsplan som medföljde hans ansökan angavs att han inte skulle hyra ut rum till prostituerade som han inte kunde kommunicera med på engelska, holländska eller något annat språk som han förstod.

18. Borgmästaren avslog ansökan om sådana tillstånd genom beslut av den 28 juli 2011. Han grundade avslaget på händelser som angetts i nio rapporter upprättade av staden Amsterdams kontrollanter och på två protokoll som sammanställts av polisen. Alla dessa händelser avsåg den pågående fönsterbordellverksamheten som J. Harmsen bedrev. Borgmästaren fann att J. Harmsen i strid med vad som uppgetts i den ingivna verksamhetsplanen hyrt ut rum till prostituerade från Ungern och Bulgarien som under immigrationsförfarandet inte kunnat kommunicera på engelska, nederländska eller något annat språk som J. Harmsen förstod.

19. Borgmästaren påstod att det framgick av de ovannämnda rapporterna och polisprotokollen att J. Harmsens fönsterbordellverksamhet inte sköttes på ett sådant sätt att missförhållanden kunde undvikas. Borgmästaren var därför inte säker på att J. Harmsen skulle vidta tillräckliga åtgärder avseende de två bordellverksamheterna som han avsåg att bedriva för att säkerställa att inte de prostituerade som skulle arbeta där utsattes för brott. Enligt borgmästaren var det därför inte i tillräckligt hög grad troligt att J. Harmsen skulle fullgöra sin skyldighet enligt artikel 3.32.1 a i allmänna ordningsstadgan 2008 för Amsterdam.

20. Borgmästaren fann vid omprövning av den 23 december 2011 inte skäl att ändra beslutet om att avslå ansökan om verksamhetstillstånd..

21. J. Harmsen överklagade det beslutet till Rechtbank Amsterdam som i dom den 11 juli 2012 förklarade att överklagandet saknade grund.

22. J. Harmsen har överklagat beslutet till den hänskjutande domstolen.

III – **Tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen**

23. Genom beslut av den 9 juli 2014 , vilka inkom till domstolens kansli den 14 juli 2014, beslutade Raad van State att vilandeförklara de båda målen och hänskjuta frågor till domstolen för förhandsavgörande.

A – *Mål C-340/14, Trijber*

”1. Är passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam, som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundfarter och uthyrning för feständamål, såsom i det fall som är i fråga i förevarande mål, en tjänst som omfattas av bestämmelserna i direktiv [2006/123], med beaktande av det undantag för tjänster på transportområdet som föreskrivs i artikel 2.2 d i [det direktivet]?

2. Om svaret på fråga 1 är jakande, är kapitel III i direktiv 2006/123 tillämpligt på rent interna situationer eller ska domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer tillämpas vid bedömningen av frågan huruvida detta kapitel är tillämpligt?

3. Om svaret på fråga 2 är att det är domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer som ska tillämpas vid bedömningen av huruvida kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpligt:

   a) Ska de nationella domstolarna tillämpa bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 i en situation som den som är i fråga i förevarande mål, där tjänsteleverantören varken har etablerat sig i en annan medlemsstat eller erbjuder gränsöverskridande tjänster, men trots det åberopar dessa bestämmelser?

   b) Har det för svaret på den frågan betydelse att tjänsterna främst förväntas tillhandahållas invånare i Nederländerna?

   c) Ska det för att besvara denna fråga fastställas huruvida företag etablerade i andra medlemsstater har visat, eller kan tänkas visa, ett reellt interesse av att tillhandahålla samma eller liknande tjänster?

4. Följer det av artikel 11.1 b i [direktiv 2006/123] att om antalet tillstånd är begränsat på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset måste även tillståndens varaktighet begränsas, även med beaktande av att syftet med direktiv 2006/123 är att åstadkomma fritt tillträde till tjänstemarknaden, eller ankommer det på medlemsstatens behöriga myndighet att göra denna bedömning?”

B – *Mål C-341/14, Harmsen*

”1. Är kapitel III i direktiv [2006/123] tillämpligt på rent interna situationer eller ska domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer tillämpas vid bedömningen av frågan huruvida detta kapitel är tillämpligt?

2. Om svaret på fråga 1 är att det är domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer som ska tillämpas vid bedömningen av huruvida kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpligt:

   a) Ska de nationella domstolarna tillämpa bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 i en situation som den som är i fråga i förevarande mål, där tjänsteleverantören varken har etablerat sig i en annan medlemsstat eller erbjuder gränsöverskridande tjänster, men trots det åberopar dessa bestämmelser?

   b) Är det för svaret på denna fråga relevant att innehavaren huvudsakligen tillhandahåller tjänster till prostituerade som arbetar som egenföretagare från andra medlemsstater än Nederländerna?

   c) Ska det för besvarande av denna fråga fastställas huruvida företag etablerade i andra medlemsstater har visat, eller kommer att visa, reellt intresse av att etablera en fönsterbordellverksamhet i Amsterdam?

3. I det fall rörelseinnehavaren kan åberopa kapitel III i direktiv 2006/123, utgör då artikel 10.2 c i nämnda direktiv hinder för en åtgärd som den som är i fråga i förevarande mål, där innehavaren av fönsterbordellrörelser endast får lov att hyra ut rum i skift till prostituerade som kan göra sig förstådda med innehavaren på ett språk som han förstår?”

24. Domstolens ordförande har genom beslut av den 16 september 2014 förenat de båda målen.

25. Sökandena i målen vid den nationella domstolen, Nederländernas regering och kommissionen har ingett skriftliga yttranden.

IV – **Bedömning**

A – *Fråga 1 i mål C-340/14: Tillämpligheten av direktiv 2006/123 i materiellt hänseende (ratione materiae) – begreppet transport*

26. Den första frågan i mål C-340/14 rör tillämpligheten av direktiv 2006/123 i materiellt hänseende (*ratione materiae*). Den frågan avser huruvida passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundfarter och uthyrning för feständamål utgör en ”tjänst på transportområdet” i den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2006/123.[3] Skulle så vara fallet skulle denna verksamhet falla utanför direktivets tillämpningsområde och inom tillämpningsområdet för transportpolitiken enligt EUF-fördraget.[4]

27. Anledningen till att tjänster på transportområdet behandlas särskilt i EUF-fördraget är att sådana tjänster traditionellt regleras mer kortfattat.[5] Den rättsliga följden av artikel 58.1 FEUF och artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 är att bestämmelserna om tjänster i fördraget och i sekundärrätten inte har någon direkt effekt när det gäller transportområdet.[6] Detta är en vittgående rättslig följd, eftersom näringsidkare går miste om möjligheten att åberopa artiklarna 56 och följande artiklar i

3 — Denna bestämmelse är motsvarigheten i direktivet till artikel 58.1 FEUF i fördragets kapitel om tjänster. Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 17).

4 — Tredje delen, avdelning VI FEUF, tidigare och vid tiden för antagandet av direktivet, tredje delen, avdelning V EG.

5 — Se Müller-Graff, P.-C., i Streinz, R. (red.), *EUV/AEUV*, Beck, 2:a upplagan, München 2012, Artikel 58 AEUV, punkt 1.

6 — Se dom parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220, punkterna 62 och 63).

EUF-fördraget och bestämmelserna i direktiv 2006/123 inför nationella domstolar. Tillämpningen av principerna om frihet att tillhandahålla tjänster ska därför, enligt EUF-fördraget, förverkligas genom införande av en gemensam transportpolitik.[7] Detta utesluter emellertid inte en (direkt) tillämpning av bestämmelserna i fördraget om etablering.[8]

28. Mot denna bakgrund utgör tredje delen, avdelning VI i EUF-fördraget en *lex specialis* till de allmänna reglerna om frihet att tillhandahålla tjänster snarare än att vara ett klassiskt undantag från de allmänna reglerna om frihet att tillhandahålla tjänster.[9] Så långt som sambandet mellan friheten att tillhandahålla tjänster i allmänhet och friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet sträcker sig, instämmer jag med generaladvokat Wahl som menar att ”det skulle vara problematiskt att gå så långt som att tolka avdelning VI FEUF – även med beaktande av artikel 58.1 FEUF – som ett ’undantag’ från reglerna om fri rörlighet som, följaktligen, måste tolkas restriktivt”.[10]

29. Varken domstolen eller unionslagstiftningen förefaller ha gett en allmän allomfattande definition av termen ”transport”.

1. Förflyttning av människor eller varor från punkt A till punkt B.

30. Enligt domstolens fasta praxis ska betydelsen och räckvidden av en term fastställas i överensstämmelse med dess normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket den används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.[11]

31. Termen ”transport” kommer från latin och betyder bokstavligen ”att föra/bära över/bortom/på andra sidan”.[12] På ett liknande sätt betonas i juridisk litteratur att ett avgörande kriterium är förflyttning av människor (eller varor) från plats A till plats B.[13] Enligt skäl 21 till direktivet bör dessutom transporttjänster, inklusive lokaltrafik, taxi och ambulanser samt hamntjänster undantas från direktivets tillämpningsområde. Samtliga exempel som anges i unionslagstiftningen har det gemensamt att de avser förflyttning av människor eller varor från punkt A till punkt B.

32. Om endast dessa element skulle beaktas skulle R.L. Trijbers verksamhet inte utgöra en tjänst på transportområdet mot bakgrund av att båtfärdens start- och slutpunkt ofta är densamma.

33. Kriteriet förflyttning från punkt A till punkt B ska kanske ändå inte användas alltför strikt. Domstolen har nyligen uttalat att en kryssning som börjar och slutar i samma hamn i den medlemsstat där den äger rum med samma passagerare omfattas av termen ”sjötransporttjänst” i den mening som avses i förordning (EEG) nr 3577/92.[14] Detta betyder att en sådan tjänst tveklöst omfattas av unionens transportpolitik.

34. Min slutsats av vad nu sagts är därför att förflyttning av människor eller varor från punkt A till punkt B endast kan utgöra en indikation på huruvida fråga är om en tjänst på transportområdet.

7 — Se dom Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, punkt 7).

8 — Domstolen har uttryckligen uttalat att bestämmelserna i EUF-fördraget om etableringsfrihet ”är direkt tillämpliga på transporter”, se dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 33).

9 — Se också Weiss, F. och Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, s. 242.

10 — Förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 22). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, fotnot 10) som hänvisar till domstolens praxis som betonar att unionens transportpolitik ska tolkas mot bakgrund av artikel 56 FEUF. Det är också av denna anledning som jag inte anser kommissionens argument övertygande, enligt vilken artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 ska tolkas snävt.

11 — Se bara dom Deckmyn och Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

12 — Termen ”transport” är sammansatt av de latinska orden ”trans” och ”portare”.

13 — Se, till exempel, Schäfer, R., i Streinz, R., ovan anfört arbete, Artikel 90 AEUV, punkt 12.

14 — Rådets förordning av den 7 december 1992 nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (EGT L 364, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203). Se dom Alpina River Cruises och Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, punkt 29).

2. Verksamhetens huvudsakliga syfte

35. I skäl 33 till direktivet anges att tjänster som omfattas av direktivet är sådana tjänster som biluthyrning, resebyråverksamhet och konsumenttjänster inom turism, inklusive turistguider.

36. Enligt kommissionens icke-bindande men ändå upplysande [15] ”Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet” [16] gäller inte undantaget i artikel 2.2 d i direktivet ”tjänster som i sig inte är transporttjänster såsom körskoletjänster, flyttningstransporter, biluthyrning, begravningstjänster eller flygfotografering”. [17] Inte heller gäller det ”kommersiella verksamheter i hamnar och på flygplatser, såsom affärer och restauranger”. [18]

37. Samtliga nu anförda exempel kan förefalla vara slumpartade. Ett gemensamt drag kan dock enligt min uppfattning i vart fall skönjas; när verksamhetens huvudsakliga syfte inte är att fysiskt förflytta varor eller människor utan har andra syften såsom underhållning eller uthyrning är det inte fråga om tjänster på transportområdet.

38. Exempelvis är det huvudskliga syftet med en körskoletjänst att mottagaren ska lära sig att köra och inte att transporteras. Syftet med en flygfotograferingstjänst är, som framgår av namnet, fotografering. Det väsentliga inslaget i biluthyrningstjänster är uthyrning. Det huvudsakliga syftet med en guidad tur är att lära sig något om en viss plats eller visst område och inte att bli transporterad.

39. Samma måttstock ska tillämpas i förevarande mål; är huvudsyftet med den tjänst som R.L.Trijber erbjuder transport på kanalerna i Amsterdam eller är det snarare underhållning på en båt som hyrs ut? På grund av informationen från den hänskjutande domstolen förefaller det senare alternativet vara fallet.

3. Skillnad i förhållande till domen i målet Neukirchinger

40. Slutligen kan det vara frestande att dra slutsatsen från domen i målet Neukirchinger [19] att förevarande fall avser tjänster på transportområdet som föreslagits av den nederländska regeringen. I det målet fann domstolen att begreppet lufttransport i det som numera är artikel 100.2 FEUF [20] omfattar transport som består i fraktande i luften av passagerare i en varmluftsballong i kommersiellt syfte. [21] Det kan vara frestande att jämställa en resa med en varmluftsballong, som kan sägas ske i rekreationssyfte, med en resa i en sådan båt som R.L.Trijbers.

41. Jag råder emellertid domstolen att vara försiktig med ett sådant resonemang även om det är frestande. Förevarande mål skiljer sig från målet Neukirchinger i det att det hade två särdrag som inte förevarande mål har. För det första, konventionen angående internationell civil luftfart undertecknad i Chicago den 7 december 1944 [22] gäller även varmluftsballonger. För det andra, vad gäller fraktande av passagerare i luften i en varmluftsballong i kommersiellt syfte, hade i den dåtida

15 — Se förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i mål Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, punkt 22) och i mål Rina Services och Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 39).

16 — Denna handbok har domstolen redan hänvisat till som stöd för ett argument i dom i målet Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punkterna 37 och 45).

17 — Se Handbook om genomförandet av tjänstedirektivet, Byrån för Europeiska unionens officiella publikationer, 2007, s. 11 i versionen på svenska språket, tillgänglig på http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sv.pdf

18 — Ibid.

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

20 — Tidigare artikel 80.2 EG.

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

22 — *Förenta nationernas fördragssamling*, volym 15, s. 295 som finns tillgänglig på: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

gemenskapslagstiftningen flera tillägg med stöd av vad som nu är artikel 100.2 FEUF redan införts.[23] Med andra ord framgick det av både internationell rätt och gemenskapsrätten i målet Neukirchinger att fraktande i en varmluftsballong utgjorde transport. Detta kan inte sägas gälla i förevarande mål.

42. Det finns ett annat bredare synsätt som får mig att anse att förevarande mål ska särskiljas från målet Neukirchinger. När det gäller att flyga i en varmluftsballong är det just själva flygupplevelsen som passageraren söker. I fråga om en rundtur på kanalerna i en sådan öppen slup som R.L.Trijbers tycks upplevelsen av rundturen vara mycker mer underordnad underhållningssyftet.

43. Jag föreslår därför att domstolen besvarar fråga 1 i mål C-340/14 så, att en verksamhet sådan som den som avses i det nationella målet det vill säga passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundfarter och uthyrning för feständamål inte utgör en ”tjänst på transportområdet” i den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2006/123.

B – *Frågorna 2 och 3 i mål C-340/14 och frågorna 1 och 2 i mål C-341/14 – Tillämpligheten och räckvidden av kapitel III i direktiv 2006/123 ratione loci – Rent interna situationer*

44. Föremålet för frågorna 2 och 3 i mål C-340/14 och frågorna 1 och 2 i mål C-341/14, som bör behandlas tillsammans, är huruvida kapitel III i direktiv 2006/123 med rubriken ”Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer” är tillämpligt i situationer som saknar gränsöverskridande inslag. Den hänskjutande domstolen vill få besked huruvida den kan tillämpa bestämmelserna i kapitel III i direktivet i förevarande mål.

45. Genom att hänvisa till kapitel III i direktiv 2006/123 uppfattar den hänskjutande domstolen att förevarande mål omfattas av bestämmelserna om etablering snarare än av bestämmelserna om tjänster. Detta förefaller mig vara en riktig utgångspunkt; det är fast rättspraxis att tillhandahållande av tjänster skiljer sig från etablering först och främst genom verksamhetens stabilitet och kontinuitet i motsats till en verksamhet av tillfällig natur.[24] Detta bekräftas också i skäl 77 i direktivet.[25]

46. I de två förevarande målen anser både R.L. Trijber och J. Harmsen att deras verksamheter är stabila och varaktiga. Det är därför lämpligt att bedöma dem med utgångspunkt i att fråga är om etableringsfrihet.

47. Jag anser att domstolen inte ska besvara frågan med stöd av dess traditionella praxis avseende tillämpningsområdet för unionsrätten eller möjligheten att ta upp rent interna situationer till sakprövning[26] mot bakgrund av att denna rättspraxis som utgångspunkt har det faktum att fördragsbestämmelserna avseende de fyra friheterna endast gäller gränsöverskridande situationer. Ett svar grundat på denna rättspraxis skulle därför utmynna i ett nekande svar med det innehållet att kapitel III i direktivet inte är tillämpligt på rent interna situationer, utan vidare diskussion.

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

24 — Se bara dom Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 25 och följande). Beträffande skillnaden mellan friheten att tillhandahålla tjänster och rätten till etablering, se också förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punkterna 15–18).

25 — Enligt det skälet är den huvudsakliga faktorn om innehavaren är etablerad i den medlemsstat där han tillhandahåller tjänsten i fråga. Om han är etablerad i den medlemsstat där han tillhandahåller sina tjänster bör de omfattas av etableringsfriheten. Om innehavaren däremot inte är etablerad i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls bör hans verksamhet omfattas av den fria rörligheten för tjänster. I enlighet med domstolens rättspraxis bör verksamhetens tillfälliga art bedömas inte bara på grundval av tjänstens varaktighet, utan också med hänsyn till dess frekvens, periodiska karaktär eller kontinuitet. Det faktum att tjänsten är av tillfällig art bör inte innebära att tjänsteleverantören i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls inte kan skaffa sig en viss infrastruktur, t.ex. ett kontor eller en byrå av något slag, som är nödvändig för att kunna utföra tjänsten i fråga.

26 — För en sammanfattning, kategorisering och analys av denna rättspraxis hänvisar jag läsaren till generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i de förenade målen Venturini (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punkterna 26–53).

48. Inte heller ska domstolen enligt min uppfattning ”besvara” frågorna genom att låta den nationella domstolen försöka ange möjliga gränsöverskridande inslag i båda målen,[27] eftersom även detta skulle utmynna i att frågorna inte besvaras som de har ställts av den hänskjutande domstolen.

49. Domstolen bör snarare besvara frågorna som de har ställts, nämligen huruvida kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpligt i rent interna situationer. Jag framhåller för domstolen att frågorna förtjänar att besvaras av två skäl. För det första gäller enligt fast rättspraxis att tolkningsfrågor förmodas vara relevanta, vilket betyder att om det inte kan visas att de till exempel är hypotetiska ska de få ett svar.[28] För det andra är direktiv 2006/123 fortfarande ganska ungt och då denna fråga har diskuterats flitigt anser jag att det finns ett intresse av att domstolen kastar ljus över den.

50. Ett argument mot att kapitel III i direktivet är tillämpligt i rent interna situationer skulle kunna vara att en sekundär rättsakt inte kan gå längre än fördragsbestämmelserna, eftersom om de senare (endast) gäller för gränsöverskridande situationer borde detsamma gälla de förra.[29] Man skulle också kunna försöka göra åtskillnad mellan ”samordning”[30], ”tillnärmning”[31] och ”harmonisering”[32].

51. Jag är inte övertygad av ett sådant resonemang och jag har mer sympati för den motsatta uppfattningen, att kapitel III i direktivet även är tillämpligt i rent interna situationer.

52. För det första anser jag att det är fruktlöst att söka göra åtskillnad mellan termerna ”samordning”, ”tillnärmning” och ”harmonisering”. Som jag förstår det, används dessa termer synonymt. Det ska erinras om att i detta sammanhang användes termen ”harmonisering” i Romfördraget endast en gång[33] innan den gradvis kom till användning rakt genom hela EUF-fördraget.

53. För det andra är det oomtvistat att harmonisering inom den inre marknaden kan avse situationer som inte omfattas av de grundläggande friheterna som fastslås i fördraget. Domstolen har tidigare inte haft några problem att medge detta uttryckligen.[34] Detta betonas också i doktrinen där det bekräftas att harmoniseringen av standarden för varor och tjänster som siktar till fri rörlighet för dessa gäller i hela EU utan åtskillnad mellan exporterade och inhemskt försålda varor eller tjänster.[35]

54. För det tredje innehåller kommissionens handbok ytterligare klarläggande: enligt den gäller kapitlet om etablering både i den situautionen där en tjänsteleverantör söker etablera sig i en annan medlemsstat och situationen där en leverantör söker etablera sig i sin egen medlemsstat.[36]

27 — Det borde faktiskt inte vara alltför svårt att finna sådana gränsöverskridande inslag. Vad gäller mål C-340/14 torde typiskt sett turister från andra medlemsstater välja att åka med sådana båtar som R.L. Trijbers medan beträffande mål C-341/14 mottagarna av de av J. Harmsen erbjudna tjänsterna, det vill säga de prostituerade i fråga, kommer från andra medlemsstater än Nederländerna.

28 — Se, för ett sådant resonemang, till exempel dom Cipolla m. fl. (C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758, punkt 25).

29 — Se Müller-Graff, P.-C., i Streinz, R. (red.), ovan anfört arbete, Artikel 49 AEUV punkt 20.

30 — Detta är den term som används i artkel 53 FEUF, den rättsliga grunden tillsammans med artikel 62 FEUF för direktiv 2006/123. Jag vill betona att termen ”samordning” som den används här enligt min uppfattning inte har något att göra med ”samordning” som den nu används i artiklarna 2, 5 och 6 FEUF, efter ikraftträdantet av Lissabonfördraget.

31 — Term som används till exempel i artiklarna 114 och 115 FEUF.

32 — Term som nu används genom hela fördraget

33 — Artikel 117.2 EEG, nu artikel 151 FEUF: ”harmonisering av de sociala systemen”.

34 — Se, till exempel, domen i målet Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, punkt 13), där domstolen uttalade att rådets direktiv 86/653/EEG av den 18 december 1986 om samordning av medlemsstaternas lagar rörande självständiga handelsagenter (EGT L 382, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 150) ”syftar till att harmonisera medlemsstaternas rättsregler vad gäller rättsförhållandet mellan parterna i handelsagenturavtal, oberoende av alla gränsöverskridande element. Dess tillämpningsområde är således vidare än tillämpningsområdet för de grundläggande friheter som stadgas i EG-fördraget”.

35 — Se Davies, G., ”The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration”, 32 *European Law Review*, 2007, s. 232–245, på s. 242. Se också Kluth, W., i Calliess, C., och Ruffert, M. (red.), *EUV/AEUV*, Beck, 4:de upplagan, München 2011, Artikel 59 AEUV, punkt 24.

36 — Se Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet, ovan anfört arbete, s. 24 i den svenska språkversionen

55. För det fjärde har min inställning stöd i en textmässig och systematisk tolkning av direktivets bestämmelser. I artikel 2.1 i direktivet med rubriken ”Tillämpningsområde” anges att direktivet tillämpas på ”tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i *en* [37] medlemsstat”. Inget nämns om någon gränsöverskridande verksamhet. På ett liknande sätt innehåller inte bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 och i synnerhet dess artikel 9.1 någon hänvisning till gränsöverskridande verksamhet i motsats till kapitel IV i direktivet och i synnerhet dess artikel 16.1. [38]

56. För det femte står ett klarläggande att finna i lagstiftningsarbetet som ledde fram till antagandet av direktivet. I detta lades flera förslag om ändring fram inför Europaparlamentet i syfte att omformulera artikel 2.1 i direktivet för att begränsa den bestämmelsen till gränsöverskridande situationer: två förslag i parlamentets utskott för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO) [39] och ett förslag i parlementets utskott för rättsliga frågor. [40] Ingen av ändringarna godtogs, vilket indikerar att kapitel III i direktiv 2006/123 ska tillämpas även i interna situationer. [41]

57. Jag föreslår därför att domstolen besvarar frågorna 2 och 3 i mål C-340/14 och frågorna 1 och 2 i mål C-341/14 så, att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpliga i sådana situationer som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, det vill säga passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam, som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundfarter och uthyrning för feständamål och uthyrning av rum i skift till prostituerade i en fönsterbordellverksamhet, oavsett om samtliga faktorer är begränsade till en enda medlemsstat.

C – *Fråga 4 i mål C-340/14 och fråga 3 i mål C-341/14 – Huruvida inskränkningarna är motiverade*

58. Fråga 4 i mål C-340/14 och fråga 3 i mål C-341/14 avser om inskränkningar i R.L. Trijbers och J. Harmsens etableringsfrihet kan vara motiverade.

1. Mål C-340/14 – tolkning av artikel 11.1 b i direktiv 2006/123

59. Enligt artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 ska ett tillstånd som beviljas en tjänsteleverantör inte vara tidsbegränsat utom då antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Den hänskjutande domstolen vill i huvudsak få besked huruvida den behöriga myndigheten i en medlemsstat får göra en egen bedömning vid tillämpningen av den artikeln.

60. Svaret är ”nej”.

61. Enligt artikel 4, punkt 6 i direktiv 2006/123 betyder ett ”tillståndsförfarande” förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.

37 — Min kursivering.

38 — Artikel 16 har titeln ”Frihet att tillhandahålla tjänster”. Enligt artikel 16.1 första stycket ska medlemsstaterna respektera tjänsteleverantörers rätt att tillhandahålla tjänster i en *annan medlemsstat än den där de är etablerade*.

39 — Se föreslagna ändringar 476 och 477 framlagda av europaparlamentsledamöterna Joachim Wuermeling respektive Klaus-Heiner Lehne som de återges i rapport (PE 355.744v04-00) av europaparlamentsledamoten Evelyne Gebhardt, rapporteur, dokument PE 360.091v02-00 av den 24 juni 2005, på s. 25 och 26, tillgänglig på http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005%29360091_EN.pdf.

40 — Se föreslagen ändring 11 i utlåtande av utskottet för rättsliga frågor till utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd beträffande förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, dokument 2004/0001(COD) av den 1 juli 2005, på s. 11, tillgängligt på http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

41 — Barnard, C., ”Unravelling the services directive”, 45 *Common Market Law Review*, 2008, s. 323–396, på s. 351, förefaller ha sympati för ett sådant resonemang även om hon efter att därpå ha räknat upp argumenten mot att direktivet i vissa delar skulle vara tillämpliga i interna situationer drar slutsatsen på s. 352 att ”vi får avvakta EU-domstolens avgörande av denna viktiga fråga.”

62. Det föreligger inte något tvivel om att de lokala förordningarna för Amsterdam utgör ett sådant förfarande. Effekten härav är i sig en inskränkning av R.L. Trijbers etableringsfrihet.

63. Ett sådant förfarande måste uppfylla kraven i artikel 9 och följande artiklar i direktivet. I synnerhet kan ett sådant förfarande endast tillämpas om det är icke-diskriminerande, motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionellt i förhållande till syftet med allmänintresset.

64. I detta avseende erfordras följande kommentarer.

65. Först måste den nationella domstolen klarlägga huruvida ett *tillräckligt antal* tillstånd meddelats. Om exempelvis antalet är för lågt är vi förmodligen inte i närheten av en proportionell åtgärd.

66. För det andra, när den nationella domstolen fastställt att ett tillståndsförfarande i princip är berättigat måste tillståndets *varaktighet* begränsas. Det framgår av artikel 11.1 att ett tillstånd i regel inte kan tidsbegränsas. Det finns undantag härifrån såsom punkt b, enligt vilken antalet tillgängliga tillstånd kan begränsas av tvingande hänsyn till allmänintresset. I en sådan situation kan följaktligen tillstånd endast beviljas för en begränsad tisperiod.

67. Jag ser inte något utrymme för medlemsstaterna att skönsmässigt avgöra tillämpningen av den artikeln.

68. Med andra ord: enligt min uppfattning om artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 ska det beviljade tillståndet gälla för en begränsad *period* så snart som *antalet* tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Varje annan tolkning skulle strida mot ändamålet med artikel 11 som är att tillförsäkra tjänsteleverantörerna tillgång till marknaden i fråga som kommissionen riktigt framhållit i sina yttranden.

69. Slutligen vill jag rikta domstolens uppmärksamhet på förhållandet att samma resultat skulle uppnås med tillämpning av artikel 12.1 och 12.2, i fall där antalet tillgängliga tillstånd begränsas på grund av knappa naturresurser ska tillstånd beviljas i ett opartiskt och öppet förfarande för en lämplig begränsad tid.

70. Domstolen bör därför besvara denna fråga så, att artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 innebär att så snart som en medlemsstat finner att antalet tillgängliga tillstånd måste begränsas av tvingande hänsyn till allmänintresset måste varje individuellt tillstånd tidsbegränsas.

2. Mål C-341/14 – tolkning av artikel 10.2 c i direktiv 2006/123

71. Som den hänskjutande domstolen med rätta anser, utgör åtgärderna i fråga onekligen en inskränkning av etableringsfriheten. Såsom redan har anförts faller ifrågavarande åtgärder under artikel 9 och följande artiklar i direktiv 2006/123.

72. Den hänskjutande domstolen vill få besked huruvida artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 är till hinder för en åtgärd som den i målet vid den nationella domstolen varigenom en innehavare av en fönsterbordellrörelse tillåts hyra ut rum endast till prostituerade som kan göra sig förstådda med innehavaren på ett språk som han förstår.

73. Enligt artikel 10.2 a i direktiv 2006/123 får åtgärderna i fråga inte vara diskriminerande. Om åtgärderna vore diskriminerande på ett sätt som grundade sig direkt eller indirekt på nationalitet kunde de inte ingå i ett tillståndsförfarande och skulle inte under några förhållanden vara berättigade. [42] I ett sådant fall skulle man därför varken behöva gå vidare med prövningen av eventuella tvingande hänsyn till allmänintresset eller genomföra ett proportionalitetstest. Det förefaller mig emellertid som om åtgärderna i fråga i förevarande mål inte utgör diskriminering av J. Harmsen. [43] Därför ankommer det på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida tillståndsförfarandet i målet i fråga inte diskriminerar J, Harmsen.

74. Tillståndsförfarande ska dessutom vara motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset (artikel 10.2 b i direktiv 2006/123).

75. Den hänskjutande domstolen framhåller i detta avseende intresset av att förhindra brott i artikel 273f i strafflagen, det vill säga brottet människohandel. Syftet är att skydda prostituerade och att förhindra att offer för människohandel och minderåriga arbetar med prostitution.

76. En sådan grund kan enligt min uppfattning i princip åberopas av staden Amsterdam för att motivera inskränkningen i etableringsfriheten genom tillståndsförfarandet. Den kan därför utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset.

77. Området i fråga kan betecknas som ett känsligt område avseende grundläggande rättigheter. Kampen mot människohandel och skyddet för dess offer är ett mål som eftersträvas på internationell nivå och på unionsnivå. Nederländerna har undertecknat och ratificerat Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel [44] och Förenta nationernas tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, som kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet [45] och är bundna av direktiv 2011/36/EU. [46] Alla dessa rättsakter eftersträvar att bekämpa människohandel och innehåller förpliktelser för respektive medlemsstat. [47] Dessutom har Europadomstolen funnit vad gäller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) att människohandel enligt artikel 3 a i Palermoprotokollet och artikel 4 a i Europarådets konvention ryms inom tillämpningsområdet för artikel 4 i Europakonventionen. [48] Härutöver framgår det enligt Europadomstolen av artikel 4 i Europakonventionen att staterna har positiva förpliktelser att införa straffrättsliga bestämmelser som bestraffar handlingar som anges i

42 — Se artikel 14.1 i direktiv 2006/123 enligt vilken medlemsstaterna inte får ställa diskriminerande krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium som direkt eller indirekt grundar sig på nationalitet. Se även dom Rina Services och Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 35).

43 — Sett från de prostituerades perspektiv som tjänsteleverantörer kan situationen vara en annan. Vid antagande att de som hyr ut rum till prostituerade i Amsterdam *typiskt* sett är nederländare som *typiskt* sett (endast) behärskar nederländska och engelska, diskrimineras en prostituerad från Ungern eller Bulgarien som inte talar något av dessa språk jämfört med den som gör det och som *typiskt* sett skulle vara nederländsk.

44 — Denna konvention undertecknades i Warsawa den 16 maj 2005. Den trädde i kraft generellt den 1 februari 2008 efter 10 staters ratificering. Den ratificerades av Nederländerna den 22 april 2010 och trädde i kraft där den 1 augusti 2010. Konventionstexten finns tillgänglig på: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Konventionen inrättar också ett mellanstatligt övervakningssystem för att övervaka genomförandet av förpliktelserna däri.

45 — Även känt som ”Palermoprotokollet”. Tillgängligt på: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (EUT L 101, s. 1). Detta direktiv hänvisar i dess skäl 9 till Europarådets konvention och Palermoprotokollet samt betonar att ”För att undvika dubbelarbete bör samordning mellan de internationella organisationer som är behöriga när det gäller åtgärder mot människohandel stödjas”.

47 — För att fullständiga bilden – i artikel 5.3 i Stadgan föreskrivs att människohandel är förbjuden.

48 — Se Europadomstolens dom av den 7 januari 2010 i målet Rantsev mot Cypern och Ryssland, nr 25965/04, § 282. Artikel 4 i Europakonventionen har sin funktionella motsvarighet i artikel 5.1 och 5.2 i Stadgan.

denna artikel och att beivra dem [49] och att på ett effektivt sätt skydda offren för de handlingar som är förbjudna enligt denna artikel. [50] Den artikeln innehåller också en processuell förpliktelse att inleda en undersökning när det finns en skälig misstanke att en persons rättigheter enligt den artikeln har kränkts. [51]

78. Artikel 273f i strafflagen har ändrats under senare år i synnerhet för att anpassa den till Europarådets konvention och för att införliva direktiv 2011/36. I kampen mot människohandel har Nederländerna lagt tonvikten vid åtgärder på kommunal nivå. De har fått beröm för detta tillvägagångssätt av tillsynsorganet vid Europarådet. [52]

79. Enligt artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 ska förfarandet också vara proportionellt i förhållandet till målet för det nyssnämnda allmänintresset. [53]

80. Innan jag bedömer proportionaliteten av ifrågavarande åtgärd vill jag inledningsvis påminna om domstolens fasta praxis. Det ankommer slutligen på den nationella domstolen som är ensamt behörig att pröva omständigheterna och tolka den nationella lagstiftningen att avgöra huruvida den nationella rätten är proportionell i förhållande till syftet med allmänintresset. [54] Domstolen kan emellertid ge ledning baserad på de uppgifter som lämnats i förfarandet. [55] Vad gäller folkhälsa och olika behandling av tillgång till medicinska och paramedicinska universitetsstudier, [56] att ”skydda homogeniteten i ett högre utbildnings- eller universitetsutbildningssystem”, [57] ett bosättningskrav för att erhålla ett anställningsbidrag [58] och villkoren för ersättning av kostnader för kurbehandling i en annan medlemsstat [59] har domstolen funnit att de skäl som en medlemsstat åberopar för berättigande ska åtföljas av en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av den åtgärd som den staten vidtagit och av särskild utredning till stöd för dess argument.

81. För att uppfylla kraven på proportionalitet ska åtgärden först vara avpassad eller, med direktivets ordval, [60] lämplig för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås. Jag har inte skäl att ifrågasätta att åtgärden i ifrågavarande mål är ett uttryck för staden Amsterdams uppriktiga vilja att förhindra brott vad gäller människohandel. Den hänskjutande domstolen ska emellertid när den granskar lämpligheten av åtgärden noga undersöka i vilken omfattning som staden Amsterdam underbygger denna policy. Det är tydligt att det inte är nödvändigt att visa att varje brott upptäcks med hjälp av åtgärden, eftersom detta skulle utvidga kraven på lämplighet alltför långt.

82. För det andra ska åtgärden inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Om det är möjligt att uppnå samma mål med olika åtgärder ska den väljas som är minst inskränkande avseende etableringsfriheten som säkerställs genom direktivet.

49 — Se Europadomstolens dom av den 26 juli 2005 i målet Siliadin mot Frankrike, nr 73316/01, § 89.

50 — Se Europadomstolens dom av den 11 oktober 2011 i målet C.N. och V. mot Frankrike, nr 67724/09, § 69.

51 — Se Europadomstolens dom av den 13 november 2012 i målet C.N. mot Förenade kungariket, nr 4239/08, § 69.

52 — Se Rapport om genomförandet i Nederländerna av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel, första utvärderingsrundan, antagen av en grupp experter på åtgärder mot människohandel den 21 mars 2014, publicerad av konventionssekretariatet den 18 juni 2014, GRETA(2014)10, punkt 59, tillgänglig på: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Termen ”proportionalitet” definieras tydligare i artikel 15.3 c i direktiv 2006/123.

54 — Se, i tillämpliga delar, avseende berättigande av inskränkningar när det gäller fördragsbestämmelser om de fyra friheterna och medborgarskap, dom Bressol m. fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 75), dom Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, punkt 15) och dom Schönheit och Becker (C-4/02 och C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 82).

55 — Se dom Bressol m. fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 65).

56 — Ibidem, punkt 74. Frågan gällde ett bosättningskrav.

57 — Se dom kommissionen/Österrike (C-147/03, EU:C:2005:427, punkt 63)

58 — Se dom Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, punkt 49).

59 — Se dom Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punkt 45).

60 — Se artikel 15.3 c i direktiv 2006/123.

83. Frågan är därför om det språkkrav som uppställs av staden Amsterdam [61] är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Detta är en svårbedömd fråga och det är svårt att finna ett svar i domstolens tidigare praxis.

84. Det är visserligen sant att domstolen vid talrika tillfällen ombetts att fastställa huruvida nationella språkkrav var förenliga med de fyra friheterna eller på senare tid med fördragsbestämmelserna om unionsmedborgarskap. [62] Men dessa fall hade en annan infallsvinkel i det att språkkkravet endast gällde språken i medlemsstaterna i fråga. [63]

85. Det eftersträvade tvingande intresset var antingen befrämjande och uppmuntran av användningen av språket självt [64] eller ett intresse som var nära knutet till den verksamhet som skulle bedrivas såsom social trygghet för anställda eller underlättande av därtill knutna administrativa kontroller. [65] I samtliga fall försökte medlemsstaterna att skydda eller befrämja ett eller fler av sina officiella språk. [66] Så är inte fallet här. Språkkravet är inte uppställt för att den prostituerade ska kunna utföra hans/hennes verksamhet, utan för att J. Harmsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt offentlig rätt gentemot Kungariket Nederländerna.

86. Dessutom handlar inte förevarande fall om den ”särskilda betydelse” av ”skyddet av individers rättigheter och möjligheter på språkområdet”. [67]

87. Prostituerade som utsätts för människohandel befinner sig i en isolerad och sårbar situation. Det är därför av intresse för dem och för dem som bekämpar människohandel att de kan kommunicera. Det är uppenbart att möjligheten att kunna kommunicera på samma språk avsevärt underlättar kommunikationen.

88. Jag kan därför förstå att staden Amsterdam ställer sådana krav för att säkerställa att kommunikation faktiskt kan ske mellan ägaren av en bordell och en prostituerad. Detta behöver emellertid inte nödvändigtvis gå så långt som att kräva att båda sidor behärskar samma språk. Det som krävs är att J. Harmsen kan *effektivt kommunicera muntligen* med de prostituerade, inte att de nödvändigtvis behärskar samma språk.

89. Olika scenarier är enligt min uppfattning möjliga, i synnerhet när en tredje person erfordras för att en effektiv kommunikation ska kunna ske. På denna punkt ska den hänskjutande domstolen mycket noga granska huruvida det kan garanteras att denna person har någon form av närhet till den prostituerade. Det kan till exempel göra skillnad om ”tolken” är bekant med eller står den prostituerade nära och har dennes förtroende snarare än någon som utsetts av J. Harmsen.

90. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med stöd av den vägledning som lämnats utföra denna faktiska prövning av huruvida effektiv muntlig kommunikation mellan J. Harmsen och varje prostituerad föreligger.

61 — Det kan sägas vara ett språkkrav, eftersom staden Amsterdam som villkor för beviljande av tillståndet ställde åtagandet av J. Harmsen i hans verksamhetsplan (att inte hyra ut rum till prostituerade som han inte kunde kommunicera med på engelska, holländska eller annat språk som han förstod).

62 — Se dom Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, punkt 18 och följande.)

63 — Se exempelvis dom Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 20) och dom Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punkt 59).

64 — Se dom Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 27).

65 — Se dom kommissionen/Tyskland (C-490/04, EU:C:2007:430, punkterna 70 och 71).

66 — Se dom Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 19), dom Runevič-Vardyn och Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 85) och dom Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 25).

67 — Terminologi som används av domstolen i, till exempel, dom Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, punkt 11) och dom Bickel och Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punkt 13).

91. Svaret på denna fråga bör därför bli att artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 utgör hinder för en åtgärd som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i mål C-341/14, varigenom en innehavare av en fönsterbordellverksamhet tillåts hyra ut rum endast till prostituerade som kan göra sig förstådda med innehavaren på ett språk som han förstår såvida det inte fastställs av den hänskjutande domstolen att ett sådant krav är nödvändigt för att effektiv muntlig kommunikation mellan innehavaren och de prostituerade ska kunna ske.

V – **Förslag till avgörande**

92. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som har hänskjutits av Raad van State (Nederländerna) på följande sätt:

1. En verksamhet som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i mål C-340/14, som består i passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam och som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundfarter och uthyrning för feständamål, utgör inte en ”tjänst på transportområdet” i den mening som avses i artikel 2.2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

2. Bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpliga i situationer såsom dem som föreligger i de nationella målen, det vill säga passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam, som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundfarter och uthyrning för feständamål (mål C-340/14) och uthyrning av rum i skift till prostituerade i en fönsterbordellverksamhet (mål C-341/14), oberoende av om alla omständigheter är begränsade till en enda medlemsstat.

3. Artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att så snart en medlemsstat anser att antalet tillgängliga tillstånd måste begränsas av tvingande hänsyn till allmänintresset ska varje tillstånd tidsbegränsas.

4. Artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 utgör hinder för en åtgärd såsom den i målet vid den nationella domstolen i mål C-341/14, varigenom en innehavare av en fönsterbordellverksamhet tillåts hyra ut rum endast till prostituerade som kan göra sig förstådda av innehavaren på ett språk som han förstår såvida det inte fastställs av den hänskjutande domstolen att ett sådant krav är nödvändigt för en effektiv muntlig kommunikation mellan innehavaren och de prostituerade.