



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. maj 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – artikel 15, stk. 2, og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser – restriktion – afgørelse om øjeblikkelig lukning af et forretningssted – manglende begrundelse – tvingende almene hensyn – forebyggelse af begåelse af strafbare handlinger over for personer, der prostituerer sig – beskyttelse af den offentlige sundhed – den forholdsmæssige karakter af en restriktion for etableringsfriheden – artikel 47 og 48 i chartret om grundlæggende rettigheder – effektiv domstolsprøvelse – ret til forsvar – det almindelige retsprincip om retten til god forvaltning«

I sag C-230/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol, Østrig) ved afgørelse af 27. marts 2018, indgået til Domstolen den 30. marts 2018, i sagen

PI

mod

Landespolizeidirektion Tirol,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Toader, og dommerne A. Rosas og M. Safjan (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- PI ved Rechtsanwalt A. Zelinka,
- Landespolizeidirektion Tirol ved C. Schmalzl, som befuldmægtiget,
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved H. Krämer og L. Malferrari, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, stk. 2, og artikel 41, 47 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem PI og Landespolizeidirektion Tirol (det regionale politidirektorat i Tyrol, Østrig, herefter »det regionale politidirektorat«) vedrørende lovligheden af lukningen af et forretningssted drevet af PI.

Retsforskrifter

EU-retten

Chartret

- 3 Chartrets artikel 15 med overskriften »Erhvervsfrihed og ret til at arbejde« fastsætter:
»1. Enhver har ret til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv.
2. Enhver unionsborger har frihed til at søge beskæftigelse, arbejde, etablere sig og levere tjenesteydelser i alle medlemsstaterne.
[...].«
- 4 Forklaringerne til chartret (EUT 2007, C 303, s. 17) præciserer for så vidt angår chartrets artikel 15, stk. 2, at denne bestemmelse omhandler de tre friheder, der er sikret ved artikel 26 TEUF, 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, dvs. arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 5 Det følger af chartrets artikel 16 med overskriften »Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«:
»Friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.«
- 6 Forklaringerne til chartret præciserer for så vidt angår chartrets artikel 16, at denne bestemmelse er baseret på Domstolens retspraksis, der anerkender friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed og aftalefriheden, samt på artikel 119, stk. 1 og 3, TEUF, der anerkender den frie konkurrence.
- 7 Chartrets artikel 35 med overskriften »Sundhedsbeskyttelse« har følgende ordlyd:
»Enhver har ret til at få adgang til forebyggende sundhedsydelser og til at modtage lægehjælp på de betingelser, der er fastsat ved national lovgivning og praksis. [...]«

8 Chartrets artikel 41 med overskriften »Ret til god forvaltning« bestemmer:

»1. Enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.

2. Denne ret omfatter navnlig:

- a) retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt
- b) retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed
- c) pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger.

[...]«

9 Chartrets artikel 47 med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol« har følgende ordlyd:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

[...]«

10 Chartrets artikel 48 med overskriften »Uskyldsformodning og ret til et forsvar« bestemmer i stk. 2:

»Respekt for retten til et forsvar er sikret enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse.«

11 Chartrets artikel 51 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1:

»Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. [...]«

12 Chartrets artikel 52 med overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper« bestemmer følgende:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.

[...]

7. Unionens og medlemsstaternes domstole tager behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af dette charter.«

Direktiv 2006/123/EF

- 13 Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) med overskriften »Definitioner« er affattet som følger:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 5) »etablering«: tjenesteyderens faktiske udøvelse af erhvervsvirksomhed som omhandlet i [EF-]traktatens artikel 43 i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur, hvorfra aktiviteten med levering af tjenesteydelser rent faktisk udføres
- 6) »tilladelsesordning«: enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed

[...]«

- 14 Direktivets kapitel III med overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere« indeholder i afdeling 1, der har overskriften »Tilladelser«, artikel 9-13.

- 15 Nævnte direktivs artikel 9 med overskriften »Tilladelsesordninger«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) tilladelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder
- b) behovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn
- c) det tilsigtede mål kan ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.«

- 16 Samme direktivs artikel 10 med overskriften »Betingelser for udstedelse af tilladelse« er affattet således i stk. 1:

»Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.«

- 17 Afdeling 2 med overskriften »Forbudte krav og krav, der skal evalueres« i kapitel III i direktiv 2006/123 indeholder dettes artikel 14 og 15.

Østrigsk ret

18 § 14 i Tiroler Landes-Polizeigesetz (lov om politi for delstaten Tyrol) af 6. juli 1976 (LGBL nr. 60/1976), i den affattelse, der følger af den seneste ændring heraf (LGBL nr. 56/2017) (herefter »politiloven«), med overskriften »forbud« fastsætter:

»Det er forbudt:

a) erhvervsmæssigt at acceptere seksuelle handlinger på egen krop eller erhvervsmæssigt at foretage seksuelle handlinger (prostitution) uden for godkendte bordeller (§ 15)

[...]«

19 Denne lovs § 15 med overskriften »bevilling til bordelvirksomhed« bestemmer i stk. 1:

»Et bordel er en virksomhed, hvor der udøves prostitution. Et bordel må kun drives med bevilling (bevilling til bordelvirksomhed).«

20 Nævnte lovs § 19, som har overskriften »straffebestemmelse«, er affattet således i stk. 2:

»Den, som driver et bordel uden bevilling, jf. § 15, begår en administrativ forseelse og kan idømmes en bøde på op til 36 000 EUR, med en forvandlingsstraf på indtil fire ugers fængsel.«

21 Det følger af samme lovs § 19a, som har overskriften »tilsyn med og lukning af et bordel«:

»1. Såfremt der på baggrund af konkrete forhold foreligger begrundet mistanke om en administrativ forseelse i henhold til § 19, stk. 1 eller 2, har myndigheden og den offentlige sikkerhedstjenestes organer ret til at [...] betrede bygninger og lokaler, der tilsyneladende anvendes til ulovlig udøvelse af prostitution. Ejere eller lejere af sådanne bygninger eller lokaler er forpligtet til at acceptere, at deres bygninger eller lokaler betrædes. En foretagelse af direkte tvangsindgreb er tilladt.

[...]

3. Såfremt der på baggrund af konkrete forhold foreligger begrundet mistanke om en administrativ forseelse i henhold til § 19, stk. 2, og det må antages, at den ulovlige bordelvirksomhed fortsættes, kan myndigheden på stedet også uden forudgående sagsbehandling iværksætte de foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre bordelvirksomheden, herunder lukning af bordellet.

4. På begæring af den, der hidtil har drevet bordellet, eller ejeren af de lokaler, der er blevet anvendt som bordel, skal myndigheden ved afslutning trække de foranstaltninger, der er iværksat i henhold til stk. 3, tilbage, såfremt rekvirenten

a) kan fremlægge en bevilling til bordelvirksomhed eller

b) kan sikre, at driften af bordellet ikke genoptages efter tilbagetrækningen af foranstaltningerne i henhold til stk. 3.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 PI, som er bulgarsk statsborger, leverede massageydelser på grundlag af et næringsbrev udstedt den 9. februar 2011 af Stadtmagistrat Innsbruck (magistraten for Innsbruck by, Østrig). Hun drev en massageklinik beliggende i samme by.

- 23 Den 12. december 2017 gennemførte to polititjenestemænd fra det regionale politidirektorat en kontrol i PI's massageklinik. Idet de var overbeviste om, at der i denne massageklinik blev udbudt seksuelle ydelser til kunderne, dvs. nøgenmassage og erotisk massage, besluttede nævnte polititjenestemænd samme dag henimod kl. 20.30 at lukke denne klinik på grundlag af mistanke om overtrædelse af politilovens § 19, stk. 2 (herefter »afgørelsen af 12. december 2017«). Den pågældende klinik blev følgelig forseglet med myndighedssegl.
- 24 PI fik mundtlig besked om denne afgørelse umiddelbart før lukningen af sin klinik. PI blev ikke givet nogen bekræftelse af denne lukning og modtog heller ikke noget andet dokument med angivelse af begrundelsen for vedtagelsen af nævnte afgørelse.
- 25 Den 13. december 2017 antog PI en advokat til at varetage sine interesser, og denne forsøgte i de efterfølgende dage flere gange at få indsigt i politiets akter. Advokaten blev imidlertid nægtet indsigt med den begrundelse, at der ikke kunne gives aktindsigt i forbindelse med administrative foranstaltninger som dem, PI var genstand for, henset til, at der ikke var indledt straffesag mod hende.
- 26 Den 14. december 2017 begærede PI afgørelsen af 12. december 2017 ophævet, og den 29. december 2017 besluttede det regionale politidirektorat at efterkomme denne begæring. Afgørelsen fra denne administrative myndighed indeholdt hverken en begrundelse vedrørende lukningen eller en begrundelse for ophævelsen af afgørelsen af 12. december 2017.
- 27 PI anlagde den 18. december 2017 sag ved den forelæggende ret, Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol, Østrig), med påstand om, at lukningen af hendes massageklinik var ulovlig.
- 28 Idet det regionale politidirektorat fortsat ikke havde meddelt hende de relevante dokumenter og de faktiske omstændigheder vedrørende sagen, foretog den forelæggende ret selv en fastlæggelse af disse faktiske omstændigheder.
- 29 Denne ret har anført, at i henhold til den nationale lovgivning får en afgørelse om lukning af et forretningssted såsom PI's massageklinik retsvirkning fra dens vedtagelse. Idet formålet med denne lovgivning er at bekæmpe ulovlig prostitution, er det nødvendigt, at de kompetente myndigheder kan vedtage foranstaltninger inden for rammerne af deres påbuds- og retshåndhævelsesbeføjelser.
- 30 En sådan afgørelse kan på begæring af den berørte person eller forvaltningsmyndigheden – i den foreliggende sag det regionale politidirektorat – ophæves med virkning ex nunc af en ret – i den foreliggende sag den forelæggende ret – som kan prøve lovligheden af denne afgørelse.
- 31 I modsætning til andre nationale procedurer, som indebærer myndighedernes udøvelse af deres påbuds- og retshåndhævelsesbeføjelser, kræver lovgivningen, der regulerer den i hovedsagen omhandlede procedure, imidlertid ikke, at nævnte myndigheder efter udøvelse af nævnte beføjelser skal give en skriftlig begrundelse af deres afgørelse. Pligten til at give skriftlig begrundelse af en afgørelse truffet under udøvelsen af samme beføjelser har således til formål at forpligte den pågældende myndighed til at genvurdere indgrebets lovlighed.
- 32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at i mangel af et skriftligt dokument, der angiver begrundelsen for den af den relevante myndighed truffene afgørelse i forbindelse med en sag som den i hovedsagen omhandlede, fratages adressaten for en sådan afgørelse muligheden for at få adgang til sagens akter, at få kendskab til resultatet af denne myndigheds bevisoptagelse og at tage stilling hertil. Det er alene indirekte, at denne adressat – i forbindelse med en sag anlagt til prøvelse af de foranstaltninger, som nævnte myndighed har truffet – kan få kendskab til, på hvilket grundlag samme myndighed har fået mistanke om, at der er blevet begået en ulovlig handling.
- 33 Mulighederne for at anfægte den pågældende afgørelse er desuden ikke tilstrækkelige.

- 34 I henhold til politilovens § 19a, stk. 4, kan den kompetente myndigheds ophævelse af dens afgørelse om lukning af det pågældende forretningssted nemlig kun ske i to situationer, nemlig når adressaten for denne afgørelse enten kan fremlægge en bevilling til bordelvirksomhed eller kan give garantier for, at bordeldriften ikke genoptages efter ophævelsen af afgørelsen om lukning.
- 35 Hvad angår afgørelsen af 12. december 2017 har den forelæggende ret imidlertid ikke grundlag for at foretage en prøvelse af rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne afgørelse, idet denne ret kun har kompetence til at prøve, om en polititjenestemand i den foreliggende sag havde grundlag for en mistanke om, at der var tale om ulovlig virksomhed.
- 36 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [chartrets] artikel 15, stk. 2, [...] fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning, der – således som det er tilfældet med [politilovens] § 19[a], stk. 3, [...] – giver mulighed for, at en myndigheds organer også uden forudgående myndighedsbehandling kan iværksætte foranstaltninger i form af direkte ordrer og tvangsindgreb på stedet, herunder navnlig lukning af en virksomhed, uden at sådanne foranstaltninger er af rent foreløbig karakter?
- 2) Skal chartrets artikel 47, eventuelt sammenholdt med chartrets artikel 41 og 52, ud fra synspunktet om processuel ligestilling og synspunktet om effektive retsmidler fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning, der – som fastsat i [politilovens] § 19[a], stk. 3 og 4, [...] – hjemler konkrete foranstaltninger i form af direkte ordrer og tvangsindgreb, herunder navnlig lukning af virksomheder, uden dokumentation og uden bekræftelse over for en berørt person?
- 3) Skal chartrets artikel 47, eventuelt sammenholdt med chartrets artikel 41 og 52, ud fra synspunktet om processuel ligestilling fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning, der – som fastsat i [politilovens] § 19[a], stk. 3 og 4, [...] – til ophævelse af konkrete foranstaltninger i form af direkte ordrer og tvangsindgreb, som er iværksat uden myndighedsprocedure, herunder navnlig lukning af virksomheder, af den person, der er berørt af denne konkrete foranstaltning, kræver en begrundet begæring om ophævelse af denne lukning?
- 4) Skal chartrets artikel 47, sammenholdt med chartrets artikel 52, henset til effektive retsmidler fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning, der som [politilovens] § 19[a], stk. 4, [...] i forbindelse med en konkret tvangsforanstaltning i form af en virksomhedslukning kun hjemler en begrænset ret til at begære en sådan ophævet, der er undergivet visse betingelser?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten

- 37 I sit skriftlige indlæg har den østrigske regering gjort gældende, at det fjerde spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, og det samme gælder delvist det andet og det tredje spørgsmål, for så vidt som de sidstnævnte vedrører politilovens § 19a, stk. 4, der giver en kompetent myndighed mulighed for at ophæve de pågældende foranstaltninger.
- 38 Det regionale politidirektorat ophævede nemlig foranstaltningen om lukning af PI's klinik og traf beslutning om, at forseglingen af klinikken skulle fjernes. Under disse omstændigheder finder den i foregående præmis nævnte bestemmelse ikke længere anvendelse i hovedsagen, der har til formål, ikke forvaltningsretligt, men ved domstolsprøvelse at efterprøve de pågældende foranstaltninger.

- 39 Det bemærkes i denne henseende, således som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at hovedsagen vedrører en prøvelse af lovligheden af afgørelsen af 12. december 2017, der beordrede lukningen af PI's klinik, idet sagen til prøvelse af denne afgørelse blev anlagt, inden denne afgørelse blev ophævet den 29. december 2017 af det regionale politidirektorat.
- 40 Det skal ligeledes bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at der er formodning for, at de spørgsmål om EU-retten fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål og forstå, hvorfor den nationale retsinstans finder, at en besvarelse af disse spørgsmål er nødvendig for, at retsinstansen kan afgøre den sag, som verserer for den (dom af 14.2.2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det må i den foreliggende sag konstateres, at den forelæggende ret er bedst egnet til at bedømme, om PI i henhold til national ret har søgsmålsinteresse. Det må følgelig fastslås, at det andet til det fjerde spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

Indledende bemærkninger

- 42 Det bemærkes indledningsvis, at som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (dom af 19.12.2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Selv om den forelæggende ret i den foreliggende sag formelt har begrænset sine spørgsmål alene til fortolkningen af chartrets artikel 15, stk. 2, og artikel 41, 47 og 52, er en sådan omstændighed derfor ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 19.12.2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Således som det fremgår af de sagsakter, der er forelagt for Domstolen, udøver PI, som er bulgarsk statsborger, selvstændig virksomhed i Østrig, nemlig driften af en massageklinik.
- 45 Med henblik på at træffe afgørelse i den sag, der verserer for den, ønsker den forelæggende ret oplyst, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorefter et forretningssted som det i hovedsagen omhandlede, kan lukkes med øjeblikkelig virkning ved afgørelse fra en national myndighed med den begrundelse, at myndigheden har mistanke om, at der på dette sted drives prostitutionsvirksomhed uden den krævede bevilling hertil, uden at den person, der driver nævnte forretningssted, sikres overholdelse af visse processuelle rettigheder.

- 46 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at den virksomhed, der er beskrevet i denne doms præmis 44, udgør en tjenesteydelse som omhandlet i artikel 57 TEUF, idet den udøves på en medlemsstats område af en statsborger fra en anden medlemsstat. Drift af en massageklinik på en medlemsstats område er desuden omfattet af anvendelsesområdet for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 ff. TEUF.
- 47 Forudsat at PI's virksomhed i øvrigt omfatter drift af en virksomhed, hvor der tilbydes prostitutionsydelser, skal det bemærkes, at prostitution er en lønnet tjenesteydelse (dom af 20.11.2001, Jany m.fl., C-268/99, EU:C:2001:616, præmis 49), hvorimod virksomhed, der består i driften af et bordel, er omfattet af etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF og artikel 9-15 i direktiv 2006/123, når den udøves af tjenesteyderen i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur (jf. i denne retning dom af 1.10.2015, Trijber og Harmsen, C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641, præmis 67-77).
- 48 Såfremt det i den foreliggende sag måtte vise sig, at PI's virksomhed udøves i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur, hvilket det tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, er denne virksomhed derfor omfattet af etableringsfriheden som omhandlet artikel 49 TEUF og artikel 9-15 i direktiv 2006/123.
- 49 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen, undergiver udøvelse af prostitution et krav om bevilling.
- 50 Med hensyn til direktiv 2006/123, hvis artikel 9-13 fastsætter de betingelser, som en tilladelsesordning skal opfylde, må det konstateres, at de spørgsmål, der er forelagt i forbindelse med denne anmodning om præjudiciel afgørelse, ikke vedrører lovligheden af den nationale ordning, der fastsætter rammerne for udøvelse af prostitutionsvirksomhed som sådan, men foreneligheden med EU-retten af en foranstaltning om lukning af et forretningssted, der træffes uden visse processuelle garantier.
- 51 Under disse omstændigheder skal de forelagte spørgsmål besvares i henhold til artikel 49 TEUF og ikke direktiv 2006/123.
- 52 Hvad angår chartrets artikel 15, stk. 2, som er omhandlet i det første spørgsmål, sikrer denne bestemmelse bl.a. friheden til at etablere sig og levere tjenesteydelser i alle medlemsstaterne.
- 53 Det fremgår af forklaringerne til chartret, som i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen af dette, at chartrets artikel 15, stk. 2, omhandler de tre friheder, der er sikret ved artikel 26 TEUF samt artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, dvs. henholdsvis arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 54 Det må i denne henseende konstateres, at selv om den forelæggende ret ikke i sin anmodning om præjudiciel afgørelse henviser til chartrets artikel 16, følger det af Domstolens praksis, at denne bestemmelse bl.a. henviser til artikel 49 TEUF, som sikrer udøvelsen af den grundlæggende ret til etablering (jf. i denne retning dom af 13.2.2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, præmis 22).
- 55 Det forhold, at chartrets artikel 15, stk. 2, påberåbes med hensyn til etableringsfriheden, indebærer i den i hovedsagen foreliggende sammenhæng følgelig ligeledes en bedømmelse af overholdelsen af denne frihed i henhold til chartrets artikel 16.

- 56 Med hensyn til chartrets artikel 41, som er omhandlet i det andet og det tredje spørgsmål, skal det bemærkes, at det følger klart af ordlyden af denne bestemmelse, at den ikke er rettet mod medlemsstaterne, men udelukkende mod Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer (dom af 13.9.2018, UBS Europe m.fl., C-358/16, EU:C:2018:715, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at chartrets artikel 41 ikke er relevant i hovedsagen.
- 57 Den nævnte bestemmelse afspejler imidlertid et almindeligt EU-retligt princip, hvorefter retten til god forvaltning indebærer en forpligtelse til for myndigheden at begrunde sine afgørelser (jf. i denne retning dom af 17.7.2014, YS m.fl., C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081, præmis 68). Myndighedens forpligtelse til at begrunde en afgørelse på en måde, der er tilstrækkeligt specifik og konkret til at gøre det muligt for den pågældende at forstå grundene til en individuel bebyrdende afgørelse, udgør således en nødvendig følge af princippet om overholdelsen af retten til forsvar, som er et generelt EU-retligt princip (jf. i denne retning dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 88, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 38).
- 58 Det følger således af ovenstående betragtninger, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 49 TEUF og chartrets artikel 15, stk. 2, artikel 16, 47 og 52 samt det almindelige princip om retten til god forvaltning skal fortolkes således, at de under omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en administrativ myndighed kan beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted med den begrundelse, at den har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitutionsvirksomhed uden den i henhold til denne nationale lovgivning krævede bevilling hertil, for så vidt som denne nationale lovgivning for det første ikke kræver, at en sådan afgørelse skal begrundes med hensyn til de faktiske og retlige forhold og skriftligt meddeles adressaten herfor, for det andet kræver, at nævnte adressats begæring om ophævelse af denne afgørelse derimod begrundes, og for det tredje begrænser de grunde, på grundlag af hvilke det kompetente administrative organ kan ophæve nævnte afgørelse.

Spørgsmålene

- 59 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at enhver national foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som forbyder eller gør det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den i traktaten sikrede etableringsfrihed, udgør en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF (dom af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 I den foreliggende sag kan en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en administrativ myndighed kan beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted med den begrundelse, at den har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitutionsvirksomhed uden den i henhold til denne lovgivning krævede bevilling hertil, have negative konsekvenser for omsætningen og udøvelsen af den erhvervmæssige beskæftigelse, bl.a. med hensyn til forholdet til de kunder, der benytter sig af de pågældende tjenesteydelser. Denne lovgivning kan følgelig forhindre personer fra andre medlemsstater, der ønsker at etablere sig i delstaten Tyrol (Østrig), i eller afskrække dem fra dér at udøve en erhvervmæssig beskæftigelse som den i hovedsagen omhandlede (jf. analogt dom af 5.11.2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, præmis 41-45).
- 61 Det følger heraf, at nævnte nationale lovgivning udgør en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF.
- 62 Det følger af Domstolens faste praksis, at en restriktion for etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF, såfremt den anvendes på en måde, der ikke er udtryk for forskelsbehandling på grund af nationalitet, kan begrundes i tvingende almene hensyn, forudsat at den er egnet til at sikre

virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (dom af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 63 Det følger også af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og at de dermed skal overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde (dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Dette er navnlig tilfældet, når en national lovgivning er egnet til at hindre en eller flere af de i traktaten sikrede grundlæggende friheder, og den berørte medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en sådan hindring. I en sådan situation kan den omhandlede nationale lovgivning derfor kun omfattes af de således fastsatte undtagelser, såfremt den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 For så vidt som den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning udgør – således som det fremgår af nærværende doms præmis 61 – en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF, indebærer den i den foreliggende sag ligeledes en begrænsning af udøvelsen af friheden til at etablere sig og til at oprette og drive egen virksomhed, som er fastslået i henholdsvis chartrets artikel 15, stk. 2, og artikel 16.
- 66 Samtidig giver chartrets artikel 52, stk. 1, mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er fastsat heri, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Den østrigske regering har i den foreliggende sag gjort gældende, at denne nationale lovgivning er nødvendig af hensyn til forebyggelse af kriminelle aktiviteter knyttet til prostitution samt af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed.
- 68 Idet udøvelse af prostitution ikke er forbudt i delstaten Tyrol, er det undergivet tilsyn og begrænsninger i almenhedens interesse. Med henblik herpå undergiver nævnte nationale lovgivning bl.a. sådan virksomhed et krav om bevilling. De personer, der udøver denne aktivitet, er i øvrigt undergivet særlige sundhedsmæssige krav og krav om regelmæssig kontrol af seksuelt overførte sygdomme, herunder aids og tuberkulose.
- 69 Idet ulovlig prostitution ikke er omfattet af nævnte kontrol, udgør den efter denne regerings opfattelse en sundhedsrisiko for de personer, der udøver sådan prostitution, for deres kunder og generelt set for samfundet.
- 70 Det bemærkes i denne henseende, at forebyggelsen af begåelse af strafbare handlinger over for personer, der prostituerer sig, navnlig menneskehandel, tvangsprostitution og prostitution af mindreårige, udgør et tvingende alment hensyn (jf. i denne retning dom af 1.10.2015, Trijber og Harmsen, C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641, præmis 68).
- 71 I henhold til Domstolens faste praksis er beskyttelsen af folkesundheden desuden et af de tvingende almene hensyn, som er anerkendt i EU-retten (dom af 1.3.2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, præmis 57).

- 72 Sundhedsbeskyttelse er ligeledes sikret ved chartrets artikel 35, som fastsætter, at enhver har ret til at få adgang til forebyggende sundhedsydelser og til at modtage lægehjælp på de betingelser, der er fastsat ved national lovgivning og praksis.
- 73 Levering af tjenesteydelser bestående i prostitution, selv for en kort periode, på et ikke-registreret forretningssted, og dermed uden at have en tilladelse hertil fra en offentlig myndighed i en medlemsstat, giver i den foreliggende sag ikke mulighed for at sikre de kompetente myndigheders tilstrækkelige kontrol med sådan virksomhed på det pågældende forretningssted og kan følgelig øge risikoen for – for de personer, som dér udøver sådan virksomhed – at blive ofre for strafferetlige overtrædelser.
- 74 På samme måde kan levering af nævnte tjenesteydelser af personer, der ikke er undergivet særlige sundhedsmæssige krav og krav om regelmæssig kontrol af seksuelt overførte sygdomme, øge sundhedsrisikoen for både de personer, der prostituerer sig, og deres kunder, for så vidt som det er uomtvistet, at ikke behandlede seksuelt overførte sygdomme medfører en forværring af helbredet, og at den omstændighed, at en person er bærer af en ikke behandlet seksuelt overført sygdom, øger risikoen for at pådrage sig anden sygdom.
- 75 Under disse omstændigheder skal en restriktion for etableringsfriheden, som en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede indebærer, hvorefter en administrativ myndighed er tillagt kompetence til at beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted med den begrundelse, at den har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitutionsvirksomhed uden den i henhold til nævnte lovgivning krævede bevilling hertil, anses for at være begrundet i tvingende almene hensyn og egnet til at sikre gennemførelsen af de mål, som forfølges med samme lovgivning, dvs. forebyggelsen af begåelse af strafbare handlinger over for personer, der prostituerer sig, og beskyttelsen af den offentlige sundhed.
- 76 Det skal dog undersøges, om den nationale administrative myndigheds mulighed for at beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted med den begrundelse, at den har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitutionsvirksomhed uden den i henhold til den nationale lovgivning krævede bevilling hertil, kan anses for at stå i forhold til de tilsigtede mål, der er omhandlet i nærværende doms ovenstående præmis.
- 77 I denne henseende kan en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede – ved at fastsætte, at en administrativ myndighed kan beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted af de ovenfor anførte grunde – i princippet anses for at være forholdsmæssig med hensyn til de nævnte mål. I den foreliggende sag tillader nævnte lovgivning imidlertid lukningen af et fast forretningssted uden nogen begrundelse med hensyn til de faktiske og retlige forhold, som skriftligt meddeles adressaten herfor, mens den samtidig kræver, at den berørte person skal begrunde begæringen om ophævelse af afgørelsen om denne lukning.
- 78 Det fremgår af Domstolens praksis, at den domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som en administrativ myndighed har truffet i forhold til ham, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på hans begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte ham i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse (dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 53, og i denne retning dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 84).

- 79 Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, som er fastsat i chartrets artikel 47 og 48, og som udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, der er et almindeligt EU-retligt princip, indebærer desuden, at forvaltningen tager ethvert nødvendigt hensyn til de af den pågældende fremlagte bemærkninger ved, med omhu og upartiskhed, at undersøge alle de relevante elementer i den foreliggende sag og ved at begrunde sin afgørelse udførligt, idet forpligtelsen til at begrunde en afgørelse på en måde, der er tilstrækkeligt specifik og konkret til at gøre det muligt for den pågældende at forstå grundene til det afslag, der er blevet meddelt på hans ansøgning, således udgør en nødvendig følge af princippet om overholdelsen af retten til forsvar (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 43, 45 og 48).
- 80 Pligten til at respektere retten til forsvar for adressaterne for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, påhviler således principielt medlemsstaternes administrative myndigheder, når de vedtager foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 50).
- 81 Dette krav om begrundelse af de nationale myndigheders afgørelser er af særlig betydning i forbindelse med en sag som den i hovedsagen omhandlede, hvor det skal vurderes, om en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF samt for friheden til at etablere sig og friheden til at oprette og drive egen virksomhed som fastsat i henholdsvis chartrets artikel 15, stk. 2, og artikel 16 er begrundet og forholdsmæssig.
- 82 For det første tilkommer det således den nationale domstol at foretage en samlet vurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af en restriktiv lovgivning på grundlag af de beviser, som medlemsstatens kompetente myndigheder har fremført, og hvorved det tilsigtes at godtgøre dels, at der foreligger mål, som kan begrunde en restriktion for en grundlæggende frihed, der er sikret i EUF-traktaten, dels, at restriktionen er forholdsmæssig (dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Selv om disse domstole i henhold til de nationale processuelle regler for det andet kan være forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at fremme tilvejebringelsen af sådanne beviser, kan de derimod ikke være forpligtet til at træde i de nævnte myndigheders sted med henblik på at tilvejebringe de begrundelser, som disse myndigheder er forpligtet til at tilvejebringe. Såfremt disse begrundelser ikke bliver tilvejebragt som følge af de nævnte myndigheders fravær eller passivitet, skal de nationale domstole kunne drage enhver konklusion, der følger af en sådan mangel (dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 54).
- 84 I den foreliggende sag opfylder den nationale lovgivning – for så vidt som den ikke kræver, at afgørelsen om lukning med øjeblikkelig virkning af et forretningssted som det i hovedsagen omhandlede skal være behørigt begrundet med hensyn til de faktiske og retlige forhold og skriftligt meddeles adressaten herfor – ikke de krav, der er opstillet i den i nærværende doms præmis 78-83 omhandlede retspraksis.
- 85 Nævnte lovgivning sikrer nemlig ikke, at adressaten for denne afgørelse kan få kendskab til begrundelsen for denne afgørelse for at sætte ham i stand til at forsvare sine rettigheder og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser. I den foreliggende sag gør samme lovgivning det således hverken muligt at sikre den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47 og 48, eller overholdelsen af retten til forsvar samt de almindelige EU-retlige principper.
- 86 Med hensyn til kravet i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, hvorefter enhver begæring om ophævelse af afgørelsen om lukning af et forretningssted skal være behørigt begrundet af den berørte person, må det fastslås, at dette krav er uforholdsmæssigt, henset til den omstændighed, at denne samme lovgivning derimod ikke indeholder en forpligtelse til at begrunde en sådan afgørelse.

- 87 Den omstændighed, at det kræves af adressaten for en forvaltningsafgørelse, at denne begrundet sin begæring om ophævelse af denne afgørelse, mens denne sidstnævnte ikke selv er begrundet, tilsidesætter i denne henseende adressatens ret til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol samt vedkommendes ret til et forsvar.
- 88 Hvad angår den begrænsning, der er fastsat i politilovens § 19a, stk. 4, af de grunde, som et administrativt organ kan lægge til grund for ophævelsen af afgørelsen om lukning af et forretningssted, bemærkes, at denne afgørelse kan ophæves, når adressaten herfor enten kan fremlægge en bevilling til bordelvirksomhed eller kan give garantier for, at bordeldriften ikke genoptages efter denne ophævelse.
- 89 Såfremt det antages, at denne bestemmelse i politiloven finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, synes den i foregående præmis nævnte begrænsning ikke at være uforholdsmæssig i forhold til de mål, der forfølges med en sådan lov, dvs. forebyggelsen af begåelse af strafbare handlinger over for personer, der prostituerer sig, og beskyttelsen af den offentlige sundhed.
- 90 Eftersom muligheden for med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted på grundlag af, at den kompetente myndighed har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitution uden den krævede bevilling hertil, er begrundet i de nævnte mål, således som det er blevet fastslået i nærværende doms præmis 73-75, skal begrænsningen i politilovens § 19a, stk. 4, nemlig anses for en logisk konsekvens af forbuddet i den pågældende lovgivning om drift af bordelvirksomhed uden en sådan bevilling.
- 91 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og chartrets artikel 15, stk. 2, artikel 16, 47 og 52 samt det almindelige princip om retten til god forvaltning skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en administrativ myndighed kan beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted med den begrundelse, at den har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitutionsvirksomhed, uden den i henhold til denne lovgivning krævede bevilling hertil, for så vidt som denne lovgivning for det første ikke kræver, at en sådan afgørelse skal begrundes med hensyn til de faktiske og retlige forhold og skriftligt meddeles adressaten herfor, og for det andet kræver, at nævnte adressats begæring om ophævelse af denne afgørelse derimod begrundes.

Sagsomkostninger

- 92 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF og artikel 15, stk. 2, artikel 16, 47 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt det almindelige princip om retten til god forvaltning skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en administrativ myndighed kan beslutte med øjeblikkelig virkning at lukke et forretningssted med den begrundelse, at den har mistanke om, at der på dette sted udøves prostitutionsvirksomhed uden den i henhold til denne lovgivning krævede bevilling hertil, for så vidt som denne lovgivning for det første ikke kræver, at en sådan afgørelse skal begrundes med hensyn til de faktiske og retlige forhold og skriftligt meddeles adressaten herfor, og for det andet kræver, at nævnte adressats begæring om ophævelse af denne afgørelse derimod begrundes.

Underskrifter