



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. oktober 2015\*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2006/123/EF — tjenesteydelser på det indre marked — lystsejlad — vinduesbordel — artikel 2, stk. 2, litra d) — anvendelsesområde — ikke omfattet — tjenesteydelser på transportområdet — etableringsfrihed — tilladelsesordning — artikel 10, stk. 2, litra c) — betingelser for udstedelse af tilladelse — proportionalitet — sprogkrav — artikel 11, stk. 1, litra b) — tilladelsens varighed — begrænsning af antallet af mulige tilladelser — tvingende alment hensyn«

I de forenede sager C-340/14 og C-341/14,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af den øverste forvaltningsdomstol (Raad van State, Nederlandene) ved afgørelser af 9. juli 2014, indgået til Domstolen den 14. juli 2014, i sagerne

**R.L. Trijber**, der driver virksomhed under navnet Amstelboats (sag C-340/14),

mod

**College van burgemeester en wethouders van Amsterdam**,

og

**J. Harmsen** (sag C-341/14)

mod

**Burgemeester van Amsterdam**,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at der er afgivet indlæg af:

— R.L. Trijber, der driver virksomhed under navnet Amstelboats, ved advocaat E. Steyger

\* Processprog: nederlandsk.

- J. Harmsen ved advocaat D. op de Hoek
- den nederlandske regering ved M. Bulterman, M. Gijzen og J. Langer, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe og F. Wilman, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. juli 2015,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra d), artikel 10, stk. 2, litra c), og artikel 11, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem henholdsvis R.L. Trijber og Amsterdams borgmester og kommunalbestyrelse, Nederlandene (College van burgemeester en wethouders van Amsterdam, herefter »kommunalbestyrelsen«) og J. Harmsen og Amsterdams borgmester (Burgemeester van Amsterdam, herefter »borgmesteren«) vedrørende afslaget på at udstede en driftstilladelse til dem.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Anden betragtning til direktiv 2006/123 har følgende ordlyd:

»Et konkurrencedygtigt marked for tjenesteydelser er vigtigt til fremme af økonomisk vækst og jobskabelse i Den Europæiske Union. [...] Et frit marked, som tvinger medlemsstaterne til at fjerne restriktionerne for grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at den nødvendige gennemskuelse og information over for forbrugerne øges, ville give forbrugerne et større udvalg og en bedre service til lavere priser.«

- 4 Femte betragtning til direktivet er sålydende:

»Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende traktatfæstede friheder. Da hindringerne for det indre marked for tjenesteydelser berører både erhvervsdrivende, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, og erhvervsdrivende, der udfører en tjenesteydelse i en anden medlemsstat uden at være etableret dér, er det nødvendigt at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydere bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.«

5 Syvende betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Dette direktiv opstiller en generel retlig ramme, der kommer en lang række tjenesteydelser til gode, samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved hver enkelt form for virksomhed og erhverv og disses reguleringsordninger. [...] Dette direktiv tilgodeser også andre almene hensyn, herunder beskyttelse af miljøet, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed samt nødvendigheden af at overholde de arbejdsretlige regler.«

6 Følgende fremgår af 21. betragtning til direktiv 2006/123:

»Transporttjenester, herunder bytransport, hyrevogns- og ambulancekørsel og havnetjenester, bør udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde.«

7 33. betragtning til direktivet er sålydende:

»De tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling [...]. Det omfatter også forbrugertjenester som f.eks. turisttjenester, herunder turistguider, fritidstjenester, sportscentre og forlystelsesparker [...]. Disse former for virksomhed kan være både tjenesteydelser, der kræver, at tjenesteyderen og tjenestemodtageren befinder sig i nærheden af hinanden, tjenesteydelser, der indebærer, at tjenestemodtageren eller tjenesteyderen begiver sig til et andet sted, og tjenesteydelser, der indgås på afstand, herunder via internettet.«

8 Direktivets artikel 2, der har overskriften »Anvendelsesområde«, fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[...]

d) tjenesteydelser på transportområdet [...], der falder ind under [EF-traktatens tredje del,] afsnit V[, nu afsnit VI i EUF-traktatens tredje del].

[...]«

9 Artikel 4 i direktiv 2006/123, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. [EUF-]traktatens artikel [57]

[...]

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, tryghed for borgerne, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger

[...]«

10 Direktivets kapitel III med overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere« indeholder i afdeling 1, der selv har overskriften »Tilladelser«, artikel 9-11.

11 Direktivets artikel 9, der har overskriften »Tilladelsesordninger«, har følgende ordlyd:

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

- a) [T]illadelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder.
- b) [B]ehovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn.
- c) [D]et 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.

[...]«

12 Artikel 10 i direktiv 2006/123 med overskriften »Betingelser for udstedelse af tilladelse« fastsætter:

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

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

- a) ikke-diskriminerende
- b) begrundet i et tvingende alment hensyn
- c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn
- d) klare og entydige
- e) objektive
- f) offentliggjort på forhånd
- g) gennemskuelige og tilgængelige.«

13 Direktivets artikel 11 med overskriften »Tilladelsens varighed« har følgende ordlyd:

»1. En tilladelse, der udstedes til en tjenesteyder, må ikke være af begrænset varighed, undtagen hvis:

[...]

- b) [A]ntallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn.

[...]«

## *Nederlandsk ret*

### Lovgivningen vedrørende tjenesteydelser

- 14 I medfør af artikel 33, stk. 1, litra b) og c), i lov om tjenesteydelser (Dienstenwet), der delvist gennemfører bestemmelserne fra direktiv 2006/123 i nederlandsk ret, må en kompetent myndighed ikke begrænse varigheden af en tilladelse, som den kan udstede for en ubegrænset periode, medmindre antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn, eller den begrænsede varighed er begrundet i et tvingende alment hensyn.

### Lovgivningen vedrørende indre vandveje

- 15 Artikel 2.4.5, stk. 1, i den af Amsterdam kommunes byråd (Raad van de gemeente Amsterdam) udstedte bekendtgørelse af 2010 om de indre vandveje (Verordening op het binnenwater 2010) fastsætter, at det er forbudt at transportere varer eller befordre passagerer ved hjælp af et fartøj til erhvervmæssig brug, hvis det sker uden en tilladelse fra kommunalbestyrelsen eller i strid hermed. I overensstemmelse med denne artikels stk. 5 kan kommunalbestyrelsen, henset til hensynene i bekendtgørelsens artikel 2.3.1, stk. 2, afslå at udstede en sådan tilladelse for at begrænse antallet af passagerfartøjer. I medfør af sidstnævnte bestemmelse kan der gives afslag på en liggeplads af hensyn til almenvellet, ordenen, sikkerheden, miljøet og en uhindret og sikker passage.
- 16 Artikel 2.1, stk. 1, i Amsterdams reglement om passagerbefordring til vands (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam) fastsætter i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at tilladelser for denne transportform tildeles i udstedelsesperioder. I medfør af denne artikels stk. 3 skal ansøgninger, der indgives uden for udstedelsesperioden, afslås under henvisning til den politik, der er gældende for så vidt angår antallet af tilladelser. I henhold til den nævnte artikels stk. 4 kan kommunalbestyrelsen som en undtagelse fra artiklens stk. 1 udstede en tilladelse uden for en udstedelsesperiode til et særligt initiativ, hvor der anvendes en båd drevet af en miljøvenlig motor, eller til et innovativt transportkoncept.

### Lovgivningen vedrørende prostitution

- 17 I henhold til artikel 3.27, stk. 1, i Amsterdam kommunes almindelige lokalbekendtgørelse af 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam) er det forbudt at drive et bordel uden tilladelse fra borgmesteren. I medfør af denne lokalbekendtgørelses artikel 3.30, stk. 2, litra b), kan borgmesteren afslå at udstede en tilladelse, såfremt det efter borgmesterens opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang er godtgjort, at driftsherren eller lederen vil efterleve forpligtelserne i lokalbekendtgørelsens artikel 3.32.
- 18 Sidstnævnte bestemmelses stk. 1 fastsætter, at driftsherren og lederen skal drage omsorg for, at der ikke på bordellet over for de prostituerede begås strafbare handlinger som omhandlet i artikel 273f i straffelovbogen (Wetboek van Strafrecht), der sanktionerer menneskehandel, at der på bordellet udelukkende arbejder prostituerede, som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, eller for hvilke driftsherren har en tilladelse som omhandlet i artikel 3 i Wet arbeid vreemdelingen (lov om beskæftigelse af udlændinge), og at kunderne ikke bliver ofre for lovovertrædelser såsom tyveri, bedrageri eller lignende strafbare handlinger. Nævnte artikels stk. 3 bestemmer desuden, at den, der driver et vinduesbordel, bl.a. skal føre tilsyn med, at de dér beskæftigede prostituerede ikke er til alvorlig gene for omgivelserne og ikke forstyrrer den offentlige orden.

## **Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

### *Sag C-340/14*

- 19 Ved ansøgning til kommunalbestyrelsen anmodede R.L. Trijber om udstedelse af en tilladelse til at drive passagerbefordring til vands med henblik på, mod betaling og efter forespørgsel, at vise rundt i Amsterdam ad vandvejene, bl.a. i forbindelse med udflugter arrangeret af virksomheder eller for at fejre en begivenhed, ved hjælp af en åben båd drevet af en elmotor og egnet til befordring af højst 34 personer.
- 20 Under henvisning til den i overensstemmelse med artikel 2.1 i Amsterdams reglement om passagerbefordring til vands førte politik for så vidt angår antallet af tilladelser afslog kommunalbestyrelsen ved afgørelse af 22. november 2011 at udstede denne tilladelse til R.L. Trijber med den begrundelse, at hans ansøgning var blevet indgivet uden for en udstedelsesperiode, at hans båd ikke var udtryk for et særligt initiativ, og at hans transportkoncept ikke var innovativt.
- 21 Ved afgørelse af 27. april 2012 afslog kommunalbestyrelsen den af R.L. Trijber indgivne klage.
- 22 Ved dom af 7. december 2012 frifandt retten i Amsterdam (Amsterdam Rechtbank) kommunalbestyrelsen i det søgsmål, som R.L. Trijber havde anlagt til prøvelse af den sidstnævnte afgørelse.
- 23 R.L. Trijber har iværksat appel for den øverste forvaltningsdomstol til prøvelse af denne dom, idet han har gjort gældende, at kommunalbestyrelsens politik med hensyn til antallet af tilladelser er i strid med i direktiv 2006/123.
- 24 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den af R.L. Trijber påtænkte transportvirksomhed er omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde. Formålet med denne virksomhed er nemlig ikke at befordre passagerer alene med det mål at bringe dem fra et sted til et andet, men at fungere som guide for passagererne langs Amsterdams kanaler eller tilbyde muligheden for at holde sammenkomster på hans sejlede båd, og i forbindelse med virksomheden vil der på forespørgsel blive serveret mad og drikke. Sådanne tjenester må anses for forbrugertjenester, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Hverken bestemmelserne i direktivet eller forarbejderne giver imidlertid noget endegyldigt svar i denne henseende.
- 25 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt R.L. Trijber kan påberåbe sig direktiv 2006/123 direkte i en situation som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som traktatens bestemmelser vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse på rent interne situationer. I denne henseende opstår navnlig spørgsmålet, om anvendelsen af bestemmelserne i direktivets kapitel III vedrørende etableringsfriheden kræver, at der foreligger et grænseoverskridende element, og i bekræftende fald, hvilket kriterium der er relevant med henblik på at fastlægge, om en situation er omfattet af det nævnte direktiv eller har karakter af en rent intern situation.
- 26 Såfremt R.L. Trijber kan påberåbe sig bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123, er den forelæggende ret af den opfattelse, at den pågældende tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn, idet der med ordningen forfølges mål om miljøbeskyttelse og sikkerhed. Da disse mål ikke kan opfyldes gennem en foranstaltning, der er mindre indgribende, er denne tilladelsesordning derfor i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, litra b) og c).
- 27 Den øverste forvaltningsdomstol er imidlertid af den opfattelse, at den nævnte ordning – selv om den synes at være i strid med artikel 10, stk. 1, og artikel 10, stk. 2, litra d) og g), i direktiv 2006/123 – ligeledes kan være i strid med direktivets artikel 11, stk. 1, litra b), idet kommunalbestyrelsen i praksis vil skulle anvende den skønsbeføjelse, som den råder over med henblik på tildeling af tilladelser uden



for udstedelsesperioderne, vilkårligt. På grund af kombinationen af et begrænset antal tilladelser og den ubegrænsede varighed, med hvilken disse tildeles, vil adgangen til markedet nemlig ikke længere være sikret for alle tjenesteydere. Herved opstår spørgsmålet om, i hvilket omfang de kompetente myndigheder i et sådant tilfælde frit kan fastsætte den omhandlede tilladelses varighed, når henses til det med direktiv 2006/123 forfulgte mål.

28 På denne baggrund har den øverste forvaltningsdomstol besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er passagerbefordring med en åben båd på Amsterdams indre vandveje, især med henblik på mod betaling at tilbyde rundture eller udlejning til selskabsarrangementer, således som det er tilfældet i denne sag, en tjenesteydelse, som er omfattet af [direktiv 2006/123], når henses til undtagelsen for tjenesteydelser på transportområdet i [direktivets artikel 2, stk. 2, litra d)]?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Finder kapitel III i [direktiv 2006/123] anvendelse på rent interne situationer, eller finder Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i rent interne situationer anvendelse ved afgørelsen af, om dette kapitel finder anvendelse?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares således, at Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i en rent intern situation finder anvendelse ved afgørelsen af, om kapitel III i [direktiv 2006/123] finder anvendelse:

a) Skal de nationale retter anvende bestemmelserne i kapitel III i [direktiv 2006/123] i en situation som den foreliggende, i hvilken tjenesteyderen hverken har etableret sig grænseoverskridende eller tilbyder grænseoverskridende tjenester, men ikke desto mindre påberåber sig disse bestemmelser?

b) Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, at det må forventes, at tjenesterne først og fremmest vil blive ydet til indbyggere i Nederlandene?

c) Er det for besvarelsen af dette spørgsmål nødvendigt at fastslå, om virksomheder, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, har vist eller kan vise faktisk interesse i at yde de samme eller tilsvarende tjenester?

4) Følger det af artikel 11, stk. 1, litra b), i [direktiv 2006/123], at såfremt antallet af tilladelser er begrænset af tvingende almene hensyn, kan varigheden af tilladelserne også begrænses, henset til målsætningen om at skabe fri adgang til markedet for tjenesteydelser i [direktivet], eller er dette overladt til medlemsstatens kompetente myndighed at afgøre?»

#### *Sag C-341/14*

29 Ved ansøgning til borgmesteren anmodede J. Harmsen, der driver et vinduesbordel i Amsterdam, om nye tilladelser med henblik på at drive to andre vinduesbordeller i samme by.

30 Ved afgørelse af 28. juli 2011 afslog borgmesteren at udstede disse tilladelser under henvisning til de oplysninger, der var optaget i ni rapporter fra kommunen Amsterdams ordensvagter og beskrevet i to politirapporter, som alle vedrørte driften af det eksisterende vinduesbordel.

- 31 Det fremgår af disse rapporter og disse politirapporter, at J. Harmsen i strid med den af borgmesteren godkendte driftsplan, som han havde vedlagt som tillæg til sin ansøgning om tilladelse, havde udlejet værelser i timeperioder til ungarske og bulgarske prostituerede, som under det indledende samtaleforløb ikke kunne kommunikere på et sprog, som J. Harmsen forstår. Forvaltningen af vinduesbordellet foregik således ikke på en sådan måde, at misbrug kunne hindres. Det er af denne grund ikke muligt at forvente, at J. Harmsen vil kunne give sådanne garantier for driften af de to planlagte vinduesbordeller, at der ikke vil blive begået strafbare handlinger mod de prostituerede, der skal arbejde dér. Det er derfor ikke i tilstrækkeligt omfang godtgjort, at J. Harmsen vil efterleve artikel 3.32, stk. 1, litra a), i Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam.
- 32 Ved afgørelse af 23. december 2011 afslog borgmesteren den af J. Harmsen indgivne klage.
- 33 Ved dom af 11. juli 2012 frifandt retten i Amsterdam borgmesteren i det søgsmål, som J. Harmsen havde anlagt til prøvelse af den sidstnævnte afgørelse.
- 34 Efter at have gjort de samme betragtninger gældende som dem, der er indeholdt i denne doms præmis 25 i forbindelse med sag C-340/14 vedrørende anvendelsen af direktiv 2006/123 på rent interne situationer, har den forelæggende ret anført, at for så vidt som J. Harmsen kan påberåbe sig bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123, er den pågældende tilladelsesordning begrundet i et tvingende alment hensyn, idet den er fri for enhver diskriminerende virkning og er blevet indført for at sikre den offentlige orden med henblik på at forhindre strafbare handlinger såsom tvangsprostitution og menneskehandel. Da dette mål ikke kan opfyldes gennem en foranstaltning, der er mindre indgribende, er denne tilladelsesordning derfor i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, litra a)-c).
- 35 Den forelæggende ret er derimod i tvivl om, hvorvidt den forpligtelse, som J. Harmsen påtog sig i den af borgmesteren godkendte driftsplan, og som efterfølgende blev gengivet i en kommunal retningslinje, og hvorefter der kun må udlejes værelser til prostituerede, der kan gøre sig forståelige på et sprog, som driftsherren kender, er »afpasset« – som omhandlet i direktivets artikel 10, stk. 2, litra c) – efter det forfulgte tvingende almene hensyn.
- 36 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at dette krav ifølge borgmesteren giver driftsherren mulighed for selv at danne sig et direkte og troværdigt indtryk af den prostitueredes baggrund og bevæggrunde uden tilstedeværelse af tredjemand, som eventuelt kan påvirke den prostitueredes udsagn. J. Harmsen er derimod af den opfattelse, at denne foranstaltning går for vidt, for så vidt som driftsherren kan få bistand fra tolke eller ty til oversættelseswebsteder. Der findes desuden mindre indgribende foranstaltninger, idet sproget ikke er det eneste middel til at opdage tegn på tvangsprostitution eller menneskehandel. Det eksisterende bordel er således kameraovervåget. J. Harmsen sørger desuden for at være til stede for at kunne opdage de nævnte tegn og om nødvendigt varske politiet.
- 37 På denne baggrund har den øverste forvaltningsdomstol besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder kapitel III i [direktiv 2006/123] anvendelse på rent interne situationer, eller finder Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i rent interne situationer anvendelse ved afgørelsen af, om dette kapitel finder anvendelse?



- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares således, at Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser i en rent intern situation finder anvendelse ved afgørelsen af, om kapitel III i [direktiv 2006/123] finder anvendelse:
- a) Skal de nationale retter anvende bestemmelserne i kapitel III i [direktiv 2006/123] i en situation som den foreliggende, i hvilken tjenesteyderen hverken har etableret sig grænseoverskridende eller tilbyder grænseoverskridende tjenester, men ikke desto mindre påberåber sig disse bestemmelser?
  - b) Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, at driftsherren først og fremmest leverer tjenester til prostituerede fra andre medlemsstater end Nederlandene, der arbejder som selvstændigt erhvervsdrivende?
  - c) Er det for besvarelsen af dette spørgsmål nødvendigt at fastslå, om virksomheder, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, har vist eller kan vise faktisk interesse i at etablere et vinduesbordel i Amsterdam?
- 3) For så vidt tjenesteyderen kan påberåbe sig bestemmelserne i kapitel III i [direktiv 2006/123], er dette direktivs artikel 10, stk. 2, litra c), da til hinder for en forskrift som omhandlet i denne sag, hvorefter driftsherren for et vinduesbordel kun må foretage timeudlejning af værelser til prostituerede, som kan gøre sig forståelig for driftsherren på et sprog, som denne forstår?»

38 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. september 2014 er sagerne C-340/14 og C-341/14 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

### **Om de præjudicielle spørgsmål**

39 Med sine spørgsmål er den forelæggende ret henholdsvis i tvivl om, hvorvidt direktiv 2006/123 finder anvendelse på rent interne situationer (det andet spørgsmål i sag C-340/14 og det første spørgsmål i sag C-341/14), hvilke kriterier der er relevante ved fastlæggelsen af, om der foreligger en sådan situation (det tredje spørgsmål i sag C-340/14 og det andet spørgsmål i sag C-341/14), begrebet »tjenesteydelser på transportområdet« som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 2, litra d) (det første spørgsmål i sag C-340/14), fortolkningen af direktivets artikel 11, stk. 1, litra b), vedrørende varigheden af tilladelserne (det fjerde spørgsmål i sag C-340/14) og fortolkningen af direktivets artikel 10, stk. 2, litra c), vedrørende betingelserne for udstedelse af tilladelserne (det tredje spørgsmål i sag C-341/14).

*Om anvendelsen af direktiv 2006/123 på rent interne situationer og om de relevante kriterier for, at en sådan situation foreligger*

40 Med det andet og det tredje spørgsmål i sag C-340/14 og det første og det andet spørgsmål i sag C-341/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at de i direktivets kapitel III indeholdte bestemmelser vedrørende etableringsfriheden finder anvendelse på rent interne situationer, og hvilke kriterier der er relevante ved fastlæggelsen af, om en sådan situation foreligger.

41 I denne henseende bemærkes for så vidt angår sag C-340/14, at selv om det er korrekt, at det fremgår af selve ordlyden af det tredje forelagte spørgsmål, at den af R.L. Trijber ydede tjeneste, som er genstand for den i hovedsagen omhandlede ansøgning om tilladelse, hovedsagelig er tiltænkt nederlandske statsborgere, forholder det sig ikke desto mindre således, at den forelæggende ret i sin afgørelse selv har konstateret, at denne tjeneste også kan komme statsborgere fra andre medlemsstater

til gode, og at den pågældende ordning kan hæmme markedsadgangen for alle tjenesteydere, herunder de tjenesteydere fra andre medlemsstater, der ønsker at etablere sig i Nederlandene med henblik på at yde en sådan tjeneste. Hvad desuden angår sag C-341/14 har den forelæggende ret udtrykkeligt præciseret, at modtagerne af de af J. Harmsen ydede tjenester, som er genstand for de i hovedsagen omhandlede ansøgninger om tilladelse, er statsborgere fra andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene.

- 42 Det følger heraf, at for så vidt som de situationer, der er omhandlet i disse præjudicielle spørgsmål, ikke er rent interne situationer, er det uforholdsmæssigt at behandle det andet og det tredje spørgsmål i sag C-340/14 og det første og det andet spørgsmål i sag C-341/14.

*Om begrebet »tjenesteydelser på transportområdet« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2006/123*

- 43 Med sit første spørgsmål i sag C-340/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at en virksomhed som den, der er genstand for den i hovedsagen omhandlede ansøgning om tilladelse, og som består i mod betaling at levere en tjenesteydelse i form af håndtering af passagerer på en båd med henblik på at give dem en rundtur af byen til vands i arrangementsøjemed, udgør en fra direktivets anvendelsesområde udelukket tjenesteydelse på »transportområdet« i denne bestemmelses forstand.
- 44 I denne henseende bemærkes, at direktivet, som det fremgår af dets artikel 1, sammenholdt med anden og femte betragtning til direktivet, fastsætter almindelige bestemmelser, der tilsigter at fjerne restriktionerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem sidstnævnte for at medvirke til gennemførelsen af et frit og konkurrencedygtigt indre marked (jf. dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 31).
- 45 Direktiv 2006/123 finder således i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4 anvendelse på enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling af en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat – uanset om den pågældende er etableret på stabil og vedvarende måde i bestemmelsesmedlemsstaten – med forbehold for udtrykkeligt udelukkede ydelser, herunder bl.a. de i denne artikel 2, stk. 2, litra d), omhandlede »tjenesteydelser på transportområdet, herunder havnetjenester, der falder ind under [afsnit VI i EUF-traktatens tredje del]«.
- 46 Med henblik på at få en forståelse af rækkevidden af udelukkelsesbestemmelsen i artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 skal begrebet »tjenesteydelser på transportområdet« fortolkes under henvisning til ikke blot denne bestemmelses ordlyd, men også til bestemmelsens formål og opbygning i sammenhæng med det system, der er indført ved dette direktiv (jf. analogt dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 34).
- 47 Hvad indledningsvis angår ordlyden af den nævnte artikel 2, stk. 2, litra d), bemærkes, at begrebet »tjenesteydelser på transportområdet«, der er vedtaget af EU-lovgiver inden for rammerne af direktiv 2006/123, svarer til de tjenesteydelser, som henhører under afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, der indeholder traktatens artikel 90-100, og som vedrører den fælles transportpolitik, hvilke tjenesteydelser i medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF er udelukket fra traktatens bestemmelser vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 48 Selv om bestemmelserne i nævnte afsnit VI ikke indeholder nogen definition af begrebet »transport«, fremgår det imidlertid af artikel 100, stk. 1, TEUF, at transport »[ad] sejlbare vandveje« er omfattet af dette afsnit. Flere tjenesteydelser inden for søtransport har således været genstand for særlige fællesregler vedtaget af EU-lovgiver i medfør af artikel 100, stk. 2, TEUF, herunder de tjenesteydelser,

der er omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364, s. 7).

- 49 Hvad dernæst angår formålet med og opbygningen af artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 bemærkes, at udelukkelsen af tjenesteydelser på transportområdet bl.a. tilsigter at dække bytransporttjenesteydelser, således som det fremgår af 21. betragtning til direktivet.
- 50 Det følger imidlertid ikke af denne udelukkelse, at enhver tjenesteydelse bestående i at sikre en rejse ad vandveje automatisk skal anses for »transport« eller »bytransport« i direktivets forstand.
- 51 En tjenesteydelse af denne art kan nemlig foruden rejsen indeholde et eller flere andre elementer, der er omfattet af et økonomisk område, som EU-lovgiver har henført under anvendelsesområdet for direktiv 2006/123. Under sådanne omstændigheder skal det undersøges, hvilket hovedformål den pågældende tjenesteydelse har.
- 52 Hvad endelig angår det ved direktiv 2006/123 indførte system bemærkes, at direktivet, som det fremgår af syvende betragtning hertil, opstiller en generel retlig ramme, der kommer en lang række tjenesteydelser til gode, samtidig med at der dog tages hensyn til de særlige kendetegn ved hver enkelt form for virksomhed og disses reguleringsordninger, samt andre almene hensyn, herunder forbrugerbeskyttelse. Det fremgår heraf, at EU-lovgiver udtrykkeligt har søgt at sikre en passende balance mellem dels formålet om at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser, dels kravet om at sikre særegenhederne ved visse følsomme aktiviteter, bl.a. dem, der er knyttet til forbrugerbeskyttelse (jf. i denne retning dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 39).
- 53 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af 33. betragtning til direktiv 2006/123, at de forbrugertjenester, der henhører under direktivets anvendelsesområde, bl.a. omfatter turisttjenester, herunder turistguider.
- 54 Det er på baggrund af disse præciseringer, at det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om den virksomhed, som den i hovedsagen omhandlede ansøgning om tilladelse vedrører, er omfattet af begrebet »tjenesteydelser på transportområdet« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123, og hvorvidt denne virksomhed som følge heraf er udelukket fra direktivets anvendelsesområde (jf. analogt dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 40).
- 55 Domstolen, hvis opgave det er at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, er imidlertid kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede denne ret på en sådan måde, at denne kan træffe afgørelse (jf. bl.a. dom Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, præmis 40).
- 56 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de forhold, der er anført i forelæggelsesafgørelsen, og som ikke er blevet bestridt i de for Domstolen fremsatte skriftlige bemærkninger, at den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelse – selv om den ved første øjekast udgør et tilfælde af »intern søfart« som omhandlet i artikel 100, stk. 1, TEUF – i højere grad tilsigter at give modtagerne af denne ydelse den med et festligt arrangement forbundne fornøjelige atmosfære end at transportere dem fra et sted til et andet i byen Amsterdam.
- 57 I denne henseende er det ubestridt, at den nævnte tjenesteydelse ikke henhører under nogen af de særlige fællesregler, som EU-lovgiver har vedtaget i medfør af artikel 100, stk. 2, TEUF.

- 58 Det følger heraf – hvilket det imidlertid påhviler den forelæggende ret at efterprøve – at hovedformålet med en sådan virksomhed ikke synes at være levering af en transporttjenesteydelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123, og at den nævnte virksomhed derfor er omfattet af direktivets anvendelsesområde, idet de andre undtagelser, som er fastsat i nævnte artikel 2, stk. 2, ikke finder anvendelse.
- 59 Følgelig skal det første spørgsmål i sag C-340/14 besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at under forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, udgør en virksomhed som den, der er genstand for den i hovedsagen omhandlede ansøgning om tilladelse, og som består i mod betaling at levere en tjenesteydelse i form af håndtering af passagerer på en båd med henblik på at give dem en rundtur af byen til vands i arrangementsøjemed, ikke en fra direktivets anvendelsesområde udelukket tjenesteydelse på »transportområdet« i denne bestemmelses forstand.

*Om fortolkningen af artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/13 vedrørende tilladelsernes varighed*

- 60 Med sit fjerde spørgsmål i sag C-340/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder udsteder tilladelser af ubegrænset varighed for udøvelsen af virksomhed som den i hovedsagen omhandlede, når antallet af de tilladelser, som disse myndigheder udsteder med henblik herpå, er begrænset af tvingende almene hensyn.
- 61 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af den udtrykkelige ordlyd af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2006/123, at de tilladelser, der udstedes til tjenesteyderne, ikke må være af begrænset varighed, undtagen i de tilfælde, der udtømmende er opregnet i det nævnte stykke, og som bl.a. omfatter det tilfælde, hvor antallet af mulige tilladelser er begrænset af et tvingende alment hensyn.
- 62 Det følger heraf, at når antallet af mulige tilladelser er begrænset af et sådant tvingende alment hensyn, skal disse tilladelser derimod være af begrænset varighed.
- 63 Således som generaladvokaten har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, kan de kompetente nationale myndigheder ikke indrømmes noget skøn i denne henseende, idet der ellers ville foretages et indgreb i det med artikel 11 i direktiv 2006/123 forfulgte mål, som består i at sikre tjenesteyderes adgang til det pågældende marked.
- 64 I det foreliggende tilfælde fremgår det af selve ordlyden af det forelagte spørgsmål, at den forelæggende ret allerede har konstateret, at det krav, som følger af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, hvorefter antallet af tilladelser udstedt for udøvelsen af den omhandlede virksomhed er begrænset, forfølger mål, der henhører under de tvingende almene hensyn som omhandlet i artikel 4, nr. 8), i direktiv 2006/123, nemlig beskyttelsen af miljøet og den offentlige orden.
- 65 Det følger heraf, at de tilladelser, som udstedes af de kompetente myndigheder, ikke må være af begrænset varighed under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder.
- 66 Følgelig skal det fjerde spørgsmål i sag C-340/14 besvares med, at artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder udsteder tilladelser af ubegrænset varighed for udøvelsen af virksomhed som den i hovedsagen omhandlede, når antallet af de tilladelser, som disse myndigheder udsteder med henblik herpå, er begrænset af tvingende almene hensyn.

*Om fortolkningen af artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 vedrørende betingelserne for udstedelse af tilladelserne*

- 67 Med sit tredje spørgsmål i sag C-341/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter udstedelsen af en tilladelse med henblik på at udøve virksomhed bestående i at drive vinduesbordeller ved at udleje værelser på timebasis gøres betinget af, at yderen af disse tjenester er i stand til at kommunikere på et sprog, som modtagerne af de nævnte ydelser, i det foreliggende tilfælde prostituerede, kan forstå.
- 68 I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at den forelæggende ret allerede har konstateret i sin afgørelse, at den nævnte betingelse forfølger et mål, der henhører under de »tvingende almene hensyn« som omhandlet i artikel 4, nr. 8), i direktiv 2006/123, nemlig den offentlige orden og i den foreliggende sag nærmere bestemt forebyggelsen af begåelse af strafbare handlinger over for de prostituerede, navnlig menneskehandel, tvangsprostitution og prostitution af mindreårige, og at denne betingelse følgelig er begrundet i »et tvingende alment hensyn« som omhandlet i direktivets artikel 10, stk. 2, litra b).
- 69 Som den nederlandske regering og Kommissionen har gjort gældende, skal det med henblik på besvarelsen af det forelagte spørgsmål på denne baggrund undersøges, om en sådan betingelse står i forhold til det forfulgte »tvingende almene hensyn« som omhandlet i artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123.
- 70 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at en national foranstaltning, der udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, og som forfølger et mål af almen interesse, kun kan tillades, såfremt den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (jf. i denne retning bl.a. dom Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Det tilkommer i sidste ende den nationale ret, som er den eneste, der har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, at fastslå, om en foranstaltning opfylder disse krav. I overensstemmelse med den i denne doms præmis 55 anførte retspraksis er Domstolen, hvis opgave det er at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, imidlertid kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede denne ret på en sådan måde, at denne kan træffe afgørelse.
- 72 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår den i hovedsagen omhandlede foranstaltnings egnethed til at opnå det forfulgte mål bemærkes, at det fremgår af de til Domstolen indgivne oplysninger, at det pågældende sprogkrav i det væsentlige tilsigter at forstærke overvågningen af de til prostitution knyttede kriminelle aktiviteter, ved at en del af denne overvågning delegeres til bordellernes driftsherrer, idet disse gives midlerne til i forebyggende øjemed at identificere indikationerne på, at sådanne kriminelle aktiviteter finder sted.
- 73 En sådan foranstaltning synes egnet til at opnå det forfulgte mål, for så vidt som den ved at gøre det muligt for de prostituerede direkte og højlydt at underrette bordellets driftsherre om ethvert forhold, som kan godtgøre, at der foreligger en lovovertrædelse knyttet til prostitution, kan gøre det nemmere for de kompetente nationale myndigheder at foretage den nødvendige kontrol for at sikre overholdelsen af de nationale bestemmelser på det strafferetlige område (jf. analogt dom Kommissionen mod Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 71).
- 74 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om den pågældende foranstaltning går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, skal det indledningsvis fastslås, at denne indskrænker sig til at opstille et krav om anvendelse af ethvert sprog, der kan forstås af de pågældende parter, hvilket er



mindre indgribende i den frie udveksling af tjenesteydelser end en foranstaltning, som opstiller et krav om eksklusiv anvendelse af et officielt sprog i den pågældende medlemsstat eller et andet fastsat sprog (jf. analogt dom Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 32).

- 75 Det synes dernæst ikke at fremgå, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning pålægger et indgående sprogkendskab, idet den nøjes med at opstille et krav om, at parterne kan forstå hinanden.
- 76 Endelig synes der ikke at foreligge mindre indgribende foranstaltninger, der kan sikre det forfulgte mål af almen interesse. Navnlig, og således som den nederlandske regering har gjort gældende, kan den af J. Harmsen foreslåede intervention fra tredjemand, henset til de særlige kendetegn ved den omhandlede virksomhedsform, være kilde til skadelig forstyrrelse i forholdet mellem driftsherren og de prostituerede, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Hvad angår kameraovervågningen gør denne det ikke nødvendigvis muligt at identificere strafbare handlinger i forebyggende øjemed.
- 77 Følgelig skal det tredje spørgsmål i sag C-341/14 besvares med, at artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter udstedelsen af en tilladelse med henblik på at udøve virksomhed som den i hovedsagen omhandlede bestående i at drive vinduesbordeller ved at udleje værelser på timebasis gøres betinget af, at yderen af disse tjenester er i stand til at kommunikere på et sprog, som modtagerne af de nævnte ydelser, i det foreliggende tilfælde prostituerede, kan forstå, for så vidt som denne betingelse er egnet til at sikre det forfulgte mål af almen interesse, nemlig forebyggelse af strafbare handlinger knyttet til prostitution, og for så vidt som den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

### Sagsomkostningerne

- 78 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, 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 (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 2, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at under forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, udgør en virksomhed som den, der er genstand for den i hovedsagen omhandlede ansøgning om tilladelse, og som består i mod betaling at levere en tjenesteydelse i form af håndtering af passagerer på en båd med henblik på at give dem en rundtur af byen til vands i arrangementsøjemed, ikke en fra direktivets anvendelsesområde udelukket tjenesteydelse på »transportområdet« i denne bestemmelses forstand.**
- 2) **Artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder udsteder tilladelser af ubegrænset varighed for udøvelsen af virksomhed som den i hovedsagen omhandlede, når antallet af de tilladelser, som disse myndigheder udsteder med henblik herpå, er begrænset af tvingende almene hensyn.**
- 3) **Artikel 10, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter udstedelsen af en tilladelse med henblik på at udøve virksomhed som den i sag C-341/14 omhandlede bestående i at drive vinduesbordeller ved at udleje værelser på timebasis gøres betinget af,**



**at yderen af disse tjenester er i stand til at kommunikere på et sprog, som modtagerne af de nævnte ydelser, i det foreliggende tilfælde prostituerede, kan forstå, for så vidt som denne betingelse er egnet til at sikre det forfulgte mål af almen interesse, nemlig forebyggelse af strafbare handlinger knyttet til prostitution, og for så vidt som den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter