



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 16. juulil 2015¹

Liidetud kohtuasjad C-340/14 ja C-341/14

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaad))

Direktiiv 2006/123/EÜ — Artikli 2 lõike 2 punkt d — Mõiste „transpordi valdkonna teenus” —
Direktiivi 2006/123 III peatüki kohaldamine puhtalt siseriiklikes olukordades — Artikli 11 lõike 1
punkt b — Loa kehtivus

J. Harmsen (C-341/14)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaad))

Direktiiv 2006/123/EÜ — Direktiivi 2006/123 III peatüki kohaldamine puhtalt siseriiklikes
olukordades — Artikli 10 lõike 2 punkt c — Lubade andmise tingimused — Inimkaubanduse
vastased meetmed

1. Käesolevad kaks kohtuasja, mis on seotud R.L. Trijberi ja College van burgemeester en wethouders van Amsterdami (Amsterdami linnapeast ja linnavalitsuse liikmetest koosnev kolleegium, edaspidi „College”) vahelise kohtumenetlusega ning J. Harmseni ja Burgemeester van Amsterdami (Amsterdami linnapea, edaspidi „linnapea”) vahelise kohtumenetlusega, tõstatavad mitu põhimõttelist küsimust, mis puudutavad nii direktiivi 2006/123/EÜ² kohaldamisala kui ka selle akti asutamisevabaduse peatüki sisulisi nõudeid.

I. Õiguslik raamistik

A. *Euroopa Liidu õigus*

2. Direktiivi 2006/123 artikkel 2 „Reguleerimisala” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmiste tegevusalade suhtes:

[...]

¹ — Algkeel: inglise.

² — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT L 376, lk 36).

d) transpordi valdkonna teenused, sealhulgas sadamateenused, mis kuuluvad asutamislepingu V jaotise reguleerimisalasse;

[...]

3. Direktiivi 2006/123 artiklis 4 „Mõisted” on sätestatud,

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

5) „asutamine” – asutamislepingu artiklis 43 osutatud majandustegevuse tegelik teostamine teenuseosutaja poolt määramata ajavahemiku jooksul ja püsiva infrastruktuuri abil, mille kaudu teenuste osutamine tegelikult toimub;

[...]

8) „olulise avaliku huviga seotud põhjus” – Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: avalik kord; avalik julgeolek, avalik ohutus; rahvatervis; sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine; tarbijate, teenuste kasutajate ja töötajate kaitse; kaubandustehingute ausus; pettusevastane võitlus; keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse; loomatervis; intellektuaalomand; rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi säilitamine; sotsiaal- ja kultuuripoliitika eesmärgid;

[...]”.

4. Direktiivi artikkel 10 „Autoriseeringu andmise tingimused” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Autoriseerimisskeemid põhinevad kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.

2. Lõikes 1 osutatud kriteeriumid peavad olema:

- a) mittediskrimineerivad;
- b) põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga;
- d) selged ja ühemõttelised;
- e) objektiivsed;
- f) eelnevalt avalikustatud;
- g) läbipaistvad ja kättesaadavad.

[...]”.

5. Direktiivi 2006/123 artikkel 11 „Autoriseeringu kehtivusaeg” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Teenuseosutajale antud autoriseering ei tohi olla piiratud kehtivusajaga, välja arvatud:

[...]

b) antavate autoriseeringute arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu; [...]”.

B. Madalmaade õigus

1. Teenused

6. Seaduse *Dienstenwet* (Madalmaade teenuste seadus), millega direktiiv 2006/123 on osaliselt üle võetud, artikli 33 lõike 1 punktide b ja c kohaselt ei või pädev asutus anda piiratud kehtivusajaks tegevusluba, mida ta saab väljastada piiramata kehtivusajaga, välja arvatud juhul, kui antavate tegevuslubade arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjusega või tegevusloa piiratud kehtivusaeg on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega.

2. Siseveeteed

7. Amsterdami linna volikogu vastu võetud *Verordening op het binnenwater*'i 2010 (siseveetranspordi määrus) artikli 2.4.5 lõike 1 kohaselt on keelatud ilma *College* loata või sellest loast kõrvale kaldudes vedada majandustegevuseks kasutatud veesõidukiga kaupu või reisijaid. Sama määruse artikli 2.4.5 lõike 5 kohaselt võib *College* reisijateveoks kasutatavate laevade arvu piiramise eesmärgil tegevusloa andmisest keelduda. Määruse artikli 2.3.1 lõike 2 kohaselt saab sildumiskoha loa andmisest keelduda üldise heaolu, planeerimise, ohutuse, keskkonnakaitse ja laevade kiire ning ohutu läbisõidu kaalutlustel.

8. Määruses *Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam* (määrus reisijateveo kohta Amsterdami siseveeteedel) sätestatud poliitika artikli 2.1 lõike 1 (põhikohtuasjas vaidlustatud otsuse tegemise ajal kehtinud redaktsioonis) kohaselt antakse tegevuslube taotlusvoorude raames. Selle poliitika artikli 2.1 lõike 3 kohaselt jäetakse taotlused, mida ei esitata jooksva taotlusvooru ajal, ressursside juhtimise kaalutlustel rahuldamata. Sama poliitika artikli 2.1 lõike 4 kohaselt võib *College* erandina lõikest 1 anda väljaspool taotlusvooru tegevusloa keskkonnasõbralikku käitamist ettenäeva erialgatuse või uuendusliku veokontseptsiooni elluviimiseks.

3. Prostitutsioon

9. Määruse *Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam* (Amsterdami linna 2008. aasta üldmäärus) artikli 3.27 lõike 1 kohaselt on bordelli pidamine ilma linnapea väljastatud tegevusloata keelatud. Artikli 3.30 lõike 2 punkti b kohaselt võib linnapea tegevusloa väljastamisest keelduda, kui tema arvates ei ole piisavalt tõenäoline, et bordellipidaja või selle juhataja täidab artiklis 3.32 nimetatud kohustusi.

10. Artikli 3.32 lõike 1 kohaselt peavad bordellipidaja ja selle juhataja tagama, et bordellis: a) ei panda prostituutide suhtes toime kuritegusid *Wetboek van Strafrecht*'i (karistusseadustik; edaspidi „*WvSr*”) artikli 273f tähenduses; b) töötavad ainult prostituudid, kellel on kehtiv elamisluba või kelle puhul on bordellipidajal olemas luba *Wet arbeid vreemdelingen*'i (seadus välismaalaste töötamise kohta) artikli 3 tähenduses, ja c) ei panda klientide suhtes toime selliseid kuritegusid nagu röövimine, vargus, pettus ja muud võrreldavad kuriteod. Artikli 3.32 lõike 3 kohaselt tagab aknabordelli pidaja, et tema bordellis tegutsevad prostituudid ei häiri märkimisväärselt ümbruskonda, ei satu vastuollu artikli 2.12 lõikega 4 ega riku avalikku korda.

11. Kriminaalkoodeksi artikkel 273f reguleerib üksikasjalikult kriminaalmenetlust seoses inimkaubandusega, mille eest on karistuseks ette nähtud kuni kaheksa-aastane vangistus või viienda kategooria rahaträhv.

II. Faktilised asjaolud

A. Kohtuasi C-340/14, *Trijber*

12. R. L. Trijber omab lahtist, elektrimootori jõul töötavat paati, mis sobib väikeste rühmade, maksimaalselt kuni 34 inimese veoks. Ta taotles selle paadi jaoks tegevusluba reisijateveoks siseveeteedel. Ta soovib korraldada oma paadiga reisijatele tasu eest ekskursioone läbi Amsterdam, näiteks ettevõtte töötajate väljasõidu või mõne piduliku sündmusega seoses.

13. College keeldus 22. novembri 2011. aasta otsusega talle tegevusluba väljastamast. College põhjendas keeldumist oma poliitikaga, mis on sätestatud Amsterdam siseveetranspordi määruse artiklis 2.1, kuna R. L. Trijber ei esitanud oma taotlust jooksva taotlusvooru ajal ning kuna College hinnangul ei ole tema paadi puhul tegemist erialgatusega ja tema veokontseptsioon ei ole uuenduslik.

14. College jättis selle otsuse oma 27. aprilli 2012. aasta vaideotsusega muutmata.

15. Amsterdam Rechtbank jättis 7. detsembri 2012. aasta kohtuotsusega R. L. Trijberi poolt selle College otsuse peale esitatud kaebuse põhjendamata.

16. Seejärel esitas R. L. Trijber selle kohtuotsuse peale Raad van State'le apellatsioonkaebuse, väites, et College aetav poliitika ei ole kooskõlas direktiivi 2006/123 sätetega.

B. Kohtuasi C-341/14, *Harmsen*

17. J. Harmsen peab Amsterdamis aknabordelli. Ta taotles linnapealt tegevuslubade väljastamist veel kahe aknabordelli pidamiseks. Koos selle taotlusega esitatud tegevuskavas kinnitas ta, et ei üüri ruume prostituutidele, kellega ta ei saa suhelda inglise, hollandi ega mõnes muus talle arusaadavas keeles.

18. Linnapea jättis tegevuslubade taotlused 28. juuli 2011. aasta otsusega rahuldamata. Ta põhjendas keeldumist vahejuhtumitega, mis olid fikseeritud Amsterdam linna järelevalveasutuste üheksas kontrolliaruandes ja kahes politsei koostatud kontrolliprotokollis. Kõik vahejuhtumid olid seotud J. Harmseni peetava aknabordelliga. Linnapea leidis, et vastupidi J. Harmseni poolt tegevuskavas kinnitatule üüris J. Harmsen ruume vahetuste kaupa välja Ungari ja Bulgaaria prostituutidele, kes ei suutnud immigratsiooni vastuvõtumenetluse ajal suhelda inglise, hollandi ega mõnes muus J. Harmsenile arusaadavas keeles.

19. Linnapea järeldab, et eelviidatud aruannetest ja protokollidest nähtub, et J. Harmseni aknabordelli ei juhita viisil, mis hoiaks ära rikkumised. Seepärast ei ole linnapea veendunud, et J. Harmsen seab nende kahe aknabordelli pidamisel, mida ta soovib avada, sisse sellised kontrollimehhanismid, mis tagavad, et seal tegutsevate prostituutide suhtes ei panda toime kuritegusid. Seega ei ole linnapea hinnangul piisavalt tõenäoline, et J. Harmsen järgib Amsterdam linna 2008. aasta üldmääruse artikli 3.32 lõike 1 punktis a sätestatud kohustust.

20. Linnapea jättis tegevuslubade andmata jätmise otsuse oma 23. detsembri 2011. aasta vaideotsusega muutmata.

21. J. Harmsen esitas selle otsuse peale kaebuse Amsterdam Rechtbankile, kes jättis oma 11. juuli 2012. aasta kohtuotsusega kaebuse põhjendamata.

22. J. Harmsen esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

III. Eelotsusetaotluse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

23. Raad van State otsustas 9. juuli 2014. aasta määrustega, mis saabusid Euroopa Kohtu kantseleisse 14. juulil 2014, mõlemas kohtuasjas menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused.

A. Kohtuasi C-340/14, *Trijber*

- „1. Kas põhikohtuasjas kõne all olev Amsterdami siseveeteedel lahtise paadiga toimuv reisijatevedu, mille eesmärk on pakkuda tasu eest ekskursioone ja üürida laeva ürituste tarbeks, on teenus, mille suhtes on kohaldatavad [direktiivi 2006/123] sätted, võttes arvesse sama direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis d transpordivaldkonna suhtes ette nähtud erandit?
2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas direktiivi 2006/123 III peatükk on kohaldatav puhtalt siseriiklikus olukorras või tuleb kõnealuse peatüki kohaldatavuse hindamisel lähtuda asutamisevabadust ja teenuste osutamise vabadust reguleerivaid asutamislepingu sätteid puhtalt siseriiklikus olukorras käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast?
3. Juhul kui teisele küsimusele vastatakse nii, et direktiivi 2006/123 III peatüki kohaldatavuse hindamisel tuleb lähtuda asutamisevabadust ja teenuste osutamise vabadust reguleerivaid asutamislepingu sätteid puhtalt siseriiklikus olukorras käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast:
 - a) Kas siseriiklikud kohtud peavad direktiivi 2006/123 III peatüki sätteid kohaldama sellises olukorras nagu käesolev, kus teenuseosutaja ei ole kasutanud asutamisevabadust piiriülesest ega paku teenuseid piiriülesest, kuid tugineb sellegipoolest kõnealustele sätetele?
 - b) Kas sellele küsimusele vastamiseks on oluline, et teenuseid osutatakse eeldatavasti eelkõige Madalmaade elanikele?
 - c) Kas sellele küsimusele vastamiseks tuleb kindlaks teha, kas teistes liikmesriikides asuvad ettevõtjad on tegelikult avaldanud või avaldavad huvi samade või võrreldavate teenuste osutamise vastu?
4. Kas direktiivi 2006/123 artikli 11 lõike 1 punkti b põhjal saab teha järelduse, et kui tegevuslubade arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu, siis tuleb tegevuslubade kehtivusaega, võttes arvesse ka viidatud direktiivi eesmärki tagada vaba juurdepääs teenuste turule, samuti piirata, või võib liikmesriigi pädev asutus kasutada selles küsimuses oma kaalutusõigust?”

B. Kohtuasi C-341/14, *Harmsen*

- „1. Kas [direktiivi 2006/123] III peatükk on kohaldatav puhtalt siseriiklikus olukorras või tuleb kõnealuse peatüki kohaldatavuse hindamisel lähtuda asutamisevabadust ja teenuste osutamise vabadust reguleerivaid asutamislepingu sätteid puhtalt siseriiklikus olukorras käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse nii, et direktiivi 2006/123 III peatüki kohaldatavuse hindamisel tuleb lähtuda asutamisevabadust ja teenuste osutamise vabadust reguleerivad asutamislepingu sätteid puhtalt siseriiklikus olukorras käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast:
- a) Kas siseriiklikud kohtud peavad direktiivi 2006/123 III peatüki sätteid kohaldama sellises olukorras nagu käesolev, kus teenuseosutaja ei ole kasutanud asutamisevabadust piiriüleselt ega paku teenuseid piiriüleselt, kuid tugineb sellegipoolest kõnealustele sätetele?
 - b) Kas sellele küsimusele vastamiseks on oluline, et bordellipidaja osutab teenuseid põhiliselt teistest liikmesriikidest ja mitte Madalmaadest pärit iseseisvalt tegutsevatele prostituutidele?
 - c) Kas sellele küsimusele vastamiseks tuleb välja selgitada, kas teistes liikmesriikides asuvad ettevõtjad on tegelikult avaldanud või avaldavad huvi asutada Amsterdams aknabordelle?
3. Juhul kui teenuseosutaja võib tugineda direktiivi 2006/123 III peatüki sätetele, siis kas viidatud direktiivi artikli 10 lõike 2 punktiga c on vastuolus käesolevas asjas vaidlustatud tingimus, mille kohaselt võib aknabordellide omanik tube vahetuste kaupa välja üürida ainult prostituutidele, kes suudavad bordellipidajaga suhelda viimase jaoks arusaadavas keeles?"
24. Euroopa Kohtu presidendi 16. septembri 2014. aasta otsusega liideti need kaks kohtuasja.
25. Kirjalikud seisukohad on esitanud põhikohtuasjade apellandid ning samuti Madalmaade valitsus ja komisjon.

IV. Analüüs

A. *Küsimus 1 kohtuasjas C-340/14: direktiivi 2006/123 kohaldatavus ratione materiae – Mõiste „transport”*

26. Esimene küsimus kohtuasjas C-340/14 puudutab direktiivi 2006/123 kohaldatavust *ratione materiae*. Selle küsimuse sisu on see, kas selline tegevus nagu reisijate vedu avatud paadiga Amsterdami siseveeteedel eesmärgiga pakkuda tasu eest giidiga ekskursioone või üürida laeva ürituste tarbeks kujutab endast „transpordi valdkonna teenust” direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti d tähenduses.³ Kui see on nii, siis ei kuulu see tegevus nimetatud direktiivi kohaldamisalasse, vaid ELTL sätetega hõlmatud transpordipoliitika kohaldamisalasse.⁴

27. Põhjus, miks transpordi valdkonna teenuseid reguleeritakse ELTL-s eraldi sätetega, on see, et selliseid teenuseid reguleeritakse traditsiooniliselt üksikasjalikumalt.⁵ ELTL artikli 58 lõikest 1 ning direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktist d tulenev õiguslik tagajärg on see, et transpordi valdkonnas puudub nii aluslepingu kui ka teisese õiguse sätetel vahetu õigusmõju.⁶ Sellel on laiaulatuslikud õiguslikud tagajärjed, kuna see võtab ettevõtjatelt õiguse tugineda ELTL artiklile 56 ja järgmistele artiklitele ning direktiivi 2006/123 sätetele siseriiklikes kohtutes. Teenuste osutamise vabaduse põhimõtete kohaldamine tuleb seega ELTL kohaselt saavutada ühise transpordipoliitika kehtestamisega.⁷ Samas ei välista see aluslepingu asutamise sätete vahetut kohaldamist.⁸

3 — See direktiivi säte vastab ELTL teenuste peatüki artikli 58 lõikele 1. Vt kohtujuristi ettepanek, Wahl, kohtuasi Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 17).

4 — ELTL kolmanda osa VI jaotis, mis oli varem, sh direktiivi vastuvõtmise ajal EÜ kolmanda osa V jaotis.

5 — Vt Müller-Graff, P.-C., Streinz, R. (toim), *EUV/AEUV*, Beck, 2. tr, München 2012, Artikkel 58 AEUV, punkt 1.

6 — Vt kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (13/83, EU:C:1985:220, punktid 62 ja 63).

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

8 — Euroopa Kohus on sõnaselgelt märkinud, et ELTL asutamisevabaduse sätted „on vahetult kohaldatavad transpordile”, vt kohtuotsus Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 33).

28. Seda arvestades ei kujuta ELTL kolmanda osa VI jaotis endast mitte klassikalist erandit teenuste osutamise vabaduse üldreeglit, vaid pigem rida *lex specialis*'eid teenuste osutamise vabaduse üldreegli suhtes.⁹ Seetõttu nõustun üldise teenuste osutamise vabaduse ja transpordi valdkonna teenuste osutamise vabaduse suhte osas kohtujurist Wahliga, kelle hinnangul „oleks [...] problemaatiline minna nii kaugele, et lugeda ELTL VI jaotis – isegi ELTL artikli 58 lõike 1 suhtes – vaba liikumise reeglite „erandiks”, mida tuleb sellest tulenevalt tõlgendada kitsalt”.¹⁰

29. Ei Euroopa Kohus ega ka liidu seadusandja ei näi olevat andnud mõiste „transport” üldist ja kõikehõlmavat määratlust.

1. Inimeste või kaupade vedu punktist A punkti B

30. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb mõiste tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel lähtuda selle tähendusest igapäevakeeles, võttes arvesse sõna kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärke, mille osaks see on.¹¹

31. Mõiste „transport” tuleneb ladina keelest ning tähendab sõna-sõnalt „viia/kanda üle/eemale/teisele poole”.¹² Samamoodi rõhutatakse õiguskirjanduses, et määrav kriteerium on inimeste (või kaupade) viimine punktist A punkti B.¹³ Lisaks märgitakse direktiivi põhjenduses 21, et transporditeenused, sealhulgas linnatransport, takso- ja kiirabiveod, samuti sadamateenused tuleks käesoleva direktiivi reguleerimisalast välja jätta. Kõikide nende liidu seadusandja toodud näidete ühisosa on inimeste või kaupade vedamine punktist A punkti B.

32. Kui võtta arvesse ainuüksi neid elemente, siis ei kujutaks R. L. Trijberi tegevus endast transpordi valdkonna teenust, kuivõrd kõnealuste paadireiside algus- ja lõpp-punkt oleks enamasti samas kohas.

33. Samas ei peaks punktist A punkti B vedamise kriteeriumi kohaldama liiga rangelt. Euroopa Kohus on varem asunud seisukohale, et kruiis, mis algab ja lõpeb samade reisijatega samas liikmesriigi sadamas ilma sellest riigist väljumata, kuulub mõiste „merekabotaaž” alla määruse (EMÜ) nr 3577/92 tähenduses.¹⁴ See tähendab, et selline teenus kuulub vaieldamatult liidu transpordipoliitika kohaldamisalasse.

34. Järeldan seetõttu eeltoodu alusel, et inimeste või kaupade vedamine punktist A punkti B võib kujutada endast märki selle kohta, et tegemist on transpordi valdkonna teenusega.

2. Tegevuse peamine eesmärk

35. Direktiivi põhjenduses 33 märgitakse, et direktiiviga hõlmatud teenusteks on sellised teenused nagu autorent, reisibürood ning turismi valdkonnas tarbijatele osutatavad teenused, sealhulgas reisijuhtide tegevus.

9 — Vt ka Weiss, F. ja Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, lk 242.

10 — Kohtujuristi ettepanek, Wahl, kohtuasi Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 22). Vt ka kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, 10. joonealune märkus), milles kohtujurist viitab Euroopa Kohtu praktikale, milles rõhutatakse, et liidu transpordipoliitikat tuleb tõlgendada ELTL artikli 56 seisukohast. Samal põhjusel ei pea ma veenvaks komisjoni argumenti, mille kohaselt direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti d tuleb tõlgendada kitsalt.

11 — Vt vaid kohtuotsus Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

12 — Termin „transport” on moodustatud ladinakeelsetest sõnadest *trans* ja *portare*.

13 — Vt nt Schäfer, R., teoses Streinz, R. (toim), op. cit., Artikel 90 AEUV, punkt 12.

14 — Nõukogu 7. detsembri 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 3577/92 teenuste osutamise vabaduse põhimõtte kohaldamise kohta merevedudel liikmesriikides (merekabotaaž) (EÜT L 364, lk 7; ELT eriväljaanne 06/02, lk 10). Vt kohtuotsus Alpina River Cruises ja Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, punkt 29).

36. Komisjoni mittesiduva, ent sellele vaatamata valgustava¹⁵ „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatu”¹⁶ kohaselt direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis d sätestatud välistus „ei puuduta teenuseid, mis ei ole transporditeenused, näiteks autokooliteenused, kolimisteenused, autorenditeenused, matuseteenused või aerofotograafia teenused.”¹⁷ Samuti ei hõlma see „sadamate ja lennujaamade tulundustegevust, näiteks kaupluste ja restoranide tegevust”.¹⁸

37. Kõik eeltoodud näited võivad näida juhuslikud. Ent üht võib minu arvates igal juhul järeldada: kui tegevuse peamine eesmärk ei ole kaupade või inimeste füüsiline vedu, vaid muu, näiteks meelelahutus või väljaüürimine, ei saa rääkida transpordi valdkonna teenustest.

38. Näiteks autokooliteenuse peamine eesmärk on teenusesaaja õpetamine autot juhtima, mitte tema vedamine. Aerofotograafia teenuse eesmärk on, nagu nimigi ütleb, fotograafia. Autorenditeenuste põhisisu on rentimine. Giidiga ringreisi peamine eesmärk on saada midagi teada teatava koha või piirkonna kohta, mitte vedu.

39. Sama mõõdupuud tuleks kohaldada ka käesolevas asjas: kas R.L. Trijberi pakutava teenuse peamine eesmärk on saada veetud üle Amsterdami kanalite või pigem meelelahutus väljaüritud paadis? Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teabe põhjal näib olevat tegemist viimati nimetatud olukorraga.

3. Eristamine kohtuasjast Neukirchinger

40. Lõpuks näib olevat ahvatlev järeldada kohtuotsusest Neukirchinger,¹⁹ et käesolev juhtum kuulub transpordi valdkonna teenuste hulka, nagu väidab Madalmaade valitsus. Selles kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et mõistet „lennutransport” tuleb käesoleval ajal ELTL artikli 100 lõikeks 2²⁰ oleva sätte tähenduses mõista nii, et selle alla kuulub ka transport, mis seisneb kuumaõhupalliga teostatavas ärilises reisijateveos.²¹ Võib tekkida kiusatus võrrelda teekonda kuumaõhupallis, mis võetakse ilmselt ette puhkuse eesmärgil, reisiga sellises paadis nagu R. L. Trijberi oma.

41. Soovitan siiski Euroopa Kohtul sellise järeldusega ettevaatlik olla, ehkki see võib tunduda ahvatlev. Käesolevat asja tuleks eristada kohtuasjast Neukirchinger, kuna tolles asjas oli kaks erijoont, mis käesolevas asjas puuduvad. Esiteks kohaldatakse 7. detsembril 1944 Chicagos allkirjastatud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni²² ka kuumaõhupallidele. Teiseks, mis puudutab sellist kuumaõhupalliga teostatavat ärilist reisijatevedu, oli tollane ühenduse seadusandja juba vastu võtnud mitu meetet sätte alusel, mis praegu on ELTL artikli 100 lõige 2.²³ Teisisõnu pidas kohtuasjas Neukirchinger nii rahvusvaheline õigus kui ka liidu seadusandja kuumaõhupalliga vedu transpordiks. Käesoleval juhul seda väita ei saa.

42. Lisaks on veel üks üldisem kaalutlus, millest lähtudes usun, et käesolevat asja tuleks eristada kohtuasjast Neukirchinger. Kuumaõhupalliga lendamise puhul on just lendamise kogemus see, mida reisijad taotleavad. R. L. Trijberi paadi laadses lahtises paadis piki kanaleid kulgeva kruisi puhul näib sõidukogemus jäävat rohkem taustale võrreldes üldisema eesmärgiga meelt lahutada.

15 — Vt kohtujuristi ettepanekud, Cruz Villalón, kohtuasi Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, punkt 22) ja kohtuasi Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 39).

16 — Euroopa Kohus on sellele käsiraamatule on juba viidanud oma põhjenduse toetuseks kohtuotsuses Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punktid 37 ja 45).

17 — Vt *Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat*, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2007, eestikeelse versiooni lk 11, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_et.pdf.

18 — *Ibid.*

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

20 — Varem EÜ artikli 80 lõige 2.

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

22 — Recueil des traités des Nations unies, 15. köide, lk 295, kättesaadav aadressil: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

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

43. Seetõttu soovitan Euroopa Kohtul vastata küsimusele 1 kohtuasjas C-340/14, et selline tegevus, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ning mis seisneb Amsterdami siseveeteedel lahtise paadiga reisijateveos peamise eesmärgiga pakkuda tasu eest ekskursioone ja üürida laeva ürituste tarbeks, ei kujuta endast „transpordi valdkonna teenust” direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti d tähenduses.

B. Küsimused 2 ja 3 kohtuasjas C-340/14 ning küsimused 1 ja 2 kohtuasjas C-341/14 – Direktiivi 2006/123 III peatüki kohaldatavus ratione loci – Puhtalt siseriiklikud olukorrad

44. Kohtuasja C-340/14 küsimused 2 ja 3 ning kohtuasja C-341/14 küsimused 1 ja 2, mida kõiki tuleks kaaluda üheskoos, sisu on see, kas direktiivi 2006/123 III peatükk „Teenuseosutajate asutamisevabadus” on kohaldatav olukordadele, milles puudub piiriülene element. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas ta võib kohaldada põhikohtuasjades III peatüki sätteid.

45. Viidates direktiivi 2006/123 III peatükile, tõlgendab eelotsusetaotluse esitanud kohus praegusi kohtuasju selliselt, et nende suhtes kehtivad asutamisevabaduse reeglid, mitte teenuste osutamise vabaduse omad. Ka mina pean seda õigeks lähtekohaks: väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eristab teenuste osutamist asutamisest kõigepealt ja esmajärjekorras asjaomase tegevuse püsivus ja jätkuvus võrreldes ajutist laadi tegevusega.²⁴ Seda kinnitab ka direktiivi põhjendus 77.²⁵

46. Käesolevas kahes kohtuasjas on nii R. L. Trijberi kui ka J. Harmseni kavatsus, et nende tegevused saavad olema püsivad ja jätkuvad. Seetõttu on kohane vaadelda neid asutamisevabaduse valguses.

47. Minu arvates ei peaks Euroopa Kohus vastama sellele küsimusele vastavalt oma standardsele kohtupraktikale, mis käsitleb liidu õiguse kohaldamisala või vastuvõetavust puhtalt siseriiklike olukordade kontekstis,²⁶ kuivõrd see kohtupraktika lähtub eeldusest, et nelja vabadust käsitlevad aluslepingu sätted reguleerivad vaid piiriüleseid olukordi. Nimetatud kohtupraktikast lähtumine tähendaks seetõttu eitavat vastust, see tähendab vastust, et direktiivi III peatükk *ei ole* kohaldatav puhtalt siseriiklikele olukordadele – ilma esitatud küsimusi kaalumata.

48. Samuti ei peaks Euroopa Kohus minu arvates neile küsimustele „vastama” selliselt, et siseriiklik kohus peab püüdma tuvastada mõlemas kohtuasjas võimalikud piiriülased elemendid,²⁷ sest see tähendaks samuti mittevastamist küsimustele sellisel kujul, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on need esitanud.

24 — Vt vaid kohtuotsus Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 25 jj). Teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse eristamise kohta vt ka kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Yellow Cab Verkehrsbetriebs (C-338/09, EU:C:2010:568, punktid 15–18).

25 — Selle põhjenduse kohaselt on võtmelement see, kas ettevõtja on või ei ole asutatud liikmesriigis, kus asjaomast teenust osutatakse. Kui ettevõtja on asutatud liikmesriigis, kus ta oma teenuseid osutab, peaks ta kuuluma asutamisevabaduse kohaldamisalasse. Kui aga ettevõtja ei ole asutatud liikmesriigis, kus ta oma teenuseid osutab, tuleks kohaldada tema tegevuse suhtes teenuste vaba liikumist. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei tule asjaomaste tegevuste ajutisus kindlaks määrata mitte ainult teenuse osutamise kestuse, vaid ka selle regulaarsuse, perioodilisuse või jätkuvuse alusel. Tegevuse ajutisus ei peaks tähendama, et teenuseosutaja ei või liikmesriigis, kus teenust osutatakse, kasutada teatud infrastruktuuri, nagu kontorit, bürood või nõustamisruume, kui selline infrastruktuur on asjaomase teenuse osutamiseks vajalik.

26 — Selle kohtupraktika kokkuvõtte, liigituse ja analüüsi kohta soovitan lugeda kohtujuristi ettepanekut, Wahl, liidetud kohtuasjad Venturini (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punktid 26–53).

27 — Selliste piiriüleste elementide leidmine ei tohiks olla ülemäära keerukas. Kohtuasja C-340/14 puhul kalduvad tavaliselt ka teiste liikmesriikide turistid kasutama selliseid paate nagu R. L. Trijberi oma ning kohtuasja C-341/14 puhul pärinevad J. Harmseni, st asjaomaste prostituutide pakutavate teenuste kasutajad muudest liikmesriikidest.

49. Pigem peaks Euroopa Kohus vastama küsimustele esitatud kujul, nimelt kas direktiivi 2006/123 III peatükk on kohaldatav olukordades, mis kujutavad endast puhtalt siseriiklike olukordi. Minu seisukoht Euroopa Kohtule on, et need küsimused väärivad vastamist ja seda kahel põhjusel. Esiteks eeldatakse väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, et eelotsuse küsimused on asjakohased, see tähendab kui ei ole tõendatud, et nad on näiteks hüpoteetilised, siis tuleks neile vastata.²⁸ Teiseks, kuna direktiiv 2006/123 on endisel üsna värske ning seda küsimust arutatakse elavalt, on minu arvates soovitatav, et Euroopa Kohus sellele küsimusele valgust heidaks.

50. Seisukoha vastu, et direktiivi III peatükki tuleks kohaldada ainult puhtalt siseriiklikele olukordadele, võib väita, et teisele õiguse akt ei või minna kaugemale kui aluslepingu sätted, see tähendab kui viimati nimetatuid kohaldatakse (ainult) piiriülestele olukordadele, siis peaks sama kehtima ka esimesena nimetatute puhul.²⁹ Samuti võidakse püüda eristada „koordineerimist”,³⁰ „ühtlustamist”³¹ ja „harmoneerimist”.³²

51. Mind selline arutluskäik ei veena ning mulle on sümpaatsem vastupidine seisukoht, mille kohaselt direktiivi III peatükk on kohaldatav ka puhtalt siseriiklikele olukordadele.

52. Esiteks näib mulle kasutu eristada „koordineerimist”, „ühtlustamist” ja „harmoneerimist”. Minu arusaamise kohaselt kasutatakse neid mõisteid samas tähenduses. Selles kontekstis tuleb arvestada, et mõistet „harmoneerimine” kasutati Rooma lepingus vaid ühes kohas³³, enne kui see võeti järk-järgult kasutusele mitmel pool ELTL-s.

53. Teiseks on vaieldamatu, et põhimõtteliselt võib ühtlustamine siseturu valdkonnas hõlmata olukordi, mida ei hõlma aluslepinguga tagatud põhivabadused. Euroopa Kohus ei ole varem näinud probleemi selle sõnaselges möönmisel.³⁴ Seda on samuti rõhutatud õiguskirjanduses, kus on kinnitatud, et toodete ja teenuste standardite ühtlustamine, mis on suunatud nende vabale liikumisele, kehtib kogu liidus, ilma et eristataks eksporditavaid ja siseriiklikult müüdivaid tooteid või teenuseid.³⁵

54. Kolmandaks selgitab komisjoni käsiraamat seda asja veelgi: selle kohaselt hõlmab asutamise peatükk nii olukorda, kus teenusepakkuja soovib alustada tegevust teises liikmesriigis, kui ka olukorda, kus teenusepakkuja soovib alustada tegevust omaenda liikmesriigis.³⁶

28 — Vt selle kohta nt kohtuotsus Cipolla jt (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758, punkt 25).

29 — Vt Müller-Graff, P.-C., teoses Streinz, R. (toim), *op. cit.*, Artikkel 49 AEUV, punkt 20.

30 — Seda mõistet kasutatakse ELTL artiklis 53, mis on koos ELTL artikliga 62 direktiivi 2006/123 õiguslik alus. Tahaksin rõhutada, et siin kasutatav „koordineerimine” ei ole kuidagi seotud mõistega „koordineerimine”, mida pärast Lissaboni lepingu jõustumist kasutatakse ELTL artiklites 2, 5 ja 6.

31 — Mõiste, mida kasutatakse nt ELTL artiklites 114 ja 115.

32 — Mõiste, mida kasutatakse käesoleval ajal aluslepingus rohkesti.

33 — EMÜ artikli 117 lõige 2, nüüd ELTL artikkel 151: „sotsiaalsüsteemide ühtlustamine”.

34 — Vt nt kohtuotsus Centrosteeel (C-456/98, EU:C:2000:402, punkt 13), milles Euroopa Kohus märkis, et nõukogu 18. detsembri 1986. aasta direktiivi 86/653/EMÜ füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate kaubandusagentide tegevust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 382, lk 17; ELT eriväljaanne 01/06, lk 177) „eesmärk on ühtlustada liikmesriikide seadused, mis reguleerivad ärirepingu poolte vahelisi õigussuhteid, olenemata piiriülestest elementidest. Selle kohaldamisala on seega laiem kui EÜ asutamislepingus sätestatud põhivabadused.”

35 — Vt Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration”, 32 *European Law Review*, 2007, lk 232–245, lk 242. Vt ka Kluth, W., teoses Calliess, C. ja Ruffert, M. (toim), *EUV/AEUV*, Beck, 4. trükk, München 2011, Artikkel 59 AEUV, punkt 24.

36 — Vt *Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat*, *op. cit.*, eestikeelse versiooni lk 24.

55. Neljandaks toetavad direktiivi kõnealuste sätete grammatiline ja süstemaatiline tõlgendus minu lähenemist. Direktiivi artikli 2 „Reguleerimisala” lõige 1 sätestab, et direktiivi kohaldatakse „*liikmesriikides*”³⁷ asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes”. Puudub igasugune viide piiriülesele tegevusele. Samamoodi ei viidata direktiivi 2006/123 III peatükis ning sealhulgas selle artikli 9 lõikes 1 piiriülesele tegevusele – vastupidi direktiivi IV peatükile ja eriti selle artikli 16 lõikele 1.³⁸

56. Viiendaks saab asi selgemaks, kui uurida direktiivi vastuvõtmisele viinud seadusandlikku menetlust. Euroopa Parlamendis esitati mitu muudatusettepanekut eesmärgiga sõnastada direktiivi 2006/123 artikli 2 lõige 1 ümber selliselt, et piirata see piiriülestele olukordadele: kaks ettepanekut parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjonis (IMCO)³⁹ ning üks parlamendi õiguskomisjonis.⁴⁰ Ühtegi neist muudatusettepanekutest ei aktsepteeritud, mis näitab, et direktiivi 2006/123 III peatükk on kohaldatav ka siseriiklikes olukordades.⁴¹

57. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata küsimustele 2 ja 3 kohtuasjas C-340/14 ning küsimustele 1 ja 2 kohtuasjas C-341/14, et direktiivi 2006/123 III peatüki sätted on kohaldatavad sellistele olukordadele nagu põhikohtuasjades, see tähendab reisijate vedamisele avatud paadiga Amsterdami siseveeteedel peamise eesmärgiga pakkuda tasu eest ekskursioone ja üürida laeva ürituste tarbeks, ning aknabordellide ruumide rentimisele vahetuste kaupa prostituutidele, olenemata sellest, kas kõik tegurid on või ei ole piiratud ühe liikmesriigiga.

C. Küsimus 4 kohtuasjas C-340/14 ja küsimus 3 kohtuasjas C-341/14 – Piirangute põhjendus?

58. Küsimus 4 kohtuasjas C-340/14 ja küsimus 3 kohtuasjas C-341/14 käsitlevad vastavalt R. L. Trijberi ja J. Harmseni asutamisevabaduse piirangute võimalikke põhjendusi.

1. Kohtuasi C-340/14 – direktiivi 2006/123 artikli 11 lõike 1 punkti b tõlgendamine

59. Direktiivi 2006/123 artikli 11 lõike 1 punkti b kohaselt ei tohi teenuseosutajale antud autoriseering olla piiratud kehtivusajaga, välja arvatud juhul, kui antavate autoriseeringute arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liikmesriigi pädeval asutusel on selle artikli kohaldamisel kaalutusõigus.

60. Vastus on ei.

61. Direktiivi 2006/123 artikli 4 punkti 6 kohaselt tähendab „autoriseerimisskeem” igasugust menetlust, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus.

37 — Kohtujuristi kursiiv.

38 — Artikkel 16 kannab pealkirja „Teenuste osutamise vabadus”. Artikli 16 lõike 1 esimese lause kohaselt austavad liikmesriigid teenuseosutajate õigust osutada teenuseid *muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud*.

39 — Vt muudatusettepanekud 476 ja 477, mille on esitanud vastavalt parlamendisaadikud Joachim Wuermeling ja Klaus-Heiner Lehne, nagu on ära toodud parlamendisaadikust raportööri Evelyne Gebhardt raporti projektis (PE 355.744v04-00), 24.06.2005 dokument PE 360.091v02-00, lk 25 ja 26, kättesaadav aadressil:
http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005%29360091_EN.pdf.

40 — Vt muudatusettepanek 11 õiguskomisjoni arvamuses siseturu- ja tarbijakaitsekomisjonile seoses ettepanekuga, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi teenuste kohta siseturul, 1.7.2005 dokument 2004/0001 (COD), lk 11, kättesaadav aadressil:
<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, lk 323–396, näib viidatud artikli leheküljel 351 toetavat sellist arutluskäiku, ehkki loetledes seejärel üles argumentid selle vastu, et kohaldada direktiivi mõnda osa siseriiklikele olukordadele, märgib ta lk 352 selle teema kokkuvõtteks, et „selles olulises küsimuses peame ootama Euroopa Kohtu otsust”.

62. Puudub kahtlus, et Amsterdami kohalikud määrused kujutavad endast taolist skeemi. Selle tagajärg kujutab endast *ipso facto* R. L. Trijberi asutamisevabaduse piirangut.

63. Ent selline skeem peab vastama direktiivi artiklis 9 ja järgmistes artiklites sätestatud nõudmistele. Eelkõige tohib sellist skeemi kasutada vaid siis, kui see on mittediskrimineeriv, põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu ning proportsionaalne selle avaliku huvi eesmärgiga.

64. Sellega seoses tuleb esitada järgmised märkused.

65. Esiteks peab siseriiklik kohus tuvastama, kas on antud *piisav hulk* lube. Kui see arv on näiteks liiga väike, siis ei ole kindlasti tegemist proportsionaalse meetmega.

66. Teiseks, kui siseriiklik kohus on tuvastanud, et autoriseerimisskeem on põhimõtteliselt põhjendatud, siis peab vastava loa *kehtivusaeg* olema piiratud. Artikli 11 lõikest 1 tuleneb, et reeglina ei tohi luba olla piiratud kehtivusajaga. Selle suhtes kehtivad erandid, nagu punkt b, mille kohaselt antavate lubade arv võib olla piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu. Sellises olukorras võib loogiliselt loa anda vaid piiratud kehtivusajaga.

67. Ma ei näe selle artikli kohaldamisel liikmesriigi kaalutusruumi.

68. Teisisõnu: minu arusaamine direktiivi 2006/123 artikli 11 lõike 1 punktist b on selline, et alati, kui antavate lubade arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu, võib loa anda piiratud kehtivusajaga. Igasugune muu tõlgendus oleks vastuolus artikli 11 eesmärgiga, mis on, nagu komisjon oma seisukohas õigesti märgib, tagada teenuseosutajatele juurdepääs asjaomasele turule.

69. Lõpuks sooviksin juhtida Euroopa Kohtu tähelepanu asjaolule, et samale tulemusele jõutaks artikli 12 lõigete 1 ja 2 kohaldamisega: kui antavate lubade arv on piiratud loodusressursside piiratud tõttu, tuleb erapooletu ja läbipaistva valikumenetluse alusel antavad load anda kohase piiratud kehtivusajaga.

70. Euroopa Kohus peaks seetõttu vastama sellele küsimusele, et direktiivi 2006/123 artikli 11 lõike 1 punkti b tuleb mõista nii, et kui liikmesriik on otsustanud, et antavate lubade arvu tuleb piirata olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu, peab iga luba olema tähtajaline.

2. Kohtuasi C-341/14 – direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punkti c tõlgendamine

71. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti leiab, kujutavad käsitletavat meetmed endast vaieldamatult asutamisevabaduse piirangut. Jällegi on nende meetmete suhtes kohaldatavad direktiivi 2006/123 artikkel 9 ja järgmised artiklid.

72. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punktiga c on vastuolus sellised meetmed nagu põhikohtuasjas, mille puhul aknabordelli pidajal on lubatud üürida tube välja vaid sellistele prostituutidele, kes suudavad ennast bordellipidajale arusaadavaks teha keeles, mida too mõistab.

73. Direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punkti a kohaselt ei või kõnealused meetmed olla diskrimineerivad. Kui meetmed oleksid diskrimineerivad, põhinedes otseselt või kaudselt kodakondsusel, ei võiks need olla autoriseerimisskeemi osa ning neid ei saaks mingil juhul lugeda põhjendatuks.⁴² Sellisel juhul puuduks vajadus hakata tuvastama olulise avaliku huviga seotud põhjusi

42 — Vt direktiivi 2006/123 artikli 14 punkt 1, mille kohaselt liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks diskrimineerivaid nõudeid, mis põhinevad otseselt või kaudselt kodakondsusel. Vt ka kohtuotsus Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 35).

ning kontrollima proportsionaalsust. Ent ikkagi näib mulle, et käesolevas asjas kaalutavad meetmed ei kujuta endast J. Harmseni diskrimineerimist.⁴³ Sellele vaatamata on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tuvastada, kas selles kohtuasjas vaidluse all olev autoriseerimisskeem ei diskrimineeri J. Harmsenit.

74. Lisaks peab see skeem olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu (direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punkt b).

75. Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus eesmärgile ennetada kriminaalkodeksi artiklis 273f sätestatud kuritegusid, see tähendab inimkaubandust. Eesmärk on kaitsta prostituite ning hoida ära inimkaubanduse ohvrite või alaealiste töötamine prostitutsioonivaldkonnas.

76. Minu meelest võib Amsterdam põhimõtteliselt tugineda sellisele alusele, et põhjendada kõnealust asutamisevabaduse piirangut autoriseerimisskeemi kaudu. Seetõttu võib see kujutada endast olulise avaliku huviga seotud põhjust.

77. Käsitletavat valdkonda võib nimetada põhiõigustundlikuks valdkonnaks. Inimkaubandusega võitlemine ja selle ohvrite kaitsmine on rahvusvahelisel ja liidu tasandil aetav poliitika. Madalmaad on allkirjastanud ja ratifitseerinud Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastaste meetmete konventsiooni⁴⁴ ja ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni täiendava protokolliga inimestega, eelkõige naiste ja lastega, kauplemise takistamise, sellise kauplemise vastu võitlemise ja selle eest karistamise kohta⁴⁵ ning talle on siduv direktiiv 2011/36/EU.⁴⁶ Kõikide nende instrumentide eesmärk on võidelda inimkaubandusega ning need sisaldavad kohustusi (vastavatele) osalis- ja liikmesriikidele.⁴⁷ Pealegi on Euroopa Inimõiguste Kohus seoses EIÕK-ga asunud seisukohale, et inimkaubandus Palermo protokolliga artikli 3 punkti a ning Euroopa Nõukogu konventsiooni artikli 4 punkti a tähenduses kuulub EIÕK artikli 4 kohaldamisalasse.⁴⁸ Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus seisukohal, et EIÕK artiklist 4 tulenevalt on riikidel positiivne kohustus kehtestada kriminaalõigusnormid, mis muudavad selles artiklis nimetatud teod karistatavaks, neid norme tegelikkuses rakendada⁴⁹ ning tõhusalt kaitsta selles artiklis keelatud tegude ohvreid.⁵⁰ Samuti sisaldab see artikkel menetluslikku kohustust viia läbi uurimine, kui esineb põhjendatud kahtlus, et on rikutud sellest artiklist tulenevaid isiku õigusi.⁵¹

43 — Prostituutide kui teenusepakujate vaatenurgast võib olukord olla teistsugune. Eeldades, et Amsterdamis on prostituutidele ruume üürivad isikud *tavaliselt* hollandlased, kes (aga) *tavaliselt* oskavad hollandi ja inglise keelt, siis diskrimineeritakse Ungarist või Bulgaariast pärit prostituuti, kes ei räägi kumbagi neist keeltest, võrreldes prostituudiga, kes seda teeb ja kes on *tavaliselt* hollandlane.

44 — See konventsioon allkirjastati Varssavis 16. mail 2005. See jõustus üldiselt 1. veebruaril 2008 pärast ratifitseerimist kümne riigi poolt. Madalmaad ratifitseerisid selle 22. aprillil 2010 ning konventsioon jõustus selles riigis 1. augustil 2010. Konventsiooni tekst on kättesaadav: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/197.htm>. Samuti seati konventsiooniga sisse valitsustevaheline seiresüsteem, et jälgida selles sisalduvate kohustuste rakendamist.

45 — Samuti tuntud kui „Palermo protokoll”. Kättesaadav aadressil: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>.

46 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitsmist ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT 2011 L 101, lk 1). Selle direktiivi põhjenduses 9 tunnustatakse Euroopa Nõukogu konventsiooni ja Palermo protokolliga olemasolu, rõhutades seoses sellega, et „[t]uleks toetada koordineerimist inimkaubandusevastase võitlusega tegelevate rahvusvaheliste organisatsioonide vahel, et hoida ära jõupingutuste kattumist”.

47 — Selle pildi lõpuleviimiseks tuleb märkida, et harta artikli 5 lõige 3 sätestab, et inimkaubandus on keelatud.

48 — Vt Euroopa inimõiguste kohtu 7. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas Rantsev vs. Küpros ja Venemaa, nr 25965/04, § 282. Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 4 on oma toimelt samaväärne harta artikli 5 lõigetega 1 ja 2.

49 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas Siliadin vs. France, nr. 73316/01, punkt 89.

50 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 11. oktoobri 2011. aasta otsus kohtuasjas C.N. ja V. vs. Prantsusmaa, nr 67724/09, punkt 69.

51 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 13. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas, C.N. vs. Ühendkuningriik, nr 4239/08, punkt 69.

78. Kriminaalkodeksi artiklit 273f on viimastel aastatel muudetud, eelkõige selleks, et viia see kooskõlla Euroopa Nõukogu konventsiooniga ning võtta üle direktiiv 2011/36. Võitluses inimkaubandusega panevad Madalmaad rõhku meetmetele kohaliku omavalitsuse tasandil. Neile on sellist lähenemist soovitanud Euroopa Nõukogu vastav seireorgan.⁵²

79. Direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punkti c kohaselt peab asjaomane skeem olema samuti proportsionaalne nimetatud avaliku huvi eesmärgiga.⁵³

80. Enne, kui uurida käesolevas kohtuasjas käsitletava meetme proportsionaalsust, sooviksin esitada sissejuhatava märkuse, tuletades meelde Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat. Lõppastmes on siseriikliku kohtu – kes ainsana on pädev asjaolusid hindama ja siseriiklikku õigust tõlgendama – ülesanne tuvastada, kas kõnealune siseriiklik õigusnorm on proportsionaalne nimetatud avaliku huvi eesmärgiga.⁵⁴ Ent Euroopa Kohus võib anda menetluse käigus esitatud teabe alusel juhiseid.⁵⁵ Euroopa Kohus on asunud konkreetsetes kontekstides seoses ebavõrdse kohtlemisega meditsiini ja parameditsiini erialadele pääsemisel,⁵⁶ seoses „kõrgkooli- või ülikooliõppe süsteemi ühtluse säilitamise[ga]”,⁵⁷ seoses elukohanõuetega tööhõivetoetuse saamiseks⁵⁸ ning seoses teises liikmesriigis saadud tervishoiuteenuste hüvitamise tingimustega⁵⁹ seisukohale, et põhjendustega, millele liikmesriik võib tugineda, peavad kaasnema liikmesriigi võetud meetme sobivuse ja proportsionaalsuse analüüs ning konkreetsete tõendid tema argumentide põhjendamiseks.

81. Proportsionaalsuse nõudele vastamiseks peab asjaomane meede olema esiteks kohane või, direktiivi sõnastuses,⁶⁰ sobiv taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks. Mul ei ole ühtegi põhjust kahelda, et käesolevas asjas käsitletav meede ei kajastaks Amsterdamis linna tõelist muret hoida ära kriminaalkuritegusid inimkaubanduse valdkonnas. Ent eelotsusetaotluse esitanud kohus peab selle meetme kohasust kaaludes uurima põhjalikult, mil määral Amsterdamis linn seda poliitikat põhjendab, kuivõrd on selge, et ei ole vaja tõendada, et tänu sellele meetmele avastatakse kõik kuriteod, kuna see muudaks kohasuse nõuded liiga äärmuslikeks.

82. Teiseks ei tohi asjaomane meede minna kaugemale eesmärgi saavutamiseks vajalikust. Kui sama eesmärgi saavutamiseks on valida eri meetmete vahel, siis peavad valitud vahendid olema kõige vähem direktiiviga tagatud asutamisevabadust piiravad.

83. Seega on küsimus selles, kas Amsterdamis linna keelenõue⁶¹ on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks. See on delikaatne küsimus, mille puhul on raske Euroopa Kohtu varasemale praktikale tugineda.

52 — Vt Raport Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastaste meetmete konventsiooni rakendamise kohta Madalmaades, esimene hindamisvoor, mille on kinnitanud inimkaubandusvastaseid meetmeid käsitlev ekspertrühm 21. märtsil 2014, avaldatud konventsiooni sekretariaadi poolt 18. juunil 2014, GRETA(2014)10, punkt 59, kättesaadav aadressil: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Mõiste „proportsionaalsus” on selgemalt määratletud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punktis c.

54 — Vt *mutatis mutandis* seoses piirangute põhjendatusega nelja vabadust ja kodakondsust käsitlevate aluslepingu sätete kontekstis kohtuotsused Bressol jt (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, punkt 15) ning Schönheit ja Becker (C-4/02 ja C-5/02, EU:C:2003:583, punkt 82).

55 — Vt kohtuotsus Bressol jt (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 65).

56 — Samas, punkt 74. Küsimus oli elukohanõudes.

57 — Vt kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punkt 63).

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

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

60 — Vt direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkt c.

61 — Keelenõudest on võimalik rääkida, kuna Amsterdamis linn seadis J. Harmseni poolt tema tegevuskavas endale võetud kohustused (mitte üürida ruume välja prostituutidele, kellega ta ei suuda suhelda inglise, hollandi ega üheski muus talle arusaadavas keeles) loa saamise tingimuseks.

84. On tõsi, et Euroopa Kohtult on mitmel puhul soovitud selle kindlaksmääramist, kas riigikeele nõuded on kooskõlas nelja vabadusega või viimasel ajal aluslepingu sätetega liidu kodakondsuse kohta.⁶² Ent sellistes kohtuasjades oli teine vaatenurk, mis seisnes selles, et vaidlusalune keelenõue hõlmas ainult asjaomaste liikmesriikide keeli.⁶³

85. Taotletav oluline huvi oli kas keele enda kasutamise edendamine ja julgustamine⁶⁴ või vastava tegevuse laadiga tihedalt seotud huvi, nagu töötajate sotsiaalne kaitse või sellega seotud halduskontrolli hõlbustamine.⁶⁵ Kõikides kohtuasjades püüdsid liikmesriigid kaitsta või edendada ühte või mitut oma ametlikest keeltest.⁶⁶ Käesoleval juhul ei ole tegemist sellise olukorraga. Keelenõuet ei rakendata mitte selleks, et prostituut saaks teha oma tööd, vaid selleks, et J. Harmsen saaks täita oma avalikust õigusest tulenevaid kohustusi Madalmaade kuningriigi ees.

86. Lisaks ei ole käesolevas kohtuasjas tegemist „erilise tähtsuse” omistamisega „üksikisikute keelealaste õiguste ja võimaluste kaitsele”.⁶⁷

87. Prostituudid, kes on sattunud inimkaubanduse ohvriks, on eraldatuse ja haavatavuse seisundis. Seetõttu on nende ning inimkaubanduse vastu võitlejate huvides, et neil oleks võimalik suhelda. Suhtlemist edendab ilmselgelt suuresti võimekus suhelda samas keeles.

88. Seetõttu saan aru, et Amsterdami linn tugineb sellistele nõuetele tagamaks, et bordellipidaja ja prostituudi suhtlus tegelikult toimiks. Ent see ei pea tingimata minema nii kaugele, et nõutaks mõlemalt poolelt sama keele valdamist. Oluline on see, et J. Harmsen saaks prostituutidega *tegelikult verbaalselt suhelda*, mitte see, et nad valdaksid samu keeli.

89. Minu meelest on siin võimalikud erinevad stsenaariumid, eriti kui tegelikuks suhtluseks läheb vaja kolmandat isikut. Siin peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus väga põhjalikult uurima, kas on võimalik tagada sellise isiku teatav lähedus prostituudile. Vahe võib seisneda näiteks selles, et „tõlk” on prostituudile tuttav, lähedane ja usalduslik isik, mitte keegi J. Harmseni valitu.

90. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses on saadud juhiste alusel hinnata faktilisi asjaolusid selle kohta, kas J. Harmseni ja iga prostituudi vahel toimib tegelik verbaalne suhtlus.

91. Seetõttu tuleb sellele küsimusele vastata, et direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punktiga c on vastuolus selline meede nagu põhikohtuasjas C-341/14 käsitletav, mille puhul aknabordelli pidajal lubatakse üürida ruume ainult sellistele prostituutidele, kes on võimelised ennast bordellipidajale arusaadavaks tegema keeles, mida ta mõistab, välja arvatud juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et selline nõue on vajalik, et bordellipidaja ja prostituutide vahel toimiks tegelik verbaalne suhtlus.

62 — Vt kohtuotsus Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, punktid 18 jj).

63 — Vt nt kohtuotsused Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 20) ja Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punkt 59).

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

65 — Vt kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-490/04, EU:C:2007:430, punktid 70 ja 71).

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

67 — Sõnastus, mida Euroopa Kohus on kasutanud näiteks kohtuotsustes Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, punkt 11) ning Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punkt 13).

V. Ettepanek

92. Kõikidest esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State'i (Madalmaad) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Selline tegevus, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas C-340/14 ning mis seisneb Amsterdami siseveeteedel lahtise paadiga reisijateveeos, mille eesmärk on pakkuda tasu eest ekskursionee ja üürida laeva ürituste tarbeks, ei kujuta endast „transpordi valdkonna teenust” Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 2 lõike 2 punkti d tähenduses.
2. Direktiivi 2006/123 III peatüki sätted on kohaldatavad sellistele olukordadele nagu põhikohtuasjades, see tähendab reisijate vedamisele avatud paadiga Amsterdami siseveeteedel peamise eesmärgiga pakkuda tasu eest ekskursionee ja üürida laeva ürituste tarbeks (kohtuasi C-340/14), ning aknabordellide ruumide rentimisele vahetuste kaupa prostituutidele (kohtuasi C-341/14), olenemata sellest, kas kõik tegurid on või ei ole piiratud ühe liikmesriigiga.
3. Direktiivi 2006/123 artikli 11 lõike 1 punkti b tuleb mõista nii, et kui liikmesriik on otsustanud, et antavate lubade arvu tuleb piirata olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu, peab iga luba olema piiratud tähtajaga.
4. Direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punktiga c on vastuolus selline meede nagu põhikohtuasjas C-341/14 käsitletav, mille puhul aknabordelli pidajal lubatakse üürida ruume ainult sellistele prostituutidele, kes on võimelised ennast bordellipidajale arusaadavaks tegema keeles, mida ta mõistab, välja arvatud juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et selline nõue on vajalik, et bordellipidaja ja prostituutide vahel toimiks tegelik verbaalne suhtlus.