



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

1. listopada 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2006/123/EZ – Usluge na unutarnjem tržištu – Rekreativna plovidba – Javne kuće s izlogom – Članak 2. stavak 2. točka (d) – Područje primjene – Isključenje – Usluge u području prijevoza – Sloboda poslovnog nastana – Sustav ovlašćivanja – Članak 10. stavak 2. točka (c) – Uvjeti za dodjelu ovlaštenja – Proporcionalnost – Jezični uvjet – Članak 11. stavak 1. točka (b) – Trajanje ovlaštenja – Ograničenje broja raspoloživih ovlaštenja – Prevladavajući razlog od društvenog interesa“

U spojenim predmetima C-340/14 i C-341/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputilo Državno vijeće (Raad van State, Nizozemska), odlukama od 9. srpnja 2014., koje je Sud zaprimio 14. srpnja 2014., u postupcima

R. L. Trijber, koji posluje pod nazivom Amstelboats (C-340/14)

protiv

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

i

J. Harmsen (C-341/14)

protiv

Burgemeester van Amsterdam,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilesič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za R. L. Trijbera, koji posluje pod nazivom Amstelboats, E. Steyger, *advocaat*,

— za J. Harmsena, D. op de Hoek, *advocaat*,

* Jezik postupka: nizozemski

— za nizozemsku vladu, M. Bulterman i M. Gijzen kao i J. Langer, u svojstvu agenata,
— za Europsku komisiju, E. Montaguti i H. Tserepa-Lacombe kao i F. Wilman, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. srpnja 2015.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 2. stavka 2. točke (d), članka 10. stavka 2. točke (c) i članka 11. stavka 1. točke (b) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između R. L. Trijbera i gradonačelnika i gradske uprave Amsterdama (Nizozemska) (College van burgemeester en wethouders van Amsterdam, u daljnjem tekstu: gradska uprava) te između J. Harmsena i gradonačelnika Amsterdama (Burgemeester van Amsterdam, u daljnjem tekstu: gradonačelnik), povodom odbijanja dodjele ovlaštenja za rad.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 2. Direktive 2006/123:

„Konkurentno tržište usluga ima ključnu važnost za promicanje gospodarskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta u Europskoj uniji. [...] Slobodno tržište koje prisiljava države članice da uklone ograničenja prekograničnom pružanju usluga, uz istodobno povećanje transparentnosti i bolju informiranost potrošača, osiguralo bi širi izbor za potrošače i bolje usluge uz niže cijene.“

- 4 Uvodna izjava 5. navedene direktive glasi:

„Potrebno je, dakle, ukloniti zapreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda iz Ugovora. Budući da zapreke na unutarnjem tržištu usluga pogađaju gospodarske subjekte koji žele imati poslovni nastan u drugoj državi članici, kao i one koji pružaju usluge u drugoj državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan, tim je pružateljima potrebno omogućiti da razviju svoje uslužne djelatnosti u okviru unutarnjeg tržišta uspostavom poslovnog nastana u državi članici ili koristeći slobodno kretanje usluga. Pružateljima se mora omogućiti odabir između ovih dviju sloboda ovisno o njihovoj strategiji rasta u svakoj državi članici.“

- 5 Uvodna izjava 7. te direktive glasi:

„Ova Direktiva uspostavlja opći pravni okvir za veliki niz usluga uzimajući u obzir različita obilježja svake djelatnosti ili struke i njihov sustav uređenja. [...] Ova Direktiva, također, uzima u obzir druge ciljeve od općeg interesa, uključujući zaštitu okoliša, javnu sigurnost i javno zdravlje kao i potrebu za usklađivanjem sa zakonom o radu.“

6 U skladu s uvodnom izjavom 21. Direktive 2006/123:

„Usluge prijevoza, uključujući gradski prijevoz, taksi službu, hitnu pomoć i lučke službe, ne ulaze u područje primjene ove Direktive.“

7 Uvodna izjava 33. navedene direktive navodi:

„Usluge iz područja primjene ove Direktive obuhvaćaju najrazličitije djelatnosti koje su predmet stalnih promjena [...] Obuhvaćene su, također, potrošačke usluge, kao što su usluge u području turizma uključujući usluge turističkih vodiča; rekreacijske usluge, sportski centri i zabavni parkovi [...] Ove djelatnosti mogu uključiti usluge koje zahtijevaju neposrednu blizinu ili putovanje pružatelja i primatelja usluge te usluge koje se mogu pružati na daljinu uključujući putem interneta.“

8 Članak 2. Direktive 2006/123, naslovljen „Područje primjene“, određuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

[...]

d) usluge na području prijevoza [...] koje ulaze u područje primjene glave V. [trećeg dijela] Ugovora o EZ-u [koja je postala glava VI. trećeg dijela UFEU-a].

[...]“

9 Članak 4. Direktive 2006/123, naslovljen „Definicije“, predviđa:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1) ‚usluga‘ je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a];

[...]

8) ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa‘ su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: javni red, javnu sigurnost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštitu potrošača, primatelja usluga i radnika, poštene poslovne transakcije, borbu protiv prijevara, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljeve socijalne i kulturne politike;

[...]“

10 Poglavlje III. navedene direktive, naslovljeno „Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga“, u odjeljku 1. naslovljenom „Ovlaštenja“ sadrži članke 9. do 11.

11 U skladu s člankom 9. te direktive, naslovljenim „Sustavi ovlašćivanja“:

„1. Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;

- b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;
- c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strožim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

[...]“

12 Članak 10. Direktive 2006/123, naslovljen „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja“, predviđa:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

- a) nediskriminirajući;
- b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;
- c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;
- d) jasni i nedvosmisleni;
- e) objektivni;
- f) prethodno objavljeni;
- g) transparentni i dostupni.“

13 U skladu s člankom 11. te direktive, naslovljenim „Trajanje ovlaštenja“:

„1. Ovlaštenje koje se dodjeljuje pružatelju ne smije biti vremenski ograničeno, osim ako:

[...]

- b) je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućeg razloga od javnog interesa;

[...]“

Nizozemsko pravo

Propisi o uslugama

14 U skladu s člankom 33. stavkom 1. točkama (b) i (c) Zakona o uslugama (Dienstenwet), kojim se u nizozemsko pravo djelomično prenose odredbe Direktive 2006/123, nadležno tijelo ne ograničava valjanost ovlaštenja, koje može dodijeliti bez vremenskog ograničenja, osim ako broj raspoloživih ovlaštenja nije ograničen zbog prevladavajućih razloga od društvenog interesa ili ako ograničeno trajanje ovlaštenja nije opravdano prevladavajućim razlogom od društvenog interesa.

Propisi o unutarnjim plovnim putovima

- 15 Članak 2.4.5. stavak 1. Uredbe iz 2010. o unutarnjim plovnim putovima (Verordening op het binnenwater 2010), koju je donijelo Gradsko vijeće Amsterdama (Raad van de gemeente Amsterdam), određuje da je zabranjeno prevoziti – bez ovlaštenja gradske uprave ili suprotno njemu – robu ili putnike brodom namijenjenim za profesionalnu uporabu. U skladu sa stavkom 5. tog članka, gradska uprava može odbiti dodjelu takvog ovlaštenja kako bi ograničila broj putničkih brodova, vodeći računa o interesima navedenima u članku 2.3.1. stavku 2. te uredbe. U skladu s potonjom odredbom, ovlaštenje za sidrenje može se odbiti u interesu boljitka, planiranja, sigurnosti, okoliša te pojednostavljenja i sigurnosti prolaska.
- 16 Članak 2.1. stavak 1. Uredbe Amsterdama o prijevozu putnika vodom (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), u obliku u kojem je bio primjenjiv u vrijeme kada su se dogodile činjenice iz glavnih postupaka, određuje da se ovlaštenja za tu vrstu prijevoza dodjeljuju po razdobljima dodjele. U skladu sa stavkom 3. navedenog članka, zahtjevi podneseni na dane na koje nije u tijeku nijedno razdoblje dodjele odbijaju se na osnovi važeće politike o količini ovlaštenja. U skladu sa stavkom 4. navedenog članka, gradska uprava može, odstupajući od njegova stavka 1., takvo ovlaštenje dodijeliti izvan razdoblja dodjele za specijalnu inicijativu koja koristi brod s ekološkim motorom ili za inovativni koncept prijevoza.

Propisi o prostituciji

- 17 Članak 3.27. stavak 1. Općeg komunalnog reda Amsterdama iz 2008. (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam) zabranjuje iskorištavanje javnih kuća bez ovlaštenja gradonačelnika. U skladu s člankom 3.30. stavkom 2. točkom (b) navedenog reda, gradonačelnik može odbiti dodjelu ovlaštenja ako smatra da nije u dovoljnoj mjeri vjerojatno da će operator ili voditelj poštovati obveze navedene u članku 3.32. tog reda.
- 18 Potonja odredba u stavku 1. predviđa da operator i voditelj moraju skrbiti da se u javnoj kući nad prostitutkama ne počini kazneno djelo u smislu članka 273.f Kaznenog zakonika (Wetboek van Strafrecht), koji se odnosi na suzbijanje trgovine ljudima, da u njoj rade samo prostitutke koje posjeduju valjanu boravišnu dozvolu ili za koje operator posjeduje dozvolu, u skladu s člankom 3. Zakona o radu stranaca (Wet arbeid vreemdelingen), te da se nad klijentima ne počine kaznena djela, kao što su krađa, prevara ili usporediva kaznena djela. Nadalje, stavak 3. navedene odredbe predviđa da operator javne kuće s izlogom mora posebice skrbiti da prostitutke koje u njoj rade ne prouzrokuju ozbiljne smetnje susjedstvu te da ne ometaju javni red.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-340/14

- 19 Zahtjevom upućenim gradskoj upravi R. L. Trijber zahtijevao je dodjelu ovlaštenja za prijevoz putnika vodom kako bi otvorenom brodicom koju pokreće električni motor i prilagođenom za prijevoz najviše 34 osobe na zahtjev pružao naplatni obilazak Amsterdama vodenim putem, posebice u okviru korporacijskih izlazaka ili povodom proslava određenih događaja.
- 20 Gradska je uprava svojom odlukom od 22. studenoga 2011. odbila dodijeliti navedeno ovlaštenje, na temelju politike o količini ovlaštenja u skladu s člankom 2.1. Uredbe Amsterdama o prijevozu putnika vodom, uz obrazloženje da je zahtjev R. L. Trijbera podnesen izvan razdoblja dodjele, da njegov brod ne predstavlja specijalnu inicijativu i da njegov koncept prijevoza nije inovativan.
- 21 Gradska je uprava odlukom od 27. travnja 2012. odbila žalbu R. L. Trijbera.

- 22 Svojom je presudom od 7. prosinca 2012. Sud u Amsterdamu (Rechtbank Amsterdam) odbio tužbu R. L. Trijbera protiv posljednje navedene odluke.
- 23 R. L. Trijber je podnio žalbu protiv te presude Državnom vijeću, uz obrazloženje da politika gradske uprave u pogledu količine ovlaštenja nije sukladna Direktivi 2006/123.
- 24 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, djelatnost prijevoza koju je zamislio R. L. Trijber potpada pod područje primjene navedene direktive. Naime, ta djelatnost nije namijenjena prijevozu putnika s jedinim objektivnim ciljem da ih se preveze s jednog mjesta na drugo, već je namijenjena vođenju putnika u obilazak amsterdamskih kanala ili nuđenju mogućnosti sastajanja na plovećem brodu, tijekom čega se na zahtjev osiguravaju i hrana i piće. Takve bi usluge trebalo smatrati potrošačkim uslugama koje potpadaju pod područje primjene navedene direktive. Međutim, ni njezine odredbe ni pripremni akti ne daju definitivni odgovor u tom pogledu.
- 25 Međutim, navedeni se sud pita može li se R. L. Trijber, u situaciji kakva je ona iz glavnog postupka, izravno pozivati na Direktivu 2006/123 s obzirom na to da odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga nisu primjenjive na potpuno unutarnje situacije. Konkretnije, u tom se pogledu postavlja pitanje zahtijeva li primjena odredaba poglavlja III. navedene direktive, koje se odnose na slobodu poslovnog nastana, postojanje prekograničnog elementa i, u slučaju potvrđnog odgovora, koji je kriterij relevantan da bi se utvrdilo potpada li neka situacija pod navedenu direktivu ili pak ima potpuno unutarnji karakter.
- 26 U mjeri u kojoj bi se R. L. Trijber mogao pozivati na odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123, sud koji je uputio zahtjev smatra da je predmetni sustav ovlašćivanja – time što ostvaruje ciljeve zaštite okoliša i sigurnosti – opravdan prevladavajućim razlogom od društvenog interesa. Kako se taj cilj ne može ostvariti manje ograničavajućom mjerom, taj je sustav ovlašćivanja sukladan članku 9. stavku 1. točkama (b) i (c) navedene direktive.
- 27 Međutim, Državno vijeće smatra da bi navedeni sustav – iako se čini suprotnim članku 10. stavku 1. i stavku 2. točkama (d) i (g) Direktive 2006/123 s obzirom na to da gradska uprava u praksi arbitrarno koristi marginu prosudbe kojom raspolaže kako bi dodijelila ovlaštenja izvan razdoblja dodjele – mogao povređivati i članak 11. stavak 1. točku (b) navedene direktive. Naime, zbog ograničenog broja ovlaštenja i neograničenog trajanja na koje se dodjeljuju, pristup tržištu više ne bi bio zajamčen svim pružateljima usluga. Stoga se postavlja pitanje u kojoj su mjeri u takvom slučaju nadležna tijela slobodna utvrđivati trajanje zatraženog ovlaštenja, a s obzirom na cilj Direktive 2006/123.
- 28 U tim je okolnostima Državno vijeće odlučilo prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li prijevoz putnika u otvorenoj brodici unutarnjim plovnim putovima Amsterdama, kojemu je svrha obilazak i najam za primanja u zamjenu za naknadu, kao što je to slučaj u ovom postupku, usluga na koju se primjenjuju odredbe Direktive 2006/123, uzimajući u obzir iznimku navedenu u članku 2. stavku 2. točki (d) [te] direktive u vezi s uslugama na području prijevoza?
 2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan:

Primjenjuje li se poglavlje III. Direktive 2006/123 na potpuno unutarnje situacije [te] primjenjuje li se kod ocjene je li to poglavlje primjenjivo sudska praksa Suda o odredbama Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga u potpuno unutarnjim situacijama?

3. Ako odgovor na drugo pitanje glasi da se sudska praksa Suda koja se odnosi na odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga u potpuno unutarnjim situacijama primjenjuje kod ocjene može li se poglavlje III. Direktive 2006/123 primijeniti:
- a) Trebaju li nacionalni sudovi primijeniti odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123 u situaciji kao što je ona u ovom postupku, u kojoj se pružatelj usluga nije nastanio na prekograničnom temelju i ne pruža prekogranične usluge, ali se svejedno poziva na te odredbe?
 - b) Je li za odgovor na to pitanje relevantno da će se te usluge vjerojatno većinom pružati stanovnicima Nizozemske?
 - c) Je li za odgovor na to pitanje potrebno utvrditi jesu li poduzeća nastanjena u drugim državama članicama pokazala ili će pokazati istinski interes da pružaju takve ili slične usluge?
4. Slijedi li iz članka 11. stavka 1. točke (b) Direktive 2006/123 da, ako je broj ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućih razloga u društvenom interesu, trajanje valjanosti ovlaštenja također mora biti ograničeno, također uzimajući u obzir cilj [te] direktive da se osigura slobodan pristup tržištu usluga, ili je to pitanje u diskreciji nadležnog tijela države članice?“

Predmet C-341/14

- 29 Zahtjevom upućenim gradonačelniku J. Harmsen – koji u Amsterdamu upravlja javnom kućom s izlogom – zahtijevao je nova ovlaštenja za upravljanje dvjema drugim javnim kućama s izlogom u tom gradu.
- 30 Gradonačelnik je svojom odlukom od 28. srpnja 2011. odbio dodjelu traženih ovlaštenja, pozivajući se na događaje navedene u devet izvješća nadzornih agenata grada Amsterdama kao i u dva policijska zapisnika, koji se svi odnose na upravljanje postojećom javnom kućom s izlogom.
- 31 Iz tih izvješća i zapisnika proizlazi da je J. Harmsen – protivno poslovnom planu koji je dostavio u prilogu svojem zahtjevu za dodjelu ovlaštenja i koji je gradonačelnik odobrio – iznajmljivao sobe na dijelove dana mađarskim i bugarskim prostitutkama koje, tijekom preliminarnog razgovora, nisu bile u stanju komunicirati na jeziku koji J. Harmsen razumije. Stoga upravljanje postojećom javnom kućom s izlogom nije bilo organizirano na način koji sprečava zlouporabe. Zbog tog razloga nije bilo moguće očekivati da će J. Harmsen osigurati jamstva da će dvjema novim zatraženim javnim kućama s izlogom upravljati na način kojim se sprečava da se nad prostitutkama koje u njima rade počini kazneno djelo. Dakle nije u dovoljnoj mjeri vjerojatno da će J. Harmsen poštovati članak 3.32. stavak 1. točku (a) Općeg komunalnog reda Amsterdama iz 2008.
- 32 Gradonačelnik je svojom odlukom od 23. prosinca 2011. odbio žalbu koju je podnio J. Harmsen.
- 33 Sud u Amsterdamu je presudom od 11. srpnja 2012. odbio tužbu J. Harmsena protiv potonje odluke.
- 34 Sud koji je uputio zahtjev, nakon što je u pogledu primjene Direktive 2006/123 na potpuno unutarnje situacije iznio razmatranja identična onima iz točke 25. ove presude u vezi s predmetom C-340/14, navodi da je, iako se J. Harmsen može pozivati na odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123, predmetni sustav ovlašćivanja – s obzirom na to da nema diskriminatorni učinak te je uveden radi jamčenja javnog reda sprečavanjem kaznenih djela kao što su prisilna prostitucija i trgovina ljudima – opravdan prevladavajućim razlogom od društvenog interesa. Kako se taj cilj ne može ostvariti manje ograničavajućom mjerom, taj je sustav ovlašćivanja stoga sukladan članku 9. stavku 1. točkama (a) do (c) navedene direktive.

- 35 S druge strane, navedeni se sud pita je li obveza koju je J. Harmsen preuzeo u svojem poslovnom planu odobrenom od strane gradonačelnika i koja je potom preuzeta i u jednu gradsku smjernicu, a koja se sastoji od iznajmljivanja soba samo prostitutkama koje su se sposobne izražavati na jeziku koji operator poznaje, u smislu članka 10. stavka 2. točke (c) navedene direktive „proporcionalna“ prevladavajućem razlogu od društvenog interesa koji se nastoji ostvariti.
- 36 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev primjećuje da, prema navodu gradonačelnika, taj zahtjev omogućava operatoru da sam stvori izravno i pouzdano mišljenje o kontekstu i motivaciji prostitutke, bez nazočnosti trećih osoba koje bi mogle utjecati na njezine izjave. Naprotiv, prema J. Harmsenu, ta je mjera pretjerana jer operator može zatražiti pomoć prevoditelja ili koristiti internetske stranice za prevođenje. Usto, moguće su i manje ograničavajuće mjere jer jezik nije jedino sredstvo prikupljanja znakova prisilne prostitucije ili trgovine ljudima. Postojeća se javna kuća tako nadzire kamerom. J. Harmsen također osigurava svoju prisutnost na licu mjesta kako bi mogao prikupljati navedene znakove i, u slučaju potrebe, obavijestiti policiju.
- 37 U tim je okolnostima Državno vijeće odlučilo prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Primjenjuje li se poglavlje III. Direktive 2006/123 na potpuno unutarnje situacije [te] primjenjuje li se kod ocjene je li to poglavlje primjenjivo sudska praksa Suda o odredbama Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga u potpuno unutarnjim situacijama?
 2. Ako odgovor na drugo pitanje glasi da se sudska praksa Suda [...] koja se odnosi na odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga u potpuno unutarnjim situacijama primjenjuje kod ocjene može li se poglavlje III. Direktive 2006/123 primijeniti:
 - a) Trebaju li nacionalni sudovi primijeniti odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123 u situaciji kao što je ona u ovom postupku, u kojoj se pružatelj usluga nije nastanio na prekograničnom temelju i ne pruža prekogranične usluge, ali se svejedno poziva na te odredbe?
 - b) Je li za odgovor na to pitanje relevantno da operator većinom pruža usluge samozaposlenim prostitutkama iz država članica koje nisu Kraljevina Nizozemska?
 - c) Je li za odgovor na to pitanje potrebno utvrditi jesu li poduzeća nastanjena u drugim državama članicama pokazala ili će pokazati istinski interes za otvaranje javne kuće s izlogom u Amsterdamu?
 3. U mjeri u kojoj se operator ima pravo pozvati na odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123, protivi li se članak 10. stavak 2. točka (c) te direktive mjeri, kao što je ona o kojoj je riječ u ovom slučaju, prema kojoj operator javne kuće s izlogom smije iznajmiti sobe na dijelove dana samo onim prostitutkama koje se s njim mogu sporazumjeti na jeziku koji on razumije?“
- 38 Odlukom predsjednika Suda od 16. rujna 2014. predmeti C-340/14 i C-341/14 spojeni su u svrhu usmenog i pisanog dijela postupka kao i u svrhu donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

- 39 Svojim se pitanjima sud koji je uputio zahtjev pita o primjeni Direktive 2006/123 na potpuno unutarnje situacije (drugo pitanje u predmetu C-340/14 i prvo pitanje u predmetu C-341/14), o kriterijima relevantnim za postojanje takve situacije (treće pitanje u predmetu C-340/14 i drugo pitanje u predmetu C-341/14), o pojmu „usluge na području prijevoza“ u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) navedene direktive (prvo pitanje u predmetu C-340/14), o tumačenju članka 11. stavka 1. točke (b)

navedene direktive u pogledu trajanja ovlaštenja (četvrto pitanje u predmetu C-340/14) i o tumačenju članka 10. stavka 2. točke (c) te direktive u vezi s uvjetom dodjele ovlaštenja (treće pitanje u predmetu C-341/14).

Primjena Direktive 2006/123 na potpuno unutarnje situacije i kriteriji relevantni za postojanje takve situacije

- 40 Svojim drugim i trećim pitanjem u predmetu C-340/14 i svojim prvim i drugim pitanjem u predmetu C-341/14 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2006/123 tumačiti na način da se odredbe njezina poglavlja III., koje se odnosi na slobodu poslovnog nastana, primjenjuju na potpuno unutarnje situacije te koji su kriteriji relevantni za utvrđenje postojanja takve situacije.
- 41 U tom pogledu valja istaknuti da u predmetu C-340/14, iako je točno da je, prema samom tekstu trećeg upućenog pitanja, usluga koju nudi R. L. Trijber i koja je predmet zahtjeva za dodjelu ovlaštenja o kojem je riječ u glavnom postupku u osnovi namijenjena nizozemskim stanovnicima, sud koji je uputio zahtjev ipak sam u svojoj odluci utvrđuje da od nje koristi mogu imati i stanovnici drugih država članica i da predmetni sustav može ometati pristup tržištu svih pružatelja usluga, uključujući i one koji potječu iz drugih država članica, koji se žele nastaniti u Nizozemskoj kako bi ponudili takvu uslugu. Nadalje, kada je riječ o predmetu C-341/14, navedeni sud izrijeком napominje da su korisnici usluga koje nudi J. Harmsen, a koje su predmet zahtjeva za dodjelu ovlaštenja o kojima je riječ u glavnom postupku, državljani država članica različitih od Kraljevine Nizozemske.
- 42 Iz navedenoga proizlazi da – s obzirom na to da situacije na koje se odnose prethodna pitanja nisu potpuno unutarnje – nije potrebno ispitivati drugo i treće pitanje u predmetu C-340/14 te prvo i drugo pitanje u predmetu C-341/14.

Pojam „usluga na području prijevoza“ u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123

- 43 Svojim prvim pitanjem iz predmeta C-340/14 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavak 2. točku (d) Direktive 2006/123 tumačiti na način da djelatnost poput one koja je predmet zahtjeva za dodjelu ovlaštenja u predmetu u glavnom postupku, a koja se sastoji u naplatnom pružanju usluge primanja putnika na brod kako bi im se omogućilo razgledavanje grada vodenim putem povodom obilježavanja različitih događaja, predstavlja uslugu iz „područja prijevoza“ u smislu navedene odredbe, isključenu iz područja primjene navedene direktive.
- 44 U tom pogledu valja istaknuti da navedena direktiva, kao što i proizlazi iz njezina članka 1., u vezi s njezinim uvodnim izjavama 2. i 5., određuje opće odredbe koje imaju za cilj ukloniti ograničavanje slobode poslovnog nastana pružatelja usluga u državama članicama i slobodnog pružanja usluga među njima, kako bi se pridonijelo stvaranju slobodnog i konkurentskog unutarnjeg tržišta (vidjeti presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 31.).
- 45 Direktiva 2006/123 se prema tome, u skladu s člankom 2. stavkom 1. i člankom 4., primjenjuje na svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koju obično uz naknadu obavljaju pružatelji usluga s poslovnim nastanom u državi članici, bez obzira na to je li poslovni nastan stalan ili nije i nastavlja li se obavljanje djelatnosti u državi odredišta, osim djelatnosti koje su izričito isključene, među kojima su i one koje se odnose na „usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave [VI. trećeg dijela UFEU-a]“, navedene u spomenutom članku 2. stavku 2. točki (d).
- 46 Kako bi se mogao razumjeti doseg isključenja iz područja primjene koje je predviđeno člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Direktive 2006/123, potrebno je protumačiti pojam „usluge na području prijevoza“ oslanjajući se ne samo na tekst te odredbe nego i na njezinu svrhu i strukturu, u kontekstu sustava koji ta direktiva uspostavlja (vidjeti *per analogiam* presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 34.).

- 47 Kada je, kao prvo, riječ o tekstu navedenog članka 2. stavka 2. točke (d), treba istaknuti da pojam „usluge na području prijevoza“, koji je zakonodavac Unije usvojio u Direktivi 2006/123, odgovara uslugama koje spadaju pod glavu VI. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na zajedničku prometnu politiku i u kojoj su sadržani članci 90. do 100. tog ugovora, iz kojih su, u skladu s člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, isključene odredbe tog ugovora koje se odnose na slobodu pružanja usluga.
- 48 Međutim, iako odredbe navedene glave VI. ne sadrže definiciju pojma „prijevoza“, iz članka 100. stavka 1. UFEU-a proizlazi da u nju ulazi promet „unutarnjim plovnim putovima“. Tako je veći broj usluga pomorskog prijevoza bio predmet specifičnih zajedničkih pravila, koja je zakonodavac Unije usvojio temeljem članka 100. stavka 2. UFEU-a, kao što su ona iz Uredbe Vijeća (EEZ) od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (SL L 364, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 17.).
- 49 Nadalje, što se tiče svrhe i strukture članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123, valja utvrditi da – kako je navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 21. – isključenje usluga u području prijevoza obuhvaća, između ostalih, i usluge gradskog prijevoza.
- 50 Međutim iz tog isključenja ne proizlazi da svaku uslugu koja se sastoji u osiguravanju prijevoza unutarnjim plovnim putovima automatski treba kvalificirati „prijevozom“ ili „gradskim prijevozom“ u smislu navedene direktive.
- 51 Usluga te vrste bi naime mogla obuhvaćati, osim prijevoza, jedan ili više elemenata koji potpadaju pod gospodarsko područje koje je zakonodavac Unije uključio u područje primjene Direktive 2006/123. U takvim je okolnostima bitno ispitati koji je glavni predmet dotične usluge.
- 52 Naposljetku, što se tiče sustava uspostavljenog Direktivom 2006/123, valja podsjetiti da navedena direktiva, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 7., uspostavlja opći pravni okvir za velik niz usluga, uzimajući u obzir različita obilježja svake vrste djelatnosti i njezina sustava uređenja kao i druge ciljeve od općeg interesa, uključujući zaštitu potrošača. Iz toga proizlazi da je zakonodavac Unije izričito nastojao osigurati poštovanje ravnoteže između, s jedne strane, cilja uklanjanja ograničavanja slobode poslovnog nastana pružatelja usluga kao i slobodnog pružanja usluga i, s druge strane, zahtjeva za očuvanje posebnosti određenih osjetljivih djelatnosti, posebice onih povezanih sa zaštitom potrošača (vidjeti u tom smislu presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 39.).
- 53 U tom pogledu valja istaknuti, kao što proizlazi iz uvodne izjave 33. Direktive 2006/123, da potrošačke usluge koje potpadaju pod njezino područje primjene uključuju, među ostalim, usluge u području turizma, uključujući usluge turističkih vodiča.
- 54 S obzirom na ta pojašnjenja, nacionalni je sud dužan provjeriti potpada li djelatnost na koju se odnosi zahtjev za dodjelu ovlaštenja u glavnom postupku pod pojam „usluga na području prijevoza“, u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123/EZ, i je li stoga isključena iz područja primjene te direktive (vidjeti *per analogiam* presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 40.).
- 55 Međutim, pozvan na davanje korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev, Sud je ovlašten dati naznake koje proizlaze iz spisa predmeta u glavnom postupku kao i podnesenih pisanih i usmenih očitovanja, a koje će omogućiti tom sudu da donese odluku (vidjeti osobito presudu Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, t. 40.).
- 56 U ovom slučaju iz elemenata dostavljenih Sudu u zahtjevu za prethodnu odluku – koji nisu osporeni u pisanim očitovanjima podnesenima Sudu – proizlazi da je usluga o kojoj je riječ u glavnom postupku, čak i ako na prvi pogled predstavlja primjer „plovidbe unutarnjim plovnim putovima“ u smislu članka 100. stavka 1. UFEU-a, više usmjerena na pružanje korisnicima te usluge ugodnog okruženja svečanog događaja nego na prijevoz s jednog mjesta na drugo u gradu Amsterdamu.

- 57 U tom je pogledu nesporno da navedena usluga ne potpada ni pod jedno od specifičnih zajedničkih pravila koja je zakonodavac Unije usvojio na temelju članka 100. stavka 2. UFEU-a.
- 58 Iz navedenoga proizlazi – što je međutim dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev – da takva djelatnost za glavni predmet nema pružanje usluge prijevoza u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123 i da stoga ona potpada, ako se ne primjenjuje neka druga iznimka iz navedenog članka 2. stavka 2., pod područje primjene navedene direktive.
- 59 Stoga na prvo pitanje u predmetu C-340/14 valja odgovoriti da članak 2. stavak 2. točku (d) Direktive 2006/123 – uz uvjet provjera koje je dužan obaviti sud koji je uputio zahtjev – treba tumačiti na način da djelatnost kakva je ona koja je predmet zahtjeva za dodjelu ovlaštenja iz glavnog postupka, a koja se sastoji u naplatnom pružanju usluge primanja putnika na brod kako bi im se omogućilo razgledavanje grada vođenim putem povodom obilježavanja različitih događaja, ne predstavlja uslugu iz „područja prijevoza“ u smislu navedene odredbe, isključenu iz područja primjene navedene direktive.

Tumačenje članka 11. stavka 1. točke (b) Direktive 2006/123 u pogledu trajanja ovlaštenja

- 60 Svojim četvrtim pitanjem u predmetu C-340/14 sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive 2006/123 tumačiti na način da se protivi tome da nadležna nacionalna tijela dodijele, za obavljanje djelatnosti kakva je ona iz glavnog postupka, vremenski neograničena ovlaštenja, dok su istodobno ta ista tijela ograničila broj ovlaštenja dodijeljenih u tu svrhu zbog prevladavajućih razloga od društvenog interesa.
- 61 U tom pogledu valja istaknuti da prema izričitom tekstu članka 11. stavka 1. Direktive 2006/123, ovlaštenja koja se dodjeljuju pružateljima usluga ne smiju biti vremenski ograničena, osim u slučajevima koji su taksativno navedeni u tom stavku, među kojima se nalazi i slučaj u kojem je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućeg razloga od društvenog interesa.
- 62 Iz toga proizlazi da, kada je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućeg razloga od društvenog interesa, ta ograničenja moraju biti vremenski ograničena.
- 63 Kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 68. svojeg mišljenja, u tom se pogledu nadležnim nacionalnim tijelima ne može priznati nikakva diskrecijska ovlast zbog opasnosti od ugrožavanja cilja koji se ostvaruje člankom 11. Direktive 2006/123, a koji se sastoji u jamčenju pružateljima usluga pristupa na dotično tržište.
- 64 U ovom slučaju iz samog izričaja upućenog pitanja proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev već utvrdio da zahtjev iz nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku, prema kojemu je broj ovlaštenja dodijeljenih za obavljanje predmetne djelatnosti ograničen, ostvaruje ciljeve koji se smatraju prevladavajućim razlozima od društvenog interesa u smislu članka 4. točke 8. Direktive 2006/123, odnosno zaštitu okoliša i javnu sigurnost.
- 65 Iz toga slijedi da, u okolnostima predmeta u glavnom postupku, ovlaštenja koja su dodijelila nadležna tijela ne mogu biti vremenski neograničena.
- 66 Stoga na četvrto pitanje u predmetu C-340/14 valja odgovoriti da članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da se protivi tome da nadležna nacionalna tijela dodjele, za obavljanje djelatnosti kakva je ona iz glavnog postupka, vremenski neograničena ovlaštenja, dok su istodobno ta ista tijela ograničila broj ovlaštenja dodijeljenih u tu svrhu zbog prevladavajućih razloga od društvenog interesa.

Tumačenje članka 10. stavka 2. točke (c) Direktive 2006/123 u pogledu uvjeta za dodjelu ovlaštenja

- 67 Svojim trećim pitanjem u predmetu C-341/14 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 10. stavak 2. točku (c) Direktive 2006/123 tumačiti na način da se protivi mjeri kakva je ona iz glavnog postupka, koja dodjelu ovlaštenja za obavljanje djelatnosti vođenja javnih kuća s izlogom, iznajmljivanjem soba na dijelove dana, uvjetuje time da je pružatelj tih usluga u stanju komunicirati na jeziku koji korisnici tih usluga – u ovom slučaju prostitutke – razumiju.
- 68 U tom pogledu odmah na početku valja istaknuti da je sud koji je uputio zahtjev već u svojem zahtjevu utvrdio da navedeni uvjet ostvaruje cilj koji potpada pod „prevladavajuće razloge od društvenog interesa“ u smislu članka 4. točke 8. Direktive 2006/123, odnosno javni red, odnosno još preciznije, u ovom predmetu, sprečavanje počinjenja kaznenih djela nad prostitutkama, osobito trgovine ljudima, prisilne prostitucije i prostitucije maloljetnika, te da je stoga taj uvjet opravdan „prevladavajućim razlogom od društvenog interesa“ u smislu članka 10. stavka 2. točke (b) navedene direktive.
- 69 U tim uvjetima, kako bi se odgovorilo na upućeno pitanje, valja ispitati – kako su istaknule nizozemska vlada i Europska komisija – je li takav uvjet proporcionalan „cilju od javnog interesa“ koji se ostvaruje u smislu članka 10. stavka 2. točke (c) Direktive 2006/123.
- 70 U tom pogledu valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi nacionalna mjera kojom se ograničava sloboda pružanja usluga i kojom se ostvaruje cilj od javnog interesa može biti prihvaćena samo pod uvjetom da je prikladna za njegovo ostvarenje i da ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu osobito presudu Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 23. i navedenu sudsku praksu).
- 71 U konačnici je na nacionalnom sudu – koji je jedini ovlašten ocjenjivati činjenice iz glavnog postupka – da utvrdi udovoljava li neka mjera tim zahtjevima. Međutim, sukladno sudskoj praksi navedenoj u točki 55. ove presude, Sud je, pozvan na davanje korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev, ovlašten dati naznake koje proizlaze iz spisa predmeta u glavnom postupku kao i podnesenih pisanih i usmenih očitovanja, a koje će omogućiti nacionalnom sudu da donese odluku.
- 72 U ovom slučaju, što se tiče, kao prvo, sposobnosti predmetne mjere da ostvari željeni cilj, treba istaknuti da iz elemenata dostavljenih
- Sudu proizlazi da se spornim jezičnim uvjetom želi, u osnovi, pojačati nadzor nad kriminalnim aktivnostima povezanim s prostitucijom, delegirajući dio tog nadzora operatorima javnih kuća omogućavajući im da preventivno utvrde indicije postojanja takvih kriminalnih aktivnosti.
- 73 Navedena mjera može ostvariti traženi cilj jer je – omogućujući prostitutkama da izravno i osobno obavijeste operatora javnih kuća o svim elementima koji mogu uputiti na postojanje kaznenog djela povezanog s prostitucijom – takve naravi da olakšava provođenje od strane nadležnih nacionalnih tijela kontrola nužnih da bi se zajamčilo poštovanje nacionalnih kaznenopravnih odredaba (vidjeti *per analogiam* presudu Komisija/Njemačka, C-490/04, EU:C:2007:430, t. 71.).
- 74 Kao drugo, što se tiče pitanja prelazi li predmetna mjera ono što je nužno da bi se ostvario željeni cilj, na početku treba utvrditi da se njome nalaze uporaba bilo kojeg jezika koji razumiju zainteresirane strane, što manje ugrožava slobodu pružanja usluga nego mjera kojom bi se nalagalo isključivo korištenje službenog jezika dotične države članice ili nekog drugog određenog jezika (vidjeti *per analogiam* presudu Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 32.).
- 75 Potom, ne čini se da mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku zahtijeva visoku razinu jezičnog znanja, već se jednostavno ograničava na zahtjev da se stranke mogu sporazumjeti.

- 76 Naposljetku, ne čini se da postoje manje ograničavajuće mjere kojima se može osigurati željeni cilj od javnog interesa. Osobito bi, kako je navela nizozemska vlada, sudjelovanje treće osobe kakvo predlaže J. Harmsen moglo – imajući u vidu specifičnosti predmetne djelatnosti – biti uzrok štetnih smetnji u odnosu između operatora i prostitutki, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev. Što se tiče kontrole posredstvom kamere, ona nužno ne omogućava preventivno utvrđivanje kaznenih djela.
- 77 Stoga na treće pitanje u predmetu C-341/14 treba odgovoriti da članak 10. stavak 2. točku (c) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da se ne protivi mjeri kakva je ona iz glavnog postupka, koja dodjelu ovlaštenja za obavljanje djelatnosti vođenja javnih kuća s izlogom, kao što je djelatnost o kojoj je riječ u tom postupku, iznajmljivanjem soba na dijelove dana, uvjetuje time da je pružatelj tih usluga u stanju komunicirati na jeziku koji korisnici tih usluga – u ovom slučaju prostitutke – razumiju, pod uvjetom da je taj uvjet prikladan jamčiti ostvarenje željenog cilja od javnog interesa, odnosno sprečavanje kaznenih djela povezanih s prostitucijom, i da ne prelazi ono što je nužno za postizanje tog cilja, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

- 78 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članak 2. stavak 2. točku (d) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da – uz uvjet provjera koje je dužan obaviti sud koji je uputio zahtjev - djelatnost kakva je ona koja je predmet zahtjeva za dodjelu ovlaštenja iz glavnog postupka, a koja se sastoji u naplatnom pružanju usluge primanja putnika na brod kako bi im se omogućilo razgledavanje grada vodenim putem povodom obilježavanja različitih događaja, ne predstavlja uslugu iz „područja prijevoza“, u smislu navedene odredbe, isključenu iz područja primjene navedene direktive.
2. Članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da se protivi tome da nadležna nacionalna tijela dodijele, za obavljanje djelatnosti kakva je ona iz glavnog postupka, vremenski neograničena ovlaštenja, dok su istodobno ta ista tijela ograničila broj ovlaštenja dodijeljenih u tu svrhu zbog prevladavajućih razloga od društvenog interesa.
3. Članak 10. stavak 2. točku (c) Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da se ne protivi mjeri kakva je ona iz glavnog postupka, koja dodjelu ovlaštenja za obavljanje djelatnosti vođenja javnih kuća s izlogom, kao što je djelatnost o kojoj je riječ u predmetu C-341/14, iznajmljivanjem soba na dijelove dana, uvjetuje time da je pružatelj tih usluga u stanju komunicirati na jeziku koji korisnici tih usluga – u ovom slučaju prostitutke – razumiju, pod uvjetom da je taj uvjet prikladan jamčiti ostvarenje željenog cilja od javnog interesa, odnosno sprečavanje kaznenih djela povezanih s prostitucijom, i da ne prelazi ono što je nužno za postizanje tog cilja, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Potpisi