



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 mei 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 49 VWEU – Artikel 15, lid 2, en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Vrijheid van vestiging en vrij verrichten van diensten – Beperking – Besluit tot onmiddellijke sluiting van een handelsvestiging – Geen motivering – Dwingende redenen van algemeen belang – Voorkoming van het begaan van strafbare feiten ten aanzien van personen die zich overgeven aan prostitutie – Bescherming van de volksgezondheid – Evenredigheid van de beperking van de vrijheid van vestiging – Artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten – Doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing – Rechten van de verdediging – Algemeen beginsel van het recht op behoorlijk bestuur”

In zaak C-230/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Tirol (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Tirol, Oostenrijk) bij beslissing van 27 maart 2018, ingekomen bij het Hof op 30 maart 2018, in de procedure

PI

tegen

Landespolizeidirektion Tirol,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Toader, kamerpresident, A. Rosas en M. Safjan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- PI, vertegenwoordigd door A. Zelinka, Rechtsanwalt,
- de Landespolizeidirektion Tirol, vertegenwoordigd door C. Schmalzl als gemachtigde,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer en L. Malferrari als gemachtigden, gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 15, lid 2, en de artikelen 41, 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen PI en de Landespolizeidirektion Tirol (regionaal directoraat van de politie van de deelstaat Tirol, Oostenrijk; hierna: „regionaal directoraat”) betreffende de rechtmatigheid van de sluiting van een door PI beheerde handelsvestiging.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Handvest

- 3 Artikel 15 van het Handvest („De vrijheid van beroep en het recht te werken”) bepaalt:
„1. „Eenieder heeft het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.
2. Iedere burger van de Unie is vrij om werk te zoeken, te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat.
[...]”
- 4 De toelichtingen bij het Handvest (PB 2007, C 303, blz. 17) preciseren met betrekking tot artikel 15, lid 2, van het Handvest, dat deze bepaling de drie vrijheden noemt die in de artikelen 26, 45, 49 en 56 VWEU zijn gewaarborgd, namelijk het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.
- 5 Artikel 16 van het Handvest („De vrijheid van ondernemerschap”) luidt als volgt:
„De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.”
- 6 De toelichtingen bij het Handvest vermelden met betrekking tot artikel 16 van het Handvest dat deze bepaling is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof, dat de vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen en de contractuele vrijheid heeft erkend, alsmede op artikel 119, leden 1 en 3, VWEU, dat de vrije mededinging erkent.
- 7 Artikel 35 van het Handvest („De gezondheidszorg”) is als volgt verwoord:
„Eenieder heeft recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. [...]”

8 Artikel 41 van het Handvest („Recht op behoorlijk bestuur”) bepaalt:

„1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

2. Dit recht behelst met name:

- a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;
- b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim;
- c) de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden.

[...]”

9 Artikel 47 van het Handvest („Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”) luidt als volgt:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

[...]”

10 Artikel 48 van het Handvest („Vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging”) bepaalt in lid 2:

„Aan eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt de eerbiediging van de rechten van de verdediging gegarandeerd.”

11 Artikel 51 van het Handvest („Toepassingsgebied”) bepaalt in lid 1 ervan:

„De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. [...]”

12 Artikel 52 van het Handvest („Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”) bepaalt:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

[...]

7. De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen.”

Richtlijn 2006/123/EG

- 13 Artikel 4 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) („Definities”) luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]”

- 5) ‚vestiging’: de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel [43 EG], door de dienstverrichter voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht;
- 6) ‚vergunningstelsel’: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;

[...]”

- 14 Hoofdstuk III van deze richtlijn („Vrijheid van vestiging van dienstverrichters”) bevat onder afdeling I („Vergunningen”) de artikelen 9 tot en met 13.

- 15 Artikel 9 van deze richtlijn („Vergunningstelsels”) bepaalt in lid 1:

„De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”

- 16 Lid 1 van artikel 10 („Vergunningsvoorwaarden”) van deze richtlijn luidt als volgt:

„Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.”

- 17 Afdeling 2 („Verboden of aan beoordeling onderworpen eisen”) van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 omvat de artikelen 14 en 15.

Oostenrijks recht

18 § 14 van het Tiroler Landes-Polizeigesetz (politiewet van de deelstaat Tirol) van 6 juli 1976 (LGBL nr. 60/1976), in de versie die voortvloeit uit de laatste wijziging ervan (LGBL nr. 56/2017) (hierna: „politiewet”), met als opschrift „Verbod”, bepaalt:

„Het volgende is verboden:

a) het gedogen van seksuele handelingen aan het eigen lichaam voor beroepsmatige doeleinden of het uitvoeren van seksuele handelingen voor beroepsmatige doeleinden (prostitutie) buiten toegestane prostitutiebedrijven (§ 15);

[...]”

19 § 15 van die wet („Exploitatievergunning voor een prostitutiebedrijf”) bepaalt in lid 1:

„Een prostitutiebedrijf is een bedrijf waar prostitutie wordt bedreven. Een prostitutiebedrijf mag alleen met een vergunning (exploitatievergunning voor een prostitutiebedrijf) worden geëxploiteerd.”

20 Lid 2 van § 19 („Strafbepaling”) van die wet luidt als volgt:

„Wie zonder vergunning krachtens § 15 een prostitutiebedrijf exploiteert, begaat een bestuursrechtelijke overtreding en wordt bestraft met een boete tot 36 000 EUR of met een vervangende gevangenisstraf van maximaal vier weken indien die boete niet kan worden geïnd.”

21 § 19a van die wet („Toezicht op en sluiting van een prostitutiebedrijf”) luidt als volgt:

„1. Indien op basis van concrete feiten een gegrond vermoeden bestaat dat er sprake is van een bestuursrechtelijke overtreding van § 19, lid 1 of lid 2, zijn de bevoegde autoriteit en het politieapparaat gemachtigd [...] gebouwen of ruimten te betreden die klaarblijkelijk dienen voor het illegaal bedrijven van prostitutie. De eigenaren of huurders van dergelijke gebouwen of ruimten zijn verplicht het betreden van hun gebouwen of ruimten te dulden. De uitoefening van rechtstreekse dwang is toegestaan.

[...]

3. Indien op basis van concrete feiten een gegrond vermoeden bestaat dat er sprake is van een bestuursrechtelijke overtreding krachtens § 19, lid 2, en indien moet worden verondersteld dat de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf wordt voortgezet, kan de bevoegde autoriteit ook zonder voorafgaande procedure en ter plaatse de nodige maatregelen treffen voor het stopzetten van de exploitatie van het prostitutiebedrijf, en meer in het bijzonder de sluiting van het prostitutiebedrijf bevelen.

4. Op verzoek van degene die de ruimten tot dan toe exploiteerde dan wel op verzoek van de eigenaar van de ruimten die als prostitutiebedrijf werden gebruikt, moet de bevoegde autoriteit de krachtens lid 3 genomen maatregelen bij besluit intrekken indien de verzoeker

a) een vergunning tot exploitatie van een prostitutiebedrijf kan overleggen of

b) kan garanderen dat de exploitatie van het prostitutiebedrijf na intrekking van de maatregelen krachtens lid 3 niet wordt hervat.”

Hoofdingeding en prejudiciële vragen

- 22 PI, Bulgaars onderdaan, bood overeenkomstig de bedrijfsvergunning die haar op 9 februari 2011 door de Stadtmagistrat Innsbruck (gemeentebestuur van Innsbruck, Oostenrijk) was verstrekt, massagesdiensten aan. Zij exploiteerde in die stad een massagesalon.
- 23 Op 12 december 2017 hebben twee politieagenten van het regionaal directoraat van de politie in de massagesalon van PI een controle uitgevoerd. Zij waren ervan overtuigd dat in de salon seksueel getinte diensten in de vorm van naaktmassages en erotische massages werden aangeboden aan klanten, en hebben dezelfde dag omstreeks 20.30 uur besloten de salon te sluiten op grond van verdenking van overtreding van § 19, lid 2, van de politiewet (hierna: „besluit van 12 december 2017”). Bijgevolg is de betreffende salon officieel verzegeld.
- 24 PI is kort vóór de sluiting van haar salon mondeling van dit besluit in kennis gesteld. Deze sluiting is haar niet schriftelijk bevestigd en zij heeft geen enkel document ontvangen waarin de vaststelling van dit besluit is gemotiveerd.
- 25 Op 13 december 2017 heeft PI een advocaat had aangewezen om haar belangen te behartigen, die in de daaropvolgende dagen herhaaldelijk heeft getracht inzage in het politiedossier te krijgen. Dit is hem echter geweigerd op grond dat in geval van bestuursrechtelijke maatregelen als die welke tegen PI waren getroffen, inzage niet was toegestaan, aangezien er tegen haar geen strafrechtelijke procedure was geopend.
- 26 Op 14 december 2017 heeft PI verzocht om intrekking van het besluit van 12 december 2017, en op 29 december 2017 heeft het regionaal directoraat dit verzoek toegewezen. Het door deze administratieve instantie vastgestelde besluit bevatte noch enige motivering voor de sluiting, noch de redenen die hebben geleid tot de intrekking van het besluit van 12 december 2017.
- 27 Op 18 december 2017 heeft PI bij de verwijzende rechter, het Landesverwaltungsgericht Tirol (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Tirol, Oostenrijk), beroep ingesteld tot vaststelling van de onrechtmatigheid van de sluiting van haar massagesalon.
- 28 Daar het regionaal directoraat heeft verzuimd de relevante stukken en feiten in deze zaak over te leggen, heeft de verwijzende rechter deze feitelijke omstandigheden zelf vastgesteld.
- 29 Deze rechter merkt op dat een besluit tot sluiting van een handelsvestiging, zoals de massagesalon van PI, vanaf het moment van vaststelling gevolgen sorteert. Daar deze regeling tot doel heeft de illegale prostitutie te bestrijden, moeten de bevoegde autoriteiten in het kader van hun bevels- en dwangbevoegdheden maatregelen kunnen nemen.
- 30 Een dergelijk besluit kan op verzoek van de betrokkene worden ingetrokken door hetzij de administratieve autoriteit, in casu het regionaal directoraat, met een werking ex nunc, hetzij worden nietig verklaard door een rechter, in casu de verwijzende rechter, die de rechtmatigheid van dat besluit kan toetsen.
- 31 Anders dan voor andere nationale procedures waarbij de autoriteiten hun bevels- en dwangbevoegdheden uitoefenen, vereist de regeling van de procedure in het hoofdingeding niet dat deze autoriteiten hun besluit na uitoefening van die bevoegdheid schriftelijk motiveren. De plicht tot schriftelijke motivering van een besluit dat in het kader van de uitoefening van die bevoegdheid is genomen, heeft echter tot doel de betrokken autoriteit te dwingen nogmaals de rechtmatigheid van haar optreden na te gaan.

- 32 De verwijzende rechter is van oordeel dat, bij gebreke van een schriftelijk document waarin het besluit dat door de bevoegde autoriteit in een procedure als in het hoofdgeding is vastgesteld wordt gemotiveerd, de adressaat van een dergelijk besluit de mogelijkheid wordt ontnomen om het dossier van zijn zaak in te zien, kennis te nemen van door deze autoriteit verzamelde bewijzen en zijn standpunt ter zake te uiten. Deze adressaat zou alleen indirect, in geval van een beroep tegen de maatregelen die die autoriteit heeft vastgesteld, kennis kunnen nemen van de redenen waarom dezelfde autoriteit een vermoeden had dat er een illegale handeling was gepleegd.
- 33 Daarenboven zijn de mogelijkheden om tegen het betrokken besluit op te komen ontoereikend.
- 34 Overeenkomstig § 19a, lid 4, van de politiewet kan de bevoegde autoriteit haar besluit tot sluiting van de betrokken vestiging immers slechts in twee gevallen intrekken, namelijk wanneer de adressaat van dat besluit een vergunning tot exploitatie van een prostitutiebedrijf kan overleggen dan wel kan garanderen dat de exploitatie van het prostitutiebedrijf na de intrekking van het besluit tot sluiting niet zal worden hervat.
- 35 De verwijzende rechter is echter wat het besluit van 12 december 2017 betreft, niet bevoegd te toetsen of de feiten die ten grondslag liggen aan dit besluit juist zijn, aangezien hij slechts bevoegd is te beoordelen of een politieagent in casu mocht vermoeden dat er sprake was van een illegale activiteit.
- 36 In deze omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Tirol de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moet artikel 15, lid 2, van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die, als § 19[a], lid 3, van [de politiewet], toelaat dat overheidsinstanties ook zonder een voorafgaande administratieve procedure maatregelen treffen die onder de bevels- en dwangbevoegdheid vallen, zoals in het bijzonder het ter plaatse sluiten van een bedrijf, zonder dat het daarbij om louter voorlopige maatregelen gaat?
 - 2) Moet artikel 47 van het [Handvest], eventueel in samenhang met de artikelen 41 en 52 van het [Handvest], vanuit het oogpunt van wapengelijkheid en een doeltreffende voorziening in rechte aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarin, zoals in § 19[a], leden 3 en 4, van [de politiewet], is voorzien in feitelijke maatregelen die onder de bevels- en dwangbevoegdheid vallen, meer bepaald de sluiting van een bedrijf zonder documentatie en zonder bevestiging ten aanzien van betrokkenen?
 - 3) Moet artikel 47 van het Handvest, eventueel in samenhang met de artikelen 41 en 52 van het Handvest, vanuit het oogpunt van wapengelijkheid aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die, zoals § 19[a], leden 3 en 4, van [de politiewet], vereist dat voor de intrekking van feitelijke maatregelen die onder rechtstreekse uitoefening van de bevels- en dwangbevoegdheid vallen en buiten iedere procedure zijn getroffen en meer bepaald bestaan in de sluiting van een bedrijf, de door deze feitelijke maatregel geraakte persoon daartoe een met redenen omkleed verzoek indient?
 - 4) Moet artikel 47 van het Handvest in samenhang met artikel 52 van het Handvest vanuit het oogpunt van een doeltreffende voorziening in rechte aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die, zoals § 19[a], lid 4, van [de politiewet], in geval van een feitelijke dwangmaatregel bestaande in de sluiting van een bedrijf, slechts onder bepaalde voorwaarden toestaat dat een verzoek tot intrekking wordt ingediend?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 37 In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Oostenrijkse regering dat de vierde vraag niet-ontvankelijk is, net als ten dele de tweede en de derde vraag, voor zover deze laatste betrekking hebben op § 19a, lid 4, van de politiewet, dat een bevoegde autoriteit de mogelijkheid biedt de betrokken maatregelen in te trekken.
- 38 Het regionaal directoraat heeft de maatregel tot sluiting van de salon van PI inderdaad ingetrokken en bevolen de officiële verzegeling van deze salon te verwijderen. In deze omstandigheden is de in het vorige punt bedoelde bepaling niet langer van toepassing in het hoofdgeding, dat geen administratieve toetsing maar een gerechtelijke toetsing van de betrokken maatregelen als voorwerp heeft.
- 39 In dit verband dient te worden opgemerkt dat, zoals uit het aan het Hof overgelegde dossier naar voren komt, de procedure in het hoofdgeding betrekking heeft op de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit van 12 december 2017 tot sluiting van de salon van PI, aangezien het beroep tegen dit besluit was ingesteld voordat dit laatste op 29 december 2017 door het regionaal directoraat is ingetrokken.
- 40 Ook is van belang eraan te herinneren dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, er een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen of om te begrijpen waarom de nationale rechter van oordeel is dat de antwoorden op die vragen nodig zijn om het bij hem aanhangige geding te beslechten (arrest van 14 februari 2019, *Milivojević*, C-630/17, EU:C:2019:123, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter het best in staat is om, gelet op het nationale recht, het procesbelang van PI te toetsen. Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat de tweede tot en met de vierde vraag ontvankelijk zijn.

Opmerkingen vooraf

- 42 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof tot taak heeft de nationale rechter een voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding nuttig antwoord te geven. Met het oog hierop dient het Hof in voorkomend geval de hem voorgelegde vragen te herformuleren. Het Hof heeft namelijk tot taak alle bepalingen van Unierecht uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van de bij de nationale rechter aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechter gestelde vragen (arrest van 19 december 2018, *AREX CZ*, C-414/17, EU:C:2018:1027, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 In de onderhavige zaak belet de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel heeft beperkt tot de uitlegging van artikel 15, lid 2, en van de artikelen 41, 47 en 52 van het Handvest, het Hof niet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of deze rechter hiervan in de formulering van zijn vraag gewag heeft gemaakt. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaftte gegevens, en met name uit de motivering van de

verwijzingsbeslissing, de elementen van dat recht te putten die, gelet op het voorwerp van het hoofdgeding, uitlegging behoeven (zie in die zin arrest van 19 december 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 44 Zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, oefent PI, een Bulgaars onderdaan, in Oostenrijk een onafhankelijke activiteit uit, namelijk de exploitatie van een massagesalon.
- 45 Voor de beslechting van het bij hem ingestelde beroep, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat een handelsvestiging, zoals die aan de orde in het hoofdgeding, met onmiddellijke ingang kan worden gesloten bij een besluit van een nationale autoriteit op grond dat deze autoriteit vermoedt dat binnen die vestiging, zonder de vereiste vergunning, prostitutie wordt bedreven, evenwel zonder de persoon die die vestiging exploiteert de waarborg te bieden dat bepaalde procedurele rechten worden geëerbiedigd.
- 46 Dienaangaande zij meteen opgemerkt dat de in punt 44 van het onderhavige arrest beschreven activiteit een dienst is in de zin van artikel 57 VWEU, aangezien zij wordt verricht op het grondgebied van een lidstaat door een onderdaan van een andere lidstaat. Daarenboven valt de exploitatie van een massagesalon op het grondgebied van een andere lidstaat binnen de werkingssfeer van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten overeenkomstig de artikelen 49 en volgende van het VWEU.
- 47 Ervan uitgaande dat de activiteit van PI mede de exploitatie omvat van een vestiging waarbinnen prostitutiediensten worden aangeboden, moet eraan worden herinnerd dat prostitutie een dienstverrichting tegen vergoeding vormt (arrest van 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, EU:C:2001:616, punt 49), terwijl een activiteit die bestaat in de exploitatie van een prostitutiebedrijf valt onder de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU en de artikelen 9 tot en met 15 van richtlijn 2006/123, wanneer deze wordt uitgeoefend door de dienstverrichter voor onbepaalde duur en door middel van een duurzame infrastructuur (zie in die zin arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punten 67-77).
- 48 Aangezien in casu blijkt dat de activiteit van PI wordt uitgeoefend voor onbepaalde duur en door middel van een duurzame infrastructuur, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, valt deze activiteit onder de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU en de artikelen 9 tot en met 15 van richtlijn 2006/123.
- 49 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de in het hoofdgeding geldende nationale regeling voor de uitoefening van prostitutie een vergunning verplicht stelt.
- 50 Met betrekking tot richtlijn 2006/123, waarvan de artikelen 9 tot en met 13 de voorwaarden bepalen waaraan een vergunningstelsel dient te voldoen, moet worden vastgesteld dat de vragen die in het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing zijn gesteld geen betrekking hebben op de wettigheid van de nationale regeling voor de uitoefening van de prostitutie als zodanig, maar op de verenigbaarheid met het Unierecht van een maatregel tot sluiting van een handelsvestiging die is vastgesteld zonder bepaalde procedurele waarborgen.
- 51 In deze omstandigheden moeten de gestelde vragen worden beantwoord in het licht van artikel 49 VWEU en niet van richtlijn 2006/123.
- 52 Artikel 15, lid 2, van het Handvest, waarop de eerste vraag is gericht, waarborgt het recht om zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat.

- 53 Uit de bij het Handvest behorende toelichtingen, die volgens artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest bij de uitlegging van het Handvest in acht moeten worden genomen, komt naar voren dat artikel 15, lid 2, van het Handvest de drie vrijheden noemt die worden gewaarborgd door de artikelen 26 alsmede 45, 49 en 56 VWEU, namelijk het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.
- 54 In dat verband moet worden vastgesteld dat, ofschoon de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing niet verwijst naar artikel 16 van het Handvest, uit de rechtspraak van het Hof naar voren komt dat deze bepaling verwijst naar onder meer artikel 49 VWEU, dat de uitoefening van de fundamentele vrijheid van vestiging waarborgt (zie in die zin arrest van 13 februari 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punt 22).
- 55 Het noemen van – wat de vrijheid van vestiging betreft – artikel 15, lid 2, van het Handvest, brengt derhalve in het kader van het hoofdgeding mee dat de eerbiediging van deze vrijheid ook in het licht van artikel 16 van dat handvest moet worden beoordeeld.
- 56 Wat betreft artikel 41 van het Handvest, waarop de tweede en de derde vraag zijn gericht, is van belang op te merken dat duidelijk uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat zij niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (arrest van 13 september 2018, UBS Europe e.a., C-358/16, EU:C:2018:715, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hieruit volgt dat artikel 41 van het Handvest niet relevant is voor de zaak in het hoofdgeding.
- 57 Deze bepaling vormt echter een afspiegeling van een algemeen beginsel van het Unierecht, volgens hetwelk het recht op behoorlijk bestuur voor de overheid de plicht behelst om haar beslissingen met redenen te omkleden (zie in die zin arrest van 17 juli 2014, Y.S. e.a., C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081, punt 68). De plicht voor de overheid om een beslissing op voldoende specifieke en concrete wijze te motiveren zodat betrokkene in staat is te begrijpen waarom de voor hem bezwarende individuele maatregel is opgelegd, vormt dus het uitvloeisel van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, een algemeen beginsel van het Unierecht (zie in die zin arresten van 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punt 88, en 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 38).
- 58 Derhalve volgt uit de bovenstaande overwegingen dat de verwijzende rechter met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of artikel 49 VWEU, artikel 15, lid 2, en de artikelen 16, 47 en 52 van het Handvest, alsmede het algemene rechtsbeginsel van het recht op behoorlijk bestuur, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich, in omstandigheden als die in het hoofdgeding, verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat een bestuursorgaan kan besluiten een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat het vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, voor zover die regeling, in de eerste plaats, niet vereist dat een dergelijke besluit, rechtens en feitelijk, schriftelijk met redenen wordt omkleed en wordt meegedeeld aan de adressaat ervan, in de tweede plaats vereist dat het door de adressaat ingediende verzoek tot intrekking van dat besluit wel met redenen wordt omkleed en, in de derde plaats, de gronden op basis waarvan het bevoegde bestuursorgaan dat besluit kan intrekken, beperkt.

Vragen

- 59 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een beperking in de zin van artikel 49 VWEU, elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door burgers van de Unie verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 60 In casu kan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die bepaalt dat een bestuursorgaan kan besluiten een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat het vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, nadelige gevolgen hebben voor de omzet en de voortzetting van de beroepsactiviteit, met name wat betreft de verhouding met de klanten die van de betrokken diensten profiteren. Derhalve kan deze regeling personen die afkomstig zijn uit andere lidstaten en voornemens zijn zich te vestigen in de deelstaat Tirol (Oostenrijk) om daar een beroepsactiviteit als die in het hoofdgeding uit te oefenen, beletten dit te doen of hen hiervan afbrengen (zie naar analogie arrest van 5 november 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punten 41-45).
- 61 Hieruit volgt dat de betrokken regeling een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU oplevert.
- 62 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een beperking van de in artikel 49 VWEU bepaalde vrijheid van vestiging worden gerechtvaardigd – op voorwaarde dat zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is – door dwingende redenen van algemeen belang, mits zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Het is tevens vaste rechtspraak dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst en dat zij dus met name moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Dat is in het bijzonder het geval wanneer een nationale regeling de uitoefening van een of meer door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan belemmeren en de betrokken lidstaat zich beroept op dwingende redenen van algemeen belang om een dergelijke belemmering te rechtvaardigen. In dat geval kan de betrokken nationale regeling slechts in aanmerking komen voor de uitzonderingen waarin aldus is voorzien wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Aangezien de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, zoals uit punt 61 van dit arrest naar voren komt, een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU vormt, brengt zij tevens een beperking van de uitoefening van de vrijheid zich te vestigen en van de vrijheid van ondernemerschap mee, die zijn neergelegd in respectievelijk artikel 15, lid 2, en artikel 16 van het Handvest.
- 66 Tegelijkertijd erkent artikel 52, lid 1, van het Handvest dat aan de uitoefening van in het Handvest neergelegde rechten beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover bij wet in deze beperkingen is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 In casu betoogt de Oostenrijkse regering dat deze nationale regeling nodig is ter voorkoming van criminele activiteiten die gerelateerd zijn aan prostitutie en ter bescherming van de menselijke gezondheid.

- 68 De uitoefening van de prostitutie is in de deelstaat Tirol niet verboden, maar deze is in het algemeen belang onderworpen aan toezicht en beperkingen. Daartoe geldt voor deze activiteit krachtens deze nationale regeling een vergunningsplicht. Bovendien zijn de personen die deze activiteit uitoefenen, onderworpen aan specifieke vereisten inzake de gezondheid en aan een regelmatige controle met het oog op de opsporing van seksueel overdraagbare aandoeningen, waaronder aids en tuberculose.
- 69 Daar illegale prostitutie aan deze controle ontsnapt, vormt zij volgens deze regering een risico voor de gezondheid van hen die haar uitoefenen, voor hun klanten alsmede voor de samenleving in het algemeen.
- 70 In dit verband zij eraan herinnerd dat de voorkoming van strafbare feiten ten aanzien van prostituees, meer bepaald mensenhandel, gedwongen prostitutie en prostitutie van minderjarigen, een dwingende reden van algemeen belang vormt (zie in die zin arrest van 1 oktober 2015, *Trijber en Harmsen*, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 68).
- 71 Daarenboven volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de bescherming van de volksgezondheid een van de in het Unierecht erkende dwingende redenen van algemeen belang vormt (arrest van 1 maart 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, punt 57).
- 72 De bescherming van de gezondheid wordt tevens gewaarborgd door artikel 35 van het Handvest, dat bepaalt dat eenieder recht heeft op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden.
- 73 In casu kan de verrichting van een dienst die bestaat in de uitoefening van prostitutie, zelfs voor een korte periode, in een handelsvestiging die niet is geregistreerd en derhalve zonder dat vergunning is afgegeven door een overheidsinstantie van een lidstaat, niet garanderen dat de bevoegde autoriteiten deze activiteiten binnen de betrokken vestiging op passende wijze controleren en bijgevolg voor hen die hier hun activiteiten uitoefenen het gevaar om slachtoffer te worden van strafbare feiten, vergroten.
- 74 Ook kan de verrichting van deze diensten door personen die niet onderworpen zijn aan specifieke vereisten inzake de gezondheid en aan een regelmatig toezicht teneinde seksueel overdraagbare ziekten op te sporen, de risico's voor de gezondheid van personen die in de prostitutie werken en hun klanten vergroten, aangezien vaststaat dat onbehandelde seksueel overdraagbare ziekten een verslechtering van de gezondheidstoestand veroorzaken en het feit drager te zijn van een onbehandelde seksueel overdraagbare ziekte het risico een andere ziekte op te lopen, vergroot.
- 75 In deze omstandigheden moet de beperking van de vrijheid van vestiging die het gevolg is van een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een bestuursorgaan de bevoegdheid wordt toegekend een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat het vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, worden geacht te zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en geschikt ter garantie van de verwezenlijking van de door die regeling nagestreefde doelstellingen, namelijk het voorkomen dat strafbare feiten worden gepleegd jegens personen die in de prostitutie werkzaam zijn alsmede de bescherming van de volksgezondheid.
- 76 Niettemin moet worden nagegaan of de mogelijkheid voor een nationaal bestuursorgaan om te besluiten een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat het vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, kan worden beschouwd als evenredig met de in het vorige punt genoemde doelstellingen.
- 77 In dit verband kan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een bestuursorgaan kan besluiten een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de bovenstaande redenen, in het licht van genoemde doelstellingen in beginsel als evenredig worden

beschouwd. In het onderhavige geval staat die regeling echter toe dat een vestiging wordt gesloten zonder enige schriftelijke motivering feitelijk en rechtens die wordt meegedeeld aan de adressaat ervan, terwijl deze regeling tegelijkertijd vereist dat het verzoek tot intrekking van een besluit betreffende deze sluiting door de betrokkene met redenen wordt omkleed.

- 78 Uit de rechtspraak van het Hof komt naar voren dat de doeltreffendheid van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing vereist dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het jegens hem door een bestuursorgaan genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt, teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de wettigheid van het betrokken nationale besluit te toetsen (arresten van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 53, en, in die zin, 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 84).
- 79 Daarenboven impliceert het recht te worden gehoord in de gehele procedure, dat is neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest en integraal onderdeel is van het algemene beginsel van het Unierecht van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, dat de overheid met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en het besluit toereikend te motiveren, waarbij de verplichting om een besluit op voldoende specifieke en concrete wijze te motiveren zodat betrokkene in staat is te begrijpen waarom zijn verzoek is geweigerd, aldus het uitvloeisel vormt van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging (zie in die zin arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punten 43, 45 en 48).
- 80 De verplichting tot eerbiediging van de rechten van de verdediging van de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk raken, rust aldus in beginsel op de overheden van de lidstaten wanneer zij maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen (arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 50).
- 81 Dit vereiste om besluiten van nationale bestuursorganen te motiveren, is van bijzonder belang in de context van een zaak als die in het hoofdgeding, waarin moet worden beoordeeld of een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU, alsmede van de in respectievelijk artikel 15, lid 2, en artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid zich te vestigen en de vrijheid van ondernemerschap, gerechtvaardigd en proportioneel is.
- 82 Ten eerste is het immers aan de nationale rechter om de omstandigheden die betrekking hebben op de vaststelling en de uitvoering van een beperkende regeling, in hun geheel te beoordelen op basis van het bewijs dat door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat is aangevoerd om aan te tonen dat er doelstellingen bestaan die een belemmering van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid kunnen rechtvaardigen en dat deze belemmering evenredig is (arrest van 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 83 Ten tweede kan die rechter op grond van nationale procedureregels weliswaar gehouden zijn de nodige maatregelen te nemen om de overlegging van dergelijk bewijs te bevorderen, maar kan hij niet worden verplicht de rechtvaardigingen die door die autoriteiten moeten worden verstrekt, in hun plaats te geven. Indien deze rechtvaardigingen niet worden verstrekt omdat die autoriteiten afwezig zijn of passief blijven, moet de nationale rechter alle gevolgen kunnen trekken die uit een dergelijke tekortkoming voortvloeien (arrest van 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punt 54).

- 84 In casu voldoet de nationale regeling, doordat zij niet verlangt dat het besluit om een handelsvestiging zoals die in het hoofdgeding met onmiddellijke ingang te sluiten naar behoren feitelijk en rechtens schriftelijk wordt gemotiveerd en wordt meegedeeld aan de adressaat ervan, niet aan de vereisten van de in de punten 78 tot en met 83 van het onderhavige arrest bedoelde rechtspraak.
- 85 Die regeling garandeert namelijk niet dat de adressaat van dit besluit kennis kan nemen van de gronden waarop dit is gebaseerd, om hem in staat te stellen zijn rechten te verdedigen en te beslissen of het dienstig is om zijn zaak aan de bevoegde rechter voor te leggen. Zo kan dezelfde regeling in het onderhavige geval noch de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing, noch de eerbiediging van de rechten van de verdediging, zoals gewaarborgd door de artikelen 47 en 48 van het Handvest en de algemene rechtsbeginselen van de Unie, verzekeren.
- 86 Wat betreft het vereiste dat in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is bepaald dat ieder verzoek tot intrekking van een besluit tot sluiting van een vestiging door de betrokkene met redenen moet worden omkleed, moet worden vastgesteld dat dit vereiste onevenredig is, gelet op het feit dat dezelfde regeling omgekeerd niet voorziet in de verplichting een dergelijk besluit met redenen te omkleeden.
- 87 In dit verband worden het recht van de adressaat van een administratief besluit op een doeltreffende voorziening en op toegang tot een gerecht alsook diens rechten van de verdediging geschonden door van hem te verlangen dat hij zijn verzoek tot intrekking van dit besluit met redenen omkleedt, terwijl dit besluit zelf niet is gemotiveerd.
- 88 Wat betreft de beperking als bedoeld in § 19a, lid 4, van de politiewet, van de redenen die de intrekking, door een bestuursorgaan, van het besluit tot sluiting van een handelsvestiging kunnen rechtvaardigen, zij eraan herinnerd dat dit besluit kan worden ingetrokken wanneer de adressaat een exploitatievergunning voor een prostitutiebedrijf kan overleggen, dan wel kan waarborgen dat de exploitatie van de vestiging na deze intrekking niet zal worden hervat.
- 89 Verondersteld dat deze bepaling van de politiewet van toepassing is op het hoofdgeding, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan, blijkt niet dat de in het voorgaande punt bedoelde beperking onevenredig is in het licht van de doeleinden die door een dergelijke wet worden nagestreefd, namelijk het voorkomen dat strafbare feiten worden gepleegd jegens personen die prostitutie bedrijven, alsmede de bescherming van de volksgezondheid.
- 90 Aangezien, zoals in de punten 73 tot en met 75 van het onderhavige arrest is vastgesteld, de mogelijkheid om een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat de bevoegde autoriteit vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, door deze doelstellingen wordt gerechtvaardigd, moet de beperking van § 19a, lid 4, van de politiewet namelijk worden beschouwd als een logisch gevolg van het in de betrokken regeling bepaalde verbod om zonder een dergelijke vergunning een prostitutiebedrijf te exploiteren.
- 91 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 49 VWEU, artikel 15, lid 2, en de artikelen 16, 47 en 52 van het Handvest, alsmede het algemene beginsel van het recht op behoorlijk bestuur aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich, in omstandigheden als die in het hoofdgeding, verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat een bestuursorgaan kan besluiten een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat het vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, voor zover deze regeling enerzijds niet vereist dat een dergelijk besluit, feitelijk en rechtens, schriftelijk met redenen wordt omkleed en wordt meegedeeld aan de adressaat ervan en anderzijds wel vereist dat het door de adressaat ingediende verzoek tot intrekking van dat besluit met redenen wordt omkleed.

Kosten

- ⁹² Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 49 VWEU, artikel 15, lid 2, en de artikelen 16, 47 en 52 van het Handvest, alsmede het algemene beginsel van het recht op behoorlijk bestuur moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich, in omstandigheden als die in het hoofdgeding, verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat een bestuursorgaan kan besluiten een handelsvestiging met onmiddellijke ingang te sluiten om de reden dat het vermoedt dat binnen die vestiging prostitutie wordt bedreven zonder de door die nationale regeling vereiste vergunning, voor zover deze regeling enerzijds niet vereist dat een dergelijk besluit, feitelijk en rechtens, schriftelijk met redenen wordt omkleed en wordt megedeeld aan de adressaat ervan en anderzijds wel vereist dat het door de adressaat ingediende verzoek tot intrekking van dat besluit met redenen wordt omkleed.

ondertekeningen