



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 1 października 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Dyrektywa 2006/123/WE — Usługi na rynku wewnętrznym — Żegluga rekreacyjna — Domy publiczne z witryną okienną — Artykuł 2 ust. 2 lit. d) — Zakres stosowania — Wyłączenie — Usługi w dziedzinie transportu — Swoboda przedsiębiorczości — System zezwoleń — Artykuł 10 ust. 2 lit. c) — Warunki udzielenia zezwolenia — Proporcjonalność — Warunek znajomości języka — Artykuł 11 ust. 1 lit. b) — Okres ważności zezwolenia — Ograniczenie liczby dostępnych zezwoleń — Nadrzędny interes publiczny

W sprawach połączonych C-340/14 i C-341/14

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniami z dnia 9 lipca 2014 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 14 lipca 2014 r., w postępowaniach:

R.L. Trijber, działający pod firmą Amstelboats (C-340/14)

przeciwko

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

oraz

J. Harmsen (C-341/14)

przeciwko

Burgemeester van Amsterdam,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader, E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu R.L. Trijbera, działającego pod firmą Amstelboats, przez E. Steygera, advocaat,

— w imieniu J. Harmsena przez D. op de Hoeka, advocaat,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman, M. Gijzen oraz J. Langerę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti, H. Tserepę-Lacombe oraz F. Wilmana, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 ust. 2 lit. d), art. 10 ust. 2 lit. c) i art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów odpowiednio między R.L. Trijberem a College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (kolegium burmistrza i członków rady miasta Amsterdamu, Niderlandy, zwanym dalej „kolegium”), a także między J. Harmsenem a Burgemeester van Amsterdam (burmistrzem Amsterdamu, zwanym dalej „burmistrzem”) dotyczących odmowy udzielenia im zezwoleń na prowadzenie działalności.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem 2 dyrektywy 2006/123:

„Konkurencyjny rynek usług ma istotne znaczenie przy wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy w Unii Europejskiej. [...] Wolny rynek zobowiązujący państwa członkowskie do znoszenia ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji, oznaczałby dla konsumentów większy wybór i lepszą jakość usług po niższych cenach”.

- 4 Motyw 5 tej dyrektywy stanowi:

„Niezbędne jest więc usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich, a także barier w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi oraz zagwarantowanie usługobiorcom i usługodawcom pewności prawnej niezbędnej do realizowania w praktyce tych dwóch podstawowych swobód zapisanych w traktacie. Ponieważ bariery na rynku wewnętrznym usług dotyczą podmiotów gospodarczych, które pragną rozpocząć prowadzenie przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, a także tych, które świadczą usługi w innym państwie członkowskim, nie prowadząc w nim przedsiębiorstwa, konieczne jest umożliwienie usługodawcom prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego poprzez rozpoczęcie prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie członkowskim albo skorzystanie ze swobodnego przepływu usług. Usługodawcy powinni mieć możliwość dokonania wyboru między tymi dwoma swobodami, zgodnie z ich strategią rozwoju w każdym państwie członkowskim”.

5 Zgodnie z motywem 7 wspomnianej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich system regulacji. [...] W niniejszej dyrektywie uwzględniono również inne cele leżące w ogólnym interesie, w tym ochronę środowiska naturalnego, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, jak i potrzebę przestrzegania prawa pracy”.

6 Zgodnie z motywem 21 dyrektywy 2006/123:

„Usługi transportowe, w tym transport miejski, taksówki i karetki pogotowia ratunkowego, jak również usługi portowe powinny być wyłączone z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy”.

7 Motyw 33 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejszą dyrektywą są objęte różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności [...]. Dyrektywa obejmuje również usługi dla konsumentów, takie jak usługi turystyczne, w tym usługi przewodników turystycznych; usługi rekreacyjne, ośrodki sportowe i parki rozrywki [...]. Działalność ta może obejmować usługi wymagające niewielkiej odległości między usługodawcą a usługobiorcą, usługi wymagające podróży usługobiorcy lub usługodawcy oraz usługi, które mogą być świadczone na odległość, w tym przez Internet”.

8 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności:

[...]

d) usług w dziedzinie transportu [...] objętych postanowieniami tytułu V [części trzeciej] traktatu [obecnie tytułu VI części trzeciej traktatu FUE].

[...]”.

9 Artykuł 4 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. [57 TFUE];

[...]

8) »nadrzędny interes publiczny« oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, [...] zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej;

[...]”.

10 W rozdziale III tej dyrektywy, zatytułowanym „Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców”, w sekcji I, zatytułowanej „Zezwolenia”, zawarto art. 9–11.

11 Zgodnie z art. 9 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Systemy zezwoleń”:

„1. Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że spełnione są następujące warunki:

- a) system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy;
- b) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym;
- c) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek.

[...]”.

12 Artykuł 10 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Warunki udzielenia zezwolenia”, stanowi:

„1. Systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny.

2. Kryteria określone w ust. 1 muszą być:

- a) niedyskryminacyjne;
- b) uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;
- c) proporcjonalne do danego celu związanego z interesem publicznym;
- d) jasne i jednoznaczne;
- e) obiektywne;
- f) podane z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości;
- g) przejrzyste i łatwo dostępne”.

13 Zgodnie z art. 11 tej dyrektywy, zatytułowanym „Okres ważności zezwolenia”:

„1. Zezwolenie jest udzielane usługodawcy na czas nieokreślony, z wyjątkiem przypadków gdy:

[...]

- b) liczba dostępnych zezwoleń jest ograniczona nadrzędnym interesem publicznym;

[...]”.

Prawo niderlandzkie

Przepisy dotyczące usług

- 14 Zgodnie z art. 33 ust. 1 lit. b) i c) *Dienstenwet* (ustawy o usługach), w której częściowo transponowano do prawa niderlandzkiego przepisy dyrektywy 2006/123, właściwy organ nie ogranicza okresu ważności zezwolenia, którego może udzielić na czas nieokreślony, chyba że liczba dostępnych zezwoleń jest ograniczona nadrzędnym interesem publicznym lub uzasadniony tym interesem jest ograniczony okres ważności zezwolenia.

Przepisy dotyczące żeglugi śródlądowej

- 15 Artykuł 2.4.5 ust. 1 *Verordening op het binnenwater 2010* (uchwały w sprawie żeglugi śródlądowej z 2010 r.) przyjętej przez *Raad van de gemeente Amsterdam* (radę miasta Amsterdam) stanowi, że zakazane jest przewożenie towarów lub pasażerów statkiem używanym do celów działalności gospodarczej bez zezwolenia kolegium lub w sposób niezgodny z tym zezwoleniem. Zgodnie z art. 2.4.5 ust. 5 kolegium może odmówić takiego zezwolenia, aby ograniczyć liczbę statków pasażerskich, mając na względzie interesy określone w art. 2.3.1 ust. 2 wspomnianej uchwały. Zgodnie z tym ostatnim przepisem można odmówić zezwolenia na cumowanie w interesie dobra publicznego, zagospodarowania terenu, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego oraz sprawnego i bezpiecznego przejazdu.
- 16 Artykuł 2.1 ust. 1 *Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam* (rozporządzenia w sprawie przewozu pasażerów drogą wodną w Amsterdamie), w brzmieniu stosowanym w odniesieniu do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, stanowi, że w odniesieniu do tego rodzaju przewozu zezwolenia są udzielane w rundach udzielania zezwoleń. Zgodnie z art. 2.1 ust. 3 wnioski, które nie zostały złożone w trakcie bieżącej rundy udzielania zezwoleń, zostają oddalone zgodnie z polityką obowiązującą w zakresie liczby zezwoleń. Zgodnie z art. 2.1 ust. 4 w drodze odstępstwa od ust. 1 kolegium może udzielić takiego zezwolenia poza rundą udzielania zezwoleń dla szczególnej inicjatywy odnoszącej się do statku napędzanego ekologicznym silnikiem lub dla innowacyjnej koncepcji transportowej.

Przepisy dotyczące prostytucji

- 17 W art. 3.27 ust. 1 *Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam* (ogólnej uchwały dla gminy Amsterdam z 2008 r.) zakazano prowadzenia domu publicznego bez zezwolenia burmistrza. Zgodnie z art. 3.30 ust. 2 lit. b) tej uchwały burmistrz może odmówić zezwolenia, jeżeli uzna, że nie można z wystarczającym prawdopodobieństwem stwierdzić, iż podmiot prowadzący dom publiczny lub kierownik domu publicznego będą przestrzegać wymogów, o których mowa w art. 3.32 wspomnianej uchwały.
- 18 Ten ostatni przepis w ust. 1 stanowi, iż podmiot prowadzący i kierownik muszą zapewnić, że w domu publicznym: prostytutki nie są pokrzywdzone żadnym czynem zabronionym w rozumieniu art. 273f *Wetboek van Strafrecht* (kodeksu karnego), w którym zakazano handlu ludźmi; zatrudnia się wyłącznie prostytutki posiadające ważny dokument pobytowy lub w odniesieniu do których podmiot prowadzący dom publiczny posiada zezwolenie, o którym mowa w art. 3 *Wet arbeid vreemdelingen* (ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców); klienci nie zostaną pokrzywdzeni czynami zabronionymi, takimi jak kradzież, oszustwo lub podobne czyny zabronione. Ponadto art. 3.32 ust. 3 stanowi, że podmiot prowadzący dom publiczny z witryną okienną musi zapewnić w szczególności, aby prostytutki pracujące w tym domu publicznym nie stanowiły poważnej uciążliwości dla otoczenia i nie zakłócały porządku publicznego.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-340/14

- 19 W piśmie skierowanym do kolegium R.L. Trijber wniósł o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na przewozie pasażerów drogą wodną w celu odpłatnego zwiedzania Amsterdamu na żądanie – w szczególności w ramach wycieczek organizowanych przez przedsiębiorstwa lub w celu uczczenia wydarzenia – przy użyciu łodzi w postaci otwartej szalupy napędzanej silnikiem elektrycznym i przystosowanej do przewozu maksymalnie 34 osób.
- 20 Decyzją z dnia 22 listopada 2011 r. kolegium odmówiło mu udzielenia tego zezwolenia ze względu na prowadzoną w zakresie liczby zezwoleń politykę określoną w art. 2.1 Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam, ponieważ wniosek R.L. Trijbera nie został złożony w trakcie rundy udzielania zezwoleń, jego łódź nie stanowi szczególnej inicjatywy, a jego koncepcja przewozu nie jest innowacyjna.
- 21 Decyzją z dnia 27 kwietnia 2012 r. kolegium oddaliło żądanie przedstawione przez R.L. Trijbera.
- 22 Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2012 r. Rechtbank Amsterdam (sąd w Amsterdamie) oddalił skargę złożoną przez R.L. Trijbera na tę ostatnią decyzję.
- 23 R.L. Trijber zaskarżył ten wyrok przed Raad van State, ze względu na to, że polityka kolegium w zakresie liczby zezwoleń jest niezgodna z dyrektywą 2006/123.
- 24 Zdaniem sądu odsyłającego zamierzona przez R.L. Trijbera działalność przewozowa jest objęta zakresem zastosowania wspomnianej dyrektywy. Działalność ta nie ma bowiem na celu przewozu pasażerów wyłącznie po to, aby przemieszczali się oni z jednego miejsca na drugie, lecz zapewnia także usługę przewodnika po kanałach Amsterdamu lub umożliwia kontakty towarzyskie na pływającej łodzi R.L. Trijbera – działalność, w ramach której na żądanie dostarczane są jedzenie i napoje. Takie usługi należy uznać za usługi dla konsumentów objęte zakresem zastosowania tej dyrektywy. Ani przepisy tej dyrektywy, ani prace przygotowawcze nie dostarczają jednak rozstrzygającej odpowiedzi w tym względzie.
- 25 Sąd ten dąży jednak do ustalenia, czy w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym R.L. Trijber może bezpośrednio powołać się na dyrektywę 2006/123, jako że postanowień traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług nie stosuje się w odniesieniu do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym. W tym względzie powstaje w szczególności kwestia, czy stosowanie przepisów rozdziału III tej dyrektywy dotyczących swobody przedsiębiorczości wymaga istnienia transgranicznego elementu i – w wypadku odpowiedzi twierdzącej – jakie kryterium jest istotne, aby określić, czy sytuacja jest objęta wspomnianą dyrektywą czy też ma wyłącznie wewnętrzny charakter.
- 26 W zakresie, w jakim R.L. Trijber mógłby powołać się na przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, sąd odsyłający jest zdania, iż rozpatrywany system zezwoleń jest uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym, ponieważ realizuje cele ochrony środowiska i bezpieczeństwa. Z uwagi na to, że cele te nie mogą zostać zrealizowane za pomocą mniej restrykcyjnego środka, wspomniany system zezwoleń jest zatem zgodny z art. 9 ust. 1 lit. b) i c) tej dyrektywy.
- 27 Jednakże zdaniem Raad van State wspomniany system, chociaż wydaje się być niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2 lit. d) i g) dyrektywy 2006/123 ze względu na to, że kolegium może w praktyce korzystać w sposób arbitralny ze swobody uznania, którą dysponuje w celu udzielania zezwoleń poza rundami udzielania zezwoleń, mógłby także naruszać art. 11 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy. Ze względu na połączenie ograniczonej liczby zezwoleń i nieokreślonego czasu, na jaki te zezwolenia są udzielane, dostęp do

ryнку nie jest już bowiem zapewniony dla wszystkich usługodawców. Powstaje zatem kwestia, w jakim stopniu właściwe organy mogą w takim wypadku swobodnie określić rozpatrywany okres ważności zezwolenia, mając na względzie zamierzony przez dyrektywę 2006/123 cel.

28 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przewóz pasażerów otwartą szalupą po wodach śródlądowych Amsterdamu, w szczególności w celu oferowania rejsów statkiem w zamian za opłatę lub w celu wynajmu statku do organizacji imprez okolicznościowych, jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, stanowi usługę, do której mają zastosowanie przepisy dyrektywy 2006/123, z uwzględnieniem wyjątku przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy w odniesieniu do usług w dziedzinie transportu?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy rozdział III dyrektywy 2006/123 ma zastosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym oraz czy przy ocenie kwestii, czy rozdział ten znajduje zastosowanie, stosuje się orzecznictwo Trybunału dotyczące postanowień traktatu w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług w sytuacjach o charakterze wyłącznie wewnętrznym?

3) Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie brzmi w ten sposób, że orzecznictwo Trybunału dotyczące postanowień traktatu w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług w sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym stosuje się przy ocenie kwestii, czy rozdział III dyrektywy 2006/123 ma zastosowanie, to:

a) czy sądy krajowe muszą stosować przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123 w przypadku takim jak niniejszy, w którym usługodawca nie prowadzi przedsiębiorstwa w sposób transgraniczny ani nie świadczy usług transgranicznych, a mimo to powołuje się na te przepisy?

b) czy dla odpowiedzi na powyższe pytanie istotne jest, że przewidywalnie usługi będą przede wszystkim świadczone na rzecz mieszkańców Niderlandów?

c) czy w celu udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie trzeba ustalić, czy przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich były lub będą rzeczywiście zainteresowane świadczeniem takich samych lub podobnych usług?

4) Czy z art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/123 wynika, że w przypadku gdy liczba zezwoleń jest ograniczona ze względu na nadrzędny interes publiczny, należy również ograniczyć okres ważności zezwoleń, także w świetle celu tej dyrektywy polegającego na zapewnieniu wolnego dostępu do rynku usług, czy też należy to do uznania właściwego organu państwa członkowskiego?”.

Sprawa C-341/14

29 W piśmie skierowanym do burmistrza J. Harmsen, który prowadzi w Amsterdamie dom publiczny z witryną okienną, wniósł o udzielenie kolejnych zezwoleń, aby prowadzić w tym samym mieście jeszcze dwa domy publiczne z witryną okienną.

30 Decyzją z dnia 28 lipca 2011 r. burmistrz odmówił udzielenia tych zezwoleń, opierając się na wypadkach stwierdzonych w dziewięciu sprawozdaniach sporządzonych przez urzędników nadzoru gminy Amsterdam, a także na dwóch protokołach policji – wszystkich odnoszących się do prowadzenia istniejącego domu publicznego z witryną okienną.

- 31 Z powyższych sprawozdań i protokołów wynika, że J. Harmsen wynajmował – naruszając plan zarządzania załączony do wniosku o udzielenie zezwolenia, który został zatwierdzony przez burmistrza – pokoje na godziny węgierskim i bułgarskim prostytutkom, które w trakcie rozmowy wstępnej nie mogły porozumieć się w języku zrozumiałym przez J. Harmsena. Istniejący dom publiczny z witryną okienną nie był bowiem zorganizowany tak, aby zarządzać nim w sposób pozwalający na zapobieżenie nadużyciom. Z tego względu nie można oczekiwać, że J. Harmsen zapewni, iż prowadzenie kolejnych dwóch planowanych domów publicznych z witryną okienną nie będzie skutkowało popełnieniem żadnego czynu zabronionego na szkodę prostytutek, które będą w nim pracować. A zatem jest zbyt mało prawdopodobne, aby J. Harmsen przestrzegał art. 3.32 ust. 1 lit. a) Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam.
- 32 Decyzją z dnia 23 grudnia 2011 r. burmistrz oddalił wniesiony przez J. Harmsena wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.
- 33 Wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 r. Rechtbank Amsterdam oddalił skargę wniesioną przez J. Harmsena na wspomnianą decyzję.
- 34 Sąd odsyłający, po przedstawieniu takich samych rozważań jak wskazane w pkt 25 niniejszego wyroku w ramach sprawy C-340/14, odnoszących się do stosowania dyrektywy 2006/123 w odniesieniu do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, wskazał, że jeśli J. Harmsen mógłby powołać się na przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, to rozpatrywany system zezwoleń jest uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym, jako że nie skutkuje on dyskryminacją i został ustanowiony w celu zapewnienia porządku publicznego, aby zapobiegać czynom zabronionym, takim jak przymusowa prostytutka i handel ludźmi. Ponieważ powyższe cele nie mogą zostać zrealizowane za pomocą mniej restrykcyjnego środka, wspomniany system zezwoleń zdaniem sądu odsyłającego jest zgodny z art. 9 ust. 1 lit. a)–c) tej dyrektywy.
- 35 Natomiast wspomniany sąd dąży do ustalenia, czy obowiązek J. Harmsena – wskazany w zatwierdzonym przez burmistrza planie zarządzania, a następnie wyrażony w gminnych wytycznych – polegający na wynajmowaniu pokoi wyłącznie prostytutkom, które mogą porozumieć się w języku znanym podmiotowi prowadzącemu, jest w rozumieniu art. 10 ust. 2 lit. c) wspomnianej dyrektywy „proporcjonalny” do realizowanego celu związanego z nadrzędnym interesem publicznym.
- 36 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że zdaniem burmistrza wymóg ten pozwala podmiotowi prowadzącemu dom publiczny na wyrobienie sobie własnej bezpośredniej i wiarygodnej opinii w przedmiocie kontekstu i motywacji prostytutki, bez udziału osób trzecich, które mogłyby wywierać wpływ na jej oświadczenia. Natomiast zdaniem J. Harmsena środek ten jest zbyt uciążliwy, ponieważ podmiot prowadzący może korzystać z pomocy tłumaczy lub z witryn internetowych umożliwiających tłumaczenie. Ponadto możliwe są mniej restrykcyjne środki ze względu na to, że język nie jest jedynym sposobem pozwalającym na ustalenie, czy ma miejsce przymusowa prostytutka lub handel ludźmi. I tak istniejący dom publiczny jest monitorowany przy użyciu kamery. Ponadto J. Harmsen stara się być obecny na miejscu, aby ustalać wspomniane okoliczności i, jeśli zajdzie taka potrzeba, powiadomić policję.
- 37 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy rozdział III dyrektywy 2006/123 ma zastosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym oraz czy przy ocenie kwestii, czy rozdział ten znajduje zastosowanie, stosuje się orzecznictwo Trybunału dotyczące postanowień traktatu w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług w sytuacjach o charakterze wyłącznie wewnętrznym?”

- 2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze brzmi w ten sposób, że orzecznictwo Trybunału dotyczące postanowień traktatu w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług w sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym stosuje się przy ocenie kwestii, czy rozdział III dyrektywy 2006/123 ma zastosowanie, to:
- a) czy sądy krajowe muszą stosować przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123 w przypadku takim jak niniejszy, w którym usługodawca nie prowadzi przedsiębiorstwa w sposób transgraniczny ani nie świadczy usług transgranicznych, a mimo to powołuje się na te przepisy?
 - b) czy dla odpowiedzi na powyższe pytanie istotne jest, że podmiot prowadzący dom publiczny świadczy usługi głównie na rzecz prostytutek, które mają status pracowników niezależnych i pochodzą z innych państw członkowskich niż Królestwo Niderlandów?
 - c) czy w celu udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie trzeba ustalić, czy przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich były lub będą rzeczywiście zainteresowane utworzeniem domu publicznego z witryną okienną w Amsterdamie?
- 3) O ile usługodawca może się powołać na przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123: czy art. 10 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy stoi na przeszkodzie wymogowi takiemu jak wymóg będący przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, zgodnie z którym osobie prowadzącej domy publiczne z witryną okienną wolno wynajmować pokoje na godziny tylko prostytutkom, które są w stanie porozumieć się z osobą prowadzącą dom publiczny w zrozumiałym dla niej języku?”.

38 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 16 września 2014 r. sprawy C-340/14 i C-341/14 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

39 Poprzez swoje pytania sąd odsyłający dąży odpowiednio do ustalenia: czy dyrektywę 2006/123 stosuje się w odniesieniu do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym (pytanie drugie w sprawie C-340/14 i pytanie pierwsze w sprawie C-341/14) oraz jakie są istotne kryteria, aby ocenić istnienie takiej sytuacji (pytanie trzecie w sprawie C-340/14 i pytanie drugie w sprawie C-341/14); pojęcia „usług w dziedzinie transportu” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy (pytanie pierwsze w sprawie C-340/14); wykładni art. 11 ust. 1 lit. b) wspomnianej dyrektywy dotyczącego okresu ważności zezwolenia (pytanie czwarte w sprawie C-340/14); oraz wykładni art. 10 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy dotyczącego warunków udzielania zezwoleń (pytanie trzecie w sprawie C-341/14).

W przedmiocie stosowania dyrektywy 2006/123 do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym oraz w przedmiocie kryteriów istotnych w celu oceny istnienia takiej sytuacji

40 Poprzez przedstawione w sprawie C-340/14 pytania drugie i trzecie oraz przedstawione w sprawie C-341/14 pytania pierwsze i drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że zawarte w rozdziale III tej dyrektywy przepisy dotyczące swobody przedsiębiorczości stosuje się do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, oraz jakie są istotne kryteria, aby określić istnienie takiej sytuacji.

41 W tym względzie w sprawie C-340/14 należy wskazać, że o ile jest prawdą, jak wskazano w pytaniu trzecim, iż usługa oferowana przez R.L. Trijbera – stanowiąca przedmiot rozpatrywanego w postępowaniu głównym wniosku o udzielenie zezwolenia – jest zasadniczo przeznaczona dla niderlandzkich rezydentów, o tyle jednak w postanowieniu sąd odsyłający sam stwierdził, że z usługi tej mogą korzystać także obywatele innych państw członkowskich i że rozpatrywany system może

utrudnić dostęp do rynku wszystkich usługodawców, w tym pochodzących z innych państw członkowskich, którzy zamierzają rozpocząć działalność w Niderlandach w celu oferowania takiej usługi. Ponadto w odniesieniu do sprawy C-341/14 sąd ten uściślił wyraźnie, iż beneficjenci usług oferowanych przez J. Harmsena, które to usługi są związane z rozpatrywanymi w postępowaniu głównym wnioskami o udzielenie zezwolenia, są obywatelami państw członkowskich innych niż Królestwo Niderlandów.

- 42 Z powyższego wynika, że ze względu na to, iż sytuacje wskazane w tych pytaniach prejudycjalnych nie są sytuacjami o charakterze wyłącznie wewnętrznym, nie istnieje potrzeba rozpatrywania pytań drugiego i trzeciego w sprawie C-340/14, ani pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-341/14.

W przedmiocie pojęcia „usług w dziedzinie transportu” w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy 2006/123

- 43 Poprzez przedstawione w sprawie C-340/14 pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że działalność, taka jak stanowiąca przedmiot rozpatrywanego w postępowaniu głównym wniosku o udzielenie zezwolenia, polegająca na odpłatnym świadczeniu usługi przyjmowania pasażerów na statek w celu zwiedzania przez nich miasta drogą wodną i w celach rozrywkowych, stanowi usługę w „dziedzinie transportu” w rozumieniu tego przepisu, wyłączonej z zakresu zastosowania tej dyrektywy.
- 44 W tym względzie należy wskazać, że we wspomnianej dyrektywie, jak wynika z jej art. 1 w związku z motywami 2 i 5, ustanowiono ogólne przepisy mające na celu usunięcie ograniczeń swobody przedsiębiorczości usługodawców w państwach członkowskich, a także ograniczeń swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi w celu przyczynienia się do urzeczywistnienia wolnego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego (zob. wyrok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, pkt 31).
- 45 Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 i art. 4 dyrektywę 2006/123 stosuje się zatem do wszelkiej działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, zwykle wykonywanej za wynagrodzeniem przez usługodawcę mającego siedzibę w państwie członkowskim, niezależnie od tego, czy w sposób trwały i ciągły prowadzi on działalność w docelowym państwie członkowskim, z zastrzeżeniem rodzajów działalności wyraźnie wyłączonych, do których zalicza się w szczególności działalność odnoszącą się do „usług w dziedzinie transportu, w tym usług portowych, objętych postanowieniami [tytułu VI części trzeciej traktatu FUE]”, wskazaną w art. 2 ust. 2 lit. d).
- 46 Aby zrozumieć zakres określonego w art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 wyłączenia, należy dokonać wykładni pojęcia „usług w dziedzinie transportu”, odnosząc się nie tylko do brzmienia tego przepisu, lecz także do jego celu i systematyki, w kontekście systemu ustanowionego w tej dyrektywie (zob. analogicznie wyrok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, pkt 34).
- 47 Co się tyczy brzmienia wspomnianego art. 2 ust. 2 lit. d), przede wszystkim należy wskazać, że określone przez prawodawcę Unii w dyrektywie 2006/123 pojęcie „usług w dziedzinie transportu” odpowiada usługom objętym tytułem VI części trzeciej traktatu FUE – w którym to tytule zawarto art. 90–100 tego traktatu i który to tytuł odnosi się do wspólnej polityki transportowej – wyłączonym na podstawie art. 58 ust. 1 TFUE z zakresu zastosowania przepisów wspomnianego traktatu dotyczących swobody świadczenia usług.
- 48 O ile zaś przepisy wspomnianego tytułu VI nie zawierają definicji pojęcia „transportu”, o tyle z art. 100 ust. 1 TFUE wynika, że „żegluga śródlądowa” jest objęta tym tytułem. I tak liczne usługi transportu morskiego stanowią przedmiot szczególnych wspólnych uregulowań przyjętych przez prawodawcę Unii zgodnie z art. 100 ust. 2 TFUE, w szczególności usługi objęte rozporządzeniem Rady (EWG)

nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącym stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) (Dz.U. L 364, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 2, s. 10).

- 49 Wreszcie, co się tyczy celu i systematyki art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123, należy stwierdzić, jak wskazano w motywie 21 tej dyrektywy, że wyłączenie usług w dziedzinie transportu obejmuje między innymi usługi transportu miejskiego.
- 50 Z powyższego wyłączenia nie wynika jednak, że każda usługa polegająca na zapewnieniu przemieszczania się drogą śródlądową musi automatycznie zostać zakwalifikowana jako „transport” lub „transport miejski” w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.
- 51 Usługa tego rodzaju mogłaby bowiem obejmować – poza przemieszczaniem się – jeden lub kilka elementów objętych dziedziną gospodarki, którą prawodawca Unii objął zakresem zastosowania dyrektywy 2006/123. W tych okolicznościach należy rozpatrywać, co stanowi główny przedmiot rozpatrywanej usługi.
- 52 Wreszcie, jeśli chodzi o ustanowiony w dyrektywie 2006/123 system, to należy przypomnieć, że we wspomnianej dyrektywie ustanowiono – jak wynika z jej motywu 7 – ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają jednak specyficzne cechy każdego rodzaju działalności oraz jego systemu regulacji, a także inne cele leżące w ogólnym interesie, w tym ochronę konsumentów. Wynika z tego, że prawodawca Unii wyraźnie zamierzał zapewnić równowagę między z jednej strony eliminowaniem przeszkód dla swobody przedsiębiorczości usługodawców i swobodnego przepływu usług, a z drugiej strony wymogiem zabezpieczenia szczególnego charakteru pewnych wrażliwych rodzajów działalności, zwłaszcza tych związanych z ochroną konsumentów (zob. podobnie wyrok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, pkt 39).
- 53 W tym względzie należy wskazać, jak wynika z motywu 33 dyrektywy 2006/123, że do objętych zakresem zastosowania tej dyrektywy usług dla konsumentów należą w szczególności usługi turystyczne, w tym usługi przewodników turystycznych.
- 54 To w świetle powyższych wyjaśnień sąd odsyłający powinien zbadać, czy działalność, której dotyczy rozpatrywany w postępowaniu głównym wniosek o udzielenie zezwolenia, jest objęta pojęciem „usług w dziedzinie transportu” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 oraz czy w konsekwencji działalność ta jest wyłączona z zakresu zastosowania tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, pkt 40).
- 55 Niemniej Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, jest właściwy, aby dostarczyć temu sądowi wskazówek wynikających z akt postępowania głównego oraz z uwagami pisemnymi bądź ustnymi, które mu przedstawiono, umożliwiającym sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia (zob. w szczególności wyrok Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, pkt 40).
- 56 W niniejszym wypadku z przedstawionych w postanowieniu odsyłającym okoliczności, które nie były kwestionowane w uwagach na piśmie złożonych w Trybunale, wynika, że rozpatrywana w postępowaniu głównym usługa – nawet jeśli prima facie stanowi ona wypadek „żeglugi śródlądowej” w rozumieniu art. 100 ust. 1 TFUE – ma na celu zapewnienie beneficjentom tej usługi raczej przyjemnego kontekstu uroczystego wydarzenia niż transportu z jednego miejsca w mieście Amsterdam na drugie.
- 57 W tym względzie jest bezsporne, że wspomniana usługa nie jest objęta żadnym ze szczególnych wspólnych uregulowań przyjętych przez prawodawcę Unii zgodnie z art. 100 ust. 2 TFUE.

58 Z powyższego wynika, co powinien jednak rozpatrzyć sąd odsyłający, że głównego przedmiotu takiej działalności nie stanowi świadczenie usługi transportu w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 i że w konsekwencji wspomniana działalność – wobec braku stosowania innych określonych we wspomnianym art. 2 ust. 2 wyłączeń – jest objęta zakresem zastosowania tej dyrektywy.

59 W konsekwencji w sprawie C-340/14 na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że – z zastrzeżeniem ustaleń, których dokona sąd odsyłający – działalność, taka jak stanowiąca przedmiot rozpatrywanego w postępowaniu głównym wniosku o udzielenie zezwolenia, polegająca na odpłatnym świadczeniu usługi przyjmowania pasażerów na statek w celu zwiedzania przez nich miasta drogą wodną i w celach rozrywkowych, nie stanowi usługi w „dziedzinie transportu” w rozumieniu tego przepisu, wyłączonej z zakresu zastosowania tej dyrektywy.

W przedmiocie wykładni art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/13 dotyczącego okresu ważności zezwoleń

60 Poprzez przedstawione w sprawie C-340/14 pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie udzielaniu przez właściwe organy krajowe zezwoleń na czas nieokreślony na wykonywanie działalności, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdy liczba zezwoleń udzielanych w tym celu przez te same organy jest ograniczona nadrzędnym interesem publicznym.

61 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 11 ust. 1 dyrektywy 2006/123 zezwolenia udzielane usługodawcom nie powinny być udzielane na czas określony, z wyjątkiem wypadków wymienionych wyczerpująco we wspomnianym art. 11 ust. 1, wśród których wskazano wypadek, gdy liczba dostępnych zezwoleń jest ograniczona nadrzędnym interesem publicznym.

62 Z powyższego wynika, że gdy liczba dostępnych zezwoleń jest ograniczona takim nadrzędnym interesem publicznym, wówczas zezwolenia te powinny natomiast być udzielane na czas określony.

63 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 68 opinii, nie można przyznać w tym względzie właściwym organom krajowym żadnych uprawnień dyskrecyjnych, pod rygorem naruszenia zamierzonego przez art. 11 dyrektywy 2006/123 celu polegającego na zapewnieniu dostępu usługodawców do danego rynku.

64 W niniejszym wypadku z samego brzmienia przedstawionego pytania prejudycjalnego wynika, że sąd odsyłający stwierdził już, iż ustanowiony w rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisach krajowych wymóg – zgodnie z którym liczba udzielanych zezwoleń na wykonywanie rozpatrywanej działalności jest ograniczona – realizuje cele objęte nadrzędnym interesem publicznym w rozumieniu art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123, a mianowicie ochronę środowiska i bezpieczeństwa publicznego.

65 Z powyższego wynika, że w okolicznościach rozpatrywanej w postępowaniu głównym sprawy zezwolenia nie mogą być udzielane przez właściwe organy na czas nieokreślony.

66 W konsekwencji w sprawie C-340/14 na pytanie czwarte należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie udzielaniu przez właściwe organy krajowe zezwoleń na czas nieokreślony na wykonywanie działalności, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdy liczba zezwoleń udzielanych w tym celu przez te same organy jest ograniczona nadrzędnym interesem publicznym.

W przedmiocie wykładni art. 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 dotyczącego warunków udzielania zezwoleń

- 67 Poprzez przedstawione w sprawie C-341/14 pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie środkowi, takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który uzależnia udzielenie zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na prowadzeniu domów publicznych z witryną okienną poprzez wynajem pokoi na godziny od warunku, że usługodawca świadczący te usługi może porozumieć się w języku zrozumiałym dla beneficjentów wspomnianych usług, w niniejszym wypadku – prostytutek.
- 68 W tym względzie przede wszystkim należy podkreślić, że sąd odsyłający stwierdził już w swoim postanowieniu, iż wspomniany warunek realizuje cel związany z „nadrzędnym interesem publicznym” w rozumieniu art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123, a mianowicie ochronę porządku publicznego, a ściślej w niniejszej sprawie zapobieganie popełnianiu czynów zabronionych na szkodę prostytutek, w szczególności handlowi ludźmi, przymusowej prostytucji oraz prostytucji małoletnich, i że w konsekwencji warunek ten jest uzasadniony „nadrzędnym interesem publicznym” w rozumieniu art. 10 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy.
- 69 W tych okolicznościach, aby udzielić odpowiedzi na przedstawione pytanie, należy rozpatrzyć – jak podniosły rząd niderlandzki i Komisja Europejska – czy taki warunek jest proporcjonalny do zamierzonego „celu związanego z interesem publicznym” w rozumieniu art. 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123.
- 70 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem krajowy środek ograniczający swobodę świadczenia usług, który realizuje cel związany z interesem publicznym, jest dopuszczalny jedynie pod warunkiem, że środek ten jest właściwy dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu (zob. podobnie w szczególności wyrok Las, C-202/11, EU:C:2013:239, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 To sąd krajowy, który jest wyłącznie właściwy, aby dokonać oceny okoliczności faktycznych rozpatrywanego w postępowaniu głównym sporu, powinien ostatecznie określić, czy środek spełnia powyższe wymogi. Jednakże zgodnie z orzecnictwem wspomnianym w pkt 55 niniejszego wyroku Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, jest właściwy, aby dostarczyć temu sądowi wskazówek związanych z aktami postępowania głównego oraz z uwagami pisemnymi bądź ustnymi, które mu przedstawiono, umożliwiających sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia.
- 72 W niniejszym wypadku po pierwsze, jeśli chodzi o możliwość osiągnięcia zamierzonego celu przez rozpatrywany w postępowaniu głównym środek, należy wskazać, że z przedstawionych Trybunałowi akt sprawy wynika, iż rozpatrywany warunek znajomości języka w istocie ma na celu wzmocnienie nadzoru nad działalnością przestępczą związaną z prostytucją poprzez delegowanie części tego nadzoru podmiotom prowadzącym domy publiczne i udostępnienie im środków pozwalających na identyfikację z wyprzedzeniem oznak istnienia takiej działalności przestępczej.
- 73 Taki środek wydaje się być właściwy dla osiągnięcia zamierzonego celu, gdy – umożliwiając prostytutkom bezpośrednie i słowne informowanie podmiotu prowadzącego domy publiczne o każdej okoliczności mogącej wykazać istnienie czynu zabronionego związanego z prostytucją – może ułatwić sprawowanie przez właściwe organy krajowe kontroli, które są niezbędne, aby zapewnić przestrzeganie krajowych przepisów prawa karnego (zob. analogicznie wyrok Komisja/Niemcy, C-490/04, EU:C:2007:430, pkt 71).

- 74 Po drugie, jeśli chodzi o kwestię, czy rozpatrywany środek wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, przede wszystkim należy stwierdzić, że ogranicza się on do wymogu stosowania jakiegokolwiek języka zrozumiałego przez dane strony, co w mniejszym stopniu narusza swobodę świadczenia usług niż środek, który wymagałby stosowania wyłącznie języka urzędowego danego państwa członkowskiego lub innego określonego języka (zob. analogicznie wyrok Las, C-202/11, EU:C:2013:239, pkt 32).
- 75 Następnie nie wydaje się, aby rozpatrywany w postępowaniu głównym środek wymagał wysokiego stopnia znajomości języka, ponieważ ogranicza się on jedynie do wymogu, aby strony mogły się zrozumieć.
- 76 Wreszcie wydaje się, że nie istnieją mniej restrykcyjne środki pozwalające na osiągnięcie zamierzonego związanego z interesem publicznym celu. W szczególności, jak podniósł rząd niderlandzki, proponowany przez J. Harmsena udział osoby trzeciej mógłby stanowić – mając na względzie szczególne cechy rodzaju rozpatrywanej działalności – źródło zakłóceń szkodliwych dla relacji pomiędzy podmiotem prowadzącym a prostytutkami, co powinien ustalić sąd odsyłający. Jeśli chodzi o kontrolę poprzez monitorowanie przy użyciu kamery, to ten rodzaj kontroli niekoniecznie pozwoli na identyfikację czynów zabronionych z wyprzedzeniem.
- 77 W konsekwencji w sprawie C-341/14 na pytanie trzecie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie środkowi, takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który uzależnia udzielenie zezwolenia na wykonywanie działalności – takiej jak rozpatrywana w tej sprawie, polegającej na prowadzeniu domów publicznych z witryną okienną poprzez wynajem pokoi na godziny – od warunku, że usługodawca świadczący te usługi może porozumieć się w języku zrozumiałym dla beneficjentów wspomnianych usług, w niniejszym wypadku prostitutek, jeżeli warunek ten jest właściwy, aby zapewnić realizację zamierzonego celu związanego z interesem publicznym, a mianowicie zapobiegania czynom zabronionym związanym z prostytutką, oraz jeżeli warunek ten nie wykracza poza to, co jest niezbędne, aby osiągnąć ten cel, co powinien ustalić sąd odsyłający.

W przedmiocie kosztów

- 78 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że – z zastrzeżeniem ustaleń, których dokona sąd odsyłający – działalność, taka jak stanowiąca przedmiot rozpatrywanego w postępowaniu głównym wniosku o udzielenie zezwolenia, polegająca na odpłatnym świadczeniu usługi przyjmowania pasażerów na statek w celu zwiedzania przez nich miasta drogą wodną i w celach rozrywkowych, nie stanowi usługi w „dziedzinie transportu” w rozumieniu tego przepisu, wyłączonej z zakresu zastosowania tej dyrektywy.
- 2) Artykuł 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie udzielaniu przez właściwe organy krajowe zezwoleń na czas nieokreślony na wykonywanie działalności, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdy liczba zezwoleń udzielanych w tym celu przez te same organy jest ograniczona nadrzędnym interesem publicznym.

- 3) Artykuł 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie środkowi, takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który uzależnia udzielenie zezwolenia na wykonywanie działalności – takiej jak rozpatrywana w sprawie C-341/14, polegającej na prowadzeniu domów publicznych z witryną okienną poprzez wynajem pokoi na godziny – od warunku, że usługodawca świadczący te usługi może porozumieć się w języku zrozumiałym dla beneficjentów wspomnianych usług, w niniejszym wypadku prostytutek, jeżeli warunek ten jest właściwy, aby zapewnić realizację zamierzonego celu związanego z interesem publicznym, a mianowicie zapobiegania czynom zabronionym związanym z prostytutką, oraz jeżeli warunek ten nie wykracza poza to, co jest niezbędne, aby osiągnąć ten cel, co powinien ustalić sąd odsyłający.

Podpisy