



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 1. oktobra 2015*

„Predhodno odločanje — Direktiva 2006/123/ES — Storitve na notranjem trgu — Rekreativna plovba — Lokali za izložbeno prostitucijo — Člen 2(2)(d) — Področje uporabe — Izključitev — Storitve na področju prevoza — Svoboda ustanavljanja — Sistem dovoljenj — Člen 10(2)(c) — Pogoji za dodelitev dovoljenja — Sorazmernost — Jezikovna zahteva — Člen 11(1)(b) — Trajanje dovoljenja — Omejitev števila razpoložljivih dovoljenj — Pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes“

V združenih zadevah C-340/14 in C-341/14,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbama z dne 9. julija 2014, ki sta prispeli na Sodišče 14. julija 2014, v postopkih

R. L. Trijber v imenu Amstelboats (C-340/14),

proti

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

in

J. Harmsen (C-341/14)

proti

Burgemeester van Amsterdam,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za R. L. Trijberja v imenu Amstelboats, E. Steyger, odvetnik,

— za J. Harmsena D. op de Hoek, odvetnik,

* Jezik postopka: nizozemščina.

— za nizozemsko vlado M. Bulterman, M. Gijzen in J. Langer, agenti,

— za Evropsko komisijo E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe in F. Wilman, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. julija 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 2(2)(d), 10(2)(c) in 11(1)(b) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med R. L. Trijberjem in College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Nizozemska) (amsterdamski občinski svet, v nadaljevanju: občinski svet) ter med J. Harmsenom in Burgemeester van Amsterdam (župan Amsterdama, v nadaljevanju: župan), ker sta občinski svet oziroma župan R. L. Trijberju in J. Harmsenu zavrnila dodelitev dovoljenja za obratovanje.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 2 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Konkurenčni trg storitev je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja v Evropski uniji. [...] Prosti trg, ki sili države članice k odpravi omejitev v zvezi s čezmejnem opravljanjem storitev ob sočasnem povečanju preglednosti in obveščenosti potrošnikov, bi slednjim omogočil večjo izbiro in boljše storitve za nižjo ceno.“

- 4 V uvodni izjavi 5 te direktive je navedeno:

„Zato je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba. Ker ovire na notranjem trgu storitev zadevajo izvajalce, ki želijo imeti sedež v drugi državi članici, kot tudi tiste, ki opravljajo storitve v drugi državi članici, v kateri nimajo sedeža, je treba ponudnikom omogočiti razvoj njihove storitvene dejavnosti na notranjem trgu z ustanovitvijo sedeža v državi članici ali z izkoriščanjem prostega pretoka storitev. Ponudnikom bi bilo treba omogočiti, da lahko izbirajo med tema dvema svoboščinama glede na strategijo rasti v posamezni državi članici.“

- 5 V uvodni izjavi 7 navedene direktive je navedeno:

„Ta direktiva določa splošen pravni okvir, ki se uporablja za najrazličnejše storitve in hkrati upošteva posebnosti vsake vrste dejavnosti ali poklica ter njunega sistema ureditve. [...] Ta direktiva upošteva tudi druge cilje splošnega pomena, vključno z varstvom okolja, javno varnostjo in javnim zdravjem kot tudi potrebo po usklajenosti z delovnim pravom.“

- 6 V uvodni izjavi 21 Direktive 2006/123 je navedeno:
- „Prevozne storitve, vključno z mestnim prometom, taksi službo in reševalnimi vozili ter pristaniškimi službami, bi morale biti izključene iz področja uporabe te direktive.“
- 7 V uvodni izjavi 33 te direktive je navedeno:
- „Storitve, ki jih zajema ta direktiva, zajemajo najrazličnejše spreminjajoče se dejavnosti [...] Prav tako zajema potrošniške storitve, kot so storitve na področju turizma (vključno s storitvami turističnih vodičev); storitve za prosti čas, športna središča in zabavišni parki [...] Navedene dejavnosti lahko vključujejo storitve, ki zahtevajo neposredno bližino ponudnika in prejemnika, potovanje prejemnika ali ponudnika, ter storitve, ki se lahko opravljajo na daljavo, vključno s spletnimi storitvami.“
- 8 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:
- „1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.
2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:
- [...]
- (d) storitve na področju prevoza [...] ki jih zajema področje uporabe naslova V [tretjega dela] Pogodbe ES [postal naslov VI tretjega dela Pogodbe DEU].
- [...]“
- 9 Člen 4 Direktive 2006/123, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:
- „V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:
1. ‚storitev‘ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu [57 PDEU];
- [...]
8. ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: javni red; javna varnost; javna zaščita; javno zdravje; ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike;
- [...]“
- 10 Poglavje III te direktive, naslovljeno „Svoboda ustanavljanja ponudnikov“, v oddelku 1 „Dovoljenja“ vsebuje člene od 9 do 11.
- 11 Člen 9 navedene direktive, naslovljen „Sistemi dovoljenj“, določa:
- „1. Države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni naslednji pogoji:
- (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira;

- (b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
- (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.

[...]“

12 Člen 10 Direktive 2006/123, naslovljen „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, določa:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

- (a) nediskriminatorna,
- (b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,
- (c) sorazmerna s [tem] ciljem [...] javnega pomena,
- (d) jasna in nedvoumna,
- (e) objektivna,
- (f) vnaprej objavljena,
- (g) pregledna in dostopna.“

13 Člen 11 te direktive, naslovljen „Veljavnost [Trajanje] dovoljenja“, določa:

„1. Dovoljenje, dodeljeno ponudniku, časovno ni omejeno, razen če:

[...]

- (b) je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

[...]“

Nizozemsko pravo

Zakonodaja, ki ureja storitve

14 V skladu s členom 33(1)(b) in (c) Dienstenwet (zakon o storitvah), zakonom, s katerim so delno prenesene določbe Direktive 2006/123 v nizozemsko pravo, pristojni organ ne sme časovno omejiti trajanja dovoljenja, ki ga lahko izda za neomejen čas, razen če je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, ali če je časovna omejenost dovoljenja utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

Zakonodaja, ki ureja celinske plovne poti

- 15 V skladu s členom 2.4.5(1) Verordening op het binnenwater 2010 (uredba o celinskih plovni poteh iz leta 2010), ki jo je sprejel Raad van de gemeente Amsterdam (mestni svet občine Amsterdam), je s plovilom v komercialni rabi prepovedano prevažati blago ali potnike brez dovoljenja, ki ga izda občinski svet, ali v nasprotju z njim. V skladu z odstavkom 5 tega člena lahko občinski svet ob upoštevanju interesov iz člena 2.3.1(2) te uredbe zavrne izdajo takega dovoljenja, da omeji število potniških plovil. V skladu z zadnjenavedeno določbo se lahko izdaja dovoljenja za ležišča zavrne iz razlogov javne blaginje, načrtovanja, varnosti, okolja ter nemotene in varne plovbe.
- 16 V skladu s členom 2.1(1) Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (uredba o prevozu potnikov po vodi v Amsterdamu), kot je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, se dovoljenja za tovrstni prevoz dodeljujejo v dodelitvenih ciklih. V skladu z odstavkom 3 tega člena je treba prošnje, vložene zunaj dodelitvenega roka, zavrni na podlagi veljavne politike obsega dovoljenj. V skladu z odstavkom 4 tega člena lahko občinski svet z odstopanjem od prvega odstavka dodeli dovoljenje zunaj dodelitvenega cikla za posebno pobudo uporabe plovila, ki ga poganja ekološki motor, ali za inovativno zasnovo prevoza.

Zakonodaja, ki ureja prostitucijo

- 17 V skladu s členom 3.27(1) Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (splošna uredba občine Amsterdam iz leta 2008) je prepovedano obratovanje lokala za prostitucijo brez dovoljenja župana. V skladu s členom 3.30(2)(b) te uredbe lahko župan zavrne izdajo dovoljenja, če po njegovem mnenju ni dovolj verjetno, da bo imetnik ali vodja ravnal v skladu z obveznostmi iz člena 3.32 te uredbe.
- 18 Zadnjenavedena določba v odstavku 1 določa, da morata imetnik in vodja zagotoviti, da v zvezi s prostitutkami v lokalu za prostitucijo ne pride do kaznivih dejanj v smislu člena 273f Wetboek van Strafrecht (kazenski zakonik), ki določa kaznivost trgovine z ljudmi, da so v lokalu zaposlene izključno prostitutke, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali za katere ima imetnik dovoljenje, kot je določeno v členu 3 Wet arbeid vreemdelingen (zakon o delu tujcev), in da stranke ne smejo postati žrtev kaznivih dejanj, kot so rop, tatvina, goljufija ali podobna kazniva dejanja. Poleg tega mora v skladu z odstavkom 3 navedene določbe imetnik lokala za izložbeno prostitucijo predvsem zagotoviti, da prostitutke, zaposlene v tem lokalu, niso resna motnja za okolico in ne motijo javnega reda.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-340/14

- 19 R. L. Trijber je pri občinskem svetu zaprosil za izdajo dovoljenja za obratovanje za prevoz oseb v ladijskem prometu, da bi na zahtevo s plovilom – odprto šaluto, ki jo poganja električni motor, in ki je primerna za prevoz manjših skupin do 34 oseb – za plačilo opravljal ogleda Amsterdama po vodnih poteh, zlasti ob kolektivnih izletih ali ob praznovanjih.
- 20 Občinski svet je z odločbo z dne 22. novembra 2011 zavrnil izdajo tega dovoljenja na podlagi svoje politike glede obsega dovoljenj v skladu s členom 2.1 uredbe o prevozu potnikov po vodi v Amsterdamu, ker je R. L. Trijber prošnjo vložil zunaj dodelitvenega cikla, ker njegovo plovilo ne pomeni posebne pobude in ker njegova zasnova prevoza ni inovativna.
- 21 Občinski svet je pritožbo, ki jo je vložil R. L. Trijber, zavrnil z odločbo z dne 27. aprila 2012.

- 22 Rechtbank Amsterdam (sodišče v Amsterdamu) je s sodbo z dne 7. decembra 2012 zavrnilo tožbo, ki jo je R. L. Trijber vložil zoper zadnjenavedeno odločbo.
- 23 R. L. Trijber je vložil pritožbo zoper to sodbo pri Raad van State, ker politika občinskega sveta na področju obsega dovoljenj ni v skladu z Direktivo 2006/123.
- 24 Po mnenju predložitvenega sodišča dejavnost prevoza, ki jo namerava opravljati R. L. Trijber, spada na področje uporabe navedene direktive. Ta dejavnost naj namreč ne bi zajemala prevoza potnikov z edinim ciljem, da jih prepelje od ene točke do druge, temveč bi služila vodenju potnikov po kanalih Amsterdama ali pa bi jim omogočala možnost druženja na njegovem plovilu, pri tem pa bi se na zahtevo ponujala hrana in pijača. Take storitve bi bilo treba šteti za potrošniške storitve, ki spadajo na področje uporabe te direktive. Niti določbe te direktive niti pripravljalna gradiva pa ne ponujajo končnega odgovora na to.
- 25 Predložitveno sodišče se vseeno sprašuje, ali se lahko R. L. Trijber neposredno sklicuje na Direktivo 2006/123 v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari, ker se določbe Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem opravljanju storitev ne uporabljajo v povsem notranjem položaju. V zvezi s tem se zlasti postavlja vprašanje, ali je za uporabo določb Poglavlja III te direktive o svobodi ustanavljanja nujen obstoj čezmejnega elementa, in če je tako, katero je upoštevno merilo za določitev, ali se za nek položaj uporablja ta direktiva ali pa ima povsem notranji značaj.
- 26 Če bi se R. L. Trijber lahko skliceval na določbe poglavja III Direktive 2006/123, predložitveno sodišče meni, da je zadevni sistem dovoljenj, ker uresničuje cilje varstva okolja in varnosti, utemeljen s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes. Ker tega cilja ni mogoče uresničiti z manj omejevalnim ukrepom, naj bi bil ta sistem dovoljenj zato v skladu s členom 9(1)(b) in (c) te direktive.
- 27 Vendar Raad van State meni, da bi ta sistem, čeprav se zdi, da je v nasprotju s členom 10(1) in (2)(d) in (g) Direktive 2006/123, ker mora občinski svet v praksi arbitrarno izvrševati diskrecijsko pravico, ki jo ima pri dodelitvi dovoljenj zunaj dodelitvenega cikla, lahko kršil tudi člen 11(1)(b) te direktive. Zaradi kombinacije omejenega števila dovoljenj in časovne omejenosti izdanih dovoljenj naj ne bi bilo mogoče več zagotavljati dostopa do trga vsem ponudnikom. Postavlja se torej vprašanje, v kolikšnem obsegu so pristojni organi v takem primeru svobodni, ob upoštevanju zastavljenega cilja iz Direktive 2006/123, da časovno omejijo obravnavano dovoljenje.
- 28 V teh okoliščinah je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je prevoz potnikov v odprti šalupi po kopenskih vodah mesta Amsterdam, zlasti nudenje krožnih voženj in dajanje v najem za zabave za plačilo, kakršen je v postopku v glavni stvari, storitev, za katero veljajo določbe Direktive 2006/123, ob upoštevanju izjeme za storitve na področju prevoza iz člena 2(2)(d) te direktive?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali se poglavje III Direktive 2006/123 uporablja v povsem notranjih položajih ali pa velja pri presoji vprašanja o uporabi tega poglavja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje tak, da pri presoji vprašanja, ali se uporablja poglavje III Direktive 2006/123, velja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih:
- (a) Ali morajo nacionalna sodišča uporabiti določbe poglavja III Direktive 2006/123 v primeru, kakršen je obravnavan, v katerem se ponudnik vseeno sklicuje na določbe, čeprav ni niti izvedel čezmejne ustanovitve niti ne opravlja storitev čezmejno?
 - (b) Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da se bodo storitve predvidoma opravljale predvsem za prebivalce Nizozemske?
 - (c) Ali je treba za odgovor na to vprašanje ugotoviti, ali so ali bodo podjetja s sedežem v drugih državah članicah dejansko izrazila interes za opravljanje istih ali primerljivih storitev?
4. Ali iz člena 11(1)(b) Direktive 2006/123 izhaja, da je treba takrat, ko je število dovoljenj omejeno zaradi pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, glede na cilj te direktive, da skrbi za prost dostop do trga storitev, omejiti tudi čas veljavnosti dovoljenj, ali pa spada to v diskrecijsko pravico pristojnega organa države članice?“

Zadeva C-341/14

- 29 J. Harmsen, ki je imetnik lokala za izložbeno prostitucijo v Amsterdamu, je pri županu zaprosil za novi dovoljenji za obratovanje še dveh lokalov za izložbeno prostitucijo v istem mestu.
- 30 Župan je z odločbo z dne 28. julija 2011 zavrnil izdajo dovoljenj, kar je utemeljil z dogodki, ki so bili navedeni v devetih poročilih o pregledu nadzornih organov občine Amsterdam in v dveh zapisnikih o pregledu, ki jih je izdala policija, vsi pa so se nanašali na obratovanje obstoječega lokala za izložbeno prostitucijo.
- 31 Iz teh poročil in zapisnikov naj bi bilo razvidno, da je J. Harmsen v nasprotju s poslovnim načrtom, ki ga je posredoval v dopolnitev prošnje za izdajo dovoljenja in ki ga je odobril župan, oddajal sobe po urah prostitutkam iz Madžarske in Bolgarije, ki se v postopku predhodnega razgovora niso mogle sporazumevati v jeziku, ki ga razume J. Harmsen. Obratovanje obstoječega lokala za izložbeno prostitucijo naj tako ne bi bilo organizirano na način, ki bi preprečeval zlorabe. Zato naj ne bi bilo mogoče pričakovati, da bo J. Harmsen v zvezi z obratovanjem obeh novih lokalov za izložbeno prostitucijo, ki ju namerava voditi, sprejel takšne zaščitne ukrepe za zagotovitev, da ne bo kaznivih dejanj v zvezi s prostitutkami, ki bi tam delale. Zato naj ne bi bilo dovolj verjetno, da bo J. Harmsen spoštoval člen 3.32(1)(a) uredbe občine Amsterdam iz leta 2008.
- 32 Župan je z odločbo z dne 23. decembra 2011 zavrnil pritožbo, ki jo je vložil J. Harmsen.
- 33 Rechtbank Amsterdam (sodišče v Amsterdamu) je s sodbo z dne 11. julija 2012 zavrnilo tožbo, ki jo je J. Harmsen vložil zoper zadnjenavedeno odločbo.
- 34 Predložitveno sodišče izpostavlja enake premisleke, kot so navedeni v točki 25 te sodbe v okviru zavede C-340/14 o uporabi Direktive 2006/123 v povsem notranjih položajih, in navaja, da če bi se J. Harmsen lahko skliceval na določbe poglavja III Direktive 2006/123, je zadevni sistem dovoljenj, ker nima diskriminatornega učinka in je bil vzpostavljen za zagotovitev javnega reda, da se preprečijo kazniva dejanja, kot je siljenje v prostitucijo in trgovina z ljudmi, utemeljen s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes. Ker tega cilja ni mogoče uresničiti z manj omejevalnim ukrepom, naj bi bil ta sistem dovoljenj zato v skladu s členom 9(1), od (a) do (c), te direktive.

- 35 Nasprotno se predložitveno sodišče sprašuje, ali je zaveza, ki jo je J. Harmsen sprejel v poslovnem načrtu, ki ga je odobril župan, nato pa je bila prevzeta v občinske smernice, in sicer oddajanje sob samo prostitutkam, ki se lahko sporazumevajo v jeziku, ki ga imetnik pozna, „sorazmerna“ v smislu člena 10(2)(c) navedene direktive zaradi uresničevanja pomembnega razloga, ki se nanaša na javni interes.
- 36 V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da po mnenju župana ta zahteva imetniku omogoča, da si sam ustvari neposredno in zanesljivo podobo o ozadju, željah in motivih prostitutk, ne da bi bile navzoče tretje osebe, ki bi lahko vplivale na izjave prostitutk. Nasprotno J. Harmsen meni, da je ta ukrep pretiran, saj lahko imetniku pomagajo tolmači ali pa lahko uporabi spletnega prevajalnika. Poleg tega naj bi bili mogoči manj omejevalni ukrepi, saj jezik ni edino sredstvo, s katerim je mogoče ugotoviti znake prisilne prostitucije ali trgovanja z ljudmi. Tako naj bi bil obstoječi lokal za prostitucijo pod videonadzorom. J. Harmsen naj bi med drugim zagotavljal, da je navzoč na kraju samem, da bi lahko prepoznal znamenja in po potrebi obvestil policijo.
- 37 V teh okoliščinah je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se poglavje III Direktive 2006/123 uporablja v povsem notranjih položajih ali pa velja pri presoji vprašanja o uporabi tega poglavja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje tak, da pri presoji vprašanja, ali se uporablja poglavje III Direktive 2006/123, velja sodna praksa Sodišča glede določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev v povsem notranjih položajih:
 - (a) Ali morajo nacionalna sodišča uporabiti določbe poglavja III Direktive 2006/123 v primeru, kakršen je obravnavani, v katerem ponudnik ni niti izvedel čezmejne ustanovitve niti ne ponuja storitev čezmejno, vendar se sklicuje na te določbe?
 - (b) Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da imetnik opravlja storitve pretežno za samozaposlene prostitutke iz drugih držav članic in ne iz Kraljevine Nizozemske?
 - (c) Ali je treba za odgovor na to vprašanje ugotoviti, ali so ali bodo podjetja s sedežem v drugih državah članicah dejansko izrazila interes za odprtje lokala za izložbeno prostitucijo v Amsterdamu?
 3. Če se ponudnik storitev lahko sklicuje na določbe poglavja III Direktive 2006/123: ali člen 10(2)(c) te direktive nasprotuje pogoju, kakršen je v obravnavanem sporu, po katerem je imetniku lokalov za izložbeno prostitucijo dovoljeno oddajati sobe po urah samo prostitutkam, ki se lahko z imetnikom sporazumevajo v njemu razumljivem jeziku?“
- 38 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 16. septembra 2014 zadevi C-340/14 in C-341/14 združil za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 39 Predložitveno sodišče se sprašuje o uporabi Direktive 2006/123 v povsem notranjih položajih (drugo vprašanje v zadevi C-340/14 in prvo vprašanje v zadevi C-341/14) in o upoštevni merilih za obstoj takega položaja (tretje vprašanje v zadevi C-340/14 in drugo vprašanje v zadevi C-341/14), o pojmu „storitve na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) te direktive (prvo vprašanje v zadevi C-340/14),

o razlagi člena 11(1)(b) navedene direktive o trajanju dovoljenj (četrto vprašanje v zadevi C-340/14) in o razlagi člena 10(2)(c) iste direktive o pogojih za dodelitev dovoljenj (tretje vprašanje v zadevi C-341/14).

Uporaba Direktive 2006/123 v povsem notranjih položajih in upoštevana merila za obstoj takega položaja

- 40 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem v zadevi C-340/14 ter s prvim in drugim vprašanjem v zadevi C-341/14 v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2006/123 razlagati tako, da se določbe iz poglavja III te direktive glede svobode ustanavljanja uporabljajo v povsem notranjih položajih in katera so upoštevana merila za določitev obstoja takega položaja.
- 41 V zvezi s tem je treba navesti, da v zadevi C-340/14, čeprav je glede na besedilo tretjega postavljenega vprašanja storitev, ki jo zagotavlja R. L. Trijber in ki je predmet prošnje za dodelitev dovoljenja iz postopka v glavni stvari, sicer predvsem namenjena nizozemskim prebivalcem, pa predložitveno sodišče v svoji odločbi ugotavlja, da lahko to storitev izkoristijo tudi državljani drugih držav članic in da lahko zadevni sistem ovira dostop do trga vsem ponudnikom storitev, tudi tistim iz drugih držav članic, ki želijo na Nizozemskem ustanoviti sedež, da bi ponujali tako storitev. Poleg tega to sodišče v zvezi z zadevo C-341/14 izrecno pojasnjuje, da so prejemniki storitev, ki jih ponuja J. Harmsen in ki so predmet zadevnih prošenj za dodelitev dovoljenja, državljani drugih držav članic in ne državljani Kraljevine Nizozemske.
- 42 Iz tega izhaja, da položaja, ki sta opisana v teh vprašanjih za predhodno odločanje, nimata povsem notranjega značaja in da zato ni treba preučiti drugega in tretjega vprašanja v zadevi C-340/14 ter prvega in drugega vprašanja v zadevi C-341/14.

Pojem „storitve na področju prevoza“ v smislu člena 2(2) Direktive 2006/123

- 43 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v zadevi C-340/14 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2)(d) Direktive 2006/123 razlagati tako, da dejavnost, kakršna je predmet prošnje za dodelitev dovoljenja v postopku v glavni stvari in s katero se zagotavlja odplačna storitev prevzema potnikov na plovilo, da se jim omogoči ogled mesta po vodnih poteh za prireditvene namene, pomeni storitev na „področju prevoza“ v smislu te določbe, ki je izključena iz področja uporabe te direktive.
- 44 V zvezi s tem je treba navesti, da navedena direktiva, kot je razvidno iz člena 1 v povezavi z uvodnima izjavama 2 in 5 te direktive, določa splošna pravila za odpravo ovir, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovir za prosti pretok storitev med temi državami, da bi se prispevalo k uresničitvi prostega in konkurenčnega notranjega trga (glej sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 31).
- 45 Direktiva 2006/123 se tako v skladu s členoma 2(1) in 4 uporablja za vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki jo praviloma za plačilo opravlja ponudnik s sedežem v državi članici, ne glede na to, ali ima stalni sedež v namembni državi članici, razen za dejavnosti, ki so izrecno izključene, med katere spadajo tudi „storitve na področju prevoza, vključno s pristaniškimi storitvami, ki jih zajema področje uporabe [naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU]“, ki so navedene v tem členu 2(2)(d).
- 46 Za razumevanje obsega izključitve, določenega v členu 2(2)(d) Direktive 2006/123, je treba razložiti pojem „storitve na področju prevoza“, in to ne zgolj s sklicevanjem na besedilo določbe, temveč tudi ob upoštevanju njenega namena in sistematike v okviru ureditve, določene s to direktivo (glej po analogiji sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 34).

- 47 Najprej je treba glede besedila navedenega člena 2(2)(d) poudariti, da pojem „storitve na področju prevoza“, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije v Direktivi 2006/123, zajema storitve iz naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki vsebuje člene od 90 do 100 te pogodbe, v zvezi s skupno prometno politiko, ki so na podlagi člena 58(1) PDEU izključene iz določb navedene pogodbe o prostem opravljanju storitev.
- 48 Čeprav določbe tega naslova VI ne vsebujejo opredelitve pojma „prevoz“, pa je iz člena 100(1) PDEU razvidno, da prevoz „po celinskih plovnih poteh“ spada v ta naslov. Tako je zakonodajalec Unije na podlagi člena 100(2) PDEU sprejel posebne skupne predpise za več storitev pomorskega prometa, zlasti storitve, ki so urejene v Uredbi Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 10).
- 49 Dalje je treba glede cilja in sistematike člena 2(2)(d) Direktive 2006/123 ugotoviti, da so, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 21, iz področja prevoza med drugim izključene storitve mestnega prometa.
- 50 Vendar pa iz te izključitve ne izhaja, da je treba kot „prevoz“ ali „mestni promet“ v smislu te direktive avtomatično opredeliti vse storitve, ki zagotavljajo potovanja po celinskih plovnih poteh.
- 51 Tovrstna storitev bi namreč poleg potovanja vključevala enega ali več drugih elementov, ki spadajo na gospodarsko področje, ki ga je zakonodajalec Unije vključil na področje uporabe Direktive 2006/123. V takih okoliščinah je treba preučiti, kateri je temeljni cilj zadevne storitve.
- 52 Nazadnje je treba v zvezi s sistemom, vzpostavljenim z Direktivo 2006/123, spomniti, da ta direktiva, kot izhaja iz njene uvodne izjave 7, določa splošen pravni okvir, ki se uporablja za najrazličnejše storitve in hkrati upošteva posebnosti vsake vrste dejavnosti ali poklica ter njunega sistema ureditve ter tudi druge cilje splošnega pomena, vključno z varstvom potrošnikov. Iz tega izhaja, da je zakonodajalec Unije izrecno poskušal zagotoviti spoštovanje ravnotežja med, na eni strani, ciljem odprave ovir za svobodo ustanavljanja ponudnikov in prost pretok storitev ter, na drugi, potrebo po ohranitvi posebnosti nekaterih občutljivih storitev, zlasti tistih, povezanih z varstvom potrošnikov (glej v tem smislu sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 39).
- 53 Glede tega je treba navesti, da je iz uvodne izjave 33 Direktive 2006/123 razvidno, da potrošniške storitve, ki spadajo na področje uporabe te direktive, med drugim vključujejo storitve na področju turizma, vključno s storitvami turističnih vodičev.
- 54 Nacionalno sodišče mora ob upoštevanju teh navedb preveriti, ali je dejavnost, ki je predmet prošnje za dodelitev dovoljenja iz postopka v glavni stvari, zajeta s pojmom „storitve na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) Direktive 2006/123, in ali je zato ta storitev izključena s področja njene uporabe (glej po analogiji sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 40).
- 55 Sodišče, ki mora predložitvenemu sodišču dati koristen odgovor, pa je pristojno, da mu da oporne točke na podlagi spisa zadeve v glavni stvari ter predloženih pisnih in ustnih stališč, tako da lahko nacionalno sodišče sprejme odločitev (glej zlasti sodbo Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, točka 40).
- 56 V obravnavani zadevi je iz podatkov iz predložitvene odločbe, ki niso bili izpodbijani s pisnimi stališči, predloženimi Sodišču, razvidno, da je namen storitve iz postopka v glavni stvari, čeprav na prvi pogled pomeni primer „prevoz[a] po celinskih plovnih poteh“ v smislu člena 100(1) PDEU, prejemnikom te storitve bolj zagotoviti v prijetnem ambientu praznovanja kot pa prevoz od ene točke do druge v mestu Amsterdam.

- 57 V zvezi s tem ni sporno, da navedene storitve ne ureja noben poseben splošni predpis, ki ga zakonodajalec Unije sprejme na podlagi člena 100(2) PDEU.
- 58 Iz tega sledi, kar mora sicer preveriti predložitveno sodišče, da glavni namen take dejavnosti očitno ni opravljanje storitev prevoza v smislu člena 2(2)(d) Direktive 2006/123, in da navedena dejavnost zato spada na področje uporabe te direktive, če se ne uporabijo druge izključitve iz člena 2(2).
- 59 Zato je treba na prvo vprašanje v zadevi C-340/14 odgovoriti, da je treba člen 2(2)(d) Direktive 2006/123 razlagati tako, da dejavnost, kakršna je predmet prošnje za dodelitev dovoljenja iz postopka v glavni stvari in s katero se zagotavlja odplačna storitev prevzema potnikov na plovilo, da se jim omogoči ogled mesta po vodnih poteh za prireditvene namene, ne pomeni storitve na „področju prevoza“ v smislu te določbe, ki je izključena iz področja uporabe te direktive, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Razlaga člena 11(1)(b) Direktive 2006/123 v zvezi s trajanjem dovoljenj

- 60 Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem v zadevi C-340/14 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11(1)(b) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje temu, da pristojni nacionalni organi dodelijo dovoljenja za neomejeno časovno obdobje za opravljanje dejavnosti, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, kadar isti organi iz pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, omejijo število dovoljenj, ki se dodelijo za to.
- 61 V zvezi s tem je treba navesti, da glede na izrecno besedilo člena 11(1) Direktive 2006/123 dovoljenja, izdana ponudnikom storitev, ne smejo biti časovno omejena, razen v taksativno naštetih primerih iz tega odstavka, med katerimi je primer, v katerem je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.
- 62 Iz tega sledi, da je treba ta dovoljenja časovno omejiti, kadar je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s takim pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes.
- 63 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 68 sklepnih predlogov, v zvezi s tem pristojnim nacionalnim organom ni mogoče priznati nobene diskrecijske pravice, saj bi bil s tem ogrožen cilj iz člena 11 Direktive 2006/123, ki je zagotoviti dostop ponudnikov storitev na zadevni trg.
- 64 V obravnavani zadevi je iz besedila postavljenega vprašanja razvidno, da je predložitveno sodišče že ugotovilo, da zahteva, ki jo določa nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je število dovoljenj, ki se izdajo za opravljanje obravnavane dejavnosti, omejeno, uresničuje cilje, ki spadajo med pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes, v smislu člena 4, točka 8, Direktive 2006/123, to sta varstvo okolja in javna varnost.
- 65 Iz tega sledi, da v okoliščinah zadeve v glavni stvari dovoljenja, ki jih izdajo pristojni organi, ne smejo biti časovno neomejena.
- 66 Zato je na četrto vprašanje v zadevi C-340/14 odgovoriti, da je treba člen 11(1)(b) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje temu, da pristojni nacionalni organi dodelijo dovoljenja za neomejeno časovno obdobje za opravljanje dejavnosti, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, kadar isti organi iz pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, omejijo število dovoljenj, ki se dodelijo za to.

Razlaga člena 10(2)(c) Direktive 2006/123 o pogojih za dodelitev dovoljenj

- 67 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v zadevi C-341/14 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10(2)(c) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje ukrepu, kakršen je ukrep iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev dovoljenja za opravljanje dejavnosti obratovanja lokalov za izložbeno prostitucijo z oddajanjem sob po urah določa zahtevo, da se ponudnik teh storitev lahko sporazumeva v jeziku, ki ga razumejo prejemniki teh storitev, v obravnavanem primeru prostitutke.
- 68 V zvezi s tem je najprej treba poudariti, da je predložitveno sodišče v odločbi že ugotovilo, da navedena zahteva sledi cilju, ki spada med „pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes“ v smislu člena 4, točka 8, Direktive 2006/123, to je javni red, in v tej zadevi, natančneje, preprečitev kaznivih dejanj v zvezi s prostitutkami, zlasti trgovine z ljudmi, siljenje v prostitucijo in prostitucijo mladoletnih oseb, in da je zato ta zahteva utemeljena s „pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes“ v smislu člena 10(2)(b) te direktive.
- 69 V teh okoliščinah je treba, da bi odgovorili na postavljeno vprašanje, preučiti, kot sta to predlagali nizozemska vlada in Evropska komisija, ali je taka zahteva sorazmerna z zastavljenim „ciljem v splošnem interesu“ v smislu člena 10(2)(c) Direktive 2006/123.
- 70 V zvezi s tem je treba spomniti, da je mogoče v skladu z ustaljeno sodno prakso sprejeti nacionalni ukrep, ki ovira svobodno opravljanje storitev, ki sledi cilju v splošnem interesu, le če je primeren za zagotovitev uresničitve tega cilja in da ne presega tega, kar je nujno potrebno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu zlasti sodbo Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 71 Nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari, mora odločiti, ali ukrep izpolnjuje te zahteve. Vendar je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 55 te sodbe, Sodišče, ki mora predložitvenemu sodišču dati koristen odgovor, pristojno temu dati oporne točke na podlagi spisa zadeve iz postopka v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so mu bila predložena, tako da nacionalno sodišče lahko razišči.
- 72 V obravnavani zadevi, je treba prvič glede primernosti ukrepa iz postopka v glavni stvari za doseg zastavljenega cilja navesti, da je iz podatkov, predloženih Sodišču, razvidno, da je namen zadevne jezikovne zahteve v bistvu okrepiti nadzor nad kriminalnimi dejavnostmi v zvezi s prostitucijo tako, da se del tega nadzora poveri imetnikom lokalov za prostitucijo s tem, da se jim da na voljo sredstva za preventivno prepoznavanje znakov o obstoju takih kriminalnih dejavnosti.
- 73 Tak ukrep se zdi primeren za doseg zastavljenega cilja, ker s tem, da prostitutkam omogoča, da neposredno in osebno seznanijo imetnika lokalov za prostitucijo o vseh elementih, na podlagi katerih bi se lahko ugotovil obstoj kaznivega dejanja v zvezi s prostitucijo, lahko pristojnim nacionalnim olajša izvedbo nadzora, potrebnega za zagotovitev spoštovanja nacionalnih določb kazenskega prava (glej po analogiji sodbo Komisija/Nemčija, C-490/04, EU:C:2007:430, točka 71).
- 74 Drugič, glede vprašanja, ali zadevni ukrep presega to, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja, je treba najprej ugotoviti, da ta ukrep le določa uporabo vseh jezikov, ki bi jih zadevne stranke lahko razumele, kar manj posega v prosto opravljanje storitev kot ukrep, ki bi določal izključno uporabo uradnega jezika zadevne države članice ali nekega drugega jezika (glej po analogiji sodbo Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 32).
- 75 Dalje, ukrep iz postopka v glavni stvari očitno ne nalaga visoke stopnje jezikovnega znanja, saj ta le zahteva, da se stranke lahko sporazumevajo.

- 76 Nazadnje, očitno ne obstajajo manj omejevalni ukrepi, ki bi omogočali doseg zastavljenega cilja v splošnem interesu. Natančneje, kot je zavrnila nizozemska vlada, bi lahko bilo posredovanje tretjih oseb, kot je predlagal J. Harmsen, ob upoštevanju posebnosti vrste zadevne dejavnosti, vir škodljivih motenj v razmerju med imetnikom in prostitutkami, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Kar zadeva videonadzor, ta nujno ne omogoča preventivnega prepoznavanja kaznivih dejanj.
- 77 Zato je treba na tretje vprašanje v zadevi C-341/14 odgovoriti, da je treba člen 10(2)(c) Direktive 2006/123 razlagati tako, da ne nasprotuje ukrepu, kakršen je ukrep iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev dovoljenja za opravljanje dejavnosti, kakršna je dejavnost iz postopka v glavni stvari, ki je obratovanje lokalov za izložbeno prostitucijo z oddajanjem sob po urah, določa zahtevo, da se ponudnik teh storitev lahko sporazumeva v jeziku, ki ga razumejo prejemniki teh storitev, v obravnavanem primeru prostitutke, ker je ta zahteva primerna za zagotovitev uresničitve zasledovanega cilja v splošnem interesu, to je preprečitev kaznivih dejanj v zvezi s prostitucijo, in ker ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

- 78 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člen 2(2)(d) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da dejavnost, kakršna je predmet prošnje za dodelitev dovoljenja iz postopka v glavni stvari in s katero se zagotavlja odplačna storitev prevzema potnikov na plovilo, da se jim omogoči ogled mesta po vodnih poteh za prireditvene namene, ne pomeni storitve na „področju prevoza“ v smislu te določbe, ki je izključena iz področja uporabe te direktive, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.**
- 2. Člen 11(1)(b) Direktive 2006/123 je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da pristojni nacionalni organi dodelijo dovoljenja za neomejeno časovno obdobje za opravljanje dejavnosti, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, kadar isti organi iz pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, omejijo število dovoljenj, ki se dodelijo za to.**
- 3. Člen 10(2)(c) Direktive 2006/123 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ukrepu, kakršen je ukrep iz postopka v glavni stvari, ki za dodelitev dovoljenja za opravljanje dejavnosti, kakršna je dejavnost v zadevi C-341/14, ki je obratovanje lokalov za izložbeno prostitucijo z oddajanjem sob po urah, določa zahtevo, da se ponudnik teh storitev lahko sporazumeva v jeziku, ki ga razumejo prejemniki teh storitev, v obravnavanem primeru prostitutke, ker je ta zahteva primerna za zagotovitev uresničitve zasledovanega cilja v splošnem interesu, to je preprečitev kaznivih dejanj v zvezi s prostitucijo, in ker ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi