



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 1 oktober 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2006/123/EG — Tjänster på den inre marknaden — Nöjesturer med båt — Fönsterprostitutionsverksamhet — Artikel 2.2 d — Tillämpningsområde — Undantag — Tjänster på transportområdet — Etableringsfrihet — Tillståndsförfarande — Artikel 10.2 c — Villkor för att beviljas tillstånd — Proportionalitet — Språkkrav — Artikel 11.1 b — Tillståndets varaktighet — Begränsning av antalet tillgängliga tillstånd — Tvingande hänsyn till allmänintresset”

I de förenade målen C-340/14 och C-341/14,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (Nederländerna), av den 9 juli 2014, som inkom till domstolen den 14 juli 2014, i målen

R. L. Trijber, som driver verksamhet under beteckningen Amstelboats (C-340/14)

mot

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

och

J. Harmsen (C-341/14)

mot

Burgemeester van Amsterdam,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh (referent), C. Toader, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— R. L. Trijber, som driver verksamhet under namnet Amstelboats, genom E. Steyger, advocaat,

* Rättegångsspråk: nederländska.

- J. Harmsen, genom D. op de Hoek, advocaat,
- Nederländernas regering, genom K. Bulterman, M. Gijzen, och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe och F. Wilman, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 16 juli 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2.2 d, 10.2 c och 11.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36).
- 2 Den ena begäran har framställts i ett mål mellan R.L. Trijber och College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (kollegiet av borgmästare och rådmän i Amsterdam (Nederländerna) (nedan kallat College) och den andra i ett mål mellan J. Harmsen och Burgemeester van Amsterdam (borgmästaren i Amsterdam) (nedan kallad borgmästaren). Båda målen avser avslag på respektive sökandes ansökan om driftstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skäl 2 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”En konkurrenskraftig tjänstemarknad är av avgörande betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen i Europeiska unionen ... En fri marknad där medlemsstaterna är skyldiga att undanröja hinder för en gränsöverskridande handel med tjänster skulle, tillsammans med ökad öppenhet och konsumentupplysning, ge konsumenterna ett större utbud och bättre tjänster till lägre pris.”

- 4 I skäl 5 i nämnda direktiv anges följande:

”Det är därför nödvändigt att undanröja hindren för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och för den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna samt att garantera tjänstemottagare och tjänsteleverantörer den rättsliga säkerhet som krävs för att de i praktiken skall kunna utöva dessa två grundläggande friheter i fördraget. Eftersom hindren för tjänsterna på den inre marknaden berör såväl de aktörer som önskar etablera sig i andra medlemsstater som dem som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat utan att etablera sig där, är det nödvändigt att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörerna borde kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.”

5 I skäl 7 i direktivet görs följande förtydligande:

”I detta direktiv fastställs en allmän rättslig ram, som kommer ett stort antal tjänsteverksamheter till godo, samtidigt som hänsyn tas till de utmärkande dragen hos varje form av verksamhet eller yrke och det sätt på vilket de regleras. ... I det här direktivet tas också hänsyn till andra mål av allmänintresse, inklusive skyddet av miljön, den allmänna säkerheten och folkhälsan samt kravet på att arbetsrättslig lagstiftning följs.”

6 I skäl 21 i direktiv 2006/123 anges följande:

”Transporttjänster, inklusive lokaltrafik, taxi och ambulanser samt hamntjänster, bör undantas från detta direktivs tillämpningsområde.”

7 I skäl 33 i direktivet anges följande:

”De tjänster som omfattas av detta direktiv rör ett stort antal olika verksamheter som ständigt utvecklas ... Även konsumenttjänster ingår, såsom inom turism (t.ex. turistguiders arbete), fritidsanläggningar, idrottsanläggningar och nöjesparker ... Dessa verksamheter kan röra både tjänster som kräver att tjänsteleverantörer och tjänstemottagare befinner sig nära varandra, tjänster där tjänsteleverantören eller tjänstemottagaren förflyttar sig och tjänster som kan tillhandahållas på distans, t.ex. via Internet.”

8 I artikel 2 i direktivet, som bär rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

...

d) Tjänster på transportområdet, inbegripet hamntjänster, som omfattas av avdelning V [i avsnitt 3] i EG-fördraget [nu avdelning VI i avsnitt 3 i EUF-fördraget].

...”

9 I artikel 4 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, stadgas följande:

”I detta direktiv används följande definitioner:

1) *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel [57 FEUF].

...

8) *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa, folkhälsa, bibehållen ekonomisk jämvikt i det sociala trygghetssystemet, konsumentskydd och skydd av såväl tjänstemottagare som arbetstagare, rättvisa handelstransaktioner, kamp mot bedrägerier, skydd av miljö och stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet, socialpolitiska och kulturpolitiska mål.

...”

10 Kapitel III i direktivet, som har rubriken ”Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer” innehåller i avsnitt 1, som i sin tur har rubriken ”Tillstånd”, artiklarna 9–11.

11 Artikel 9 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tillståndsförfaranden”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får endast kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet om följande villkor är uppfyllda:

- a) Tillståndsförfarandet diskriminerar inte tjänsteleverantören i fråga.
- b) Behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- c) Det eftersträvade målet kan inte uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan.

...”

12 I artikel 10 i direktiv 2006/123, som har rubriken ”Villkor för tillståndsgivning”, föreskrivs följande:

”1. Tillståndsförfaranden skall grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.

2. De kriterier som avses i punkt 1 ska vara

- a) icke-diskriminerande,
- b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset,
- d) tydliga och entydiga,
- e) objektiva,
- f) offentliggjorda i förväg,
- g) öppna för insyn och tillgängliga.”

13 Artikel 11 i direktivet, med rubriken ”Tillståndets varaktighet”, har följande lydelse:

”1. Det tillstånd som tjänsteleverantören beviljas får inte vara tidsbegränsat, utom då

...

- b) antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset,

...”

Nederländsk rätt

Bestämmelser om tjänster

- 14 Enligt artikel 33.1 b och 33.1 c i Dienstenwet (lag om tjänster), genom vilken bestämmelserna i direktiv 2006/123 delvis införlivades i nederländsk rätt, får en behörig myndighet endast begränsa varaktigheten för ett tillstånd som den kan bevilja för obegränsad tid när antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset eller när ett tidsbegränsat tillstånd är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Bestämmelser om trafik på de inre vattenvägarna

- 15 I artikel 2.4.5.1 i Verordening op het binnenwater 2010 (2010 års förordning om trafik på de inre vattenvägarna), som antagits av Raad van de gemeente Amsterdam (kommunstyrelsen i Amsterdam) föreskrivs att det är förbjudet att utan, eller med avvikelse från, ett tillstånd från College transportera gods eller passagerare med ett kommersiellt fartyg. Enligt punkt 5 kan College neka att bevilja ett sådant tillstånd med hänsyn till det i artikel 2.3.1.2 i förordningen nämnda intresset av att begränsa antalet passagerarfartyg. Enligt nämnda bestämmelse kan kajplatstillstånd nekas med hänsyn till människors välbefinnande, fysisk planering, säkerhet, miljö och en smidig och säker genomfart.
- 16 I artikel 2.1.1 i Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (föreskrifterna om passagerartrafik på Amsterdams vattenvägar), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs att tillstånd för denna typ av transporter beviljas genom tilldelningsrunda. Enligt punkt 3 i samma artikel avslås ansökningar om tillstånd som inges utanför en tilldelningsrunda enligt den gällande policyn med volymbegränsning. Enligt punkt 4 i nämnda artikel kan College, med avvikelse från punkt 1, bevilja tillstånd utanför en tilldelningsrunda för särskilda initiativ med fartyg som drivs miljövänligt med elmotor eller för innovativa transportkoncept.

Bestämmelser om prostitution

- 17 Enligt artikel 3.27.1 i Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (2008 års allmänna lokala ordningsföreskrifter för Amsterdam) är det förbjudet att driva en prostitutionsverksamhet utan tillstånd från borgmästaren. Enligt artikel 3.30.2 b i föreskrifterna kan borgmästaren neka att utfärda ett tillstånd om det enligt borgmästarens mening inte i tillräckligt hög grad kan göras troligt att verksamhetsinnehavaren eller verksamhetsföreståndaren kommer att fullgöra de skyldigheter som anges i artikel 3.32 i föreskrifterna.
- 18 I punkt 1 i sistnämnda bestämmelse föreskrivs att verksamhetsinnehavaren eller verksamhetsföreståndaren ska säkerställa att det inte i prostitutionsverksamheten begås något brott i den mening som avses i artikel 273f i strafflagen (Wetboek van Strafrecht), i vilken människohandel straffbeläggs, att det i verksamheten enbart arbetar prostituerade som har ett giltigt uppehållstillstånd eller för vilka innehavaren har ett sådant tillstånd som avses i artikel 3 i lag om utlänningars arbete (Wet arbeid vreemdelingen) och att kunderna inte riskerar att utsättas för brott, såsom stöld, bedrägeri eller liknade. I punkt 3 i denna bestämmelse föreskrivs vidare att innehavaren av en fönsterprostitutionsverksamhet bland annat ska säkerställa att de prostituerade som arbetar i verksamheten inte utsätter omgivningen för allvarliga störningar och inte stör allmän ordning.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-340/14

- 19 R .L. Trijber ansökte hos College om tillstånd att bedriva passagerartrafik på vatten för att mot betalning köra passagerarrundturer på Amsterdams vattenvägar, bland annat som ett företagsevenemang eller för att fira en tilldragelse, med en båt i form av en öppen slup som drivs med en elmotor och som har en transportkapacitet för högst 34 personer.
- 20 Genom beslut av den 22 november 2011 avslag College hans ansökan om verksamhetstillstånd med hänvisning till den volymbegränsningspolicy som anges i artikel 2.1 i Amsterdams förordning om passagertransport på vattenvägar. College anförde som motivering att R.L. Trijbers ansökan hade inletts utanför en tilldelningsrunda och att hans båt inte kan anses utgöra ett särskilt initiativ och att hans transportkoncept inte var innovativt.
- 21 Genom beslut av den 27 april 2012 avslag College R.L. Trijbers begäran om omprövning.
- 22 Genom dom av den 7 december 2012 ogillade Rechtbank Amsterdam (domstolen i Amsterdam) den talan som R. L. Trijber väckt mot detta beslut.
- 23 R. L. Trijber överklagade domen hos Raad van State (i dess egenskap av Högsta förvaltningsdomstol) och gjorde härvidlag gällande att Colleges volymbegränsningspolicy för antalet tillstånd inte var förenlig med direktiv 2006/123.
- 24 Enligt den hänskjutande domstolen omfattas den transportverksamhet som R.L. Trijber avser att bedriva av tillämpningsområdet för nämnda direktiv. Verksamheten skulle nämligen inte bestå i att enbart transportera passagerare från en plats till en annan utan passagerarna skulle erbjudas en guidad tur längs Amsterdams kanaler eller möjlighet att hålla tillställningar på båten under rundturen. I anslutning till sistnämnda verksamhet skulle på begäran serveras mat och dryck. Sådana tjänster skulle kunna betraktas som konsumenttjänster vilka omfattas av direktivets tillämpningsområde. Varken bestämmelserna i direktivet eller förarbetena lämnar emellertid något definitivt svar härvidlag.
- 25 Raad van State frågar sig emellertid om R. L. Trijber direkt kan åberopa direktiv 2006/123 i en sådan situation som den i det nationella målet, då bestämmelserna i fördraget om etableringsfrihet och rätten att fritt tillhandahålla tjänster inte är tillämpliga i rent interna situationer. Härvidlag inställer sig i synnerhet frågan huruvida en tillämpning av bestämmelserna i kapitel III om etableringsfrihet kräver att det föreligger ett gränsöverskridande intresse och, om svaret på denna fråga är jakande, vilket som är det relevanta kriteriet för att avgöra om en situation omfattas av nämnda direktiv eller är av rent intern karaktär.
- 26 Om R. L. Trijber skulle kunna åberopa bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 anser den hänskjutande domstolen att det berörda tillståndsförfarandet, vars syfte är miljöskydd och säkerhet, motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset. Eftersom detta syfte inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd skulle detta tillståndsförfarande således vara förenligt med artikel 9.1 b och c i direktivet.
- 27 Raad van State anser emellertid att detta förfarande, fastän det förefaller strida mot artikel 10.1 och 2 d och g i direktiv 2006/123 då College i praktiken skulle kunna använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att godtyckligt dela ut tillstånd utanför tilldelningsrundorna, även skulle kunna strida mot artikel 11.1 b i direktivet. Kombinationen av den omständigheten att antalet tillstånd är begränsat och att de beviljas för obegränsad tid medför nämligen att det inte längre kan säkerställas att samtliga

leverantörer får tillgång till marknaden. Frågan inställer sig härvidlag i vilken utsträckning det står behöriga myndigheter fritt att i en sådan situation, mot bakgrund av syftet med direktiv 2006/123, fastställa varaktigheten för det berörda tillståndet.

28 Under dessa omständigheter beslutade Raad van State att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Är passagerartrafik med öppen slup på de inre vattenvägarna i Amsterdam, som i huvudsak sker i syfte att mot betalning erbjuda rundturer och uthyrning för mottagningar, såsom i det fall som är i fråga i förevarande mål, en tjänst som omfattas av bestämmelserna i direktiv 2006/123, med beaktande av det undantag för tjänster på transportområdet som föreskrivs i artikel 2.2 d i [det direktivet]?”

2) Om fråga 1 besvaras jakande:

Är kapitel III i direktiv 2006/123 tillämpligt på rent interna situationer eller ska domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer tillämpas vid bedömningen av frågan huruvida detta kapitel är tillämpligt?

3) Om svaret på fråga 2 är att det är domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer som ska tillämpas vid bedömningen av huruvida kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpligt:

a) Ska den nationella domstolen tillämpa bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 i en situation som den som är i fråga i förevarande mål, där tjänsteleverantören varken har etablerat sig i en annan medlemsstat eller erbjuder gränsöverskridande tjänster, men trots det åberopar dessa bestämmelser?

b) Har det för svaret på den frågan betydelse att tjänsterna främst förväntas tillhandahållas invånare i Nederländerna?

c) Ska det för att besvara denna fråga fastställas huruvida företag etablerade i andra medlemsstater har visat, eller kan tänkas visa, ett reellt intresse av att tillhandahålla samma eller liknande tjänster?

4) Följer det av artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 att om antalet tillstånd är begränsat på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset måste även tillståndens varaktighet begränsas, även med beaktande av att syftet med [detta] direktiv är att åstadkomma fritt tillträde till tjänstemarknaden, eller ankommer det på medlemsstatens behöriga myndighet att göra denna bedömning?”

Mål C-341/14

29 J. Harmsen, som driver en fönsterprostitutionsverksamhet i Amsterdam, ansökte hos borgmästaren om nya tillstånd för att driva två ytterligare fönsterprostitutionsverksamheter i samma stad.

30 Genom beslut av den 28 juli 2011 avskog borgmästaren ansökningarna om tillstånd med hänvisning till händelser som anförts i nio rapporter från staden Amsterdams kontrollanter samt i två protokoll som sammanställts av polisen vilka samtliga avsåg den befintliga fönsterprostitutionsverksamheten.

31 Det framgick av dessa rapporter och protokoll att J. Harmsen – i strid med den verksamhetsplan som han ingett för att komplettera sin ansökan om tillstånd och som godkänts av borgmästaren – hade tillhandahållit rum för delar av dagen till ungerska och bulgariska prostituerade som vid antagningsintervjun inte kunde kommunicera på ett språk som J. Harmsen förstod. Den befintliga

fönsterprostitutionsverksamheten drevs således inte på ett sådant sätt som gör att missförhållanden undviks. Det kan därför inte förväntas att J. Harmsen avseende de två nya fönsterprostitutionsverksamheterna kan garantera att de prostituerade som arbetar där inte utsätts för brott. Det är därför inte tillräckligt sannolikt att J. Harmsen skulle iaktta artikel 3.32.1 a i 2008 års allmänna ordningsföreskrifter för Amsterdam.

- 32 Genom beslut av den 23 december 2011 avslog borgmästaren den begäran om omprövning som ingetts av J. Harmsen.
- 33 Genom dom av den 11 juli 2012 ogillade Rechtbank Amsterdam J Harmsens överklagande av omprövningsbeslutet.
- 34 Den hänskjutande domstolen har – efter att ha anfört samma skäl som de som anges i punkt 25 i denna dom avseende mål C-340/14 om tillämpningen av direktiv 2006/123 i rent interna situationer – påpekat att såvitt J. Harmsen kan åberopa bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 är det berörda tillståndsförfarandet motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset, då det inte är diskriminerande och har införts för att säkerställa allmän ordning och förhindra brott såsom tvångsprostitution och människohandel. Eftersom detta syfte inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd är tillståndsförfarandet således förenligt med artikel 9.1 a–c i direktivet.
- 35 Raad van State har emellertid frågat sig om det åtagande som J. Harmsen gjort i den verksamhetsplan som godkänts av borgmästaren och som sedan återgavs i en kommunal föreskrift och som består i att han förpliktar sig att enbart hyra ut rum till prostituerade som kan göra sig förstådda på ett språk som han förstår, är ”proportionell[t]” i den mening som avses i artikel 10.2 c i direktivet i förhållande till det eftersträvade syftet avseende allmänintresset.
- 36 Den hänskjutande domstolen har härvidlag påpekat att enligt borgmästaren möjliggör detta krav att verksamhetsinnehavaren själv kan skapa sig en direkt och tillförlitlig åsikt om sammanhanget och den prostituerades motivation utan att en tredjeman är närvarande som kan påverka vad den prostituerade säger. J. Harmsen däremot anser att detta krav är för långtgående, eftersom verksamhetsinnehavaren kan ta hjälp av tolkar eller använda sig av översättningssajter på internet. Mindre begränsande åtgärder skulle vidare vara möjliga då språket inte är det enda sätt på vilket man kan upptäcka tecken på tvångsprostitution eller människohandel. Den befintliga fönsterprostitutionsverksamheten har dessutom kameraövervakning. J. Harmsen har vidare åtagit sig att vara på plats för att observera sådana tecken och om nödvändigt tillkalla polis.
- 37 Under dessa omständigheter beslutade Raad van State att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Är kapitel III i direktiv 2006/123 tillämpligt på rent interna situationer [och] ska domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer tillämpas vid bedömningen av frågan huruvida detta kapitel är tillämpligt?
- 2) Om svaret på fråga 1 är att det är domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent interna situationer som ska tillämpas vid bedömningen av huruvida kapitel III i direktiv 2006/123 är tillämpligt:
- a) Ska den nationella domstolen tillämpa bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 i en situation som den som är i fråga i förevarande mål, där tjänsteleverantören varken har etablerat sig i en annan medlemsstat eller erbjuder gränsöverskridande tjänster, men trots det åberopar dessa bestämmelser?

- b) Är det för svaret på denna fråga relevant att verksamhetsinnehavaren huvudsakligen tillhandahåller tjänster till prostituerade från andra medlemsstater än Konungariket Nederländerna som arbetar som egenföretagare?
- c) Ska det för besvarandet av denna fråga fastställas huruvida företag etablerade i andra medlemsstater har visat, eller kommer att visa, ett reellt intresse av att etablera en fönsterprostitutionsverksamhet i Amsterdam?
- 3) I det fall verksamhetsinnehavaren kan åberopa kapitel III i direktiv 2006/123, utgör då artikel 10.2 c i nämnda direktiv hinder för en åtgärd som den som är i fråga i förevarande mål, där innehavaren av fönsterprostitutionsverksamheter endast får lov att hyra ut rum under delar av dagen till prostituerade som kan göra sig förstådda med innehavaren på ett språk som han förstår?”
- 38 Domstolens ordförande beslutade den 16 september 2014 att förena målen C-340/14 och C-341/14 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 39 Den hänskjutande domstolen frågar sig i båda målen huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt i rent interna situationer (andra frågan i mål C-340/14 och första frågan i mål C-341/14). Den har vidare frågat om relevanta kriterier för att fastställa att en sådan situation föreligger (tredje frågan i mål C-340/14 och andra frågan i mål C-341/14), om begreppet ”tjänster på transportområdet” i den mening som avses i artikel 2.2 d i detta direktiv (första frågan i mål C-340/14), om tolkningen av artikel 11.1 b i nämnda direktiv vad gäller tillståndets varaktighet (fjärde frågan i mål C-340/14) och om tolkningen av artikel 10.2 c i samma direktiv vad gäller villkoren för tillståndsgivning (tredje frågan i mål C-341/14).

Tillämpning av direktiv 2006/123 i rent interna situationer och relevanta kriterier för att fastställa att en sådan situation föreligger

- 40 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan i mål C-340/14 och den första och den andra frågan i mål C-341/14 huvudsakligen för att få klarhet i huruvida direktiv 2006/123 ska tolkas så, att bestämmelserna i kapitel III i direktivet om etableringsfrihet är tillämpliga i rent interna situationer och vilka relevanta kriterier som ska föreligga för att kunna fastställa att en sådan situation föreligger.
- 41 Domstolen erinrar härvidlag om att även om det i mål C-340/14 är korrekt, vilket även framgår av ordalydelsen i den tredje frågan, att den tjänst som tillhandahålls av R. L. Trijber och som är föremålet för tillståndsansökan i det nationella målet, huvudsakligen är avsedd för invånare i Nederländerna, har den hänskjutande domstolen i sitt beslut konstaterat att även medborgare från andra medlemsstater kan utnyttja tjänsten och att det berörda förfarandet kan störa tillträdet till marknaden för samtliga leverantörer, inbegripet leverantörer från andra medlemsstater som önskar att etablera sig i Nederländerna och där tillhandahålla en sådan tjänst. Vad för övrigt beträffar mål C-341/14 har den hänskjutande domstolen uttryckligen angett att mottagarna av de tjänster som J. Harmsen tillhandahåller och som är föremålet för tillståndsansökningarna i det nationella målet är medborgare i andra medlemsstater än Konungariket Nederländerna.
- 42 Härav följer att då de situationer som avses i dessa tolkningsfrågor inte är rent interna, ska den andra och den tredje frågan i mål C-340/14 och den första och den andra frågan i mål C-341/14 inte prövas.

Begreppet ”tjänster på transportområdet” i artikel 2.2 i direktiv 2006/123

- 43 Den hänskjutande domstolen har med den första frågan i mål C-340/14 huvudsakligen önskat få klarhet i om artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 ska tolkas så att en sådan verksamhet som den som utgör föremålet för tillståndsansökan i det nationella målet och som består i att mot betalning erbjuda passagerare rundturer med båt för feständamål på en stads vattenvägar utgör ”tjänster på transportområdet” i den mening som avses i denna bestämmelse”, som inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.
- 44 Domstolen erinrar om att det framgår av artikel 1 och skälen 2 och 5 i detta direktiv att direktivet är avsett att undanröja inskränkningar i tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och i den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till att en fri och konkurrenskraftig inre marknad uppnås (se dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 31).
- 45 Det framgår av lydelsen i artiklarna 2.1 och 4 i direktiv 2006/123 att direktivet är tillämpligt på all förvärvsverksamhet som normalt utförs mot betalning av en tjänsteleverantör etablerad i en medlemsstat, oberoende av om vederbörande har en fast etablering eller inte i destinationsmedlemsstaten, utom när verksamheten är uttryckligen undantagen, såsom bland annat de ”tjänster på transportområdet, inbegripet hamntjänster, som omfattas av [avdelning VI i avsnitt 3 i EUF-fördraget]” i artikel 2.2 d.
- 46 För att förstå räckvidden av undantaget i artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 ska begreppet ”tjänster på transportområdet” tolkas mot bakgrund av inte bara bestämmelsernas ordalydelse, utan även dess syfte och systematiken i de bestämmelser som införts genom detta direktiv (se, analogt, dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 34).
- 47 Vad först gäller ordalydelsen i nämnda artikel 2.2 d erinrar domstolen om att det av unionslagstiftaren valda begreppet ”tjänster på transportområdet” i direktiv 2006/123 motsvarar de tjänster som omfattas av avdelning VI i avsnitt 3 i EUF-fördraget, bestående av artiklarna 90–100 i detsamma om den gemensamma transportpolitiken, vilka enligt artikel 58.1 FEUF är undantagna från nämnda fördrags bestämmelser om fri rörlighet för tjänster.
- 48 Även om bestämmelserna i nämnda avdelning VI inte innehåller någon definition av begreppet ”transport”, framgår det av artikel 100.1 FEUF att transport ”på inre vattenvägar” omfattas av denna avdelning. Avseende flera former för sjötransporter har således unionslagstiftaren fastställt specifika gemensamma regler med stöd av artikel 100.2 FEUF, bland annat de i rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (EGT L 364, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203).
- 49 Vad vidare beträffar syftet och systematiken i artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 konstaterar domstolen, vilket även framgår av skäl 21 i direktivet, att undantag på transportområdet bland annat avser lokaltrafiktjänster.
- 50 Det följer emellertid inte av detta undantag att varje tjänst som består i en förflyttning med båt automatiskt ska kvalificeras som ”transport” eller ”lokaltrafik” i den mening som avses i detta direktiv.
- 51 En tjänst av detta slag skulle nämligen förutom förflyttningen kunna innehålla en eller flera delar som omfattas av ett ekonomiskt område som unionslagstiftaren har inkluderat i tillämpningsområdet för direktiv 2006/123. Det ska därför prövas vilket som är det huvudsakliga syftet med den berörda tjänsten.

- 52 Domstolen erinrar slutligen om – i fråga om den ordning som införts genom direktiv 2006/123 – att det framgår av skäl 7 i direktivet att detta fastställer en allmän rättslig ram som kommer ett stort antal tjänsteverksamheter till godo, samtidigt som hänsyn tas till de utmärkande dragen hos varje form av verksamhet eller yrke och det sätt på vilket de regleras samt till andra mål av allmänintresse, inklusive konsumentskydd. Härav följer att unionslagstiftaren uttryckligen har velat försäkra sig om att målet att undanröja alla hinder för etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster står i jämvikt med kravet på att bibehålla de utmärkande dragen hos vissa känsliga verksamheter, bland annat dem som avser konsumentskydd (se, för ett liknande resonemang, dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 39).
- 53 Domstolen erinrar härvidlag om att det framgår av skäl 33 i direktiv 2006/123 att konsumenttjänster ingår i tillämpningsområdet för detta direktiv, vilka bland annat inbegriper tjänster inom turism, till exempel turistguiders arbete.
- 54 Det är mot bakgrund av dessa förtydliganden som den nationella domstolen ska pröva huruvida den verksamhet som ansökan om driftstillstånd gäller omfattas av begreppet ”tjänster på transportområdet” i den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2006/123, och om den således är undantagen från tillämpningsområdet för nämnda direktiv (se, analogt, dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 40).
- 55 EU-domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att, mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet (se, bland annat, dom Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punkt 40).
- 56 I förevarande fall framgår det av de upplysningar som har lämnats i beslutet om hänskjutande och vilka inte har bestritts i de skriftliga yttranden som ingetts till domstolen, att den tjänst som avses i det nationella målet, även om den vid första påseende utgör ett fall av transport på ”inre vattenvägar” i den mening som avses i artikel 100.1 FEUF, snarare är avsedd att ge tjänstemottagaren en trevlig upplevelse i form av ett festligt evenemang än utgöra transport från en plats till en annan i staden Amsterdam.
- 57 Det står således klart att nämnda tjänst inte omfattas av någon av de specifika gemensamma regler som unionslagstiftaren fastställt enligt artikel 100.2 FEUF.
- 58 Härav följer, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, att en sådan verksamhet inte förefaller ha som huvudsakligt föremål att tillhandahålla en transporttjänst i den mening som avses i artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 och att nämnda verksamhet således, när inget av övriga undantag i artikel 2.2 är tillämpligt, omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.
- 59 Följaktligen ska den första frågan i mål C-340/14 besvaras som följer. Artikel 2.2 d i direktiv 2006/123 ska, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, tolkas så att en sådan verksamhet som den som utgör föremålet för ansökan om tillstånd i det nationella målet och som består i att mot betalning genomföra passagerarrundturer med båt för feständamål på vattenvägarna i en stad inte utgör en tjänst på ”transportområdet” i den mening som avses i denna bestämmelse, som är undantagen från direktivets tillämpningsområde.

Tolkning av artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 om tillståndets varaktighet

- 60 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan i mål C-340/14 huvudsakligen för att få klarhet i huruvida artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 ska tolkas så att den utgör hinder för att behöriga nationella myndigheter beviljar drifttillstånd på obegränsad tid för en sådan verksamhet som avses i det nationella målet, då antalet tillstånd som beviljas för detta ändamål av samma myndigheter är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- 61 Domstolen erinrar härvidlag om att enligt den uttryckliga ordalydelsen i artikel 11.1 i direktiv 2006/123 får det tillstånd som tjänsteleverantören beviljas inte vara tidsbegränsat, utom i de fall som uttömmande uppräknas i artikeln, nämligen bland annat då antalet tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- 62 Härav följer att när antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset ska tillstånden i gengäld vara tidsbegränsade.
- 63 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 68 i förslaget till avgörande saknar nationella behöriga myndigheter helt utrymme för skönsmässig bedömning härvidlag. En sådan bedömning skulle undergräva syftet med artikel 11 i direktiv 2006/123 som är att tillförsäkra tjänsteleverantörerna tillgång till marknaden i fråga.
- 64 Det framgår även av frågans ordalydelse att den hänskjutande domstolen redan har konstaterat att de krav som ställs i den nationella lagstiftningen i målet, enligt vilken antalet tillgängliga tillstånd för att bedriva den berörda verksamheten är begränsat, eftersträvar mål hänförliga till tvingande hänsyn till allmänintresset i den mening som avses i artikel 4.8 i direktiv 2006/123, nämligen skydd av miljö och allmän säkerhet.
- 65 Härav följer att under sådana omständigheter som de som avses i det nationella målet får inte de tillstånd som beviljas av behöriga myndigheter vara obegränsade i tid.
- 66 Följaktligen ska den fjärde frågan i mål C-340/14 besvaras som följer. Artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den utgör hinder för att nationella behöriga myndigheter beviljar tillstånd som gäller för obegränsad tid för att bedriva sådan verksamhet som den som avses i det nationella målet, då antalet tillstånd som beviljas för sådan verksamhet av samma myndigheter är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Tolkning av artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 om villkor för att bevilja tillstånd

- 67 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i mål C-341/14 huvudsakligen för att få klarhet i om artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 ska tolkas så att den utgör hinder för en sådan åtgärd som den i det nationella målet, som underkastar beviljande av ett tillstånd att bedriva fönsterprostitutionsverksamhet, genom att hyra ut rum för delar av dagen, villkoret att tjänsteleverantören kan kommunicera med tjänstemottagarna, i förevarande fall de prostituerade, på ett språk som dessa förstår.
- 68 Domstolen påpekar härvidlag inledningsvis att den hänskjutande domstolen redan i sitt beslut har konstaterat att detta villkor syftar till ett mål som omfattas av ”tvingande hänsyn till allmänintresset” i den mening som avses i artikel 4.8 i direktiv 2006/123, det vill säga allmän ordning och mera precist i detta mål, intresset av att förhindra att de prostituerade utsätts för brott, särskilt människohandel, tvångsprostitution och prostitution av minderåriga, och att detta villkor således motiveras av ”tvingande hänsyn till allmänintresset” i den mening som avses i artikel 10.2 b i detta direktiv

- 69 Domstolen ska därför, innan den besvarar frågan, pröva huruvida, vilket den nederländska regeringen och Europeiska kommissionen har gjort gällande, ett sådant villkor är proportionellt i förhållande till det "syfte avseende allmänintresset", i den mening som avses i artikel 10.2 c i direktiv 2006/123, som eftersträvas.
- 70 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis kan nationella åtgärder som kan göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget endast godtas om det mål som eftersträvas är av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 71 Det ankommer på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet, att avgöra om en åtgärd uppfyller dessa krav. Enligt den rättspraxis som anges i punkt 55 i denna dom, är emellertid EU-domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, behörig att mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet.
- 72 Vad för det första beträffar frågan huruvida den åtgärd som avses i det nationella målet är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås erinrar domstolen om att det framgår av de upplysningar som har lämnats till domstolen att det berörda språkvillkoret huvudsakligen syftar till att förstärka övervakningen av prostitutionsrelaterad brottslighet genom att delegera en del av denna övervakning till prostitutionsverksamhetsinnehavarna, på så sätt att dessa ges möjligheter att i förebyggande syfte identifiera tecken på sådan brottslig verksamhet.
- 73 En sådan bestämmelse är lämplig för att uppnå det eftersträvade målet, eftersom den möjliggör för de prostituerade att direkt och utan förmedling rikta prostitutionsverksamhetsinnehavarens uppmärksamhet på varje omständighet som kan utgöra ett prostitutionsrelaterat brott, och den syftar därmed till att underlätta för behöriga myndigheter att utföra den kontroll som är nödvändig för att säkerställa att de nationella straffrättsliga bestämmelserna iakttas (se, analogt, dom kommissionen/Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, punkt 71).
- 74 Vad för det andra beträffar frågan om den berörda åtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, konstaterar domstolen först att denna endast innebär krav på användning av ett språk, vilket som helst, som de berörda parterna förstår, vilket är ett mindre ingrepp i den fria rörligheten för tjänster än en bestämmelse som kräver att det är det officiella språket i medlemsstaten eller ett annat fastställt språk som används (se, analogt, dom Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 32).
- 75 Vidare innebär inte den åtgärd som avses i det nationella målet att det ställs krav på mera omfattande språkkunskaper. Åtgärden begränsar sig till kravet att parterna ska kunna förstå varandra.
- 76 Det framgår slutligen inte att det finns några andra mindre begränsande åtgärder som kan säkerställa det eftersträvade målet av allmänintresse. Hjälpen av en tredjeman, som J. Harmsen har föreslagit, skulle, såsom den nederländska regeringen har påpekat, mot bakgrund av särdragen hos den berörda verksamheten, kunna medföra menliga störningar i förhållandet mellan innehavare och prostituerade, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva. Vad beträffar kameraövervakning möjliggör en sådan inte nödvändigtvis att brott kan förebyggas.
- 77 Följaktligen ska den tredje frågan i mål C-341/14 besvaras som följer. Artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 ska tolkas så att den inte utgör hinder för en sådan åtgärd som avses i det nationella målet, enligt vilken beviljandet av ett tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i det nationella målet och som består i att driva fönsterprostitutionsverksamhet genom att hyra ut rum under delar av dagen underkastas villkoret att tjänsteleverantören ska kunna kommunicera med tjänstemottagarna – i

förevarande fall de prostituerade – på ett språk som dessa förstår, då detta villkor är ägnat att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet av allmänintresse, nämligen att förebygga prostitutionsrelaterad brottslighet, och bestämmelsen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

⁷⁸ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Artikel 2.2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/113/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, tolkas så att en sådan verksamhet som den som utgör föremålet för ansökan om tillstånd i det nationella målet och som består i att mot betalning genomföra passagerarrundturer med båt för feständamål på vattenvägarna i en stad inte utgör en tjänst ”på transportområdet” i den mening som avses i denna bestämmelse, som är undantagen från direktivets tillämpningsområde.
- 2) Artikel 11.1 b i direktiv 2006/123 ska tolkas så att den utgör hinder för att nationella behöriga myndigheter beviljar tillstånd som gäller för obegränsad tid för att bedriva sådan verksamhet som den som avses i det nationella målet, då antalet tillstånd som beviljas för sådan verksamhet av samma myndigheter är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- 3) Artikel 10.2 c i direktiv 2006/123 ska tolkas så att den inte utgör hinder för en sådan åtgärd som den som avses i det nationella målet, enligt vilken beviljandet av ett tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i mål C-341/14 och som består i att bedriva fönsterprostitutionsverksamhet genom att hyra ut rum under delar av dagen underkastas villkoret att tjänsteleverantören ska kunna kommunicera med tjänstemottagarna – i förevarande fall de prostituerade – på ett språk som dessa förstår, då detta villkor är ägnat att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet av allmänintresse, nämligen att förebygga prostitutionsrelaterad brottslighet, och bestämmelsen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Underskrifter