



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. WATHELET
представено на 28 юли 2016 година¹

Дело C-316/15

**Timothy Martin Hemming, извършващ дейност под търговското наименование „Simply
Pleasure Ltd“
James Alan Poulton
Harmony Ltd
Gatisle Ltd, извършващо дейност под търговското наименование „Janus“
Winart Publications Ltd
Darker Enterprises Ltd
Swish Publications Ltd
срещу
Westminster City Council**

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство))

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Процедури по издаване на разрешения — Понятие за разноски във връзка с участието“

I – Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване за първи път дава на Съда възможност да тълкува член 13, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар² (наричана по-нататък „Директивата за услугите“). То се отнася до заплащането на такса за издаване или подновяване на лиценз за „търговски обекти в областта на секса“³ на територията на City of Westminster в Лондон (Обединеното кралство) като тази такса се състои от две части: едната, свързана с администриране на молбата и неподлежаща на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата, а другата (която е много по-висока) е свързана с управлението на лицензионния режим и подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата.

2. Въпросът, който е в основата на това дело, по същество е дали изискването за заплащане на втората част от тази такса е съобразено с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите. В този смисъл делото надхвърля строго определените граници при издаването и подновяването на лицензи за сексмагазини, за което говори обстоятелството, че множество професионални сдружения, като например тези на адвокатите и на архитектите, са встъпили в производството пред запитващата юрисдикция.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50.

3 — Понятието „търговски обект в областта на секса“ („sex establishment“) по английското право включва порнокината („sex cinemas“) и сексмагазините („sex-shops“). За да опростя нещата, доколкото настоящото дело се отнася единствено до притежателите на разрешения за сексмагазини, в настоящото заключение ще използвам само този термин.

II – Правна уредба

A– Правото на Съюза

3. Глава I от Директивата за услугите, озаглавена „Общи разпоредби“, гласи:

„Член 1

Предмет

1. Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите.

[...]

Член 2

Обхват

1. Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

[...]

Член 4

Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

6. „разрешителен режим“ означава всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение или конклюдентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга;
7. „изискване“ означава всяко задължение, забрана, условие или ограничение, предвидено в закон, подзаконов акт или административна разпоредба на държава членка, или произтичащо от съдебната практика, административната практика, правилата на професионални институции или колективните правила на професионални сдружения, или други професионални организации, прието в рамките на тяхната правна автономия; правилата, залегнали в колективните трудови договори, сключени от социалните партньори не се разглеждат като изисквания сами по себе си, по смисъла на настоящата директива;
8. „наложителни причини, свързани с обществен интерес“ означава основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейските общности, включително следните основания: обществена политика, обществена сигурност, обществена безопасност, обществено здраве, запазване на финансовата стабилност на системата за обществено осигуряване, защита на потребители, получатели на услуги и работници, добросъвестност на търговските сделки,

борба с измамите, опазване на околната среда и на градската околна среда, здравето на животните, интелектуалната собственост, опазване на националното историческо и културно наследство, цели на социалната политика и цели на културната политика;

[...]“.

4. Раздел 1, озаглавен „Разрешения“, от глава III, озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“, от Директивата за услугите гласи:

„Член 9

Разрешителни режими

1. Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните условия:

- a) разрешителният режим не дискриминира съответния доставчик;
- б) необходимостта от разрешителен режим е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес;
- в) преследваните цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки, особено когато последваща инспекция е твърде късно действие, за да бъде действително ефективно.

[...]

Член 11

Времетраене на разрешението

1. Разрешение, предоставено на доставчик е за неограничен период, освен в случаи, когато:

- a) разрешението подлежи на автоматично подновяване или зависи само от продължаващо изпълняване на изискванията;
- б) броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес;

или

- в) ограничаването на периода на разрешението може да бъде оправдан с наложителна причина, свързана с обществения интерес.

[...]

Член 13

Процедура по издаване на разрешения

1. Процедурите и формалностите по издаване на разрешения са ясни, направени са предварително достояние на обществеността и предоставят на кандидатите гаранции, че тяхната молба ще бъде разглеждана обективно и безпристрастно.

2. Процедурите и формалностите по издаване на разрешения не могат да имат възпиращо действие и да усложняват или забавят ненужно предоставянето на услугата. Те са лесно достъпни и всички разноси, които кандидатът заплаща във връзка със своето участие са разумни и пропорционални на разходите, свързани с процедурата по издаване на разрешение като не надхвърлят тези разходи.

[...]“.

5. Раздел 1, озаглавен „Свобода да се предоставят услуги и свързани с нея дерогации“, от глава IV, озаглавена „Свободно движение на услуги“, от Директивата за услугите гласи:

„Член 16

Свобода да се предоставят услуги

1. Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия. Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

- а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;
- б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с обществена политика, обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане.

[...]

3. Държавата членка, в която се мести доставчикът, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано по причини, свързани с обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда, и в съответствие с параграф 1. Също така държавата членка запазва възможността да прилага, в съответствие с правото на [Съюза], своите правила относно условията за наемане на работа, включително и онези, залегнали в колективните трудови договори.

[...]“.

Б– *Правото на Обединеното кралство*

6. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е транспонирало Директивата за услугите във вътрешното си право с Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) (Правилник за предоставяне на услуги от 2009 г. (SI 2009/2999), наричан по-нататък „Правилникът от 2009 г.“).

7. В правило 4 от този правилник се дава определение на термина „разрешителен режим“ като „процедура, която на практика изисква доставчикът или получателят на услугата да получи разрешение от компетентен орган или да уведоми компетентен орган, за да получи достъп до услуги или да упражнява дейност по предоставяне на услуги“.

8. Правило 18, параграфи 2)—4) от този правилник, гласи: „(2) Процедурите и формалностите по издаване на разрешения, въведени от компетентен орган в съответствие с разрешителен режим, не трябва:

(a) да имат възпиращо действие или

(b) да усложняват или забавят ненужно предоставянето на услугата.

(3) Процедурите и формалностите по издаване на разрешения, въведени от компетентен орган в съответствие с разрешителен режим, трябва да са лесно достъпни.

(4) Всички предвидени от компетентен орган разноси, които кандидатът заплаща във връзка с разрешителен режим, трябва да са разумни и пропорционални на разходите, свързани с процедурите и формалностите по този режим, като не трябва да ги надхвърлят“.

9. Правилникът от 2009 г. не води до материални изменения в Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 (Закон за местното управление (Разни разпоредби), наричан по-нататък „Законът от 1982 г.“), чието приложение 3, озаглавено „Контрол над търговските обекти в областта на секса“, в параграфи 6, 8, 9, 12, 17, 19 и 23 гласи следното:

„Изискване за лиценз за търговски обект в областта на секса

6 1) При спазване на разпоредбите на настоящото приложение, помещения, превозно средство, плавателен съд или павилион, намиращи се в зона, попадаща в приложното поле на настоящото приложение, не могат да се ползват като търговски обект в областта на секса, ако нямат лиценз, издаден от компетентния орган по силата на настоящото приложение. [...]

Издаване, подновяване и прехвърляне на лицензи за търговски обект в областта на секса

8 При спазване на параграф 12, точка 1) по-долу, компетентният орган може на основание настоящото приложение да издаде на всеки кандидат и периодично да подновява лиценз с цел използване като търговски обект в областта на секса на посочените в него помещения, превозно средство, плавателен съд или павилион, при условията и при спазване на евентуално уточнените ограничения.

9 1) При спазване на параграфи 11 и 27 по-долу, всеки лиценз, издаден на основание настоящото приложение, е валиден за срок от една година или за по-кратък срок, посочен в него, ако компетентният орган е преценил това за целесъобразно, освен ако не бъде отменен предсрочно в съответствие с параграф 16, или оттеглен в съответствие с параграф 17, точка 1) по-долу.

2) Когато лицензът е издаден на определено лице съгласно настоящото приложение, в случай че намери за целесъобразно, компетентният орган може да прехвърли лиценза на което и да е друго лице по негово искане. [...]

Отказ за издаване на лиценз

- 12 1) Лиценз по настоящото приложение не се издава
- a) на лице, ненавършило 18 години; или
 - b) на лице, за което към съответния момент това е изключено съгласно параграф 17, точка 3 по-долу; или
 - c) на лице, различно от юридическо лице, което няма постоянно пребиваване в Обединеното кралство или което не е имало постоянно пребиваване в Обединеното кралство без прекъсване през последните шест месеца преди датата на подаване на молбата; или
 - d) на юридическо лице, което не е учредено в Обединеното кралство; или
 - e) на лице, на което в последните дванадесет месеца преди датата на подаване на молбата е било отказано издаването или подновяването на лиценз за същите помещения, превозно средство, плавателен съд или павилион, за които подадената молба е била отхвърлена, освен в случай, че при обжалването отказът е бил отменен.
- 2) При спазване на параграф 27 по-долу компетентният орган може да отхвърли:
- a) молба за издаване или подновяване на лиценз на едно или повече от основанията по точка 3) по-долу; [...]
- 3) Основанията, посочени в точка 2) по-горе са следните:
- a) кандидатът не е в състояние да получи лиценз, тъй като е бил осъден за престъпление или на друго основание;
 - b) ако лицензът, който би трябвало да бъде издаден, подновен или прехвърлен, се отнася до дейност, която се управлява или упражнява в полза на лице, различно от кандидата, на което би било отказано издаване, подновяване или прехвърляне на такъв лиценз, ако самото то подаде молбата;
 - c) броят на търговските обекти в областта на сектора в съответното населено място към момента на подаване на молбата е равен или надхвърля броя, преценен от компетентния орган за целесъобразен за това населено място;
 - d) издаването или подновяването на лиценза е нецелесъобразно, с оглед на:
 - i) специфичния характер на съответното населено място; или
 - ii) начина на ползване на разположените в близост помещения; или
 - iii) предназначението, характера или състоянието на помещенията, превозното средство, плавателния съд или павилион, за които се отнася молбата.
- 4) Посоченият в точка 3), буква c) целесъобразен брой може да е равен на нула. [...]

Оттегляне на лиценза

- 17 1) Компетентният орган може да оттегли лиценза във всеки един момент след издаването му, след като покани притежателя на лиценза да се яви пред него и да даде обяснения
- a) на основанията, посочени в параграф 12, точка 1), по-горе, или
 - b) на основанията, посочени в точка 3, буква а) и б) от същия параграф [...]

Такси

- 19 Кандидат за издаване, подновяване или прехвърляне на лиценз по настоящото приложение заплаща разумна такса, определена от компетентния орган. [...]

Нарушения, засягащи лицата, ненавършили 18 години

- 23 1) Лице, което в качеството си на притежател на лиценз за търговски обект в областта на секса,
- a) съзнателно разреши на лице, ненавършило 18 години да влезе в обекта, или
 - b) назначи за нуждите на търговския обект лице, за което му е известно, че не е навършило 18 години

се признава за виновно в извършването на нарушение.

[...]“.

III – Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

10. Съгласно приложение 3 от Закона от 1982 г. Westminster City Council е компетентен орган при издаване на лицензи за сексмагазини в City of Westminster. През целия разглеждан период г-н Timothy Martin Hemming, г-н James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd както и Swish Publications Ltd (наричани по-нататък „г-н Hemming и др.“) са притежатели на лицензи за такива търговски обекти в същото населено място.

11. Съгласно параграф 19 от приложение 3 към Закона от 1982 г. кандидатът за издаване или подновяване на лиценз за сексмагазин трябва да внесе на компетентния орган такса, която в случая е съставена от две части: едната свързана с администрирането на молбата, неподлежаща на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата, а другата (която е много по-висока) е свързана с управлението на лицензионния режим⁴ и подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата.

4 — Съгласно трайната национална съдебна практика, установена след 1985 г., на основание параграф 19 от приложение 3 към Закона от 1982 г. може да бъде наложена такса, която да отразява не само разходите за разглеждане на молбите, но и тези за „проверка на обектите след издаване на лицензите и за целите на това, което може да се нарече наблюдение и поддържане на реда [...] с оглед установяване и търсене на отговорност от лицата, които извършват дейност като търговски обекти в областта на секса без лиценз“. Вж. решение R c/y Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516.

12. През месец септември 2004 г. Westminster City Council определя въпросната такса за периода от 1 февруари 2005 г. до 31 януари 2006 г. в размер общо на 29 102 GBP (британски лири) (около 43 435 EUR), от които 2 667 GBP (3 980 EUR) за администриране на лиценза и неподлежащи на възстановяване, а останалите 26 435 GBP (около 39 455 EUR) са свързани с управлението на лицензионния режим и са подлежащи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата. Решено е общият размер на таксата да бъде преразглеждан всяка година.

13. По-късно Westminster City Council не преразглежда и не изменя този размер, като по този начин общият размер на таксата за издаване или подновяване на лиценз за сексмагазин остава в размер на 29 102 GBP за целия период от 1 октомври 2004 г. до 31 декември 2012 г.

14. С жалбата си г-н Hemming и др. по съдебен ред оспорват законосъобразността на наложените им от страна на Westminster City Council такси за периода 2006—2012 г.

15. По отношение на целия този период г-н Hemming и др. твърдят, че доколкото Westminster City Council не е определял всяка година размера на таксата, исканията за плащане на въпросната такса са *ultra vires*. Те претендират също така, че през този период Westminster City Council не е успял да определи размера на таксата в зависимост от недостига или излишъка, който се формира всяка година при плащането на въпросната такса спрямо оперативните разходи за разрешителния режим.

16. По-специално по отношение на 2011 г. и 2012 г. г-н Hemming и др. твърдят, че Westminster City Council не е можел да включва в размера на дължимата за издаване или подновяване на лиценз такса разходите за управление и за спазване на лицензионния режим, и по-конкретно на разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазини без лиценз, без това да противоречи на Директивата за услугите и Правилника от 2009 г., който е влязъл в сила на 28 декември 2009 г.⁵

17. На 16 май 2012 г. съдия Keith приема, че в периода от 2006 г. до 2012 г. Westminster City Council не е определил размер на таксата за нито една от годините, че при определяне на размера на въпросната такса Westminster City Council е трябвало да вземе предвид за всяка от годините съответния недостиг или излишък от приходите от такси спрямо разходите за системата за издаване на разрешения и че след влизане в сила на Правилника от 2009 г. Westminster City Council не е можел повече да включва в дължимите за издаване или подновяване на лиценз за сексмагазини такси разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като такива търговски обекти без лиценз⁶.

18. На 12 юни 2012 г. съдия Keith разпорежда на Westminster City Council също така да определи разумна такса за всяка от годините през разглеждания период и да възстанови на г-н Hemming и др. разликата между платената и така определената разумна такса⁷.

19. Westminster City Council обжалва решенията на съдия Keith пред Court of Appeal (England & Wales) (Апелативен съд на Англия и Уелс, Обединено кралство), който частично отхвърля жалбата (в частта относно тълкуването и прилагането на Директивата за услугите) и частично я уважава (в частта относно метода за изчисляване на подлежащите на възстановяване такси)⁸.

5 — Член 44, параграф 1 от Директивата за услугите определя краен срок за транспонирането ѝ 28 декември 2009 г., на която дата влиза в сила Правилникът от 2009 г.

6 — Вж. решение *Hemming and others c/y Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), т. 49.

7 — Вж. решение *Hemming and others c/y Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Вж. решение *R (Hemming and others) c/y The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

20. На 21 февруари 2014 г. Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) допуска Westminster City Council да обжалва това решение на Court of Appeal (England & Wales) (Апелативен съд на Англия и Уелс).

21. Жалбата пред Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) засяга основно въпроса дали практиката на Westminster City Council да включва разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазини без лиценз, в таксите, които се дължат за извършване или продължаване на дейност като сексмагазин, при това още при подаване на молбата за издаване или подновяване на лиценз, е в съответствие с правило 18, параграф 4 от Правилника от 2009 г. и с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите.

22. Westminster City Council излага аргументите си алтернативно⁹. Изразът „процедури и формалности по издаване на разрешения“, посочен в член 13, параграф 2 от Директивата за услугите (и правило 18 от Правилника от 2009 г.), или можело да се тълкува достатъчно широко, така че да включи всички аспекти на лицензионния режим, включително разходите за прилагането му по отношение на операторите без лиценз. Или член 13, параграф 2 от тази директива (и съответно посоченото правило 18) се отнасял единствено до разноските, свързани с процедурите по издаване на разрешение и разходите за тях, в които не влизат разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз. В такъв случай таксата, съответстваща на тези разходи, не би противоречала на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, тъй като не попадала в неговото приложно поле.

23. В решение от 22 юни 2015 г. Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) най-напред потвърждава от гледна точка на вътрешното право принципа, изведен в решение R c/y Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516, съгласно който налаганите по силата на параграф 19 от приложение 3 към Закона от 1982 г. такси биха могли да отразяват не само разходите за разглеждане на молбите за издаване или подновяване на лиценз за търговски обект в областта на секса, но така също и разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които използват такива търговски обекти без лиценз¹⁰.

24. По-нататък е трябвало да прецени дали това положение от вътрешното право е съвместимо с правото на Съюза. В този контекст Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) отхвърля първата част от алтернативата относно тълкуването на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите (и посоченото правило 18), предложено от Westminster City Council, като приема, че тези разпоредби се отнасят само до процедурите и формалностите по издаване на разрешения, които са наложени на кандидата в момента, в който подава молбата за разрешение за достъп до или упражняване на дейност по предоставяне на услуги¹¹.

25. Според тази юрисдикция член 13, параграф 2 от Директивата за услугите се отнася не до таксите, които биха могли да се изискват за притежаване, запазване или подновяване на лиценз след успешното преминаване на етапа на издаване на разрешението, а само до таксите, свързани с процедурите за издаване на разрешения и разходите за тях¹². За сметка на това нищо в тази директива не позволява да се приеме, че таксата не би могла да бъде определена в такъв размер, който да позволи на органа да събере от притежаващите лиценз оператори всички разходи, произтичащи от действието и прилагането на лицензионния режим, включително

9 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 14.

10 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 7.

11 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 15.

12 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 15 и 17.

разходите за водене на производствата срещу лица, които извършват дейност като търговски обекти в областта на секса без лиценз¹³. Въпреки това такава такса би трябвало да отговаря на условията, посочени в членове 14—18 от посочената директива, включително на принципа на пропорционалност¹⁴.

26. На това основание Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) прави разграничение между два типа разрешителни режими. При тип А кандидатът трябва да плати при подаване на молбата разходите за процедурите и формалностите по издаване на разрешение, а когато молбата бъде уважена — и допълнителна такса, покриваща разходите за функциониране и прилагането на лицензионния режим¹⁵.

27. При тип Б, кандидатът трябва да плати при подаване на молбата разходите за процедурите и формалностите по издаване на разрешение, както и допълнителна такса, която покрива разходите за функциониране и прилагане на лицензионния режим, като обаче се има предвид, че тя подлежи на възстановяване, в случай че молбата му бъде отхвърлена¹⁶.

28. Що се отнася до тип А, Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) приема, че ако член 13, параграф 2 от Директивата за услугите не забранява при издаване на лицензи като разглежданите в главното производство на компетентния орган да събира от кандидат, който е получил такъв лиценз, разноски, които да позволят на органа да покрие всички разходи за функционирането и прилагането на режима, от това следва, че тази разпоредба не би забранила налагането на такива разноски след уважаването на молбата. Според него налагането на такса за притежаването или запазването на лиценз, в случай че молбата бъде одобрена, не води до превръщането на тази такса в процедура или формалност по издаване на разрешение или в разноски, произтичащи от молбата¹⁷.

29. Ето защо Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) приема, че процедура за издаване на разрешение от тип А е съобразена с правило 18 от Правилника от 2009 г. и с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите¹⁸.

30. Въпреки това, тъй като използваната от Westminster City Council системата за издаване на разрешения е от тип Б, посочената юрисдикция разглежда двата аргумента на г-н Hemming и др.

31. Първият им аргумент е, че изискването за такса, която съответства на разходите за управление и спазване на разрешителния режим, макар и подлежаща на възстановяване в случай на отказ за издаване или подновяване на лиценза, би могло да има възпиращо действие в нарушение на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите. Запитващата юрисдикция отхвърля този аргумент, като постановява, че по делото няма никакви факти или доказателства, които да позволят да се направи извод, че това изискване би могло или би било в състояние да разколебае г-н Hemming и др. или други кандидати да подадат молба за издаване на лиценз за сексмагазини¹⁹.

32. Вторият аргумент на г-н Hemming и др. е, че дори да подлежи на възстановяване, таксата представлява разноски и нарушава член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, тъй като надвишава разходите на Westminster City Council за процедурите по издаване на разрешение.

13 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 17.

14 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 17.

15 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 18.

16 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 18.

17 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 19.

18 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 26.

19 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 22.

33. Следователно според Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) въпросът е дали изискването за такса, в която се включва част, съответстваща на разходите за управление и поддържане на системата за издаване на разрешения и подлежаща на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата, представлява „разноски“, противоречащи на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, доколкото надвишава разходите за разглеждане на молбата. Именно по този повод Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„В случаите, когато кандидат за предоставяне или подновяване на лиценз за сексино или сексмагазин трябва да заплати такса, съставена от две части: едната, свързана с администрирането на молбата и неподлежаща на възстановяване, а другата — за управление на лицензионния режим и подлежаща на възстановяване при отхвърляне на молбата:

- 1) изискването за заплащане на такса, включваща втората, подлежаща на възстановяване част, достатъчно ли е с оглед на правото на Съюза, за да се приеме, че ответниците са заплатили разноски във връзка със своето участие, които противоречат на член 13, параграф 2 от Директива[та за услугите], тъй като размерът на тази такса надхвърля разходите на Westminster City Council за разглеждане на молбата?
- 2) заключението, че изискването за плащане на такава такса би следвало да се разглежда като включващо разноски — или евентуално разноски, надхвърлящи разходите на Westminster City Council за разглеждане на молбата — зависи ли от други обстоятелства (и ако да, от какви), като например:
 - а) доказателства, че заплащането на втората, подлежаща на възстановяване част, води или има вероятност да доведе до разноски или загуби за кандидата,
 - б) размера на втората, подлежаща на възстановяване част, и периода на задържането ѝ, преди да бъде възстановена, или
 - в) всяко намаляване на разходите на Westminster City Council за разглеждане на молбите (и следователно на неподлежащата на възстановяване част) в резултат на изискване за предварително заплащане от всички кандидати на такса, съставена от двете части?“.

IV – Производството пред Съда

34. Настоящото преюдициално запитване постъпва в секретариата на Съда на 26 юни 2015 г. г-н Hemming и др., Westminster City Council, нидерландското правителство, както и Европейската комисия са представили писмени становища.

35. На основание член 61, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Westminster City Council е поканен да отговори писмено на въпросите на Съда, което е направил на 29 април 2016 г.

36. На 1 юни 2016 г. е проведено съдебно заседание, на което г-н Hemming и др., Westminster City Council, нидерландското правителство и Комисията са представили устни становища.

V – Анализ

A– Предварителни бележки

37. Както се установява от съображения 5—7 от Директивата за услугите, нейната цел е да премахне бариерите пред свободата на установяване и пред свободното движение на услуги, от което се ползват доставчиците и получателите на услуги.

38. Съгласно правилото, установено в член 9, параграф 1 от Директивата за услугите, „[Д]ържавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим“, освен ако не са изпълнени три кумулативни условия, уточнени в точки а)—в) от тази разпоредба, сред които е „необходимостта от разрешителен режим [да] е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес“.

39. Също така по отношение на времетраенето на разрешенията член 11, параграф 1 от Директивата за услугите гласи, че „[р]азрешение, предоставено на доставчик е за неограничен период“, освен в три хипотези, предвидени в букви а)—в) от тази разпоредба, сред които е хипотезата, при която „броят на наличните разрешения [трябва да бъде] ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес“.

40. Тоест по принцип за достъп до предоставяне на определена услуга не трябва разрешение и при всяко едно положение това разрешение не трябва да е ограничено със срок. В случая приложение 3 от Закона от 1982 г. поставя откриването на сексмагазин в City of Westminster в зависимост от ежегодното получаване на разрешение.

41. В този смисъл то се отклонява от принципите, прогласени в член 9, параграф 1 и член 11, параграф 1 от Директивата за услугите, без обаче Westminster City Council да излага наложителна причина от обществен интерес, за да оправдае такава дерогация от правилото.

42. Наличието на наложителна причина от обществен интерес, която да оправдае разрешителния режим от гледна точка на членове 9 и 11 от Директивата за услугите, не може да се предполага, както Westminster City Council изтъква пред запитващата юрисдикция²⁰, а трябва да бъде изрично изложено и мотивирано от компетентните органи на съответната държава членка.

43. Въпреки това в това отношение отбелязвам, че параграф 23 от приложение 3 към Закона от 1982 г. квалифицира като престъпление предоставянето от страна на притежателя на разрешение за сексмагазин на достъп на лица, ненавършили 18 г. Нещо повече, съгласно параграф 12, точка 3, буква а) от приложение 3 към Закона от 1982 г. фактът на осъждане за нарушение на тази забрана е достатъчен, за да бъде отказано подновяването на такова разрешение.

44. Тоест може да се счита, че защитата на непълнолетните е наложителна причина, свързана с обществен интерес по смисъла на член 9, параграф 1, буква б) от Директивата за услугите, но само по себе си това не е достатъчно да оправдае факта, че параграф 9, точка 1 от приложение 3 към Закона от 1982 г. ограничава срока на разрешението до една година.

20 — Вж. видеозаписа от съдебното заседание от 13 януари 2015 г., проведено пред запитващата юрисдикция, в session 1, 40:20 и сл., който е наличен в интернет по заявка на адрес: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, където Westminster City Council намеква, че оправдаването на разглеждания в настоящото дело разрешителен режим от наложителна причина, свързана с обществен интерес, е очевидно (axiomatic).

45. Всъщност според член 11, параграф 1 от Директивата за услугите срокът на дадено разрешение може да бъде ограничен само ако „разрешението подлежи на автоматично подновяване или зависи само от продължаващо изпълнение на изискванията“, ако „броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес“²¹, или ако „ограничаването на периода на разрешението може да бъде оправдан с наложителна причина, свързана с обществения интерес“.

46. В проведеното от запитващата юрисдикция съдебно заседание на 13 януари 2015 г. Westminster City Council се позовава на член 11, параграф 1, буква б) от Директивата за услугите, за да обоснове съществуването на разглеждания в главното производство разрешителен режим, като казва, че „така както се прилага в Уестминстър, предвиденият от Закона от 1982 г. режим се основава върху наличието на квота за разрешенията [...] като за сексмагазините е въведена квота“²².

47. Макар наистина броят на разрешенията за сексмагазини в периода 2003—2012 г. да е в рамките на квота, която през този период варира между 14 и 20²³, аз не виждам защо срокът на тези разрешения трябва да бъде ограничен на една година, още повече при положение че съгласно параграф 17, точка 1, буква б) от приложение 3 към Закона от 1982 г. компетентният орган винаги има възможност да оттегли разрешението в случай на извършено от притежателя престъпление, включително нарушение на параграф 23 от приложение 3 към Закона от 1982 г.

48. По този повод отбелязвам също така, че параграф 12, точка 1 от приложение 3 към Закона от 1982 г., който се отнася до мотивите за отказ за издаване на разрешение, в точки с) и д) въвежда изисквания за постоянно пребиваване и националност, които са забранени от член 14 от Директивата за услугите.

49. Макар тези елементи да не се отнасят до преюдициалните въпроси, те показват, че приложение 3 към Закона от 1982., което е прието повече от двадесет години преди Директивата за услугите и не е актуализирано с Правилника от 2009 г., поставя и други проблеми във връзка със съвместимостта с Директивата за услугите освен изрично изложените в главното производство.

Б– По първия преюдициален въпрос

1. Въведение

50. С първия въпрос запитващата юрисдикция пита Съда дали такса за издаване или подновяване на разрешение за сексмагазин, съставена от две части, едната от които за администриране на молбата от администрацията и неподлежаща на възстановяване при отхвърляне на молбата, а другата — за управлението на лицензионния режим и подлежаща на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата, представлява разноси, противоречащи на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите²⁴.

21 — В съдебното заседание от 13 януари 2015 г., проведено пред запитващата юрисдикция, Westminster City Council се позовава на тази разпоредба, за да обоснове ограничението на срока на разрешенията, издадени на г-н Hemming и др. (вж. видеозаписа от заседанието пред запитващата юрисдикция в session 1, 39:51 и сл., който е наличен в интернет по заявка на адрес: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Вж. видеозаписа от съдебното заседание, проведено пред запитващата юрисдикция, в session 1, 39:51 и сл., който е наличен в интернет по заявка на адрес: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>. („the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quota of authorisations* [...] for sex shops, there is *quota*“). Курсивът е мой. В този смисъл вж. още параграф 12, точка 3, буква с) и точка 4 от приложение 3 към Закона от 1982 г.

23 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y The Lord Mayor and Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, т. 29.

24 — Член 13, параграф 2 от Директивата за услугите е транспониран в Обединеното кралство с правило 18 от Правилника от 2009 г. Като имам предвид, че между текста на относимите разпоредби на Директивата за услугите и текста на Правилника от 2009 г. няма никаква разлика, в настоящото заключение ще се позовавам на разпоредбите на Директивата за услугите.

51. От самото начало е уместно да отбележа, че такса, съответстваща на разходите за администриране на молба за издаване на разрешение, която не подлежи на възстановяване при отхвърляне на молбата, очевидно съответства на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите. Това не се оспорва от главните страни или от встъпилите пред Съда страни.

52. Отбелязвам, че както посочих в точки 26 и 27 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция разграничава две системи в зависимост от това дали втората част от таксата, предназначена за финансиране на управлението и спазването на лицензионния режим, се внася едва след уважаване на молбата за издаване на разрешение (тип А), или трябва да бъде платена при подаване на молбата и възстановена в случай на отхвърлянето ѝ (тип Б).

53. В точка 26 от акта за преюдициално запитване²⁵ запитващата юрисдикция приема разрешителните режими от тип А за съвместими с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите. Така преюдициалните въпроси се отнасят единствено до разрешителен режим от тип Б, какъвто всъщност е прилаганият от Westminster City Council.

54. Очевидно това разграничение между разрешителните режими от тип А и тип Б е валидно само ако в режим от тип А таксата, съответстваща на разходите за управление и спазване на разрешителния режим, не е условие за издаване на разрешението за предоставяне на съответната услуга. Обратно, ако компетентният орган има право да забави издаването на лиценза, и съответно да попречи на предоставянето на съответната услуга, докато не бъде внесена такава такса, ще става въпрос чисто и просто за разрешителен режим от тип Б, дори и когато таксата не е изискуема при подаване на молбата.

55. Според направеното от запитващата юрисдикция описание на разрешителния режим от тип А втората част от таксата се дължи едва след „уважаването“ на молбата, което по-скоро означава, че издаването на разрешението не зависи от предварително плащане. Подобно изискване не би попаднало в приложното поле на член 13 от Директивата за услугите и съответно би могло да бъде налагано единствено при условията, установени в други разпоредби на Директивата за услугите²⁶.

56. Това означава да се прецени дали подобно изискване би могло да съответства на понятието „изискване“, чието определение е дадено в член 4, точка 7 от Директивата за услугите, тъй като член 16, параграф 1 от същата гласи, че държавите членки могат да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от изпълнението на „изисквания“.

57. Член 4, точка 7 от Директивата за услугите дава определение на понятието „изискване“, според което такова е „всяко задължение, забрана, условие или ограничение, предвидено в закон, подзаконов акт или административна разпоредба на държава членка, или произтичащо от съдебната практика, административната практика, правилата на професионални институции или колективните правила на професионални сдружения, или други професионални организации“.

58. Ако отговорът беше утвърдителен, съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за услугите тази такса би следвало все пак да не дискриминира на основание националност или постоянно пребиваване на доставчика, да е необходима за опазване на обществения ред и обществената сигурност или да защитава общественото здраве или опазва околната среда, както и да бъде пропорционална с оглед преследваната цел.

25 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25.

26 — В този смисъл вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 17, в което запитващата юрисдикция постановява, че „такава такса би трябвало да отговаря на условията, посочени в раздел 2 от глава III и в раздел 1 от глава IV [от Директивата за услугите]“.

59. Без да предрешавам окончателния отговор на този въпрос, си позволявам коментар по този въпрос, и по-специално относно логиката на точка 12 от акта за преюдициално запитване, според която разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз, трябва да се понесат от притежателите на разрешения, тъй като те се възползват от обстоятелството, че достъпът до услугата е ограничен посредством квота за разрешения.

60. Според тази логика разрешителния режим представлява средство за гарантиране на „монопол“ в полза на определени оператори, които членуват в „клуб“, достъпът до който е ограничен и зависи от плащането на такса, която би позволила да бъде гарантирано на членовете, че този „клуб“ ще остане с ограничен достъп. Това изглежда в противоречие с целта на Директивата за услугите да установи „конкурентоспособен пазар на услуги“, като улесни „достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга“²⁷.

2. Съвместимост на разрешителния режим от тип Б с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите

61. Моите разсъждения по-нататък ще се отнасят до въпроса дали втората част от таксата, наложена от Westminster City Council на г-н Hemming и др. още при подаването на молбите за разрешение и съответстваща на разходите за управление и спазване на разрешителния режим, представлява „разноски“ по смисъла на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, в което запитващата юрисдикция изглежда се съмнява, тъй като тя подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата²⁸.

62. Отбелязвам, че параграф 19 от приложение 3 към Закона от 1982 г. налага задължение за плащане на такса на „кандидата за издаване, подновяване или прехвърляне на лиценз“ (курсивът е мой), а не на „притежателя на лиценз“. С други думи молба за издаване на разрешение не се разглежда, ако тази такса не е внесена още при подаването на молбата, както Westminster City Council признава в точка 15 от писменото си становище²⁹. В това отношение е без значение обстоятелството дали това плащане (както изтъква Westminster City Council) представлява гаранция или не, или дали той необратимо получава тази сума.

63. Тоест, обратно на твърденията на Westminster City Council, разглежданата такса представлява „разноски“ (и по-специално задължително плащане на определена сума), които по смисъла на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите се заплащат „във връзка с[...] участие[то]“ в процедурите и формалностите по издаване на разрешения.

64. За да бъдат приети за съвместими с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите разноски като разглежданите в главното производство, те трябва да са „разумни и пропорционални на разходите, свързани с процедурата по издаване на разрешение като не надхвърлят тези разходи“.

i) Разноски, „пропорционални на разходите, свързани с процедурата по издаване на разрешение, [които] не надхвърлят тези разходи“

65. За да бъде даден отговор на този въпрос, трябва първо да се постави въпросът дали разходите за управление и спазване на разрешителния режим са включени в понятието „разходи, свързани с процедурата“ по издаване на разрешение.

27 — Вж. съображения 2, 5, 8 и 9 от Директивата за услугите.

28 — Вж. решение R (Hemming and others) *c/y* Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 23 и 24.

29 — „[...] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application [...]“ („редно е да се каже, че кандидатът е длъжен да внесе втората част от таксата в момента на подаване на молбата“).

66. Според нидерландското правителство понятието „разходи, свързани с процедурата по издаване на разрешение“, се отнася както до разходите за разглеждане на молбата за издаване на разрешение, така и до разходите за управление на разрешителния режим.

67. В това отношение то се позовава на декларация на Комисията от май 2006 г., според която разходите за процедурите включват „разходите за управление, контрол и спазване“³⁰ на разрешителния режим.

68. Тази декларация изглежда в противоречие със застъпената от Комисията в нейното писмено становище теза, според която такса за разходите за наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз, не може да се счита за свързана с процедурите по издаване на разрешения, разглеждането на молбите за издаване на разрешения и относимите към тях разходи.

69. В съдебното заседание Комисията отрича да има противоречие между нейната декларация от 2006 г. и писменото ѝ становище, като изтъква, че компетентният за издаването на разрешение орган може да накара кандидатите да платят разходите за управление, контрол и спазване на даден разрешителен режим, ако става въпрос за действителни и установени разходи, докато в случая разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз, не представляват „действително направени разходи“ („costs actually incurred“).

70. Според мен изразът „тези разходи“, използван в края на второто изречение на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, се отнася към израза „разходи, свързани с процедурата“, който вече е употребен в това изречение и който от своя страна се отнася до „процедурите и формалностите по издаване на разрешения“, посочени в първото изречение от тази разпоредба.

71. В това отношение отбелязвам, че макар Директивата за услугите да не дава определение на израза „процедури и формалности по издаване на разрешения“, той трябва да се разграничава от „разрешителен режим“, дефиниран в член 4, точка 6 от тази директива.

72. В съдебното заседание Westminster City Council твърди, че втората част от разглежданата такса покрива разходите за разследване и наказателно преследване както на лицата, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз, така и на притежателите на лиценз в случай на нарушения на условията по техните разрешения.

73. Дори да се предположи, че разходите за разследване и наказателно преследване на притежателите на лиценз могат да са част от разходите за разрешителния режим³¹, това не се отнася до разходите за разследване и наказателно преследване на трети лица, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз, тъй като тези дейности не са част от разрешителния режим.

74. Нещо повече, невъзможно е управлението и спазването на даден разрешителен режим, дори когато се отнасят до извършени от притежатели на разрешение нарушения, да се възприема като част от „процедурите и формалностите по издаване на разрешения“, тъй като става въпрос не за действия, които водят до издаване на разрешението, а за последващи действия. Що се отнася до налагането на наказания за нарушенията на операторите, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз, то е свързано в още по-малка степен с „процедурите и формалностите по издаване на разрешения“ и е насочено срещу поведението на трети лица спрямо притежателите на разрешения.

30 — „[...] costs incurred in the management, control and enforcement“. Преводът е мой.

31 — Не трябва ли обаче евентуално наложените имуществени санкции да бъдат приспаднати от общите разходи за системата?

75. Следователно от текста на член 13, параграф 2, второ изречение от Директивата за услугите излиза, че разноските за разглеждане на молба за издаване на разрешение не могат да включват разноски, различни от направените от компетентния орган за администрирането на молбата за разрешение. Тоест те не трябва да надхвърлят необходимото за покриване на действителните разходи в процедурата за издаване на това разрешение.

76. Решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172) е изцяло в подкрепа на моето тълкуване на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите. Всъщност таксите, разглеждани в това решение, са изчислявани въз основа на всички разходи, направени през 1994 г. и 1995 г. за обработване от администрацията на заявленията за издаване на разрешения за създаване на търговски обекти, които са разделени на броя квадратни метри в съответното заявление за издаване на разрешение.

77. Ясно е, че при тези такси не са взети предвид елементи, последващи процедурата за издаване на разрешение, като например разходите за управление и спазване на разрешителния режим. Именно по тази причина в точка 129 от решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172) Съдът заявява, че размерът на таксата е „достатъчно точ[ен] [...] и отклоненията от действителните разходи във всеки конкретен случай ще са незначителни“.

78. Г-н Hemming и др. се позовават на това решение пред Court of Appeal (England & Wales) (Апелативен съд на Англия и Уелс)³², който въз основа на това решение приема, според мен правилно, че държавите членки не могат да налагат такси, които надхвърлят разходите за процедурите за издаване на разрешения и за регистрация³³.

79. В настоящото дело няма спор, че общият размер на разглежданата такса е не само много по-висок от разходите за администриране на молбите за издаване или подновяване на лиценз за сексмагазин, но по-важното е, че включва и разноски, които Westminster City Council не прави в процедурата по издаване на разрешение, по-специално разходите за разследване и наказателно преследване на лицата, които извършват дейност като сексмагазин без лиценз.

ii) „Разумни“ разноски

80. Ще разгледам този въпрос само от съображения за изчерпателност, тъй като изискването разноските да са „разумни“ е кумулативно спрямо изискването те да са „пропорционални [и да] не надхвърлят разходите[, свързани с процедурата]“, за което приемам, че не е изпълнено.

81. Макар да е вярно, както установява запитващата юрисдикция, че Съдът още не е имал повод да се произнесе по тълкуването на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите³⁴, в делото, по което е постановено решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172), той е имал повод да се произнесе дали таксите, въведени с испански закон преди влизане в сила на Директивата за услугите и дължими за разглеждане на молба за издаване на разрешение за създаване на търговски обекти в Каталуня (Испания), са съвместими със свободата на установяване.

32 — Те се позовават и на решение от 19 септември 2006 г., i-21Germany и Arcor (C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586), което не е от голяма полза по настоящото дело, тъй като член 11 от Директива 97/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 април 1997 година относно общата рамка на генералните разрешителни и индивидуалните лицензии в областта на далекосъобщителните услуги (ОВ L117, 1997 г., стр. 15) изрично оправомощава държавите членки да включват разходите за управление, контрол и спазване на разрешителния режим в дължимата за издаване на лицензия такса.

33 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y The Lord Mayor and Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, т. 80—84 и 88.

34 — Вж. решение R (Hemming and others) c/y Westminster City Council [2015] UKSC 25, т. 24.

82. Доколкото размерът на тези такси е бил определен в началото чрез разделяне на разходите за проведените през 1994 г. и 1995 г. процедури на броя квадратни метри в съответните заявления, след което е бил актуализиран в зависимост от инфлацията, Комисията е твърдяла, че тези такси, които нямат връзка с разходите за процедурата за издаване на разрешения за търговска дейност, са непропорционални³⁵.

83. Съдът е отхвърлил този аргумент, като е приел, че „този метод за изчисляване на размера на дължимите такси отразява *достатъчно точно* общите разходи и *отклоненията от действителните разходи във всеки конкретен случай ще са незначителни*. Освен това предимството на метод за изчисляване, при който таксата се налага на квадратен метър, е, че позволява разходите по процедурата да бъдат предвидени при пълна прозрачност“³⁶.

84. Въпреки това Съдът не дава специфични критерии, които да позволят да се прецени разумният характер на дадени разноски или такса, като посоченото решение е съсредоточено по-скоро върху пропорционалността на таксата, която не трябва да превишава действителните разходи за процедурата за издаване на разрешение.

85. По мое мнение, за да бъдат разноските определени като „разумни“ по смисъла на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, е необходимо елементите, които са взети предвид при изчисляване на таксата, и методът за изчисляване да имат логично обяснение³⁷.

86. В това отношение Съдът е поискал от Westminster City Council да обясни подробно в писмена форма факторите, които са отчетени при определянето на таксите от 2 667 GBP и 26 435 GBP, както и използвания метод за изчисляване. Westminster City Council отговаря на този въпрос, като представя две свидетелски показания на своя service manager — noise and licensing, дадени пред High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Върховен съд на Англия и Уелс, отделение Queen’s Bench (административен състав), както и приложените към тях документи.

87. Westminster City Council обяснява, че съгласно тези показания разходите за разрешителния режим са разделени на три категории, а именно преки разходи (например за отпечатване и реклама), разходи, свързани с разрешенията, но направени от други служби на Westminster City Council, а не от службата по лицензирането (например човешките ресурси и правната служба), и разходите за спазване на разрешителния режим.

88. Въпреки това в писмения отговор на поставения му от Съда въпрос Westminster City Council не обяснява как е стигнал от общия размер на бюджета на разрешителния режим за сексмагазините до таксите в размер на 2 667 GBP и 26 435 GBP, изисквани за молбите за издаване или подновяване на лиценз за сексмагазини.

89. В съдебното заседание Westminster City Council не успя да обоснове обстоятелството, че разглежданата такса е останала непроменена през въпросния период, както изглежда, без да бъдат отчитани редица елементи, като например общите приходи от такси и недостига или излишъка в сравнение с действителните разходи за управление и поддържане на системата на

35 — Вж. решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172, т. 127 и 128).

36 — Вж. решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172, т. 129). Курсивът е мой.

37 — Тъй като настоящото дело идва от Обединеното кралство, в това отношение препращам към прочутия опит на Lord Greene да даде определение на термина „разумен“ в контекста на административното право (решение Associated Provincial Picture Houses Ltd c/y Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223, т. 229).

разрешения, които обаче според Westminster City Council се променят всяка година. Както изглежда, Westminster City Council не е взел предвид и приходите от глоби и други финансови санкции, наложени на лицата, които извършват дейност като сексмагазин със или без разрешение³⁸.

90. По тези причини аз считам, че втората част от разглежданата в настоящото производство такса не представлява „разумни“ разноси.

91. По тези причини и при условие че запитващата юрисдикция би могла да направи по-задълбочен анализ, предлагам на Съда да отговори на първия въпрос, че член 13, параграф 2 от Директивата за услугите трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска при изчисляването на такса за издаване или подновяване на разрешение компетентният орган на държава членка да взема предвид разходите за управление и спазване на разрешителния режим дори когато частта, съответстваща на тези разходи, подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата за издаване или подновяване на съответното разрешение.

В– По втория преюдициален въпрос

92. С втория въпрос запитващата юрисдикция пита Съда дали отговорът на първия въпрос зависи от други обстоятелства, като възможността частта от таксата, съответстваща на разходите за управление и спазване на разрешителния режим, да води до разходи или загуби за кандидатите за разрешение, размера на тази част и срока, през който тя се задържа, както и намаляването на разходите за разглеждане на молбите за издаване на разрешение от компетентния орган поради предварителното плащане на посочената част от таксата.

93. Предвид дадения от мен отговор на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на втория въпрос, тъй като от отговора става ясно, че самата идея да се налага на кандидатите за разрешение такса, част от която съответства на разходите за управление и спазване на разрешителния режим, представлява разноси, противоречащи на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите.

VI – Заключение

94. Ето защо предлагам на Съда да отговори на поставените от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 13, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска при изчисляването на такса за издаване или подновяване на разрешение компетентният орган на държава членка да взема предвид разходите за управление и спазване на разрешителния режим дори когато частта, съответстваща на тези разходи, подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата за издаване или подновяване на съответното разрешение“.

38 — Параграф 22, точка 1 от приложение 3 към Закона от 1982 г. предвижда глоби в размер до 20 000 GBP.