



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
MELCHIOR WATHELET  
της 28ης Ιουλίου 2016<sup>1</sup>

### Υπόθεση C-316/15

**Timothy Martin Hemming, ενεργών υπό την εμπορική επωνυμία «Simply Pleasure Ltd»,  
James Alan Poulton,  
Harmony Ltd,  
Gatisle Ltd, ενεργούσα υπό την εμπορική επωνυμία «Janus»,  
Winart Publications Ltd,  
Darker Enterprises Ltd,  
Swish Publications Ltd  
κατά  
Westminster City Council**

[αίτηση του Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο, Ηνωμένο Βασίλειο)

**για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]**

«Προδικαστική παραπομπή — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Διαδικασίες χορήγησης άδειας — Έννοια των “τελών που ενδέχεται να βαρύνουν τους αιτούντες”»

### I – Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προσφέρει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να προβεί για πρώτη φορά σε ερμηνεία του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά<sup>2</sup> (στο εξής: οδηγία για τις υπηρεσίες). Αφορά την καταβολή τέλους για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως «χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων»<sup>3</sup> εντός των ορίων του City of Westminster στο Λονδίνο (Ηνωμένο Βασίλειο), το οποίο αποτελείται από δύο μέρη και, συγκεκριμένα, ένα μέρος που αφορά τη διοικητική επεξεργασία της αιτήσεως και δεν επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της και ένα άλλο μέρος (πολύ υψηλότερο) που αφορά τη διαχείριση του συστήματος χορήγησης αδειών και επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ 2006, L 376, σ. 36.

3 — Η έννοια του «χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων» («sex establishment») στο αγγλικό δίκαιο περιλαμβάνει τόσο τους κινηματογράφους προβολής πορνογραφικών ταινιών («sex cinemas») όσο και τα sex-shops. Για λόγους απλουστεύσεως, επειδή η υπό κρίση υπόθεση αφορά αποκλειστικά τους κατόχους αδειών εκμεταλλεύσεως sex-shops, θα χρησιμοποιήσω μόνο αυτόν τον όρο στις παρούσες προτάσεις.

2. Το ζήτημα που βρίσκεται στο επίκεντρο αυτής της υποθέσεως είναι κυρίως το κατά πόσον η απαίτηση καταβολής αυτού του δεύτερου μέρους του τέλους συνάδει προς το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Υπό την έννοια αυτή, η υπόθεση υπερβαίνει τα αυστηρά όρια της χορήγησης και της ανανέωσης αδειών εκμεταλλεύσεως sex-shops, όπως αποδεικνύεται και από το ότι διάφορες επαγγελματικές ενώσεις, όπως για παράδειγμα αυτές των δικηγόρων και των αρχιτεκτόνων, άσκησαν παρέμβαση στη διαδικασία ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

## II – Το νομικό πλαίσιο

### A – Το δίκαιο της Ένωσης

3. Στο κεφάλαιο I, που φέρει τον τίτλο «Γενικές διατάξεις», η οδηγία για τις υπηρεσίες ορίζει τα εξής:

#### «Άρθρο 1

##### Αντικείμενο

1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.

[...]

#### Άρθρο 2

##### Πεδίο εφαρμογής

1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.

[...]

#### Άρθρο 4

##### Ορισμοί

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας:

[...]

6. ως “σύστημα χορήγησης άδειας” νοείται κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της·

7. ως “απαίτηση” νοείται κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους· οι κανόνες που προβλέπονται σε συλλογικές συμβάσεις οι οποίες αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων δεν θεωρούνται απαιτήσεις κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας·

8. ως “επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος” νοούνται οι λόγοι που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων λόγων: δημόσια τάξη· δημόσια ασφάλεια· δημόσια υγεία· προστασία της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων· προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών υπηρεσιών και των εργαζομένων· δικαιοσύνη των εμπορικών συναλλαγών· καταπολέμηση της απάτης· προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος· υγεία των ζώων· διανοητική ιδιοκτησία· διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς· στόχοι κοινωνικής πολιτικής και στόχοι πολιτιστικής πολιτικής·

[...]».

4. Το τμήμα 1, υπό τον τίτλο «Άδειες», του κεφαλαίου III, το οποίο τιτλοφορείται «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών», της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει:

#### «Άρθρο 9

##### Συστήματα χορήγησης άδειας

1. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας, παρά μόνον εάν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) το σύστημα χορήγησης άδειας δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος του παρόχου της υπηρεσίας·
- β) η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·
- γ) ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικό μέτρο, ιδίως επειδή οι εκ των υστέρων έλεγχοι θα λάμβαναν χώρα με πολύ μεγάλη καθυστέρηση για να είναι πραγματικά αποτελεσματικοί.

[...]

#### Άρθρο 11

##### Διάρκεια της άδειας

1. Η άδεια που χορηγείται στον πάροχο υπηρεσιών δεν έχει περιορισμένη διάρκεια, με εξαίρεση τις ακόλουθες περιπτώσεις:

- α) η άδεια ανανεώνεται αυτόματα ή εξαρτάται αποκλειστικά από τη διαρκή τήρηση των απαιτήσεων·
- β) επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος περιορίζει τον αριθμό των διαθέσιμων αδειών·
- ή
- γ) η περιορισμένη διάρκεια δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος.

[...]

### Άρθρο 13

#### Διαδικασίες για τη χορήγηση άδειας

1. Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις χορήγησης άδειας είναι σαφείς, δημοσιοποιούνται εκ των προτέρων και παρέχουν στους αιτούντες την εγγύηση ότι οι αιτήσεις τους θα εξεταστούν αντικειμενικά και αδέκαστα.

2. Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις χορήγησης άδειας δεν αποτρέπουν ούτε περιπλέκουν και καθυστερούν αδικαιολόγητα την παροχή της υπηρεσίας. Είναι εύκολα προσβάσιμες, τα δε τέλη που ενδέχεται να βαρύνουν τους αιτούντες είναι εύλογα και ανάλογα του κόστους των διαδικασιών χορήγησης άδειας και δεν υπερβαίνουν το κόστος των διαδικασιών αυτών.

[...]»

5. Το τμήμα 1, υπό τον τίτλο «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και συναφείς παρεκκλίσεις» του κεφαλαίου IV, το οποίο τιτλοφορείται «Ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών», της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει:

#### «Άρθρο 16

##### Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

1. Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του. Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από απαιτήσεις που δεν τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

- α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν·
- β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος·
- γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

[...]

3. Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1. Το εν λόγω κράτος μέλος δεν μπορεί επίσης να εμποδιστεί να εφαρμόσει, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, τους εγχώριους κανόνες του σχετικά με τις συνθήκες απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων όσων καθορίζονται σε συλλογικές συμβάσεις.

[...]»

B – Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου

6. Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας μετέφερε την οδηγία για τις υπηρεσίες στο εσωτερικό του δίκαιο με τον Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) (κανονισμός για την παροχή υπηρεσιών του 2009, στο εξής: κανονισμός του 2009).

7. Σύμφωνα με τον κανόνα 4 του κανονισμού, ως «σύστημα χορήγησης άδειας» νοείται «οποιαδήποτε ρύθμιση η οποία ουσιαστικά απαιτεί από τον πάροχο ή τον αποδέκτη υπηρεσίας να λάβει την άδεια από αρμόδια αρχή ή να ενημερώσει σχετικά την αρμόδια αρχή, προκειμένου να έχει πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή να ασκήσει ανάλογη δραστηριότητα».

8. Ο κανόνας 18, παράγραφοι 2 έως 4, του κανονισμού ορίζει: «(2) Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις που προβλέπονται από αρμόδια αρχή στο πλαίσιο συστήματος χορήγησης άδειας δεν πρέπει να είναι

(a) αποτρεπτικές ούτε

(b) να περιπλέκουν ή καθυστερούν αδικαιολόγητα την παροχή της υπηρεσίας.

(3) Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις που προβλέπονται από αρμόδια αρχή στο πλαίσιο συστήματος χορήγησης άδειας πρέπει να είναι ευχερώς προσβάσιμες.

(4) Τα τέλη που προβλέπει αρμόδια αρχή για σύστημα χορήγησης άδειας και βαρύνουν τους αιτούντες πρέπει να είναι εύλογα και ανάλογα του κόστους των διαδικασιών και διατυπώσεων χορήγησης άδειας, ενώ δεν πρέπει να υπερβαίνουν το κόστος των εν λόγω διαδικασιών και διατυπώσεων.»

9. Ο κανονισμός του 2009 δεν επέφερε καμία ουσιαστική τροποποίηση στον Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [νόμο του 1982 περί τοπικής αυτοδιοίκησης (διάφορες διατάξεις), στο εξής: νόμος του 1982], του οποίου το παράρτημα 3, «Έλεγχος των χώρων παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων», ορίζει τα εξής με τις παραγράφους 6, 8, 9, 12, 17, 19 και 23:

«Απαίτηση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων

6

- 1) Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος παραρτήματος, απαγορεύεται η χρησιμοποίηση σε περιοχή που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος παραρτήματος κτιρίου, οχήματος, σκάφους ή καταστήματος ως εγκαταστάσεως παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων χωρίς άδεια που χορηγείται δυνάμει του παρόντος παραρτήματος από την αρμόδια αρχή. [...]

Χορήγηση, ανανέωση και μεταβίβαση των αδειών εκμεταλλεύσεως χώρων παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων

- 8 Με την επιφύλαξη της παραγράφου 12, σημείο 1), κατωτέρω, η αρμόδια αρχή δύναται να χορηγεί σε οποιονδήποτε υποβάλει σχετική αίτηση και να ανανεώνει περιοδικά άδεια δυνάμει του παρόντος παραρτήματος για τη χρησιμοποίηση κτιρίου, οχήματος, σκάφους ή καταστήματος, το οποίο προσδιορίζεται σε αυτή, ως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων, υπό τους όρους και τους περιορισμούς που τυχόν προβλέπονται.

- 9 1) Με την επιφύλαξη των παραγράφων 11 και 27 κατωτέρω, κάθε άδεια που χορηγείται δυνάμει του παρόντος παραρτήματος ισχύει για ένα έτος ή για μικρότερη περίοδο που προσδιορίζεται στην άδεια, εφόσον η αρμόδια αρχή το κρίνει σκόπιμο, εκτός αν η άδεια ακυρωθεί προηγουμένως σύμφωνα με την παράγραφο 16 ή αφαιρεθεί σύμφωνα με την παράγραφο 17, σημείο 1, κατωτέρω.
- 2) Η αρμόδια αρχή δύναται, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, να μεταβιβάσει άδεια που χορηγήθηκε σε ένα πρόσωπο δυνάμει του παρόντος παραρτήματος σε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο, κατόπιν αιτήσεως του τελευταίου. [...]

#### Άρνηση χορήγησης άδειας

12

- 1) Άδεια δυνάμει του παρόντος παραρτήματος δεν χορηγείται
- a) σε πρόσωπο ηλικίας κάτω των 18 ετών ή
  - b) σε πρόσωπο το οποίο, κατά τον χρόνο εξετάσεως της αιτήσεως αποκλείεται δυνάμει της παραγράφου 17, σημείο 3, κατωτέρω ή
  - c) σε πρόσωπο, εκτός νομικού προσώπου, το οποίο δεν κατοικεί στο Ηνωμένο Βασίλειο ή δεν κατοικούσε στο Ηνωμένο Βασίλειο καθόλο το αμέσως προηγούμενο της ημερομηνίας υποβολής της αιτήσεως εξάμηνο ή
  - d) σε νομικό πρόσωπο που δεν έχει συσταθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο ή
  - e) σε πρόσωπο του οποίου είχε απορριφθεί προηγούμενη αίτηση εντός του αμέσως προηγούμενου δωδεκαμήνου της ημερομηνίας υποβολής της αιτήσεως, χορήγησης ή ανανέωσης άδειας για τη χρησιμοποίηση κτιρίου, οχήματος, σκάφους ή καταστήματος για τα οποία υποβάλλεται η αίτηση, εκτός αν η απόρριψη ανακλήθηκε σε δεύτερο βαθμό.
- 2) Με την επιφύλαξη της παραγράφου 27 κατωτέρω, η αρμόδια αρχή δύναται να απορρίψει:
- a) αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης άδειας για έναν ή περισσότερους από τους λόγους του σημείου 3 κατωτέρω· [...]
- 3) Οι λόγοι στους οποίους αναφέρεται το σημείο 2 ανωτέρω είναι οι εξής:
- a) ο αιτών δεν είναι ικανός να κατέχει άδεια, διότι έχει καταδικασθεί για ποινικό αδίκημα ή διότι συντρέχει οποιοσδήποτε άλλος λόγος·
  - b) αν η άδεια χορηγηθεί, ανανεωθεί ή μεταβιβαστεί, η δραστηριότητα την οποία αφορά θα υπόκειται στη διαχείριση προσώπου ή θα ασκείται από πρόσωπο εκτός του αιτούντος ως προς το οποίο δεν θα γινόταν δεκτή η χορήγηση, η ανανέωση ή η μεταβίβαση ανάλογης άδειας αν το ίδιο υπέβαλλε την αίτηση·
  - c) ο αριθμός χώρων παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων στη συγκεκριμένη περιοχή, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, είναι ίσος ή ανώτερος από τον αριθμό που η αρχή κρίνει κατάλληλο για την εν λόγω περιοχή·
  - d) η χορήγηση ή η ανανέωση της άδειας δεν είναι σκόπιμη λαμβανομένων υπόψη

- i) του ειδικού χαρακτήρα της συγκεκριμένης περιοχής ή
  - ii) της χρήσεως για την οποία προορίζονται τα γειτονικά κτίρια ή
  - iii) της διευθετήσεως, του χαρακτήρα ή της καταστάσεως του κτιρίου, του οχήματος, του σκάφους ή του καταστήματος τα οποία αφορά η αίτηση.
- 4) Ο κατάλληλος αριθμός στον οποίο αναφέρεται το σημείο 3, στοιχείο c, μπορεί να είναι μηδέν. [...]

Ανάκληση των αδειών

17

- 1) Η αρμόδια αρχή δύναται να πάσα στιγμή, αφού παράσχει στον κάτοχο άδειας προβλεπόμενης από το παρόν παράρτημα τη δυνατότητα να παρουσιαστεί ενώπιόν της και να εκθέσει τις απόψεις του, να ανακαλέσει την άδεια
- a) για τους λόγους του σημείου 1 της παραγράφου 12 ανωτέρω ή
  - b) για έναν από τους λόγους του σημείου 3, στοιχεία a και b, της παρούσας παραγράφου [...]

Τέλη

- 19 Ο αιτών τη χορήγηση, ανανέωση ή μεταβίβαση άδειας προβλεπόμενης από το παρόν παράρτημα καταβάλλει εύλογο τέλος το οποίο καθορίζεται από την αρμόδια αρχή. [...]

Παραβάσεις που αφορούν πρόσωπα ηλικίας κάτω των 18 ετών

- 23 1) Ο κάτοχος άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων ο οποίος
- a) εν γνώσει του επιτρέπει σε άτομο ηλικίας κάτω των 18 ετών την είσοδο στον χώρο ή
  - b) απασχολεί για τις ανάγκες του χώρου πρόσωπο το οποίο αναγνωρίζει ότι έχει ηλικία κάτω των 18 ετών,

διαπράττει αδίκημα.

[...]»

### III – Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

10. Σύμφωνα με το παράρτημα 3 του νόμου του 1982, το Westminster City Council (δημοτικό συμβούλιο του Westminster) είναι αρμόδιο για τη χορήγηση της άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shops στο City of Westminster. Οι Timothy Martin Hemming, James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd και Swish Publications Ltd (στο εξής, από κοινού: Hemming κ.λπ.) ήταν κάτοχοι, καθόλη την επίμαχη περίοδο, αδειών εκμεταλλεύσεως τέτοιων χώρων στην εν λόγω περιοχή.



11. Σύμφωνα με το παράρτημα 3, παράγραφος 19, του νόμου του 1982, ο αιτών τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shop υποχρεούται να καταβάλει στην αρμόδια αρχή τέλος αποτελούμενο, εν προκειμένω, από δύο μέρη, εκ των οποίων το ένα καλύπτει τη διοικητική επεξεργασία της αιτήσεως και δεν επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως και το άλλο (σημαντικά υψηλότερο) καλύπτει τη διαχείριση του συστήματος χορήγησης αδειών<sup>4</sup> και επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως.

12. Τον Σεπτέμβριο 2004, το Westminster City Council καθόρισε το συνολικό ποσό του επίδικου τέλους για την περίοδο από την 1η Φεβρουαρίου 2005 έως τις 31 Ιανουαρίου 2006 σε 29 102 λίρες στερλίνες (περίπου 43 435 ευρώ), εκ των οποίων 2 667 λίρες στερλίνες (3 980 ευρώ) αφορούσαν τη διοικητική επεξεργασία της άδειας και δεν επιστρέφονταν, ενώ οι υπόλοιπες 26 435 λίρες στερλίνες (περίπου 39 455 ευρώ) αφορούσαν τη διαχείριση του συστήματος χορήγησης αδειών και επιστρέφονταν σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως. Το Westminster City Council αποφάσισε ότι το συνολικό ποσό του τέλους θα επανεξεταζόταν κατ' έτος.

13. Στη συνέχεια, το Westminster City Council ουδέποτε επανεξέτασε ή τροποποίησε το εν λόγω ποσό, με συνέπεια ότι το συνολικό τέλος για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shop παρέμεινε σταθερό στις 29 102 λίρες στερλίνες για όλη την περίοδο από την 1η Οκτωβρίου 2004 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012.

14. Με την αίτησή τους δικαστικού ελέγχου, οι Hemming κ.λπ. αμφισβητούν τη νομιμότητα των τελών που το Westminster City Council τους επέβαλε για την περίοδο από το 2006 έως το 2012.

15. Όσον αφορά ολόκληρη αυτή την περίοδο, οι Hemming κ.λπ. υποστηρίζουν ότι, εφόσον το Westminster City Council δεν καθόριζε κατ' έτος το ύψος του τέλους, οι επίδικες βεβαιώσεις επιβολής τέλους εκδίδονταν ultra vires. Ισχυρίζονται επίσης ότι, κατά την ίδια περίοδο, το Westminster City Council δεν μπόρεσε να προσαρμόσει το ύψος του τέλους σε συνάρτηση με το έλλειμμα ή το πλεόνασμα που δημιουργούσε κάθε έτος η καταβολή του επίμαχου τέλους σε σχέση με το κόστος λειτουργίας του συστήματος χορήγησης αδειών.

16. Όσον αφορά ειδικότερα τα έτη 2011 και 2012, οι Hemming κ.λπ. ισχυρίζονται ότι το Westminster City Council δεν μπορούσε χωρίς να παραβεί την οδηγία για τις υπηρεσίες και τον κανονισμό του 2009, που άρχισε να ισχύει στις 28 Δεκεμβρίου 2009<sup>5</sup>, να περιλάβει στο ποσό του τέλους που οφείλεται για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας, το κόστος διαχειρίσεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών και, ιδίως, το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια.

17. Στις 16 Μαΐου 2012, ο δικαστής Keith έκρινε ότι το Westminster City Council δεν είχε καθορίσει το τέλος για κανένα από τα έτη της περιόδου από το 2006 έως το 2012, ότι προκειμένου να καθοριστεί το ύψος του εν λόγω τέλους, το Westminster City Council θα έπρεπε να λαμβάνει υπόψη κατ' έτος το έλλειμμα ή το πλεόνασμα, κατά περίπτωση, των εσόδων από το τέλος σε σχέση με το κόστος του συστήματος χορήγησης αδειών και ότι, από την έναρξη ισχύος του κανονισμού του 2009, το Westminster City Council δεν μπορούσε πλέον να περιλαμβάνει στο οφειλόμενο τέλος για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shops το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά προσώπων που εκμεταλλεύονται ανάλογες εγκαταστάσεις χωρίς άδεια<sup>6</sup>.

4 — Κατά πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων που χρονολογείται από το 1985, βάσει του παραρτήματος 3, παράγραφος 19, του νόμου του 1982 μπορεί να επιβληθεί τέλος το οποίο αντιστοιχεί όχι μόνο στα έξοδα εξέτασης των αιτήσεων, αλλά και στα έξοδα που συνδέονται με «την επιθεώρηση των χώρων μετά τη χορήγηση της άδειας και για την κάλυψη αυτού που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί άγρυπνη τήρηση της τάξεως [...] προκειμένου να εντοπίζονται και να διώκονται όσοι εκμεταλλεύονται χώρους παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων χωρίς σχετική άδεια». Βλ. R κατά Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516.

5 — Σύμφωνα με το άρθρο 44, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη έληγε στις 28 Δεκεμβρίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία άρχισε να ισχύει ο κανονισμός του 2009.

6 — Βλ. απόφαση Hemming κ.λπ. κατά Westminster City Council [2012] EWHC 1260 (Admin), σκέψη 49.



18. Στις 12 Ιουνίου 2012, ο δικαστής Keith διέταξε επίσης το Westminster City Council να καθορίσει εύλογο τέλος για κάθε έτος της οικείας περιόδου και να επιστρέψει στους Hemming κ.λπ. τη διαφορά μεταξύ του καταβληθέντος και του εύλογου τέλους<sup>7</sup>.

19. Το Westminster City Council άσκησε έφεση κατά των αποφάσεων του δικαστή Keith ενώπιον του Court of Appeal (England & Wales) [εφετείου (Αγγλία και Ουαλία), Ηνωμένο Βασίλειο], το οποίο απέρριψε εν μέρει την έφεση (όσον αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες) και τη δέχθηκε κατά τα λοιπά (όσον αφορά τη μέθοδο υπολογισμού του τέλους που έπρεπε να επιστραφεί)<sup>8</sup>.

20. Στις 21 Φεβρουαρίου 2014, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) επέτρεψε στο Westminster City Council να ασκήσει αναίρεση κατά της απόφασης του Court of Appeal (England & Wales) [εφετείο (Αγγλία και Ουαλία)].

21. Η αναίρεση ενώπιον του Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) αφορά κυρίως το αν η πρακτική του Westminster City Council να περιλαμβάνει στο οφειλόμενο τέλος για την εκμετάλλευση ή τη συνέχιση της εκμεταλλεύσεως sex-shop ήδη από την υποβολή της αιτήσεως χορήγησης ή ανανέωσης άδειας, το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια συνάδει με τον κανόνα 18, παράγραφος 4, του κανονισμού του 2009 και με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

22. Το Westminster City Council ανέπτυξε δύο εναλλακτικά επιχειρήματα<sup>9</sup>. Είτε η φράση «διαδικασίες και διατυπώσεις χορήγησης άδειας» στο άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες (και στον κανόνα 18 του κανονισμού του 2009) μπορεί να ερμηνευθεί κατά τρόπο αρκετά ευρύ ώστε να καλύπτει το σύνολο των πτυχών του συστήματος χορήγησης αδειών, συμπεριλαμβανομένων και των εξόδων που συνδέονται με την επιβολή του εν λόγω συστήματος σε πρόσωπα που λειτουργούν επιχειρήσεις άνευ άδειας. Είτε το άρθρο 13, παράγραφος 2 (και ως εκ τούτου και ο εν λόγω κανόνας 18 του κανονισμού του 2009) αφορά αποκλειστικά τα τέλη τα οποία επιβάλλονται στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης αδειών και του κόστους που αυτή συνεπάγεται, στο οποίο δεν συμπεριλαμβάνεται το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά των προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια. Σε μια τέτοια περίπτωση, το τέλος που αντιστοιχεί στο τελευταίο αυτό κόστος δεν αντίκειται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, εφόσον δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.

23. Με απόφαση της 22ας Ιουνίου 2015, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) κατ' αρχάς επικύρωσε, από την άποψη του εσωτερικού δικαίου, την αρχή που απορρέει από την απόφαση R κατά Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516, σύμφωνα με την οποία τα τέλη που επιβάλλονται δυνάμει του παραρτήματος 3, παράγραφος 19, του νόμου του 1982 μπορούν να αντικατοπτρίζουν, εκτός από το κόστος εξέτασης των αιτήσεων χορήγησης ή ανανέωσης άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων, και το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά προσώπων που εκμεταλλεύονται ανάλογες εγκαταστάσεις χωρίς άδεια<sup>10</sup>.

7 — Βλ. απόφαση Hemming κ.λπ. κατά Westminster City Council [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Lord Mayor και Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591.

9 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 14.

10 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 7.

24. Στη συνέχεια, έπρεπε να κρίνει αν αυτή η θέση του εσωτερικού δικαίου ήταν συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) απέρριψε την πρώτη εναλλακτική της ερμηνείας του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες (και του εν λόγω κανόνα 18 του κανονισμού του 2009) την οποία πρότεινε το Westminster City Council, κρίνοντας ότι οι διατάξεις αυτές αφορούσαν αποκλειστικά τις διαδικασίες και διατυπώσεις χορήγησης αδειών που επιβάλλονται σε αιτούντα κατά τον χρόνο που ζητεί την άδεια προσβάσεως σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή ασκήσεώς της<sup>11</sup>.

25. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες δεν αφορά τα τέλη τα οποία είναι δυνατόν να απαιτηθούν για την κατοχή, τη διατήρηση ή την ανανέωση άδειας, αφού ολοκληρωθεί επιτυχώς το στάδιο της χορήγησης, αλλά αποκλειστικά τα τέλη που αφορούν τις διαδικασίες χορήγησης της άδειας και το κόστος που οι διαδικασίες αυτές συνεπάγονται<sup>12</sup>. Αντιθέτως, από κανένα σημείο της οδηγίας δεν προκύπτει ότι το ποσό του τέλους δεν μπορεί να καθοριστεί σε επίπεδο τέτοιο που να επιτρέπει στην αρχή να εισπράττει από τους φορείς εκμεταλλεύσεως κατόχους αδειών το σύνολο των εξόδων που συνεπάγεται η λειτουργία και η εφαρμογή του συστήματος χορήγησης αδειών, συμπεριλαμβανομένου του κόστους των διαδικασιών που κινούνται κατά προσώπων τα οποία εκμεταλλεύονται χώρους παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων χωρίς άδεια<sup>13</sup>. Εντούτοις, ένα τέτοιο τέλος πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις που τάσσονται με τα άρθρα 14 έως 18 της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της αναλογικότητας<sup>14</sup>.

26. Σε αυτή τη βάση, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) διέκρινε μεταξύ δύο τύπων συστημάτων χορήγησης άδειας. Βάσει του τύπου Α, ο αιτών καταβάλλει, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, τα έξοδα που αφορούν τις διαδικασίες και τις διατυπώσεις χορήγησης της άδειας και, όταν η αίτηση γίνει δεκτή, ένα επιπλέον τέλος προκειμένου να καλυφθεί το κόστος λειτουργίας και εφαρμογής του συστήματος χορήγησης αδειών<sup>15</sup>.

27. Βάσει του τύπου Β, ο αιτών καταβάλλει, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, τα έξοδα που αφορούν τις διαδικασίες και τις διατυπώσεις χορήγησης της άδειας και ένα επιπλέον τέλος προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα λειτουργίας και εφαρμογής του συστήματος χορήγησης αδειών, γνωρίζοντας ωστόσο ότι το τέλος αυτό θα επιστραφεί σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεώς του<sup>16</sup>.

28. Όσον αφορά τον τύπο Α, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) έκρινε ότι, εφόσον το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες δεν απαγορεύει σε αρμόδια αρχή για τη χορήγηση αδειών, όπως οι επίμαχες στη διαφορά της κύριας δίκης, να επιβάλλει σε αιτούντα ο οποίος έχει λάβει ανάλογη άδεια τέλη που επιτρέπουν στην αρχή να εισπράττει το σύνολο του κόστους λειτουργίας και εφαρμογής του συστήματος, η επιβολή των τελών αυτών μετά την αποδοχή της αιτήσεως δεν απαγορεύεται από την εν λόγω διάταξη. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η επιβολή τέλους για την κατοχή ή τη διατήρηση άδειας εφόσον η αίτηση γίνει δεκτή, δεν σημαίνει ότι το τέλος αυτό καθίσταται διαδικασία ή διατύπωση χορήγησης άδειας ή επιβάρυνση απορρέουσα από την αίτηση<sup>17</sup>.

29. Ως εκ τούτου, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) έκρινε ότι διαδικασία χορήγησης άδειας τύπου Α συνάδει με τον κανόνα 18 του κανονισμού του 2009 και με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες<sup>18</sup>.

11 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 15.

12 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψεις 15 και 17.

13 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 17.

14 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 17.

15 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 18.

16 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 18.

17 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 19.

18 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 26.

30. Εντούτοις, επειδή το σύστημα χορήγησης αδειών που χρησιμοποιεί το Westminster City Council ανήκει στον τύπο Β, το εν λόγω δικαστήριο εξέτασε δύο επιχειρήματα που προέβαλαν οι Hemming κ.λπ.

31. Το πρώτο επιχειρήμα τους ήταν ότι η επιβολή τέλους που αντιστοιχεί στο κόστος διαχείρισης και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών, έστω και αν αυτό επιστρέφεται σε περίπτωση άρνησης χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας, μπορεί να έχει αποτρεπτικό αποτέλεσμα, αντίθετο προς το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Το αιτούν δικαστήριο απέρριψε το επιχειρήμα αυτό κρίνοντας ότι από κανένα πραγματικό ή αποδεικτικό στοιχείο του φακέλου δεν προέκυπτε ότι η απαίτηση αυτή μπορούσε ή υπήρχε περίπτωση να αποθαρρύνει τους Hemming κ.λπ. ή άλλους αιτούντες να υποβάλουν αίτηση χορήγησης άδειας για την εκμετάλλευση sex-shops<sup>19</sup>.

32. Το δεύτερο επιχειρήμα των Hemming κ.λπ. ήταν ότι ακόμη και τέλος το οποίο επιστρέφεται συνιστά επιβάρυνση και αντίκειται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, εφόσον υπερβαίνει το κόστος των διαδικασιών χορήγησης αδειών που βαρύνει το Westminster City Council.

33. Κατά το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου), θα πρέπει να εξεταστεί αν η επιβολή τέλους του οποίου ένα μέρος αντιστοιχεί στο κόστος διαχείρισης και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών και επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως συνιστά «τέλος» που αντίκειται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, καθόσον υπερβαίνει το κόστος εξέτασης της αιτήσεως. Ως προς το ζήτημα αυτό, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«Όταν το πρόσωπο που αιτείται τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων υποχρεούται να καταβάλει τέλος το οποίο αποτελείται από δύο μέρη, εκ των οποίων το ένα αφορά την εξέταση της αιτήσεως και δεν επιστρέφεται και το άλλο αφορά τη διαχείριση του συστήματος χορηγήσεως αδειών και επιστρέφεται εφόσον απορριφθεί η αίτηση:

- 1) αρκεί η απαίτηση καταβολής τέλους το οποίο περιλαμβάνει και το δεύτερο, επιστρεπτέο, τμήμα, για να θεωρηθεί ότι, από απόψεως του δικαίου της Ένωσης, πρόκειται για τέλος που βαρύνει τους προσφεύγοντες λόγω των αιτήσεών τους, το οποίο είναι αντίθετο προς το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας [για τις υπηρεσίες] στην εσωτερική αγορά, στο μέτρο που το ποσό του τέλους αυτού υπερβαίνει τα έξοδα που συνεπάγεται για το Westminster City Council η εξέταση της οικείας αιτήσεως;
- 2) εξαρτάται το συμπέρασμα ότι η εν λόγω απαίτηση πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά τέλος –ή, εφόσον αυτό συμβαίνει, τέλος το οποίο υπερβαίνει τα έξοδα στα οποία υποβάλλεται το Westminster City Council για την εξέταση της αιτήσεως– από τη συνδρομή άλλων (και, αν ναι, ποιων) περιστάσεων, όπως για παράδειγμα:
  - α) στοιχείων τα οποία αποδεικνύουν ότι η καταβολή του δεύτερου, επιστρεπτέου, τμήματος συνεπάγεται ή ενδέχεται να συνεπάγεται για τον αιτούντα έξοδα ή ζημιές,
  - β) το ύψος του δεύτερου επιστρεπτέου τμήματος του τέλους και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτό διατηρείται μέχρις ότου επιστραφεί, ή

19 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 22.

- γ) οποιαδήποτε μείωση των εξόδων στα οποία υποβάλλεται το Westminster City Council για την εξέταση των αιτήσεων (και, συνεπώς, και του μη επιστρεπτέου τμήματος) η οποία προκύπτει από την απαίτηση προκαταβολής του τέλους που αποτελείται από δύο τμήματα εκ μέρους όλων των αιτούντων;»

#### IV – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

34. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 26 Ιουνίου 2015. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν οι Hemming κ.λπ., το Westminster City Council, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

35. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 61, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, το Westminster City Council κλήθηκε να απαντήσει γραπτώς σε ερωτήσεις του Δικαστηρίου, πράγμα το οποίο έπραξε στις 29 Απριλίου 2016.

36. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη την 1η Ιουνίου 2016, ανέπτυξαν προφορικά τους ισχυρισμούς τους οι Hemming κ.λπ., το Westminster City Council, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

#### V – Ανάλυση

##### A – Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

37. Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 7 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, σκοπός της είναι η εξάλειψη των εμποδίων που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών της οποίας απολαύουν οι πάροχοι και οι αποδέκτες υπηρεσιών.

38. Βάσει του κανόνα που θεσπίζεται με το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, «[τ]α κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας», εκτός αν πληρούνται τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στα σημεία α' έως γ' της εν λόγω διατάξεως, μεταξύ των οποίων «η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας [να] δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος».

39. Επίσης, όσον αφορά τη διάρκεια των αδειών, το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει ότι «[η] άδεια που χορηγείται στον πάροχο υπηρεσιών δεν έχει περιορισμένη διάρκεια», με εξαίρεση τις τρεις περιπτώσεις που προβλέπονται στα σημεία α' έως γ' της εν λόγω διατάξεως, μεταξύ των οποίων η περίπτωση στην οποία «επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος [να] περιορίζει τον αριθμό των διαθέσιμων αδειών».

40. Συνεπώς, κατ' αρχήν, δεν απαιτείται άδεια για την πρόσβαση στην παροχή υπηρεσίας, ενώ, εν πάση περιπτώσει, η άδεια αυτή δεν πρέπει να έχει περιορισμένη διάρκεια. Εν προκειμένω, το παράρτημα 3 του νόμου του 1982 θέτει ως προϋπόθεση για τη λειτουργία sex-shop στο City of Westminster τη λήψη ετήσιας άδειας.

41. Υπ' αυτή την έννοια, ο νόμος του 1982 παρεκκλίνει από τις αρχές που ορίζονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, χωρίς εντούτοις το Westminster City Council να επικαλείται επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος προκειμένου να δικαιολογήσει αυτή την παρέκκλιση από τον κανόνα.



42. Η ύπαρξη επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί σύστημα χορηγήσεως άδειας υπό το πρίσμα των άρθρων 9 και 11 της οδηγίας για τις υπηρεσίες δεν μπορεί να τεκμαίρεται, όπως υποστήριξε το Westminster City Council ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου<sup>20</sup>, αλλά πρέπει να προβάλλεται ρητώς και να στοιχειοθετείται από τις αρμόδιες αρχές του οικείου κράτους μέλους.

43. Εντούτοις, επισημαίνω συναφώς ότι, η παράγραφος 23 του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982, χαρακτηρίζει ποινικό αδίκημα το να επιτρέπει ο κάτοχος άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shop την είσοδο σε πρόσωπα ηλικίας κάτω των 18 ετών. Επίσης, η καταδίκη για παραβίαση της απαγορεύσεως αυτής αρκεί, κατά την παράγραφο 12, σημείο 3, στοιχείο α, του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982, για να απορριφθεί η ανανέωση της άδειας.

44. Μπορεί συνεπώς να θεωρηθεί ότι η προστασία των ανηλίκων συνιστά τον επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας για τις υπηρεσίες, πλην όμως το γεγονός αυτό δεν αρκεί καθαυτό για να δικαιολογήσει το ότι, κατά την παράγραφο 9, σημείο 1, του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982, η διάρκεια της άδειας περιορίζεται σε ένα έτος.

45. Πράγματι, κατά το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η διάρκεια άδειας μπορεί να περιορίζεται μόνον αν «η άδεια ανανεώνεται αυτόματα ή εξαρτάται αποκλειστικά από τη διαρκή τήρηση των απαιτήσεων», αν «επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος περιορίζει τον αριθμό των διαθέσιμων αδειών»<sup>21</sup> ή αν «η περιορισμένη διάρκεια δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος».

46. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 13ης Ιανουαρίου 2015 ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το Westminster City Council επικαλέστηκε το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας για τις υπηρεσίες προκειμένου να δικαιολογήσει την ύπαρξη του επίμαχου στη διαφορά της κύριας δίκης συστήματος χορήγησης αδειών, υποστηρίζοντας ότι «το σύστημα που προβλέπει ο νόμος του 1982, όπως εφαρμόζεται στο Westminster, βασίζεται στην ύπαρξη ποσοτώσεως αδειών [...] για τα sex-shops, υπάρχει ποσόστωση»<sup>22</sup>.

47. Μολονότι είναι αληθές ότι ο αριθμός αδειών εκμεταλλεύσεως sex-shop για την περίοδο από το 2003 έως το 2012 υπόκειτο σε ποσόστωση που κυμαινόταν, για την περίοδο αυτή, μεταξύ 14 και 20<sup>23</sup>, δεν αντιλαμβάνομαι γιατί η διάρκεια των αδειών αυτών έπρεπε να περιορίζεται σε ένα έτος, πολλώ δε μάλλον που η αρμόδια αρχή έχει πάντοτε τη δυνατότητα, σύμφωνα με την παράγραφο 17, σημείο 1, στοιχείο b, του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982, να ανακαλεί την άδεια σε περίπτωση που ο κάτοχός της διαπράξει ποινικό αδίκημα, συμπεριλαμβανομένης παραβάσεως της παράγραφος 23 του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982.

48. Με την ευκαιρία αυτή, επισημαίνω επίσης ότι η παράγραφος 12, σημείο 1, του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982, σχετικά με τους λόγους άρνησης χορήγησης άδειας, περιέχει, στα σημεία c και d, απαιτήσεις σχετικές με την κατοικία και την ιθαγένεια που απαγορεύονται από το άρθρο 14 της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

20 — Βλ. οπτικοακουστική εγγραφή της επ' ακροατηρίου συζήτησεως της 13ης Ιανουαρίου 2015 ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, συνεδρίαση 1, 40:20 επ., που διατίθεται στο διαδίκτυο κατόπιν υποβολής αιτήσεως στη διεύθυνση <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, στο πλαίσιο της οποίας το Westminster City Council ισχυρίζεται ότι η ύπαρξη επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί το επίμαχο στην παρούσα υπόθεση σύστημα είναι προφανής («axiomatic»).

21 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 13ης Ιανουαρίου 2015 ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το Westminster City Council επικαλέστηκε αυτή τη διάταξη προκειμένου να δικαιολογήσει τον περιορισμό της διάρκειας των αδειών που χορηγήθηκαν στους Hemming κ.λπ. (βλ. οπτικοακουστική εγγραφή της επ' ακροατηρίου συζήτησεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, συνεδρίαση 1, 39:51 επ., που διατίθεται στο διαδίκτυο κατόπιν υποβολής αιτήσεως στη διεύθυνση <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Βλ. οπτικοακουστική εγγραφή της επ' ακροατηρίου συζήτησεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, συνεδρίαση 1, 39:51 επ., που διατίθεται στο διαδίκτυο κατόπιν υποβολής αιτήσεως στη διεύθυνση: <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»). Η υπογράμμιση δική μου. Βλ. επίσης, με ανάλογη επιχειρηματολογία, παράρτημα 3, παράγραφος 12, σημείο 3, στοιχείο c, και σημείο 4, του νόμου του 1982.

23 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Lord Mayor και Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, σκέψη 29.

49. Μολονότι τα στοιχεία αυτά δεν έχουν σχέση με τα προδικαστικά ερωτήματα, αποδεικνύουν ότι το παράρτημα 3 του νόμου του 1982, το οποίο θεσπίστηκε περισσότερο από 20 έτη πριν από την οδηγία για τις υπηρεσίες, χωρίς να επικαιροποιηθεί με τον κανονισμό του 2009, εγείρει άλλα ζητήματα συμβατότητας με την οδηγία για τις υπηρεσίες, πέραν αυτών που αναφέρθηκαν ρητώς στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης.

## B – Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

### 1. Εισαγωγή

50. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινιστεί αν τέλος για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shop αποτελούμενο από δύο μέρη, εκ των οποίων το ένα αφορά τη διοικητική επεξεργασία της αιτήσεως και δεν επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως, ενώ το άλλο αφορά τη διαχείριση του συστήματος χορήγησης άδειας και επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως, συνιστά επιβάρυνση που αντίκειται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες<sup>24</sup>.

51. Επισημαίνεται εξ αρχής ότι τέλος που αντιστοιχεί στο κόστος διοικητικής επεξεργασίας αιτήσεως χορήγησης άδειας και το οποίο δεν επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της ασφαλώς συνάδει με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Αυτό δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ή τους παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου.

52. Επισημαίνω ότι, όπως εξέθεσα στα σημεία 26 και 27 των παρουσών προτάσεων, το αιτούν δικαστήριο διακρίνει μεταξύ δύο συστημάτων, ανάλογα με το αν το δεύτερο μέρος του τέλους που προορίζεται για τη χρηματοδότηση της διαχείρισεως και της επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών πρέπει να καταβάλλεται μόνον αφού γίνει δεκτή η αίτηση χορήγησης άδειας (τύπος Α) ή κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, με επιστροφή σε περίπτωση απορρίψεως της (τύπος Β).

53. Με τη σκέψη 26 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως<sup>25</sup>, το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι τα συστήματα χορήγησης αδειών τύπου Α είναι συμβατά με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Κατά συνέπεια, τα προδικαστικά ερωτήματά του αφορούν αποκλειστικά σύστημα χορήγησης αδειών τύπου Β, όπως αυτό που χρησιμοποιεί στην πράξη το Westminster City Council.

54. Ασφαλώς, η διάκριση αυτή μεταξύ των συστημάτων χορήγησης αδειών τύπου Α και Β είναι δυνατή μόνον αν, στο σύστημα τύπου Α, το τέλος που αντιστοιχεί στο κόστος διαχείρισεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών δεν αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση της άδειας παροχής της οικείας υπηρεσίας. Αν, αντιθέτως, η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να καθυστερήσει τη χορήγηση της άδειας, και συνεπώς να εμποδίσει την παροχή της οικείας υπηρεσίας μέχρι τον χρόνο καταβολής του τέλους, θα πρόκειται σαφώς για σύστημα χορήγησης άδειας τύπου Β, έστω και αν το τέλος δεν είναι απαιτητό κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως.

24 — Το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες μεταφέρθηκε στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου με τον κανόνα 18 του κανονισμού του 2009. Εφόσον δεν υπάρχει καμία διαφορά μεταξύ του γράμματος των οικείων διατάξεων της οδηγίας για τις υπηρεσίες και εκείνων του κανονισμού του 2009, στις παρούσες προτάσεις θα αναφέρομαι στις διατάξεις της οδηγίας.

25 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25.



55. Σύμφωνα με την περιγραφή του συστήματος χορήγησης άδειας τύπου A στην οποία προβαίνει το αιτούν δικαστήριο, το δεύτερο μέρος του τέλους οφείλεται μόνον αφού η αίτηση «γίνει δεκτή», πράγμα που επιτρέπει να συναχθεί ότι η προηγούμενη πληρωμή δεν αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εκμεταλλεύσεως. Μια τέτοια απαίτηση θα εξερχόταν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 13 της οδηγίας για τις υπηρεσίες και δεν θα μπορούσε, ενδεχομένως, να επιβληθεί παρά μόνον υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν άλλες διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες<sup>26</sup>.

56. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να εξεταστεί αν απαίτηση αυτού του είδους μπορεί να αντιστοιχεί στην έννοια της «απαίτησεως» κατά το άρθρο 4, σημείο 7, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, δεδομένου ότι, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από «απαίτησεις».

57. Κατά το άρθρο 4, σημείο 7, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, ως «απαίτηση» νοείται «κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων».

58. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, θα πρέπει, εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το τέλος αυτό να μην εισάγει διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή την έδρα του παρόχου, να είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας ή την προστασία της δημόσιας υγείας ή του περιβάλλοντος και να είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο.

59. Χωρίς να προδικάζω την οριστική απάντηση που πρέπει να δοθεί ως προς το σημείο αυτό, θα ήθελα να κάνω ένα σχόλιο συναφώς και ειδικότερα σε σχέση με τη λογική στην οποία στηρίζεται η σκέψη 12 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, σύμφωνα με την οποία το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια πρέπει να βαρύνει τους κατόχους αδειών, εφόσον αυτοί επωφελούνται από το ότι η πρόσβαση στην υπηρεσία περιορίζεται βάσει ποσοστώσεως αδειών.

60. Η λογική αυτή θεωρεί το σύστημα χορήγησης αδειών ως μέσο το οποίο εξασφαλίζει «μονοπώλιο» υπέρ ορισμένων επιχειρηματιών που ανήκουν σε έναν «κλειστό κύκλο», η πρόσβαση στον οποίο είναι περιορισμένη και υπόκειται στην καταβολή ενός τέλους που εγγυάται στα μέλη ότι ο εν λόγω «κλειστός κύκλος» θα παραμείνει τέτοιος. Τούτο φαίνεται να αντίκειται στον σκοπό της οδηγίας για τις υπηρεσίες που είναι να δημιουργήσει «μια ανταγωνιστική αγορά υπηρεσιών», διευκολύνοντας «την πρόσβαση σε, ή την άσκηση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών»<sup>27</sup>.

2. Συμβατότητα του συστήματος χορήγησης αδειών τύπου B με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες

61. Συνεχίζοντας την ανάλυσή μου, θα εξετάσω το κατά πόσον το δεύτερο μέρος του τέλους που επιβλήθηκε από το Westminster City Council στους Hemming κ.λπ. κατά την υποβολή των αιτήσεων χορήγησης άδειας και αντιστοιχεί στο κόστος της διαχειρίσεως και της επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών συνιστά «τέλος» κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, πράγμα για το οποίο το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να αμφιβάλλει, δεδομένου ότι το τέλος επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως<sup>28</sup>.

26 — Βλ., με ανάλογη επιχειρηματολογία, απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 17, με την οποία το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι «ένα τέλος αυτού του είδους πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο τμήμα 2 του κεφαλαίου III και στο τμήμα 1 του κεφαλαίου IV [της οδηγίας για τις υπηρεσίες]».

27 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 2, 5, 8 και 9 της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

28 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψεις 23 και 24.

62. Επισημαίνω ότι η παράγραφος 19 του παραρτήματος 3 του νόμου του 1982 προβλέπει ότι υπόχρεος για την καταβολή του τέλους είναι ο «αιτών τη χορήγηση, ανανέωση ή μεταβίβαση άδειας» (η υπογράμμιση δική μου) και όχι ο «κάτοχος άδειας». Με άλλα λόγια, η αίτηση χορήγησης άδειας δεν εξετάζεται, αν δεν καταβληθεί το εν λόγω τέλος κατά την υποβολή της αιτήσεως, όπως παραδέχεται το Westminster City Council στο σημείο 15 των γραπτών παρατηρήσεων του<sup>29</sup>. Ως προς το σημείο αυτό, ουδεμία επιρροή ασκεί το αν η καταβολή αυτή συνιστά (όπως υποστηρίζει το Westminster City Council) εγγύηση ή όχι ή αν το ποσό αυτό περιέρχεται αμετάκλητα στην κυριότητα του Westminster City Council

63. Επομένως, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει το Westminster City Council, το επίδικο τέλος συνιστά επιβάρυνση (δηλαδή υποχρεωτική καταβολή ορισμένου ποσού) η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες «προκύπτει» από τις διαδικασίες και τις διατυπώσεις χορήγησης άδειας.

64. Προκειμένου ένα τέλος όπως αυτό της διαφοράς της κύριας δίκης να είναι σύμφωνο με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, πρέπει να είναι «εύλογ[ο] και ανάλογ[ο] του κόστους των διαδικασιών χορήγησης άδειας και [να μην] υπερβαίν[ει] το κόστος των διαδικασιών αυτών».

i) Τέλος «ανάλογο του κόστους των διαδικασιών χορήγησης άδειας και [το οποίο] δεν υπερβαίν[ει] το κόστος των διαδικασιών αυτών»

65. Προκειμένου να απαντηθεί το ζήτημα αυτό, θα πρέπει να εξετασθεί αν το κόστος διαχείρισεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών περιλαμβάνεται στο «κόστος των διαδικασιών» χορήγησης άδειας.

66. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η έννοια του «κόστους των διαδικασιών χορήγησης άδειας» καλύπτει τόσο τα έξοδα εξέτασης της αιτήσεως χορήγησης άδειας όσο και τα έξοδα διαχείρισεως του συστήματος χορήγησης.

67. Συναφώς, στηρίζεται σε δήλωση της Επιτροπής του Μαΐου 2006, σύμφωνα με την οποία το κόστος των διαδικασιών περιλαμβάνει το «κόστος που προκύπτει από τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή»<sup>30</sup> του συστήματος χορήγησης αδειών.

68. Η δήλωση αυτή είναι αντίθετη προς την άποψη που υποστήριξε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, κατά την οποία η επιβολή τέλους για το κόστος δίωξης κατά των προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στις διαδικασίες χορήγησης άδειας, εξέτασης των αιτήσεων και στα συναφή έξοδα.

69. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή αρνήθηκε την ύπαρξη αντιφάσεως μεταξύ της δηλώσεώς της του 2006 και των γραπτών παρατηρήσεών της, υποστηρίζοντας ότι η αρμόδια για τη χορήγηση των αδειών αρχή μπορεί να επιβάλει στους αιτούντες την κάλυψη του κόστους διαχείρισεως, ελέγχου και επιβολής συστήματος χορήγησης αδειών, με την επιφύλαξη να πρόκειται για βέβαιο και πραγματικό κόστος, αλλά ότι εν προκειμένω το κόστος των ερευνών και διώξεων κατά των προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια δεν συνιστά «πραγματικό κόστος» («costs actually incurred»).

29 — «[...] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application [...]» («είναι αληθές ότι ο αιτών υποχρεούται να καταβάλει το δεύτερο μέρος του τέλους κατά την υποβολή της αιτήσεως»).

30 — «[...] costs incurred in the management, control and enforcement». Ανεπίσημη μετάφραση.

70. Έχω τη γνώμη ότι η έκφραση «κόστος των διαδικασιών» στο τέλος της δεύτερης περιόδου του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες παραπέμπει στην έκφραση «κόστος των διαδικασιών χορήγησης» που χρησιμοποιείται στην ίδια περίοδο, η οποία με τη σειρά της παραπέμπει στις «διαδικασίες και διατυπώσεις χορήγησης» που αναφέρονται στην πρώτη περίοδο της ίδιας διατάξεως.

71. Συναφώς επισημαίνω ότι, αν και η οδηγία για τις υπηρεσίες δεν περιέχει ορισμό της έννοιας των «διαδικασιών και διατυπώσεων χορήγησης», η έννοια αυτή πρέπει να διακρίνεται από το «σύστημα χορήγησης άδειας» του οποίου ο ορισμός δίδεται στο άρθρο 4, σημείο 6, της οδηγίας.

72. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Westminster City Council υποστήριξε ότι το δεύτερο μέρος του επίδικου τέλους καλύπτει το κόστος των ερευνών και των διώξεων τόσο κατά των προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια όσο και κατά των κατόχων άδειας, σε περίπτωση παραβάσεως των όρων της άδειάς τους.

73. Εντούτοις, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά των κατόχων άδειας μπορεί να περιλαμβάνεται στο κόστος του συστήματος χορήγησης άδειας<sup>31</sup>, δεν ισχύει το ίδιο για το κόστος των ερευνών και διώξεων κατά τρίτων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια, εφόσον οι δραστηριότητες αυτές δεν περιλαμβάνονται στο σύστημα χορήγησης αδειών.

74. Επιπλέον, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι η διαχείριση και η επιβολή συστήματος χορήγησης αδειών, ακόμη και αν αφορούν παραβάσεις που διαπράττονται από τους κατόχους άδειας, περιλαμβάνονται στις «διαδικασίες και διατυπώσεις χορήγησης άδειας», εφόσον δεν πρόκειται για δραστηριότητες που οδηγούν στην απόκτηση της άδειας, αλλά για δραστηριότητες που έπονται. Η δε καταστολή των παραβάσεων επιχειρηματιών που εκμεταλλεύονται sex-shop χωρίς άδεια συνδέεται ακόμη λιγότερο με τις «διαδικασίες και διατυπώσεις χορήγησης» και άπτεται της συμπεριφοράς προσώπων τρίτων σε σχέση με τους κατόχους των αδειών.

75. Συνεπώς, από το γράμμα της δεύτερης περιόδου του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες προκύπτει ότι τα έξοδα εξέτασης αιτήσεως χορήγησης άδειας δεν μπορούν να περιλαμβάνουν έξοδα διαφορετικά από εκείνα που συνεπάγεται για την αρμόδια αρχή η διοικητική επεξεργασία της αιτήσεως χορήγησης άδειας. Επομένως, δεν μπορούν να υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την κάλυψη του πραγματικού κόστους της διαδικασίας η οποία καταλήγει στη χορήγηση της άδειας.

76. Υπέρ της ερμηνείας αυτής του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες συνηγορεί αναμφίβολα η απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172). Πράγματι, τα επίδικα στην απόφαση εκείνη παράβολα υπολογίζονταν βάσει του συνολικού κόστους της διοικητικής επεξεργασίας, όσον αφορά τα έτη 1994 και 1995, των αιτήσεων χορήγησης άδειας για την ίδρυση εμπορικών καταστημάτων διαιρούμενου δια του αριθμού των τετραγωνικών μέτρων που αναγράφονταν στις οικείες αιτήσεις χορήγησης άδειας.

77. Είναι σαφές ότι τα παράβολα αυτά δεν ελάμβαναν υπόψη στοιχεία μεταγενέστερα της διαδικασίας χορήγησης άδειας, όπως, για παράδειγμα, τα έξοδα διαχείρισεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών. Για τον λόγο αυτόν, το Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 129 της αποφάσεως της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172), ότι το ποσό του παραβόλου ήταν «εύλογο, χωρίς να απέχει πολύ από τα πραγματικά έξοδα σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση».

31 — Ωστόσο, δεν θα έπρεπε να αφαιρούνται από το συνολικό κόστος του συστήματος οι οικονομικές κυρώσεις που ενδεχομένως επιβάλλονται;

78. Οι Hemming κ.λπ. επικαλέστηκαν την απόφαση αυτή ενώπιον του Court of Appeal (England & Wales)<sup>32</sup>, το οποίο, ορθώς κατά τη γνώμη μου, έκρινε, βάσει της εν λόγω αποφάσεως, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν επιβαρύνσεις που υπερβαίνουν το κόστος της διαδικασίας χορήγησης άδειας και καταχωρήσεως<sup>33</sup>.

79. Στην υπό κρίση υπόθεση, δεν αμφισβητείται ότι το συνολικό ποσό του επίδικου τέλους όχι μόνον υπερβαίνει κατά πολύ το κόστος της διοικητικής επεξεργασίας των αιτήσεων χορήγησης ή ανανέωσης άδειας εκμεταλλεύσεως sex-shop, αλλά, το σημαντικότερο, περιλαμβάνει και έξοδα τα οποία δεν βαρύνουν το Westminster City Council λόγω της διαδικασίας χορήγησης άδειας, δηλαδή το κόστος των ερευνών και των διώξεων κατά προσώπων που εκμεταλλεύονται sex-shops χωρίς άδεια.

ii) Τέλος «εύλογο»

80. Θα εξετάσω το σημείο αυτό ως εκ περισσού και μόνο, διότι η απαίτηση το τέλος να είναι «εύλογο» προστίθεται στην απαίτηση να είναι «ανάλογ[ο] [...] και [να μην] υπερβαίν[ει] το κόστος των διαδικασιών αυτών», η οποία θεωρώ ότι δεν πληρούται.

81. Μολονότι είναι αληθές, όπως διαπίστωσε το αιτούν δικαστήριο, ότι το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη την ευκαιρία να αποφανθεί σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες<sup>34</sup>, πάντως είχε την ευκαιρία, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172), να εξετάσει τη συμβατότητα με την ελευθερία εγκαταστάσεως παραβόλων που προέβλεπε ισπανικός νόμος εκδοθείς πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας για τις υπηρεσίες και επιβάλλονταν για την εξέταση αιτήσεως χορήγησης άδειας ιδρύσεως εμπορικών καταστημάτων στην Καταλωνία (Ισπανία).

82. Δεδομένου ότι το ποσό των παραβόλων υπολογιζόταν αρχικά διαιρώντας το κόστος των διαδικασιών που είχαν λάβει χώρα κατά τα έτη 1994 και 1995 διά του αριθμού των τετραγωνικών μέτρων που αναγράφονταν στις οικείες αιτήσεις και έκτοτε αναπροσαρμόστηκε αναλόγως του πληθωρισμού, η Επιτροπή υποστήριζε ότι, εφόσον τα παράβολα δεν είχαν σχέση με το κόστος χορήγησης της εμπορικής άδειας, ήταν δυσανάλογα<sup>35</sup>.

83. Το Δικαστήριο απέρριψε το εν λόγω επιχείρημα κρίνοντας ότι «αυτή η μέθοδος υπολογισμού του ύψους των καταβλητέων παραβόλων αντικατοπτρίζει το σύνολο του εν λόγω κόστους κατά τρόπο *εύλογο, χωρίς να απέχει πολύ από τα πραγματικά έξοδα σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση*. Επιπλέον, ο τρόπος υπολογισμού του, που αντιστοιχεί σε σταθερό ποσό ανά τετραγωνικό μέτρο, έχει το πλεονέκτημα ότι καθιστά δυνατή την πρόβλεψη του κόστους της διαδικασίας κατά τρόπο διαφανή»<sup>36</sup>.

84. Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν περιέγραψε ειδικά κριτήρια που θα επέτρεπαν να εκτιμηθεί ο εύλογος χαρακτήρας τέλους ή παραβόλου, διότι η απόφαση επικεντρώθηκε μάλλον στην αναλογικότητα του τέλους που δεν πρέπει να υπερβαίνει το πραγματικό κόστος της διαδικασίας χορήγησης άδειας.

32 — Επικαλέστηκαν επίσης την απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, i-21 Germany και Arcor (C-392/04 και C-422/04, EU:C:2006:586), η οποία, εντούτοις, δεν είναι ιδιαίτερα χρήσιμη στην υπό κρίση υπόθεση, διότι το άρθρο 11 της οδηγίας 97/13/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Απριλίου 1997, σχετικά με κοινό πλαίσιο γενικών και ειδικών αδειών στον τομέα των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών (ΕΕ 1997, L 117, σ. 15) επέτρεπε ρητώς στα κράτη μέλη να περιλαμβάνουν το κόστος διαχειρίσεως, ελέγχου και εφαρμογής του συστήματος χορήγησης αδειών στο τέλος που επιβάλλεται για τη χορήγηση άδειας.

33 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Lord Mayor και Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, σκέψεις 80 έως 84 και 88.

34 — Βλ. απόφαση R (Hemming κ.λπ.) κατά Westminster City Council [2015] UKSC 25, σκέψη 24.

35 — Βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψεις 127 και 128).

36 — Βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψη 129). Η υπογράμμιση δική μου.



85. Κατά την άποψή μου, προκειμένου ένα τέλος να είναι «εύλογο» κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, πρέπει τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό του, καθώς και η μέθοδος υπολογισμού, να μπορούν να εξηγηθούν λογικά<sup>37</sup>.

86. Συναφώς, το Δικαστήριο ζήτησε από το Westminster City Council να εξηγήσει λεπτομερώς και εγγράφως τους παράγοντες που ελήφθησαν υπόψη για τον καθορισμό του τέλους των 2 667 λιρών στερλινών και των 26 435 λιρών στερλινών, καθώς και τη μέθοδο υπολογισμού που χρησιμοποιήθηκε. Το Westminster City Council απάντησε στο ερώτημα αυτό προσκομίζοντας τις δύο μαρτυρίες του «service manager – noise and licensing» του δήμου, τις οποίες είχε προσκομίσει στο High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [διοικητικό τμήμα του ανώτατου πρωτοβάθμιου δικαστηρίου (Αγγλία και Ουαλία)], καθώς και τα έγγραφα που επισυνάπτονταν σε αυτές.

87. Το Westminster City Council εξήγησε ότι, σύμφωνα με αυτές τις μαρτυρίες, το κόστος του συστήματος χορήγησης αδειών διαιρείτο σε τρεις κατηγορίες και, συγκεκριμένα, το άμεσο κόστος (για παράδειγμα το κόστος εκτυπώσεων και διαφημίσεως), το κόστος που συνδέεται με τις άδειες, αλλά αφορά άλλες υπηρεσίες του Westminster City Council εκτός της υπηρεσίας χορήγησης αδειών (για παράδειγμα την υπηρεσία ανθρώπινων πόρων και τη νομική υπηρεσία) και το κόστος επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών.

88. Εντούτοις, με τη γραπτή απάντησή του στο ερώτημα που του τέθηκε, το Westminster City Council δεν εξήγησε με ποιον τρόπο καταλήγει, από το συνολικό ποσό του προϋπολογισμού που αφιερώνεται στο σύστημα χορήγησης αδειών λειτουργίας sex-shops, στο τέλος ύψους 2 667 λιρών στερλινών και 26 435 λιρών στερλινών που επιβάλλεται όσον αφορά αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης αδειών εκμεταλλεύσεως sex-shops.

89. Κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, το Westminster City Council δεν μπόρεσε να δικαιολογήσει το γεγονός ότι το επίδικο τέλος είχε παραμείνει αμετάβλητο κατά την οικεία περίοδο, χωρίς απ’ ότι φαίνεται να ληφθεί υπόψη μια σειρά στοιχείων, όπως για παράδειγμα τα συνολικά έσοδα που προέκυψαν από το τέλος, καθώς και το έλλειμμα ή το πλεόνασμα σε σχέση με το πραγματικό κόστος της διαχειρίσεως και της επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών το οποίο, εντούτοις, κατά το Westminster City Council, κυμαινόταν ανάλογα με τα έτη. Το Westminster City Council δεν φαίνεται να έλαβε υπόψη επίσης τα εισοδήματα που προέκυψαν από τα πρόστιμα και άλλες οικονομικές κυρώσεις οι οποίες επιβλήθηκαν στα πρόσωπα που εκμεταλλεύονται sex-shops, είτε είχαν άδεια είτε όχι<sup>38</sup>.

90. Για τους λόγους αυτούς, το δεύτερο μέρος του επίδικου στην κρινόμενη υπόθεση τέλους δεν είναι, κατά την άποψή μου, «εύλογο».

91. Για τους ανωτέρω λόγους, με την επιφύλαξη τυχόν λεπτομερέστερης ανάλυσης εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο ερώτημα ότι το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχει την έννοια ότι απαγορεύει στην αρμόδια αρχή κράτους μέλους να λαμβάνει υπόψη, κατά τον υπολογισμό του τέλους που οφείλεται για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας, το κόστος διαχειρίσεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών, ακόμη και αν το μέρος που αντιστοιχεί σε αυτό το κόστος επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως χορήγησης ή ανανέωσης της οικείας άδειας.

37 — Δεδομένου ότι η υπό κρίση υπόθεση προέρχεται από το Ηνωμένο Βασίλειο, παραπέμπω συναφώς στην περίφημη απόπειρα του Λόρδου Greene να δώσει τον ορισμό του «εύλογου» στο διοικητικό δίκαιο (απόφαση Associated Provincial Picture Houses Ltd κατά Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223, σ. 229).

38 — Το παράρτημα 3, παράγραφος 22, σημείο 1, του νόμου του 1982 προβλέπει πρόστιμα που φθάνουν τις 20 000 λίρες στερλίνες.

Γ – Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

92. Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινιστεί αν η απάντηση στο πρώτο ερώτημα εξαρτάται από άλλες περιστάσεις, όπως το ενδεχόμενο το μέρος του τέλους που αντιστοιχεί στο κόστος διαχείρισεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών να συνεπάγεται έξοδα ή ζημίες για τους αιτούντες άδεια, το ύψος του μέρους αυτού και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο διατηρείται, καθώς και τη μείωση του κόστους εξέτασης των αιτήσεων χορήγησης άδειας από την αρμόδια αρχή λόγω της προκαταβολής του μέρους αυτού του τέλους.

93. Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα, δεν είναι απαραίτητο να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, εφόσον από την ανωτέρω απάντηση προκύπτει σαφώς ότι η ιδέα, αυτή καθεαυτή, να επιβληθεί στους αιτούντες τη χορήγηση άδειας ένα τέλος μέρος του οποίου αντιστοιχεί στο κόστος διαχείρισεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών αντίκειται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

VI – Πρόταση

94. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) ως εξής:

Το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, έχει την έννοια ότι απαγορεύει στην αρμόδια αρχή κράτους μέλους να λαμβάνει υπόψη, κατά τον υπολογισμό του τέλους που οφείλεται για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας, το κόστος διαχείρισεως και επιβολής του συστήματος χορήγησης αδειών, ακόμη και αν το μέρος που αντιστοιχεί σε αυτό το κόστος επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως χορήγησης ή ανανέωσης της εν λόγω άδειας.