



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 28. juulil 2016¹

Kohtuasi C-316/15

**Timothy Martin Hemming, kes tegutseb äriühinguna Simply Pleasure Ltd,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, kes tegutseb äriühinguna Janus,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
versus
Westminster City Council**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus — Teenuste osutamise vabadus — Autoriseerimismenetlused — Mõiste „kulud, mis tekivad“

I. Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus annab Euroopa Kohtule esimest korda võimaluse tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul² (edaspidi „teenuste direktiiv“) artikli 13 lõiget 2. See puudutab tasu maksmist „erootikaettevõtte“ loa saamise või pikendamise eest³ Londonis (Ühendkuningriik) City of Westminsteri territooriumil, kusjuures see tasu koosneb kahest osast: üks osa tuleb maksta taotluse haldusliku menetlemise eest ja seda ei tagastata taotluse rahuldamata jätmise korral ning teine (palju suurem) osa on seotud loasüsteemi haldamisega ja selle saab taotluse rahuldamata jätmise korral tagasi.

2. Käesoleva kohtuasja keskmes on peamiselt küsimus, kas selle tasu teise osa maksmise nõue on teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 kooskõlas. Selles mõttes ületab kohtuasi erootikakaupluse tegevuslubade andmise ja pikendamise kitsad piirid, mida näitab asjaolu, et menetluse põhikohtuasjas astus mitu kutseühingut, näiteks advokaatide ja arhitektide kutseühing.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT 2006, L 376, lk 36.

3 — Mõiste „erootikaettevõtte“ (*sex establishment*) hõlmab Ühendkuningriigi õiguses nii pornokinosid (*sex cinemas*) kui ka erootikakauplusi. Et käesolev kohtuasi puudutab ainult erootikakaupluse tegevuslubade omanikke, kasutan ma käesolevas ettepanekus lihtsuse mõttes ainult neid termineid.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. Teenuste direktiivi I peatükis „Üldsätted“ on nähtud ette:

„Artikkel 1

Sisu

1. Käesolev direktiiv kehtestab üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi.

[...]

Artikkel 2

Reguleerimisala

1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

[...]

Artikkel 4

Mõisted

Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 6) „autoriseerimisskeem“ – igasugune menetlus, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus;
- 7) „nõue“ – mis tahes kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast, haldustavast, kutseühingute eeskirjadest või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsetest eeskirjadest, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise kontekstis; tööturu osapoolte läbirääkimiste tulemusel sõlmitud kollektiivlepingute eeskirju ei käsitata käesoleva direktiivi tähenduses nõuetena;
- 8) „olulise avaliku huviga seotud põhjus“ – Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: avalik kord; avalik julgeolek, avalik ohutus; rahvatervis; sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine; tarbijate, teenuste kasutajate ja töötajate kaitse; kaubandustehingute ausus; pettusevastane võitlus; keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse; loomatervis; intellektuaalomand; rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi säilitamine; sotsiaal- ja kultuuripoliitika eesmärgid;

[...]“.

4. Teenuste direktiivi III peatüki „Teenuseosutajate asutamisevabadus“ 1. jaos „Autoriseerimine“ on sätestatud:

„Artikkel 9

Autoriseerimisskeemid

1. Liikmesriigid võivad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldada autoriseerimisskeemi ainult siis, kui on täidetud järgmised tingimused:

- a) autoriseerimisskeem ei diskrimineeri asjaomast teenuseosutajat;
- b) vajadus autoriseerimisskeemi järele on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, eelkõige põhjusel, et tagantjärele tehtav kontroll toimuks liiga hilja selleks, et olla tõeliselt tõhus.

[...]

Artikkel 11

Autoriseeringu kehtivusaeg

1. Teenuseosutajale antud autoriseering ei tohi olla piiratud kehtivusajaga, välja arvatud:

- a) autoriseeringut uuendatakse automaatselt või üksnes jätkuva nõuetele vastavuse korral;
- b) antavate autoriseeringute arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu;

või

- c) autoriseeringu piiratud kehtivusaeg on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu.

[...]

Artikkel 13

Autoriseerimismenetlused

1. Autoriseerimismenetlused ja sellega seotud nõuded on selged ja eelnevalt avalikustatud ning tagavad selle, et taotlejate taotlust käsitletakse objektiivselt ja erapooletult.

2. Autoriseerimismenetlused ja nendega seotud nõuded ei ole tegevust piirava iseloomuga, ei tee teenuse osutamist põhjendamatult keerulisemaks ega lükka seda edasi. Need on hõlpsasti juurdepääsetavad ning mis tahes kulud, mis taotlejatele taotluse esitamisega seoses tekivad, on mõistlikud ja proportsionaalsed asjaomaste autoriseerimismenetluste kuludega ega ole nendest suuremad.

[...]“.

5. Teenuste direktiivi IV peatüki „Teenuste vaba liikumine“ 1. jaos „Teenuste osutamise vabadus ja sellega seotud erandid“ on nähtud ette:

„Artikkel 16

Teenuste osutamise vabadus

1. Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks. Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;
- b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

[...]

3. Käesolevad sätted ei takista liikmesriiki, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestamast nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning on kooskõlas lõikega 1. Samuti ei takista nimetatud sätted kõnealust liikmesriiki kohaldamast kooskõlas [liidu] õigusega siseriiklikke eeskirju, mis on seotud sealsete töölevõtutingimustega, sealhulgas kollektiivlepingutes sätestatud eeskirju.

[...]“.

B. Ühendkuningriigi õigus

6. Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik võttis teenuste direktiivi oma siseriiklikku õigusesse üle 2009. aasta määrusega (SI 2009/2999) teenuste osutamise kohta (Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999), edaspidi „2009. aasta määrus“).

7. Selle määruse artiklis 4 on termin „autoriseerimisskeem“ määratletud nii, et see tähendab „igasugust asjade korraldust, mis eeldab tegelikult, et teenuse osutaja või saaja saab teenuse kasutamiseks või osutamiseks pädevalt ametiasutuselt loa või teavitab pädevat ametiasutust“.

8. Selle määruse artikli 18 lõigetes 2–4 on sätestatud: „(2) Pädeva asutuse poolt autoriseerimisskeemi alusel ette nähtud autoriseerimismenetlused ja nendega seotud nõuded ei tohi:

- a) olla tegevust piirava iseloomuga ega
- b) teha teenuse osutamist põhjendamatult keerulisemaks ega lükata seda edasi.

(3) Pädeva asutuse poolt autoriseerimisskeemi alusel ette nähtud autoriseerimismenetlused ja nendega seotud nõuded peavad olema hõlpsasti juurdepääsetavad.

(4) Pädeva asutuse poolt ette nähtud kulud, mis võivad taotlejatele autoriseerimiskeemi kohaselt taotluse esitamisega seoses tekkida, peavad olema mõistlikud ja proportsionaalsed selles skeemis sisse seatud menetluste ja nõuete kuludega ega tohi olla nendest suuremad.“

9. 2009. aasta määrus ei toonud kaasa seda, et oleks muudetud 1982. aasta kohaliku omavalitsuse seadust (muud sätted) (Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982, edaspidi „1982. aasta seadus“), mille lisa 3 „Erootikaettevõtete kontroll“ punktides 6, 8, 9, 12, 17, 19 ja 23 on sätestatud:

„Erootikaettevõtte tegevusloa nõue

6. (1) Ilma et see piiraks käesoleva lisa kohaldamist, ei tohi keegi kasutada käesoleva lisa kohaldamisalasse kuulavas piirkonnas ruume, sõidukit, veesõidukit või kauplust erootikaettevõttena, kui tal ei ole vastavat luba, mille pädev asutus on andnud käesoleva lisa alusel. [...]

Erootikaettevõtte tegevuslubade andmine, pikendamine ja edasiandmine

8. Ilma et see piiraks punkti 12 alapunkti 1 kohaldamist, võib pädev asutus anda igale taotlejale käesoleva lisa alusel loa viimase näidatud ruumide, sõiduki, veesõiduki või kaupluse kasutamiseks erootikaettevõttena ette nähtud korras ja tingimusel, et ta järgib võimalikke kehtestatud piiranguid, ning pikendada seda luba perioodiliselt.

9. (1) Ilma et see piiraks punktide 11 ja 27 kohaldamist, kehtib iga käesoleva lisa alusel antud luba üks aasta või loos täpsustatud lühema ajavahemiku jooksul, kui pädev asutus peab nii vajalikuks, v.a juhul, kui see tühistati vastavalt punktile 16 varem või võeti vastavalt punkti 17 alapunktile 1 varem ära.

(2) Kui isikule on käesoleva lisa alusel antud luba, võib pädev asutus anda selle loa edasi ükskõik missugusele teisele isikule selle teise isiku taotlusel, kui ta peab seda vajalikuks. [...]

Loa andmisest keeldumine

12 (1) Luba ei anta käesoleva lisa alusel:

a) alla 18-aastasele isikule või

b) isikule, kelle puhul see on teataval ajahetkel punkti 17 alapunkti 3 kohaselt välistatud, või

c) isikule, kes ei ole juriidiline isik ja kes ei ole Ühendkuningriigi elanik või kes ei olnud Ühendkuningriigi elanik kogu kuuekuulise ajavahemiku jooksul, mis eelnes vahetult taotluse esitamise kuupäevale, või

d) juriidilisele isikule, mis ei ole asutatud Ühendkuningriigis, või

e) isikule, kellele 12-kuulise ajavahemiku jooksul, mis eelnes vahetult taotluse esitamise kuupäevale, keelduti andmast või pikendamast luba ruumide, sõiduki, veesõiduki või kaupluse jaoks, mille kohta on taotlus esitatud, v.a juhul, kui keeldumise peale esitatud vaide tulemusena muudeti see keeldumine ära.

(2) Ilma et see piiraks punkti 27 kohaldamist, võib pädev asutus jätta rahuldamata:

a) loa saamise või pikendamise taotluse ühel või mitmel alapunktis 3 nimetatud põhjusel; [...]

- (3) Alapunktis 2 osutatud põhjused on järgmised:
- a) taotleja ei või luba saada, sest ta on kriminaalasjas süüdi mõistetud, või muul põhjusel;
 - b) kui luba antaks, seda pikendataks või see antaks edasi, hallataks loaga seotud tegevust või tegeldaks sellega teise isiku huvides, kes ei ole taotleja ja kellele luba ei antaks, kelle luba ei pikendataks või kellele luba edasi ei antaks, kui ta taotleks seda ise;
 - c) erootikaettevõtete arv asjaomases asulas on taotluse esitamise hetkel juba suurem või võrdne arvuga, mida asutus peab selles asulas sobivaks;
 - d) loa andmine või pikendamine oleks sobimatu, võttes arvesse:
 - i) asjaomase asula konkreetset eripära või
 - ii) läheduses asuvate ruumide otstarvet või
 - iii) taotluses näidatud ruumide, sõiduki, veesõiduki või kaupluse paiknemist, laadi või seisukorda.
- (4) Alapunkti 3 alapunktis c osutatud sobiv arv võib olla null. [...]

Lubade äravõtmine

- 17 (1) Pädev asutus võib pärast seda, kui on andnud käesolevas lisas ette nähtud loa omanikule võimaluse tulla kohale ja esitada oma seisukohad, loa ära võtta:
- a) eespool punkti 12 alapunktis 1 nimetatud põhjustel või
 - b) ühel selle punkti alapunkti 3 alapunktides a ja b nimetatud põhjustest. [...]

Tasud

- 19 Isik, kes taotleb, et talle antaks käesolevas lisas ette nähtud luba või seda pikendataks või see antaks edasi, maksab pädevale asutusele mõistlikku tasu. [...]

Alla 18-aastaste isikutega seotud õigusrikkumised

- 23 (1) Isik, kellel on erootikaettevõtte tegevusluba ning kes:
- a) lubas teadlikult alla 18-aastaselt isikul asutusse siseneda või
 - b) kasutab oma ettevõttega seotud vajadusteks isikut, kellest ta teab, et viimane on alla 18 aasta vana,

on pannud toime õigusrikkumise.

[...]“.

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

10. City of Westminsteris on asutuseks, kes on pädev andma välja erootikakaupluse tegevusluba, 1982. aasta seaduse lisa 3 alusel Westminster City Council. Timothy Martin Hemming ja James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd ning Swish Publications Ltd (edaspidi „Hemming jt“) olid kogu vaadeldava ajavahemiku niisuguse asutuse tegevuslubade omanikud selles kohas.

11. Vastavalt 1982. aasta seaduse lisa 3 punktile 19 peab isik, kes taotleb, et talle antaks erootikakaupluse tegevusluba või seda pikendataks, maksma pädevale asutusele tasu, mis käsitletaval juhul koosneb kahest osast: üks osa tuleb maksta taotluse haldusliku menetlemise eest ja seda ei tagastata taotluse rahuldamata jätmise korral ning teine (palju suurem) osa on seotud loasüsteemi haldamisega ja selle saab taotluse rahuldamata jätmise korral tagasi.

12. Westminster City Council määras 2004. aasta septembris ajavahemikuks 1. veebruarist 2005 kuni 31. jaanuarini 2006 kõnesoleva tasu suuruseks 29 102 Suurbritannia naelsterlingit (GBP) (umbes 43 435 eurot), millest taotluse haldusliku menetlemise eest 2667 Suurbritannia naelsterlingit (umbes 3980 eurot), mida ei tagastata, samas kui ülejäänud summa 26 435 Suurbritannia naelsterlingit (umbes 39 455 eurot) oli seotud loasüsteemi haldamisega⁴ ja kuulus taotluse rahuldamata jätmise korral tagastamisele. Ta otsustas, et tasu kogusumma vaadatakse igal aastal uuesti läbi.

13. Hiljem ei vaadanud Westminster City Council seda summat uuesti läbi ega muutnud seda ning tasu kogusumma erootikakaupluse tegevusloa andmise või pikendamise eest jäi ajavahemikus 1. oktoobrist 2004 kuni 31. detsembrini 2012 püsima summale 29 102 Suurbritannia naelsterlingit.

14. Hemming jt vaidlustasid kaebusega nende tasude õiguspärasuse, mille Westminster City Council neile ajavahemikuks 2006–2012 oli kehtestanud.

15. Hemming jt väidavad kogu selle perioodi kohta, et kuna Westminster City Council ei olnud kehtestanud tasu summat igal aastal, kujutasid tasu maksmise nõuded endast võimu kuritarvitamist. Nad kinnitavad ka, et Westminster City Council ei suutnud kohandada tasu summat sellel ajavahemikul vastavalt puudu- või ülejäägile, mis tekkis igal aastal seoses kõnesoleva tasu maksmisega võrreldes loasüsteemi käigushoidmise kuludega.

16. Konkreetselt 2011. ja 2012. aasta kohta väidavad Hemming jt, et Westminster City Council ei oleks tohtinud arvata selle tasu summasse, mida tuli loa saamise või pikendamise eest maksta, loasüsteemi haldamise ja järgimise tagamise kulusid, eelkõige ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute suhtes uurimise algatamise ja nende vastutusele võtmise kulusid, ning et seda tehes rikkus ta teenuste direktiivi ja 2009. aasta määrust, mis jõustus 28. detsembril 2009.⁵

17. Kohtunik Keith otsustas 16. mail 2012, et Westminster City Council ei määranud tasu summat kindlaks mitte ühegi aasta puhul ajavahemikul 2006–2012, et kõnesoleva tasu summa kindlaksmääramiseks oleks Westminster City Council pidanud võtma igal aastal arvesse olenevalt juhtumist tasudest saadud tulude puudu- või ülejääki võrreldes loasüsteemi kuludega ning et alates 2009. aasta määruse jõustumisest ei võinud Westminster City Council enam arvata erootikakaupluse loa andmise või pikendamise eest maksta tulevaste tasusse niisuguseid asutusi ilma loata pidavate isikute suhtes algatatud uurimiste ja nende vastutusele võtmise kulusid.⁶

4 — Vastavalt hästi väljakujunenud siseriiklikule kohtupraktikale võib juba alates 1985. aastast määrata 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 19 alusel tasu, mis kajastab mitte ainult taotluste menetlemise kulu, vaid ka „kulu, mis kaasneb ruumide inspekteerimisega pärast lubade andmist ja selle huvides, mida võib nimetada hoolikaks korrakaitseks, [...] et tuvastada ja jälitada isikuid, kes peavad erootikaasutusi ilma loata“. Vt kohtuotsus *R vs. Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

5 — Teenuste direktiivi artikli 44 lõikes 1 määrati teenuste direktiivi ülevõtmise tähtajaks 28. detsember 2009 – kuupäev, mil jõustus ka 2009. aasta määrus.

6 — Vt kohtuotsus *Hemming jt vs. Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), punkt 49.

18. Kohtunik Keith kohustas 12. juunil 2012 ka Westminster City Councilit määrama vaadeldava ajavahemiku iga aasta puhul kindlaks mõistlikku tasu ning tagastama Hemming jt-le makstud tasu ja selle mõistliku tasu vahe.⁷

19. Westminster City Council esitas kohtunik Keithi otsuste peale edasikaebuse Court of Appealile (England & Wales) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales), Ühendkuningriik), kes jättis selle osaliselt rahuldamata (osas, mis puudutas teenuste direktiivi tõlgendamist ja kohaldamist) ja osaliselt rahaldas selle (osas, mis puudutab tagastatava tasuosa arvutamise meetodit).⁸

20. Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) lubas Westminster City Councilil 21. veebruaril 2014 esitada Court of Appeal (England & Wales) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales)) selle otsuse peale edasikaebuse.

21. Supreme Court of the United Kingdomile (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) esitatud edasikaebus puudutab peamiselt küsimust, kas Westminster City Councili praktika, mille kohaselt arvab ta tasusse, mida tuleb erootikakaupluse pidamise või edasipidamise eest kohe loa saamise või pikendamise taotluse esitamisel tasuda, erootikakauplusi ilma loata pidavate isikute suhtes algatatud uurimiste ja nende vastutusele võtmise kulud, on kooskõlas 2009. aasta määruse artikli 18 lõikega 4 ja teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2.

22. Westminster City Council esitas oma argumendid kahe alternatiivse variandina.⁹ Esimene variant on see, et direktiivi artikli 13 lõikes 2 (ja 2009. aasta määruse artiklis 18) kasutatud sõnastust „[a]utoriseerimismenetlused ja nendega seotud nõuded» saab tõlgendada piisavalt laialt, et see hõlmaks loasüsteemi kõiki aspekte, sealhulgas kulusid, mis tekivad selle süsteemi rakendamisel loata tegutsevate ettevõtjate suhtes. Teine variant on see, et artikli 13 lõige 2 (ja niisamuti ka määruse artikkel 18) käsitleb seoses autoriseerimismenetluste ja nende maksumusega kantud kulusid, mille hulka ei kuulu erootikakauplusi ilma loata pidavate isikute suhtes algatatud uurimiste ja nende vastutusele võtmise kulud. Niisugusel juhul ei ole sellele kulule vastav tasuosa teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 vastuolus, sest see ei kuulu nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

23. Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) kinnitas 22. juuni 2015. aasta kohtuotsuses kõigepealt siseriiklikku õigust arvesse võttes põhimõtet, mis tuleneb kohtuotsusest *R vs. Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516 ning mille kohaselt võivad 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 19 alusel määratud tasud kajastada mitte ainult loa saamise või pikendamise taotluste menetlemise kulusid, vaid ka niisuguseid asutusi ilma loata pidavate isikute suhtes algatatud uurimiste ja nende vastutusele võtmise kulusid.¹⁰

24. Lõpuks pidi ta otsustama, kas niisugune siseriiklikus õiguses valitsev seisukoht on kooskõlas liidu õigusega. Selles küsimuses lükkas Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) tagasi teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 (ja selle artikli 18) tõlgendamise esimese alternatiivse võimaluse, mille Westminster City Council välja pakkus, leides, et need õigusnormid käsitlevad ainult autoriseerimismenetlusi ja nendega seotud nõudeid etapis, mil isik taotleb luba pääsuks teenuste osutamise valdkonda või selles valdkonnas tegutsemiseks.¹¹

7 — Vt kohtuotsus *Hemming jt vs. Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

9 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 14.

10 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 7.

11 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 15.

25. Selle kohtu sõnul ei käsitle teenuste direktiivi artikli 13 lõige 2 tasusid, mille maksmist võidakse nõuda loa saamise, säilitamise või pikendamise eest pärast autoriseerimisetapi edukat läbimist, vaid ainult autoriseerimismenetluste ja nende maksumusega seotud kulusid.¹² Seevastu mitte miski selles direktiivis ei võimalda asuda seisukohale, et tasu ei tohi määrata niisugusel tasemel, mis võimaldab ametiasutusel loa saanud ettevõtjatel tagasi saada kõik süsteemi käigushoidmise ja rakendamise kulud, sh erootikaasutusi ilma loata pidavate isikute suhtes algatatud menetluste kulud.¹³ Niisuguse tasu puhul tuleb siiski järgida selle direktiivi artiklites 14–18 nimetatud tingimusi, sh proportsionaalsuse põhimõtet.¹⁴

26. Selle põhjal eristas Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) kaht liiki autoriseerimisskeeme. Skeemi A kohaselt peab taotleja tasuma taotluse esitamisel autoriseerimismenetluste ja nendega seotud nõuete kulud ning taotluse rahuldamise korral lisatasu, mille arvelt kaetakse loasüsteemi käigushoidmise ja rakendamise kulud.¹⁵

27. Skeemi B korral peab taotleja tasuma taotluse esitamisel autoriseerimismenetluste ja nendega seotud nõuete kulud ning samal ajal lisaks tasu, mille arvelt kaetakse loasüsteemi käigushoidmise ja rakendamise kulud, teades siiski, et see tasu tagastatakse, kui taotlus jääb rahuldamata.¹⁶

28. Skeemi A kohta otsustas Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus), et kui teenuste direktiivi artikli 13 lõige 2 võimaldab pädeval asutusel, kes annab välja niisuguseid lube nagu põhikohtuasjas, nõuda sellise loa saanud taotlejalt sisse kõik süsteemi käigushoidmise ja rakendamise kulud, järeldeb sellest, et niisuguste tasude võtmine pärast taotluse rahuldamist ei ole selle sätte kohaselt keelatud. Tema arvates ei too niisuguse tasu võtmine loa saamise või säilitamise eest taotluse rahuldamise korral kaasa seda, et see tasu muutub autoriseerimismenetluseks või sellega seotud nõudeks või kuluks, mille taotlus tekitab.¹⁷

29. Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) leidis seega, et skeemile A vastav autoriseerimismenetlus on 2009. aasta määruse artikliga 18 ja teenuste direktiivi artikli 13 artikliga 2 kooskõlas.¹⁸

30. Et loasüsteem, mida kasutab Westminster City Council, vastab skeemile B, analüüsis see kohus kahte argumenti, mille esitasid Hemming jt.

31. Nende esimene argument oli niisugune, et nõue maksta tasu, mis vastab loasüsteemi haldamise ja järgimise tagamise kuludele, isegi kui selle saab loa andmisest või pikendamisest keeldumise korral tagasi, võib avaldada piiravat mõju, mis on teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 vastuolus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lükkas selle argumendi tagasi, leides, et kohtutoimikus ei ole ühtegi asjaolu või tõendit, mis võimaldaks järeldada, et see nõue võib või suudab veenda Hemming jt või teisi isikuid mitte esitama erootikakaupluse tegevusloa taotlust.¹⁹

32. Hemming jt teine argument oli niisugune, et isegi tasu, mille saab tagasi, kujutab endast kulu ja sellega rikutakse teenuste direktiivi artikli 13 lõiget 2, sest see ületab autoriseerimismenetluste kulud, mida Westminster City Council kannab.

12 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punktid 15 ja 17.

13 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 17.

14 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 17.

15 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 18.

16 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 18.

17 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 19.

18 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 26.

19 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 22.

33. Supreme Court of the United Kingdomi (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) arvates seisneb küsimus niisiis selles, kas nõue maksta tasu, mille üks osa vastab loasüsteemi haldamise ja järgimise tagamise kuludele ning mille saab taotluse rahuldamata jätmise korral tagasi, kujutab endast „kulusid“, mis on teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 vastuolus, sest see ületab taotluse menetlemise kulud. Selle kohta esitabki Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) järgmised eelotsuse küsimused:

„Kas olukorras, kus erootikaettevõtte tegevusluba või selle pikendamist taotleb isik peab maksma kaheosalise tasu, mille üks osa on seotud taotluse menetlemisega ega ole tagastatav, teine osa aga on seotud loasüsteemi haldamisega ja kuulub taotluse rahuldamata jätmise korral tagastamisele:

1. tähendab tasu, sealhulgas teise, tagastatava osa maksmise kohustus liidu õiguse seisukohast – ja muud arvestamata – seda, et vastustajatele tekkisid nende taotluste esitamisest kulud, mis oli vastuolus [teenuste direktiivi] artikli 13 lõikega 2 osas, milles see tasu ületas Westminster City Councili kulusid taotluse menetlemisel;
2. sõltub see, kas niisugust nõuet tuleb pidada nõudeks, millega kaasnevad kulud – või asjakohasel juhul selliseks, mis ületab Westminster City Councili kulusid taotluse menetlemisel –, veel teatavatest asjaoludest (ja kui, siis millistest), näiteks:
 - a) selle tõendamiseks, et teise, tagastatava osa maksmisega kaasnes või tõenäoliselt kaasneks taotluse esitajale teatav kulu või kahju;
 - b) nimetatud teise, tagastatava osa suurusest ja ajast, mille jooksul seda enne tagastamist hoitakse, või
 - c) sellest, kui Westminster City Council saab alandada taotluste menetlemise kulusid (ja niisiis sellega seotud tagastamatuid kulusid) tänu sellele, et nõutakse ettemakstavat kaheosalist tasu, mille peavad mõlemas osas maksma kõik taotlejad?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

34. Käesolev eelotsusetaotlus esitati Euroopa Kohtu kantseleisse 26. juunil 2015. Hemming jt, Westminster City Council, Madalmaade valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikke seisukohti.

35. Westminster City Councilil paluti Euroopa Kohtu kodukorra artikli 61 lõike 1 alusel vastata kirjalikult Euroopa Kohtu küsimustele, mida ta 29. aprillil 2016 ka tegi.

36. 1. juunil 2016 toimus kohtuistung, kus Hemming jt, Westminster City Council ja Madalmaade valitsus ning komisjon esitasid oma suulised seisukohad.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

37. Nagu ilmneb teenuste direktiivi põhjendustest 5–7, on selle direktiivi eesmärk kõrvaldada takistused, mis tõkestavad teenuseosutajate ja teenuse saajate huvides ette nähtud asutamisevabadust ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel.

38. Teenuste direktiivi artikli 9 lõikega 1 kehtestatud reegli kohaselt „[võivad] liikmesriigid [...] teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldada autoriseerimisskeemi“ ainult siis, kui kumulatiivselt on täidetud selle lõike punktides a–c täpsustatud kolm tingimust, mille hulgas on tingimus, et „vajadus autoriseerimisskeemi järele [peab olema] põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega“.

39. Ka autoriseeringu kehtivusaja kohta on teenuste direktiivi artikli 11 lõikes 1 sätestatud, et „[t]eenuseosutajale antud autoriseering ei tohi olla piiratud kehtivusajaga“, välja arvatud selle lõike punktides a–c nimetatud kolmel juhul, mille hulgas on juhtum, mil „antavate autoriseeringute arv [tuleb piirata] olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu“.

40. Põhimõtteliselt ei ole teenuse osutamisega tegelemiseks seega luba vaja ja igal juhul ei tohi selle loa kehtivusaeg olla piiratud. Käsitletaval juhul on aga erootikakaupluse avamiseks City of Westminsteris 1982. aasta seaduse lisa 3 järgi vaja saada aastane luba.

41. Selles mõttes on selle seadusega kaugenetud teenuste direktiivi artikli 9 lõikes 1 ja artikli 11 lõikes 1 sätestatud põhimõtetest, ilma et Westminster City Council tugineks selle reeglist erandi tegemise põhjendamiseks siiski olulise avaliku huviga seotud põhjusele.

42. Olulise avaliku huviga seotud põhjuse olemasolu, mis õigustab loasüsteemi teenuste direktiivi artiklite 9 ja 11 seisukohast, ei saa eeldada, nagu väitis Westminster City Council eelotsusetaotluse esitanud kohtus,²⁰ vaid asjaomase liikmesriigi pädevad asutused peavad sellele spetsiaalselt tuginema ja seda tõendama.

43. Selles küsimuses märgin siiski, et 1982. aasta seaduse lisa 3 punktis 23 on see, kui erootikakaupluse tegevusloa omanik laseb sisse alla 18-aastaseid isikuid, kvalifitseeritud kuriteoks. Tuleb ka märkida, et 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 12 alapunkti 3 alapunkti a kohaselt piisab sellest, kui isik on nimetatud kuriteo eest süüdi mõistetud, et keelduda niisuguse loa pikendamisest.

44. Võib niisiis asuda seisukohale, et alaealiste kaitse kujutab endast olulist avaliku huviga seotud põhjust teenuste direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti b tähenduses, kuid ainuüksi sellest ei piisa selle õigustamiseks, et 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 9 alapunktiga 1 piiratakse autoriseerimise kehtivusaega ühe aastaga.

45. Teenuste direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt tohib autoriseerimise kehtivusaega piirata ainult siis, kui „autoriseeringut uuendatakse automaatselt või üksnes jätkuva nõuetele vastavuse korral“, kui „antavate autoriseeringute arv on piiratud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu“²¹ või kui „autoriseeringu piiratud kehtivusaeg on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjuse tõttu“.

46. Kohtuistungil, mis toimus 13. jaanuaril 2015 eelotsusetaotluse esitanud kohtus, tugines Westminster City Council põhikohtuasjas käsitletava autoriseerimisskeemi õigustamiseks teenuste direktiivi artikli 11 lõike 1 punktile b, märkides, et „niisugusena, nagu seda Westminsteris kohaldatakse, põhineb 1982. aasta seadusega ette nähtud süsteem *loakvoodi* olemasolul [...] erootikakaupluste puhul, on olemas *kvoot*“.²²

20 — Vt eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud 13. jaanuari 2015. aasta kohtuistungi audiovisuaalne lindistus, istung 1, 40:20 jj, mis on taotlusel internetis kättesaadav järgmisel aadressil: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, kus Westminster City Council väidab, et on ilmselge (*axiomatic*), et käesolevas kohtuasjas käsitletavat loakorda õigustab olulise avaliku huviga seotud põhjus.

21 — Eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud 13. jaanuari 2015. aasta kohtuistungil tugines Westminster City Council viidatud õigusnormile selleks, et õigustada Hemming jt-le antud lubade kehtivusaja piiramist (vt ka eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud kohtuistungi lindistus, istung 1, 39:51 jj, mis on taotlusel internetis kättesaadav järgmisel aadressil: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Vt eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud kohtuistungi lindistus, istung 1, 39:51 jj, mis on taotlusel internetis kättesaadav järgmisel aadressil: <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*“). Kohtujuristi kursiiv. Vt selle kohta ka 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 12 alapunkti 3 alapunkt c ja alapunkt 4.

47. Ehkki erootikakaupluse tegevuslubade arvu puhul oli ajavahemikul 2003–2012 tõesti kehtestatud kvoot, mis varieerus sel perioodil vahemikus 14–20,²³ ei mõista ma, miks peaks nende lubade kehtivusaeg olema piiratud ühe aastaga, seda enam, et pädeval asutusel on alati võimalik 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 17 alapunkti 1 alapunkti b alusel luba ära võtta, kui selle omanik paneb toime kuriteo, sh rikub 1982. aasta lisa 3 punkti 23.

48. Selle kohta märgin ka, et 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 12 alapunktis 1, mis käsitleb loa andmisest keeldumise põhjuseid, on alapunktides c ja d sätestatud elukoha- ja kodakondsusnõuded, mis on teenuste direktiivi artikli 14 kohaselt keelatud.

49. Kuigi eelotsuse küsimused ei hõlma neid asjaolusid, tõendavad need, et 1982. aasta seaduse lisa 3, mis võeti vastu enam kui 20 aastat enne teenuste direktiivi, ilma et 2009. aasta määrusega oleks seda ajakohastatud, tõstatab teisigi teenuste direktiivile vastavuse probleeme peale nende, mida on põhikohtuasjas sõnaselgelt mainitud.

B. Esimene eelotsuse küsimus

1. Sissejuhatus

50. Oma esimese küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas tasu erootikakaupluse tegevusloa saamise või pikendamise eest, mis koosneb kahest osast – üks taotluse haldusliku menetlemise eest, mida taotluse rahuldamata jätmise korral ei tagastata, ja teine, mis on seotud loasüsteemi haldamisega ja mis kuulub taotluse rahuldamata jätmise korral tagastamisele –, kujutab endast kulu, mis on teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 vastuolus.²⁴

51. Kohe alguses tuleb märkida, et tasu, mis vastab loataotluse haldusliku menetlemise kulule ja mida taotluse rahuldamata jätmise korral ei tagastata, on mõistagi teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 kooskõlas. Ükski kohtuasja pooltest või menetlusse astujatest Euroopa Kohtus ei vaidlusta seda.

52. Märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on eristanud – nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 26 ja 27 märkisin – kahte skeemi olenevalt sellest, kas tasu teist osa, mille eesmärk on rahastada loasüsteemi haldamist ja järgimise tagamist, tuleb tasuda ainult siis, kui taotlus rahuldatakse, (skeem A) või tuleb see taotluse esitamise hetkel ära maksta, aga see tagastatakse, kui taotlus jäetakse rahuldamata (skeem B).

53. Eelotsusetaotluse punktis 26²⁵ otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et skeemile A vastavad autoriseerimisskeemid on teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 kooskõlas. Seega puudutavad tema eelotsuse küsimused ainult skeemile B vastavat autoriseerimisskeemi, mida kasutab Westminster City Council.

54. Mõistagi peab see skeemile A ja skeemile B vastavate autoriseerimisskeemide eristamine paika ainult siis, kui skeemile A vastavas skeemis ei ole autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kulule vastav tasu kõnesoleva teenuse osutamise loa saamise tingimus. Kui aga pädeval asutusel on õigus loa andmist edasi lükata ja nii kõnesoleva teenuse osutamist takistada kuni hetkeni, mil tasu ära makstakse, on selgelt tegemist skeemile B vastava autoriseerimisskeemiga, isegi kui tasu ei nõuta sisse taotluse esitamise hetkel.

23 — Vt kohtuotsus R (*Hemming jt*) vs. *The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, punkt 29.

24 — Teenuste direktiivi artikli 13 lõige 2 võeti Ühendkuningriigis üle 2009. aasta määruse artikliga 18. Teades, et teenuste direktiivi asjakohaste sätete sõnastus ja 2009. aasta määruse sõnastus ei erine üldse, viitan käesolevas ettepanekus teenuste direktiivi sätetele.

25 — Vt kohtuotsus R (*Hemming jt*) vs. *Westminster City Council* [2015] UKSC 25.

55. Skeemile A vastava autoriseerimisskeemi kirjelduse kohaselt, mille on andnud eelotsusetaotluse esitanud kohus, tuleb tasu teine osa maksta ainult siis, kui taotlus „rahuldatakse“, mis paneb arvama, et tegevusloa saamine ei sõltu sellest, kas eelnevalt tehti makse või mitte. Niisugune nõue ei kuuluks teenuste direktiivi artikli 13 kohaldamisalasse ning selle saaks kehtestada ainult teenuste direktiivi teiste sätetega kehtestatud tingimustel.²⁶

56. See kohustaks analüüsima, kas niisugune nõue võib vastata mõistele „nõue“, mis on määratletud teenuste direktiivi artikli 4 punktis 7, kusjuures selle direktiivi artikli 16 lõige 1 sätestab, et liikmesriigid võivad seada oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavuse „nõuetele“.

57. Teenuste direktiivi artikli 4 punktis 7 on mõistet „nõue“ määratletud nii, et see on „mis tahes kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast, haldustavast, kutseühingute eeskirjadest või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsetest eeskirjadest“.

58. Kui vastus oleks jaatav, oleks teenuste direktiivi artikli 16 lõike 1 kohaselt siiski tarvis, et see tasu oleks teenuseosutaja kodakondsuse või elukoha seisukohast mittediskrimineeriv, vajalik avaliku korra ja avaliku julgeoleku säilitamiseks või rahvatervise ja keskkonnakaitse huvides ning taotletava eesmärgi seisukohast proportsionaalne.

59. Võtmata ennatlikku seisukohta lõpliku vastuse küsimuses, teen ühe kommentaari, eriti eelotsusetaotluse punkti 12 loogika kohta, mille järgi peavad ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute suhtes uurimise algatamise ja nende vastutusele võtmise kulud kandma loa omanikud, sest asjaolust, et juurdepääsu teenuse osutamise valdkonnale piirab lubade kvoot, saavad kasu nemad.

60. Selle loogika kohaselt on autoriseerimisskeem vahend, mis tagab „monopoli“ teatavatele ettevõtjatele, kes kuuluvad „klubisse“, kuhu on piiratud sissepääs, mis sõltub tasu maksmisest ja võimaldab liikmetel saada kasu sellest, et see „klubi“ jääb piiratuks. Tundub, et see on vastuolus teenuste direktiivi eesmärgiga luua „konkurentsivõimeline teenuste turg“, hõlbustades „teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist“.²⁷

2. Skeemile B vastava autoriseerimisskeemi vastavus teenuste direktiivi artikli 13 lõikele 2

61. Minu järgnev arutluskäik puudutab küsimust, kas tasu teine osa, mida Westminster City Council kohustas Hemming jt maksma kohe nende loataotluste esitamise hetkel ning mis vastab autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kuludele, kujutab endast „kulusid“ teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 tähenduses – milles eelotsusetaotluse esitanud kohus näib kahtlevat, sest see tagastatakse taotluse rahuldamata jätmise korral.²⁸

62. Märgin, et 1982. aasta seaduse lisa 3 punktiga 19 on tasu maksmise kohustus kehtestatud „isikule, kes taotleb, et talle antaks [...] luba või seda pikendataks või see antaks edasi“ (kohtujuristi kursiiv), mitte „loaomanikule“. Teiste sõnadega ei hakata loataotlust läbi vaatamagi, kui seda tasu ei maksta kohe selle taotluse esitamise hetkel, nagu Westminster City Council oma kirjalike seisukohtade punktis 15 tunnistab.²⁹ Sealjuures ei ole tähtsust sellel, kas see makse kujutab endast (nagu väidab Westminster City Council) kautsjonit või mitte või saab viimane selle lõplikult endale.

26 — Vt selle kohta kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 17, milles eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustas, et „niisuguse tasu puhul tuleks järgida [teenuste direktiivi] III peatüki 2. jaos ja IV peatüki 1. jaos nimetatud tingimusi“.

27 — Vt teenuste direktiivi põhjendused 2, 5, 8 ja 9.

28 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punktid 23 ja 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 [...]“ („on õige, et taotleja on kohustatud maksma tasu teise osa taotluse esitamise hetkel“).

63. Vastupidi Westminster City Councili väitele kujutab kõnesolev tasu (st teatava summa kohustuslik maksimine) endast kulusid, mis „tekivad“ teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 tähenduses seoses autoriseerimismenetluste ja nendega seotud nõuetega.

64. Et niisugused kulud, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, oleksid teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 kooskõlas, peavad need olema „mõistlikud ja proportsionaalsed asjaomaste autoriseerimismenetluste kuludega ega [tohi olla] nendest suuremad“.

i) Kulud, mis on „proportsionaalsed asjaomaste autoriseerimismenetluste kuludega ega ole nendest suuremad“

65. Et lahendada see küsimus, tuleb kõigepealt vastata küsimusele, kas autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kulud kuuluvad mõiste „autoriseerimismenetluste kulud“ alla.

66. Madalmaade valitsuse meelest mõeldakse mõistega „autoriseerimismenetluste kulud“ ühteaegu nii loataotluse menetlemise kulusid kui ka autoriseerimisskeemi haldamise kulusid.

67. Ta tugineb selles küsimuses komisjoni 2006. aasta mais tehtud avaldusele, et menetluskulud sisaldavad autoriseerimisskeemi „haldamise, kontrollimise ja järgimise tagamise kulusid“.³⁰

68. See avaldus on vastuolus väitega, mille komisjon esitas oma kirjalikes seisukohtades, et ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute vastutusele võtmise kulusid ei saa pidada kuludeks, mis kuuluvad autoriseerimismenetluste kulude, taotluste menetlemise kulude ja sellega seotud kulude hulka.

69. Kohtuistungil eitas komisjon, et tema 2006. aasta avalduse ja kirjalike seisukohtade vahel oleks vastuolu, väites, et lubasid välja andma pädev asutus võib lasta taotlejatel loasüsteemi haldamise, kontrollimise ja järgimise tagamise kulud kinni maksta tingimusel, et tegemist on kindlate ja tegelike kuludega, kuid et käsitletaval juhul ei kujuta ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute suhtes uurimise algatamise ja nende vastutusele võtmise kulud endast „tegelikult tekkinud kulusid“ (*costs actually incurred*).

70. Minu arvates on asesõnaga „need“ teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 teise lause lõpus asendatud selles lauses juba kasutatud „autoriseerimismenetluste kulud“, millega on omakorda asendatud selle lõike esimeses lauses kasutatud „autoriseerimismenetlused ja nendega seotud nõuded“.

71. Märgin, et ehkki terminid „autoriseerimismenetlused ja nendega seotud nõuded“ ei ole teenuste direktiivis määratletud, tuleb seda eristada selle direktiivi artikli 4 punktis 6 määratletud „autoriseerimisskeemist“.

72. Kohtuistungil väitis Westminster City Council, et kõnesoleva tasu teine osa katab nii ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute suhtes kui ka loaomanike suhtes loa kasutamise tingimuste rikkumiste korral uurimise algatamise ja nende vastutusele võtmise kulud.

73. Kuid isegi eeldusel, et loaomanike suhtes uurimise algatamise ja nende vastutusele võtmise kulud võivad olla osa autoriseerimisskeemi kuludest,³¹ ei saa seda olla ilma loata erootikakauplusi pidavate kolmandate isikute suhtes uurimise algatamise ja nende vastutusele võtmise kulud, sest need tegevused ei ole osa autoriseerimisskeemist.

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

31 — Kuid kas võimalikud rahalised karistused ei tuleks tuletada süsteemi kogukuludest?

74. Ka ei ole autoriseerimisskeemi haldamist ja järgimise tagamist võimalik ette kujutada – isegi mis puudutab loaomanike rikkumisi – nii, et see on osa „autoriseerimismenetlustest ja nendega seotud nõuetest“, sest tegemist ei ole mitte tegevusega, mille tulemus on autoriseerimine, vaid sellele autoriseerimisele järgneva tegevusega. Ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute rikkumiste vastu võitlemine on veelgi vähem seotud „autoriseerimismenetluste ja nendega seotud nõuetega“ ja puudutab kolmandate isikute, mitte loa omanike käitumist.

75. Teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 teise lause sõnastusest tuleneb seega, et loataotluse menetlemise kulud ei saa hõlmata muid kulusid peale nende, mida tekitab pädevale asutusele loataotluse halduslik menetlemine. Need ei saa seega ületada seda, mis on vajalik, et katta selle loani viiva menetluse tegelikud kulud.

76. 24. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-400/08, EU:C:2011:172) kinnitab täielikult seda, kuidas ma teenuste direktiivi artikli 13 lõiget 2 tõlgendan. Selles kohtuasjas käsitletavad tasud arvutati jaekaubanduspindade loomise lubade taotluste haldusliku menetlemise 1994. ja 1995. aasta kogukulude põhjal, mis jagati igas loataotluses osutatud ruutmeetrite arvuga.

77. On selge, et nende tasude puhul ei võetud arvesse autoriseerimismenetlusele järgnevaid asjaolusid, näiteks autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamisega seotud kulusid. Sel põhjusel leidiski Euroopa Kohus 24. märtsi 2011. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* Hispaania (C-400/08, EU:C:2011:172) punktis 129, et tasu summa „kajastab kõnealuseid kogukulusid mõistlikult, kaldumata oluliselt kõrvale iga üksikjuhtumi tegelikest kuludest“.

78. Hemming jt tuginesid sellele kohtuotsusele Court of Appeals (England & Wales) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales)),³² kes otsustas viidatud kohtuotsuse põhjal – minu meelest õigesti –, et liikmesriigid ei saa sundida kandma kulusid, mis ületavad autoriseerimis- ja registreerimismenetluse kulusid.³³

79. Käesolevas kohtuasjas on selge, et kõnesoleva tasu kogusumma mitte ainult ei ületa märkimisväärselt erootikakaupluse tegevusloa saamise ja pikendamise taotluste haldusliku menetlemise kulusid, vaid – mis palju olulisem – see hõlmab ka kulusid, mida autoriseerimismenetlus tegelikult Westminster City Councilile ei tekitanud, st ilma loata erootikakauplusi pidavate isikute suhtes algatatud uurimiste ja nende vastutusele võtmise kulusid.

ii) „Mõistlikud“ kulud

80. Seda küsimust analüüsin ma ainult täiendavalt, sest nõue, et kulud oleksid „mõistlikud“, lisandub nõudele, et need oleksid „proportsionaalsed asjaomaste autoriseerimismenetluste kuludega ega ole[ks] nendest suuremad“, millest ma arvan, et see ei ole täidetud.

81. Isegi kui see on nii – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus väitis –, et Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust võtta seisukohta teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 tõlgendamise küsimuses,³⁴ analüüsis ta 24. märtsi 2011. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Hispaania (C-400/08, EU:C:2011:172), kas asutamisevabadusega on kooskõlas tasu, mis kehtestati ühe Hispaania seadusega enne teenuste direktiivi jõustumist ja mida tuleb maksta jaekaubanduspindade loomise loa taotluse menetlemise eest Kataloonias (Hispaania).

32 — Nad tuginesid ka 19. septembri 2006. aasta kohtuotsusele *i-21 Germany ja Arcor* (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:586), millest ei ole käesolevas kohtuasjas siiski eriti palju abi, sest Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. aprilli 1997. aasta direktiivi 97/13/EÜ telekommunikatsiooniteenuste sektoris välja antavate üld- ja üksiklubade ühise raamistiku kohta (EÜT 1997, L 117, lk 15) artikliga 11 lubati liikmesriikidel sõnaselgelt arvata autoriseerimisskeemi haldamise, kontrollimise ja järgimise tagamise kulud selle tasu hulka, mida loa saamise eest maksta tuleb.

33 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, punktid 80–84 ja 88.

34 — Vt kohtuotsus *R (Hemming jt) vs. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punkt 24.

82. Et nende tasude summa arvutati algselt nii, et vastavad 1994. ja 1995. aasta menetluskulud jagati asjaomastes loataotlustes nimetatud ruutmeetrite arvuga ning kohandati siis inflatsiooniga, väitis komisjon, et kuna need lõivud ei ole seotud kauplemisloa väljastamise menetluse kuludega, on need ebaproportsionaalsed.³⁵

83. Euroopa Kohus lükkas selle argumendi tagasi, otsustades, et „niisugune tasumisele kuuluvate lõivude summa kindlaksmääramise meetod kajastab kõnealuseid kogukulusid *mõistlikult, kaldumata oluliselt kõrvale iga üksikjuhtumi tegelikest kuludest*. Lisaks annab selle määramise viis, milleks on konkreetne summa ruutmeetri kohta, selle eelise, et menetluse kulu on läbipaistvalt võimalik ette näha“.³⁶

84. Euroopa Kohus ei ole siiski esitanud konkreetseid kriteeriume, mis võimaldaksid hinnata, kas niisugune kulu või tasu on mõistlik, sest viidatud kohtuotsuses on keskendutud pigem küsimusele, kas see tasu – mis ei tohi olla suurem autoriseerimismenetluse tegelikest kuludest – on proportsionaalne.

85. Minu meelest on selleks, et kulud oleksid „mõistlikud“ teenuste direktiivi artikli 13 lõike 2 tähenduses, vaja, et tasu arvutamisel arvesse võetavaid tegureid ja arvutusmeetodit saaks loogiliselt seletada.³⁷

86. Selles küsimuses palus Euroopa Kohus Westminster City Councilil üksikasjalikult ja kirjalikult selgitada, missuguseid tegureid arvesse võeti, kui saadi tasud 2667 ja 26 435 Suurbritannia naelsterlingit, ning selgitada ka kasutatud arvutusmeetodit. Westminster City Council vastas sellele küsimusele, esitades kaks oma *service manager – noise and licensing*'i tunnistust, mille ta oli esitanud High Court of Justice'i (England & Wales) Queen's Bench Divisionile (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskoda)), ja sellele lisatud dokumendid.

87. Westminster City Council selgitas, et nende tunnistuste järgi olid autoriseerimisskeemi kulud jaotatud kolme kategooriasse: otsesed kulud (näiteks trükkimis- ja avaldamiskulud), kulud, mis on seotud lubade andmisega, kuid Westminster City Councili muude talitustega kui lubade talitus (näiteks personali- ja õigusosakond), ja autoriseerimisskeemi järgimise tagamise kulud.

88. Kirjalikus vastuses küsimusele, mille Euroopa Kohus talle esitas, ei selgitanud Westminster City Council siiski, kuidas ta tuletas erootikakaupluste autoriseerimisskeemile mõeldud eelarve kogukuludest 2667 ja 26 435 Suurbritannia naelsterlingi suurused tasud erootikakaupluse tegevusloa andmise või pikendamise taotluse eest.

89. Kohtuistungil ei suutnud Westminster City Council põhjendada, miks jäi kõnesolev tasu muutumatuks kogu kõnesolevaks perioodiks, ilma et arvesse oleks võetud – nagu näib – tervet hulka asjaolusid, näiteks tasudest saadud kogutulu ja puudu- või ülejääki võrreldes loasüsteemi haldamise ja järgimise tagamise kuludega, mis olid Westminster City Councili sõnul siiski igal aastal erinevad. Näib, et Westminster City Council ei võtnud arvesse ka tulusid, mida saadi erootikakaupluse tegevusloaga või ilma selle loata erootikakauplusi pidevatele isikutele määratud trahvidest ja muudest rahalistest karistustest.³⁸

90. Nendel põhjustel ei kujuta ka põhikohtuasjas käsitletava tasu teine osa endast minu arvates „mõistlikke“ kulusid.

35 — Vt kohtuotsus, 24.3.2011, komisjon vs. Hispaania (C-400/08, EU:C:2011:172, punktid 127 ja 128).

36 — Vt kohtuotsus, 24.3.2011, komisjon vs. Hispaania (C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 129). Kohtujuristi kursiiv.

37 — Et käesolev kohtuasi pärineb Ühendkuningriigist, viitan siinkohal Lord Greene'i kuulsale katsele määratleda termin „mõistlik“ haldusõiguses (kohtuasi *Associated Provincial Picture Houses Ltd vs. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, lk 229).

38 — 1982. aasta seaduse lisa 3 punkti 22 alapunktis 1 on nähtud ette trahvid, mis võivad ulatuda kuni 20 000 Suurbritannia naelsterlingini.

91. Nendel põhjustel – ja ilma et see piiraks eelotsusetaotluse esitanud kohtu põhjalikumat analüüsi – teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et teenuste direktiivi artikli 13 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriigi pädeval asutusel loa andmise või pikendamise eest võetava tasu arvutamisel arvesse võtta autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kulusid, isegi kui nendele kulude vastav summa tagastatakse konkreetse loa saamise või pikendamise taotluse rahuldamata jätmise korral.

C. Teine eelotsuse küsimus

92. Teise küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas vastus esimesele küsimusele sõltub veel muudestki asjaoludest, näiteks võimalusest, et autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kuludele vastav tasu osa tähendab loataotlejatele kulusid või kaotusi, selle osa summast ja ajavahemikust, mille jooksul seda säilitatakse, ning pädeva asutuse poolse laotaotluste menetlemise kulude alanemisest selle tagajärjel, et tasu see osa maksti ette ära.

93. Võttes arvesse minu vastust esimesele küsimusele, ei ole teisele küsimusele vaja vastata, sest sellest vastusest ilmneb selgelt, et juba ainuüksi see, kui loataotlejaid kohustatakse maksta tasu, mille üks osa vastab autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kuludele, on teenuste direktiivi artikli 13 lõikega 2 vastuolus.

VI. Ettepanek

94. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Supreme Court of the United Kingdomi (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 13 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriigi pädeval asutusel loa andmise või pikendamise eest võetava tasu arvutamisel arvesse võtta autoriseerimisskeemi haldamise ja järgimise tagamise kulusid, isegi kui nendele kulude vastav summa tagastatakse konkreetse loa saamise või pikendamise taotluse rahuldamata jätmise korral.