



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Direktiivi 2006/123/EY —
13 artiklan 2 kohta — Lupamenettelyt — Lupamenettelyistä mahdollisesti aiheutuvien kulujen käsite

Asiassa C-316/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) on esittänyt 22.6.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.6.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

Timothy Martin Hemmingin, joka toimii nimellä ”Simply Pleasure Ltd”,

James Alan Poultonin,

Harmony Ltd:n,

Gatisle Ltd:n, joka toimii nimellä ”Janus”,

Winart Publications Ltd:n,

Darker Enterprises Ltd:n ja

Swish Publications Ltd:n

hakemuksesta,

vastaan

Westminster City Council,

The Architects’ Registration Boardin,

The Solicitors’ Regulation Authorityn,

The Bar Standards Boardin,

The Care Quality Commissionin,

The Farriers’ Registration Councilin,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

The Law Societyn,

The Bar Councilin,

The Local Government Associationin ja

Her Majesty's Treasuryyn

osallistuessa asian käsittelyyn

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (esittelevä tuomari) ja D. Švaby,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.6.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Timothy Martin Hemming, joka toimii nimellä "Simply Pleasure Ltd", James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, joka toimii nimellä "Janus", Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd ja Swish Publications Ltd, edustajinaan T. Johnston ja M. Hutchings, barristers, P. Kolvin, QC, V. Wakefield, barrister, sekä A. Milner ja S. Dillon, solicitors,
- Westminster City Council, asiamiehenään H. Davies, avustajanaan D. Matthias, QC, N. Lieven, QC, sekä J. Lean ja C. Streeten, barristers,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman, B. Koopman ja M. Gijzen,
- Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe ja T. Scharf,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.7.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36; jäljempänä palveludirektiivi) 13 artiklan 2 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Timothy Martin Hemming, joka toimii nimellä "Simply Pleasure Ltd"; James Alan Poulton; Harmony Ltd; Gatisle Ltd, joka toimii nimellä "Janus"; Winart Publications Ltd; Darker Enterprises Ltd ja Swish Publications Ltd (jäljempänä Hemming ym.) ja toisaalta Westminster City Council (Westminsterin kaupunginvaltuusto, Yhdistynyt kuningaskunta) ja joka koskee seksialan yrityksen toimiluvan myöntämistä tai uudistamista koskevaa hakemusta jätettäessä maksettavaa maksua.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Palveludirektiivin johdanto-osan 39, 42, 43, ja 49 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(39) Lupajärjestelmän käsitteellä olisi tarkoitettava muiden muassa viranomaismenettelyjä, joilla myönnetään lupia, lisenssejä tai eri toimilupia, mutta se kattaa myös velvollisuuden kirjoittautua ammattialajärjestöön tai rekisteriin, luetteloon tai tietokantaan, tehdä sopimus tietyn laitoksen kanssa tai hankkia elinkeinolupa voidakseen harjoittaa tiettyä toimintaa. Luvan myöntäminen voi perustua muodolliseen päätökseen, mutta myös epäsuoraan päätökseen, joka seuraa toimivaltaisen viranomaisen hiljaisesta hyväksynnästä tai siitä, että hakijan on odotettava ilmoituksen vastaanottotodistusta, ennen kuin hän voi aloittaa kyseisen toiminnan tai ennen kuin toiminta katsotaan lailliseksi.

--

(42) Hallinnollisia menettelyjä koskevien sääntöjen tarkoituksena ei tulisi olla yhdenmukaistaa hallinnollisia menettelyjä vaan poistaa niistä aiheutuvat kohtuuttoman hankalat lupajärjestelmät, menettelyt ja muodollisuudet, jotka ovat sijoittautumisvapauden ja uusien palveluyritysten perustamisen esteenä.

(43) Yksi varsinkin pk-yritysten kohtaamia perusvaikeuksia palvelutoiminnan aloittamisessa ja harjoittamisessa on viranomaismenettelyjen mutkikkaus, pituus ja oikeusvarmuuden puuttuminen. Tästä syystä yhteisön ja kansallisen tason nykyaikaistamiseen ja hyvin viranomaiskäytänteisiin tähtäävien aloitteiden avulla olisi laadittava hallinnollisen yksinkertaistamisen periaatteet muiden muassa rajoittamalla ennakkolupavelvoite tapauksiin, joissa se on välttämätöntä, ja ottamalla käyttöön periaate, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen katsotaan hiljaisesti myöntäneen luvan tietyn määräajan kuluttua. Tällä nykyaikaistamistoimella, jolla turvataan avoimuusedellytykset sekä toimijoita koskevien tietojen saattaminen ajan tasalle, pyritään myös poistamaan viiveitä, kustannuksia ja kielteisiä vaikutuksia, jotka johtuvat esimerkiksi tarpeettomista, liian mutkikkaista tai raskaista menettelyistä, päällekkäisyyksistä, asiakirjojen jättämiseen liittyvästä tarpeettomasta hallinnollisesta taakasta, toimivaltaisten elinten mielivaltaisesta vallankäytöstä, epämääräisistä tai liian pitkistä määräajoista, myönnettyjen lupien voimassaoloajan rajoittamisesta tai suhteettomista kuluista ja seuraamuksista. Tällaisilla käytänteillä on kielteisiä vaikutuksia, joilla on erityisen suuri merkitys palveluntarjoajille, jotka haluavat kehittää toimintaansa muissa jäsenvaltioissa ja tarvitsevat koordinoitua nykyaikaistamista 25 jäsenvaltion laajentuneilla sisämarkkinoilla.

--

(49) Maksun, jonka keskitetyt asiointipisteet voivat periä, tulisi olla suhteutettu niiden menettelyjen ja muodollisuuksien kustannuksiin, joita ne hoitavat. Tämän ei tulisi estää jäsenvaltioita valtuuttamasta keskitettyjä asiointipisteitä keräämään myös muita hallinnollisia maksuja, kuten valvontaelimille suoritettavia maksuja.”

- 4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.”

5 Direktiivin 4 artiklan 6 alakohdan mukaan ”lupajärjestelmällä” tarkoitetaan ”menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen”.

6 Direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Lupajärjestelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

- a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;
- b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;
- c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.”

7 Palveludirektiivin 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Luvan myöntämisehdot”, säädetään seuraavaa:

”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava:

- a) syrjimättömiä;
- b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
- c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;
- d) selviä ja yksiselitteisiä;
- e) objektiivisia;
- f) yleisesti ennalta tiedossa;
- g) avoimia ja saatavilla.

– –”

8 Direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Luvan voimassaoloaika”, säädetään seuraavaa:

”1. Palveluntarjoajalle myönnetystä luvasta ei saa tehdä määräaikaista, lukuun ottamatta seuraavia tapauksia:

- a) lupa uusitaan automaattisesti tai sen uusimisen ainoana edellytyksenä on vaatimusten jatkuva täyttäminen;
 - b) saatavissa olevien lupien määrä on rajattu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä;
- tai
- c) määräaikaisuus on perusteltua yleisen edun mukaisin pakottavin syin.

--

4. Tämä artikla ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen peruuttaa lupa etenkin tapauksissa, joissa luvan myöntämisehdot eivät enää täyty.”

- 9 Direktiivin 13 artiklan, jonka otsikko on ”Lupamenettelyt”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Lupamenettelyt ja -muodollisuudet eivät saa vaikeuttaa toiminnan aloittamista eivätkä tehdä palvelutoiminnasta mutkikkaampaa tai viivästyttää sitä aiheuttomasti. Ne on voitava käynnistää vaivatta, ja niistä hakijoille mahdollisesti aiheutuvien kulujen on oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia lupamenettelyjen kustannuksiin nähden eivätkä ne saa ylittää menettelyistä aiheutuvia kustannuksia.”

- 10 Direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Kielletyt vaatimukset”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan seuraavia vaatimuksia:

--

6) kilpailevien toimijoiden, myös neuvoa-antavissa elimissä, suora tai epäsuora osallistuminen lupien myöntämiseen tai muiden toimivaltaisten viranomaisten tekemiin päätöksiin, lukuun ottamatta ammattiala- ja ammatillisia järjestöjä tai muita laitoksia, jotka ovat toimivaltaisen viranomaisen asemassa; tämä kieltö ei koske sellaisten järjestöjen kuin kauppakamareiden tai työmarkkinaosapuolten kuulemista muista asioista kuin yksittäisistä lupahakemuksista eikä suuren yleisön kuulemista;

7) velvoite asettaa vakuus tai osa siitä tai ottaa vakuutus kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta tai laitokselta; tämä säännös ei estä jäsenvaltioita edellyttämästä vakuutusta tai vakuuksia itsessään, eikä se vaikuta kollektiiviseen korvausrahaan osallistumista koskeviin vaatimuksiin esimerkiksi ammattiala- tai ammatillisten järjestöjen jäsenten osalta;

--.”

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

- 11 Palvelujen tarjoamisesta vuonna 2009 annetun asetuksen (Provision of Services Regulations 2009), jolla palveludirektiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lupajärjestelmällä’ tarkoitetaan sellaista järjestelyä, jonka mukaisesti palvelun tarjoajan tai vastaanottajan on saatava toimivaltaisen viranomaisen lupa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen tai ilmoitettava siitä toimivaltaiselle viranomaiselle --.”

- 12 Kyseisen asetuksen 18 §:n 2–4 momentissa säädetään seuraavaa:

”(2) Toimivaltaisen viranomaisen määräämät, lupajärjestelmässä sovellettavat menettelyt ja muodollisuudet eivät saa

(a) vaikeuttaa toiminnan aloittamista eivätkä

(b) tehdä palvelutoiminnasta mutkikkaampaa tai viivästyttää sitä aiheuttomasti.

(3) Toimivaltaisen viranomaisen määräämät, lupajärjestelmässä sovellettavat menettelyt ja muodollisuudet on voitava käynnistää vaivatta.

- (4) Toimivaltaisen viranomaisen määräämien, lupajärjestelmästä hakijoille mahdollisesti aiheutuvien kulujen on oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia järjestelmän lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien kustannuksiin nähden, eivätkä ne saa ylittää menettelyistä ja muodollisuuksista aiheutuvia kustannuksia.”
- 13 Paikallishallinnon erinäisistä säännöksistä vuonna 1982 annetun lain (Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982) liitteessä 3 olevassa 19 §:ssä säädetään, että toimiluvan myöntämistä tai uudistamista hakeva suorittaa toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman kohtuullisen maksun.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 14 Westminsterin kaupunginvaltuusto on seksialan yritysten – mukaan lukien sex shops -liikkeet – toimilupien myöntämisestä vastaava viranomainen Westminsterissä. Hemming ym.:illa oli koko pääasiassa kyseessä olevan ajanjakson ajan toimilupa sex shop -liikkeiden harjoittamiseen Westminsterissä.
- 15 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kyseisenä ajanjaksona voitiin paikallishallinnon erinäisistä säännöksistä vuonna 1982 annetun lain liitteessä 3 olevan 19 §:n nojalla veloittaa maksu, joka kattoi paitsi seksialan yritysten toimilupahakemusten tai toimiluvan uudistamishakemusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset myös kustannukset, jotka liittyvät yrityksen tilojen tarkastamiseen toimilupien myöntämisen jälkeen ja yritysten ”valppaaseen valvontaan ”seksialan yritystoimintaa ilman lupaa harjoittavien henkilöiden löytämiseksi ja vastuuseen saattamiseksi.
- 16 Näin ollen henkilön, joka haki seksialan yrityksen toimiluvan myöntämistä tai uudistamista mille tahansa vuodelle, oli maksettava maksu, joka koostui kahdesta osasta, joista ensimmäinen liittyi hakemuksen käsittelyyn eikä ollut palautettavissa ja toinen (huomattavasti suurempi) toimilupajärjestelmän hallinnointiin ja oli palautettavissa, jos hakemus hylättiin. Esimerkiksi 2011–2012 vuosikohtaisen maksun kokonaismäärä oli jokaiselta hakijalta 29 102 Englannin puntaa (GBP) (noin 37 700 euroa), joista 2 667 GBP (noin 3 455 euroa) liittyi toimiluvan hallinnolliseen käsittelyyn eikä ollut palautettavissa, kun taas loppuosa 26 435 GBP (noin 34 245 euroa) liittyi toimilupajärjestelmän hallinnointiin ja voitiin palauttaa, jos hakemus hylättiin.
- 17 Hemming ym.:iden mukaan Westminsterin kaupunginvaltuustolla ei ollut oikeutta periä maksun toista osaa. Tätä toista osaa vastaavat rahamäärät – vaikka ne voitiinkin palauttaa siinä tapauksessa, että hakemus hylätään – oli maksettava toimilupajärjestelmän täytäntöönpanoon liittyvien sellaisten kustannusten takia, jotka eivät liittyneet mitenkään hakemusten käsittelyyn ja jotka olisi pitänyt kattaa Westminsterin kaupunginvaltuuston budjetista tai joita olisi saanut vaatia vain sellaisilta toimijoilta, joiden hakemukset hyväksyttiin.
- 18 Hemming ym. voittivat juttunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa nostamissaan kanneasioissa. Nämä tuomioistuimet katsoivat, että palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohta käsittää kulut, jotka peritään sekä niiltä hakijoilta, joiden hakemus hyväksytään, että hakijoilta, joiden hakemus hylätään, ja että toimilupaviranomaiset eivät saa periä erotuksetta sekä niiltä, joille toimilupa on myönnetty, että niiltä, joiden hakemus hylätään, Westminsterissä ilman toimilupaa seksialan yritystoimintaa harjoittavien henkilöiden osalta aiheutuvia tutkinta- ja syyttämiskustannuksia.
- 19 Tämän perusteella hakijoilta, joiden toimilupahakemus hylätään, voitiin periä ainoastaan heidän hakemuksensa käsittelystä aiheutuvat kustannukset, jolloin hakemuksen käsittelyyn kuului sen tutkiminen, olivatko hakijat soveliaita harjoittamaan seksialan yritystoimintaa, kun taas hakijoilta, joiden hakemus hyväksyttiin, voitiin periä ainoastaan vastaavat kustannukset ja toimiluvan uudistamistapauksissa kustannukset, jotka aiheutuivat näiden aikaisemmin saamiin toimilupiin liittyvien velvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jolta on haettu muutosta Court of Appeal (England & Wales) (Civil divisionin) (Englannin ja Walesin valitustuomioistuimen siviiliosasto, Yhdistynyt kuningaskunta) antamaan tuomioon, katsoi, että kyseisessä tuomioistuimessa arvostellusta lähestymistavasta saattoi seurata, että toimilupajärjestelmän hallinnoinnista vastaavan viranomaisen oli vastattava tämän järjestelmän ylläpitokustannuksista toimiluvan saaneiden toimijoiden hyväksi, koska kyseinen viranomainen ei voi velvoittaa hakijaa ottamaan osaa sellaisiin kustannuksiin, jotka aiheutuvat tämän järjestelmän soveltamisesta ilman toimilupaa toimiviin seksialan yritysten toiminnanharjoittajiin, vaikka toimiluvan saaneet yritysten toiminnanharjoittajat hyötyivätkin tämän järjestelmän täytäntöönpanosta. Tämän takia kyseisen viranomaisen tulisi käyttää julkisia varoja.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä on epäselvää, miten muiden samankaltaisia järjestelmiä käyttävien sääntelyelinten tai ammatillisten organisaatioiden, joilla ei ehkä ole käytössä julkisia varoja eikä mahdollisuutta kerätä itselleen varoja, suhteen menetellään.
- 22 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että järjestelmä, jossa hakijan on maksettava lisämaksu toimilupajärjestelmän ylläpitämisestä ja täytäntöönpanosta aiheutuvien kustannusten kattamista varten silloin, kun hakemus hyväksytään, on yhteensopiva palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohdan kanssa, se ei ole varma siitä, onko Westminsterin kaupunginvaltuuston soveltama järjestelmä yhteensopiva kyseisen säännöksen kanssa.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa myös, ettei sillä ole käytössään mitään sellaisia todisteita, joiden perusteella se voisi päätellä, että vaatimus, jonka mukaan hakemukseen on liitettävä sellainen maksu, joka voidaan palauttaa, jos hakemus hylätään, voisi saada talouden toimijat luopumaan seksialan yrityksen toimilupaa koskevan hakemuksen tekemisestä.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lisäksi, onko se, että hakijan on maksettava etukäteen toimilupahakemuksesta tehtävää hyväksymis- tai hylkäämispäätöstä odottaessaan rahamäärä, todellakin toimiluvan hakijalle aiheutuva rasitus.
- 25 Näissä olosuhteissa Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Jos seksialan yrityksen toimiluvan myöntämistä tai uudistamista hakevan on maksettava maksu, joka koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen liittyy hakemuksen käsittelyyn eikä sitä voida palauttaa ja joista toinen liittyy lupajärjestelmän hallintointiin ja se voidaan palauttaa, jos hakemus hylätään:

- 1) Tarkoittaako vaatimus maksaa maksu, mukaan lukien sen toinen, palautettavissa oleva osa, pelkästään unionin oikeuden kannalta tarkasteltuna sitä, että vastapuolille aiheutui hakemuksistaan kuluja, jotka olivat palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohdan vastaisia, siltä osin kuin ne ylittivät hakemuksen käsittelystä aiheutuvat kustannukset?
- 2) Onko sen päätelmän, että tällaiseen vaatimukseen olisi katsottava liittyvän kuluja – tai, jos niitä on pidettävä sellaisina, hakemuksen käsittelystä aiheutuvat kustannukset ylittäviä kuluja –, kannalta merkityksellistä muiden (ja jos, niin millaisten) olosuhteiden vaikutus, esimerkiksi:
 - a) näyttö siitä, että toisen, palautettavissa olevan osan maksamisesta aiheutui tai todennäköisesti aiheutuisi hakijalle jonkinlaisia kustannuksia tai menetyksiä,
 - b) toisen, palautettavissa olevan osan suuruus ja sen ajanjakson pituus, jona sitä säilytetään ennen palauttamista, tai

- c) hakemusten käsittelystä (johon liittyvää maksua ei siis voida palauttaa) aiheutuvien kulujen osalta syntyvä mahdollinen säästö, joka on seurausta vaatimuksesta, jonka mukaan kaikkien hakijoiden on maksettava etukäteen näistä molemmista osista koostuva maksu?

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää kysymyksillään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, onko palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa sille, että luvan myöntämistä ja uudistamista koskevaa hakemusta jätettäessä vaaditaan maksamaan maksu, jonka yksi osa vastaa kyseisen lupajärjestelmän hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia, vaikka tämä osa voidaan palauttaa siinä tapauksessa, että hakemus hylätään.
- 27 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. mm. tuomio 14.7.2016, *Verband Sozialer Wettbewerb*, C-19/15, EU:C:2016:563, 23 kohta).
- 28 Tästä on aluksi korostettava, että sillä, voidaanko hakijan maksettavana oleva maksu palauttaa siinä tapauksessa, että hänen toimilupahakemuksena hylätään, ei ole merkitystä sen varmistamisen kannalta, onko kyse palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista kuluista. Velvollisuus maksaa maksu on nimittäin taloudellinen velvollisuus ja siten kulu, jonka hakijan on suoritettava hakemuksensa tutkittavaksi ottamiseksi, riippumatta siitä, että maksun määrä voidaan palauttaa myöhemmin siinä tapauksessa, että hakemus hylätään. Näin on sitä suuremmalla syyllä siksi, että tämän artiklan tavoitteena, kun se luetaan yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 39, 42 ja 43 perustelukappaleiden kanssa, on välttää se, että lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien tietyt aspektit vähentäisivät halua aloittaa palvelutoiminta.
- 29 Jotta kulut olisivat palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaisia, niiden on tämän säännöksen sanamuodon mukaan oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia lupamenettelyjen kustannuksiin nähden eivätkä ne saa ylittää menettelyistä aiheutuvia kustannuksia.
- 30 Koska tällaisten kulujen määrä ei saa näiden vaatimusten takia missään tapauksessa ylittää kyseessä olevan lupamenettelyn kustannuksia, on tutkittava, voidaanko kaikkien lupajärjestelmän hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta aiheutuvien kustannusten katsovan kuuluvan käsitteeseen ”menettelyistä aiheutuvat kustannukset”.
- 31 Vaikka unionin tuomioistuimella ei ole ollut vielä tilaisuutta tulkita tätä käsitettä palveludirektiivin yhteydessä, se on täsmentänyt toisessa yhteydessä, että korvausluonteisten maksujen suuruutta määritettäessä jäsenvaltiolla on oikeus ottaa huomioon paitsi ne aineelliset ja palkkakustannukset, jotka liittyvät välittömästi niiden toimien toteuttamiseen, joiden vastikkeeksi maksut on tarkoitettu, myös se osuus toimivaltaisen viranomaisen yleiskuluista, joka voidaan kohdistaa näihin toimiin (tuomio 2.12.1997, *Fantask ym.*, C-188/95, EU:C:1997:580, 30 kohta).
- 32 Lisäksi unionin tuomioistuin on voinut jo täsmentää sellaisesta unionin oikeuden säännöksestä, jonka mukaan hallinnollisten kulujen laskelmassa saadaan nimenomaisesti ottaa huomioon yksittäisten toimilupien järjestelmän täytäntöönpanoon, hallinnointiin ja valvontaan liittyvät kulut, että huomioon otettaviin kuluihin ei saa sisältyä kyseisen viranomaisen yleiseen valvontatoimintaan liittyviä kuluja (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2006, *i-21 Germany ja Arcor*, C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:586, 34 ja 35 kohta).

- 33 Tämä päättely pätee sitä suuremmalla syyllä palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohtaan, joka ensinnäkin koskee pelkästään ”menettelyistä aiheutuvia kustannuksia” ja jonka tavoitteena on toiseksi edistää palvelutoiminnan aloittamista. Hallinnointi- ja täytäntöönpanokustannusten – muun muassa kyseisen lupajärjestelmän piirissä tapahtuvan luvattoman toiminnan havaitsemiseen ja henkilöiden vastuuseensaattamiseen liittyvät kustannukset mukaan lukien – esirahoittamista koskeva vaatimus ei nimittäin palvele tätä tavoitetta.
- 34 Näin ollen esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että palveludirektiivin 13 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa sille, että luvan myöntämistä ja uudistamista koskevaa hakemusta jätettäessä vaaditaan maksamaan maksu, jonka yksi osa vastaa kyseisen lupajärjestelmän hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia, vaikka tämä osa voidaan palauttaa siinä tapauksessa, että hakemus hylätään.

Oikeudenkäyntikulut

- 35 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 13 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa esteenä sille, että luvan myöntämistä ja uudistamista koskevaa hakemusta jätettäessä vaaditaan maksamaan maksu, jonka yksi osa vastaa kyseisen lupajärjestelmän hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia, vaikka tämä osa voidaan palauttaa siinä tapauksessa, että hakemus hylätään.

Allekirjoitukset