



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. július 28.¹

C-316/15. sz. ügy

**Timothy Martin T. M. Hemming, kereskedelmi nevén „Simply Pleasure Ltd”,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, kereskedelmi nevén „Janus”,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
kontra
Westminster City Council**

(a Supreme Court of the United Kingdom [legfelsőbb bíróság, Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Szolgáltatásnyújtás szabadsága — Engedélyezési eljárások — Az esetlegesen az »ilyen eljárásból eredő díjak fogalma«”

I – Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem először ad lehetőséget a Bíróságnak a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) értelmezésére. A kérelem a londoni City of Westminster (Egyesült Királyság) területén, „szexlétesítményre”³ vonatkozó engedély megadásáért vagy megújításáért fizetendő díjra vonatkozik; ez a díj két részből áll, egyik része a kérelem adminisztrálásával kapcsolatos, és a kérelem elutasítása esetén vissza nem téríthető összeg, a másik (jelentősen nagyobb) rész pedig az engedélyezési rendszer kezelésével kapcsolatos, és a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő összeg.

2. Az ügy középpontjában álló kérdés lényegében arra irányul, hogy e díj második részének megfizetésére irányuló kötelezettség megfelel-e a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének. Ebből a szempontból az ügy túllép a szexboltok működtetési engedélyének megadására és megújítására vonatkozó szigorú korlátokon, amit az a tény is mutat, hogy több szakmai kamara, mint például az ügyvédi és az építész kamara is beavatkozik a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásba.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL 2006. L 376., 36. o.

3 — A szexlétesítmény („sex establishment”) fogalmába az angol jogban a pornómozik („sex cinemas”) éppúgy beletartoznak, mint a szexboltok. Az egyszerűség kedvéért, mivel a jelen ügy egyedül a szexbolt működtetési engedélyesekre vonatkozik, csak ezekre a fogalmakra utalok a jelen indítványban.

II – Jogi háttér

A – Az uniós jog

3. A szolgáltatási irányelv „Általános rendelkezések” című I. fejezete így rendelkezik:

„1. cikk

Tárgy

(1) Ez az irányelv általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett.

[...]

2. cikk

Hatály

(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

[...]

4. cikk:

Fogalommeghatározások

Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

- 6) »engedélyezési rendszer«: bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot szerezzen;
- 7) »követelmény«: bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az joggyakorlatból [helyesen: az ítélkezési gyakorlatból], a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek; a szociális partnerek közötti tárgyalások során létrejött kollektív megállapodásban meghatározott szabályok az irányelv értelmében önmagukban nem tekintendők követelménynek;
- 8) »közérdeken alapuló kényszerítő indok«: a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: »közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányossága; a család elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kultúrpolitikai célok«;

[...]

4. A szolgáltatási irányelv „A szolgáltatók letelepedésének szabadsága” című III. fejezetének „Engedélyek” című első szakasza a következőképpen rendelkezik:

„9. cikk

Engedélyezési rendszerek

(1) A tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez, kivéve az alábbi feltételek teljesülése esetén:

- a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben;
- b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;
- c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.

[...]

11. cikk:

Az engedély időtartama

(1) A szolgáltató részére megadott engedély nem lehet korlátozott időtartamú, kivéve ha:

- a) az engedély automatikusan megújul vagy csak a követelmények folyamatos teljesítésének függvénye;
- b) a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott;

vagy

- c) az engedély korlátozott időtartamát a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá.

[...]

13. cikk:

Engedélyezési eljárások

(1) Az engedélyezési eljárásoknak és az alaki követelményeknek világosnak kell lenniük, azokat előzetesen nyilvánosságra kell hozni, és a kérelmezők számára biztosítaniuk kell, hogy kérelmük tárgyilagosan és pártatlanul kerül elbírálásra.

(2) Az engedélyezési eljárások és az alaki követelmények nem lehetnek visszatartó erejűek, és nem nehezíthetik meg vagy késleltethetik indokolatlanul a szolgáltatás nyújtását. Könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük, továbbá az alkalmazásukból eredő, a kérelmezőket terhelő díjaknak észszerűnek és arányosnak kell lenniük a szóban forgó engedélyezési eljárások költségével, és nem haladhatják meg az eljárások költségét.

[...]

5. A szolgáltatási irányelv „A szolgáltatások szabad mozgása” című IV. fejezetének „A szolgáltatásnyújtás szabadsága és az ehhez kapcsolódó eltérések” című első szakasza így rendelkezik:

„16. cikk

A szolgáltatásnyújtás szabadsága

(1) A tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.

A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását. A tagállamok saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását olyan követelményekhez, amelyek nem tartják tiszteletben a következő alapelveket:

- a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmény sem közvetlenül, sem közvetve nem lehet megkülönböztető az állampolgárság, illetve jogi személyek esetén a letelepedés helye szerinti tagállam tekintetében;
- b) szükségesség: a követelménynek közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi szempontból indokoltnak kell lennie;
- c) arányosság: a követelménynek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.

[...]

(3) A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem akadályozható abban, hogy követelményeket írjon elő a szolgáltatói tevékenység nyújtásával kapcsolatban, amennyiben azok közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, illetve környezetvédelmi szempontból indokoltak, és összhangban vannak az (1) bekezdéssel. Az adott tagállam abban sem akadályozható meg, hogy [az uniós] joggal összhangban a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó saját szabályait alkalmazza, beleértve a kollektív megállapodásokban meghatározott feltételeket is.

[...]”

B – Az Egyesült Királyság joga

6. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága a szolgáltatási irányelvet a Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [a szolgáltatásokról szóló 2009. évi rendelet (SI 2009/2999), a továbbiakban: 2009. évi rendelet] ültette át a belső jogába.

7. E rendelet 4. rendelkezése az „engedélyezési rendszer” fogalmát úgy határozza meg, mint „bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen meg kell szereznie az illetékes hatóság engedélyét, vagy értesítenie kell az illetékes hatóságot azért, hogy a szolgáltatási tevékenységet nyújthassa vagy azt gyakorolhassa”.

8. A 18. rendelkezés (2)–(4) bekezdései előírják: „(2) Az engedélyezési rendszer alapján valamely illetékes hatóság által előírt engedélyezési eljárások és az alaki követelmények

- a) nem lehetnek visszatartó erejűek, vagy
- b) nem nehezíthetik meg vagy késleltethetik indokolatlanul a szolgáltatás nyújtását.

(3) Az engedélyezési rendszer alapján valamely illetékes hatóság által előírt engedélyezési eljárásoknak és az alaki követelményeknek könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük.

(4) Az illetékes hatóság által előírt, a kérelmezőket az engedélyezési rendszer alapján terhelő díjaknak észszerűnek és arányosnak kell lenniük a rendszer szerinti eljárások és alaki követelmények költségével, és nem haladhatják meg az említett eljárások és alaki követelmények költségét.”

9. A 2009. évi rendelet nem módosította lényegesen a Local Government [Miscellaneous Provisions] Act 1982-t (a helyi önkormányzatokról szóló 1982. évi törvény [vegyes rendelkezések], a továbbiakban: 1982. évi törvény), amelynek a „Szexlétesítmények ellenőrzése” című 3. mellékletének 6., 8., 9., 12., 17., 19. és 23. bekezdései a következőképpen rendelkeznek:

„A szexlétesítményre vonatkozó engedély követelménye

6. 1) A jelen melléklet rendelkezéseire figyelemmel senki sem használhat a jelen mellékletének hatálya alá tartozó zónában üzlethelyiségeket, járművet, hajót vagy standot szexlétesítményként, kivéve, ha az illetékes hatóság a jelen melléklet szerint engedélyt ad rá. [...]

A szexlétesítményre vonatkozó engedély megadása, megújítása és átruházása

8. Tekintettel az alábbi 12. bekezdés (1) albekezdésére, az illetékes hatóság bármely kérelmezőnek megadhatja, illetve rendszeresen megújíthatja a jelen melléklet szerinti, üzlethelyiségek, jármű, hajó, vagy stand szexlétesítménykénti használatára vonatkozó engedélyt, az esetlegesen előírt módosításokkal korlátozásokkal.

9. 1) Figyelemmel az alábbi 11. és 27. bekezdésekre, bármely, a jelen melléklet szerint kiállított engedély egy évig vagy az engedélyben az illetékes hatóság belátása szerint meghatározott rövidebb ideig érvényes, ha korábban nem érvénytelenítették a 16. bekezdésnek megfelelően, vagy nem vonták vissza az alábbi 17. bekezdés (1) albekezdésének megfelelően.

2) Ha egy engedélyt a jelen melléklet szerint adnak ki valaki részére, az illetékes hatóság bármely másik személy kérelmére belátása szerint átruházhatja ezt az engedélyt e másik személyre. [...]

Az engedély megtagadása

12.

(1) A jelen melléklet szerinti engedély nem állítható ki

a) 18. életévét be nem töltött személy részére; vagy

b) az adott időpontban a 17. bekezdés (3) albekezdése szerint kizárt személy részére, vagy

c) jogi személyen kívül olyan személy részére, aki (amely) nem rendelkezik lakóhellyel, székhellyel az Egyesült Királyságban, vagy a kérelem benyújtását megelőző egybefüggő hat hónapban nem rendelkezett lakóhellyel, székhellyel az Egyesült Királyságban, vagy

d) olyan jogi személy részére, amelyet nem az Egyesült Királyságban alapítottak, vagy

e) olyan személy részére, akinek a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző egy évben üzlethelyiségek, jármű, hajó vagy stand használatára irányuló engedély megadása vagy megújítása iránti kérelmét elutasították, kivéve, ha a döntést fellebbezés alapján hatályon kívül helyezték.

(2) Az alábbi 27. bekezdésre tekintettel az illetékes hatóság elutasíthatja:

a) az engedély megadása vagy megújítása iránti kérelmet az alábbi 3) pontban felsorolt egy vagy több okból; [...]

(3) A fenti (2) albekezdésben említett indokok a következők:

a) a kérelmező nem kaphat engedélyt, ha büntetőítélet hatálya alatt áll, vagy bármely egyéb okból elítélték;

b) ha az engedély megadása, megújítása vagy átruházása esetén az engedély hatálya alá tartozó tevékenységet nem a kérelmező, hanem egy másik olyan személy végezné, illetve olyan személy javára végeznék, akinek az engedély megadása, megújítása és átruházása iránti kérelmét elutasíthatnák abban az esetben, ha ő maga kérelmezné;

c) a szexlétesítmények száma az adott területen, a kérelem benyújtásának időpontjában éppen annyi, vagy több, mint amennyit a hatóság e területen engedélyezett;

d) az engedély megadása vagy megújítása nem lenne megfelelő, tekintettel

i) az adott terület speciális jellemzőire, vagy

ii) azon használatra, amelyre a közeli helyiségek szolgálnak, vagy

iii) a kérelemben megjelölt üzlethelyiségek, jármű, hajó vagy stand kialakítására, jellegére vagy állapotára.

4) A (3) albekezdés c) pontjában hivatkozott megfelelő szám nulla is lehet. [...]

Az engedélyek visszavonása

17. (1) Az illetékes hatóság a jelen melléklet szerinti engedély birtokosának meghallgatása után bármikor visszavonhatja az engedélyt

a) a fenti 12. bekezdés (1) albekezdése szerinti okokból, vagy

b) e bekezdés (3) albekezdésének a) és b) pontjai szerinti okokból [...]

Díjak

19. Valamely e melléklet szerinti engedély megadásáért, megújításáért vagy átruházásáért a kérelmezőnek az illetékes hatóság által megállapított észszerű díjat kell fizetnie. [...]

A 18. életévét be nem töltött személyekre vonatkozó jogsértések

23.

- (1) Annak a szexlétesítménynek az engedélyese,
 - a) aki szándékosan engedélyezte egy 18. életévét be nem töltött személy részére a belépést a létesítménybe, vagy
 - b) aki a létesítmény szükségleteinek megfelelően olyan személyt foglalkoztat, akiről tudja, hogy 18 éven aluli,

jogsértést követ el. [...]”

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. Az 1982. évi törvény 3. melléklete szerint a Westminster City Council a szexboltok működtetésének engedélyező hatósága Westminsterben. T.M. Hemming és James Alan Poulton, a Harmony Ltd, a Gatsile Ltd, a Winart Publications Ltd, a Darker Enterprises Ltd, valamint a Swish Publications Ltd (a továbbiakban: T.M. Hemming és társai) a szóban forgó időszakban ilyen létesítmények működtetésének engedélyesei voltak ezen a területen.

11. Az 1982. évi törvény 3. melléklete 19. pontjának megfelelően egy szexbolt működtetési engedélyének megadásáért vagy megújításáért a kérelmezőnek díjat kell fizetnie az illetékes hatóság számára, amely jelen esetben két részből áll, egyik része a kérelem adminisztrálásával kapcsolatos, és vissza nem téríthető a kérelem elutasítása esetén, a másik (jelentősen nagyobb) rész pedig az engedélyezési rendszer kezelésével kapcsolatos,⁴ és a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő összeg.

12. A Westminster City Council 2004 szeptemberében 29 102 GBP-ban (körülbelül 43 435 euró) határozta meg a szóban forgó díj teljes összegét a 2005. február 1-jétől 2006. január 31-ig terjedő időszakra, amelyből 2667 GBP (körülbelül 3980 euró) az engedély adminisztrációjával kapcsolatos és vissza nem téríthető összeg, míg 26 435 GBP (körülbelül 39 455 euró) az engedélyezési rendszer kezelésével függ össze, és a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő összeg volt. A Westminster City Council úgy döntött, hogy a díj teljes összegét évente felül kell majd vizsgálni.

13. Később a Westminster City Council ezt az összeget nem vizsgálta felül, és nem is módosította, így a szexbolt működtetési engedély megadásáért vagy megújításáért fizetendő díj 29 102 GBP maradt a 2004. október 1-jétől 2012. december 31-ig terjedő teljes időszakban.

14. Bírósági felülvizsgálat iránti keresetükben T.M. Hemming és társai vitatták a Westminster City Council által rájuk a 2006-tól 2012-ig terjedő időszakban kiszabott díj jogszerűségét.

15. T. M. Hemming és társai a teljes időszakra vonatkozóan azt állítják, hogy mivel a Westminster City Council nem határozta meg évente a díj összegét, a szóban forgó díj megfizetése iránti igények érvénytelenek. A felperesek továbbá arra hivatkoznak, hogy ez idő alatt a Westminster City Councilnak nem sikerült a díj összegét korrigálnia, a szóban forgó díjfizetés eredményeként az engedélyezési rendszer működési költségeihez képest keletkezett éves hiánynak vagy többletnek megfelelően.

4 — Az 1985 óta kialakult állandó nemzeti ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az 1982. évi törvény 3. mellékletének 19. pontja szerint előírható díj nemcsak a kérelmek kezelésével kapcsolatos költséget tükrözi, hanem „az üzlethelyiségek engedély megadását követő helyszíni vizsgálatának, valamint az éber rendfenntartás költségeinek fedezését is, [...] annak érdekében, hogy az engedély nélküli szexlétesítmények üzemeltetését végző személyeket azonosítsák, és velük szemben lefolytassák az eljárást”. Lásd: *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* ítélet (1985) 83 LGR 516.

16. T. M. Hemming és társai, különösen a 2011. és 2012. éveket illetően, azt állítják, hogy a Westminster City Council a 2009. december 28-án hatályba lépett 2009. évi rendelet⁵ és a szolgáltatási irányelv megsértése nélkül nem szerepeltethette az engedély megadásának és megújításának díjában az engedélyezési rendszer kezelésével és igazgatásával kapcsolatos költségeket, többek között az engedély nélkül szexboltot működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárás költségeit.

17. Keith bíró 2012. május 16-án úgy döntött, hogy a Westminster City Council a 2006-tól 2012-ig terjedő időszak egyik évében sem határozta meg a díjat, és hogy a szóban forgó díj összegének meghatározása érdekében a Westminster City Councilnak minden évben figyelembe kellett volna vennie a díjak bevételeinek az engedélyezési rendszer költségéhez képest fennálló hiányát vagy többletét, valamint, hogy a 2009. évi rendelet hatálybalépése óta a Westminster City Council már nem szerepeltethetné a szexbolt-üzemeltetési engedély megadásának és megújításának díjában az engedély nélkül, hasonló létesítményeket üzemeltető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségeit.⁶

18. 2012. június 12-én Keith bíró arról is rendelkezett, hogy a Westminster City Councilnak az érintett időszakban minden évre észszerű díjat kell meghatároznia, és vissza kell térítenie T.M. Hemming és társai részére a befizetett és ezen észszerű díj közötti különbséget.⁷

19. Keith bíró ítéletével szemben a Westminster City Council fellebbezést nyújtott be a Court of Appeal (England & Wales) (fellebbviteli bíróság [Anglia és Wales], Egyesült Királyság) előtt, amely részben elutasította a fellebbezést (a szolgáltatási irányelv értelmezése és alkalmazása vonatkozásában), részben pedig helyt adott neki (a visszatérítendő díj számítási módszerét illetően).⁸

20. 2014. február 14-én a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) engedélyezte a Westminster City Council részére, hogy fellebbezést nyújtson be a Court of Appeal (England & Wales) ezen ítélete ellen.

21. A Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) előtti fellebbezés lényegében arra a kérdésre vonatkozik, hogy a Westminster City Council azon gyakorlata, hogy egy szexbolt üzemeltetése vagy folyamatos működtetése kapcsán fizetendő díjak az engedély megadása vagy megújítása iránti engedély benyújtásától tartalmazzák az engedély nélkül szexboltokat működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségeit, megfelel-e a 2009. évi rendelet 18. rendelkezése (4) bekezdésének és a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének.

22. A Westminster City Council álláspontját alternatív módon fogalmazta meg.⁹ Az első változat szerint a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésében (és a 2009. évi rendelet 18. rendelkezésében) szereplő „engedélyezési eljárások és alaki követelmények” elég tágan értelmezhetők ahhoz, hogy az engedélyezési rendszer valamennyi elemét, így az engedéllyel nem rendelkező üzemeltetőkkel szembeni érvényesítés költségeit is magában foglalja. A második változat szerint ezen irányelv 13. cikkének (2) bekezdése (és az említett 18. rendelkezés) csak és kizárólag az engedélyezési rendszerrel és költségeivel összefüggő díjakra vonatkozik, amelynek az engedély nélkül szexboltot működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségei nem képezik részét. Ebben az esetben az e költségnek megfelelő díj nem ütközne a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésébe, mivel nem tartozna a hatálya alá.

5 — A 44. cikk (1) bekezdése 2009. december 28-ra határozta meg a szolgáltatási irányelv átültetési határidejének lejártát, ettől az időponttól lépett hatályba a 2009. évi rendelet.

6 — Lásd: *Hemming and others v Westminster City Council* ítélet [2012] EWHC 1260 (Admin), 49. pont.

7 — Lásd: *Hemming and others v Westminster City Council* ítélet [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Lásd: *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* ítélet [2013] EWCA Civ 591.

9 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 14. pont.

23. A Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) 2015. június 22-i ítéletében a belső jog szempontjából először helyben hagyta azt az *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LRG 516 ítéletben kialakított elvet, amely szerint az 1982. évi törvény 3. mellékletének 19. pontja alapján előírt díjak nem csak a szexlétesítményre vonatkozó engedély megadására vagy megújítására irányuló kérelem költségeit, hanem a szexboltot engedély nélkül működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségeit is tükrözhetik.¹⁰

24. Ezt követően e bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy ez a belső jogi álláspont összeegyeztethető-e az uniós joggal. Ebben az összefüggésben a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) elvetette a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének (és az említett 18. rendelkezésnek) a Westminster City Council által javasolt első értelmezési lehetőségét, mivel úgy ítélte meg, hogy ezek a rendelkezések csak azokra az engedélyezési eljárásokra és alaki követelményekre vonatkoznak, amelyeket arra az esetre írnak elő, ha egy kérelmező szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférésre vagy annak gyakorlására kér engedélyt.¹¹

25. E bíróság szerint a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdése nem azokra a díjakra vonatkozik, amelyek egy engedély birtoklásáért, megtartásáért vagy megújításáért írhatók elő, ha az engedélyezési szakasz sikeresen lezárult, hanem kizárólag az engedélyezési eljárással kapcsolatos díjakra és költségekre.¹² Viszont ebben az irányelvben semmi sem enged arra következtetni, hogy a díj összegét ne határozhatnák meg olyan szinten, amely lehetővé teszi a hatóság számára, hogy beszedje az engedélyesektől az engedélyezési rendszer működtetéséből és alkalmazásából eredő valamennyi költséget, beleértve az engedély nélkül szexlétesítményt működtető személyek ellen folytatott eljárások költségeit is.¹³ Egy ilyen díj esetén azonban be kell tartani az említett irányelv 14–18. cikkében foglalt feltételeket, beleértve az arányosság elvét.¹⁴

26. Ennek alapján a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) két típusú engedélyezési rendszert különböztetett meg. Az A. típusú szerint a kérelmezőnek a kérelem benyújtásakor ki kell fizetnie az engedélyezési eljárások és alaki követelmények költségeit, és ha a kérelmet elfogadták, további díjat az engedélyezési rendszer működtetési és érvényesítési költségeinek fedezésére.¹⁵

27. A B. típusú szerint a kérelmezőnek a kérelem benyújtásakor ki kell fizetnie az engedélyezési eljárások és alaki követelmények költségeit, valamint egy további díjat az engedélyezési rendszer működtetési és érvényesítési költségeinek fedezésére, azzal, hogy ez a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő.¹⁶

28. Az A. típusú rendszert illetően a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) úgy ítélte meg, hogy ha a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdése nem tiltja az illetékes hatóságnak – olyan engedélyek kiállítása esetén, mint az alapügyben szereplők –, hogy a kérelmezőre, amennyiben az ilyen kérelemnek helyt adnak, olyan díjat szabjon ki, amely biztosítja a hatóság számára a rendszer fenntartásával és érvényesítésével kapcsolatban felmerülő valamennyi költsége megtérülését, ebből az következik, hogy ez a rendelkezés nem tiltja, a kérelem elfogadása után, e költségek előírását. Véleménye szerint annak az előírása, hogy amennyiben a kérelemnek helyt adnak, az engedély birtoklásáért vagy fenntartásáért díjat kell fizetni, nem teszi e követelményt engedélyezési eljárássá vagy alaki követelménnyé, vagy a kérelemért fizetendő díjjá.¹⁷

10 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 7. pont.

11 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 15. pont.

12 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 15. és 17. pontok.

13 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 17. pont.

14 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 17. pont.

15 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 18. pont.

16 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 18. pont.

17 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 19. pont.

29. A Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) tehát úgy vélte, hogy az A. típusú engedélyezési eljárás megfelel a 2009. évi rendelet 18. rendelkezésének és a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének.¹⁸

30. Viszont a Westminster City Council a B. típusú engedélyezési rendszert működteti, így az említett bíróság megvizsgálta a T. M. Hemming és társai által előadott két érvet.

31. Az első érvük az volt, hogy az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségeinek megfelelő díjkövetelésnek, még ha az engedély megadásának vagy megújításának elutasítása esetén vissza is kell téríteni, a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével ellentétes visszatartó hatása lehet. A kérdést előterjesztő bíróság elvetette ezt az érvet, mivel úgy ítélte meg, hogy az ügyiratok alapján sem ténybeli alap, sem bizonyíték nincs olyan következtetés levonására, miszerint ennek a követelménynek visszatartó hatása lehetne T. M. Hemming és társaira vagy más kérelmezőkre abban, hogy szexbolt-üzemeltetés engedélyezésére irányuló kérelmet nyújtsanak be.¹⁹

32. T. M. Hemming és társai második érve az volt, hogy még a visszatérítendő díj esetében is olyan teherről van szó, amely a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésébe ütközik, mivel meghaladja az engedélyezési eljárások Westminster City Council által viselt költségét.

33. A Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) szerint tehát az a kérdés, hogy olyan díj előírása, amelynek egy része az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségeinek felel meg, és a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő, a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével ellentétes „díjnak” minősül-e, amennyiben a kérelem kezelésével kapcsolatos költséget meghaladja. Ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„Amennyiben valamely szexlétesítményre vonatkozó engedély megadásáért vagy megújításáért a kérelmezőnek olyan, két részből összetevődő díjat kell fizetnie, amelynek egyik része a kérelem adminisztrálásával kapcsolatos, és vissza nem téríthető, a másik rész pedig az engedélyezési rendszer kezelésével, és a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő:

- 1) a második, visszatérítendő részt is magában foglaló díj megfizetésének kötelezettsége az uniós jog szempontjából és minden további nélkül azt jelenti-e, hogy az alpereseket a kérelmükkel összefüggésben olyan díj terhelte, amely ellentétes volt a [szolgáltatási] irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével annyiban, amennyiben meghaladta a Westminster City Council részéről a kérelmek elbírálásával kapcsolatban felmerült költséget;
- 2) függ-e az a következtetés, amely szerint az ilyen kötelezettséget úgy kell tekinteni, mint amely díjat – vagy ha úgy kell tekinteni, a Westminster City Council részéről a kérelmek elbírálásával kapcsolatban felmerült költségeket meghaladó díjat – foglal magában, további (és ha igen, mely) körülmények hatásától, például:
 - a) annak bizonyítása, hogy a második, visszatérítendő rész a kérelmező számára valamiféle költséget vagy veszteséget jelentett, vagy valószínűleg fog jelenteni,
 - b) a második, visszatérítendő rész mértéke és az az időtartam, amíg azt a visszatérítésig visszatartják, vagy

18 – Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 26. pont.

19 – Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 22. pont.

- c) a Westminster City Council részéről a kérelmek elbírálásával kapcsolatban felmerült költségekben (és így a vissza nem téríthető költségekben) elért bármiféle megtakarítás, amely abból ered, hogy az összes kérelmezőnek előre meg kellett fizetnie a két részből összetevődő díjat?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

34. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2015. június 26-án nyújtották be a Bíróság Hivatalához. T. M. Hemming és társai, a Westminster City Council, a holland kormány, valamint az Európai Bizottság tettek írásbeli észrevételeket.

35. A Bíróság eljárási szabályzata 61. cikkének (1) bekezdése alkalmazásával felhívták a Westminster City Councilt, hogy írásban válaszoljon a Bíróság kérdéseire, amit az 2016. április 29-én meg is tett.

36. 2016. június 1-jén tárgyalást tartottak, amelynek során T. M. Hemming és társai, a Westminster City Council, a holland kormány, valamint a Bizottság előadták szóbeli észrevételeiket.

V – Elemzés

A – Előzetes észrevételek

37. A szolgáltatási irányelv (5) és (7) preambulumbekzdéseiből kitűnik, hogy annak célja a szolgáltatók és szolgáltatást igénybe vevők letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítása.

38. A szolgáltatási irányelv 9. cikkének (1) bekezdése által felállított szabály alapján „[a] tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez”, csak három, az e rendelkezés a), b) és c) pontjában pontosan meghatározott feltétel együttes teljesülése esetén, beleértve azt is, amely szerint „az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá”.

39. Ehhez hasonlóan, az engedélyek időtartamát illetően a szolgáltatási irányelv 11. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] szolgáltató részére megadott engedély nem lehet korlátozott időtartamú”, az e rendelkezés a), b) és c) pontjaiban meghatározott három eset kivételével, beleértve azt a helyzetet, amikor „a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott”.

40. Tehát elvileg egy szolgáltatás nyújtására való jogosultsághoz nem kell engedélyt beszerezni, és az engedély semmiféleképpen nem lehet korlátozott időtartamú. Márpedig jelen esetben az 1982. évi törvény 3. melléklete egy szexbolt megnyitását Westminsterben az éves engedély megadásától teszi függővé.

41. Ebből a szempontból e törvény eltér a szolgáltatási irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében és 11. cikkének (1) bekezdésében kimondott elvektől, anélkül, hogy a Westminster City Council e kivételes szabály alátámasztására közérdeken alapuló kényszerítő indokra hivatkozna.

42. Az engedélyezési rendszer igazolása érdekében a szolgáltatási irányelv 9. és 11. cikke szerinti közérdeken alapuló kényszerítő indok fennállása nem vélelmezhető, ahogyan azt a Westminster City Council állította a kérdést előterjesztő bíróság²⁰ előtt, hanem arra az érintett tagállam illetékes hatóságainak kifejezetten hivatkozniuk kell, és alá is kell támasztaniuk.

43. Ugyanakkor e tekintetben kiemelem, hogy az 1982. évi törvény 3. mellékletének 23. bekezdése szerint bűncselekménynek minősül az a tény, ha a szexbolt működtetési engedélyese 18. életévét be nem töltött személyek belépését engedélyezi. Ezenfelül, az e tilalom megsértése miatt történt elítélés az 1982. évi törvény 3. melléklete 12. bekezdése (3) albekezdésének a) pontja szerint elegendő ahhoz, hogy a hasonló engedély megújítását elutasítsák.

44. Tehát feltételezhetjük, hogy a kiskorúak védelme a szolgáltatási irányelv 9. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett közérdeken alapuló kényszerítő indok, ez azonban önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az 1982. évi törvény 3. melléklete 9. bekezdésének (1) albekezdése az engedély időtartamát egy évre korlátozza.

45. Ugyanis a szolgáltatási irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerint egy engedély időtartama nem korlátozható, csak ha „az engedély automatikusan megújul, vagy csak a követelmények folyamatos teljesítésének függvénye”, vagy ha „a rendelkezésre álló engedélyek száma a közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott”²¹.

46. A kérdést előterjesztő bíróság előtt 2015. január 13-án tartott tárgyaláson a Westminster City Council hivatkozott a szolgáltatási irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjára, az alapügyben szereplő engedélyezési rendszer felállításának indokolása érdekében, arra utalva, hogy „a Westminsterben alkalmazott, az 1982. évi törvény által előírt rendszer *engedélyezési kvótán* alapul [...], a szexboltokra *kvóta* vonatkozik”²².

47. Bár a szexbolt-üzemeltetési engedélyek száma a 2003 és 2012 közötti időszakban 14 és 20²³ közötti kvóta szerint változott, nem világos számomra, hogy miért kell ezen engedélyek időtartamát egy évre korlátozni, annál is inkább, mivel az illetékes hatóságnak az 1982. évi törvény 3. melléklete 12. bekezdése (1) albekezdésének b) pontja alapján mindenkor megvan a lehetősége, hogy az engedélyes által elkövetett bűncselekmény esetén, ideértve az 1982. évi törvény 3. melléklete 23. bekezdésének megsértését is, visszavonja az engedélyt.

48. Ezúttal azt is kiemelem, hogy az 1982. évi törvény 3. melléklete 12. bekezdésének (1) albekezdése az engedély elutasítási okaira vonatkozóan a c) és d) pontokban tartalmazza a szolgáltatási irányelv 14. cikke által tiltott követelményeket a lakóhelyet és állampolgárságot illetően.

49. Még ha ezek az elemek nem is tartoznak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések közé, azt bizonyítják, hogy az 1982. évi törvény 3. melléklete, amelyet húsz évvel a szolgáltatási irányelv előtt fogadtak el, és amelyet a 2009. évi rendelet sem tett naprakésszé, az alapeljárásban kifejezetten hivatkozottakon túl is felvet összeegyeztethetőségi problémákat a szolgáltatási irányelvvel.

20 — Lásd a kérdést előterjesztő bíróság előtt 2015. január 13-án tartott tárgyalás audiovizuális felvételét, 1. ülés, 40:20 és köv., kérésre elérhető az interneten a következő címen: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, amelyen a Westminster City Council az állítja, hogy a jelen ügyben szereplő engedélyezési rendszer közérdeken alapuló kényszerítő indokkal nyilvánvalóan (*axiomatic*) alátámasztható.

21 — A kérdést előterjesztő bíróság előtt 2015. január 13-án tartott tárgyaláson a Westminster City Council hivatkozott erre a rendelkezésre a Hemming és társainak adott engedélyek időtartama korlátozásának igazolása érdekében (lásd a kérdést előterjesztő bíróság előtti tárgyalás audiovizuális felvételét, 1. ülés, 39:51 és köv., kérésre elérhető az interneten a következő címen: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Lásd a kérdést előterjesztő bíróság előtti tárgyalás audiovizuális felvételét, 1. ülés, 39:51 és köv., kérésre elérhető az interneten a következő címen: <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*”) Kiemelés tőlem. Lásd még ebben az értelemben az 1982. évi törvény 12. rendelkezése 3. pontjának c) alpontját és 3. mellékletének 4. pontját.

23 — Lásd: *R (Hemming and others) v The lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, 29. pont.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

1. Bevezetés

50. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a szexbolt-üzemeltetési engedély megadásáért vagy megújításáért fizetendő díj, amely két részből áll, egyik része a kérelem adminisztrálásával kapcsolatos, és a kérelem elutasítása esetén vissza nem téríthető összeg, a másik pedig az engedélyezési rendszer kezelésével, és a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő összeg, olyan díj-e, amely a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésébe ütközik.²⁴

51. Rögtön az elején meg kell jegyezni, hogy az, hogy az engedélyezési kérelem adminisztrálásával kapcsolatos költségnek megfelelő díjat a kérelem elutasítása esetén nem kell visszafizetni, nyilvánvalóan megfelel a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének. Ezt a Bíróság előtt egyik fél vagy beavatkozó sem vitatja.

52. Megjegyzem, ahogyan azt a jelen indítvány 26. és 27. pontjában kifejtettem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság két típusú rendszert különböztet meg aszerint, hogy a díjnak az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségeivel kapcsolatos második részét, amennyiben az engedélyezési kérelmet elfogadták, csak akkor kell kifizetni, ha a kérelemnek helyt adtak (A. típusú rendszer), vagy azt ki kell fizetni a kérelem benyújtásának időpontjában, és az a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő (B. típusú rendszer).

53. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 26. pontjában²⁵ a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy az A. típusú rendszer összeegyeztethető a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével. Tehát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések csak a B. típusú engedélyezési rendszerre vonatkoznak, amelyet lényegében a Westminster City Council is alkalmazott.

54. Természetesen a két, A. és B. típusú engedélyezési rendszer közötti megkülönböztetés csak akkor áll fenn, ha az A. típusú rendszerben az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségének megfelelő díj nem feltétele az érintett szolgáltatás nyújtására vonatkozó engedélynek. Ha viszont az illetékes hatóságnak jogában áll késleltetni az engedély megadását, következésképpen akadályozni az érintett szolgáltatást e díj megfizetéséig, akkor tisztán és világosan a B. típusú engedélyezési rendszerről van szó, még abban az esetben is, ha a díj nem esedékes a kérelem benyújtásának időpontjában.

55. A kérdést előterjesztő bíróság által az A. típusú engedélyezési rendszerre vonatkozóan adott leírás szerint a díj második részét csak akkor kell megfizetni, ha a kérelemnek „helyt adtak”, ebből leginkább az következik, hogy a működtetés engedélyezése nem kötött az előzetes fizetés feltételéhez. Az ehhez hasonló követelmény nem tartozna a szolgáltatási irányelv 13. cikkének hatálya alá, és adott esetben csak a szolgáltatási irányelv egyéb rendelkezéseiben meghatározott feltételekkel lehetne előírni.²⁶

56. Ez maga után vonná annak vizsgálatát, hogy az ehhez hasonló követelmény megfelelhetne-e a szolgáltatási irányelv 4. cikkének 7. pontjában meghatározott „követelmény” fogalmának, ugyanis az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását területükön „követelményekhez” köthetik.

24 — A szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdését a 2009. évi rendelet 18. rendelkezésével ültették át az Egyesült Királyságban. Mivel nincsen különbség a szolgáltatási irányelv és a 2009. évi rendelet releváns rendelkezéseinek szövegezésében, a jelen indítványban a szolgáltatási irányelv rendelkezéseire hivatkozom.

25 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25.

26 — Lásd ebben az értelemben az *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 17. pontját, ahol a kérdést előterjesztő bíróság azt mondta ki, hogy „az ilyen díjnak tiszteletben kell tartania a [szolgáltatási irányelv] III. fejezete 2. szakaszában és IV. fejezete 1. szakaszában említett feltételeket”.

57. A szolgáltatási irányelv 4. cikkének 7. pontja a következőképpen határozza meg a „követelmény” fogalmát: „bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az joggyakorlatból [helyesen: ítélkezési gyakorlatból], a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által [...] elfogadott kollektív szabályokból erednek”.

58. Igenlő válasz esetén ugyanakkor a szolgáltatási irányelv 16. cikke (1) bekezdésének megfelelően e díjnak a szolgáltató lakóhelye és állampolgársága tekintetében hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie, valamint szükségesnek kell lennie a közrend, közbiztonság és a közegészség vagy a környezet védelmének fenntartásához, és arányosnak kell lennie a kitűzött célhoz képest.

59. A végleges válasz előrevetítése nélkül tesztek egy észrevételt ezen a ponton, konkrétan az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 12. pontjának logikáját illetően, amely szerint a szexboltot engedély nélkül üzemeltető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségét az engedélyeseknek kell viselnie, mivel az ő érdeküket szolgálja, hogy engedélyezési kvóta korlátozza a szolgáltatási jogosultságot.

60. E logika alapján az engedélyezési rendszer egy olyan eszköz, mely bizonyos működtetőknek, akik a „klub” tagjai, „monopóliumot” biztosít, amelyre a jogosultság korlátozott és díjfizetéshez kötött, lehetővé téve a jogosult tagok számára annak biztosítását, hogy a „klub” korlátozott maradjon. Ez ellentétesnek tűnik a szolgáltatási irányelv céljával, a „versenyképes szolgáltatási piac” kialakításával, amely megkönnyíti „a szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférést, illetve annak gyakorlását”²⁷.

2. A B. típusú engedélyezési rendszer összeegyeztethetősége a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével

61. Okfejtésem a továbbiakban arra a kérdésre irányul, hogy a T.M. Hemming és társai által a Westminster City Council engedélye iránti kérelmük benyújtásától fizetendő, az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségének megfelelő díj második része a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „díjnak” minősül-e, amiben úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azért kételkedik, mert az a kérelem elutasítása esetén visszatérítendő.²⁸

62. Kiemelem, hogy az 1982. évi törvény 3. mellékletének 19. bekezdése díjfizetési kötelezettséget ír elő az „engedély megadásáért, megújításáért vagy átruházásáért a *kérelmező*” (kiemelés tőlem), és nem az „engedélyes” részére. Másként fogalmazva, ahogyan azt a Westminster City Council az írásbeli észrevételek 15. pontjában elismeri,²⁹ az engedélyezési kérelmet nem vizsgálják meg, ha ezt a díjat nem fizetik meg a kérelem benyújtásakor. E tekintetben nincs jelentősége annak a ténynek, hogy ez a befizetés (ahogy azt a Westminster City Council állítja) kauciónak minősül-e, vagy sem, vagy, hogy az összeg visszafordíthatatlanul az ő tulajdonába kerül-e.

63. Ellentétben tehát azzal, amit a Westminster City Council állít, a szóban forgó díj olyan díjnak (azaz bizonyos összeg fizetésére vonatkozó kötelezettségnek) minősül, amely a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének értelmében az engedélyezési eljárásokból és alaki követelményekből „ered”.

64. Annak érdekében, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díj megfeleljen a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésének, „észszerűnek és arányosnak kell lenni[e] a szóban forgó engedélyezési eljárások költségével, és nem haladhatj[a] meg az eljárások költségét”.

27 — Lásd a szolgáltatási irányelv (2), (5), (8) és (9) preambulumbekendéseit.

28 — Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 23. és 24. pontok.

29 — „[...] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application [...]” („helyes azt állítani, hogy a kérelmező köteles kifizetni a díj második részét a kérelem benyújtásának időpontjában”).

i) „Az engedélyezési eljárások költségével [arányos díj, amely] nem [haladhatja] meg az eljárások költségét”

65. Ahhoz, hogy ez a pont eldönthető legyen, először is fel kell tenni a kérdést, hogy az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségei beletartoznak-e az engedélyezési „eljárások költségei” fogalmába.

66. A holland kormány szerint az „engedélyezési eljárások költségei” fogalom egyszerre vonatkozik az engedélyezési kérelem kezelésének költségeire és az engedélyezési rendszer kezelési költségeire.

67. E tekintetben a holland kormány a Bizottság 2006-ban tett nyilatkozatára támaszkodik, amely szerint az eljárások költsége magában foglalja az engedélyezési rendszer „kezelési, ellenőrzési és igazgatási költségeit”.³⁰

68. Ez a nyilatkozat ellentétesnek tűnik a Bizottság írásbeli észrevételeiben védett állásponttal, mely szerint az engedély nélkül szexboltot működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségeit fedező díj nem tekinthető olyanak, mint amely az engedélyezési eljáráshoz, az engedélyezési kérelmek kezeléséhez és a kapcsolódó költségekhez tartozik.

69. A tárgyaláson a Bizottság tagadta, hogy ellentmondás van a 2006-os nyilatkozata és írásbeli észrevételei között, fenntartva, hogy az engedély kiállítására hatáskörrel rendelkező hatóság megfizetheti a kérelmezővel az engedélyezési rendszer kezelési, ellenőrzési és igazgatási költségeit, ha tényleges költségekről van szó, azzal, hogy a jelen ügyben az engedély nélkül szexboltokat működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költsége nem „ténylegesen felmerült költség” („costs actually incurred”).

70. Álláspontom szerint a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésében használt, az „eljárások költségei” kifejezés, a már ebben a mondatban használt „engedélyezési eljárás költségei” kifejezésre utal, amely viszont az e rendelkezés első mondatában szereplő „engedélyezési eljárások és alaki követelmények” kifejezésre hivatkozik.

71. E tekintetben kiemelem, hogy az „engedélyezési eljárások és alaki követelmények” kifejezést, amelyet nem határoz meg a szolgáltatási irányelv, meg kell különböztetni az ezen irányelv 4. cikkének 6. pontjában definiált „engedélyezési rendszertől”.

72. A tárgyaláson a Westminster City Council azt állította, hogy a szóban forgó díj második része azon vizsgálatok és azon eljárások költségeit fedezte, melyeket mind az engedély nélkül szexboltokat működtető személyekkel, mind pedig az olyan engedélyesekkel szemben folytattak, akik megszegik az engedélyezés feltételeit.

73. Még ha feltételezzük is, hogy az engedélyesek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költsége része lehet az engedélyezési rendszer költségének,³¹ ez a megállapítás nem áll fenn az engedély nélkül szexboltokat működtető harmadik személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költsége esetében, mivel ezek a tevékenységek nem képezik részét az engedélyezési rendszernek.

30 — „[...] costs incurred in the management, control and enforcement.” Fordítás tőlem.

31 — Az esetlegesen kiszabott pénzügyi szankciókat ugyanakkor nem kellene levonni a rendszer teljes költségéből?

74. Ezenfelül nem lehet úgy felfogni az engedélyezési rendszer kezelését és igazgatását, még amennyiben az engedélyesek által elkövetett jogsértéseket célozzák is, hogy azok „az engedélyezési eljárások és alaki követelmények” körébe tartoznak, mivel nem olyan tevékenységekről van szó, amelyek az engedélyezéshez vezetnek, hanem olyanokról, amelyek azt követik. Ami az engedély nélkül szexboltot működtetők jogsértéseinek megbüntetését illeti, az még kevésbé kapcsolódik az „engedélyezési eljárásokhoz és alaki követelményekhez”, mivel harmadik személyek engedélyesekkel kapcsolatos magatartását célozza.

75. A szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdése második mondatának megfogalmazásából tehát az következik, hogy az engedélyezési kérelem kezelési költsége nem foglalhat magában egyéb költségeket, mint amelyek az engedélyezési kérelemnek az illetékes hatóság általi adminisztratív kezelése során keletkeznek. Ezek tehát nem léphetik túl az engedélyezéshez szükséges, tényleges eljárási költségeket.

76. A 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172) teljes egészében az én értelmezésemet támasztja alá a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdését illetően. Az ezen ítéletben szereplő díjakat ugyanis az 1994. és 1995. években bevásárlóközpontok létesítése iránti engedélyezési kérelmek kapcsán felmerült teljes adminisztrációs teljes költségek alapján, a négyzetméterek számával történő elosztással számították ki.

77. Egyértelmű, hogy ezek a díjak nem vették figyelembe az engedélyezési eljárás korábbi elemeit, például az engedélyezési rendszer kezelésével és igazgatásával kapcsolatos költségeket. Ezért a Bíróság a 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172) 129. pontjában kimondta, hogy a díj összege „[észszerű], anélkül, hogy jelentős mértékben eltérne az egyes egyéni esetek valós költségeitől”.

78. T. M. Hemming és társai erre az ítéletre hivatkoztak a Court of Appeal (Anglia & Wales)³² előtt, amely ezen ítélet alapján döntött úgy, véleményem szerint helyesen, hogy a tagállamok nem írhatnak elő az engedélyezési és bejegyzési eljárás költségeit meghaladó díjakat.³³

79. A jelen ügyben nem vitatott, hogy a szóban forgó díj teljes összege nemcsak, hogy messze meghaladja egy szexbolt-üzemeltetési engedély megadása vagy megújítása iránti kérelem adminisztratív kezelési költségét, hanem, ami még fontosabb, olyan költségeket is magában foglal, amelyek nem merültek fel a Westminster City Council engedélyezési eljárása során, azaz a szexboltot működtető személyek ellen folytatott vizsgálatok és eljárások költségeit.

ii) „Észszerű” díj

80. E pontot csak a teljesség kedvéért fogom vizsgálni, mivel az „észszerű” díj követelménye is szerepel amellet a véleményem szerint nem teljesült követelmény mellett, hogy a díj „arányos [legyen] és [ne haladja] meg az eljárások költségét”.

32 — T. M. Hemming és társai továbbá a 2006. szeptember 9-i, i-21 Germany és Arcor ítéletre (C-392/04 és C-422/04, EU:C:2006:586) hivatkoznak, amely azonban nem jelent nagy segítséget a jelen ügyben, mivel a távközlési szolgáltatások terén az általános felhatalmazásokra és az egyedi engedélyekre vonatkozó közös szabályozási keretről szóló, 1997. április 10-i 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 117., 15. o.) kifejezetten engedélyezte a tagállamok számára, hogy az a díj, amelyet az engedély megszerzéséért kell fizetni, tartalmazza az engedélyezési rendszer kezelési, ellenőrzési és igazgatási költségeit.

33 — Lásd: *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, 80–84. és 88. pontok.

81. Bár az igaz, ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a Bíróságnak még nem volt alkalma a szolgáltatási irányelv³⁴ 13. cikke (2) bekezdésének értelmezéséről dönteni, ugyanakkor volt lehetősége arra, hogy a 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172) alapjául szolgáló ügyben megvizsgálja a spanyol jog által a szolgáltatási irányelv hatálybalépése előtt bevezetett, a katalóniai (Spanyolország) bevásárlóközpontok létesítésekor az engedélyezési kérelmek kezelése kapcsán fizetendő díjak és a letelepedési szabadság összeegyeztethetőségét.

82. Mivel ezen adók összegét eredetileg az 1994-ben és 1995-ben felmerült eljárási költségeknek az említett években érintett négyzetméterek számával történő elosztása révén számították ki, és azóta az inflációnak megfelelően módosították, a Bizottság azt állította, hogy e díjak – mivel nem állnak kapcsolatban a kiskereskedelmi engedély kiadására irányuló eljárás költségével – aránytalanok.³⁵

83. A Bíróság elvetette ezt az érvet, úgy ítélve meg, hogy: „a fizetendő díjak összege megállapításának e módszere észszerűen tükrözi e költségek összességét anélkül, hogy jelentős mértékben eltérne az egyes egyéni esetek valós költségeitől. Ezenkívül meghatározásának módja, amely négyzetméterenként meghatározott összegnek felel meg, azzal az előnnyel jár, hogy lehetővé teszi az eljárás költségeinek átlátható módon történő tervezését”³⁶.

84. A Bíróság ugyanakkor nem jelölt meg olyan különös kritériumokat, amelyek lehetővé tennék valamely díj vagy illeték észszerűségének mérlegelését, az említett ítélet inkább csak a díj arányosságára koncentrált, azaz arra, hogy az nem haladhatja meg az engedélyezési eljárás tényleges költségeit.

85. Véleményem szerint annak érdekében, hogy a díj a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdése értelmében „észszerű” legyen, az szükséges, hogy a díj számítása során figyelembe vett elemek, valamint a számítás módszere logikusak legyenek.³⁷

86. E tekintetben a Bíróság felhívta a Westminster City Councilt, hogy írásban részletesen fejtse ki azokat a tényezőket, amelyeket figyelembe vettek a 2667 GBP és a 26 435 GBP összegű díjak számításánál, illetve a számításhoz használt módszert. A Westminster City Council e kérdést a *service manager - noise and licensing*-je, két tanúvallomásának, és a csatolt dokumentumok rendelkezésre bocsátásával válaszolta meg; a tanúvallomásokra a High Court of Justice (Anglia & Wales) Queen's Bench Division (Administrative Court) (legfelsőbb bíróság [Anglia és Wales] királynői fellebbviteli kollégium [közigazgatási tanács]) előtt került sor.

87. A Westminster City Council kifejtette, hogy e tanúvallomások szerint az engedélyezési rendszer költségei három kategória szerint csoportosíthatók, ezek a közvetlen költségek (például nyomtatás és reklám), az engedélyezéssel kapcsolatos, de a Westminster City Council egyéb, az engedélyezési szolgálatoktól eltérő szolgálatainál felmerült költségek (például humán erőforrások és jogi szolgálat), valamint az engedélyezési eljárás igazgatási költségei.

88. Ugyanakkor a Bíróság által feltett kérdésre adott írásos válaszában a Westminster City Council nem adott magyarázatot arra, hogy miként számították ki a szexboltok engedélyezési rendszere költségvetésének teljes összegét, oly módon, hogy az a szexboltok működtetésének megadása és megújítása iránti engedély iránti kérelemhez előírt 2667 GBP díjat és 26 435 GBP díjat eredményezte.

34 – Lásd: *R (Hemming and others) v Westminster City Council* ítélet [2015] UKSC 25, 24. pont.

35 – Lásd: 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172, 127. és 128. pont).

36 – Lásd: 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172, 129. pont). Kiemelés tőlem.

37 – Mivel a jelen ügy az Egyesült Királyságból származik, e tekintetben utalok a híres Lord Greene-féle kísérletre, hogy meghatározza az „észszerűség” fogalmát a közigazgatási jogban (*Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* ítélet [1948] 1 KB 223, 229. oldal).

89. A tárgyaláson a Westminster City Council nem tudta igazolni azt, hogy a szóban forgó díj változatlan maradt a vonatkozó időszakban, anélkül, hogy figyelembe vettek volna jó néhány körülményt, mint például a díjakból befolyt teljes bevételt, valamint az engedélyezési rendszer tényleges kezelési és igazgatási költségéhez viszonyított hiányt vagy többletet, amely pedig a Westminster City Council szerint is évről évre változott. Úgy tűnik, a Westminster City Council a bírságokból és egyéb, az engedélyesekre vagy a szexboltokat engedély nélkül működtető személyekre kirótt pénzügyi szankciókból befolyt bevételeket sem vette figyelembe.³⁸

90. Ezért véleményem szerint a jelen ügyben szereplő díj második része nem „észszerű” díj.

91. Ezen indokok alapján, azzal, hogy a kérdést előterjesztő bíróság mélyebb elemzést végezhet, azt javaslom a Bíróságnak, hogy az első kérdésre azt a választ adja, hogy a szolgáltatási irányelv 13. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy tagállam illetékes hatósága egy engedély megadása vagy megújítása során fizetendő díj kiszámítása során figyelembe veszi az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségeit, még akkor is, ha az e költségeknek megfelelő rész a szóban forgó engedélyezés megadása vagy megújítása iránti kérelem elutasítása esetén visszatérítendő.

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

92. Második kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az első kérdésre adott válasz függ-e egyéb körülményektől, mint például annak lehetőségétől, hogy az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségeinek megfelelő díjrész költségeket vagy veszteségeket foglal magában az engedélyt kérők számára, e rész összegétől és attól az időtartamtól, amely alatt azt fenntartják, valamint az illetékes hatóság által az engedély iránti kérelmek kezelésével kapcsolatos költségek abból eredő csökkenésétől, hogy a díj említett részét előzetesen megfizették.

93. Az első kérdésre adott válaszom alapján a második kérdésre nem szükséges válaszolni, mivel ebből a válaszból egyértelműen kitűnik, hogy az, hogy az engedélyt kérőkre olyan díjat rónak ki, amelynek egy részét az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségei képezik, a szolgáltatási irányelv 13. cikke (2) bekezdésével ellentétes díjnak minősül.

VI – Véggövetkeztetések

94. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) által előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 13. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy tagállam illetékes hatósága egy engedély megadása vagy megújítása során fizetendő díj kiszámítása során figyelembe veszi az engedélyezési rendszer kezelési és igazgatási költségeit, még akkor is, ha az e költségeknek megfelelő rész a szóban forgó engedélyezés megadása vagy megújítása iránti kérelem elutasítása esetén visszatérítendő.

38 — Az 1982. évi törvény 3. melléklete 22. pontjának 1. alpontja 20 000 GBP-ig terjedő bírságokról rendelkezik.