



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
MELCHIOR WATHELET  
prezentate la 28 iulie 2016<sup>1</sup>

**Cauza C-316/15**

**Timothy Martin Hemming, care își desfășoară activitatea sub denumirea comercială „Simply  
Pleasure Ltd”,  
James Alan Poulton,  
Harmony Ltd,  
Gatisle Ltd, care își desfășoară activitatea sub denumirea comercială „Janus”,  
Winart Publications Ltd,  
Darker Enterprises Ltd,  
Swish Publications Ltd  
împotriva  
Westminster City Council[cerere de decizie preliminară formulată de  
Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit)]**

„Trimitere preliminară — Libera prestare a serviciilor — Proceduri de autorizare — Noțiunea «taxe care pot decurge [...] din cererea lor»”

### I – Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară oferă Curții prima oportunitate de a interpreta articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne<sup>2</sup> (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”). Aceasta privește plata unei taxe pentru acordarea sau reînnoirea unei licențe pentru o „unitate comercială cu profil sexual”<sup>3</sup> pe teritoriul City of Westminster la Londra (Regatul Unit), această taxă fiind compusă din două părți, una pentru prelucrarea administrativă a cererii și nerambursabilă în cazul respingerii cererii, cealaltă (mult mai semnificativă) pentru gestionarea regimului de acordare a licențelor și recuperabilă în cazul respingerii cererii.

2. Problema centrală care se ridică în această cauză este în esență dacă cerința plății celei de a doua părți a acestei taxe este conformă cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. În acest sens, cauza depășește limitele stricte ale acordării și reînnoirii licențelor de exploatare a sex-shopurilor, ceea ce este ilustrat de faptul că mai multe asociații profesionale, precum de exemplu cele ale avocaților și ale arhitecților, au intervenit în cadrul procedurii în fața instanței de trimitere.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50.

3 — Noțiunea „unitate comercială cu profil sexual” („sex establishment”) în dreptul englez cuprinde atât cinematografele porno („sex cinemas”), cât și sex-shopurile. Pentru a simplifica lucrurile, întrucât prezenta cauză privește doar deținătorii de licențe de exploatare a sex-shopurilor, ne vom referi doar la acești termeni în prezentele concluzii.

## II – Cadrul juridic

### A – Dreptul Uniunii

3. În capitolul I, intitulat „Dispoziții generale”, Directiva privind serviciile prevede:

#### „Articolul 1

##### Obiectul

(1) Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.

[...]

#### Articolul 2

##### Domeniu de aplicare

(1) Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

[...]

#### Articolul 4

##### Definiții

În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

6. «regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia;
7. «cerință» înseamnă orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinilor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice; normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt în sine considerate cerințe în sensul prezentei directive;
8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: ordinea publică; siguranța publică; sănătate publică; păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială; protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor; loialitatea tranzacțiilor comerciale; combaterea fraudei; protecția mediului și a mediului urban; sănătatea animalelor; proprietatea intelectuală; conservarea patrimoniului național istoric și artistic; obiective de politică socială și de politică culturală;

[...]”

4. Secțiunea 1, intitulată „Autorizații”, din capitolul III, intitulat „Libertate de stabilire pentru prestatori”, din Directiva privind serviciile prevede:

*„Articolul 9*

Regimuri de autorizare

(1) Statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

- (a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;
- (b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;
- (c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.

[...]

*Articolul 11*

Durata autorizației

(1) O autorizație nu este acordată unui prestator pe o durată limitată, cu excepția cazurilor următoare:

- (a) autorizația se reînnoiește automat sau se supune doar îndeplinirii continue a cerințelor;
- (b) numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes public

sau

- (c) o durată limitată de autorizare poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

[...]

*Articolul 13*

Proceduri de autorizare

(1) Procedurile de autorizare și formalitățile trebuie să fie clare, să fie făcute publice în avans și să ofere solicitanților garanția că cererea lor va fi tratată în mod obiectiv și imparțial.

(2) Procedurile și formalitățile de autorizare nu trebuie să fie disuasive și nici să complice sau să întârzie în mod inutil prestarea serviciului. Acestea trebuie să fie ușor accesibile și orice taxe care pot decurge pentru solicitanți din cererea lor trebuie să fie rezonabile și proporționale cu costul procedurilor de autorizare în cauză și să nu depășească costul procedurilor.

[...]”

5. Secțiunea 1, intitulată „Libertatea de a presta servicii și derogările aferente”, din capitolul IV, intitulat „Libera circulație a serviciilor”, din Directiva privind serviciile prevede:

„*Articolul 16*

Libertatea de a presta servicii

(1) Statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru altul decât cel în care sunt stabiliți.

Statele membre în care este prestat serviciul asigură accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor. Statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă următoarele principii:

- (a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie, direct sau indirect, discriminatorii pe motiv de cetățenie sau, în ceea ce privește persoanele juridice, pe motivul privind statul membru în care sunt stabilite;
- (b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului;
- (c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

[...]

(3) Prezentele dispoziții nu împiedică statul membru în care se deplasează prestatorul să impună cerințe în ceea ce privește o activitate de servicii în cazul în care acestea sunt justificate din motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică sau protecția mediului, în conformitate cu alineatul (1). De asemenea, statul membru în cauză nu este împiedicat să aplice, în conformitate cu dreptul [Uniunii], propriile norme în ceea ce privește condițiile de angajare, inclusiv cele stabilite în convențiile colective.

[...]”

*B – Dreptul Regatului Unit*

6. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a transpus Directiva privind serviciile în dreptul său intern prin Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [Regulamentul din anul 2009 privind prestarea de servicii (SI 2009/2999), denumit în continuare „Regulamentul din 2009”].

7. Articolul 4 din acest regulament definește termenul „regim de autorizare” ca fiind „orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul unui serviciu să obțină autorizația din partea unei autorități competente sau să notifice o astfel de autoritate în scopul de a avea acces la o activitate de servicii sau de a o exercita [...]”.

8. Articolul 18 alineatele 2-4 din acest regulament prevede: „(2) Procedurile și formalitățile de autorizare aplicate de o autoritate competentă potrivit unui regim de autorizare nu trebuie:

- (a) să fie disuasive sau
- (b) să complice sau să întârzie în mod inutil prestarea serviciului.

(3) Procedurile și formalitățile de autorizare aplicate de o autoritate competentă potrivit unui regim de autorizare trebuie să fie ușor accesibile.

(4) Orice taxe stabilite de o autoritate competentă, care pot decurge pentru solicitanți dintr-un regim de autorizare, trebuie să fie rezonabile și proporționale cu costul procedurilor și formalităților stabilite în cadrul regimului și nu trebuie să depășească costul acestor proceduri și formalități.”

9. Regulamentul din 2009 nu a determinat nicio modificare materială a Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [Legea din 1982 privind guvernarea locală (dispoziții diverse), denumită în continuare „Legea din 1982”], a cărei anexă 3, intitulată „Controlul unităților comerciale cu profil sexual”, prevede, la alineatele 6, 8, 9, 12, 17, 19 și 23, următoarele:

„Cerința unei licențe pentru unitate comercială cu profil sexual

6 1) Sub rezerva dispozițiilor prezentei anexe, nicio persoană nu poate utiliza într-o zonă care intră în domeniul de aplicare al prezentei anexe localurile, un vehicul, o ambarcațiune sau un stand ca unitate comercială cu profil sexual, dacă nu este în conformitate cu o licență acordată în temeiul prezentei anexe de către autoritatea competentă. [...]

Acordarea, reînnoirea și transferul de licențe pentru unitățile comerciale cu profil sexual

8 Sub rezerva alineatului 12 punctul 1 de mai jos, autoritatea competentă poate acorda oricărui solicitant și poate reînnoi periodic o licență în temeiul prezentei anexe pentru utilizarea în scopuri de unitate comercială cu profil sexual a unor localuri, a unui vehicul, a unei ambarcațiuni sau a unui stand pe care îl menționează, în funcție de norme și sub rezerva restricțiilor eventual precizate.

9 1) Sub rezerva alineatelor 11 și 27 de mai jos, orice licență acordată potrivit prezentei anexe este valabilă pentru un an sau pentru o perioadă mai scurtă precizată în licență în cazul în care autoritatea competentă consideră că este necesar, cu condiția ca aceasta să nu fi fost anulată anterior în conformitate cu alineatul 16 sau retrasă în conformitate cu alineatul 17 punctul 1, de mai jos.

2) Atunci când o licență a fost acordată unei persoane în temeiul prezentei anexe, autoritatea competentă poate, în cazul în care consideră că este necesar, să transfere această licență oricărei alte persoane la cererea acesteia din urmă. [...]

Refuzul acordării licențelor

12 1) O licență în temeiul prezentei anexe nu se acordă

- a) unei persoane care are mai puțin de 18 ani sau
- b) unei persoane care, în momentul analizat, este exclusă în temeiul alineatului 17 punctul 3 de mai jos sau
- c) unei alte persoane în afara unei persoane juridice, care nu este rezidentă în Regatul Unit sau care nu a fost rezidentă în Regatul Unit pe toată perioada de șase luni care precedă data la care a fost introdusă cererea sau
- d) unei persoane juridice care nu este constituită în Regatul Unit sau

- e) unei persoane căreia, în termenul de 12 luni care precedă data introducerii cererii, acordarea sau reînnoirea unei licențe pentru localurile, vehiculul, ambarcațiunea sau standul pentru care cererea a fost introdusă i-a fost refuzată, cu condiția ca refuzul să nu fi fost infirmat în apel.
- 2) Sub rezerva alineatului 27 de mai jos, autoritatea competentă poate respinge:
- a) o cerere de acordare sau de reînnoire a unei licențe, pentru unul sau mai multe dintre motivele prevăzute la punctul 3 de mai jos: [...]
- 3) Motivele menționate la punctul 2 de mai sus sunt următoarele:
- a) solicitantul nu are capacitatea de a deține o licență întrucât a făcut obiectul unei condamnări penale sau din orice alt motiv;
- b) în cazul în care licența ar fi acordată, reînnoită sau transferată, activitatea la care aceasta se raportează ar fi administrată sau exercitată în beneficiul unei alte persoane decât solicitantul căruia i s-ar refuza acordarea, reînnoirea sau transferul unei asemenea licențe în cazul în care ea însăși ar face cererea;
- c) numărul de unități comerciale cu profil sexual din localitatea în cauză, în momentul în care cererea este introdusă, este egal sau depășește numărul pe care autoritatea îl consideră adecvat pentru această localitate;
- d) acordarea sau reînnoirea licenței ar fi inadecvată, având în vedere
- i) caracterul specific al localității în cauză sau
- ii) destinația dată localurilor situate în apropiere sau
- iii) organizarea, caracterul sau starea localurilor, a vehiculului, a ambarcațiunii sau a standului avute în vedere în cerere.
- 4) Numărul adecvat prevăzut la punctul 3 litera (c) poate fi zero. [...]

#### Retragerea licențelor

- 17 1) În orice moment, autoritatea competentă poate, după ce a oferit deținătorului unei licențe prevăzute de prezenta anexă oportunitatea de a se prezenta în fața sa și de a fi ascultat, să retragă licența
- a) pentru motivele menționate la punctul 1 al alineatului 12 de mai sus sau
- b) pentru unul dintre motivele menționate la punctul 3 literele (a) și (b) ale acestui alineat [...]

#### Taxe

- 19 Solicitantul acordării, reînnoirii sau transferului unei licențe în temeiul prezentei anexe trebuie să plătească o taxă rezonabilă stabilită de autoritatea competentă. [...]

Infrațiuni privind persoane care au mai puțin de 18 ani

- 23 1) O persoană care, fiind deținătorul unei licențe pentru o unitate comercială cu profil sexual,
- a) a permis în mod conștient unei persoane care are mai puțin de 18 ani să intre în unitate sau
  - b) utilizează pentru nevoile unității o persoană care recunoaște că are mai puțin de 18 ani
- se face vinovată de săvârșirea unei infracțiuni.

[...]”

### III – Litigiul principal și întrebările preliminare

10. Potrivit anexei 3 la Legea din 1982, Westminster City Council este autoritatea care acordă licențele pentru exploatarea sex-shopurilor din orașul Westminster. Domnii Timothy Martin Hemming și James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd, precum și Swish Publications Ltd (denumiți în continuare, împreună, „domnul Hemming și alții”) au deținut, în toată perioada relevantă, licențe pentru exploatarea în această localitate a unor asemenea unități.

11. În conformitate cu alineatul 19 din anexa 3 la Legea din 1982, solicitantul acordării sau al reînnoirii unei licențe de exploatare a unui sex-shop trebuie să plătească autorității competente o taxă, care în speță este compusă din două părți, una pentru prelucrarea administrativă a cererii și nerambursabilă în cazul respingerii cererii, cealaltă (mult mai semnificativă) pentru gestionarea regimului de acordare a licențelor<sup>4</sup> și recuperabilă în cazul respingerii cererii.

12. În luna septembrie a anului 2004, Westminster City Council a stabilit cuantumul total al taxei în discuție pentru perioada cuprinsă între 1 februarie 2005 și 31 ianuarie 2006 la 29 102 lire sterline (GBP) (aproximativ 43 435 de euro), dintre care 2 667 GBP (3 980 de euro) pentru prelucrarea administrativă a licenței și nerambursabili, în timp ce cei 26 435 GBP (aproximativ 39 455 de euro) rămași priveau gestionarea regimului de acordare a licențelor și erau recuperabili în cazul respingerii cererii. Acesta a decis că cuantumul total al taxei va fi reexaminat anual.

13. Ulterior, Westminster City Council nu a reexaminat și nici nu a modificat această sumă, astfel încât taxa totală pentru acordarea sau reînnoirea unei licențe de exploatare a unui sex-shop a rămas fixată la 29 102 GBP pentru toată perioada cuprinsă între 1 octombrie 2004 și 31 decembrie 2012.

14. Prin acțiunea lor în control jurisdicțional, domnul Hemming și alții contestă legalitatea taxelor care le-au fost impuse de Westminster City Council în perioada 2006-2012.

15. În ceea ce privește toată această perioadă, domnul Hemming și alții susțin că, întrucât Westminster City Council nu fixase anual cuantumul taxei, cererile de plată a taxei în discuție erau *ultra vires*. Aceștia susțin de asemenea că, în această perioadă, Westminster City Council nu a reușit să ajusteze cuantumul taxei în funcție de deficitul sau de surplusul generat în fiecare an de plata taxei în cauză în raport cu costurile aplicării sistemului de autorizare.

4 — Potrivit unei jurisprudențe naționale consacrate încă din anul 1985, o taxă poate fi impusă în temeiul alineatului 19 din anexa 3 la Legea din 1982 pentru a reflecta nu numai costurile de prelucrare a cererilor, ci și pe cele de „inspecție a localurilor după acordarea licențelor sau pentru ceea ce s-ar putea numi exercitarea unei politici de vigilență [...] în scopul identificării și al urmăririi persoanelor care exploatează fără licență unități comerciale cu profil sexual”. A se vedea hotărârea R v Westminster City Council, *ex parte* Hutton (1985) 83 LGR 516.

16. În ceea ce privește în special anii 2011 și 2012, domnul Hemming și alții susțin că Westminster City Council nu putea, fără a contrazice Directiva privind serviciile și Regulamentul din 2009 care a intrat în vigoare la 28 decembrie 2009<sup>5</sup>, să includă în cuantumul taxei datorate pentru obținerea sau reînnoirea unei licențe cheltuielile de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de acordare a licențelor, în special costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează fără licență sex-shopurile.

17. La 16 mai 2012, judecătorul Keith a statuat că Westminster City Council nu stabilise taxa pentru niciunul dintre anii din perioada 2006-2012, că, pentru a stabili cuantumul taxei în cauză, Westminster City Council ar fi trebuit să țină seama în fiecare an de deficitul sau de surplusul, după caz, al venitului din taxe în raport cu costurile sistemului de autorizare și că, de la intrarea în vigoare a Regulamentului din 2009, Westminster City Council nu mai putea include în taxele datorate pentru acordarea sau pentru reînnoirea unei licențe de exploatare a sex-shopurilor costurile investigațiilor și ale procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează asemenea unități fără licență<sup>6</sup>.

18. La 12 iunie 2012, judecătorul Keith a obligat de asemenea Westminster City Council să stabilească o taxă rezonabilă pentru fiecare dintre anii perioadei în cauză și să restituie către domnul Hemming și alții diferența dintre taxa plătită și această taxă rezonabilă<sup>7</sup>.

19. Westminster City Council a declarat apel împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorul Keith în fața Court of Appeal (England & Wales) [Curtea de Apel (Anglia și Țara Galilor), Regatul Unit], care a respins în parte apelul (în ceea ce privea interpretarea și aplicarea Directivei privind serviciile) și l-a admis în parte (în ceea ce privea metoda de calculare a taxelor care urmează să fie restituite)<sup>8</sup>.

20. La 21 februarie 2014, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a autorizat Westminster City Council să declare apel împotriva acestei hotărâri a Court of Appeal (England & Wales) [Curtea de Apel (Anglia și Țara Galilor)].

21. Apelul formulat la Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) privește în esență problema dacă practica Westminster City Council de a include în taxele datorate pentru exploatarea sau continuarea exploatării unui sex-shop, din momentul introducerii cererii de acordare sau de reînnoire a unei licențe, costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează fără licență sex-shopuri este conform cu articolul 18 alineatul 4 din Regulamentul din 2009 și cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

22. Westminster City Council și-a prezentat argumentația sub forma unei alternative<sup>9</sup>: fie noțiunea „procedurile și formalitățile de autorizare”, prevăzută la articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile (și la articolul 18 din Regulamentul din 2009), ar putea fi interpretată într-o manieră suficient de largă pentru a acoperi toate aspectele regimului de acordare a licențelor, inclusiv costul aplicării acestuia împotriva operatorilor care nu au obținut licența, fie articolul 13 alineatul (2) din această directivă (și, așadar, articolul 18 menționat) ar avea în vedere doar taxele cu privire la procedurile de autorizare și la costul acestora, din care nu face parte costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează sex-shopurile fără licență. Într-o asemenea situație, taxa corespunzătoare acestui cost nu ar fi contrară articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, întrucât aceasta nu ar intra în domeniul său de aplicare.

5 — Articolul 44 alineatul (1) din Directiva privind serviciile a stabilit scadența termenului de transpunere a Directivei privind serviciile la 28 decembrie 2009, dată la care Regulamentul din 2009 a intrat în vigoare.

6 — A se vedea hotărârea *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), punctul 49.

7 — A se vedea hotărârea *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — A se vedea hotărârea *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

9 — A se vedea hotărârea *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, punctul 14.



23. În hotărârea din 22 iunie 2015, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a confirmat mai întâi, din punctul de vedere al dreptului intern, principiul stabilit prin Hotărârea R v Westminster City Council, *ex parte* Hutton (1985) 83 LGR 516, potrivit căruia taxele impuse potrivit alineatului 19 din anexa 3 la Legea din 1982 puteau reflecta nu numai costul de prelucrare a cererilor de acordare și de reînnoire a licenței pentru o unitate comercială cu profil sexual, ci și costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează asemenea unități fără licență<sup>10</sup>.

24. În continuare, instanța trebuia să decidă dacă această poziție a dreptului intern era compatibilă cu dreptul Uniunii. În acest context, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a respins prima parte a alternativei privind interpretarea articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile (și a articolului 18 menționat) propusă de Westminster City Council, statuând că aceste dispoziții priveau doar procedurile și formalitățile de autorizare impuse unui solicitant în momentul în care acesta solicită permisiunea de a avea acces la o activitate de servicii sau de a o exercita<sup>11</sup>.

25. Potrivit acestei instanțe, articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile nu se referă la taxe care ar putea fi impuse pentru deținerea, păstrarea sau reînnoirea unei licențe, odată ce etapa autorizării a fost trecută cu succes, ci doar la taxele privind procedurile de autorizare și costul acestora<sup>12</sup>. Dimpotrivă, nicio dispoziție din această directivă nu permite să se considere că quantumul taxei nu ar putea fi stabilit la un nivel care să permită autorității să recupereze de la operatorii deținători ai licenței totalitatea cheltuielilor rezultate din funcționarea și din aplicarea regimului de acordare a licențelor, inclusiv costul procedurilor desfășurate împotriva persoanelor care exploatează fără licență unități comerciale cu profil sexual<sup>13</sup>. Cu toate acestea, o asemenea taxă ar trebui să respecte condițiile menționate la articolele 14-18 din directiva menționată, inclusiv principiul proporționalității<sup>14</sup>.

26. În acest temei, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a făcut o distincție între două tipuri de regimuri de autorizare. Conform tipului A, solicitantul trebuie să plătească, la momentul depunerii cererii, costurile procedurilor și ale formalităților de autorizare și, atunci când cererea este aprobată, o taxă suplimentară pentru a acoperi costurile de funcționare și de punere în aplicare a regimului de acordare a licențelor<sup>15</sup>.

27. Conform tipului B, solicitantul trebuie să plătească, în momentul depunerii cererii, costurile procedurilor și ale formalităților de autorizare, precum și o taxă suplimentară pentru a acoperi costurile de funcționare și de punere în aplicare a regimului de acordare a licențelor, știind însă că această taxă este recuperabilă în cazul în care cererea nu este aprobată<sup>16</sup>.

28. În ceea ce privește tipul A, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a statuat că, deși articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile nu interzicea unei autorități competente pentru acordarea de licențe precum cele în discuție în cauza principală să preleveze de la un solicitant care a obținut o asemenea licență taxe care să permită autorității să recupereze totalitatea costurilor de funcționare și de punere în aplicare a regimului, rezultă că

10 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 7.

11 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 15.

12 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctele 15 și 17.

13 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 17.

14 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 17.

15 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 18.

16 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 18.

impunerea acestor taxe, după acceptarea cererii, nu ar fi interzisă de această dispoziție. În opinia acestei instanțe, impunerea unei taxe pentru deținerea sau păstrarea unei licențe în cazul aprobării cererii nu are drept efect faptul că această taxă devine o procedură sau o formalitate de autorizare sau o taxă care decurge din cerere<sup>17</sup>.

29. Prin urmare, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a considerat că o procedură de autorizare de tip A era conformă cu articolul 18 din Regulamentul din 2009 și cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile<sup>18</sup>.

30. Cu toate acestea, întrucât sistemul de autorizare pus în aplicare de Westminster City Council este de tip B, instanța menționată a analizat două argumente prezentate de domnul Hemming și alții.

31. Primul lor argument era că cerința unei taxe corespunzătoare costurilor de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare, chiar și recuperabilă în cazul refuzului acordării sau al reînnoirii licenței, putea avea un efect disuasiv contrar articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. Instanța de trimitere a înlăturat acest argument, statuând că dosarul nu conținea niciun element de fapt sau de probă care să permită să se concluzioneze că această cerință ar putea sau ar fi de natură să îi descurajeze pe domnul Hemming și alții sau pe alți solicitanți să mai introducă o cerere de acordare a licenței pentru exploatarea de sex-shopuri<sup>19</sup>.

32. Al doilea argument formulat de domnul Hemming și alții era că chiar și o taxă recuperabilă constituia o taxă și încălca articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, întrucât depășea costul procedurilor de autorizare suportat de Westminster City Council.

33. Potrivit Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit), se ridică, așadar, problema dacă cerința unei taxe care cuprinde o parte corespunzătoare costului de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare și recuperabilă în cazul respingerii cererii este o „taxă” contrară articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, în măsura în care depășește costul de prelucrare a cererii. Cu privire la acest aspect, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„În cazul în care solicitantul acordării sau reînnoirii unei licențe pentru o unitate comercială cu profil sexual trebuie să plătească o taxă compusă din două părți, una pentru administrarea cererii și nerambursabilă, cealaltă destinată gestionării regimului de acordare a licențelor și recuperabilă în cazul în care cererea este respinsă:

- 1) cerința plății unei taxe care cuprinde cea de a doua parte recuperabilă este suficientă pentru a considera, în raport cu dreptul Uniunii, că părții au suportat o taxă decurgând din cererile lor, care era contrară articolului 13 alineatul (2) din Directiva [privind serviciile] în cadrul pieței interne, în măsura în care aceasta depășea costul pentru Westminster City Council de prelucrare a cererii?
- 2) concluzia că o astfel de cerință trebuie să fie interpretată în sensul că presupune o taxă – iar, în cazul în care trebuie să fie interpretată astfel, o taxă care depășește costul de prelucrare a cererii de către Westminster City Council – depinde de efectul altor circumstanțe (și, în caz afirmativ, care anume), de exemplu:
  - a) orice elemente de probă care să demonstreze că plata celei de a doua părți recuperabile a cauzat sau ar fi de natură să cauzeze unui solicitant anumite cheltuieli sau prejudicii,

17 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 19.

18 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 26.

19 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 22.

- b) cuantumul celei de a doua părți recuperabile și durata deținerii acesteia înainte de a fi rambursată sau
- c) orice reducere a costurilor de prelucrare a cererilor de către Westminster City Council (și, astfel, a costului lor nerambursabil), care ar rezulta din impunerea unei taxe plătite în avans, compuse din două părți, care trebuie plătită de toți solicitanții?”

#### **IV – Procedura în fața Curții**

34. Prezenta cerere de decizie preliminară a fost depusă la grefa Curții la 26 iunie 2015. Domnul Hemming și alții, Westminster City Council, guvernul neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

35. În temeiul articolului 61 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, Westminster City Council a fost invitat să răspundă în scris la întrebările Curții, ceea ce a făcut la 29 aprilie 2016.

36. La 1 iunie 2016 a avut loc o ședință, în cadrul căreia domnul Hemming și alții, Westminster City Council și guvernul neerlandez, precum și Comisia au prezentat observații orale.

#### **V – Analiză**

##### *A – Observații introductive*

37. Astfel cum reiese din considerentele (5)-(7) ale Directivei privind serviciile, obiectivul acesteia este de a elimina barierele din calea libertății de stabilire și din calea liberei circulații a serviciilor de care beneficiază prestatorii și beneficiarii serviciilor.

38. Potrivit regulii instituite prin articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind serviciile, „[s]tatele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare” decât în cazul în care sunt îndeplinite trei condiții cumulative prevăzute la literele (a)-(c) ale acestei reglementări, printre care „nevoia [ca] regim[ul] de autorizare [să] se justific[e] printr-un motiv imperativ de interes general”.

39. De asemenea, în ceea ce privește durata autorizațiilor, articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind serviciile prevede că „[o] autorizație nu este acordată unui prestator pe o durată limitată”, cu excepția a trei ipoteze avute în vedere la literele (a)-(c) ale acestei reglementări, printre care ipoteza în care „numărul autorizațiilor disponibile [trebuie să fie] limitat dintr-un motiv imperativ de interes public”.

40. În principiu, nu trebuie să se obțină, așadar, o autorizație pentru a avea acces la prestarea unui serviciu și, în orice caz, această autorizație nu trebuie să aibă o durată limitată. Or, în speță, anexa 3 la Legea din 1982 condiționează deschiderea unui sex-shop în City of Westminster de obținerea unei autorizații anuale.

41. În acest sens, ea se îndepărtează de principiile prevăzute la articolul 9 alineatul (1) și la articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind serviciile, fără ca totuși Westminster City Council să invoce un motiv imperativ de interes general pentru a justifica această derogare de la regulă.

42. Existența unui motiv imperativ de interes general pentru a justifica un regim de autorizare în raport cu articolele 9 și 11 din Directiva privind serviciile nu poate fi prezumată, astfel cum a susținut Westminster City Council în fața instanței de trimitere<sup>20</sup>, ci trebuie să fie invocată în mod expres și susținută de autoritățile competente ale statului membru în cauză.

43. Totuși, subliniem în această privință că alineatul 23 din anexa 3 la Legea din 1982 califică drept infracțiune fapta unui deținător al unei autorizații de exploatare a unui sex-shop de a permite intrarea persoanelor care au mai puțin de 18 ani. În plus, o condamnare pentru încălcarea acestei interdicții este suficientă, potrivit dispozițiilor alineatului 12 punctul 3 litera a) din anexa 3 la Legea din 1982, pentru a se refuza reînnoirea unei asemenea autorizații.

44. Prin urmare, se poate considera că protecția minorilor constituie motivul imperativ de interes general în sensul articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind serviciile, însă acesta nu este suficient în sine pentru a justifica faptul că alineatul 9 punctul 1 din anexa 3 la Legea din 1982 limitează durata autorizației la un an.

45. Astfel, potrivit articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind serviciile, durata unei autorizații poate fi limitată numai dacă „autorizația se reînnoiește automat sau se supune doar îndeplinirii continue a cerințelor”, dacă „numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes public”<sup>21</sup> sau dacă „o durată limitată de autorizare poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general”.

46. În ședința din 13 ianuarie 2015 în fața instanței de trimitere, Westminster City Council a invocat articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind serviciile pentru a justifica existența regimului de autorizare în discuție în cauza principală, declarând că, „astfel cum este aplicat în Westminster, regimul prevăzut de Legea din 1982 se întemeiază pe existența unei *cote de autorizații* [...] pentru sex-shopuri, există o *cotă*”<sup>22</sup>.

47. Deși este adevărat că numărul autorizațiilor de exploatare de sex-shopuri pentru perioada 2003-2012 a făcut obiectul unei cote care a variat în această perioadă între 14 și 20<sup>23</sup>, nu înțelegem în ce măsură durata acestor autorizații trebuie să fie limitată la un an, cu atât mai mult cu cât autoritatea competentă are întotdeauna posibilitatea, în conformitate cu alineatul 17 punctul 1 litera b) din anexa 3 la Legea din 1982, să retragă autorizația în cazul unei infracțiuni săvârșite de deținătorul acesteia, inclusiv o încălcare a alineatului 23 din anexa 3 la Legea din 1982.

48. Cu această ocazie, arătăm de asemenea că alineatul 12 punctul 1 din anexa 3 la Legea din 1982, cu privire la motivele de refuz al autorizării, conține la punctele c) și d) cerințe privind reședința și cetățenia interzise de articolul 14 din Directiva privind serviciile.

49. Chiar dacă aceste elemente nu țin de întrebările preliminare, ele demonstrează că anexa 3 la Legea din 1982, adoptată cu peste 20 de ani înaintea Directivei privind serviciile, fără ca Regulamentul din 2009 să o actualizeze, ridică alte probleme de compatibilitate cu Directiva privind serviciile decât cele evocate în mod expres în cauza în discuție în litigiul principal.

20 — A se vedea înregistrarea audiovizuală a ședinței din 13 ianuarie 2015 în fața instanței de trimitere în session 1, 40:20 și urm., disponibilă pe internet la cerere la următoarea adresă: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, unde Westminster City Council susține că justificarea regimului de autorizare în discuție în prezenta cauză printr-un motiv imperativ de interes general este evidentă (*axiomatic*).

21 — În ședința din 13 ianuarie 2015 în fața instanței de trimitere, Westminster City Council a invocat această dispoziție pentru a justifica limitarea duratei autorizațiilor acordate pentru domnul Hemming și alții (a se vedea înregistrarea audiovizuală a ședinței în fața instanței de trimitere din session 1, 39:51 și urm., disponibilă pe internet la cerere la următoarea adresă: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — A se vedea înregistrarea audiovizuală a ședinței în fața instanței de trimitere din session 1, 39:51 și urm., disponibilă pe internet la cerere la următoarea adresă: <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*”). Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea în acest sens alineatul 12 punctul 3 litera c) și punctul 4 din anexa 3 la Legea din 1982.

23 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, punctul 29.

## B – Cu privire la prima întrebare preliminară

### 1. Introducere

50. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la problema dacă o taxă pentru acordarea sau reînnoirea unei autorizații de exploatare a unui sex-shop, compusă din două părți, una pentru prelucrarea administrativă a cererii și nerambursabilă în cazul respingerii cererii, cealaltă pentru gestionarea regimului de acordare a licențelor, care este recuperabilă în cazul respingerii cererii, constituie o taxă contrară articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile<sup>24</sup>.

51. Trebuie să se observe de la bun început că o taxă corespunzătoare costului de prelucrare administrativă a unei cereri de autorizare și nerambursabilă în cazul respingerii cererii este, în mod evident, conformă cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. Niciuna dintre părți și niciunul dintre intervenienții în fața Curții nu contestă acest lucru.

52. Observăm că, astfel cum am arătat la punctele 26 și 27 din prezentele concluzii, instanța de trimitere a făcut distincție între două sisteme după cum cea de a doua parte a taxei destinată finanțării gestionării și asigurării punerii în aplicare a sistemului de acordare a licențelor trebuie plătită numai în cazul aprobării cererii de autorizare (tipul A) sau trebuie să fie plătită în momentul introducerii cererii, cu rambursare în cazul respingerii acesteia (tipul B).

53. La punctul 26 din cererea de decizie preliminară<sup>25</sup>, instanța de trimitere a statuat că regimurile de autorizare de tip A erau conforme cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. Astfel, întrebările sale preliminare au în vedere numai un regim de autorizare de tip B care este, în fapt, cel utilizat de Westminster City Council.

54. Este evident că această distincție între regimurile de autorizare de tip A și B se aplică numai dacă, în regimul de tip A, taxa corespunzătoare costului de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare nu este o condiție a autorizației de a presta serviciul în cauză. În cazul în care, dimpotrivă, autoritatea competentă are dreptul de a întârzia acordarea licenței și, în consecință, de a împiedica prestarea serviciului în cauză până în momentul în care se efectuează plata acestei taxe, ar fi vorba în mod clar despre un regim de autorizare de tip B, chiar dacă taxa nu este exigibilă în momentul introducerii cererii.

55. Conform descrierii unui regim de autorizare de tip A date de instanța de trimitere, cea de a doua parte a taxei ar fi datorată numai odată cu „aprobarea” cererii, ceea ce pare să considere că autorizația de exploatare nu este condiționată de o plată prealabilă. O asemenea cerință nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind serviciile și nu ar putea, dacă este cazul, să fie impusă decât în condițiile stabilite de alte dispoziții ale Directivei privind serviciile<sup>26</sup>.

56. Aceasta ar implica să se examineze dacă o asemenea cerință ar putea corespunde noțiunii „cerință”, definită de articolul 4 punctul 7 din Directiva privind serviciile, articolul 16 alineatul (1) din aceasta prevăzând că statele membre pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea unor „cerințe”.

24 — Articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile a fost transpus în Regatul Unit prin articolul 18 din Regulamentul din 2009. Știind că nu există nicio diferență între modul de redactare a dispozițiilor relevante ale Directivei privind serviciile și modul de redactare a dispozițiilor Regulamentului din 2009, ne vom referi la dispozițiile Directivei privind serviciile în prezentele concluzii.

25 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25.

26 — A se vedea în acest sens hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 17, în care instanța de trimitere a statuat că „o asemenea taxă ar trebui să respecte condițiile menționate în secțiunea 2 din capitolul III și în secțiunea 1 din capitolul IV [din Directiva privind serviciile]”.

57. Articolul 4 punctul 7 din Directiva privind serviciile definește această noțiune „cerință” ca fiind „orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale”.

58. În cazul în care răspunsul ar fi afirmativ, ar trebui totuși, conform articolului 16 alineatul (1) din Directiva privind serviciile, ca această taxă să fie nediscriminatorie pe motiv de cetățenie sau de sediu al prestatorului, necesară pentru a menține ordinea publică și siguranța publică sau pentru a proteja sănătatea publică sau mediul și proporțională în raport cu obiectivul urmărit.

59. Fără a oferi deja un răspuns definitiv cu privire la acest aspect, ne permitem un comentariu în acest sens și în mod specific asupra logicii care stă la baza punctului 12 din cererea de decizie preliminară, potrivit căreia costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează sex-shopuri fără licență trebuie să fie suportat de deținătorii de autorizații, întrucât aceștia beneficiază de faptul că accesul la servicii este restrâns de o cotă de autorizații.

60. Potrivit acestei logici, regimul de autorizare este un mijloc de garantare a unui „monopol” în favoarea anumitor operatori care fac parte dintr-un „club”, la care accesul este restrâns și condiționat de plata unei taxe care ar permite membrilor să beneficieze de garanția ca acest „club” să rămână restrâns. Acest aspect pare contrar obiectivului Directivei privind serviciile de a crea „o piață a serviciilor competitivă”, facilitând „accesul sau exercitarea unei activități de servicii”<sup>27</sup>.

2. Compatibilitatea regimului de autorizare de tip B cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile

61. Continuarea raționamentului nostru va privi problema dacă cea de a doua parte a taxei stabilite pentru domnul Hemming și alții din momentul introducerii cererilor lor de autorizare de către Westminster City Council și corespunzătoare costului de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare constituie o „taxă” în sensul articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, fapt cu privire la care instanța de trimitere pare să aibă îndoieli întrucât aceasta este rambursabilă în cazul respingerii cererii<sup>28</sup>.

62. Subliniem că alineatul 19 din anexa 3 la Legea din 1982 impune obligația de plată a taxei „*solicitantului* acordării, reînnoirii sau transferului unei licențe” (sublinierea noastră), iar nu „deținătorului licenței”. Cu alte cuvinte, o cerere de autorizare nu va fi examinată fără plata acestei taxe din momentul introducerii acestei cereri, astfel cum recunoaște Westminster City Council la punctul 15 din observațiile sale scrise<sup>29</sup>. În această privință, faptul că respectiva plată constituie (astfel cum susține Westminster City Council) sau nu constituie o garanție sau dacă acesta devine proprietarul sumei respective în mod ireversibil nu are relevanță.

63. Prin urmare, contrar susținerilor Westminster City Council, redevența în discuție constituie o taxă (respectiv plata obligatorie a unei anumite sume) care, în sensul articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, „decurge” din procedurile și din formalitățile de autorizare.

64. Pentru ca o taxă precum cea în discuție în cauza principală să fie conformă cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, aceasta trebuie să fie „rezonabil[ă] și proporțional[ă] cu costul procedurilor de autorizare în cauză și să nu depășească costul procedurilor”.

27 — A se vedea considerentele (2), (5), (8) și (9) ale Directivei privind serviciile.

28 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctele 23 și 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 [...]” („este corect să se afirme că solicitantul are obligația să plătească a doua parte a taxei în momentul introducerii cererii”).

i) O taxă „proporțional[ă] cu costul procedurilor de autorizare în cauză și [care nu depășește] costul procedurilor”

65. Pentru a putea soluționa acest aspect, trebuie să se ridice mai întâi problema dacă costurile de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare sunt incluse în noțiunea „costul procedurilor” de autorizare.

66. Potrivit guvernului neerlandez, noțiunea „costul procedurilor de autorizare” include atât cheltuielile de prelucrare a cererii de autorizare, cât și cheltuielile de gestionare a regimului de autorizare.

67. În această privință, guvernul amintit se întemeiază pe o declarație făcută de Comisie în luna mai a anului 2006 potrivit căreia costurile procedurilor includ „costurile care decurg din gestionarea, controlul și asigurarea punerii în aplicare”<sup>30</sup> a regimului de autorizare.

68. Această declarație ar fi contrară tezei susținute de Comisie în observațiile sale scrise, potrivit căreia o taxă pentru costul procedurilor de urmărire a persoanelor care exploatează sex-shopuri fără licență nu poate fi considerată ca ținând de procedurile de autorizare, de prelucrarea cererilor de autorizare și de cheltuielile conexe.

69. În ședință, Comisia a infirmat existența unei contradicții între declarația sa din 2006 și observațiile sale scrise, susținând că o autoritate competentă pentru acordarea autorizațiilor poate obliga solicitantii la plata costurilor de gestionare, de control și de asigurare a punerii în aplicare a unui regim de autorizare, cu condiția să fie vorba despre costurile certe și reale, dar că, în speță, costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează sex-shopuri fără licență nu constituie „costuri suportate efectiv” („costs actually incurred”).

70. În opinia noastră, termenii „costul procedurilor” utilizați la sfârșitul celei de a doua teze a articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile se referă la termenii „costul procedurilor de autorizare” utilizați deja în această teză și care se referă la rândul lor la „procedurile și formalitățile de autorizare” prevăzute de prima teză a acestei dispoziții.

71. În această privință, subliniem că, deși termenii „procedurile și formalitățile de autorizare” nu sunt definiți de Directiva privind serviciile, aceștia trebuie deosebiți de „regimul de autorizare” definit prin articolul 4 punctul 6 din această directivă.

72. În ședință, Westminster City Council a susținut că cea de a doua parte a taxei în discuție ar acoperi costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire atât împotriva persoanelor care exploatează sex-shopuri fără licență, cât și împotriva deținătorilor unei licențe, în cazul încălcării condițiilor de autorizare a acestora.

73. Or, chiar dacă am presupune că costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva deținătorilor de licență poate face parte din costul regimului de autorizare<sup>31</sup>, aceasta nu poate fi situația costului investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva terților care exploatează sex-shopuri fără licență, întrucât aceste activități nu fac parte din regimul de autorizare.

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

31 — Cu toate acestea, sancțiunile financiare care ar fi eventual impuse nu ar trebui să fie deduse din costul global al sistemului?

74. În plus, este imposibil să se conceapă gestionarea și asigurarea punerii în aplicare a unui regim de autorizare, chiar și în măsura în care acestea ar avea în vedere încălcările săvârșite de deținătorii unei autorizații, ca făcând parte din „procedurile și formalitățile de autorizare”, întrucât nu este vorba despre activități care conduc la autorizare, ci despre activități care o urmează. În ceea ce privește reprimarea încălcărilor operatorilor care exploatează un sex-shop fără licență, aceasta este chiar mai puțin legată de „procedurile și formalitățile de autorizare” și are în vedere comportamentul terților în raport cu deținătorii de autorizații.

75. Decurge, așadar, din modul de redactare a celei de a doua teze a articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile că cheltuielile de prelucrare a unei cereri de autorizare nu pot include alte cheltuieli în afara celor generate de autoritatea competentă pentru prelucrarea administrativă a cererii de autorizare. Prin urmare, acestea nu pot depăși ceea ce este necesar pentru a acoperi costurile reale ale procedurii care conduce la această autorizare.

76. Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172), susține în totalitate interpretarea noastră cu privire la articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. Astfel, taxele care se puneau în discuție în această hotărâre se calculau pe baza costului global al prelucrării administrative pentru anii 1994 și 1995 a cererilor de autorizare pentru crearea unor suprafețe comerciale împărțit la numărul de metri pătrați avuți în vedere de fiecare cerere de autorizare.

77. Este clar că aceste taxe nu țineau seama de elemente ulterioare procedurii de autorizare, precum, de exemplu, cheltuielile legate de gestionarea și de asigurarea punerii în aplicare a regimului de autorizare. Pentru acest motiv, Curtea a declarat la punctul 129 din Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172), că cuantumul taxei era „rezonabil [...], fără să se îndepărteze prea mult de costurile reale în fiecare caz în parte”.

78. Domnul Hemming și alții s-au întemeiat pe această hotărâre în fața Court of Appeal (England & Wales) [Curtea de Apel (Anglia și Țara Galilor)]<sup>32</sup>, care, în temeiul acestei hotărâri, a statuat în mod corect, în opinia noastră, că statele membre nu puteau impune taxe care să depășească costurile procedurii de autorizare și de înregistrare<sup>33</sup>.

79. În prezenta cauză, este cert că cuantumul total al taxei în discuție este nu numai mult superior costului prelucrării administrative a cererilor de acordare sau de reînnoire a unei licențe pentru exploatarea unui sex-shop, ci, ceea ce este mai important, include și cheltuieli neefectuate de Westminster City Council pentru procedura de autorizare, și anume costul investigațiilor și al procedurilor de urmărire împotriva persoanelor care exploatează sex-shopuri fără licență.

ii) O taxă „rezonabilă”

80. Vom examina acest aspect doar cu titlu suplimentar, întrucât cerința ca taxa să fie „rezonabilă” se adaugă la cea ca aceasta să fie „proporțional[ă] și să nu depășească costul procedurilor”, pe care, în opinia noastră, nu o îndeplinește.

32 — Aceștia s-au întemeiat de asemenea pe Hotărârea din 19 septembrie 2006, i-21 Germany și Arcor (C-392/04 și C-422/04, EU:C:2006:586), care nu este însă de mare ajutor în prezenta cauză, întrucât articolul 11 din Directiva 97/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 1997 privind un cadru comun pentru autorizările generale și licențele individuale în sectorul serviciilor de telecomunicații (JO 1997, L 117, p. 15) autoriza în mod explicit statele membre să includă costurile de gestionare, de control și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare în taxa datorată pentru obținerea unei licențe.

33 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, punctele 80-84 și 88.



81. Chiar dacă este adevărat, astfel cum a constatat instanța de trimitere, că Curtea nu a avut încă ocazia să se pronunțe cu privire la interpretarea care trebuie dată articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile<sup>34</sup>, aceasta a avut ocazia, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172), să examineze compatibilitatea cu libertatea de stabilire a taxelor introduse printr-o lege spaniolă înainte de intrarea în vigoare a Directivei privind serviciile și datorate pentru prelucrarea unei cereri de autorizare pentru stabilirea de suprafețe comerciale în Catalonia (Spania).

82. Dat fiind că quantumul acestor taxe a fost calculat inițial prin împărțirea costurilor aferente procedurilor desfășurate în anul 1994 și în anul 1995 la numărul de metri pătrați vizați în cererile respective și a fost actualizat ulterior în funcție de rata inflației, Comisia a susținut că aceste taxe erau disproporționate, întrucât nu au legătură cu costurile procedurii de eliberare a autorizației de comercializare<sup>35</sup>.

83. Curtea a respins acest argument, statuând că „această metodă de stabilire a quantumului taxelor datorate reflectă în mod rezonabil toate costurile, fără să se îndepărteze prea mult de costurile reale în fiecare caz în parte. În plus, modul de stabilire, care corespunde unui quantum fix pe metru pătrat, are avantajul că permite anticiparea în mod transparent a costurilor procedurii”<sup>36</sup>.

84. Cu toate acestea, Curtea nu a oferit criterii specifice care să permită să se aprecieze caracterul rezonabil al unei taxe, hotărârea respectivă concentrându-se mai degrabă pe proporționalitatea taxei care nu trebuie să depășească costurile reale ale procedurii de autorizare.

85. În opinia noastră, pentru ca o taxă să fie „rezonabilă” în sensul articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, este necesar ca elemente luate în considerare la calcularea taxei, precum și metoda acestui calcul să poată fi explicate în mod logic<sup>37</sup>.

86. În această privință, Curtea a solicitat Westminster City Council să explice în detaliu și în scris factorii de care s-a ținut seama pentru a ajunge la taxele de 2 667 GBP și de 26 435 GBP, precum și metoda de calcul utilizată. Westminster City Council a răspuns la această întrebare prin prezentarea celor două mărturii ale service manager – noise and licensing, pe care le depusese la High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Înalta Curte de Justiție (Anglia și Țara Galilor), Secția Queen’s Bench (Camera administrativă)], precum și documentele anexate la acestea.

87. Westminster City Council a explicat că, potrivit acestor mărturii, costurile regimului de autorizare erau împărțite în trei categorii, respectiv costurile directe (ca, de exemplu, cele de tipărire și de publicitate), costurile legate de autorizații, dar care țin de alte servicii ale Westminster City Council decât serviciul de acordare a licențelor (ca, de exemplu, resursele umane și serviciul juridic) și costurile de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare.

88. Cu toate acestea, în răspunsul scris la întrebarea care i-a fost adresată de către Curte, Westminster City Council nu a explicat cum ajunge de la quantumul total al bugetului alocat regimului de autorizare a sex-shopurilor la taxele de 2 667 GBP și de 26 435 GBP cerute pentru o cerere de acordare sau de reînnoire a unei licențe de exploatare a sex-shopurilor.

34 — A se vedea hotărârea R (Hemming and others) v Westminster City Council [2015] UKSC 25, punctul 24.

35 — A se vedea Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 127 și 128).

36 — A se vedea Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 129). Sublinierea noastră.

37 — Întrucât prezenta cauză provine din Regatul Unit, facem trimitere în această privință la celebra încercare a Lordului Greene de a defini termenul „rezonabil” în dreptul administrativ (hotărârea Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223, p. 229).

89. În ședință, Westminster City Council nu a putut justifica faptul că taxa în discuție a rămas invariabilă în perioada în cauză, fără a lua în considerare, în opinia noastră, o serie de elemente, precum, de exemplu, venitul total rezultat din taxe, precum și deficitul sau surplusul în raport cu costul real al gestionării și al asigurării punerii în aplicare a sistemului de autorizare care, potrivit Westminster City Council, varia totuși de la an la an. Westminster City Council nu pare să fi ținut seama nici de veniturile rezultate din amenzi și din alte sancțiuni financiare impuse persoanelor care exploatează sex-shopuri care sunt sau nu sunt titulare ale unei autorizații<sup>38</sup>.

90. Pentru aceste motive, cea de a doua parte a taxei în discuție în prezenta cauză nu este, în opinia noastră, o taxă „rezonabilă”.

91. Pentru aceste motive, sub rezerva unei analize mai aprofundate pe care ar putea-o face instanța de trimitere, propunem Curții să răspundă la prima întrebare că articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile trebuie interpretat în sensul că împiedică autoritatea competentă a unui stat membru să țină seama, la calcularea unei taxe datorate pentru acordarea sau pentru reînnoirea unei autorizații, de costurile de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare, chiar dacă partea corespunzătoare acestor costuri este rambursabilă în cazul respingerii cererii de acordare sau de reînnoire a autorizației în discuție.

#### *C – Cu privire la a doua întrebare preliminară*

92. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă răspunsul la prima întrebare depinde de alte circumstanțe, precum posibilitatea ca partea din taxă corespunzătoare costurilor de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare să implice cheltuieli sau pierderi pentru solicitanții de autorizație, cuantumul acestei părți și durata pentru care este păstrată, precum și reducerea costului de prelucrare a cererilor de autorizare de către autoritatea competentă care rezultă din plata anticipată a părții respective a taxei.

93. Având în vedere răspunsul nostru la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la cea de a doua întrebare, întrucât reiese cu claritate din acest răspuns că însăși ideea de a impune solicitanților unei autorizații o taxă din care o parte corespunde costurilor de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare este o taxă contrară articolului 13 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

#### **VI – Concluzie**

94. Propunem, așadar, Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) după cum urmează:

„Articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că împiedică autoritatea competentă a unui stat membru să țină seama, la calcularea unei taxe datorate pentru acordarea sau pentru reînnoirea unei autorizații, de costurile de gestionare și de asigurare a punerii în aplicare a regimului de autorizare, chiar dacă partea corespunzătoare acestor costuri este rambursabilă în cazul respingerii cererii de acordare sau de reînnoire a autorizației în discuție.”

38 — Alineatul 22 punctul 1 din anexa 3 la Legea din 1982 prevede amenzi în cuantum de până la 20 000 GBP.