



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 28. julija 2016¹

Zadeva C-316/15

**Timothy Martin Hemming, ki posluje kot „Simply Pleasure Ltd“,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, ki posluje kot „Janus“,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
proti
Westminster City Council(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva))

„Predhodno odločanje — Svoboda opravljanja storitev — Postopki za izdajo dovoljenj — Pojem „stroški, ki jih imajo prosilci zaradi prošnje““

I – Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe daje Sodišču prvo priložnost za razlago člena 13(2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu² (v nadaljevanju: Direktiva o storitvah). Nanaša se na plačilo pristojbine za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje „erotičnega lokala“³ na ozemlju City of Westminster v Londonu (Združeno kraljestvo), pri čemer je ta pristojbina sestavljena iz dveh delov, od katerih je eden povezan z obravnavanjem vloge in ni vračljiv, če je vloga zavrnjena, drugi (veliko večji del) pa je povezan z vodenjem sistema za izdajo dovoljenj in je vračljiv, če je vloga zavrnjena.

2. Bistveno vprašanje v tej zadevi je, ali je zahteva po plačilu drugega dela te pristojbine v skladu s členom 13(2) Direktive o storitvah. V tem smislu zadeva presega stroge meje izdaje in podaljšanja dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin, kar je ponazorjeno z dejstvom, da je v postopku pred predložitvenim sodiščem interveniralo več poklicnih združenj, kot sta združenji odvetnikov ali arhitektov.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL 2006, L 376, str. 36.

3 — Pojem „erotični lokal“ („sex establishment“) v angleškem pravu zajema tako erotične kinematografe („sex cinemas“) kot erotične trgovine („sex-shops“). Da bi poenostavil zadevo in ker se ta zadeva nanaša le na imetnike dovoljenj za upravljanje erotičnih trgovin, bom v teh sklepnih predlogih uporabljal le ta izraz.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. Direktiva o storitvah v poglavju I, naslovljenem „Splošne določbe“, določa:

„Člen 1

Področje urejanja

1. Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.

[...]

Člen 2

Področje uporabe

1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

[...]

Člen 4

Opredelitev pojmov

V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

- (6) ‚sistem dovoljenj‘ pomeni vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti;
- (7) ‚zahteva‘ pomeni vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije; predpisi, določeni s kolektivnimi pogodbami, ki so jih sklenili socialni partnerji, ne veljajo kot zahteve v smislu te direktive;
- (8) ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: javni red; javna varnost; javna zaščita; javno zdravje; ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike;

[...]“

4. Oddelek 1, naslovljen „Dovoljenja“, v poglavju III Direktive o storitvah, naslovljenem „Svoboda ustanavljanja ponudnikov“, določa:

„Člen 9

Sistemi dovoljenj

1. Države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira;
- (b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
- (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.

[...]

Člen 11

Veljavnost dovoljenja

1. Dovoljenje, dodeljeno ponudniku, časovno ni omejeno, razen če:

- (a) se dovoljenje samodejno podaljšuje ali zanj velja zgolj stalno izpolnjevanje zahtev;
- (b) je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

ali

- (c) je omejeno trajanje dovoljenja utemeljeno s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

[...]

Člen 13

Postopki za izdajo dovoljenj

1. Postopki in formalnosti za izdajo dovoljenj so jasni in objavljeni vnaprej ter prosilcem jamčijo, da se bo njihova vloga obravnavala objektivno in nepristransko.

2. Postopki in formalnosti za izdajo dovoljenj niso odvrtilni in opravljanja storitev ne zapletajo ali zavlačujejo neupravičeno. Dostopni so brez težav, vsi stroški, ki jih imajo prosilci zaradi svoje prošnje, so razumni in sorazmerni s stroški zadevnega postopka za izdajo dovoljenja ter ne presegajo stroškov postopka.

[...]“

5. Oddelek 1, naslovljen „Svoboda opravljanja storitev in s tem povezana odstopanja“, v poglavju IV Direktive o storitvah, naslovljenem „Prost pretok storitev“, določa:

„Člen 16

Svoboda opravljanja storitev

1. Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža.

Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja. Države članice ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo naslednji [naslednjih] načel:

- (a) nediskriminacije: zahteva ne sme biti niti neposredno niti posredno diskriminatorna glede državljanstva ali v primeru pravnih oseb glede države članice, v kateri imajo sedež;
- (b) potrebe: zahteva mora biti utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja;
- (c) sorazmernosti: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

[...]

3. Državi članici, v katero se odpravi ponudnik, ni preperečeno, da uveljavi zahteve glede opravljanja storitvenih dejavnosti, kadar so te v skladu z odstavkom 1 in utemeljene iz razlogov javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja. Državi članici prav tako ni preperečeno, da v skladu z zakonodajo Skupnosti uporabi svoje predpise o pogojih zaposlovanja, vključno s tistimi v kolektivnih pogodbah.

[...]“

B – Pravo Združenega kraljestva

6. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je Direktivo o storitvah preneslo v svoje notranje pravo s Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) (uredba o zagotavljanju storitev iz leta 2009 (SI 2009/2999), v nadaljevanju: uredba iz leta 2009).

7. V pravilu 4 te uredbe je izraz „sistem dovoljenj“ opredeljen kot „vsaka ureditev, ki dejansko zahteva od ponudnika ali prejemnika storitve, da od pristojnega organa pridobi dovoljenje ali ga obvesti, da bi lahko začel opravljati ali opravljal storitveno dejavnost“.

8. Pravilo 18, od (2) do (4), te uredbe določa: „(2) Postopki in formalnosti za izdajo dovoljenj, ki jih določi pristojni organ na podlagi sistema dovoljenj, ne smejo:

- (a) biti odvrtilni ali
 - (b) neupravičeno zapletati ali zavlačevati opravljanja storitev.
- (3) Postopki in formalnosti za izdajo dovoljenj, ki jih določi pristojni organ v okviru sistema dovoljenj, morajo biti brez težav dostopni.

(4) Vsi stroški, ki jih je določil pristojni organ in ki jih lahko imajo prosilci v okviru sistema dovoljenj, morajo biti razumni in sorazmerni s stroški postopka in formalnostmi v okviru sistema ter ne smejo presegati stroškov postopkov in formalnosti.“

9. Uredba iz leta 2009 ni povzročila nobene vsebinske spremembe Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 (zakon o lokalni upravi (različne določbe) iz leta 1982, v nadaljevanju: zakon iz leta 1982), katerega Priloga 3, naslovljena „Nadzor erotičnih lokalov“, v členih 6, 8, 9, 12, 17, 19 in 23 določa:

„Zahteva po dovoljenju za upravljanje erotičnega lokala

6.

- (1) Ob upoštevanju določb te priloge ne more na območju, ki spada na področje uporabe te priloge, nihče uporabljati prostorov, vozila, plovila ali stojnice kot erotičnega lokala, razen če je to v skladu z dovoljenjem, ki ga je v skladu s to prilogo izdal pristojni organ. [...]

Izdaja, podaljšanje in prenos dovoljenja za upravljanje erotičnega lokala

8. Ob upoštevanju člena 12(1) spodaj lahko pristojni organ prosilcu izda ali redno podaljšuje dovoljenje iz te priloge za uporabo prostorov, vozila, plovila ali stojnice, navedenih v dovoljenju, kot erotičnega lokala v skladu s pogoji in ob upoštevanju eventualno določenih omejitev.

9.

- (1) Ob upoštevanju členov 11 in 27 dovoljenje, izdano v skladu s to prilogo, velja eno leto ali krajše obdobje, navedeno v dovoljenju, če pristojni organ meni, da je to primerno, razen če je bilo predhodno razveljavljeno v skladu s členom 16 ali odvzeto v skladu s členom 17(1).
- (2) Če je bilo osebi izdano dovoljenje iz te priloge, lahko pristojni organ, če meni, da je to primerno, to dovoljenje prenese na katero koli drugo osebo na podlagi vloge, ki jo vloži ta druga oseba. [...]

Zavrnitev izdaje dovoljenja

12. (1) Dovoljenje iz te priloge se ne izda:

- (a) osebi, mlajši od 18 let; ali
- (b) osebi, ki je v trenutku obravnavanja izključena v skladu s členom 17(3) spodaj; ali
- (c) osebi, ki ni pravna oseba in ki ni rezidentka Združenega kraljestva ali ki ni bila rezidentka Združenega kraljestva v celotnem obdobju šestih mesecev neposredno pred datumom vložitve vloge; ali
- (d) pravni osebi, ki ni ustanovljena v Združenem kraljestvu; ali
- (e) osebi, ki ji je bila v 12 mesecih neposredno pred datumom vložitve vloge zavrnjena izdaja ali podaljšanje dovoljenja za prostore, vozilo, plovilo ali stojnico, za katere je bila vloga vložena, razen če je bila zavrnitev razveljavljena v pritožbenem postopku.

(2) Ob upoštevanju člena 27 spodaj lahko pristojni organ zavrne:

(a) vlogo za izdajo ali podaljšanje dovoljenja iz enega ali več razlogov iz točke 3; [...]

(3) Razlogi, omenjeni v točki 2, so:

(a) prosilec ni primeren za dovoljenje, ker je bil kazensko obsojen ali iz drugega razloga;

(b) če bi bilo treba dovoljenje izdati, podaljšati ali prenesti, bi se dejavnost, na katero se nanaša, upravljala ali izvajala v korist osebe, ki ni prosilec in ki bi ji bila izdaja, podaljšanje ali prenos takega dovoljenja zavrnjena, če bi sama vložila vlogo;

(c) število erotičnih lokalov v zadevnem kraju ob vložitvi vloge je najmanj enako številu, za katero organ meni, da je primerno za ta kraj;

(d) izdaja ali podaljšanje dovoljenja bi bila neprimerna zaradi:

(i) posebnosti zadevnega kraja; ali

(ii) uporabe, ki so ji namenjeni prostori v bližini; ali

(iii) razporeditve, narave ali stanja prostorov, vozila, plovila ali stojnice, na katero se nanaša vloga.

(4) Primerno število iz točke 3(c) je lahko nič. [...]

Odvzem dovoljenj

17. (1) Pristojni organ lahko kadar koli, potem ko imetniku dovoljenja iz te priloge ponudi možnost, da nastopi pred njim in se izjavi, odvzame dovoljenje:

(a) iz razlogov, navedenih v točki (1) člena 12 zgoraj, ali

(b) iz razlogov, navedenih v točki (3)(a) in (b) tega člena. [...]

Pristojbine

19. Prosilec za izdajo, podaljšanje ali prenos dovoljenja v skladu s to prilogo plača razumno pristojbino, ki jo določi ustrezní organ. [...]

Kazniva dejanja v zvezi z osebami, mlajšimi od 18 let

23. (1) Oseba, ki je kot imetnik dovoljenja za upravljanje erotičnega lokala

(a) osebi, mlajši od 18 let, zavestno dovolila vstop v lokal ali

(b) za potrebe lokala zaposluje osebo, za katero ve, da je mlajša od 18 let,

stori kaznivo dejanje.

[...]“

III – Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

10. V skladu s Prilogo 3 k zakonu iz leta 1982 je organ za izdajo dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin v City of Westminster Westminster City Council. T. M. Hemming in J. A. Poulton, družbe Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd in Swish Publications Ltd (v nadaljevanju: T. M. Hemming in drugi) so bili v zadevnem obdobju imetniki dovoljenj za upravljanje takih lokalov v tem kraju.

11. V skladu s členom 19 Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 mora prosilec za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin pristojnemu organu plačati pristojbino, ki je v tem primeru sestavljena iz dveh delov, pri čemer je en del povezan z obravnavanjem vloge in ni vračljiv, če je vloga zavrnjena, drugi (veliko večji del) pa je povezan z vodenjem sistema za izdajo dovoljenj⁴ in je vračljiv, če je vloga zavrnjena.

12. Westminster City Council je septembra 2004 določil skupni znesek zadevne pristojbine za obdobje od 1. februarja 2005 do 31. januarja 2006 na 29.102 funtov šterlingov (GBP) (približno 43.435 EUR), pri čemer je bilo od tega nevračljivih 2667 GBP (3 980 EUR) za obravnavanje dovoljenja, preostalih 26.435 GBP (približno 39.455 EUR) pa se je nanašalo na vodenje sistema za izdajo dovoljenj in je bilo vračljivih v primeru zavrnitve vloge. Odločil je, da se bo skupni znesek pristojbine znova preučil vsako leto.

13. Westminster City Council nato ni niti znova preučil niti spremenil tega zneska, tako da je skupna pristojbina za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotične trgovine še naprej znašala 29.102 GBP za obdobje od 1. oktobra 2004 do 31. decembra 2012.

14. T. M. Hemming in drugi s tožbo izpodbijajo zakonitost pristojbin, ki jim jih je Westminster City Council naložil v obdobju 2006–2012.

15. Kar zadeva to obdobje, T. M. Hemming in drugi trdijo, da ker Westminster City Council ni letno določil zneska pristojbine, so zahteve za plačilo zadevnih pristojbin *ultra vires*. Trdijo tudi, da Westminster City Council v tem obdobju ni uspel prilagoditi zneska pristojbine glede na primanjkljaj ali presežek, ki je s plačilom zadevne pristojbine vsako leto ustvarjen glede na stroške delovanja sistema za izdajo dovoljenj.

16. Zlasti kar zadeva leti 2011 in 2012, T. M. Hemming in drugi trdijo, da Westminster City Council ni mogel – ne da bi ravnal v nasprotju z Direktivo o storitvah in uredbo iz leta 2009, ki je začela veljati 28. decembra 2009⁵ – v znesek pristojbine za pridobitev ali podaljšanje dovoljenja vključiti stroškov vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, med drugim stroškov preiskovanja in pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja.

17. Sodnik B. R. Keith je 16. maja 2012 presodil, da Westminster City Council ni določil pristojbine za nobeno leto v obdobju 2006–2012, da bi moral Westminster City Council za določitev zneska zadevne pristojbine vsako leto upoštevati primanjkljaj ali presežek – glede na okoliščine – prihodka od pristojbin glede na stroške sistema za izdajo dovoljenj ter da Westminster City Council od začetka veljavnosti uredbe iz leta 2009 v pristojbine za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin ni mogel več vključiti stroškov preiskovanja in pregona oseb, ki take lokale upravljajo brez dovoljenja.⁶

4 — V skladu z ustaljeno nacionalno sodno prakso od leta 1985 se lahko v skladu s členom 19 Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 naloži plačilo pristojbine, tako da odraža ne le stroške obravnavanja vlog, temveč tudi stroške „pregledovanja prostorov po izdaji dovoljenj in za – kot bi se temu lahko reklo – pozorno nadziranje [...], da se odkrijejo in preganjajo tisti, ki upravljajo erotične lokale brez dovoljenj“. Glej sodbo *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

5 — V členu 44(1) Direktive o storitvah je bil rok za njen prenos 28. december 2009, to je datum, ko je začela veljati uredba iz leta 2009.

6 — Glej sodbo *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), točka 49.

18. Sodnik B. R. Keith je 12. junija 2012 prav tako odredil, da mora Westminster City Council določiti razumno pristojbino za vsako leto zadevnega obdobja ter T. M. Hemmingu in drugim vrniti razliko med plačano pristojbino in to razumno pristojbino.⁷

19. Westminster City Council je zoper sodbi sodnika B. R. Keitha vložil pritožbo pri Court of Appeal (England & Wales) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales), Združeno kraljestvo), ki je pritožbo delno zavrnilo (v delu, ki se je nanašal na razlago in uporabo Direktive o storitvah) in ji delno ugodilo (v delu, ki se je nanašal na metodo izračuna pristojbin, ki jih je treba vrniti).⁸

20. Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) je 21. februarja 2014 Westminster City Council dovolilo, da zoper to sodbo Court of Appeal (England & Wales) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales)) vložijo pravno sredstvo.

21. Pravno sredstvo pri Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) se nanaša predvsem na vprašanje, ali je praksa Westminster City Council, da v pristojbine za upravljanje ali nadaljevanje dejavnosti erotične trgovine od vložitve vloge za izdajo ali podaljšanje dovoljenja vključi stroške preiskovanja in pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, skladna s pravilom 18(4) uredbe iz leta 2009 in členom 13(2) Direktive o storitvah.

22. Westminster City Council je svojo utemeljitev predstavil v obliki alternative.⁹ Bodisi bi bilo mogoče pojem „postopki in formalnosti za izdajo dovoljenj“ iz člena 13(2) Direktive o storitvah (in pravila 18 uredbe iz leta 2009) razlagati dovolj široko, da bi zajemal vse vidike sistema dovoljenj, vključno s stroški njegove uporabe proti izvajalcem, ki nimajo dovoljenja. Bodisi bi se člen 13(2) te direktive (in torej navedeno pravilo 18) nanašal le na stroške v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj in stroški teh postopkov, v katere ne spadajo stroški preiskovanja in pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja. V takem primeru pristojbina, ki bi ustrezala tem stroškom, ne bi bila v nasprotju s členom 13(2) Direktive o storitvah, ker ne bi spadala na njeno področje uporabe.

23. Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) je v sodbi z dne 22. junija 2015 najprej z vidika notranjega prava potrdilo načelo, določeno v sodbi *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516, po katerem lahko pristojbine, naložene na podlagi člena 19 Priloge 3 k zakonu iz leta 1982, odražajo ne le stroške obravnavanja vlog za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotičnega lokala, temveč tudi stroške preiskovanja in pregona oseb, ki take lokale upravljajo brez dovoljenja.¹⁰

24. Nato je moralo odločiti, ali je to stališče notranjega prava združljivo s pravom Unije. V tem kontekstu je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) zavrnilo prvi del alternative glede razlage člena 13(2) Direktive o storitvah (in navedenega pravila 18), ki ga je predlagal Westminster City Council, ko je odločilo, da se te določbe nanašajo le na postopke in formalnosti za izdajo dovoljenj, ki so prosilcu naloženi, ko zaprosi za dovoljenje za začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti.¹¹

25. Po mnenju tega sodišča se člen 13(2) Direktive o storitvah ne nanaša na pristojbine, ki bi se lahko zahtevale za imetništvo, ohranitev ali podaljšanje dovoljenja, ko bi bila faza izdaje dovoljenja uspešno končana, temveč le na pristojbine v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj in stroški teh postopkov.¹² Nasprotno pa ni mogoče na podlagi ničesar v tej direktivi sklepati, da znesek pristojbine ne bi mogel

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

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

9 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 14.

10 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 7.

11 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 15.

12 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točki 15 in 17.

biti določen na ravni, ki bi organu omogočala, da od izvajalcev, ki imajo dovoljenje, izterja vse stroške, ki nastanejo pri delovanju in uporabi sistema dovoljenj, vključno s stroški postopkov proti osebam, ki erotične lokale upravljajo brez dovoljenja.¹³ Vendar bi se morali pri taki pristojbini upoštevati pogoji iz členov od 14 do 18 navedene direktive, vključno z načelom sorazmernosti.¹⁴

26. Na tej podlagi je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) razlikovalo med dvema vrstama sistemov dovoljenj. V skladu s tipom A mora prosilec ob vložitvi vloge plačati stroške postopkov in formalnosti za izdajo dovoljenj, in če je vloga uspešno rešena, še dodatno pristojbino za kritje stroškov delovanja in uporabe sistema za izdajo dovoljenj.¹⁵

27. V skladu s tipom B mora prosilec ob vložitvi vloge plačati stroške postopkov in formalnosti za izdajo dovoljenj ter dodatno pristojbino za kritje stroškov delovanja in uporabe sistema za izdajo dovoljenj, pri čemer pa je ta vračljiva, če je vloga zavrtna.¹⁶

28. Kar zadeva tip A, je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) odločilo, da če člen 13(2) Direktive o storitvah ne prepoveduje, da pristojni organ za izdajo dovoljenj, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, prosilcu, ki je pridobil tako dovoljenje, zaračuna stroške, ki organu omogočajo, da se mu povrnejo celotni stroški delovanja in uporabe sistema dovoljenj, iz tega sledi, da ta določba ne bi prepovedovala naložitve plačila teh stroškov, potem ko bi bila vloga uspešno rešena. Po njegovem mnenju naložitev plačila pristojbine za imetništvo ali ohranitev dovoljenja, če je vloga uspešno rešena, ne pomeni, da se ta pristojbina spremeni v postopek ali formalnost za izdajo dovoljenj oziroma v stroške, nastale zaradi vloge.¹⁷

29. Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) je zato menilo, da je postopek za izdajo dovoljenj tipa A skladen s pravilom 18 uredbe iz leta 2009 in členom 13(2) Direktive o storitvah.¹⁸

30. Ker pa je sistem za izdajo dovoljenj, ki ga uporablja Westminster City Council, sistem tipa B, je navedeno sodišče preučilo dva argumenta, ki so ju predstavili T. M. Hemming in drugi.

31. Prvi argument je bil, da ima lahko zahteva po plačilu pristojbine, ki ustreza stroškom vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, čeprav je vračljiva, če se izdaja ali podaljšanje dovoljenja zavrne, odvrtilni učinek, ki je v nasprotju s členom 13(2) Direktive o storitvah. Predložitveno sodišče je ta argument zavrnilo, ker je menilo, da spis ne vsebuje nobenega dejanskega elementa ali dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da bi ta zahteva lahko T. M. Hemminga in druge ali druge prosilce odvrnila ali jih mogla odvrniti od vložitve vloge za izdajo dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin.¹⁹

32. Drugi argument T. M. Hemminga in drugih je bil, da celo vračljiva pristojbina pomeni strošek in da krši člen 13(2) Direktive o storitvah, ker je višja od stroškov postopkov za izdajo dovoljenj, ki jih nosi Westminster City Council.

13 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 17.

14 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 17.

15 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 18.

16 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 18.

17 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 19.

18 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 26.

19 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 22.

33. Po mnenju Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) gre torej za vprašanje, ali zahteva po plačilu pristojbine, ki vključuje del, ki ustreza stroškom vodenja in izvrševanja sistema za izdajo dovoljenj ter je vračljiv, če je vloga zavrnjena, pomeni „stroške“, ki so v nasprotju s členom 13(2) Direktive o storitvah, če presega stroške obravnavanja vloge. V zvezi s tem vidikom je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) Sodišču v predhodno odločanje postavilo ti vprašanji:

„Kadar mora prosilec za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotičnega lokala plačati pristojbino, ki je sestavljena iz dveh delov, pri čemer je en del povezan z obravnavanjem vloge in ni vračljiv, drugi pa z vodenjem sistema za izdajo dovoljenj in je vračljiv, če je vloga zavrnjena:

1. ali zahteva za plačilo pristojbine, ki vključuje drugi vračljivi del, zgolj z vidika evropskega prava pomeni, da so nasprotne stranke utrpeli strošek na podlagi njihovih vlog, ki je bil v nasprotju s členom 13(2) [Direktive o storitvah] na notranjem trgu, če je znesek presegel kakršen koli strošek, ki ga je imel Westminster City Council z obravnavanjem vloge?
2. ali je ugotovitev, da je treba tako zahtevo šteti za strošek – ali, če je tako, za strošek, ki presega strošek Westminster City Council za obravnavanje vloge – odvisna od vpliva dodatnih (in če je tako, kakšnih) okoliščin, na primer:
 - (a) dokazov, ki utemeljujejo, da so zaradi plačila drugega vračljivega dela prosilci utrpeli ali je verjetno, da bi utrpeli določen strošek ali izgubo,
 - (b) višine drugega vračljivega dela in trajanja obdobja od plačila do vračila ali
 - (c) kakršnega koli prihranka pri izdatkih, ki bi ga imel Westminster city council z obravnavanjem vloge (in bi se torej nanašal na nevračljivi strošek) zaradi zahteve, da prosilci vnaprej plačajo pristojbino, ki je sestavljena iz obeh delov?“

IV – Postopek pred Sodiščem

34. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 26. junija 2015. Pisna stališča so predložili T. M. Hemming in drugi, Westminster City Council, nizozemska vlada in Evropska komisija.

35. Na podlagi člena 61(1) Poslovnika Sodišča je bil Westminster City Council pozvan, naj pisno odgovori na vprašanja Sodišča, kar je storil 29. aprila 2016.

36. Na obravnavi 1. junija 2016 so T. M. Hemming in drugi, Westminster City Council, nizozemska vlada in Evropska komisija ustno podali stališča.

V – Analiza

A – Uvodne ugotovitve

37. Kot je razvidno iz uvodnih izjav od 5 do 7 Direktive o storitvah, je njen cilj odpraviti ovire za svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev, do katerih imajo pravico ponudniki in prejemniki storitev.

38. V skladu s pravilom, uvedenim s členom 9(1) Direktive o storitvah, „[d]ržave članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj“, razen če so izpolnjeni trije kumulativni pogoji, določeni v točkah od (a) do (c) te določbe, med katerimi je „potreba[, da je] sistem[...] dovoljenj [...] utemeljen[...] s pomembnimi [z nujnimi] razlogi, ki se nanašajo na javni interes“.

39. Dalje, glede veljavnosti dovoljenj člen 11(1) Direktive o storitvah določa, da „[d]ovoljenje, dodeljeno ponudniku, časovno ni omejeno“, razen v treh primerih, navedenih v točkah od (a) do (c) te določbe, med drugim, če „je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi [z nujnimi] razlogi, ki se nanašajo na javni interes“.

40. Načeloma torej ni treba pridobiti dovoljenja za začetek opravljanja storitve in vsekakor to dovoljenje ne sme biti časovno omejeno. V obravnavani zadevi pa Priloga 3 k zakonu iz leta 1982 določa, da je za odprtje erotične trgovine v City of Westminster potrebno letno dovoljenje.

41. V tem smislu odstopa od načel, določenih v členih 9(1) in 11(1) Direktive o storitvah, ne da bi se Westminster City Council za utemeljitev tega odstopanja od pravila skliceval na nujni razlog v splošnem interesu.

42. O obstoju nujnega razloga v splošnem interesu za utemeljitev sistema dovoljenj z vidika členov 9 in 11 Direktive o storitvah se ne more domnevati, kot je Westminster City Council trdil pred predložitvenim sodiščem,²⁰ temveč ga morajo pristojni organi zadevne države članice izrecno navesti in dokazati.

43. Vendar v zvezi s tem ugotavljam, da je v členu 23 Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 dejstvo, da imetnik dovoljenja za upravljanje erotične trgovine dovoli vstop osebam, mlajšim od 18 let, opredeljeno kot kaznivo dejanje. Poleg tega obsodba zaradi kršitve te prepovedi v skladu s členom 12(3)(a) Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 zadostuje za zavrnitev podaljšanja takega dovoljenja.

44. Torej lahko menimo, da je varstvo mladoletnih oseb nujni razlog v splošnem interesu v smislu člena 9(1)(b) Direktive o storitvah, vendar to samo po sebi ne zadostuje za utemeljitev dejstva, da je veljavnost dovoljenja v členu 9(1) Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 omejena na eno leto.

45. V skladu s členom 11(1) Direktive o storitvah veljavnost dovoljenja namreč ne more biti omejena, razen če „se dovoljenje samodejno podaljšuje ali zanj velja zgolj stalno izpolnjevanje zahtev“, če „je število razpoložljivih dovoljenj omejeno s pomembnimi [z nujnimi] razlogi, ki se nanašajo na javni interes,“²¹ ali če „je omejeno trajanje dovoljenja utemeljeno s pomembnimi [z nujnimi] razlogi, ki se nanašajo na javni interes“.

46. Westminster City Council se je na obravnavi 13. januarja 2015 pred predložitvenim sodiščem skliceval na člen 11(1)(b) Direktive o storitvah, da bi utemeljil obstoj sistema dovoljenj, ki je obravnavan v postopku v glavni stvari, ko je navedel, da „kot se uporablja v Westminsteru, sistem iz zakona iz leta 1982 temelji na obstoju kvote dovoljenj [...] [...] za erotične trgovine obstaja kvota“.²²

20 — Glej avdiovizualni posnetek obravnave z dne 13. januarja 2015 pred predložitvenim sodiščem v okviru seje 1, od 40.20 naprej, na voljo na zahtevo na tem spletnem naslovu: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, v katerem Westminster City Council zatrjuje, da je utemeljitev sistema dovoljenj, obravnavnega v tej zadevi, z nujnim razlogom v splošnem interesu očitna (*axiomatic*).

21 — Westminster City Council se je na obravnavi 13. januarja 2015 pred predložitvenim sodiščem skliceval na to določbo, da bi utemeljil omejitev veljavnosti dovoljenj, izdanih T.M. Hemmingu in drugim (glej avdiovizualni posnetek obravnave pred predložitvenim sodiščem v okviru seje 1, od 39.51 naprej, na voljo na zahtevo na tem spletnem naslovu: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Glej avdiovizualni posnetek obravnave pred predložitvenim sodiščem v okviru seje 1, od 39.51 naprej, na voljo na zahtevo na tem spletnem naslovu: <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*“). Moj poudarek. Glej v tem smislu tudi člen 12(3)(c) in (4) Priloge 3 k zakonu iz leta 1982.

47. Čeprav je res, da je za število dovoljenj za upravljanje erotičnih trgovin za obdobje 2003–2012 veljala kvota, ki je v tem obdobju nihala med 14 in 20,²³ ne razumem, zakaj mora biti veljavnost teh dovoljenj omejena na eno leto, in to zlasti ker ima pristojni organ v skladu s členom 17(1)(b) Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 vedno možnost, da odvzame dovoljenje v primeru kaznivega dejanja, ki ga stori imetnik dovoljenja, vključno s kršitvijo člena 23 Priloge 3 k zakonu iz leta 1982.

48. Ob tej priložnosti ugotavljam še, da člen 12(1) Priloge 3 k zakonu iz leta 1982, ki se nanaša na razloge za zavrnitev izdaje dovoljenja, v točkah (c) in (d) vsebuje zahteve po stalnem prebivališču in državljanstvu, ki so s členom 14 Direktive o storitvah prepovedane.

49. Tudi če ti elementi ne spadajo v okvir vprašanj za predhodno odločanje, dokazujejo, da Priloga 3 k zakonu iz leta 1982, sprejeta več kot 20 let pred Direktivo o storitvah, ne da bi bila posodobljena z uredbo iz leta 2009, povzroča še druge težave glede združljivosti z Direktivo o storitvah, ki niso bile izrecno omenjene v postopku v glavni stvari.

B – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

1. Uvod

50. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem Sodišče sprašuje, ali pristojbina za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotične trgovine, ki je sestavljena iz dveh delov, pri čemer je en del povezan z obravnavanjem vloge in ni vračljiv, če je vloga zavrnjena, drugi pa je povezan z vodenjem sistema za izdajo dovoljenj in je vračljiv, če je vloga zavrnjena, pomeni strošek, ki je v nasprotju s členom 13(2) Direktive o storitvah.²⁴

51. Takoj je treba navesti, da je pristojbina, ki ustreza stroškom obravnavanja vloge za izdajo dovoljenja in ni vračljiva, če je vloga zavrnjena, očitno v skladu s členom 13(2) Direktive o storitvah. Nobena stranka ali intervenientka pred Sodiščem tega ne izpodbija.

52. Ugotavljam, da je predložitveno sodišče, kot sem navedel v točkah 26 in 27 teh sklepnih predlogov, razlikovalo med dvema sistemoma glede na to, ali je treba drugi del pristojbine, namenjen financiranju vodenja in izvrševanja sistema za izdajo dovoljenj, plačati le, če je vloga za izdajo dovoljenja uspešno rešena (tip A), ali pa ga je treba plačati ob vložitvi vloge, pri čemer se ta del vrne, če je vloga zavrnjena (tip B).

53. Predložitveno sodišče je v točki 26 predloga za sprejetje predhodne odločbe²⁵ menilo, da so sistemi dovoljenj tipa A združljivi s členom 13(2) Direktive o storitvah. Tako se njegovi vprašanji za predhodno odločanje nanašata le na sistem dovoljenj tipa B, ki ga dejansko uporablja Westminster City Council.

54. Zelo očitno to razlikovanje med sistemi dovoljenj tipa A in tipa B drži le, če v sistemu tipa A pristojbina, ki ustreza stroškom vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, ni pogoj za izdajo dovoljenja za opravljanje zadevne storitve. Če pa bi imel, nasprotno, pristojni organ pravico, da odloži izdajo dovoljenja in posledično onemogoči opravljanje zadevne storitve do plačila te pristojbine, bi šlo jasno in očitno za sistem dovoljenj tipa B, tudi če se plačilo pristojbine ne zahteva ob vložitvi vloge.

23 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, točka 29.

24 — Člen 13(2) Direktive o storitvah je bil v Združenem kraljestvu prenesen s pravilom 18 uredbe iz leta 2009. Ker ni nobene razlike med besedilom upoštevnihih določb Direktive o storitvah in besedilom uredbe iz leta 2009, se bom v teh sklepnih predlogih skliceval na določbe Direktive o storitvah.

25 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25.

55. Glede na opis sistema dovoljenj tipa A, ki ga je podalo predložitveno sodišče, bi bilo treba drugi del pristojbine plačati šele, ko bi bila vloga „uspešno rešena“, zaradi česar se lahko sklepa, da dovoljenje za opravljanje storitve ni odvisno od predhodnega plačila. Taka zahteva ne bi spadala na področje uporabe člena 13 Direktive o storitvah in bi lahko bila, glede ne okoliščine, naložena le pod pogoji, določenimi v drugih določbah Direktive o storitvah.²⁶

56. To bi zahtevalo preučitev, ali bi taka zahteva lahko ustrezala pojmu „zahteva“, opredeljenemu v členu 4(7) Direktive o storitvah, saj člen 16(1) te direktive določa, da lahko države članice pogojujejo začetek opravljanja ali opravljanje storitev na svojem ozemlju z „zahtevami“.

57. V členu 4(7) Direktive o storitvah je pojem „zahteva“ opredeljen kot „vsak[a] obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij“.

58. Če bi bil odgovor pritrdilen, bi morala biti ta pristojbina v skladu s členom 16(1) Direktive o storitvah vseeno nediskriminatorna glede državljanstva ali stalnega prebivališča ponudnika storitev, potrebna za ohranjanje javnega reda in javne varnosti ali za varovanje javnega zdravja ali okolja ter sorazmerna z zastavljenim ciljem.

59. Brez vplivanja na dokončen odgovor glede tega si dovoljujem komentar v zvezi s tem, natančneje v zvezi z logiko, na kateri temelji točka 12 predloga za sprejetje predhodne odločbe, po kateri morajo stroške preiskovanja in pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, plačati imetniki dovoljenj, ker imajo ti korist od tega, da je začetek opravljanja storitve omejen s kvoto dovoljenj.

60. Po tej logiki je sistem dovoljenj zasnovan kot sredstvo za zagotavljanje „monopola“ v korist nekaterih subjektov, ki sestavljajo „klub“, dostop do katerega je omejen in odvisen od plačila pristojbine, ki naj bi članom zagotavljala jamstvo, da ta „klub“ ostane omejen. To se zdi v nasprotju s ciljem Direktive o storitvah, ki je vzpostaviti „konkurenčni trg storitev“, tako da se olajša „začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti“.²⁷

2. Združljivost sistema dovoljenj tipa B s členom 13(2) Direktive o storitvah

61. Nadaljevanje mojega razlogovanja se bo nanašalo na vprašanje, ali drugi del pristojbine, ki ga je Westminster City Council naložil T.M. Hemmingu in drugim ob vložitvi njihovih vlog za izdajo dovoljenja ter ustrezno stroškom vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, pomeni „stroške“ v smislu člena 13(2) Direktive o storitvah, o čemer predložitveno sodišče, kot se zdi, dvomi, ker je ta del vračljiv, če je vloga zavrnjena.²⁸

62. Naj navedem, da člen 19 Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 nalaga obveznost plačila pristojbine „prosilcu za izdajo, podaljšanje ali prenos dovoljenja“ (moj poudarek), in ne „imetniku dovoljenja“. Povedano drugače, vloga za izdajo dovoljenja ne bo preučena, če ob vložitvi te vloge ne bo plačana ta pristojbina, kot priznava Westminster City Council v točki 15 svojih pisnih stališč.²⁹ V zvezi s tem dejstvo, ali to plačilo (kot trdi Westminster City Council) pomeni varščino ali ne oziroma ali Westminster City Council postane trajno lastnik tega zneska, ni pomembno.

26 — Glej v tem smislu sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 17, v kateri je predložitveno sodišče odločilo, da bi „se glede take pristojbine [...] morali upoštevati pogoji, navedeni v oddelku 2 poglavja III in oddelku 1 poglavja IV [Direktive o storitvah]“.

27 — Glej uvodne izjave 2, 5, 8 in 9 Direktive o storitvah.

28 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točki 23 in 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 [...]“ („pravilno je trditi, da je prosilec dolžan plačati drugi del pristojbine ob vložitvi vloge“).

63. Zato v nasprotju s tem, kar trdi Westminster City Council, zadevna pristojbina pomeni strošek (in sicer obvezno plačilo določenega zneska), „ki ga v [smislu člena 13(2) Direktive o storitvah] ima prosilec“ zaradi postopkov in formalnosti za izdajo dovoljenj.

64. Da bi bil strošek, kot je obravnavan v postopku v glavni stvari, v skladu s členom 13(2) Direktive o storitvah, mora biti „razum[en] in sorazmer[en] s stroški zadevnega postopka za izdajo dovoljenja ter ne presega stroškov postopka“.

i) Strošek, ki je „sorazmer[en] s stroški [...] postopka za izdajo dovoljenja ter ne presega[...] stroškov postopka“

65. Da bi lahko odločili o tem, se je treba najprej vprašati, ali so stroški vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj vključeni v pojem „stroški [...] postopka“ za izdajo dovoljenja.

66. Po mnenju nizozemske vlade se pojem „stroški [...] postopka za izdajo dovoljenja“ nanaša hkrati na stroške obravnavanja vloge za izdajo dovoljenja in stroške vodenja sistema dovoljenj.

67. V zvezi s tem se opira na izjavo Komisije iz maja 2006, da stroški postopka vključujejo „stroške, ki nastanejo zaradi vodenja, nadzora in izvrševanja“³⁰ sistema dovoljenj.

68. Ta izjava naj bi bila v nasprotju s tezo, ki jo zagovarja Komisija v svojih pisnih stališčih, po kateri za pristojbino za stroške pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, ni mogoče šteti, da spada v okvir postopkov za izdajo dovoljenj, obravnavanja vlog za izdajo dovoljenja in s tem povezanih stroškov.

69. Komisija je na obravnavi zanikala obstoj protislovja med svojo izjavo iz leta 2006 in svojimi pisnimi stališči ter trdila, da lahko pristojni organ za izdajo dovoljenj od prosilcev zahteva plačilo stroškov vodenja, nadzora in izvrševanja sistema dovoljenj, če gre za gotove in dejanske stroške, vendar v obravnavanem primeru stroški preiskovanja in pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, niso „dejansko nastali stroški“ („costs actually incurred“).

70. Po mojem mnenju se izraz „stroški postopka“, uporabljen na koncu drugega stavka člena 13(2) Direktive o storitvah, nanaša na izraz „stroški [...] postopka za izdajo dovoljenja“, ki je že uporabljen v tem stavku in se nanaša na „postopke in formalnosti za izdajo dovoljenj“ iz prvega stavka te določbe.

71. V zvezi s tem ugotavljam, da čeprav izraz „postopki in formalnosti za izdajo dovoljenj“ v Direktivi o storitvah ni opredeljen, ga je treba razlikovati od „sistema dovoljenj“, opredeljenega v členu 4(6) te direktive.

72. Westminster City Council je na obravnavi trdil, da drugi del zadevne pristojbine krije stroške preiskovanja in pregona tako oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, kot imetnikov dovoljenja, če kršijo pogoje svojega dovoljenja.

73. Vendar tudi ob domnevi, da so stroški preiskovanja in pregona imetnikov dovoljenja lahko del stroškov sistema dovoljenj,³¹ to ne more veljati za stroške preiskovanja in pregona tretjih oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, ker te dejavnosti niso del sistema dovoljenj.

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

31 — Ampak ali ne bi morale biti finančne sankcije, ki bi bile eventualno lahko naložene, odštete od skupnih stroškov sistema?

74. Dalje, nemogoče si je predstavljati vodenje in izvrševanje sistema dovoljenj – tudi če bi se nanašala na kršitve, ki jih storijo imetniki dovoljenja – kot da bi bila del „postopkov in formalnosti za izdajo dovoljenj“, ker ne gre za dejavnosti, ki pripeljejo do dovoljenja, temveč za dejavnosti, ki mu sledijo. Kaznovanje kršitev, ki jih storijo subjekti, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja, je še manj povezano s „postopki in formalnostmi za izdajo dovoljenj“ in se nanaša na ravnanje tretjih oseb v razmerju do imetnikov dovoljenja.

75. Zato iz besedila drugega stavka člena 13(2) Direktive o storitvah izhaja, da stroški obravnavanja vloge za izdajo dovoljenja ne morejo vključevati stroškov, ki niso stroški, ki jih ima pristojni organ zaradi obravnavanja vloge za izdajo dovoljenja. Zato ne morejo presegati tega, kar je potrebno za kritje dejanskih stroškov postopka, ki se konča z izdajo dovoljenja.

76. Sodba z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172), v celoti podpira mojo razlago člena 13(2) Direktive o storitvah. Takse, ki so bile obravnavane v tej sodbi, so bile namreč izračunane na podlagi skupnih stroškov upravne obravnave vlog za izdajo dovoljenja za ustanavljanje nakupovalnih središč v letih 1994 in 1995, deljenih s številom kvadratnih metrov v vsaki vlogi za izdajo dovoljenja.

77. Jasno je, da se pri teh taksah niso upoštevali elementi, ki so nastali po postopku za izdajo dovoljenja, kot so stroški, povezani z vodenjem in izvrševanjem sistema dovoljenj. Iz tega razloga je Sodišče v točki 129 sodbe z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172), izjavilo, da je znesek pristojbine „razum[en], ne da bi v vsakem posameznem primeru znatno odstopal[...] od dejanskih stroškov“.

78. T. M. Hemming in drugi so se na to sodbo oprli pri Court of Appeal (England & Wales) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales)),³² ki je na podlagi te sodbe – po mojem mnenju pravilno – odločilo, da države članice ne morejo naložiti stroškov, ki presegajo stroške postopka za izdajo dovoljenja in registracijo.³³

79. V tej zadevi ni sporno, da je skupni znesek zadevne pristojbine ne le precej večji od stroškov upravnega obravnavanja vlog za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin, temveč – kar je bolj pomembno – vključuje tudi stroške, ki jih Westminster City Council ni imel zaradi postopka za izdajo dovoljenja, to je stroške preiskovanja in pregona oseb, ki erotične trgovine upravljajo brez dovoljenja.

ii) „Razumen“ strošek

80. To vprašanje bom obravnaval le podredno, ker je zahteva, da je strošek „razumen“, povezana z zahtevo, da je „sorazmer[en] [...] ter ne presega[...] stroškov postopka“, za katero menim, da ni izpolnjena.

32 — Oprli so se tudi na sodbo z dne 19. septembra 2006, i-21 Germany in Arcor (C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:586), ki pa vseeno ne pomaga veliko v tej zadevi, ker je člen 11 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 97/13/ES z dne 10. aprila 1997 o skupnem okviru za splošne avtorizacije in posamična dovoljenja na področju telekomunikacijskih storitev (UL 1997, L 117, str. 15) državam članicam izrecno dovoljeval, da stroške vodenja, nadzora in izvrševanja sistema dovoljenj vključijo v pristojbino, ki jo je bilo treba plačati za pridobitev dovoljenja.

33 — Glej *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, točke od 80 do 84 in 88.

81. Čeprav je res – kot je ugotovilo predložitveno sodišče – da Sodišče še ni imelo priložnosti izreči se o tem, kako razlagati člen 13(2) Direktive o storitvah,³⁴ pa je imelo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172), priložnost preučiti, ali so s svobodo ustanavljanja združljive takse, ki so bile s španskim zakonom uvedene pred začetkom veljavnosti Direktive o storitvah in jih je bilo treba plačati za obravnavo vloge za izdajo dovoljenja za ustanavljanje nakupovalnih središč v Kataloniji (Španija).

82. Ker je bil znesek teh taks prvotno izračunan tako, da so se stroški postopkov, ki so bili izvedeni v letih 1994 in 1995, delili s številom kvadratnih metrov iz zadevnih vlog, ter je bil pozneje prilagojen glede na inflacijo, je Komisija trdila, da so te takse, ki niso povezane s stroški postopka izdaje dovoljenja za opravljanje trgovinske dejavnosti, nesorazmerne.³⁵

83. Sodišče je s tem, da je odločilo, da „ta način določanja zneska taks, ki jih je treba plačati, *razumno* odraža celotne navedene stroške, *ne da bi v vsakem posameznem primeru znatno odstopali od dejanskih stroškov*, ta argument zavrnilo. Poleg tega ima način odmere tega zneska s tem, da ustreza znesku, določenemu za kvadratni meter, to prednost, da omogoča pregledno predvidevanje stroškov postopka.“³⁶

84. Vendar Sodišče ni določilo posebnih meril, ki bi omogočala presojo razumnosti stroškov ali takse, saj se je v navedeni sodbi osredotočilo bolj na sorazmernost takse, ki ne sme preseči dejanskih stroškov postopka za izdajo dovoljenja.

85. Po mojem mnenju je za to, da bi bil strošek „razumen“ v smislu člena 13(2) Direktive o storitvah, potrebno, da je elemente, upoštevane pri izračunu pristojbine, in metodo tega izračuna mogoče logično pojasniti.³⁷

86. V zvezi s tem je Sodišče zaprosilo Westminster City Council, naj podrobno in pisno pojasni dejavnike, ki so bili upoštevani pri določitvi pristojbin v višini 2667 GBP in 26.435 GBP, ter uporabljeno metodo izračuna. Westminster City Council je na to vprašanje odgovoril s predložitvijo dveh izjav svojega *service manager – noise and licensing*, ki ju je predložil High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen’s Bench (upravni senat)), in priloženih dokumentov.

87. Westminster City Council je pojasnil, da so bili glede na ti izjavi stroški sistema dovoljenj razdeljeni v tri kategorije, to je na neposredne stroške (kot so stroški tiskanja in objave), stroške v zvezi z dovoljenji, ki pa so stroški drugih služb Westminster City Council, in ne službe za dovoljenja (kot so človeški viri in pravna služba), in stroške izvrševanja sistema dovoljenj.

88. Vendar Westminster City Council v pisnem odgovoru na vprašanje, ki mu ga je postavilo Sodišče, ni pojasnil, kako je glede na skupen znesek proračuna, namenjenega sistemu dovoljenj za erotične trgovine, določil pristojbini v višini 2667 GBP in 26.435 GBP, zahtevani za vlogo za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za upravljanje erotičnih trgovin.

34 — Glej sodbo *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, točka 24.

35 — Glej sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točki 127 in 128).

36 — Glej sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točka 129). Moj poudarek.

37 — Ker ta zadeva izvira iz Združenega kraljestva, v zvezi s tem napotujem na znamenit poskus Lorda Greena, da bi opredelil izraz „razumno“ v upravnem pravu (sodba *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, str. 229).

89. Westminster City Council na obravnavi ni mogel utemeljiti tega, da je zadevna pristojbina v obravnavanem obdobju ostala nespremenjena, ne da bi se, kot se zdi, upoštevala vrsta elementov, kot so skupni prihodki od pristojbin ter primanjkljaj ali presežek glede na dejanske stroške vodenja in izvrševanja sistema za izdajo dovoljenj, ki pa se po mnenju Westminster City Council iz leta v leto vendarle spreminjajo. Zdi se, da Westminster City Council prav tako ni upošteval prihodkov od glob in drugih finančnih sankcij, naloženih osebam, ki upravljajo erotične trgovine in imajo dovoljenje ali ne.³⁸

90. Iz teh razlogov drugi del pristojbine, obravnavane v tej zadevi, po mojem mnenju ni „razumen“ strošek.

91. Iz teh razlogov ob upoštevanju temeljitejše analize, ki bi jo lahko opravilo predložitveno sodišče, Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da je treba člen 13(2) Direktive o storitvah razlagati tako, da pristojnemu organu države članice preprečuje, da pri izračunu pristojbine za izdajo ali podaljšanje dovoljenja upošteva stroške vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, tudi če je del, ki ustreza tem stroškom, vračljiv, če je vloga za izdajo ali podaljšanje zadevnega dovoljenja zavrnjena.

C – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

92. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem Sodišče sprašuje, ali je odgovor na prvo vprašanje odvisen od drugih okoliščin, kot so možnost, da del pristojbine, ki ustreza stroškom vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, vključuje stroške ali izgube za prosilce za izdajo dovoljenja, znesek tega dela in čas, v katerem se ta del obdrži, ter znižanje stroškov obravnavanja vlog za izdajo dovoljenja s strani pristojnega organa, ki je posledica predčasnega plačila navedenega dela pristojbine.

93. Glede na moj odgovor na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti, ker je iz tega odgovora jasno razvidno, da sama ideja, da se prosilcem za izdajo dovoljenja naloži pristojbina, katere en del ustreza stroškom vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, pomeni stroške, ki so v nasprotju s členom 13(2) Direktive o storitvah.

VI – Predlog

94. Sodišču torej predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva), odgovori:

Člen 13(2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da pristojnemu organu države članice preprečuje, da pri izračunu pristojbine za izdajo ali podaljšanje dovoljenja upošteva stroške vodenja in izvrševanja sistema dovoljenj, tudi če je del, ki ustreza tem stroškom, vračljiv, če je vloga za izdajo ali podaljšanje zadevnega dovoljenja zavrnjena.

38 — Člen 22(1) Priloge 3 k zakonu iz leta 1982 določa globe do 20.000 GBP.