Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

16 ноември 2016 година*

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Директива 2006/123/ЕО — Член 13, параграф 2 — Процедури по издаване на разрешения — Понятие за разноски във връзка с участието“

По дело C-316/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) с акт от 22 юни 2015 г., постъпил в Съда на 26 юни 2015 г., в рамките на производство по дело

The Queen, по искане на:

Timothy Martin Hemming, извършващ дейност под търговското наименование „Simply Pleasure Ltd“,

James Alan Poulton,

Harmony Ltd,

Gatisle Ltd, извършващ дейност под търговското наименование „Janus“,

Winart Publications Ltd,

Darker Enterprises Ltd,

Swish Publications Ltd

срещу

Westminster City Council,

в присъствието на:

The Architects' Registration Board,

The Solicitors' Regulation Authority,

The Bar Standards Board,

The Care Quality Commission,

* Език на производството: английски.

The Farriers' Registration Council,

The Law Society,

The Bar Council,

The Local Government Association,

Her Majesty's Treasury,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (докладчик) и D. Švaby, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: L. Hewlett, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 юни 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за T. M. Hemming, извършващ дейност под търговското наименование „Simply Pleasure Ltd", J. A. Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, извършващ дейност под търговското наименование „Janus", Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd и Swish Publications Ltd, от T. Johnston и M. Hutchings, barristers, P. Kolvin, QC, V. Wakefield, barrister, A. Milner и S. Dillon, solicitors,

— за Westminster City Council, от H. Davies, в качеството на представител, подпомагана от D. Matthias, QC, N. Lieven, QC, J. Lean и C. Streeten, barristers,

— за нидерландското правителство, от M. Bulterman, B. Koopman и M. Gijzen, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от H. Tserepa-Lacombe и T. Scharf, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 юли 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 13, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50, наричана по-нататък „Директивата за услугите").

2 Запитването е отправено във връзка със спор на г-н Timothy Martin Hemming, извършващ дейност под търговското наименование „Simply Pleasure Ltd", г-н James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, извършващ дейност под търговското наименование „Janus", Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd и Swish Publications Ltd (наричани по-нататък „г-н Hemming и др.") с

Westminster City Council (градски съвет на Уестминстър, Обединено кралство) относно такса, която трябва да се заплати при подаване на молба за издаване или за подновяване на лиценз за търговски обект в областта на секса.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 39, 42, 43 и 49 от Директивата за услугите гласят:

„(39) Концепцията за „разрешителен режим“ обхваща, inter alia, административните процедури за предоставяне на разрешения, лицензии, одобрения или концесии, а също и задълженията, необходими за да може да се получи разрешение за осъществяването на определен вид дейност, да бъде регистрирано дадено лице като член на професия или да бъде вписано в регистър, списък или база данни, да бъде официално назначено в орган или да получи карта, свидетелстваща за членство в дадена професионална група. Разрешителни могат да бъдат предоставяни не само с изрични решения, но също така и чрез конкурентни действия, например бездействие на компетентната власт, или от факта, че заинтересованата страна трябва да изчака съобщение за приемането на декларация, с цел да започне дадена дейност или с оглед тази дейност да бъде законна.

[…]

(42) Правилата, свързани с административните процедури, следва да имат за цел не хармонизирането на административните процедури, а премахването на тежки разрешителни режими, процедури и формалности, които пречат на свободата на установяване и по този начин на създаването на нови предприятия, предлагащи нови услуги.

(43) Една от основните трудности, особено за МСП, при достъпа и упражняването на дейности, свързани с предоставянето на услуги е сложността, продължителността и правната несигурност на административните процедури. По тази причина, като се следва пример[ът] на някои модернизационни и добри инициативи във връзка с административни практики, предприети на национално ниво и в Общността, необходимо е да се установят принципи на административно опростяване, включително inter alia чрез ограничаване на задължението за предварително разрешение до случаи, където това е от особена важност и въвеждането на принципа на мълчаливото разрешаване от компетентните органи след изтичането на определен период от време. Тези модернизационни действия, като запазват изискването за прозрачност и осъвременяването на информацията за операторите, са предназначени да премахнат забавянето, разходите и възпиращия ефект, които произтичат например от ненужно или прекомерно усложнени и тежки процедури, дублирането на процедури, бюрокрацията при представянето на документи, произволното използване на правомощия от компетентните власти, неопределени и прекомерно дълги периоди преди даване на отговор, ограничената продължителност на разрешителните, непропорционалните такси и санкции. Такива практики имат особено важен възпиращ ефект спрямо доставчиците, желаещи да развиват дейност в други държави членки и изискват координирана модернизация в рамките на разширения вътрешен пазар от двадесет и пет държави членки.

[…]

(49) Таксите, които Единичните звена за контакт може да налагат, следва да са пропорционални на разходите по процедурите и формалностите, с които се занимават. Това не трябва да пречи на държавите членки да възлагат на Единичните звена за контакт събирането на други административни такси, като например таксите на надзорния орган“.

4 Член 1, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите“.

5 Съгласно член 4, точка 6 от споменатата директива „разрешителен режим“ означава „всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга“.

6 Член 9 от същата директива е озаглавен „Разрешителни режими“ и в параграф 1 предвижда:

„Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните условия:

а) разрешителният режим не дискриминира съответния доставчик;

б) необходимостта от разрешителен режим е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес;

в) преследваните цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки, особено когато последваща инспекция е твърде късно действие, за да бъде действително ефективно“.

7 Член 10 от Директивата за услугите е озаглавен „Условия за предоставяне на разрешение“ и гласи:

„1. Разрешителните режими се основават на критерии, които изключват възможността компетентните власти да упражняват своите правомощия за оценка по произволен начин.

2. Критериите, посочени в параграф 1 са:

а) недискриминационни;

б) оправдани от наложителни причини, свързани с обществения интерес;

в) пропорционални на целта на този обществен интерес;

г) ясни и недвусмислени;

д) обективни;

е) предварително известни на обществеността;

ж) прозрачни и достъпни.

[…]“.

8 Член 11 от посочената директива е озаглавен „Времетраене на разрешението“ и предвижда:

„1. Разрешение, предоставено на доставчик е за неограничен период, освен в случаи, когато:

а) разрешението подлежи на автоматично подновяване или зависи само от продължаващо изпълняване на изискванията;

б) броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес;

или

в) ограничаването на периода на разрешението може да бъде оправдан с наложителна причина, свързана с обществения интерес.

[…]

4. Настоящият член не влияе на възможността държавите членки да отменят разрешения, когато условията за тяхното издаване вече не се изпълняват“.

9 Член 13 от споменатата директива е озаглавен „Процедура по издаване на разрешения“ и параграф 2 от него гласи:

„Процедурите и формалностите по издаване на разрешения не могат да имат възпиращо действие и да усложняват или забавят ненужно предоставянето на услугата. Те са лесно достъпни и всички разноски, които кандидатът заплаща във връзка със своето участие са разумни и пропорционални на разходите, свързани с процедурата по издаване на разрешение като не надхвърлят тези разходи“.

10 Член 14 от същата директива е озаглавен „Забранени изисквания“ и предвижда:

„Държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от което и да било от следните условия:

[…]

6) прякото или непряко включване на конкурентни оператори, включително в рамките на консултативни органи, при предоставянето на разрешение или взимането на други решения от компетентните органи, с изключение на професионални институции и сдружения или други организации, в случаите когато действат като компетентни органи; тази забрана не се отнася до консултация с организации като търговски камари или социални партньори по въпроси различни от конкретното разрешително или до консултации с широката общественост;

7) задължение за предоставяне или участие във финансова гаранция или взимането на застраховка от доставчик или институция, установена на тяхна територия. Това не се отнася до възможността държавите членки да изискват застраховки или финансови гаранции като такива, нито до изискванията, свързани с участието на колективен компенсационен фонд например за членовете на професионални институции или организации;

[…]“.

Правото на Обединеното кралство

11 Правило 4 от Provision of services Regulations 2009 (Правилник от 2009 г. за предоставянето на услуги), с който се прилага Директивата за услугите, гласи:

„Разрешителен режим“ означава процедура, която на практика изисква доставчикът или получателят на услугата да получи разрешение от компетентен орган или да уведоми компетентен орган, за да получи достъп до услуги или да упражнява дейност по предоставяне на услуги […]“.

12 Съгласно правило 18, параграфи 2—4 от споменатия правилник:

„(2) Процедурите и формалностите по издаване на разрешения, въведени от компетентен орган в съответствие с разрешителен режим, не трябва:

(a) да имат възпиращо действие или

(b) да усложняват или забавят ненужно предоставянето на услугата.

(3) Процедурите и формалностите по издаване на разрешения, въведени от компетентен орган в съответствие с разрешителен режим, трябва да са лесно достъпни.

(4) Всички предвидени от компетентен орган разноски, които кандидатът заплаща във връзка с разрешителен режим, трябва да са разумни и пропорционални на разходите, свързани с процедурите и формалностите по този режим, като не трябва да ги надхвърлят“.

13 Параграф 19 от приложение 3 към Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 (Закон от 1982 г. за местното управление (Разни разпоредби) предвижда, че кандидатът за издаване или за подновяване на лиценз заплаща разумна такса, определена от компетентния орган.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

14 Градският съвет на Уестминстър е компетентният орган за издаване на лицензи за търговски обекти в областта на секса, в това число и за т.нар. сексмагазини в Уестминстър. За целия разглеждан в главното производство период г-н Hemming и др. притежават лицензи за сексмагазини в Уестминстър.

15 Видно от акта за преюдициално запитване, на основание параграф 19 от приложение 3 към Закона от 1982 г. за местното управление (Разни разпоредби) през споменатия период може да се налага такса за покриване на разходите не само за разглеждане на молбите за издаване или за подновяване на лиценз за търговски обект в областта на секса, но и за проверка на обектите след издаването на лицензи с оглед „поддържане на реда“ и за установяване и подвеждане под отговорност на извършващите без лиценз дейност като търговски обекти в областта на секса лица.

16 В този смисъл кандидат за издаване или за подновяване на лиценз за търговски обект в областта на секса за определена година трябва да заплати такса, съставена от две части: едната, свързана с администрирането на молбата и неподлежаща на възстановяване, а другата, която е много по-висока, свързана с управлението на лицензионния режим и подлежаща на възстановяване при отхвърляне на молбата. За 2011/2012 г. например общият размер на таксата възлиза на 29 102 GBP (британски лири) (приблизително 37 700 EUR) за всеки кандидат, от които 2 667 GBP

(приблизително 3 455 EUR) за администриране на лиценза и неподлежащи на възстановяване, а останалите 26 435 GBP (приблизително 34 245 EUR) са свързани с управлението на лицензионния режим и подлежащи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата.

17 Г-н Hemming и др. считат, че градският съвет на Уестминстър няма право да налага плащането на втората част от таксата. Макар и да подлежали на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата, съответните суми се дължали за свързани с прилагането на лицензионния режим разходи, без да имат връзка с разходите за администриране на молбите, и трябвало или да се понесат от общия бюджет на градския съвет на Уестминстър, или да се изискват само от операторите, чиито молби са уважени.

18 Исканията на г-н Hemming и др. са уважени от сезираните от тях юрисдикции в Обединеното кралство. Същите приемат, че член 13, параграф 2 от Директивата за услугите се отнася до разноските, наложени както на одобрените, така и на неодобрените кандидати и не допуска лицензиращ орган да изисква, без да прави разлика между кандидатите, на които ще бъде издаден лиценз, и тези, чиято молба ще бъде отхвърлена, заплащане на разходи за разследване и наказателно преследване на извършващите без лиценз дейност като сексмагазини в Уестминстър лица.

19 Ето защо от кандидатите, на които няма да бъде издаден лиценз, можели да се изискват само разноски за разглеждане на молбите им, в това число и за установяване на способността им да извършват дейност като търговски обект в областта на секса, докато от кандидатите, на които ще бъде издаден такъв лиценз, можели да се налагат и сходни разноски, а при подновяване на лиценза им — и такива, свързани с контрола за спазването на задълженията им по лиценза за изминалия период.

20 Запитващата юрисдикция е сезирана с жалба срещу решение на Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд (Англия и Уелс) (гражданско отделение), Обединено кралство), по която приема, че в резултат на оспорвания подход компетентният за издаването на лицензи орган трябва да понесе разходите за функционирането на лицензионния режим в полза на получилите лиценз оператори, като се има предвид, че не би могъл да наложи на кандидат да участва в разходите за прилагане на режима към извършващи без лиценз дейност като търговски обекти в областта на секса лица, въпреки че управлението на лицензионния режим е в полза на извършващите такава дейност лица с лиценз. За тази цел органът трябвало да разходва обществени средства.

21 Запитващата юрисдикция иска да се установи как би следвало да се разреши въпросът за други използващи сходни режими регулиращи органи или професионални организации, които биха могли да не разполагат нито с обществени средства, нито с право да събират такива.

22 Запитващата юрисдикция е убедена, че режим, съгласно който кандидат, чиято молба за лиценз е уважена, трябва да заплати допълнителна такса за покриване на разходите за функционирането и спазването на лицензионния режим, е в съответствие с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, но иска да установи дали това е така и в случая на прилагания от градския съвет на Уестминстър режим.

23 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че не разполага с каквито и да било доказателства, позволяващи да се установи, че изискване при подаване на молба за заплащане на сума, която в случай на отхвърляне на молбата подлежи на възстановяване, може да разколебае операторите да подават молби за лиценз за търговски обекти в областта на секса.

24 Накрая, запитващата юрисдикция иска да се установи дали задължителното предварително заплащане на сумата в очакване на решението за уважаване или отхвърляне на молбата за лиценз представлява в действителност разноски за кандидата за лиценз.

25 При тези обстоятелства Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) решава да спре производството и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„В случаите, когато кандидат за предоставяне или подновяване на лиценз за секскино или сексмагазин трябва да заплати такса, съставена от две части: едната, свързана с администрирането на молбата и неподлежаща на възстановяване, а другата — за управление на лицензионния режим и подлежаща на възстановяване при отхвърляне на молбата:

1) изискването за заплащане на такса, включваща втората, подлежаща на възстановяване част, достатъчно ли е с оглед на правото на Съюза, за да се приеме, че ответниците са заплатили разноски във връзка със своето участие, които противоречат на член 13, параграф 2 от Директива[та за услугите], тъй като размерът на тази такса надхвърля разходите за разглеждане на молбата?

2) заключението, че изискването за плащане на такава такса би следвало да се разглежда като включващо разноски — или евентуално разноски, надхвърлящи разходите за разглеждане на молбата — зависи ли от други обстоятелства (и ако да, от какви), като например:

   а) доказателства, че заплащането на втората, подлежаща на възстановяване част, води или има вероятност да доведе до разноски или загуби за кандидата,

   б) размера на втората, подлежаща на възстановяване част, и периода на задържането ѝ, преди да бъде възстановена, или

   в) всяко намаляване на разходите за разглеждане на молбите (и следователно на неподлежащата на възстановяване част) в резултат на изискване за предварително заплащане от всички кандидати на такса, съставена от двете части?“.

По преюдициалните въпроси

26 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 13, параграф 2 от Директивата за услугите трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство не допуска изискване за заплащане на такса при подаване на молба за издаване или за подновяване на разрешение, една част от която такса съответства на разходите, свързани с управлението и спазването на съответния разрешителен режим, дори и тази част да подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата.

27 Съгласно установената практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. по-специално решение от 14 юли 2016 г., Verband Sozialer Wettbewerb, C-19/15, EU:C:2016:563, т. 23).

28 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че възможността дължимата от кандидата такса да му бъде възстановена в случай на отхвърляне на молбата му за лиценз, не е от значение за установяване наличието на разноски по смисъла на член 13, параграф 2 от Директивата за услугите. Всъщност необходимостта от заплащане на такса означава, че кандидатът има финансово задължение и че следователно заплаща разноски във връзка с разглеждането на молбата, независимо че може, ако впоследствие тя бъде отхвърлена, те да му бъдат възстановени. Това се потвърждава и от факта, че целта на споменатия член, разглеждана въз основа на съображения 39, 42 и 43 от същата директива, е да се избегне възпиране на достъпа до свързаните с такива услуги дейности поради някои аспекти от процедурите и формалности при издаването на разрешения.

29 Споменатите разноски, за да бъдат в съответствие с член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, трябва съгласно същата разпоредба да са разумни и пропорционални на разходите, свързани с процедурата по издаване на разрешение, без да ги надхвърлят.

30 След като размерът на такива разноски в никакъв случай не може да надхвърля разходите, свързани с въпросната процедура по издаване на разрешение, следва да се разгледа дали като цяло понятието „разходите, свързани с процедурата“, обхваща и разходите, свързани с управлението и спазването на разрешителния режим.

31 Съдът все още не е тълкувал посоченото понятие от Директивата за услугите, но в различен контекст е уточнил, че при определяне на размера на такси, при които е налице насрещна престация, държава членка може да вземе предвид не само разходите за материали и заплати, които са пряко свързани с осъществяване на престацията, но и относимата за нея част от общите разноски на компетентната администрация (решение от 2 декември 1997 г., Fantask и др., C-188/95, EU:C:1997:580, т. 30).

32 Освен това по отношение на разпоредба от правото на Съюза, която изрично допуска при изчисляване на административните разноски да се вземат предвид и такива за прилагането, управлението и контрола на режим за издаване на индивидуални лицензи, Съдът вече е уточнил, че сред вземаните предвид разходи не могат да фигурират такива, които са свързани с общата надзорна дейност на въпросния орган (вж. в този смисъл решение от 19 септември 2006 г., i-21 Germany и Arcor, C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586, т. 34 и 35).

33 Това съображение е приложимо a fortiori и за член 13, параграф 2 от Директивата за услугите, който, от една страна, се отнася само до „разходите, свързани с процедурата“, а от друга страна, има за цел да улесни достъпа до дейности по предоставяне на услуги. Всъщност посочената цел не може да се постигне с помощта на изискване за предварително заплащане на разходи за управление и спазване на съответния разрешителен режим, включващи по-специално разходи за установяване и наказване на неразрешени съгласно него дейности.

34 С оглед на това на поставените преюдициални въпроси следва да се отговори, че член 13, параграф 2 от Директивата за услугите трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство не допуска изискване за заплащане на такса при подаване на молба за издаване или за подновяване на разрешение, една част от която такса съответства на разходите, свързани с управлението и спазването на съответния разрешителен режим, дори и тази част да подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата.

По съдебните разноски

35 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 13, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство не допуска изискване за заплащане на такса при подаване на молба за издаване или за подновяване на

разрешение, една част от която такса съответства на разходите, свързани с управлението и спазването на съответния разрешителен режим, дори и тази част да подлежи на възстановяване в случай на отхвърляне на молбата.

Подписи