Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 16ης Νοεμβρίου 2016*

«Προδικαστική παραπομπή — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Οδηγία 2006/123/ΕΚ — Άρθρο 13, παράγραφος 2 — Διαδικασίες χορηγήσεως άδειας — Έννοια των τελών που ενδέχεται να βαρύνουν τους αιτούντες»

Στην υπόθεση C-316/15,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) με απόφαση της 22ας Ιουνίου 2015, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 26 Ιουνίου 2015, στο πλαίσιο της δίκης

The Queen, κατόπιν αιτήσεως των:

Timothy Martin Hemming, ενεργούντος υπό την εμπορική επωνυμία «Simply Pleasure Ltd»,

James Alan Poulton,

Harmony Ltd,

Gatisle Ltd, ενεργούσας υπό την εμπορική επωνυμία «Janus»,

Winart Publications Ltd,

Darker Enterprises Ltd,

Swish Publications Ltd

κατά

Westminster City Council,

παρισταμένων των:

The Architects' Registration Board,

The Solicitors' Regulation Authority,

The Bar Standards Board,

The Care Quality Commission,

The Farriers' Registration Council,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

The Law Society,

The Bar Council,

The Local Government Association,

Her Majesty's Treasury,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους L. Bay Larsen, πρόεδρο τμήματος, M. Βηλαρά, J. Malenovský, M. Safjan (εισηγητή) και D. Švaby, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Wathelet

γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 1ης Ιουνίου 2016,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο T. M. Hemming, ενεργών υπό την εμπορική επωνυμία «Simply Pleasure Ltd», ο J. A. Poulton, η Harmony Ltd, η Gatisle Ltd, ενεργούσα υπό την εμπορική επωνυμία «Janus», η Winart Publications Ltd, η Darker Enterprises Ltd και η Swish Publications Ltd, εκπροσωπούμενοι από τους T. Johnston και M. Hutchings, barristers, από τον P. Kolvin, QC, από τη V. Wakefield, barrister, από την A. Milner και από τον S. Dillon, solicitors,

— το Westminster City Council, εκπροσωπούμενο από την H. Davies, επικουρούμενη από τον D. Matthias, QC, από την N. Lieven, QC, από την J. Lean και από τον C. Streeten, barristers,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις M. Bulterman, B. Koopman και M. Gijzen,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την E. Τσερέπα-Lacombe και τον T. Scharf,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Ιουλίου 2016,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376 σ. 36, στο εξής: οδηγία για τις υπηρεσίες).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Timothy Martin Hemming, ενεργούντος υπό την εμπορική επωνυμία «Simply Pleasure Ltd», του James Alan Poulton, της Harmony Ltd, της Gatisle Ltd, ενεργούσας υπό την εμπορική επωνυμία «Janus», της Winart Publications Ltd, της Darker Enterprises Ltd και της Swish Publications Ltd (στο εξής: T. M. Hemming κ.λπ.) και, αφετέρου, του Westminster City Council (δημοτικού συμβουλίου του

Westminster, Ηνωμένο Βασίλειο) όσον αφορά το καταβλητέο τέλος κατά το χρονικό σημείο της υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 39, 42, 43 και 49 της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχουν ως εξής:

«(39) Η έννοια του "συστήματος χορήγησης άδειας" θα πρέπει να καλύπτει, μεταξύ άλλων, τις διοικητικές διαδικασίες βάσει των οποίων χορηγούνται άδειες, εγκρίσεις ή παραχωρήσεις, καθώς επίσης και την υποχρέωση του προσώπου που επιθυμεί να ασκήσει τη δραστηριότητα να γίνει μέλος επαγγελματικού οργάνου ή να εγγραφεί σε σχετικό μητρώο ή βάση δεδομένων, να διοριστεί επίσημα σε κάποιο όργανο ή να αποκτήσει επαγγελματική κάρτα που να πιστοποιεί την ιδιότητά του ως μέλους συγκεκριμένου επαγγελματικού κλάδου. Η άδεια μπορεί να χορηγείται όχι μόνο με ρητή αλλά και με σιωπηρή απόφαση που συνάγεται από τη σιωπή της αρμόδιας αρχής ή από το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να αναμείνει ειδοποίηση παραλαβής της δήλωσής του για να αρχίσει τη δραστηριότητά του ή για να την ασκεί νομίμως.

[…]

(42) Οι κανόνες που σχετίζονται με τις διοικητικές διαδικασίες δεν θα πρέπει να αποσκοπούν στην εναρμόνιση των εν λόγω διαδικασιών, αλλά στην άρση των υπερβολικά επαχθών συστημάτων, διαδικασιών και διατυπώσεων χορήγησης άδειας που παρεμποδίζουν την ελευθερία εγκατάστασης και τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών.

(43) Μια από τις σημαντικότερες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις, και ιδίως οι ΜΜΕ, κατά την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους συνίσταται στην πολυπλοκότητα, τη διάρκεια και τη νομική ασάφεια των διοικητικών διαδικασιών. Για τον λόγο αυτό, κατά τα πρότυπα ορισμένων πρωτοβουλιών που έχουν αναληφθεί σε κοινοτικό και σε εθνικό επίπεδο με στόχο τον εκσυγχρονισμό και την υιοθέτηση ορθών διοικητικών πρακτικών, είναι σκόπιμο να καθιερωθούν αρχές διοικητικής απλούστευσης, μεταξύ άλλων με τον περιορισμό της υποχρέωσης για εκ των προτέρων έγκριση στις περιπτώσεις στις οποίες αυτό είναι απολύτως αναγκαίο και με τη θέσπιση της αρχής της σιωπηρής έγκρισης εκ μέρους των αρμόδιων αρχών μετά την παρέλευση ορισμένου χρονικού διαστήματος. Ο εν λόγω εκσυγχρονισμός, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την τήρηση των απαιτήσεων περί διαφάνειας και ενημέρωσης των πληροφοριών όσον αφορά τους παρόχους υπηρεσιών, αποσκοπεί στην εξάλειψη των καθυστερήσεων, των δαπανών και των αντικινήτρων που προκύπτουν, παραδείγματος χάρη, από την ύπαρξη περιττών ή υπερβολικά περίπλοκων και δαπανηρών διαδικασιών, την αλληλεπικάλυψη ενεργειών, τις επαχθείς διοικητικές διατυπώσεις κατά την υποβολή εγγράφων, τις αυθαιρεσίες των αρμόδιων αρχών, τα απροσδιόριστα ή υπερβολικά μεγάλα χρονικά διαστήματα που πρέπει να περιμένει ο ενδιαφερόμενος για να λάβει απάντηση, την περιορισμένη διάρκεια ισχύος των αδειών που χορηγούνται και τα δυσανάλογα τέλη και κυρώσεις. Οι πρακτικές αυτές δημιουργούν σοβαρότατα αντικίνητρα για τους παρόχους υπηρεσιών που επιθυμούν να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους σε άλλα κράτη μέλη και καθιστούν αναγκαίο τον συντονισμένο εκσυγχρονισμό στο πλαίσιο της διευρυμένης εσωτερικής αγοράς των είκοσι πέντε κρατών μελών.

[…]

(49) Τα τέλη που μπορούν να χρεώνουν τα κέντρα ενιαίας εξυπηρέτησης θα πρέπει να είναι ανάλογα προς το κόστος των σχετικών διαδικασιών και διατυπώσεων. Αυτό δεν θα πρέπει να εμποδίζει τα κράτη μέλη να αναθέτουν στα κέντρα ενιαίας εξυπηρέτησης την είσπραξη άλλων διοικητικών τελών, όπως τα τέλη των εποπτικών οργάνων.»

4 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.»

5 Το άρθρο 4, σημείο 6, της εν λόγω οδηγίας ορίζει το «σύστημα χορήγησης άδειας» ως «κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της».

6 Το άρθρο 9 της ίδιας οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Συστήματα χορήγησης άδειας», προβλέπει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας, παρά μόνον εάν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) το σύστημα χορήγησης άδειας δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος του παρόχου της υπηρεσίας·

β) η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·

γ) ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικό μέτρο, ιδίως επειδή οι εκ των υστέρων έλεγχοι θα λάμβαναν χώρα με πολύ μεγάλη καθυστέρηση για να είναι πραγματικά αποτελεσματικοί.»

7 Το άρθρο 10 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το οποίο επιγράφεται «Προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας», ορίζει:

«1. Τα συστήματα χορήγησης άδειας βασίζονται σε κριτήρια τα οποία δεν επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές να ασκούν την εξουσία τους αυθαίρετα.

2. Τα κριτήρια της παραγράφου 1:

α) δεν εισάγουν διακρίσεις·

β) δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·

γ) είναι αναλογικά προς τον προαναφερόμενο στόχο δημόσιου συμφέροντος·

δ) είναι σαφή και δεν επιδέχονται αμφισβήτηση·

ε) είναι αντικειμενικά·

στ) έχουν δημοσιοποιηθεί εκ των προτέρων·

ζ) είναι διαφανή και προσβάσιμα.

[…]»

8 Το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Διάρκεια της άδειας», προβλέπει τα εξής:

«1. Η άδεια που χορηγείται στον πάροχο υπηρεσιών δεν έχει περιορισμένη διάρκεια, με εξαίρεση τις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) η άδεια ανανεώνεται αυτόματα ή εξαρτάται αποκλειστικά από τη διαρκή τήρηση των απαιτήσεων·

β) επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος περιορίζει τον αριθμό των διαθέσιμων αδειών·

ή

γ) η περιορισμένη διάρκεια δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος.

[…]

4. Το παρόν άρθρο δεν θίγει τη δυνατότητα των κρατών μελών να ανακαλούν τις άδειες, όταν παύσουν πλέον να ισχύουν οι προϋποθέσεις χορήγησης των αδειών.»

9 Το άρθρο 13 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Διαδικασίες για τη χορήγηση άδειας», ορίζει, στην παράγραφο 2, τα εξής:

«Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις χορήγησης άδειας δεν αποτρέπουν ούτε περιπλέκουν και καθυστερούν αδικαιολόγητα την παροχή της υπηρεσίας. Είναι εύκολα προσβάσιμες, τα δε τέλη που ενδέχεται να βαρύνουν τους αιτούντες είναι εύλογα και ανάλογα του κόστους των διαδικασιών χορηγήσεως άδειας και δεν υπερβαίνουν το κόστος των διαδικασιών αυτών.»

10 Το άρθρο 14 της ίδιας οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Απαιτήσεις που απαγορεύονται», προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

[…]

6) την άμεση ή έμμεση ανάμειξη ανταγωνιστικών φορέων, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής τους σε συμβουλευτικά όργανα, στη χορήγηση της άδειας ή στη λήψη άλλων αποφάσεων των αρμόδιων αρχών, εξαιρουμένων των επαγγελματικών συλλόγων, των επαγγελματικών οργανώσεων ή ενώσεων που ενεργούν ως αρμόδια αρχή· η απαγόρευση αυτή δεν αφορά τη διαβούλευση με όργανα όπως τα εμπορικά επιμελητήρια ή οι κοινωνικοί εταίροι, για διάφορα θέματα πλην των μεμονωμένων αιτήσεων χορήγησης άδειας, ούτε τη διαβούλευση με το κοινό·

7) την υποχρέωση για σύσταση ή συμμετοχή σε χρηματοοικονομική εγγύηση ή για σύναψη ασφαλιστικής σύμβασης με πάροχο υπηρεσιών ή με οργανισμό που είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους. Αυτό δεν θίγει τη δυνατότητα των κρατών μελών να απαιτούν ασφάλιση ή χρηματοοικονομικές εγγυήσεις ούτε θίγει απαιτήσεις σχετικές με τη συμμετοχή σε συλλογικό ταμείο αποζημιώσεων, φερ' ειπείν για μέλη επαγγελματικών φορέων ή οργανώσεων·

[…]».

Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου

11 Ο κανόνας 4 της Provision of services Regulations 2009 (κανονιστική απόφαση του 2009 για την παροχή υπηρεσιών), που εφαρμόζει την οδηγία για τις υπηρεσίες, ορίζει:

«Ως “σύστημα χορηγήσεως άδειας” νοείται οποιαδήποτε ρύθμιση η οποία ουσιαστικά απαιτεί από τον πάροχο ή τον αποδέκτη υπηρεσίας να λάβει την άδεια από αρμόδια αρχή ή να ενημερώσει σχετικά την αρμόδια αρχή, προκειμένου να έχει πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή να ασκήσει ανάλογη δραστηριότητα […]».

12 Σύμφωνα με τον κανόνα 18, παράγραφοι 2 έως 4, της εν λόγω κανονιστικής αποφάσεως:

«(2) Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις που προβλέπονται από αρμόδια αρχή στο πλαίσιο συστήματος χορήγησης άδειας δεν πρέπει να είναι

(a) αποτρεπτικές ούτε

(b) να περιπλέκουν ή καθυστερούν αδικαιολόγητα την παροχή της υπηρεσίας.

(3) Οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις που προβλέπονται από αρμόδια αρχή στο πλαίσιο συστήματος χορήγησης άδειας πρέπει να είναι ευχερώς προσβάσιμες.

(4) Τα τέλη που προβλέπει αρμόδια αρχή για σύστημα χορήγησης άδειας και βαρύνουν τους αιτούντες πρέπει να είναι εύλογα και ανάλογα του κόστους των διαδικασιών και διατυπώσεων χορήγησης άδειας, ενώ δεν πρέπει να υπερβαίνουν το κόστος των εν λόγω διαδικασιών και διατυπώσεων.»

13 Η παράγραφος 19 του παραρτήματος 3 του Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [νόμου του 1982 περί τοπικής αυτοδιοικήσεως (διάφορες διατάξεις)] προβλέπει ότι ο αιτών τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας καταβάλλει εύλογο τέλος, το οποίο καθορίζεται από την αρμόδια αρχή.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

14 Το δημοτικό συμβούλιο του Westminster αποτελεί την αρχή που είναι αρμόδια για τη χορήγηση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρων παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων, περιλαμβανομένων των «sex-shops», στο Westminster. Οι T. M. Hemming κ.λπ. ήταν, καθ' όλη την επίμαχη για τη διαφορά της κύριας δίκης περίοδο, κάτοχοι αδειών εκμεταλλεύσεως sex-shops που βρίσκονται στο Westminster.

15 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, κατά την εν λόγω περίοδο και σύμφωνα με το παράρτημα 3, παράγραφος 19, του νόμου του 1982 περί τοπικής αυτοδιοικήσεως (διάφορες διατάξεις), ήταν δυνατή η επιβολή τέλους προς κάλυψη όχι μόνον του κόστους που σχετίζεται με την επεξεργασία των αιτήσεων για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων, αλλά και του κόστους που σχετίζεται με την επιθεώρηση των εγκαταστάσεων μετά τη χορήγηση των αδειών εκμεταλλεύσεως προκειμένου να διατηρείται η «επαγρύπνηση για την τήρηση της τάξεως», ώστε να εντοπίζονται και να διώκονται τα πρόσωπα που εκμεταλλεύονται, χωρίς να διαθέτουν σχετική άδεια, χώρους παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων.

16 Ως εκ τούτου, ο αιτών τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων για οποιοδήποτε έτος όφειλε να καταβάλει τέλος αποτελούμενο από δύο μέρη, εκ των οποίων το ένα αφορούσε τη διοικητική επεξεργασία της αιτήσεως και δεν

επιστρεφόταν, το δε άλλο, το οποίο ήταν σημαντικά υψηλότερο, αφορούσε τη διαχείριση του συστήματος χορηγήσεως άδειας και επιστρεφόταν σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως. Παραδείγματος χάρη, για το έτος 2011/2012, το συνολικό ποσό του τέλους ανερχόταν σε 29 102 λίρες στερλίνες (GBP) (περίπου 37 700 ευρώ) για κάθε αιτούντα, εκ των οποίων ποσό 2 667 GBP (περίπου 3 455 ευρώ) αφορούσε τη διοικητική επεξεργασία της άδειας και δεν επιστρεφόταν, ενώ το υπόλοιπο των 26 435 GBP (περίπου 34 245 ευρώ) αφορούσε τη διαχείριση του συστήματος χορηγήσεως άδειας και επιστρεφόταν σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως.

17 Κατά τους T. M. Hemming κ.λπ., η επιβολή, από το δημοτικό συμβούλιο του Westminster, υποχρεώσεως καταβολής του δεύτερου αυτού μέρους του τέλους δεν ήταν σύννομη. Όπως υποστηρίζουν οι T. M. Hemming κ.λπ., τα αντίστοιχα ποσά, καίτοι επιστρέφονταν σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως, οφείλονταν εξαιτίας δαπανών που συνδέονταν με την εφαρμογή του συστήματος χορηγήσεως άδειας, χωρίς να υπάρχει σχέση με το κόστος της διοικητικής επεξεργασίας των αιτήσεων, και θα έπρεπε να βαρύνουν τον γενικό προϋπολογισμό του δημοτικού συμβουλίου του Westminster ή η καταβολή τους θα έπρεπε να απαιτείται μόνον από τους επιχειρηματίες των οποίων η αίτηση είχε τελεσφορήσει.

18 Οι προσφυγές που άσκησαν οι T. M. Hemming κ.λπ. ενώπιον των δικαστηρίων του Ηνωμένου Βασιλείου ευδοκίμησαν. Τα εν λόγω δικαστήρια έκριναν ότι το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες καλύπτει τα τέλη που επιβάλλονται τόσο στους αιτούντες των οποίων η αίτηση τελεσφόρησε όσο και σε αυτούς των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε και ότι η εν λόγω διάταξη αντιτίθεται στο ότι αρχή χορηγήσεως άδειας επιβαρύνει αδιακρίτως τόσο τους αιτούντες στους οποίους πρόκειται να χορηγηθεί άδεια όσο και εκείνους των οποίων η αίτηση πρόκειται να απορριφθεί με το κόστος που σχετίζεται προς τη διεξαγωγή ερευνών και την άσκηση διώξεως κατά των προσώπων που εκμεταλλεύονται, χωρίς να διαθέτουν σχετική άδεια, χώρους παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων στο Westminster.

19 Επομένως, οι αιτούντες στους οποίους δεν πρόκειται να χορηγηθεί άδεια θα μπορούσαν να επιβαρυνθούν μόνο με τα έξοδα της επεξεργασίας της αιτήσεώς τους, περιλαμβανομένης της εξετάσεως της ικανότητάς τους να εκμεταλλεύονται χώρο παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων, ενώ οι αιτούντες στους οποίους πρόκειται να χορηγηθεί άδεια θα μπορούσαν να επιβαρυνθούν μόνο με τα αντίστοιχα έξοδα καθώς και, σε περίπτωση ανανεώσεως της άδειάς τους, με τα έξοδα που αφορούν τον έλεγχο της τηρήσεως των σχετιζόμενων με την άδειά τους υποχρεώσεων κατά το παρελθόν.

20 Το αιτούν δικαστήριο, το οποίο επελήφθη αιτήσεως αναιρέσεως ασκηθείσας κατά της αποφάσεως του Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Εφετείου (Αγγλία και Ουαλία) (πολιτικό τμήμα), Ηνωμένο Βασίλειο], έκρινε ότι η ενώπιόν του επικρινόμενη προσέγγιση θα είχε ως συνέπεια η επιφορτισμένη με τη διαχείριση του συστήματος χορηγήσεως άδειας αρχή να πρέπει να φέρει τα έξοδα λειτουργίας του συστήματος αυτού επ' ωφελεία των επιχειρηματιών στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια, δεδομένου ότι η ως άνω αρχή δεν θα μπορούσε να ζητήσει από τους αιτούντες να συμβάλουν στην κάλυψη των εξόδων που προκύπτουν από την εφαρμογή του εν λόγω συστήματος σε όσους εκμεταλλεύονται, χωρίς να διαθέτουν σχετική άδεια, χώρους παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων, καίτοι η διαχείριση αυτή αποβαίνει τελικά προς όφελος όσων εκμεταλλεύονται χώρους αυτού του είδους κατέχοντας σχετική άδεια. Προς τον σκοπό της κατά τα ανωτέρω εφαρμογής, η εν λόγω αρχή θα έπρεπε να κάνει χρήση του γενικού προϋπολογισμού της.

21 Το ως άνω δικαστήριο διερωτάται ποια θα ήταν η αντίστοιχη λύση στην περίπτωση άλλων ρυθμιστικών οργανισμών ή επαγγελματικών οργανώσεων που κάνουν χρήση παρόμοιων συστημάτων και που ενδεχομένως δεν διαθέτουν ίδιο προϋπολογισμό ή δυνατότητα ανεύρεσης κεφαλαίων καθ' οιονδήποτε τρόπο.

22 Το αιτούν δικαστήριο είναι μεν πεπεισμένο ότι σύστημα σύμφωνα με το οποίο ο αιτών οφείλει να καταβάλλει ένα πρόσθετο τέλος προς κάλυψη των εξόδων που σχετίζονται με τη λειτουργία και την εποπτεία του συστήματος χορηγήσεως άδειας, όταν η σχετική αίτηση γίνεται δεκτή, είναι σύμφωνο με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, αμφιβάλλει όμως κατά πόσον το εφαρμοζόμενο από το δημοτικό συμβούλιο του Westminster σύστημα είναι συμβατό με την εν λόγω διάταξη.

23 Το ως άνω δικαστήριο επισημαίνει ότι δεν διαθέτει κανένα στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι η απαίτηση ότι μια αίτηση πρέπει να συνοδεύεται από την καταβολή ενός ποσού επιστρεπτέου σε περίπτωση απορρίψεως της εν λόγω αιτήσεως θα ήταν ικανή να αποτρέπει τους επιχειρηματίες από την υποβολή αιτήσεως χορηγήσεως άδειας για την εκμετάλλευση χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων.

24 Τέλος, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το γεγονός ότι ένα ποσό είναι καταβλητέο εκ των προτέρων, εν αναμονή μιας αποφάσεως περί χορηγήσεως ή περί μη χορηγήσεως άδειας, συνιστά πράγματι επιβάρυνση για τον αιτούντα τη χορήγηση άδειας.

25 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«Όταν το πρόσωπο που αιτείται τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας εκμεταλλεύσεως χώρου παροχής υπηρεσιών ψυχαγωγίας ενηλίκων υποχρεούται να καταβάλει τέλος το οποίο αποτελείται από δύο μέρη, εκ των οποίων το ένα αφορά την εξέταση της αιτήσεως και δεν επιστρέφεται και το άλλο αφορά τη διαχείριση του συστήματος χορηγήσεως αδειών και επιστρέφεται εφόσον απορριφθεί η αίτηση:

1) αρκεί η απαίτηση καταβολής τέλους το οποίο περιλαμβάνει και το δεύτερο, επιστρεπτέο, τμήμα, για να θεωρηθεί ότι, από απόψεως του δικαίου της Ένωσης, πρόκειται για τέλος που βαρύνει τους προσφεύγοντες λόγω των αιτήσεών τους, το οποίο είναι αντίθετο προς το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας [για τις υπηρεσίες], στο μέτρο που το ποσό του τέλους αυτού υπερβαίνει τα έξοδα που συνεπάγεται η εξέταση της οικείας αιτήσεως;

2) εξαρτάται το συμπέρασμα ότι η εν λόγω απαίτηση πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά τέλος –ή, εφόσον αυτό συμβαίνει, τέλος το οποίο υπερβαίνει τα έξοδα που συνεπάγεται η εξέταση της αιτήσεως– από τη συνδρομή άλλων (και, αν ναι, ποιων) περιστάσεων, όπως για παράδειγμα:

α) στοιχείων τα οποία αποδεικνύουν ότι η καταβολή του δεύτερου, επιστρεπτέου, τμήματος συνεπάγεται ή ενδέχεται να συνεπάγεται για τον αιτούντα έξοδα ή ζημίες,

β) το ύψος του δεύτερου επιστρεπτέου τμήματος του τέλους και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτό διατηρείται μέχρις ότου επιστραφεί, ή

γ) οποιαδήποτε μείωση των εξόδων που συνεπάγεται η εξέταση των αιτήσεων (και, συνεπώς, και του μη επιστρεπτέου τμήματος) η οποία προκύπτει από την απαίτηση προκαταβολής του τέλους που αποτελείται από δύο τμήματα εκ μέρους όλων των αιτούντων;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

26 Με τα ερωτήματά του, που πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχει την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό, υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, η απαίτηση καταβολής, κατά το χρονικό σημείο της υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας,

ενός τέλους μέρος του οποίου αντιστοιχεί στο κόστος που σχετίζεται με τη διαχείριση και με την επιβολή του οικείου συστήματος χορηγήσεως αδειών, ακόμη και αν αυτό το μέρος του τέλους επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της εν λόγω αιτήσεως.

27 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να ερμηνευθεί διάταξη του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνο το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, Verband Sozialer Wettbewerb, C-19/15, EU:C:2016:563, σκέψη 23).

28 Συναφώς, πρέπει να επισημανθεί, εκ προοιμίου, ότι το ζήτημα αν το οφειλόμενο εκ μέρους του αιτούντος τέλος επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεώς του για τη χορήγηση άδειας δεν ασκεί επιρροή ως προς τον προσδιορισμό του αν υφίσταται επιβάρυνση κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Πράγματι, το γεγονός ότι θα πρέπει να καταβληθεί ένα τέλος συνιστά οικονομική υποχρέωση και, επομένως, επιβάρυνση, την οποία ο αιτών οφείλει να εξοφλήσει προκειμένου η αίτησή του να ληφθεί υπόψη, ανεξάρτητα από το ότι το σχετικό ποσό ενδέχεται να επιστραφεί μεταγενεστέρως, σε περίπτωση απορρίψεως της εν λόγω αιτήσεως. Τούτο ισχύει πολλώ μάλλον καθόσον ο σκοπός του εν λόγω άρθρου, υπό το πρίσμα των αιτιολογικών σκέψεων 39, 42 και 43 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, έγκειται στην αποφυγή του ενδεχομένου ορισμένες πτυχές των διαδικασιών και των διατυπώσεων χορηγήσεως αδειών να αποθαρρύνουν τους ενδιαφερομένους από την προσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών.

29 Για να είναι σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, τα περί ων ο λόγος τέλη πρέπει, κατά το γράμμα της διατάξεως αυτής, να είναι εύλογα και ανάλογα του κόστους των διαδικασιών χορηγήσεως άδειας και να μην υπερβαίνουν το κόστος των διαδικασιών αυτών.

30 Δεδομένου ότι το ποσό τέτοιων επιβαρύνσεων δεν μπορεί, υπό το πρίσμα των απαιτήσεων αυτών, σε καμία περίπτωση να υπερβαίνει το κόστος της επίμαχης διαδικασίας χορηγήσεως άδειας, πρέπει να εξεταστεί αν τα έξοδα που σχετίζονται με τη διαχείριση και με την επιβολή του συστήματος χορηγήσεως αδειών στο σύνολό του μπορούν να εμπίπτουν στην έννοια του «κόστους των διαδικασιών».

31 Ναι μεν το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη την ευκαιρία να ερμηνεύσει την έννοια αυτή στο πλαίσιο της οδηγίας για τις υπηρεσίες, πλην όμως έχει ήδη αποσαφηνίσει, εντός διαφορετικού πλαισίου, ότι, για τον υπολογισμό του ύψους των τελών ανταποδοτικού χαρακτήρα, ένα κράτος μέλος δύναται να λάβει υπόψη όχι μόνον το κόστος –πραγματικά έξοδα και μισθούς– που συνδέεται άμεσα με την εκτέλεση των πράξεων για τις οποίες τα τέλη αποτελούν την αντιπαροχή, αλλά επίσης το τμήμα των γενικών εξόδων της αρμόδιας υπηρεσίας που οφείλονται στις πράξεις αυτές (απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1997, Fantask κ.λπ., C-188/95, EU:C:1997:580, σκέψη 30).

32 Εξάλλου, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να αποσαφηνίσει, και μάλιστα σε σχέση με διάταξη του δικαίου της Ένωσης που επιτρέπει ρητώς να λαμβάνονται υπόψη, κατά τον υπολογισμό των διοικητικών δαπανών, και οι δαπάνες εκείνες που σχετίζονται με την εφαρμογή, τη διαχείριση και τον έλεγχο ενός συστήματος χορηγήσεως ειδικών αδειών, ότι οι δαπάνες που λαμβάνονται υπόψη δεν μπορούν να περιλαμβάνουν και τις δαπάνες που συνδέονται με τη γενική δραστηριότητα εποπτείας της οικείας αρχής (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, i-21 Germany και Arcor, C-392/04 και C-422/04, EU:C:2006:586, σκέψεις 34 και 35).

33 Η διαπίστωση αυτή ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες το οποίο, αφενός, αφορά μόνον το «κόστος των διαδικασιών» και, αφετέρου, αποβλέπει στην επίτευξη του σκοπού της διευκολύνσεως της προσβάσεως σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών. Πράγματι, η επίτευξη του σκοπού αυτού δεν θα εξυπηρετούνταν διά της απαιτήσεως προχρηματοδοτήσεως του κόστους διαχειρίσεως και επιβολής, συμπεριλαμβανομένου, μεταξύ άλλων, του κόστους που σχετίζεται με τον εντοπισμό και με την πάταξη της ασκήσεως δραστηριοτήτων άνευ αδείας, του οικείου συστήματος χορηγήσεως αδειών.

34 Κατά συνέπεια, στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχει την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό, υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, η απαίτηση καταβολής, κατά το χρονικό σημείο της υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας, ενός τέλους μέρος του οποίου αντιστοιχεί στο κόστος που σχετίζεται με τη διαχείριση και με την επιβολή του οικείου συστήματος χορηγήσεως αδειών, ακόμη και αν αυτό το μέρος του τέλους επιστρέφεται σε περίπτωση απορρίψεως της εν λόγω αιτήσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

35 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, έχει την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό, υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, η απαίτηση καταβολής, κατά το χρονικό σημείο της υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας, ενός τέλους μέρος του οποίου αντιστοιχεί στο κόστος που σχετίζεται με τη διαχείριση και με την επιβολή του οικείου συστήματος χορηγήσεως αδειών, ακόμη και αν αυτό το μέρος του τέλους είναι επιστρεπτέο σε περίπτωση απορρίψεως της εν λόγω αιτήσεως.

(υπογραφές)