



Datum van
inontvangstneming

:

30/07/2015

Zaak C-316/15

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

26 juni 2015

Verwijzende rechter:

Supreme Court of the United Kingdom (Verenigd Koninkrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 juni 2015

Verzoekende partij:

Westminster City Council

Verwerende partijen:

Timothy Martin Hemming, handelsnaam: „Simply Pleasure Ltd”

James Alan Poulton

Harmony Ltd

Gatisle Ltd, handelsnaam: „Janus”

Winart Publications Ltd

Darker Enterprises Ltd

Swish Publications Ltd

Interveniënten:

The Architects’ Registration Board

The Solicitors’ Regulation Authority

The Bar Standards Board

The Farriers’ Registration Council

The Law Society

The Bar Council

The Local Government Association

Her Majesty's Treasury

[Or. 1][omissis]

De Supreme Court heeft verklaard dat een regeling van het type A (zoals beschreven in punt 18 van zijn uitspraak) strookt met artikel 18 van de Provision of Services Regulations 2009 [omissis] en artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, en

de Supreme Court heeft besloten dat

- (1) de in de bijlage bij deze beschikking geformuleerde vraag met het oog op een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie naar het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten worden verwezen

[omissis]

[Or. 2] BIJLAGE

PREJUDICIËLE VRAAG

„Indien een aanvrager voor het toekennen of verlengen van een vergunning voor een seksonderneming een vergoeding dient te betalen die uit twee delen bestaat, een niet-terugbetaalbaar deel voor de behandeling van de aanvraag en een bij afwijzing van de aanvraag terugbetaalbaar deel voor het beheer van het vergunningstelsel:

- (1) houdt het vereiste om een vergoeding, waaronder het tweede, terugbetaalbare, deel, te betalen, dan vanuit het oogpunt van het Unierecht en zonder meer in dat verwerende partijen in verband met hun aanvragen kosten in rekening zijn gebracht die in strijd waren met artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, voor zover deze de kosten die Westminster City Council heeft gemaakt bij het verwerken van de aanvraag, overstegen?
- (2) is de vaststelling dat een dergelijk vereiste dient te worden geacht kosten met zich mee te brengen – of, indien dit zo is, kosten die de kosten van Westminster City Council bij het verwerken van de aanvraag overstijgen – daarvan afhankelijk dat sprake is van bepaalde andere (en zo ja, welke) omstandigheden, zoals

- (a) bewijs dat betaling van het tweede, terugbetaalbare, deel voor een aanvrager bepaalde kosten of een bepaald verlies met zich meebrengt of waarschijnlijk met zich zal meebrengen,
- (b) de hoogte van het tweede, terugbetaalbare, deel en de duur van de periode totdat het wordt terugbetaald, of
- (c) enige besparing op de kosten van Westminster City Council voor het verwerken van aanvragen (en derhalve op hun niet-terugbetaalbare kosten) die voortvloeit uit het vereiste dat iedere aanvrager de uit beide delen bestaande vergoeding vooraf dient te betalen?"

[Or. 3] UITSPRAAK

[omissis]

[Or. 5] LORD MANCE: (gesteund door Lord Neuberger, Lord Clarke, Lord Reed en Lord Toulson)

- 1 Verzoekende partij, die ik Westminster City Council zal noemen, is de vergunningverlenende instantie voor seksondernemingen (waaronder „seksshops”) in Westminster op grond van bijlage 3 bij de Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982. Verwerende partijen waren in de gehele relevante periode vergunninghouders voor een aantal seksshops in Westminster.
- 2 Uit de samenvatting van de tussen partijen vaststaande feiten blijkt dat een aanvrager voor het toekennen of verlengen van een vergunning voor een seksonderneming een vergoeding diende te betalen die uit twee delen bestond, een niet-terugbetaalbaar deel voor de behandeling van de aanvraag en een (aanzienlijk groter) deel voor het beheer van het vergunningstelsel dat wel terugbetaalbaar was bij afwijzing van de aanvraag. Bijvoorbeeld in het jaar 2011/12 bedroeg de totale vergoeding 29 102 GBP, waarvan 2 667 GBP betrekking had op de behandeling van de aanvraag en niet-terugbetaalbaar was, terwijl 26 435 GBP betrekking had op het beheer van het vergunningstelsel en wel terugbetaalbaar was bij afwijzing van de aanvraag. In deze context betekende terugbetaalbaar duidelijk terugbetaalbaar in rechte.
- 3 Tijdens de procedure voor de Supreme Court leken verwerende partijen in de ogen van de Court het vaststaande feit in twijfel te trekken, dat het tweede deel van de vergoeding terugbetaalbaar was. Dit was echter niet alleen zo opgenomen in de samenvatting van de feiten, het was ook aanvaard door beide lagere rechters: [omissis]. Voorts is de praktijk van het terugbetalen van het tweede deel van een dergelijke vergoeding reeds beschreven in 1985 in [jurisprudentie van de rechtbanken van Engeland en Wales] [omissis]. Deze praktijk moet uitbaters van seksshops als verwerende partijen op het eerste gezicht bekend zijn geweest en zij konden deze publiekrechtelijk afdwingen. Onder deze omstandigheden zie ik geen grond om van een andere zienswijze uit te gaan.

- 4 Centraal staat de vraag of Westminster City Council op grond van het nationale en/of Unierecht in 2011-2012 26 435 GBP, of op eenzelfde manier terugbetaalbare bedragen in andere jaren, rechtmatig in rekening heeft gebracht. Verweerders zijn van mening dat dit niet het geval is, in wezen omdat die bedragen, hoewel terugbetaalbaar wanneer de aanvraag werd afgewezen, verschuldigd waren wegens de kosten voor de handhaving van het vergunningenstelsel, die geen verband hielden met de kosten van het verwerken van de aanvragen en hadden behoren te worden betaald met de algemene middelen van Westminster City Council en/of bedragen waren die, hoewel alle aanvragers deze verschuldigd waren bij het aanvragen, slechts [Or. 6] ten goede konden komen aan diegenen wier aanvraag werd toegekend. Ik merk op dat dit natuurlijk de reden was waarom zij terugbetaalbaar waren.
- 5 Wat het nationale recht betreft, verwijst Westminster City Council naar lid 19 van bijlage 3 van de wet uit 1982, die toestemming geeft voor dergelijke vergoedingen. Lid 19 bepaalt het volgende:
- „Degene die een aanvraag indient voor het toekennen, verlengen of overdragen van een vergunning op grond van deze bijlage, betaalt een aanvaardbare vergoeding die wordt vastgesteld door de betrokken instantie.”
- 6 Op grond van deze bepaling werd in het nationale recht ongeveer dertig jaar geleden bepaald dat een vergoeding ingevolge lid 19 in rekening kon worden gebracht om de kosten weer te geven van niet alleen het verwerken van de aanvragen, maar ook van het „inspecteren van de panden nadat de vergunning is verleend en van hetgeen waakzaam handhaven van de openbare orde zou kunnen worden genoemd... om hen die zonder vergunning een seksonderneming dreven op te sporen en te vervolgen”: [omissis].
- 7 Naar mijn mening staat de juistheid van deze rechtspraakbuiten kijf. Ik twijfel er ook niet aan dat volgens het nationale recht een vergunningverlenende autoriteit op grond van lid 19 van bijlage 3 kan eisen dat een aanvrager voor het verlenen of vernieuwen van een vergunning een vergoeding betaalt ter dekking van de kosten van de werking en handhaving van het vergunningenstelsel en kan bepalen dat die vergoeding verschuldigd is hetzij a) onmiddellijk op het moment dat de vergunning daadwerkelijk wordt verleend, hetzij b) op het moment dat de aanvraag wordt ingediend, met mogelijkheid tot terugbetaling. De tegengestelde stelling van verwerende partijen gaat uit van een te restrictieve lezing van lid 19.
- 8 Verwerende partijen voeren echter aan dat zelfs als lid 19 op die manier wordt gelezen, de situatie is gewijzigd tengevolge van de totstandkoming, op grond van section 2 van de European Communities Act 1972, van de Provision of Services Regulations 2009 [besluit inzake de verlening van diensten 2009; hierna: „besluit van 2009”] [omissis], ter uitvoering van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt. Artikel 18 van het besluit van 2009 bepaalt het volgende:

„(2) Vergunningsprocedures en door een bevoegde instantie in het kader van een vergunningstelsel vastgestelde formaliteiten mogen niet

(a) ontmoedigend zijn; of

(b) het verlenen van de dienst onnodig bemoeilijken of vertragen.

[Or. 7] (3) Vergunningsprocedures en door een bevoegde instantie op grond van een vergunningstelsel vastgestelde formaliteiten dienen gemakkelijk toegankelijk te zijn.

(4) Eventuele door een bevoegde instantie vastgestelde kosten die aanvragers op grond van een vergunningstelsel in rekening kunnen worden gebracht, dienen redelijk te zijn en in verhouding te staan tot de kosten van de procedures en formaliteiten op grond van het stelsel en dienen de kosten van die procedures en formaliteiten niet te overschrijden.”

Artikel 4 bepaalt het volgende:

„vergunningstelsel’ houdt in iedere regeling die in feite van degene die een dienst verleent of ontvangt, verlangt dat deze toestemming verkrijgt van een bevoegde autoriteit om toegang te krijgen tot een dienstenactiviteit of om deze uit te oefenen, of deze daarvan in kennis stelt...”

- 9 De leden 2, 3 en 4 van artikel 18 geven uitvoering aan artikel 13, lid 2, van de richtlijn. Ondanks het feit dat zij zijn herformuleerd, wordt nergens gesuggereerd dat die leden een bredere of andere strekking hebben dan artikel 13, lid 2. Artikel 13, lid 2, luidt als volgt:

„De vergunningsprocedures en -formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Zij zijn gemakkelijk toegankelijk en eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag zijn redelijk en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie en mogen de kosten van de procedures niet overschrijden.”

- 10 Artikel 13, lid 2, maakt deel uit van afdeling 1, met als opschrift „Vergunningen”, van hoofdstuk III van de richtlijn. Artikel 9, het eerste artikel van afdeling 1, luidt als volgt:

„De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;

[Or. 8] b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”

Artikel 4, lid 6, bevat de volgende definitie:

„vergunningstelsel’: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit...”

- 11 Afdeling 2 van hoofdstuk III van de richtlijn, met als opschrift „Verboden of aan een beoordeling onderworpen eisen” noemt in artikel 14 meerdere „verboden eisen”, waarvan de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk mogen stellen. Een daarvan is de verplichting tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij een op hun grondgebied gevestigde dienstverrichter, maar nadrukkelijk is bepaald dat dit niet de eis tot het hebben van een verzekering of een financiële waarborg uitsluit, noch tot deelname in een collectief waarborgfonds. Afdeling 2 suggereert derhalve dat, zodra de noodzakelijke vergunning is verkregen, voorwaarden inherent aan het daadwerkelijke verrichten van de dienstenactiviteit, los staan van het vergunningstelsel en van de vergunningsprocedure en -formaliteiten. Zo bepaalt ook hoofdstuk IV, met als opschrift „Vrij verkeer van diensten”, dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk maken van de naleving van eisen die niet voldoen aan de algemene beginselen van het verbod op discriminatie, van noodzakelijkheid en van evenredigheid, zoals genoemd in artikel 16, lid 1, of die zekere eisen, genoemd in artikel 16, lid 2, met zich meebrengen. Dit suggereert nogmaals dat de daadwerkelijke regeling van de toegang tot of de verrichting van een dienstenactiviteit los staat van eventuele daaraan voorafgaande vergunningstelsels en -formaliteiten, waarop afdeling 1 van hoofdstuk III betrekking heeft.
- 12 De lagere rechters waren van oordeel dat artikel 13, lid 2, de kosten van zowel toegekende als afgewezen aanvragen betrof en eraan in de weg stond dat een vergunningverlenende instantie zowel hun die een vergunning was verleend als hun die dat niet was de kosten in rekening zou brengen voor het opsporen en vervolgen van personen die in Westminster zonder vergunning een seksonderneming drijven. Op grond daarvan konden aanvragers wier aanvraag was afgewezen alleen de kosten van het behandelen van hun aanvraag (met inbegrip van het instellen van een onderzoek naar hun geschiktheid) in rekening worden gebracht, terwijl aanvragers wier aanvraag was toegekend alleen dezelfde kosten in rekening konden worden gebracht en, bij verlenging, de kosten van het

toezicht op de naleving [Or. 9] van hun vergunning in het verleden en de handhaving ervan. Dit zou er onvermijdelijk toe leiden dat de vergunningverlenende instantie zelf de kosten zou dragen van de werking van het vergunningstelsel en de handhaving ervan ten voordele van hen die een vergunning hadden gekregen, aangezien de instantie geen verhaal kon halen op een aanvrager voor de kosten die worden gemaakt voor handhaving van het stelsel ten aanzien van uitbaters van illegale seksondernemingen, zelfs al kwam een dergelijke handhaving ten goede aan de uitbaters met een vergunning. De instantie zou haar toevlucht moeten nemen tot algemene middelen waarover zij zou kunnen beschikken, dat wil in het geval van Westminster City Council zeggen de middelen die zij ontvangt uit de gemeente- of gewestelijke belasting of van de centrale overheid. Het is onduidelijk hoe tewerk zou moeten worden gegaan in het geval van andere regelgevende lichamen of beroepsorden die mogelijk niet beschikken over algemene middelen noch over de mogelijkheid om op een dergelijke manier aan middelen te komen.

- 13 De Supreme Court heeft niet alleen het voordeel dat hij van partijen uitgebreidere en verfijndere argumenten heeft ontvangen. Hij heeft ook het voordeel van de tussenkomst van HM Treasury en een aanzienlijk aantal regelgevende lichamen en beroepsorden, die bezorgd zijn over de mogelijkheid die zij hebben om de handhavingskosten van andere regelingen te verhalen, die zouden kunnen worden beschouwd als vergelijkbaar met de aan de orde zijnde kosten.
- 14 Het betoog van Westminster City Council is op twee verschillende manieren geformuleerd. Ten eerste kan het begrip „vergunningsprocedures en -formaliteiten” van artikel 13, lid 2, ruim genoeg worden uitgelegd om alle aspecten van het vergunningstelsel te dekken, met inbegrip van de kosten van handhaving ten aanzien van uitbaters zonder vergunning. Ten tweede heeft artikel 13, lid 2, (en derhalve artikel 18 van het besluit van 2009) betrekking op de vergunningsprocedures en de daarmee gepaard gaande kosten – en alleen daarop. De terugbetaalbare kosten waarvan elke vergunningsaanvraag vergezeld gaat, hebben geen betrekking op vergunningsprocedures of de daarmee gepaard gaande kosten. Zij hebben betrekking op de werking en handhaving van het vergunningstelsel ten voordele van degenen wier aanvraag is toegekend. Daarom zijn zij terugbetaalbaar ten aanzien van degenen wier aanvraag is afgewezen.
- 15 De eerste manier waarop Westminster City Council zijn betoog heeft geformuleerd, wijs ik zonder twijfel van de hand. Artikel 13, lid 2, heeft slechts betrekking op vergunningsprocedures en -formaliteiten op het moment dat een persoon toestemming vraagt voor toegang tot of verrichting van een dienstenactiviteit. Gelezen in samenhang met de definitie van „vergunningstelsel” in artikel 4, is dat de natuurlijke betekenis ervan. Artikel 13, lid 2, heeft geen betrekking op vergoedingen waarvan, zodra de vergunningsverlenende fase naar genoegen is afgerond, (bijvoorbeeld jaarlijks) betaling kan worden vereist in verband met het bezitten, behouden of verlengen van een vergunning. De „eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag”, waarnaar

artikel 13, lid 2, verwijst, kunnen redelijkerwijs niet slaan op dit soort vergoedingen die aanvragers wier aanvraag is toegekend, verschuldigd zijn in verband met de vergunning of het behouden of verlengen ervan nadat de vergunning is verleend. Ook in andere taalversies is dit niet het geval, bijvoorbeeld in de Franse taalversie, waar „les charges qui peuvent en découler” verwijst naar kosten die voortvloeien uit de procedures en formaliteiten, en in de Duitse taalversie, waar „eventuelle dem Antragsteller mit dem Antrag entstehende Kosten” verwijst naar kosten die verband houden met de aanvraag.

- 16 **[Or. 10]** Zoals de Supreme Court hun standpunt opvat, bestrijden verwerende partijen niet de conclusie die is weergegeven in punt 15. Deze strookt ook met de overwegingen 39 tot en met 49 van de richtlijn, die bij de uitlegging ervan in aanmerking kunnen worden genomen. In deze overwegingen luidt het onder meer:

„(39) Het begrip vergunningstelsel dient onder meer te duiden op de administratieve procedures voor de verlening van vergunningen, licenties, erkenningen of concessies, en ook op de verplichting zich voor de uitoefening van de activiteit in te schrijven als beroepsbeoefenaar, zich te laten opnemen in een register, op een rol of in een databank, officieel benoemd te zijn door een instantie of een beroepskaart aan te vragen. Een vergunning hoeft niet te zijn gebaseerd op een formeel besluit, maar kan ook stilzwijgend worden verleend, doordat bijvoorbeeld niets van de bevoegde instantie wordt vernomen of de betrokkene moet wachten op een bevestiging dat zijn verklaring is ontvangen voordat hij zijn activiteit kan aanvangen of legaal kan verrichten....

(42) De voorschriften in verband met administratieve procedures zijn niet gericht op een harmonisatie van administratieve procedures, maar op het wegnemen van overmatig belastende vergunningstelsels, -procedures en -formaliteiten, die de vrijheid van vestiging en de daaruit voortvloeiende oprichting van nieuwe dienstverrichtende ondernemingen hinderen.

(43) De complexiteit en de lange duur van de administratieve procedures en de rechtsonzekerheid die daarvan het gevolg is, vormen vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen een fundamenteel probleem bij de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten. In navolging van bepaalde communautaire en nationale initiatieven voor modernisering en goede administratieve werkwijzen is het dan ook noodzakelijk beginselen voor administratieve vereenvoudiging vast te stellen, onder meer door beperking van de plicht tot voorafgaande vergunning tot gevallen waarin dit van essentieel belang is en door invoering van het beginsel dat een vergunning wordt geacht stilzwijgend te zijn verleend als de bevoegde instanties binnen een bepaalde termijn niets laten weten. Deze modernisering, die geen afbreuk doet aan de eis dat de informatie over de marktdeelnemers transparant en actueel moet zijn, beoogt een eind te maken aan het tijdverlies, de kosten en het ontmoedigende effect die het gevolg zijn van

bijvoorbeeld overbodige of onnodig ingewikkelde en moeizame procedures, het meer dan eens moeten verrichten van dezelfde procedurele handelingen, overmatige administratieve last inzake de indiening van documenten, het arbitraire gebruik van hun bevoegdheid door de bevoegde instanties, onbepaalde of buitensporig lange termijnen voordat een antwoord wordt gegeven, de beperkte geldigheidsduur van de verleende vergunning en onevenredige kosten en sancties. Het ontmoedigende effect van dergelijke praktijken is bijzonder groot voor dienstverrichters die activiteiten in andere lidstaten willen ontplooiën en deze praktijken vereisen een gecoördineerde modernisering binnen een uitgebreide interne markt van vijftientig lidstaten.”

Ook overweging 49 spreekt uitdrukkelijk van de mogelijkheid van vergoedingen van een toezichthoudend orgaan.

- 17 Uit de punten 15 en 16 hierboven volgt dat artikel 13, lid 2, (en derhalve artikel 18 van het besluit van 2009) uitsluitend betrekking heeft op de vergunningsprocedures en de daarmee gepaard gaande kosten, en dat niets in artikel 13, lid 2, een vergunningverlenende instantie belet een vergoeding te heffen voor het bezitten of behouden van een vergunning en aan die vergunning de voorwaarde te verbinden dat een dergelijke vergoeding wordt betaald. Elke vergoeding van dat type zou echter moeten voldoen aan de voorwaarden, met inbegrip van die van evenredigheid, die zijn genoemd in afdeling 2 van hoofdstuk III en afdeling 1 van hoofdstuk IV. Maar niets staat eraan in de weg deze vergoeding vast te stellen op een niveau dat de instantie in staat stelt de volledige kosten van het in stand houden en handhaven van het vergunningstelsel te verhalen op uitbaters met een vergunning, met inbegrip van de kosten voor de handhaving en vervolging van diegenen die zonder vergunning een seksonderneming drijven.
- 18 In ellenlange, na de terechtzitting in antwoord op een schrijven van de Supreme Court ingediende schriftelijke opmerkingen hebben verwerende partijen echter benadrukt dat zij niet aanvaarden dat dit een vergunningverlenende instantie in staat stelt bij het aanvragen van de vergunning of als onderdeel van de aanvraag de betaling van een dergelijke vergoeding voor het verlenen of verlengen van een vergunning te bedingen. Hoewel verwerende partijen hun betoog niet verder op die manier hebben uitgewerkt of een dergelijke typologie hebben vastgesteld, moet de logica van het betoog van verwerende partijen, zoals ik die begrijp, zijn dat artikel 13, lid 2, een vergunningverlenende instantie belet één van de volgende soorten regelingen toe te passen:

Type A: Vergunningaanvragen worden gedaan onder voorwaarde dat de aanvrager het volgende betaalt

- i) bij de indiening van de aanvraag: de kosten van de vergunningsprocedures en -formaliteiten; en

ii) bij de goedkeuring van de aanvraag: een nadere vergoeding ter dekking van de kosten van de werking en handhaving van het vergunningstelsel.

[Or. 12] Type B: Vergunningaanvragen worden gedaan onder voorwaarde dat de aanvrager het volgende betaalt

i) bij de indiening van de aanvraag: de kosten van de vergunningsprocedures en -formaliteiten;

ii) tegelijkertijd, maar op basis van terugbetaalbaarheid wanneer de aanvraag wordt afgewezen, een nadere vergoeding ter dekking van de kosten van de werking en handhaving van het vergunningstelsel.

Westminster City Council heeft tot nu toe een regeling van het type B toegepast, zoals uiteengezet in de punten 2 en 3 hierboven.

- 19 Volgens verwerende partijen is het zo dat in beide typen regelingen (A en B) het vereiste om een nadere vergoeding te betalen, zoals hierboven genoemd onder ii), een aspect vormt van het vergunningstelsel in de zin van de richtlijn. In het geval van een type A twijfel ik er niet aan dat dit niet zo is. Het is louter een bepaling dat als en wanneer met succes de goedkeuring is verkregen, het eigenlijke verlenen of verlengen van een vergunning zal afhangen van het betalen van een vergoeding ter dekking van de handhavingskosten. Wanneer is aanvaard (punten 15 tot en met 17 hierboven) dat op grond van artikel 13, lid 2, een vergunningverlenende instantie een aanvrager wiens aanvraag is goedgekeurd heffingen met betrekking tot het bezitten of behouden van een vergunning op kan leggen, die de instantie in staat stellen om de volledige kosten van de werking en handhaving van de regeling te verhalen, zou het onlogisch zijn als een aanvraag niet zou kunnen verwijzen naar een vereiste om dergelijke heffingen te betalen wanneer de aanvraag wordt toegekend, of die vereiste zou kunnen omvatten. Het feit dat de aanvraag een vereiste behelst vergunningsrechten te betalen voor het bezitten of behouden van een vergunning, indien de aanvraag wordt goedgekeurd, maakt van dat vereiste geen vergunningsprocedure of -formaliteit of kosten die in rekening worden gebracht in verband met de aanvraag. Het blijven vergunningsrechten die in rekening worden gebracht vanwege het bezitten of behouden van een vergunning.
- 20 Dat laat de vraag open of op grond van artikel 13, lid 2, een regeling van het type B is toegestaan. Volgens ten minste sommige leden van de Supreme Court is dit twijfelachtiger. Volgens een regeling van het type B wordt van iedere aanvrager verlangd dat hij bij voorbaat – zelfs al is het op basis van terugbetaalbaarheid – een bedrag betaalt dat geen verband houdt met de kosten van het behandelen van de aanvraag, maar met de kosten die alleen ten voordele van de aanvragers wier aanvraag wordt goedgekeurd, zullen ontstaan. Dit is een vereiste dat inherent is

aan de aanvraag, niet aan het goedkeuren of afwijzen ervan. De vraag is of hiermee artikel 13, lid 2, wordt geschonden.

- 21 Bij het argument om artikel 13, lid 2, van toepassing te achten op het vereiste om de onder ii) genoemde nadere vergoeding te betalen in het kader van een regeling van het type B, wordt aangenomen dat het vereiste neerkomt op een „vergunningsprocedure” of „vergunningsformaliteit”. Gesuggereerd wordt niet dat het vereiste „de dienstverrichting [...] onnodig [Or. 13] bemoeilijken of vertragen” zou of zou kunnen. Maar in het betoog voor de Supreme Court kwamen twee andere punten op:
- i) Ten eerste voeren verwerende partijen aan dat het vereiste om een zelfs terugbetaalbare betaling te doen voor aanvragers een „potentieel afschrikkende” werking zou kunnen hebben.
 - ii) Ten twee voeren zij aan dat zelfs een terugbetaalbare betaling een vergoeding vormt en dat een dergelijke vergoeding schending van artikel 13, lid 2, oplevert, omdat zij de kosten, begrepen als de kosten voor Westminster City Council, van de procedures overstijgt.
- 22 Het eerste punt was geen voorwerp van enig debat, bewijs of onderzoek voor de lagere rechters, bij wie de redenering in meer algemene termen werd aangevoerd. Of iets „afschrikkend” is, is op het eerste gezicht een feitelijke en beoordelingskwestie. Het terugbetaalbare deel van de vergoeding die bij het aanvragen moet worden betaald, is vrij aanzienlijk, maar seksshops zijn zonder twijfel winstgevend anders zouden er geen aanvragers zijn en het terugbetaalbare deel is een bedrag dat eenieder die een vergunning aanvraagt, moet kunnen en willen betalen. De Supreme Court is door [omissis] de advocaat van verwerende partijen ook erover geïnformeerd dat het normaal gesproken twee maanden duurt voordat over een aanvraag wordt besloten, waarna dan terugbetaling plaatsvindt als de aanvraag wordt afgewezen, en dat, als een dergelijke afwijzing voor de rechter wordt aangevochten, een mogelijke terugbetaling plaatsvindt na afloop van de rechterlijke procedure die ongeveer zes maanden in beslag neemt. De stukken voor de Supreme Court bevatten geen feitelijke grondslag of bewijs voor een conclusie dat een vereiste om aanvraag vergezeld te doen gaan van een betaling die terugbetaalbaar is bij afwijzing van de aanvraag deze of andere aanvrager waarschijnlijk zou of zou kunnen afschrikken om een aanvraag voor een vergunning voor een seksshop te doen. Ik zou daarom het betoog van verwerende partijen met betrekking tot het eerste punt niet aanvaarden.
- 23 Wat het tweede punt betreft, ben ik het ermee eens dat met de verwijzing in artikel 13, lid 2, naar „de kosten van de... procedures” de kosten ervan voor Westminster City Council worden bedoeld. De vraag is daarom of het vereiste om een betaling te doen die terugbetaalbaar is bij afwijzing van de aanvraag, een „heffing” vormt. Bij toekenning van de aanvraag wordt de betaling onvoorwaardelijk verschuldigd. Bij afwijzing van de aanvraag is de betaling

terugbetaalbaar en wordt zij terugbetaald. Maar geldt het als een heffing om vooruit te betalen in afwachting van het zich voordoen van een van die gebeurtenissen? Nogmaals, voor zover dit een feitenkwestie is, is er geen bewijs dat het deze verzoekende partijen, of mogelijke andere aanvragers van vergunningen voor seksshops, iets kost om dergelijke betalingen voor te schieten en te doen in de periode dat een aanvraag werd behandeld. Voor zover het de taak is van verwerende partijen om te bewijzen dat een dergelijke betaling op basis van terugbetaling voor hen kosten meebrengt, hebben zij dit niet gedaan. Anderzijds zouden er soms kosten mee gemoeid kunnen zijn, bijvoorbeeld de kosten van een lening of zelfs rentederving.

24 **[Or. 14]** De volgende vragen rijzen derhalve:

(1) houdt het vereiste om een vergoeding, waaronder het tweede, terugbetaalbare, deel, te betalen, vanuit juridische oogpunt en zonder meer in dat verwerende partijen in verband met hun aanvragen kosten in rekening zijn gebracht die in strijd waren met artikel 13, lid 2, voor zover zij de kosten die Westminster City Council heeft gemaakt bij het verwerken van de aanvraag, overschreden?

(2) is de vaststelling dat een dergelijk vereiste dient te worden geacht kosten met zich mee te brengen – of, indien dit zo is, kosten die de kosten van Westminster City Council bij het verwerken van de aanvraag overstijgen – daarvan afhankelijk dat sprake is van bepaalde nadere (en zo ja, welke) omstandigheden, zoals: a) enig bewijs dat betaling van het tweede, terugbetaalbare, deel voor een aanvrager bepaalde kosten of een bepaald verlies met zich meebrengt of waarschijnlijk met zich mee zal brengen; b) enige besparing op de kosten van Westminster City Council voor het verwerken van aanvragen (en derhalve op hun niet-terugbetaalbare kosten) die voortvloeit uit het vereiste dat iedere aanvrager de uit beide delen bestaande vergoeding vooraf dient te betalen?

De Supreme Court is niet bekend met rechtspraak aangaande deze vragen en de antwoorden erop zijn naar mijn mening niet duidelijk. Ik ben van mening dat het dientengevolge noodzakelijk is dat de Supreme Court het Hof van Justitie in Luxemburg met betrekking tot dat punt om een prejudiciële beslissing verzoekt.

25 Verwerende partijen hebben getracht nadere bezwaren op te werpen die verder gaan dan hun betoog op grond van artikel 13, lid 2, inzake het vereiste om bij voorbaat een terugbetaalbare betaling te doen wegens de werkings- en handhavingskosten van een vergunningstelsel ten voordele van seksondernemers met een vergunning. De nieuwe bezwaren bestaan erin dat het aan uitbaters met een vergunning in rekening brengen van dergelijke kosten uit principe en/of gelet op de omstandigheden van onderhavige zaak niet in verhouding staat tot de artikelen 9, lid 1, onder c) en/of 16 van de richtlijn en/of daarmee in strijd is en/of in strijd is met de artikelen 49 en/of 56 VWEU. Dit zijn nieuwe en ruimere

beweringen waarmee feitelijke en rechtsvragen zijn gemoeid, die aan de lagere rechters hadden kunnen en moeten worden gesteld en daar worden afgedaan, en die nu niet door verwerende partijen kunnen worden ingebracht. Meer hoef ik hier niet over te zeggen.

- 26 Uit het voorgaande volgt dat Westminster City Council naar mijn oordeel in zoverre gelijk zou moeten krijgen dat hij recht heeft op een verklaring dat een regeling van het type A strookt en zou stroken met artikel 18 van het besluit van 2009 en artikel 13, lid 2, van de richtlijn. De vraag of en wanneer een regeling van het type B rechtens strookt met artikel 13, lid 2, zou moeten worden voorgelegd aan het Hof van Justitie. [omissis]