

ĢENERĀLADVOKĀTA M. POJAREŠA MADURU [M. POLARES MADURO]

SECINĀJUMI,

sniegti 2006. gada 14. decembrī¹

1. Ar šo prasību, kas celta saskaņā ar EKL 226. pantu, lūgts atzīt, ka, izvirzot dažādus nosacījumus parādu piedziņai ārpusstiesas ceļā, kas piemērojami arī gadījumos, kad šādu darbību veic citās dalībvalstīs dibināti uzņēmumi, Itālijas Republika nav izpildījusi pienākumus, kas izriet no EKL 43. panta un EKL 49. panta.

— parādu piedziņai ārpusstiesas ceļā ir jāiegūst darbības licence, ko izsniedz vietējā policijas iestāde (*Questore*);

— licence ir spēkā tikai tajās telpās, kuras īpaši norādītas licencē;

— darbība atļauta tikai tās provinces teritorijā, kurā izsniegta licence;

I — Atbilstošās tiesību normas un pirms-tiesas procedūra

2. Itālijas Likumā par sabiedrisko drošību, kas pieņemts ar 1931. gada 18. jūnija karaļa dekrētu Nr. 773 (1931. gada 26. jūnija *GURI* Nr. 146, kārtējais pielikums) un interpretēts un papildināts Iekšlietu ministrijas 1996. gada 2. jūlija cirkulārā (turpmāk tekstā — “Itālijas tiesiskais regulējums”), būtībā paredzēts, ka:

— vietējai policijas iestādei (*Questore*) ir tiesības licences piešķiršanai izvirzīt vēl citus nosacījumus papildus likumā paredzētajiem, lai nodrošinātu sabiedrības palāvības aizsardzību;

— licences turētājam ir pienākums savās telpās pastāvīgi un redzamā veidā turēt izkārtņi, kurā norādītas visas darbības, kuras viņš veic, un to izcenojumi; šādi

1 — Oriģinālvaloda — portugāļu.

uzņēmumi nedrīkst veikt citas darbības, kas nav norādītas izkārtņē;

projekta teksts, ne tā plānotās pieņemšanas grafiks, Komisija 2004. gada 7. jūlijā sniedza argumentētu atzinumu. Tā kā arī tas palika bez rezultātiem, Komisija 2005. gada 22. martā Tiesā cēla šo prasību.

- jānosaka objektīvi un vienveidīgi parametri, lai novērstu pārāk lielas atšķirības starp vienā provincē piemērotajiem izcenojumiem;

- parādu ārpustiesas piedziņas uzņēmumi nevar veikt finanšu darbības, kas regulētas 1993. gada 1. septembra likumdošanas dekrētā Nr. 385/93 par banku darbībām un kredītu izsniegšanu (1993. gada 30. septembra *GURI* Nr. 92, kārtējais pielikums), kuras atstātas vienīgi to finanšu starpnieku kompetencē, kas uzskaitīti Finanšu ministrijas attiecīgajā reģistrā.

3. Tā kā Eiropas Kopienų Komisija uzskatīja, ka lielākā daļa no minētajiem noteikumiem ir pretrunā EKL 43. pantam un EKL 49. pantam, tā 2002. gada 21. martā Itālijas Republikai nosūtīja brīdinājuma vēstuli. Itālijas valdība apstrīdēja, ka varētu būt pārkāpti EK līguma noteikumi, un atbildēja, ka izveidota darba grupa, kurai uzticēts apsvērt iespējamās grozījumus attiecīgajā tiesiskajā regulējumā, un Komisijai nosūtīja vēstuli, kurā paziņots par attiecīga likumprojekta izstrādi. Tā kā Komisijai netika iesniegts ne minētā likum-

II — Vērtējums

4. Parādu piedziņu ārpustiesas ceļā var definēt kā “visas darbības vai praksi ar mērķi mudināt parādnieku segt neatmaksātu parādu, izņemot parādu piedziņu, pamatojoties uz izpildu rakstu”². Šādas darbības veikšana regulēta vairākos Itālijas tiesību aktos. Komisija uzskata, ka Itālijas tiesiskais regulējums vairākos aspektos neatbilst EKL 43. pantam un EKL 49. pantam. Precīzāk, Komisija pret to izvirzījusi astoņus iebildumus; daži no tiem gan ir tik cieši saistīti, ka analīzes skaidrības labad Komisijas argumentus var apvienot piecos punktos.

2 — Kā piemēru skat. 2. panta 1. punkta 1) apakšpunktu Beļģijas 2002. gada 20. decembra likumā par patērētāju parādu labprātīgu atgūšanu (2003. gada 29. janvāra *Moniteur belge*, 3644. lpp.).

5. Prasības pieteikumā Komisija lūdz Tiesu vēlreiz precizēt, cik liela ir dalībvalstu rīcības brīvība, regulējot tādas saimnieciskās darbības veikšanu, kas vēl nav regulēta Kopienas tiesību aktos.

6. Šajā sakarā vispirms jau jāatgādina, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru tad, kad "kādas profesionālas darbības veikšana nav saskaņota, tās regulējums principā paliek dalībvalstu ziņā, taču, istenojot savu kompetenci minētajā jomā, tām jāievēro Līgumā nostiprinātās pamatbrīvības"³. Bez šaubām, pārvietošanās un aprites brīvības kā, piemēram, tiesības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība, nav vērstas uz valstu ekonomikas sistēmu liberalizāciju, liedzot jebkādu valsts tiesisko regulējumu, kas varētu ietekmēt saimniecisko un tirdzniecības brīvību; pretējā gadījumā tās draudētu dalībvalstīm atņemt likumdošanas pilnvaras ekonomikas jomā. Minēto pamatbrīvību mērķis ir sekmēt valstu tirgu savstarpējo atvērtību, mudinot uzņēmumus veikt pārrobežu darbību. Šādā nolūkā tām jāaptver visas pārrobežu situācijas un jāaizliedz ne tikai jebkāda tieša vai netieša diskriminācija pēc valsts piederības, ko pieļāvušas dalībvalstis, bet arī visi dalībvalstu pasākumi, kuru dēļ pārrobežu

situācijām tiek piemērota nelabvēlīgāka attieksme nekā situācijām, kas pilnībā saistītas tikai ar vienu valsti⁴. Citiem vārdiem, atbilstoši iekšējā tirgus jēgai tās kalpo, lai nodrošinātu, ka diskriminācija, kas traucē izmantot tiesības, kuras izriet no pārvietošanās un aprites brīvībām, tiktu izskausta tiesas ceļā. Līdz ar to dalībvalstīm no pārvietošanās un aprites brīvībām izriet pienākums ņemt vērā to, kā dalībvalstu regulējošie pasākumi ekonomikas jomā ietekmē Kopienas pilsoņus, kas vēlas izmantot savas no pārvietošanās un aprites brīvībām izrietošās tiesības.

7. Precīzāk, mazāk labvēlīgas attieksmes piemērošana pārrobežu situācijās, ko aizliedz pārvietošanās un aprites brīvības princips, var izpausties dažādi. To, protams, var izraisīt diskriminācija, kad attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem paredzētas priekšrocības. Turklāt to var izraisīt šķēršļi pieejai tirgum, vienai vai ar valsts tiesisko regulējumu tiek aizsargāta to uzņēmēju nostiprinātā situācija, kas dibināti attiecīgās dalībvalsts tirgū⁵, vai apgrūtināta pārrobežu darbības veikšanu⁶ vai tirdzniecību starp dalībvalstīm.

3 — Tiesa to norādījusi vairākkārt — skat., piemēram, 2000. gada 3. oktobra spriedumu lietā C-58/98 *Corsten* (*Recueil*, I-7919. lpp., 31. punkts), 2002. gada 11. jūlija spriedumu lietā C-294/00 *Gräbner* (*Recueil*, I-6515. lpp., 26. punkts) un 2004. gada 11. marta spriedumu lietā C-496/01 *Komisija/ Francija* (*Recueil*, I-2351. lpp., 55. punkts).

4 — Papildus norādēm uz Tiesas argumentācijā izmantoto formulējumu sīkāku izklāstu par to, kāda, manuprāt, ir Tiesas judikatūrā ievērotā pamatnostādne, skat. manus secinājumus lietā C-446/03 *Marks & Spencer* (2005. gada 13. decembra spriedums, Krājums, I-10837. lpp., 25.–40. punkts), apvienotajās lietās C-158/04 un C-159/04 *Alfa Vita Vassilopoulos* (2006. gada 14. septembra spriedums, Krājums, I-8135. lpp., 35.–51. punkts), apvienotajās lietās C-94/04 un C-202/04 *Cipolla un Macrino un Capodarte* (2006. gada 5. decembra spriedums, Krājums, I-11421. lpp., 55.–59. punkts).

5 — Skat. it īpaši 2004. gada 5. oktobra spriedumu lietā C-442/02 *CaixaBank France* (Krājums, I-8961. lpp.).

6 — Piemēru attiecībā uz pakalpojumu sniegšanas brīvību skat. 2001. gada 26. jūnija spriedumu lietā C-70/99 *Komisija/ Portugāle* (*Recueil*, I-4845. lpp., 25.–27. punkts).

8. Komisijas iebildumu attiecināmība jāvērtē, ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus.

9. Turpmākie argumenti apliecinās, ka minētie iebildumi ir pamatoti. Tas nenozīmē, ka dalībvalsts nedrīkstētu regulēt darbību parādu ārpustiesas piedziņas jomā. Bez šaubām, ir pat vēlams, lai tas tiktu darīts. Tomēr nosacījumi, ko Itālijas Republika izvirzījusi šādas darbības veikšanai, pārāk ierobežo uzņēmējdarbības un pakalpojumu sniegšanas brīvību.

A — *Prasība iegūt darbības licenci un tam izvirzītie papildu nosacījumi*

10. Komisija vispirms apstrīd parādu ārpustiesas piedziņas darbību regulējošajā Itālijas tiesiskajā regulējumā izvirzīto nosacījumu, ka šādas darbības veikšanai iepriekš jāsaņem administratīva atļauja, ko sniedz vietējā policijas iestāde (*Questore*). Tā kā šāda prasība attiecas arī uz uzņēmējiem, kas dibināti citās dalībvalstīs, un pat ņemot vērā to, vai šādi uzņēmēji ievērojuši pienākumus, kas, lai nodrošinātu to sabiedrības interešu ievērošanu, kas aizsargātas Itālijas tiesiskajā regulējumā, šādiem uzņēmējiem, iespējams, izriet no tās dalībvalsts tiesību aktiem, kurā tie dibināti, minētā prasība ir pretrunā pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

Vēl jo vairāk tādēļ, ka Itālijas tiesiskajā regulējumā vietējai policijas iestādei (*Questore*) piešķirtas pilnvaras papildus tiem nosacījumiem, kas sabiedrības palāvības aizsardzības nolūkā skaidri paredzēti tiesību aktos, izvirzīt jaunus.

11. Minētais iebildums un argumenti, ko saistībā ar to sniegusi Komisija, man šķiet pilnīgi pamatoti.

12. Itālijas iestādes aizstāvībai, pirmkārt, iebilst, ka šāda kārtība, kad darbībai nepieciešama iepriekšēja atļauja, nebūt neradot ne tiešu, ne netiešu diskrimināciju pret tiem uzņēmumiem, kas sniedz pārrobežu pakalpojumus, tā kā prasība iegūt licenci attiecas tikpat labi uz Itālijas uzņēmumiem kā citiem uzņēmumiem, kas Itālijā veic uzņēmējdarbību. Vispārzināms tomēr, ka, sekojot pieejai, kas sākotnēji iedibināta attiecībā uz preču brīvu apriti, pakalpojumu sniegšanas brīvības principa interpretācijā pakāpeniski ietverts ne tikai tieši vai netieši diskriminējošu ierobežojumu aizliegums, bet arī jebkādu vienādi piemērojamu šķēršļu aizliegums. Kopš lietas *Säger*⁷ izmantots šāds formulē-

7 — 1991. gada 25. jūlija spriedums lietā C-76/90 (*Recueil*, I-4221. lpp., 12. punkts). Skat. arī 1994. gada 9. augusta spriedumu lietā C-43/93 *Vander Elst* (*Recueil*, I-3803. lpp., 14. punkts), 2001. gada 20. februāra spriedumu lietā C-205/99 *Anadil* u.c. (*Recueil*, I-1271. lpp., 21. punkts), 2001. gada 29. novembra spriedumu lietā C-17/00 *De Coster* (*Recueil*, I-9445. lpp., 29. punkts), 2006. gada 26. janvāra spriedumu lietā C-514/03 Komisija/Spānija (Krājums, I-963. lpp., 24. punkts), 2006. gada 15. jūnija spriedumu lietā C-255/04 Komisija/Francija (Krājums, I-5251. lpp., 37. punkts), 2006. gada 21. septembra spriedumu lietā C-168/04 Komisija/Austrija (Krājums, I-9041. lpp., 36. punkts) un 2006. gada 9. novembra spriedumu lietā C-433/04 Komisija/Belģija (Krājums, I-10653. lpp., 28. punkts).

jums — “Līguma 59. pants [jaunajā redakcijā pēc grozījumiem — EKL 49. pants] paredz ne tikai jebkādas diskriminācijas novēršanu attiecībā uz pakalpojumu sniedzēju tā pilsonības dēļ, bet arī jebkāda ierobežojuma atcelšanu, kaut arī tas ir vienādi piemērojams gan vietējiem, gan citu dalībvalstu pakalpojumu sniedzējiem, ja šis ierobežojums aizliedz, apgrūtina vai padara mazāk pievilcīgus tā pakalpojuma sniedzēja pakalpojumus, kas dibināts citā dalībvalstī, kurā tas likumīgi sniedz līdzīgus pakalpojumus”. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru prasība saņemt iepriekšēju administratīvu atļauju pakalpojumu sniegšanu apgrūtina vai dara mazāk pievilcīgu un līdz ar to uzskatāma par attiecīgā uzņēmuma pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu⁸. Šāda prasība kavē pārrobežu pakalpojumu sniedzēja piekļuvi uzņēmējas valsts tirgum.

13. Lai attaisnotu *ex ante* kontroles ieviešanu, kas izpaužas kā licencēšanas prasība, Itālijas valdība, otrkārt, atsauca uz argumentiem, kas saistīti ar sabiedrisko kārtību un drošību, piemēram, nepieciešamību cīnīties pret noziedznieku iefiltrēšanos un augļošanu un aizsargāt parādniekus. Licencēšanas galvenais mērķis esot novērst to, ka ar parādu piedziņu ārpustiesas ceļā varētu

nodarboties personas, kas varētu veikt nopietnus noziedzīgus nodarījumus pret parādnieku dzīvību vai veselību un mantu.

14. Šādas intereses, bez šaubām, atzīstamas par primāriem vispārējo interešu iemesliem, kas principā var attaisnot vienādi piemērojamos šķēršļus pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

15. Taču pasākumam, kas rada šādu šķērslī, tomēr jāatbilst samērīguma principam, tas ir, tam jāgarantē attiecīgā legītīmā mērķa īstenošana un tas nedrīkst pārsniegt šī mērķa sasniegšanai vajadzīgo⁹.

16. Es piekrītu Komisijas argumentiem, ka prasība iegūt atļauju pārsniedz ierobežojuma apmēru, kas vajadzīgs, lai sasniegtu tam izvirzīto mērķi sabiedriskās kārtības interesēs nodrošināt rūpīgu kontroli pār parādu piedziņu ārpustiesas ceļā. Prasība iepriekš iegūt darbības licenci tiek vienlīdz piemērota neatkarīgi no uzņēmumu valsts piederības gan pārrobežu pakalpojumu sniedzējiem, gan uzņēmējiem, kas nodibināti Itālijā. Būtu gan jāņem vērā, ka uzņēmums, kas dibināts citā dalībvalstī, principā darbojas atbilstoši uz-

8 — Skat. it īpaši 1986. gada 4. decembra spriedumu lietā 205/84 Komisija/Vācija (*Recueil*, 3755. lpp., 28. punkts), iepriekš minētā sprieduma lietā *Säger* 14. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā *Vander Elst* 15. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā *Analir* u.c. 22. punktu, 2002. gada 15. janvāra spriedumu lietā C-439/99 Komisija/Itālija (*Recueil*, I-305. lpp., 26. punkts) un iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Austrija 40. punktu. Attiecībā uz privātajiem apsardzes un drošības dienestiem skat. arī 2000. gada 9. marta spriedumu lietā C-355/98 Komisija/Belģija (*Recueil*, I-1221. lpp., 35. punkts), 2004. gada 29. aprīļa spriedumu lietā C-171/02 Komisija/Portugāle (*Recueil*, I-5645. lpp., 60. punkts) un 2004. gada 7. oktobra spriedumu lietā C-189/03 Komisija/Nīderlande (Krājums, I-9289. lpp., 17. punkts).

9 — Attiecībā uz minēto prasību skat., piemēram, iepriekš minētā sprieduma lietā *Analir* u.c. 25. punktu, 2002. gada 22. janvāra spriedumu lietā C-390/99 *Canal Satellite Digital* (*Recueil*, I-607. lpp., 33. punkts), iepriekš minētā 2004. gada 11. marta sprieduma lietā Komisija/Francija 39. punktu, iepriekš minētā 2006. gada 15. jūnija sprieduma lietā Komisija/Francija 44. punktu un iepriekš minētā 2006. gada 21. septembra sprieduma lietā Komisija/Austrija 37. punktu.

ņēmējas valsts tiesiskajam regulējumam, kurā tam var būt paredzēti tādi paši nosacījumi un kontroles mehānismi kā tās valsts piederīgajiem, taču to pašu nevar prasīt no uzņēmēja, kas tikai dažreiz darbojas citā dalībvalstī un kam joprojām jāievēro tie noteikumi un kontroles līdzekļi, kas ir spēkā tā izcelsmes valstī. Pakalpojumu sniegšanas brīvību pakļaujot visām prasībām, kas izvirzītas uzņēmējdarbības veikšanai, tai tiktu liegta lietderīgā iedarbība¹⁰. Turklāt tādējādi pārrobežu pakalpojumu sniedzēji tiktu nostādīti nelabvēlīgākā situācijā nekā uzņēmumi, kas dibināti uzņēmējas dalībvalsts teritorijā¹¹. Tiesa jau sen no tā secinājusi, ka sabiedrības interešu diktētu ierobežojumu noteikšana pakalpojumu sniedzējam principā ir pretrunā pakalpojumu sniegšanas brīvībai, jo minētās intereses jau sargātas tiesiskā regulējumā, kas pakalpojumu sniedzējam jāievēro dalībvalstī, kurā tas dibināts¹². Līdz ar to uzņēmējai dalībvalstij jāņem vērā šādi noteikumi un to ievērošanas kontroles līdzekļi, kam pakalpojumu sniedzējs bijis pakļauts dalībvalstī, kurā tas dibināts. No tā izriet, ka dalībvalsts pasākumu, kas dublē tādām pašām mērķim paredzētus kontroles līdzekļus, kas jau izmantoti citās dalībvalstīs, nevar uzskatīt par vajadzīgu tam izvirzītā mērķa sasniegšanai¹³. Citiem vārdiem, atbilstoši samērīguma principā ietvertajam nepieciešamības vērtējumam uzņēmējai dalībvalstij ir pienākums pārbaudīt, vai arī izcelsmes dalībvalstī nav izvirzītas prasības ar tādu pašu vispārējo interešu mērķi, un, ja tā, vērtēt, vai

tās ir atbilstošas šāda mērķa sasniegšanai; apstiprinošas atbildes gadījumā uzņēmējai dalībvalstij ir pienākums atzīt šādas pielīdzināmas prasības, kas jau izpildītas dalībvalstī, kurā pakalpojumu sniedzējs dibināts.

17. Lai noliegtu, ka šajā lietā būtu jāpiemēro šāds savstarpējas atzišanas pienākums, Itālijas iestādes nevarēs pamatoti izmantot argumentu, ka, ieviešot savstarpējas atzišanas sistēmu, neesot saskaņoti noteikumi par parādu piedziņu ārpustiesas ceļā. Jāuzsver, ka, lai arī gadījumā, kad kādu profesionālu darbību regulējošie noteikumi nav saskaņoti, dalībvalstis principā ir tiesīgas noteikt šīs darbības īstenošanas kārtību, tām tomēr savas pilnvaras šajā jomā jāizmanto, ievērojot Līgumā nostiprinātās pamatbrīvības¹⁴. Tiesa ir spriedusi, ka, lai gan vēl nebija stājušās spēkā direktīvas, kurās saskaņoti noteikumi par advokāta darbības uzsākšanas nosacījumiem un tam nepieciešamo diplomu savstarpējo atzīšanu, kas skaidri paredzēts EK līguma 57. pantā (jaunajā redakcijā — EKL 47. pants), atbilstoši uzņēmējdarbības brīvības principam dalībvalstij, kurai iesniegts lūgums atļaut veikt profesionālo darbību, ko saskaņā ar valsts tiesību aktiem var veikt ar nosacījumu, ka personai ir diploms vai profesionālā kvalifikācija, bija pienākums ņemt vērā diplomus, sertifikātus un citus dokumentus, kurus attiecīgā persona ir saņēmusi, lai veiktu šo pašu profe-

10 — Šajā sakarā skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Säger* 13. punktu un iepriekš minētā sprieduma lietā *Vander Elst* 17. punktu.

11 — Šajā sakarā skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Vander Elst* 15. punktu.

12 — Skat., piemēram, 1981. gada 17. decembra spriedumu lietā 279/80 *Webb* (*Recueil*, 3305. lpp., 17. punkts), 1999. gada 23. novembra spriedumu apvienotajās lietās C-369/96 un C-376/96 *Arblade* u.c. (*Recueil*, I-8453. lpp., 34. punkts) un iepriekš minētā sprieduma lietā *Canal Satellite Digital* 38. punktu.

13 — Šajā sakarā skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Canal Satellite Digital* 36. punktu.

14 — Skat. šo secinājumu 3. zemsvirtras piezīmē minētos avotus.

sionālo darbību citā dalībvalstī, salīdzinot šo diplomu atzīto kompetenci un valsts tiesībās prasītās zināšanas un kvalifikāciju; ja, veicot šādu salīdzinošu diplomu vērtējumu, tiktu atzīts, ka ar ārvalsts diplomu atzītā kompetence un kvalifikācija atbilst valsts tiesībās izvirzītajām prasībām, dalībvalstij ir pienākums atzīt, ka šāds diploms atbilst valsts tiesiskajā regulējumā paredzētajām prasībām¹⁵.

18. Kā uzsvērusi Komisija, strīdīgajā Itālijas tiesiskajā regulējumā paredzētā licencēšanas prasība neiztur nepieciešamības vērtējumu. Itālijas Republika aizstāvībā minējusi, ka šāda prasība vispārīgi attiecināta uz visiem uzņēmējiem, kas vēlas Itālijā nodarboties ar parādu piedziņu ārpustiesas ceļā, un licences iegūšanai izvirzīti vienādi nosacījumi.

19. Minētie nosacījumi tādējādi attiecas arī uz tiem pakalpojumu sniedzējiem, kuri dalībvalstī, kurā tie ir dibināti, savai darbībai jau saņēmuši atļauju — ja ne izpildot tieši tādus pašus nosacījumus, tad vismaz tādus, kas nodrošina vismaz tādu pašu sabiedriskās kārtības aizsardzības līmeni, kā paredzēts Itālijas tiesiskajā regulējumā. Citās dalībval-

stīs, piemēram, Vācijā Federatīvajā Republikā vai Somijas Republikā, parādu piedziņai ārpustiesas ceļā tāpat jāsaņem atļauja, un viens no tā mērķiem ir nodrošināt uzņēmēja godprātīgumu, pārbaudot tā iepriekšējo sodāmību. Tas, ka Itālijas iestādes pieprasa iegūt licenci pat šādos gadījumos, jāvērtē kā judikatūrā nosodīta dubulta kontrole. Tiesa jau 1979. gadā nosprieda, ka prasība iegūt licenci, lai brīvas pakalpojumu sniegšanas apstākļos sāktu nodarbinātības aģentūras darbu, nav objektīvi vajadzīga, tā kā pakalpojumu sniedzējam, kas dibināts citā dalībvalstī, ir attiecīga licence, kas izsniegta, piemērojot nosacījumus, kas ir pielīdzināmi tiem, ko izvirzījuši dalībvalsts, kurā tiek sniegts pakalpojums¹⁶.

20. Fakts, ka saskaņā ar apgalvojumiem, ko tiesas sēdē izteica atbildētāja, atļaujas pieprasījuma veidlapa esot īsa, tai neesot jāpievieno gandrīz neviens dokuments un pieprasījuma izskatīšanas termiņš esot 30 dienas, nav tādi, kuru dēļ minētie principi nebūtu piemērojami. Judikatūrā pārvietošanās un aprites brīvību jomā nav paredzēts *de minimis* noteikums. Aizpildāmā veidlapa nav visvienkāršs paziņojums, kura iesniegšana vien būtu pietiekama, lai uzņēmējs varētu sākt darbību. Tas ir iepriekšējs lūgums izsniegt atļauju, pamatojoties uz kuru iespējami dažādi lēmumi, kas tiek pieņemti 30 dienu laikā; šādas atļaujas saņemšana ir uzņēmēja darbības obligāts priekšnoteikums. Turklāt

15 — Skat. 1991. gada 7. maija spriedumu lietā C-340/89 *Vlassopoulou* (*Recueil*, I-2357. lpp.). Sīkāk par savstarpējās atzīšanas principu pakalpojumu sniegšanas brīvības jomā, nepastāvot kopīgiem noteikumiem, var atsaukties uz ģenerāldokātes Kokotes [*Kokott*] secinājumu iepriekš minētajā lietā Komisija/Spānija 43.–45. punktu.

16 — Skat. 1979. gada 18. janvāra spriedumu apvienotajās lietās 110/78 un 111/78 *van Wesemael* u.c. (*Recueil*, 35. lpp., 30. punkts).

prasība saņemt otrreizēju atļauju, lai gan nelielā mērā, tomēr var nevajadzīgi aizkavēt iespēju izmantot pakalpojumu sniegšanas brīvību un paaugstināt ar to saistītās izmaksas¹⁷, līdz ar to uzskatāma par nesamērīgu ierobežojumu.

21. Nav šaubu, ka gadījumos, kad atļauju saņemšanai dalībvalstī, kurā uzņēmējs dibināts, nav izvirzītas tik stingras prasības sabiedriskās kārtības aizsardzībai, Itālijas iestādes drīkst uzturēt licencēšanas prasību. Licences izsniegšanā tām tomēr jāņem vērā pienākumi, kas pakalpojumu sniedzējam jau bijuši jāizpilda dalībvalstī, kurā tas dibināts¹⁸.

22. Tiesa attiecīgi spriedusi, ka nosacījumi, kas izvirzīti atļaujas saņemšanai darbībai apdrošināšanas jomā, “nevar dublēt vienlīdzīgus tiesiskus nosacījumus, kas jau izpildīti dalībvalstī, kurā [uzņēmums] dibināts, un uzņēmējas dalībvalsts uzraudzības iestādei jāņem vērā kontroles līdzekļi un pārbaudes, kas jau piemērotas minētajā dalībvalstī”¹⁹.

Ari no sprieduma lietā *Cura Anlagen*²⁰ izriet, ka tādas automašīnas reģistrācijai, kas lizinga kārtībā iegādāta no uzņēmuma, kas dibināts citā dalībvalstī, dalībvalsts tiesību aktos nedrīkst izvirzīt prasību veikt tehnisko apskati, ja automašīnai tā jau veikta dalībvalstī, kurā dibināts lizinga uzņēmums, izņemot gadījumā, ja šādas prasības mērķis ir pārbaudīt, vai automašīna atbilst prasībām, kas reģistrētām automašīnām izvirzīti izmantošanas dalībvalstī, bet netiek piemērotas dalībvalstī, kurā dibināts lizinga uzņēmums. Vēl, piemēram, Tiesa nospriedusi, ka Beļģijas Karaliste nav izpildījusi pienākumus, kas izriet no pakalpojumu sniegšanas brīvības, tā kā, pieprasot, lai iepriekšējās darbības atļaujas vai apstiprinājuma saņemšanai visi apsardzes uzņēmumi atbilstu vienādām prasībām, Beļģijas tiesību aktos nav paredzēts, ka tiktu ņemti vērā pienākumi, kas pakalpojumu sniedzējam jāizpilda dalībvalstī, kurā tas ir dibināts²¹. Tāds pats spriedums taisīts attiecībā uz tāda paša satura Portugāles tiesību aktiem²². Lai gan iepriekš minētajā spriedumā lietā *Webb* Tiesa atzinusi, ka, lai darba tirgū saglabātu labas attiecības un nodrošinātu darba ņēmēju interešu aizsardzību, uzņēmēja dalībvalsts varot prasīt, lai pakalpojumu sniedzējs, kas piedāvā darbaspēku, iegūtu darbības atļauju, pat ja tam jau būtu licence, kas izsniegta dalībvalstī, kurā tas ir dibināts, Tiesa vispirms uzsverusi, ka attiecībā uz šāda veida darbību dalībvalstīs pastāvot ļoti atšķirīgi vērtējuma kritēriji, un skaidri izvirzījusi nosacījumu, ka uzņēmējai dalībvalstij jāņem vērā pamatojums un nodrošinājums, ko pakalpojumu sniedzējs jau

17 — Šajā sakarā skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Corsten* 46.–48. punktu un ģenerālvokātes Kokotes secinājumu iepriekš minētajā lietā Komisija/Nīderlande 38. punktu.

18 — Skat. iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Itālija 28. punktu.

19 — Iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Vācija 47. punkts.

20 — 2002. gada 21. marta spriedums lietā C-451/99 (*Recueil*, I-3193. lpp., 57.–64. punkts).

21 — Iepriekš minētā 2000. gada 9. marta sprieduma lietā Komisija/Beļģija 35.–38. punkts.

22 — Iepriekš minētā 2004. gada 29. aprīļa sprieduma lietā Komisija/Portugāle 58.–61. punkts.

sniedzis, lai sāktu darbību dalībvalstī, kurā tas ir dibināts.

23. Šajā lietā Itālijas tiesiskajā regulējumā nav paredzēts, ka būtu jāņem vērā pamatojums un nodrošinājums, ko pakalpojumu sniedzējs jau sniedzis, lai varētu darboties dalībvalstī, kurā tas ir dibināts. Darbības licences izsniegšanai visos gadījumos izvirzīti vienādi nosacījumi. Šajā sakarā neko nemaina arī Itālijas iestāžu arguments, ka, vērtējot, vai atļauju sniegt vai nē, valsts iestādēm jāņem vērā pārrobežu pakalpojumu sniedzēju saistības izcelsmes valstī. Svarīgi ir tas, ka Itālijas tiesiskajā regulējumā nav nevienas īpašas tiesību normas, kurā būtu skaidri noteikts pienākums ņemt vērā izcelsmes dalībvalstī pastāvošās līdzvērtīgās prasības. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru vienkāršu administratīvo praksi, kuru pārvaldes iestādes pēc savas gribas var grozīt un kura nav pietiekami zināma, nevar uzskatīt par tādu, kas atbilst juridiski korektai Līguma noteikto pienākumu izpildei²³. Tādējādi Itālijas tiesiskajā regulējumā tikpat lielā mērā pārkāpts samērīguma princips.

24. To, ka prasība iegūt darbības licenci nav samērīga ar tai izvirzīto leģitīmo mērķi, vēl jo vairāk apliecina tas, ka Itālijas tiesiskajā regulējumā vietējai policijas iestādei (*Questore*) piešķirtas pilnvaras sabiedrības palāvības aizsardzības nolūkā darbības licences iegūšanai izvirzīt papildu nosacījumus. No pastāvīgās judikatūras izriet, ka tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru jāsaņem iepriekšēja administratīva atļauja, Līguma normām atbilst tikai tādā gadījumā, ja tas ir balstīts uz objektīviem un nediskriminējošiem kritērijiem, kas ir iepriekš zināmi ieinteresētajiem uzņēmumiem, lai tādējādi nepieļautu, ka valsts iestādes patvaļīgi izmanto ricības brīvību, tādējādi Kopenas tiesību normām, kurās nostiprināta attiecīgā pamatbrīvība, atņemot lietderīgo iedarbību²⁴. Itālijas tiesību aktos tomēr nekādi nav precizēts to nosacījumu saturs, ko varētu izvirzīt papildus jau paredzētajiem. Tā radītā tiesiskā nedrošība par kritērijiem, kas jāizpilda, uzņēmumus attur no pakalpojumu sniegšanas²⁵.

25. Iepriekš izklāstīto apsvērumu dēļ es Tiesai iesaku atzīt iebildumu, ka, izvirzot licencēšanas prasību parādu piedziņai ārpus tiesas ceļā, pieļauts EKL 49. panta pārkāpums.

23 — Skat. it īpaši 2000. gada 9. marta spriedumu lietā C-358/98 Komisija/Itālija (*Recueil*, I-1255. lpp., 17. punkts). Tiesa līdzīgi sprieda arī par Nīderlandes tiesisko regulējumu, kurā prasība iegūt darbības atļauju bija attiecināta uz privāto apsardzes uzņēmumu pakalpojumu sniegšanas brīvību (skat. iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Nīderlande 16.–20. punktu).

24 — Skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Canal Satellite Digital* 35. punktu un iepriekš minētā sprieduma lietā *Analir* u.c. 38. punktu.

25 — Skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Canal Satellite Digital* 41. punktu.

B — *Licences darbības spēka teritoriālie ierobežojumi*

26. Komisija uzskata, ka licences darbības spēka ierobežošana ar tās provinces teritoriju, kurā darbojas tās vietējās policijas iestādes (*Questore*) pilnvaras, kura licenci izsniegusi, izņemot, kad darbībai provincē, kurā uzņēmumam nav darbības licences, tiek piešķirts pilnvarojums starpniekam, jāvērtē kā neatbilstošs pakalpojumu sniegšanas brīvības un uzņēmējdarbības brīvības ierobežojums.

27. Tā kā Itālija ir iedalīta 103 provincēs, šāds licences darbības spēka ģeogrāfisks ierobežojums nepārprotami uzskatāms par abu minēto pamatbrīvību izmantošanas ierobežojumu. Uzņēmumam, kurš vēlas atsevišķu reizi vai stabili un pastāvīgi darboties lielā Itālijas teritorijas daļā, esot jāiesniedz tik daudz lūgumi piešķirt darbības licenci, cik provinču pastāv apgabalā, kurā tas vēlas darboties, vai 103 šādi lūgumi, ja uzņēmējs vēlas darboties visā Itālijas teritorijā.

28. Atšķirībā no Itālijas valdības viedokļa šajā sakarā pat nav būtiski, ka tāda pati prasība jāievēro arī Itālijā dibinātiem uzņēmumiem, jo jebkurā gadījumā vienādi piemērojami šķēršļi uzņēmējdarbības veikšanas brīvībai ir aizliegti tāpat kā šādi šķēršļi

pakalpojumu sniegšanas brīvībai²⁶. Tā kā licences darbības spēka teritoriālais ierobežojums ietekmē ne tikai nosacījumus, kas jāievēro, veicot parādu piedziņu ārpustiesas ceļā, bet pat pašu pieeju šādai darbībai, kuras regulējumam tā paredzēta, šajā lietā nav nepieciešams atkal uzsākt Tiesā jau noritējušo diskusiju²⁷ par jautājumu, vai uzņēmējdarbības veikšanas brīvības vienādi piemērojama šķēršļu aizliegums attiecas tikai uz valsts pasākumiem, kas tieši ierobežo pieeju uzņēmējdarbībai, vai arī uz tiem pasākumiem, kas apgrūrina uzņēmējdarbības veikšanu.

29. Vēl jānosaka, vai šāds ierobežojums ir piemērots un nepieciešams, lai sasniegtu atbildētājas minēto leģitīmo sabiedrības drošības mērķi, tas ir, novērst organizētās noziedzības iefiltrēšanās draudus. Pēc atbildētājas domām, tas tāds ir, jo tieši province esot piemērotākais administratīvi teritoriālais līmenis, lai novērtētu, kā sabiedrības kārtību ietekmē vēl kāda uzņēmuma darbošanās parādu ārpustiesas piedziņā, un uzraudzītu pastāvošos uzņēmumus.

26 — Skat. it īpaši 1993. gada 31. marta spriedumu lietā C-19/92 *Kraus* (*Recueil*, I-1663. lpp., 32. punkts), 1995. gada 30. novembra spriedumu lietā C-55/94 *Gebhard* (*Recueil*, I-4165. lpp., 37. punkts), iepriekš minētā sprieduma lietā *CaixaBank France* 11. punktu un 2006. gada 26. oktobra spriedumu lietā C-65/05 Komisija/Grieķija (Krājums, I-10341. lpp., 48. punkts).

27 — Skat. it īpaši ģenerāldvokāta Ticiano [Tizzano] secinājumus iepriekš minētajā lietā *CaixaBank France* un manu secinājumu iepriekš minētajā lietā *Marks & Spencer* 25.–40. punktu. Skat. arī Mischo, J., *Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification, Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, 445. lpp.

30. Šādi aizstāvības argumenti mani nepārliecina.

31. Licences darbības spēka teritoriāls ierobežojums, manuprāt, ir neattaisnots ierobežojums pakalpojumu sniegšanas brīvībai. Ja, kā jau norādīju, vispārēja un absolūta prasība iegūt licenci ir pretrunā pakalpojumu sniegšanas brīvības principam, tas pats *a fortiori* sakāms par tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru licenču skaits, kas vajadzīgas pārrobežu pakalpojumu sniedzēja darbībai, pieaug atbilstoši uzņēmējas dalībvalsts teritorijas lielumam, kurā tas vēlas darboties. Turklāt Tiesa jau apstrīdējusi arhitektu pienākumu reģistrēties katrā tās provinces profesionālajā reģistrā, kurā viņš paredzējis sniegt savus pakalpojumus, tā kā Tiesas skatījumā šāds reģistrācijas spēka teritoriāls ierobežojums "vēl vairāk sarežģī" pakalpojumu sniegšanas brīvības izmantošanu, kas jau tā apgrūtināta ar šāda pienākuma pastāvēšanu vispār²⁸.

32. Itālijas tiesiskais regulējums par noteiktā teritorijā spēkā esošām licencēm turklāt nesamērīgi ierobežo uzņēmējdarbības veikšanas brīvību. Tā kā šāda tiesiskā regulējuma dēļ Itālijas tirgus tiek sadalīts provincēs, nosacījums, kas tam jāizpilda, lai to varētu atzīt par pieļaujamu Kopienas tiesībās, ir tāds, ka tam patiešām būtu jābūt vienīgajam paņēmienam, kā nodrošināt to uzņēmumu

efektīvu uzraudzību, kas nodarbojas ar parrādu piedziņu ārpustiesas ceļā. Es gan isti neizprotu, kāpēc valsts līmenī izsniegta atļauja tālab nebūtu piemērota un pietiekama. Būtu jāatgādina, ka pierādīt, ka tas, ka dalībvalsts ieviestam kādu pamatbrīvību ierobežojošam pasākumam, ko dalībvalsts uzskata par attaisnotu, ir legītims mērķis un ka minētais pasākums ir piemērots un vajadzīgs šāda mērķa sasniegšanai, ir attiecīgās dalībvalsts ziņā²⁹. Šajā sakarā par pierādījumu nevar uzskatīt Itālijas iestāžu norādi uz saistību starp nepieciešamību parrādu piedziņas darbību *ex post* uzraudzīt vietējā līmenī un *ex ante* uzraudzību, kurai kalpo atļaujas. Pat ja šādas darbības uzraudzība jāveic vietējām policijas iestādēm, nevis valsts policijai, man tomēr nav skaidrs, un atbildētāja arī pārliecinoši nepierāda, ka šādas uzraudzības efektivitāti varētu apdraudēt apstākļi, ka pakalpojumu sniedzēju darbības licences izsniegtu centralizēti un licences būtu spēkā visā valstī. Arguments par to, ka šādi iespējama labāka parrāudzība un t.s. "izsekojamība", nekalpo kā attaisnojums, tā kā šādam mērķim būtu pietiekami, ja tiktu centralizēti koordinēta vietējo policijas iestāžu īstenotā kontrole pār uzņēmumiem, kam izsniegta licence darbībai visā valstī, un ar šādu pieeju tiktu ievērojami mazāk ietekmēta uzņēmējdarbības veikšanas brīvība. Vēl jo vairāk tāpēc, ka Itālijā policija ir Iekšlietu ministrijas struktūra. Varētu pat argumentēt, ka, ja pastāvētu visā valstī spēkā esošas darbības licences, vietējā līmeņa kontroles rezultātā atklājot prettiesisku darbību un tādējādi atņemot darbības licenci, attiecīgajam uzņēmumam tiktu liegts darboties visā

29 — Ieskatam judikatūrā par šādu pierādīšanas pienākumu skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Anallir* u.c. 35. punktu, 2003. gada 13. novembra spriedumu lietā C-42/02 *Lindman* (*Recueil*, I-13519. lpp., 25. punkts) un iepriekš minētā 2004. gada 11. marta sprieduma lietā Komisija/Frāncija 73. punktu. Preču brīvas aprites jomā skat. 2004. gada 5. februāra spriedumu lietā C-270/02 Komisija/Itālija (*Recueil*, I-1559. lpp., 22. punkts).

28 — Skat. 2002. gada 21. marta spriedumu lietā C-298/99 Komisija/Itālija (*Recueil*, I-3129. lpp., 64. punkts).

valsts teritorijā; savukārt, ja darbības licence ir spēkā tikai noteiktā teritorijā, šādā gadījumā uzņēmumam netiek liegts darboties citās provincēs, kurās tas ieguvis darbības licenci.

33. Ierobežojuma nesamērīgumu nelabo tas, ka, pēc Itālijas valdības domām, aizliegums darboties ārpus provinces, kurā izsniegta licence, esot relatīvs, proti, pastāvot iespēja darbības veikšanai uzņēmuma izvēlētajā provincē izmantot starpnieku, kas attiecīgajā provincē ir saņēmis darbības licenci. Šādā nolūkā uzņēmumam faktiski būtu jāvērsās pie starpnieka, par kura konkurentu tas vēlas kļūt; tā rezultātā Itālijas tirgus sadalījums provincēs tikai nostiprinātos, un konkurence stagnētu.

34. Līdz ar to iesaku Tiesai atzīt, ka, ierobežojot darbības licences spēku ar tās provinces vietējās policijas iestādes darbības teritoriju, kas licenci izsniegusi, un darbības veikšanai provincē, kurā uzņēmums nav ieguvis darbības licenci, paredzot pienākumu īpaši pilnvarot starpnieku, Itālijas Republika nav izpildījusi pienākumus, kas izriet no uzņēmējdarbības veikšanas brīvības un pakalpojumu sniegšanas brīvības.

C — Darbības nosacījums, ka uzņēmuma rīcībā jābūt tam paredzētām telpām

35. Komisija uzskata, ka no strīdīgā Itālijas tiesiskā regulējuma uzņēmumiem izriet pienākums katrā provincē, kurā uzņēmums ieguvis darbības licenci, uzturēt telpas, kurās veicama parādu piedziņa ārpusstiesas ceļā. Komisijas skatījumā tāda veida prasība ir pretrunā gan ar uzņēmējdarbības veikšanas brīvību, gan ar pakalpojumu sniegšanas brīvību.

36. No vairākām valsts tiesību normām izriet, ka parādu piedziņas uzņēmumam jābūt telpām katrā provincē, kurā tas ieguvis darbības licenci. Tā, piemēram, Likuma par sabiedrisko drošību 115. pantā paredzēts, ka "licence ir spēkā tikai tajās telpās, kuras īpaši norādītas licencē". Tā paša likuma 16. pantā noteikts, ka tiesībaizsardzības iestāžu amatpersonas ir "ir tiesīgi jebkurā laikā ierasties vietās, kas ir paredzētas tādu darbību īstenošanai, par ko jāsaņem policijas atļaujas", bet 120. pantā parādu piedziņas uzņēmumu darbiniekiem uzlikts pienākums "redzamā veidā izlikt pastāvīgu izkārtni, kurā norādītas visas darbības, kuras tie veic"; bez tam Iekšlietu ministrijas 1996. gada cirkulārā precizēts, ka nepieciešamības gadījumā parādu piedziņu var "veikt tikai telpās, kas norādītas darbības licencē, un tādēļ darbībai citās vietās jebkurā gadījumā vajadzīga atļauja". Atbildētāja piekāpjās, ka šādu noteikumu

dēļ uzņēmumam, kas ieguvis atļauju darbībai, attiecīgajā provincē jānosauca vieta, kur glabājas uzņēmuma dokumenti, lai policija varētu veikt pārbaudes.

uzņēmumiem sniegt pakalpojumus uzņēmējā dalībvalstī³⁰. Šāds pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojums var tikt pieļauts vienīgi tad, ja pierādīts, ka tas ir neizbēgams nosacījums, lai sasniegtu tam izvirzīto legītimo mērķi³¹.

37. Attiecībā uz tādējādi iespējami pieļauto EKL 43. panta pārkāpumu Komisija neapstrīd vis prasību par telpām, kas zināmā mērā ir neizbēgama, izmantojot uzņēmējdarbības veikšanas brīvību, bet gan to, ka uzņēmumam, kas vēlas veikt uzņēmējdarbību Itālijā, jābūt telpām katrā provincē, kurā tas ieguvis darbības licenci. Tātad šāds pienākums ir cieši saistīts ar darbības atļaujas spēka ierobežojumu tikai vienā provincē: uzņēmējdarbības vietas teritoriālā ierobežojuma dēļ jādibina vairākas uzņēmējdarbības vietas. Es jau esmu izklāstījis, kāpēc šāds licences darbības spēka ģeogrāfisks ierobežojums ir pretrunā uzņēmējdarbības veikšanas brīvībai.

39. Tiesas judikatūrā šādi apstākļi konstatēti tikai retos izņēmuma gadījumos. Gandrīz vai vienīgais piemērs attiecas uz pakalpojumiem, ko advokāti sniedz, pārstāvēt klientu tiesā. Šajā jomā, pirms vēl Kopienas līmenī tika saskaņots attiecīgais tiesiskais regulējums, lietā *Van Binsbergen*³² Tiesa atzina, ka prasība izveidot pastāvīgu prakses vietu tās tiesas darbības teritorijā, kurā notika tiesvedība, atbilstot tiesiskajam regulējumam pakalpojumu sniegšanas brīvības jomā, tā kā prasība esot bijusi objektīvi nepieciešama, lai nodrošinātu it īpaši to advokātu darbību

30 — Skat. it īpaši iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Vācija 52. punktu, 1997. gada 9. jūlija spriedumu lietā *C-222/95 Parodi (Recueil, I-3899. lpp., 31. punkts)*, iepriekš minētā 2000. gada 9. marta sprieduma lietā Komisija/Belģija 27. punktu, iepriekš minētā 2002. gada 15. janvāra sprieduma lietā Komisija/Itālija 30. punktu, iepriekš minētā 2004. gada 29. aprīļa sprieduma lietā Komisija/Portugāle 33. punktu un 2006. gada 3. oktobra spriedumu lietā *C-452/04 Fidium Finanz* (Krājums, I-9521. lpp., 46. punkts).

31 — Skat. iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Vācija 52. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā *Parodi* 31. punktu un iepriekš minētā sprieduma lietā *Fidium Finanz* 46. punktu.

32 — 1974. gada 3. decembra spriedums lietā 33/74 (*Recueil, 1299. lpp., 14. punkts*). Vēlāk Padomes 1977. gada 22. marta Direktīvas 77/249/EEK par pasākumiem, kas palīdz advokātiem sekmīgi īstenot brīvību sniegt pakalpojumus (OV L 78, 17. lpp.), 4. panta 1. punktā paredzēts, ka "darbības saistībā ar klienta pārstāvēšanu tiesvedības procesā vai valsts iestādēs veic katrā uzņēmējā dalībvalstī saskaņā ar nosacījumiem, kuri piemērojami attiecībā uz šajā valstī reģistrētajiem advokātiem, izņemot jebkurus nosacījumus, kas prasa uzturēšanās tiesības vai reģistrāciju profesionālā organizācijā šajā valstī".

38. Attiecībā uz iebildumu par iespējamo EKL 49. panta pārkāpumu Tiesa vairākkārt spriedusi, ka prasība izveidot pastāvīgu uzņēmumu vai darbības mītni ir pilnīgs pretstats pakalpojumu sniegšanas brīvības jēgai, jo tā liedz citās dalībvalstīs dibinātiem

regulējošo noteikumu ievērošanu, kas saistīti ar tieslietu pārvaldību un profesionālo ētiku. Tajā pašā spriedumā Tiesa tomēr piebildusi, ka, ja kādas profesionālās darbības veikšanai valsts teritorijā nav pilnīgi nekādu ierobežojumu, tajā nav jāievēro nekādas kvalifikācijas vai profesionālās disciplīnas prasības, nosacījumu, ka uzņēmējam jāuzturas attiecīgās valsts teritorijā, nevar uzskatīt par atbilstošu pakalpojumu sniegšanas brīvības principam, ja labu tiesvedības pārvaldību var nodrošināt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem, piemēram, nosakot adresi sarakstei tiesvedības ietvaros³³.

40. Itālijas valdība tiesas sēdē aizstāvēbai atsaucās tieši uz minēto judikatūru par pakalpojumu sniedzšo advokātu prakses vietu. Lai pamatotu tās piemērošanu pēc analogijas, Itālijas valdība argumentēja, ka šajā lietā vērtējamo prasību sagādāt noteiktas telpas nevarot pielīdzināt prasībai izveidot pastāvīgu prakses vietu. Itālijas tiesiskais regulējums drīzāk esot jātulko tā, ka uzņēmumiem ir pienākums norādīt vietu, kurā tikšot apkopoti dokumenti, kas saistīti ar pakalpojumu sniegšanas brīvības ietvaros veikto darbību, lai policijas iestādes tādējādi varētu attiecīgajām telpām piekļūt un veikt nepieciešamo kontroli; lai izpildītu minēto prasību, uzņēmums, kas sniedz attiecīgos pakalpojumus, varot norādīt Itālijā jau nodibināta uzņēmuma adresi.

41. Pat ja atzītu, ka Itālijas tiesiskais regulējums interpretējams šādi, joprojām paliek spēkā arguments, ka sistemātiski noteikts pienākums, nevis atļauja darbību, lai arī nelielā mērā, piesaistīt kādai teritorijai uzskatāms par pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu. Šādu noteikumu rezultātā pārrobežu pakalpojumu sniegšana ir sarežģītāka nekā pakalpojumu sniegšana tikai valsts iekšienē, jo valstī nodibinātajiem uzņēmumiem jau pēc definīcijas ir vismaz viena mītnes vieta. Līdz ar to šāda tiesiskā regulējuma pieļaujamība ir atkarīga no tā samērīguma ar izvirzīto leģitīmo mērķi. Itālijas valdība par to neizrāda nekādas šaubas, tā kā gadījumā, ja uzņēmums neizvēlas kādas telpas darbībai, tā attiecīgie dokumenti var kļūt nepieejami un tādējādi var rasties traucēkli veikt efektīvu uzņēmuma darbības *ex post* kontroli.

42. Es šādam viedoklim nepiekrītu. Manuprāt, judikatūru par advokātu prakses vietu diezin vai var attiecināt uz šo lietu, ņemot vērā, ka prasība izvēlēties prakses vietu pie kāda advokāta, kas jau praktizē uzņēmējā dalībvalstī, izriet no labas tiesvedības pārvaldības īpašajām prasībām, proti, nepieciešamības norādīt adresi, uz kuru tiesa, kurā celta prasība, varētu adresātam nogādāt ar tiesvedību saistītos dokumentus. Šīs lietas apstākļos jāsaņem vēlmi nodrošināt efektīvu *ex post* kontroli, manuprāt, var apmierināt, piemērojot mazāk ierobežojošus pasākumus. Šādā nolūkā būtu pietiekami paredzēt pienākumu periodiski iesniegt ar sniegtajiem pakalpojumiem saistītus dokumentus vai to kopijas, it īpaši ņemot vērā elektroniskās saziņas līdzekļu attīstības limeni. Nesamērīga ir arī prasība sagādāt noteiktas telpas darbības veikšanai un tajās novietot izkārtņi, kurā norādīti uzņēmuma sniegtie pakalpojumi, tā

33 — Turpat, 15. un 16. punkts. Tādu pašu argumentāciju, tostarp par klienta pārstāvību tiesvedībā, kad attiecīgās jomas noteikumi jau saskaņoti, skat. 1991. gada 10. jūlija spriedumu lietā C-294/89 Komisija/Francija (*Recueil*, I-3591. lpp.).

kā parādu piedziņas uzņēmumi šādu informāciju klientiem var sniegt arī citādākā veidā, piemēram, informāciju ievietojot tīmekļa vietnē.

ka pārbaudes, ko veic tās dalībvalsts iestādes, kurā atrodas uzņēmuma mītne, ir ne mazāk striktas kā pārbaudes, kas veicamas Francijā, un attiecas uz tādu noteikumu ievērošanu, kas nodrošina vismaz tādu pašu veselības aizsardzības līmeni kā Francijā”³⁵.

43. Šādu nostāju judikatūrā paudusi arī Tiesa. Varu minēt divas lietas, kurās patiešām tika vērtēta prasība nodibināt pastāvīgu mītņi, lai nodrošinātu iespēju veikt kontroli, taču spriedumu motīvu daļā redzams, ka nesamērīga ir pat prasība darbībai sagādāt noteiktas telpas. Lietā par apdrošināšanas pakalpojumiem Tiesa nosprieda, ka “šādu kontroli var veikt pēc pārskatu, bilanču un tirdzniecības dokumentu kopijām, tostarp apdrošināšanas noteikumiem un darbības plāniem, ko var nosūtīt no dalībvalsts, kurā uzņēmums dibināts, un ko attiecīgās dalībvalsts iestādes pienācīgi apstiprinājušas”³⁴. Tiesa tāpat uzskata, ka prasība izveidot mītņi, kas izvirzīta medicīnisko analīžu laboratorijām, kuras vēlas sniegt pakalpojumus Francijā, pārsniedza nepieciešamo pasākumu, proti, “lai gan attiecīgajām Francijas iestādēm nevar pieprasīt pārbaudes uz vietas veikt citās dalībvalstīs, it īpaši laboratoriju darbības apstākļu pārbaudes, tomēr iespējams citās dalībvalstīs dibinātām laboratorijām izvirzīt prasību Francijas iestādēm pierādīt,

44. Līdz ar to es Tiesai iesaku nospriest, ka, paredzot prasību katrā provincē, kurā uzņēmums ieguvīis darbības licenci, sagādāt tam paredzētas telpas, Itālijas Republika ir pārkāpusi EKL 43. pantu un EKL 49. pantu, un prasība šādās telpās novietot izkārtņi, kurā norādītas visas darbības, ko uzņēmums var veikt attiecībā uz klientiem, neatbilst EKL 49. pantam.

D — Tarifu noteikšanas brīvības ierobežojums

45. Komisija Itālijas Republikai pārmet arī to, ka uzņēmējdarbības veikšanas un pakalpojumu sniegšanas brīvība neattaisnoti ierobežota, Iekšlietu ministrijas 1996. gada cirkulārā vietējām policijas iestādēm (*Questori*) iesakot ar objektīvu un vienveidīgu parametru palīdzību kontrolēt tarifus, un tā nepieļaut pārāk lielas atšķirības starp vienā provincē piemērotajiem izcenojumiem.

34 — Iepriekš minētā sprieduma lietā Komisija/Vācija 55. punkts.

35 — Iepriekš minētā 2004. gada 11. marta sprieduma lietā Komisija/Frāncija 74. punkts.

46. Es piekritu Komisijas viedoklim, ka šāds ieteikums uzskatāms par tarifu noteikšanas brīvības ierobežojumu par spiti Itālijas valdības iebildumiem, ka ar ieteikumu vietējās policijas iestādes (*Questori*) vienkārši mudinātas uzņēmumiem sniegt uz objektīviem kritērijiem (izmaksas, pakalpojumu piedāvājuma un pieprasījuma attiecība utt.) balstītu izcenojumu sarakstu. Tas, ka šādi saraksti tomēr ir obligāti, atklājas pat pašas atbildētājas atzītājā, ka pārmērīgas cenu konkurences izveidošanās rezultātā tiesibaizsardzības iestādes varētu apturēt vai pat atņemt atbildīgo uzņēmumu darbības licences.

47. Jāpiekrit Komisijai, ka šāds tarifu noteikšanas brīvības ierobežojums uzņēmējdarbības veikšanas un pakalpojumu sniegšanas izmantošanu var traucēt vai padarīt mazāk pievilcīgu un līdz ar to uzskatāms par abu minēto pamatbrīvību ierobežojumu³⁶. Lai gan ierobežojums pats par sevi nav diskriminējošs, tas tomēr uzņēmumiem, kas vēlas Itālijā dibināties vai veikt uzņēmējdarbību, var kavēt pieeju Itālijas tirgum parādu ārpustiesas piedziņas jomā. Tiesa iepriekš

minētajā lietā *CaixaBank France*³⁷ skaidri noteica, ka cenu konkurence nereti ir labākais veids, kā piesaistīt klientus un tādējādi — iekļūt tirgū, jo īpaši uzņēmumiem, kas tirgū vēl nedarbojas un kurus klienti nepazīst. Līdz ar to jebkurš pasākums, ar ko tā tiek ierobežota, uzskatāms par uzņēmējdarbības veikšanas un pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu.

48. Iepriekš izklāstīto apsvērumu dēļ tas pats attiecas uz gadījumiem, kad valsts tiesību aktos paredzēts noteikt zemāko pieļaujamo cenu. Šajā lietā ieteikums vietējām policijas iestādēm (*Questori*) noteikt objektīvus un vienveidīgus parametrus tarifu aprēķināšanai, šķiet, paredzēts tieši tādām mērķim, jo Itālijas iestādes atzinušas, ka šāds ieteikums paredzēts, lai novērstu nekontrolējamās konkurences veidošanos pakalpojumu cenās, kas varētu kaitēt sabiedrības kārtībai. Tas pats notiktu, ja valsts tiesiskajā regulējumā būtu noteikts lielākais pieļaujamais cenu apmērs³⁸. Šāds ierobežojums varētu apgrūtināt pakalpojumu sniedzēju, jo tā dēļ varētu

36 — Tādā pašā nozīmē skat. iepriekš minētā 2006. gada 26. oktobra sprieduma lietā Komisija/Griekija 48. punktu.

37 — Jāatgādina, ka minētajā lietā Tiesa nosprieda, ka Francijas tiesiskais regulējums, kurā aizliegts maksāt atlīdzību par pieprasījuma noguldījumu, "rada nopietnu šķērslī [...] to darbībai, kas ietekmē pieeju tirgum", tā kā minētajiem uzņēmumiem liedz "iespēju efektīvi konkurēt ar kredītiestādēm, kas ir tradicionāli nodibinātas iestādes dalībvalstī" (12. un 13. punkts). Skat. arī manus argumentus par advokātu pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu, nosakot zemāko pieļaujamo pamatatlīdzības apmēru (secinājumu iepriekš minētajās apvienotajās lietās *Cipolla* un *Macrino* un *Capodarte* 62.–65. punkts).

38 — Šajā sakarā preču brīvas aprites jomā skat. 1985. gada 5. jūnija spriedumu lietā 116/84 *Roelstraete* (*Recueil*, 1705. lpp., 21. punkts) un 1991. gada 19. marta spriedumu lietā C-249/88 Komisija/Belģija (*Recueil*, I-1275. lpp., 7. punkts). Pakalpojumu sniegšanas brīvības jomā skat. arī manu secinājumu iepriekš minētajās apvienotajās lietās *Cipolla* u.c. 66.–70. punktu.

nebūt vēlams pakalpojumu tarifā iekļaut atsevišķas izmaksas, īpaši ceļojumu izdevumus, ko vietējiem uzņēmumiem nav nepieciešams segt. Ierobežojums varētu arī traucēt pakalpojumu sniedzēju, kurš vēlas sākt uzņēmējdarbību attiecīgajā tirgū, liedzot cenā ietvert ar ierīkošanos saistītās izmaksas, ko uzņēmumi, kas jau nodibināti, seguši jau labu laiku atpakaļ.

49. Lai pamatotu šāda ierobežojuma leģitimitāti, Itālijas valdība tiesas sēdē atsaucās uz Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2000/35/EK³⁹ 3. panta 1. punkta e) apakšpunktu, kas dalībvalstīm ļauj, ievērojot pārskatāmības un samērīguma principus, noteikt lielāko pieļaujamo piedziņas izmaksu apjomu, ko debitora pieļautu maksājumu kavējumu gadījumā kreditors var piedzīt no debitora. Šāds ar normas tekstu pamatots arguments nav atbilstošs. Lai gan Direktīvā 2000/35 regulēta parādu piedziņa, dalībvalstīm piešķirtās pilnvaras attiecas uz lielāko pieļaujamo piedziņas izmaksu apjomu, ko no debitora var piedzīt kreditors. Tā nolūks ir aizsargāt vājāko pusi — debitoru, tai pat laikā nepieļaujot, ka, pateicoties zemajām procentu likmēm par pieļautajiem maksājumu kavējumiem un pārsūdzības procesa ilgumam un sarežģītībai, debitors maksājumu kavējumus izmantotu savā labā. Šajā lietā savukārt Itālijas tiesību aktos

noteiktas zemākās pieļaujamās cenas, ko parādu piedziņas uzņēmumi var iekasēt par klientiemkreditoriem sniegtajiem pakalpojumiem, lai novērstu cenu konkurences veidošanos.

50. Atbildētāja turklāt noslēpumaini argumentē, ka nekontrolētas konkurences veidošanās par pakalpojumu cenām varētu kaitēt sabiedrības kārtībai. Tā tādējādi nepārprotami norāda, ka, lai spētu piedāvāt pēc iespējas zemākas cenas, parādu piedziņas uzņēmumu interesēs būtu, cik vien iespējams, lielā mērā samazināt savus izdevumus, izmantojot visus līdzekļus, pat visstingrākos, lai parādos piedzītu pēc iespējas īsākā laikā.

51. Lai gan šādas pārmērības nav pilnīgi izslēgtas, uzņēmumu godprātības uzraudzībai vajadzētu novērst gan tās, gan iespējamo kriminālprocesu un sodus, kas par tām paredzēti. Līdz ar to es neizprotu, kā pakalpojumu tarifu noteikšanas brīvības ierobežojumu varētu uzskatīt par piemērotu un nepieciešamu pasākumu tam izvirzītā sabiedrības kārtības mērķa sasniegšanai. Jebkurā gadījumā vairs nebūtu atkārtoti jāuzsver, ka ierobežojuma attaisnojumam izvirzīto argumentu papildināt ar “pieņemtā ierobežojošā pasākuma piemērotības un samērīguma vērtējumu” ir dalībvalstu ziņā, taču Itālijas iestādes to nav darījušas⁴⁰. Tā,

39 — 2000. gada 29. jūnija Direktīva par maksājumu kavējumu novēršanu komercdarījumos (OV L 200, 35. lpp.).

40 — Iepriekš minētā sprieduma lietā *Lindman* 25. punkts.

piemēram, Francijas valdībai, kas, lai pamatotu tiesisko regulējumu par degvielas cenām, atsaucās uz sabiedrības kārtības apdraudējumu, ko radīja iespējamā vardarbīgā reakcija, ko varētu sagaidīt no neierobežotas konkurences skartajiem mazumtirgotājiem, Tiesa pārmeta, ka tā neesot pierādījusi, ka brīvū cenu politika sabiedrības kārtībai un drošībai radītu tādu kaitējumu, kam nebūtu iespējams stāties pretim ar tobrīd rīcībā esošajiem līdzekļiem ⁴¹.

52. Atbildētāja turklāt minējusi apdraudējumu, kas varētu tikt radīts darba ņēmēju tiesībām uz sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanu no darba devēju puses un darba koplīgumu ievērošanai. Lai gan darba ņēmēju aizsardzība ir primārs vispārējo interešu iemesls, Komisija pamatoti iebildusi, ka darba ņēmēju tiesības aizsargātas darba tiesību normās un sociālā nodrošinājuma jomas tiesību normās, par kuru pārkāpumiem paredzēta kriminālatbildība.

53. Tātad jāpiekrīt izvirzītajam iebildumam, ka, ierobežojot pakalpojumu tarifu noteikšanas brīvību, pieļauts EKL 43. panta un EKL 49. panta pārkāpums.

E — Aizliegums nodarboties gan ar parādu piedziņu ārpusstiesas ceļā, gan banku darbībām un kredītu izsniegšanu

54. Visbeidzot, Komisija Itālijas Republikai pārmet, ka uzņēmējdarbības veikšanas un pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežotas, Iekšlietu ministrijas 1996. gada cirkulārā nosakot, ka parādu ārpusstiesas piedziņu nevar apvienot ar banku un kredītēšanas darbībām, kas reglamentētas likumdošanas dekrētā Nr. 385/93.

55. Tā kā šādu noteikumu dēļ citu dalībvalstu kredītiestādēm, kam dalībvalstis, kur tās dibinātas, pēc to vēlēšanās atļauts apvienot abu veidu darbību, Itālijā tiek liegts nodarboties ar parādu piedziņu ārpusstiesas ceļā, nevar apstrīdēt, ka ar šādiem noteikumiem ierobežotas šādu uzņēmumu tiesības uz uzņēmējdarbības brīvību un brīvū pakalpojumu sniegšanu ⁴². Grūti rast attaisnojumu tik vispārīgam aizliegumam, kas piemērojams, arī ja uzņēmumi izpildījuši finanšu un godprātības nosacījumus, ko izvirzījušas dalībvalstis, kurās uzņēmumi dibināti. Atbildētāja arī nav centusies šādu attaisnojumu sniegt.

41 — Skat. 1985. gada 29. janvāra spriedumu lietā 231/83 *Cullet* (*Recueil*, 305. lpp., 32. un 33. punkts).

42 — Jānorāda arī, ka Tiesa jau nospriedusi, ka pienākums paralēli tirdzniecības izstāžu organizēšanai nenodarboties ar neko citu ir pretrunā pakalpojumu sniegšanas brīvībai (skat. iepriekš minētā 2002. gada 15. janvāra sprieduma lietā Komisija/Itālija 32. punktu).

56. Turpretī atbildētāja uzstājīgi apstrīd to, kā Komisija interpretējusi strīdīgos Iekšlietu ministrijas 1996. gada cirkulāra noteikumus. Atbildētājas skatījumā tajos neesot vis aizliegts veikt abu veida darbības vienlaikus, bet gan norādīts, ka atļauja nodarboties ar parādu piedziņu nedod tiesības nodarboties ar uzkrājumu veidošanu un kredītu izsniegšanu, kas regulēts iepriekš minētajā likumdošanas dekrētā Nr. 385/93 un kam esot nepieciešama īpaša atļauja.

darbībām un kredītu izsniegšanu. Pat ja piekrist atbildētājam, ka minētais jēdziens nav piemērots, tas jebkurā gadījumā liek tām kredītiestādēm un finanšu uzņēmumiem, kuru mītne ir citā dalībvalstī, uzskatīt, ka tie Itālijā nevar nodarboties ar parādu piedziņu, un tādējādi tos attur no vērsšanās Itālijas policijā ar lūgumu izsniegt atļauju šādai darbībai. Pastāvīgajā judikatūrā noteikts, ka “atbilstoši tiesiskās drošības un personu tiesību aizsardzības principiem tiesiskajam regulējumam jābūt viennozīmīgi formulētam, lai ieinteresētās personas varētu skaidri un precīzi zināt savas tiesības un pienākumus un tiesas — nodrošināt to ievērošanu”⁴⁴. Atbilstoši šādai judikatūrai Tiesa jau konkrētāk nosodījusi tiesiskās drošības trūkumu attiecībā uz izpildāmajām prasībām, kas uzņēmumus kavē sniegt pakalpojumus⁴⁵.

57. Ieņemot nostāju šajā jautājumā nav viegli, jo attiecīgo cirkulāra daļu ir grūti interpretēt. Tajā noteikts, ka “jautājumā par parādu piedziņas uzņēmumu darbības nesavietojamību ar citām darbībām [...] tiek uzskatīts, ka minētajiem uzņēmumiem nav tiesību veikt finanšu darbības, kas regulētas likumdošanas dekrētā Nr. 385/93 un kuras var veikt tikai finanšu starpnieki, kas uzskaitīti Finanšu ministrijas attiecīgajā *ad hoc* reģistrā”. Izmantotais jēdziens “nesavietojamība” pirmajā brīdī šķiet norādām uz to, ka pareiza varētu būt Komisijas sniegtā interpretācija, jo minētais jēdziens apzīmē juridisku neiespējamību⁴³ parādu piedziņu apvienot ar banku

58. Iesaku Tiesai piekrist arī iebildumam, ka EKL 43. pants un EKL 49. pants pārkāpts, paredzot, ka darbība parādu piedziņas jomā nav savietojama ar banku darbībām un kredītu izsniegšanu.

43 — Saskaņā ar definīciju, kas sniegta Cornu, G. (red.), *Vocabulaire juridique*, Quadrige, 7. izdevums, PUF, 2005.

44 — Skat. it īpaši 1999. gada 28. oktobra spriedumu lietā C-187/98 Komisija/Griekija (*Recueil*, I-7713. lpp., 54. punkts). Nedaudz atšķirīgu formulējumu skat. arī 2006. gada 26. oktobra spriedumā lietā C-248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun* (Krājums, I-10211. lpp., 79. punkts).

45 — Skat. iepriekš minētā sprieduma lietā *Canal Satellite Digital* 41. punktu.

III — Secinājumi

59. Secinājumā, ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, iesaku Tiesai atzīt:

- nosakot, ka parādu piedziņai ārpustiesas ceļā ir jāiegūst darbības licence, un
- vietējai policijas iestādei (*Questore*) piešķirot tiesības licences izsniegšanai izvirzīt vēl citus nosacījumus papildus tiem, kas paredzēti Likumā par sabiedrisko drošību, kas pieņemts ar 1931. gada 18. jūnija karaļa dekrētu Nr. 773, kas ir interpretēts un papildināts ar Iekšlietu ministrijas 1996. gada 2. jūlija cirkulāru, lai nodrošinātu sabiedrības pašāvības aizsardzību,

Itālijas Republika nav izpildījusi pienākumus, kas tai uzlikti saskaņā ar EKL 49. pantu;

- licences darbības spēkam nosakot teritoriālus ierobežojumus,
- kā nosacījumu, lai nodarbotos ar parādu piedziņu ārpustiesas ceļā, izvirzot prasību šādam nolūkam sagādāt telpas katrā provincē, kurā uzņēmums saņēmis darbības licenci, un šādās telpās pastāvīgi un redzamā veidā turēt izkārtņi, kurā norādīti visi uzņēmuma sniegtie pakalpojumi,

- ierobežojot tarifu noteikšanas brīvību, un
- aizliedzot vienlaikus nodarboties ar parādu piedziņu un banku darbībām un kredītu izsniegšanu,

Itālijas Republika nav izpildījusi pienākumus, kas tai uzlikti saskaņā ar EKL 43. pantu un EKL 49. pantu.