ĢENERĀLADVOKĀTA PEDRO KRUSA VILJALONA [*PEDRO CRUZ VILLALÓN*] SECINĀJUMI,
sniegti 2012. gada 19. jūlijā [1]

Lieta C-577/10

Eiropas Komisija
pret

Beļģijas Karalisti

Valsts pienākumu neizpilde — LESD 56. pants — Pakalpojumu sniegšanas brīvība — Valsts tiesiskais regulējums, kurā pakalpojumu sniedzējiem, kas reģistrēti citās dalībvalstīs, ir paredzēts pienākums iesniegt iepriekšēju deklarāciju — Pašnodarbinātas personas — Diskriminācija — Objektīvi pamatota diferenciācija — Šķērslis pakalpojumu sniegšanas brīvībai — Krimināsods — Pamatojumi — Krāpšanas novēršana — Aizsardzība pret negodīgu konkurenci — Darba ņēmēju aizsardzība — Autonomi darba ņēmēji, kas ir ekonomiski atkarīgi — "Neīsti pašnodarbinātie" — Samērīgums — Saskaņotības princips

1. Ar šo prasību konstatēt valsts pienākumu neizpildi Eiropas Komisija vēlas panākt, lai Tiesa par nesaderīgu ar pakalpojumu sniegšanas brīvību LESD 56. panta izpratnē atzītu Beļģijas Karalistes ieviesto sistēmu, ar kuru pakalpojumu sniedzējiem, kas reģistrēti citā dalībvalstī, ir paredzēts pienākums iesniegt iepriekšēju deklarāciju (tā sauktā "Limosa" sistēma) [2]. Komisija galvenokārt uzskata, ka minētā sistēma veido diskrimināciju, kas nav pamatota ne ar vienu iemeslu saistībā ar sabiedrisko kārtību, valsts drošību vai sabiedrības veselību LESD 52. panta izpratnē. Tomēr tā pakārtoti arī izvērtē, vai šī sistēma var tikt pamatota ar vispārējo interešu mērķi, ko norādījusi Beļģijas Karaliste, attiecībā uz nepieciešamību veikt vajadzīgās pārbaudes, ievērojot primāras vispārējo interešu prasības, secinot, ka šī sistēma katrā ziņā nav nepieciešama, lai īstenotu minētos mērķus, un tā ir nesamērīga.

2. Lai gan *LIMOSA* sistēmas "specifiskās piemērojamības" raksturu Tiesas judikatūras izpratnē nevar viegli apstrīdēt, vienīgās grūtības ir noteikt, vai šī lieta var tikt izskatīta, ņemot vērā analīzi, ko pakārtoti sniegusi Komisija, – kā Tiesa varēja darīt attiecībā uz tiesību aktiem, kas skar pakalpojumu sniegšanu, kura notiek, norīkojot darbiniekus darbā.

3. Konkrēti, šīs lietas specifika slēpjas apstāklī, ka – atšķirībā no tuvām jeb līdzīgām lietām, ko Tiesai līdz šim ir nācies izskatīt, kurās tika apstrīdēti tiesību akti, kas skāra pakalpojumu sniedzējus tiktāl, ciktāl tie norīkoja savus darbiniekus darbā citā dalībvalstī, nevis savā reģistrācijas dalībvalstī, – *LIMOSA* sistēmu Komisija apstrīd tiktāl, ciktāl tā skar pašus pakalpojumu sniedzējus kā pašnodarbinātas personas.

4. Šajos secinājumos ierosinu Tiesai šo prasību konstatēt valsts pienākumu neizpildi attiecībā uz pašnodarbinātām personām aplūkot zināmā mērā līdzīgi tam, kā tā ir aplūkojusi lietas attiecībā uz darbā norīkotajiem darbiniekiem, un tātad pārspēt argumentu, saskaņā ar kuru *LIMOSA* sistēma esot diskriminējoša un neesot pamatota ar kādu no LESD 52. pantā norādītajiem mērķiem, – un to veikt,

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — Akronīms no holandiešu valodas "Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie" ("Pārrobežu informācijas sistēma sociālās administrācijas veiktai izpētei migrācijas jomā").

iekļaujot savā analīzē pārbaudi attiecībā uz primārām vispārējo interešu prasībām, uz kurām norādījusi Beļģijas Karaliste. Precīzāk, jautājums būs par to, lai tiktu ņemts vērā fakts, ka pašnodarbinātu personu reālā situācija pati par sevi atsevišķos apstākļos var ietvert situācijas, kurās pienākas ne mazāka aizsardzība kā darbinieku situācijā, – konkrēti, situāciju, kādā ir "autonomi darba ņēmēji, kas ir ekonomiski atkarīgi", kuri dažkārt tiek kvalificēti arī kā "pašnodarbinātas personas, kas ir ekonomiski subordinētas" vai kā "parasubordinēti darba ņēmēji"[3] –, un arī par to, lai tiktu ņemti vērā mazāk likumīgi fenomeni, piemēram, tipiskais "neīstu pašnodarbināto" fenomens. Tomēr tiktāl, ciktāl ar *LIMOSA* sistēmu ir noteikts vispārējs, pirms daudzu pakalpojumu sniegšanas pildāms pienākums, šī sistēma ir jāpārbauda īpaši stingri attiecībā uz tās nepieciešamību un samērīgumu, kā arī galu galā – attiecībā uz tās saskaņotību.

I – Valsts tiesību akti

5. Valsts tiesību normas, ko Komisija apstrīdējusi savā prasībā konstatēt pienākumu neizpildi, ir 2006. gada 27. decembra likuma-programmas[4], redakcijā, kas ir spēkā kopš 2007. gada 1. aprīļa, 137. panta 8. punkts, 138. panta trešais ievilkums, 153. pants un 157. panta 3. punkts, kuri ietilpst VIII nodaļā, kas reglamentē darbā norīkotu darbinieku un darbā norīkotu pašnodarbinātu personu iepriekšēju deklarāciju. Minētā iepriekšējā deklarācija iekļaujas plašākā projektā, kura mērķis ir ieviest integrētu pieeju visām darbībām, kas saistītas ar darbu Beļģijā, proti, *LIMOSA* sistēmu.

6. Apstrīdētā likuma-programmas 137. pantā ir paredzēts:

"Piemērojot šo nodaļu un lēmumus par tās izpildi:

[..]

7. pašnodarbinātas personas ir visas fiziskās personas, kas veic profesionālu darbību, kuras dēļ tās nav saistītas ar darba līguma vai statūtu tiesiskajām saitēm;

8. darbā norīkotas pašnodarbinātas personas:

a) [šī panta] 7. punktā norādītās personas, kuras uz laiku vai daļēji veic vienu vai vairākas pašnodarbinātības darbības Beļģijā, pastāvīgi tajā nedzīvojot, un kuras parasti strādā vienā vai vairākās citās valstīs, izņemot Beļģiju,

b) personas no ārvalstīm, kuras ierodas Beļģijā ar mērķi uz laiku veikt tur pašnodarbinātības profesionālu darbību vai uz laiku tur apmesties kā pašnodarbinātas personas.

[..]"

7. Apstrīdētā likuma-programmas 138. pantā ir precizēts:

"Šo nodaļu piemēro attiecībā uz:

[..]

darbā norīkotām pašnodarbinātām personām;

3 — Par šo darba ņēmēju kategoriju skat. it īpaši Komisijas Zaļo grāmatu "Darba likumdošanas modernizēšana, lai risinātu 21. gadsimta radītās problēmas" (COM(2006) 708, galīgā redakcija); Antonmattei, P. H. un Sciberras, J. C. *Le travail économiquement dépendant: quelle protection, Rapport à M. le Ministre du travail, des relations sociales de la famille et de la solidarité*, 2008. gada novembris.

4 — *Moniteur belge*, 2006. gada 28. decembris, 75178. lpp., turpmāk tekstā – "apstrīdētais likums-programma".

[..]."

8. Apstrīdētā likuma-programmas 153. pantā ir noteikts:

"Pirms darbā norīkota pašnodarbināta persona veic profesionālo darbību Beļģijas teritorijā, tai vai tās pilnvarotajai personai ir jāiesniedz *Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants* [Valsts Pašnodarbināto personu sociālās apdrošināšanas institūtā] deklarācija elektroniskā veidā, kas sagatavota atbilstoši 154. pantam saskaņā ar Karaļa paredzētajiem noteikumiem.

Pirms prakses sākšanas Beļģijas teritorijā darbā norīkotajam pašnodarbinātajam praktikantam vai iestādei, kurā tas studē vai apgūst profesionālo izglītību, ir jāiesniedz *Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants* deklarācija elektroniskā veidā, kas sagatavota atbilstoši 154. pantam saskaņā ar Karaļa paredzētajiem noteikumiem.

Ja darbā norīkotais pašnodarbinātais vai tā pilnvarotā persona, vai darbā norīkotais pašnodarbinātais praktikants, vai iestāde, kurā tas studē vai apgūst profesionālo izglītību, nespēj iesniegt šo deklarāciju elektroniskā veidā, tie var šo deklarāciju nosūtīt *Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants* pa faksu vai pa pastu saskaņā ar šīs iestādes paredzētajiem noteikumiem.

Tiklīdz iepriekšējās daļās minētā deklarācija ir iesniegta, deklarētājs saņem pavēsti par saņemšanu atbilstoši iepriekš minētā 2003. gada 24. februāra likuma 3. pantam. Ja deklarācija ir iesniegta pa faksu vai pa pastu, *Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants* izsniedz pavēsti par saņemšanu pa faksu vai pa pastu saskaņā ar tā izstrādātu paraugu.

Karalis nosaka termiņu, kādā iepriekšējā deklarācija var tikt atcelta.

Ja norīkojums turpinās pēc sākotnēji paredzētā laika, deklarētājam ir jāiesniedz jauna deklarācija, pirms beidzies sākotnēji paredzētais norīkojuma laiks."

9. Apstrīdētā likuma-programmas 157. pantā ir noteikts:

"Neskarot *Code pénal* [Krimināl kodeksa] 269.–274. pantu, [turpmāk minētās personas] tiek sodītas ar brīvības atņemšanu uz laiku no astoņām dienām līdz vienam gadam un ar naudas sodu no EUR 500 līdz EUR 2500 vai tikai ar vienu no šiem sodiem:

[..]

3.º darbā norīkotā pašnodarbinātā persona, kura nav ievērojusi tiesību normas, kas ietvertas šajā nodaļā un tās izpildes lēmumos."

II – Pirmstiesas procedūra

10. Ar 2007. gada 22. jūnija vēstuli Komisija ir vērsusi Beļģijas Karalistes uzmanību uz problēmām, kādas, pēc tās uzskatiem, attiecībā uz EKL 49. pantu (jaunajā redakcijā – LESD 56. pants) ir radījis pašnodarbinātiem pakalpojumu sniedzējiem paredzētais pienākums reģistrēties un iepriekš deklarēt savu darbību *LIMOSA* sistēmā, un aicinājusi [Beļģiju] paziņot Komisijai visu informāciju, kas būtu noderīga, lai izprastu minēto sistēmu, kā arī iemeslus, ar ko ir pamatota šādas vispārējas deklarēšanas sistēmas izveide.

11. Ar 2007. gada 12. jūlija vēstuli Beļģijas Karaliste ir izklāstījusi *LIMOSA* sistēmas apstākļus un filozofiju, uzsverot, ka šai sistēmai ir vairāki leģitīmi mērķi, šajā gadījumā – ārvalstu darbību Beļģijā administratīva vienkāršošana un ticamas statistikas informācijas izveide, kā arī uzraudzības un kontroles uzlabošana.

12. Ar 2009. gada 2. februāra vēstuli Komisija tomēr ir atkārtojusi savas bažas attiecībā uz *LIMOSA* sistēmu un ir brīdinājusi Beļģijas Karalisti, prasot iesniegt piezīmes šajā jautājumā un atbildēt uz vairākiem jautājumiem. Komisija norādīja, ka apstrīdētā likuma-programmas normas noteikti veido šķērsli pakalpojumu sniegšanas brīvībai [un] pat netiešu diskrimināciju pilsonības dēļ. Turklāt Komisija uzskatīja, ka Beļģijas Karalistes izvirzītie pamatojumi neatbilst nevienai no trijām prasībām, kas minētas EKL 46. pantā, ka tie nav primāri vispārējo interešu apsvērumi un katrā ziņā tie nevarētu izturēt samērīguma pārbaudi.

13. Ar 2009. gada 31. marta vēstuli Beļģijas Karaliste ir atbildējusi uz apsvērumiem, ko Komisija izvirzījusi savā brīdinājumā, vispirms pieņemot zināšanai, ka brīdinājums attiecas tikai uz pašnodarbinātajiem pakalpojumu sniedzējiem, nevis uz gadījumiem, kuros jāpiemēro Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 16. decembra Direktīva 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā [5]. Beļģijas Karaliste minētajā vēstulē izklāstīja, ka vispārējais mērķis *LIMOSA* deklarēšanas pienākumam ir ārvalstu darbību Beļģijā uzraudzība un kontrole, lai sociāli aizsargātu visu attiecīgo personu leģitīmās intereses, finanšu līdzsvara saglabāšana starp sociālā nodrošinājuma sistēmām un cīņa pret sociālo un fiskālo krāpšanu un negodīgu konkurenci, kā arī ticamas statistikas informācijas izveide un administratīva vienkāršošana. *Limosas* sistēma, konkrēti, ļaujot cīnīties pret neīstu pašnodarbināto fenomenu un, precīzāk, krāpnieciskām darbībām, apejot obligātos standartus, kas Direktīvā 96/71 paredzēti sociālās aizsardzības jomā, uzdodot darbā norīkotus darba ņēmējus par pašnodarbinātiem.

14. Ar 2009. gada 8. oktobra argumentēto atzinumu, kas Beļģijas iestādēm nosūtīts ar 2009. gada 9. oktobra vēstuli, Komisija ir atstājusi spēkā savus pārmetumus attiecībā uz *LIMOSA* deklarāciju, precizējot, ka tā uzskata apstrīdētā likuma-programmas 137. panta 8. punktu, 138. panta trešo ievilkumu, 153. pantu un 157. panta 3. punktu par nesaderīgiem ar LESD 56. pantu tiktāl, ciktāl tie attiecas uz pašnodarbinātiem pakalpojumu sniedzējiem, – pilnībā saglabājot sev tiesības vēlāk attiecīgā gadījumā pārbaudīt situāciju, kādā atrodas darbā norīkotie darba ņēmēji Direktīvas 96/71 izpratnē.

15. Ar 2009. gada 11. decembra atbildes vēstuli uz argumentēto atzinumu Beļģijas Karaliste ir pilnībā saglabājusi savu nostāju. Turpinādama noliegt, ka *LIMOSA* sistēma varētu tikt uzlūkota kā šķērslis pašnodarbināto personu pakalpojumu sniegšanas brīvībai, tā no jauna ir uzsvērusi, ka šis šķērslis katrā ziņā ir pamatots, konkrēti, ar mērķiem sociāli aizsargāt darba ņēmējus, saglabāt sociālā nodrošinājuma finanšu līdzsvaru un efektīvi novērst krāpšanu un ka minētā sistēma ir vismazāk ierobežojošais līdzeklis šo mērķu sasniegšanai.

III – Tiesvedība Tiesā

16. Šādos apstākļos ar prasības pieteikumu, kas Tiesas kancelejā iesniegts 2010. gada 10. decembrī, Komisija cēla šo prasību.

17. Ar Tiesas priekšsēdētāja 2011. gada 11. aprīļa rīkojumu Dānijas Karalistei tika atļauts iestāties lietā Beļģijas Karalistes prasījumu atbalstam.

18. Beļģijas Karalistes, Dānijas Karalistes, kā arī Komisijas mutvārdu apsvērumi tika uzklausīti tiesas sēdē, kura notika 2012. gada 29. martā.

19. Komisijas prasījumi Tiesai ir šādi:

— konstatēt, ka, pieņemdama 137. panta 8. punktu, 138. panta trešo ievilkumu, 153. pantu un 157. panta 3. punktu apstrīdētajā likumā-programmā, Beļģijas Karaliste nav izpildījusi LESD 56. pantā paredzētos pienākumus;

5 — OV L 18, 1. lpp.

— piespriest Beļģijas Karalistei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

20. Beļģijas Karalistes prasījumi Tiesai ir šādi:

— atzīt prasību par nepamatotu, jo Komisija nav iesniegusi pierādījumus par varbūtējo pienākumu neizpildi;

— ja Tiesa uzskatītu Komisijas prasības pieteikumu par pietiekami pamatotu, konstatēt, ka, pieņemdama 137. panta 8. punktu, 138. panta trešo ievilkumu, 153. pantu un 157. panta 3. punktu apstrīdētajā likumā-programmā, Beļģijas Karaliste vismaz ir izpildījusi LESD 56. pantā paredzētos pienākumus;

— līdz ar to prasību noraidīt un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

IV – Analīze

A – *Lietas dalībnieku argumentu kopsavilkums*

21. Komisija galvenokārt norāda, ka *LIMOSA* sistēma ir diskriminējošs ierobežojums pašnodarbināto personu pakalpojumu sniegšanas brīvībai, kas šajā gadījumā var tikt pamatots vienīgi ar LESD 52. pantā uzskaitītajiem iemesliem, kuri saistīti ar sabiedrisko kārtību, valsts drošību vai sabiedrības veselību. Beļģijas Karaliste nav norādījusi nevienu no šiem pamatojumiem, tāpēc Komisija aicina Tiesu konstatēt, ka Beļģija nav izpildījusi LESD 56. pantā paredzētos pienākumus. Komisija tiesas sēdē ir apstiprinājusi, ka galvenokārt vēlas panākt, lai, pamatojoties uz šo vienīgo iemeslu, tiktu konstatēts, ka Beļģijas Karaliste nav izpildījusi savus pienākumus.

22. Komisija turklāt vērš uzmanību uz to, ka tās prasība attiecas vienīgi uz pašnodarbinātām personām, nevis uz darbā norīkotajiem darbiniekiem, kuri ietilpst Direktīvas 96/71 piemērošanas jomā, tādējādi, ja attiecīgā judikatūra un, konkrēti, Tiesas 2006. gada 19. janvāra spriedums lietā Komisija/Vācija[6] var būt salīdzinājuma un pārdomu elements, tai tomēr nav nozīmes, jo atbilstošās pakalpojumu sniedzēju (pašnodarbinātu personu) situācijas un darbā norīkoto darbinieku situācijas specifika ir šķērslis jebkādai sistemātiskai salīdzināšanai.

23. Taču Komisija pakārtoti ir centusies savā procesuālajā rakstā, ar ko ierosināta lieta, gari aplūkot dažādos vispārējo interešu mērķus, kurus Beļģijas Karaliste norādījusi, pamatojot *LIMOSA* sistēmu, kā arī šīs sistēmas nepieciešamību un samērīgumu, secinādama, ka šī sistēma katrā ziņā bija nepamatots ierobežojums pašnodarbināto personu pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

24. Savukārt Beļģijas Karaliste, kuru galvenajos jautājumos atbalsta Dānijas Karaliste, uzskata, ka minētā sistēma nevarot tikt kvalificēta kā diskriminējoša, jo, pirmkārt, tā ir piemērojama arī Beļģijas pilsoņiem, kas reģistrēti pārējās dalībvalstīs, un, otrkārt un katrā ziņā, Beļģijā reģistrēto pakalpojumu sniedzēju situācija nav salīdzināma ar pārējās dalībvalstīs reģistrēto pakalpojumu sniedzēju situāciju. Turklāt tā norāda, ka *LIMOSA* sistēma ir tikai niecīgs ierobežojums pakalpojumu sniegšanas brīvībai, ka šī ietekme uz minēto brīvību ir pārāk netieša un apšaubāma, lai šī sistēma būtu aizliegta, pamatojoties uz LESD 56. pantu, un ka tā katrā ziņā ir pamatota ar imperatīvām vispārējo interešu prasībām un pilnībā atbilst samērīguma principam.

6 — C-244/04 (Krājums, I-885. lpp.).

B – *Ievada apsvērumi*

25. Ievadā ir svarīgi uzsvērt, ka Tiesai vairākkārt ir bijusi iespēja izskatīt prasības konstatēt pienākumu neizpildi vai atbildēt uz prejudiciāliem jautājumiem attiecībā uz dažādiem aspektiem, kādos darbā norīkotajiem darbiniekiem tiek piemērota vai nu Direktīva 96/71[7], vai LESD 56. pants[8], un dažkārt – abi vienlaikus[9]. Savukārt šī ir pirmā reize, kad tai ir iesniegta lieta, kas ir līdzīga, bet kas šoreiz attiecas, konkrēti, uz pakalpojumu sniedzēju, kurš pats ir pašnodarbināta persona[10].

26. Lai gan – kā norādījusi Komisija – ir pašsaprotami, ka Tiesas judikatūrai, konkrēti, par Direktīvu 96/71 nav tiešas nozīmes tādā ziņā, jo tā nevar tikt gluži vienkārši piemērota šajā lietā, visi šie nolēmumi tomēr veido judikatūras kopumu, uz kuru atsaukties un kurš vismaz daļēji var būt par paraugu, un kuram ir jābūt par paraugu atbildei, kas sniedzama uz šajā lietā izvirzīto jautājumu.

27. Galvenā doma, kas izriet no šīs judikatūras, ir tāda, ka Tiesa izvēlas atturīgu un niansētu pieeju, kad tā saskaras ar valsts tiesību aktiem, kuri ierobežo pakalpojumu sniegšanas brīvību un kuri var būt pamatoti ar nepieciešamību it īpaši nodrošināt kontroli, ka tiek ievērotas primāras vispārējo interešu prasības. Pat ja šādi tiesību akti pēc to rakstura būtu speciāli piemērojami un tātad uzreiz varētu tikt atzīti par nepiemērotiem, jo ir diskriminējoši, Tiesa tomēr atturas tos sistemātiski kvalificēt kā diskriminējošus, lai, gluži pretēji, mēģinātu rūpīgi pārbaudīt šo tiesību aktu pamatojumu pamatotību tiktāl, ciktāl šādi pamatojumi tiek norādīti, kā arī to nepieciešamību un samērīgumu[11].

28. Tomēr šī pieeja neļauj rasties saspīlējumam attiecībā pret pieeju – kura patiesībā ir tradicionālāka –, saskaņā ar kuru diskriminācijas dēļ netiek pieļauti tiesību akti, kuri nav vienādi piemērojami. Spriedums, ko Tiesa taisījusi 2007. gada 18. jūlijā lietā Komisija/Vācija[12], ir īpaši ilustratīvs attiecībā uz šo divpusējo raksturu un pastiprināto uzmanību, kādu Tiesa veltī pamatojumiem, ko dalībvalstis norāda, kad tiek apstrīdēta minētā kontroles nepieciešamība[13].

7 — 2005. gada 14. aprīļa spriedums lietā C-341/02 Komisija/Vācija (Krājums, I-2733. lpp.), 2004. gada 12. oktobra spriedums lietā C-60/03 *Wolff & Müller* (Krājums, I-9553. lpp.), 2008. gada 3. aprīļa spriedums lietā C-346/06 *Rüffert* (Krājums, I-1989. lpp.), kā arī 2011. gada 10. februāra spriedums apvienotajās lietās no C-307/09 līdz C-309/09 *Vicoplus* (Krājums, I-453. lpp.). Par darbinieku norīkošanas aspektiem saistībā ar sociālo nodrošinājumu skat. 2006. gada 26. janvāra spriedumu lietā C-2/05 *Herbosch Kiere* (Krājums, I-1079. lpp.).

8 — 1999. gada 23. novembra spriedums apvienotajās lietās C-369/96 un C-376/96 *Arblade* u.c. (*Recueil*, I-8453. lpp.), 2001. gada 25. oktobra spriedums apvienotajās lietās C-49/98, C-50/98, no C-52/98 līdz C-54/98 un no C-68/98 līdz C-71/98 *Finalarte* u.c. (*Recueil*, I-7831. lpp.), 2001. gada 15. marta spriedums lietā C-165/98 *Mazzoleni* un *ISA* (*Recueil*, I-2189. lpp.), 2002. gada 24. janvāra spriedums lietā C-164/99 *Portugaia Construções* (*Recueil*, I-787. lpp.), 2007. gada 18. jūlija spriedums lietā C-490/04 Komisija/Vācija (Krājums, I-6095. lpp.), kā arī 2010. gada 7. oktobra spriedums lietā C-515/08 *Santos Palhota* u.c. (Krājums, I-9133. lpp.). Attiecībā uz īpašo gadījumu, kurā kādas dalībvalsts uzņēmums norīko citā dalībvalstī darbiniekus, kuri ir trešo valstu pilsoņi, skat. iepriekš minēto 2006. gada 19. janvāra spriedumu lietā C-244/04 Komisija/Vācija; 2006. gada 21. septembra spriedumu lietā C-168/04 Komisija/Austrija (Krājums, I-9041. lpp.), kā arī 2009. gada 1. oktobra spriedumu lietā C-219/08 Komisija/Beļģija (Krājums, I-9213. lpp.).

9 — 2007. gada 18. decembra spriedums lietā C-341/05 *Laval* un Partneri (Krājums, I-11767. lpp.), 2008. gada 19. jūnija spriedums lietā C-319/06 Komisija/Luksemburga (Krājums, I-4323. lpp.), kā arī 2010. gada 16. jūnija rīkojums lietā C-298/09 *RANI Slovakia* (Krājumā nav publicēts, kopsavilkums – Krājums, I-81.* lpp.).

10 — Tomēr Tiesai jau ir nācies izskatīt lietas par pašnodarbinātajiem; skat., piemēram, 1997. gada 5. jūnija spriedumu lietā C-398/95 *SETTG* (*Recueil*, I-3091. lpp.) par tūrisma gidiem; 2002. gada 19. februāra spriedumu lietā C-309/99 *Wouters* u.c. (*Recueil*, I-1577. lpp.) par advokātiem; 2008. gada 19. jūnija rīkojumu lietā C-104/08 *Kurt* (Krājumā nav publicēts, kopsavilkums – Krājums, I-97.* lpp.) par autoskolām.

11 — Šajā ziņā it īpaši skat. šo secinājumu 25. punktā minēto judikatūru par darba ņēmēju norīkošanu.

12 — Minēts iepriekš, 83.–88. punkts.

13 — Proti, šajā lietā Tiesai bija jāizskata divi aspekti Vācijas tiesiskajam regulējumam attiecībā uz darba ņēmēju norīkošanu. Pirmkārt, tā ir uzskatījusi, ka tiesību akts, ar ko darba devējam noteikts pienākums saglabāt atsevišķus dokumentus vācu valodā un tātad noteikts tulkošanas pienākums darba ņēmējiem, kuri nav reģistrēti vācvalodīgā dalībvalstī [dalībvalstī ar vāciski runājošiem iedzīvotājiem], ir pamatots ar vajadzību efektīvi kontrolēt no minētā tiesiskā regulējuma izrietošo juridisko pienākumu ievērošanu. Otrkārt, tā ir uzskatījusi, ka tiesību akts – ar ko citās dalībvalstīs reģistrētiem pagaidu darba uzņēmumiem ir noteikts pienākums rakstveidā paziņot dažādu informāciju par darba ņēmēja izīrēšanu [nodošanu rīcībā] uzņēmumam, kurš viņu nodarbina Vācijā, bija speciāli piemērojams – nebija pamatots ar LESD 52. pantā paredzētajiem iemesliem, kas saistīti ar sabiedrisko kārtību, valsts drošību un sabiedrības veselību, un tātad bija pretrunā LESD 56. pantam.

29. Lai gan Tiesas vispārējā pieeja dažādās iepriekš minētajās lietās, kuras ir līdzīgas pašreizējai lietai, tiešām ne vienmēr šķiet pilnīgi saskaņota ar pārējo judikatūru pakalpojumu sniegšanas brīvības jomā, tāpat arī ar judikatūru par pārējām brīvībām, šī pieeja tomēr ir izskaidrojama un tā ir pamatota ar ļoti svarīgiem apsvērumiem.

30. Šajā ziņā ir jāvērš uzmanība uz to, ka Tiesa ir vairākkārt uzsvērusi, ka tā ir atzinusi dalībvalstīm tiesības pārbaudīt valsts un Savienības tiesību normu ievērošanu pakalpojumu sniegšanas jomā [14] vai arī atzinusi par pamatotiem kontroles pasākumus, kas vajadzīgi, lai pārbaudītu ar vispārējo interešu apsvērumiem pamatoto prasību ievērošanu [15], tomēr precizēdama, ka, veicot šīs pārbaudes, ir jāievēro Savienības tiesībās noteiktie ierobežojumi [16] un pakalpojumu sniegšanas brīvību nekādā ziņā nedrīkst padarīt šķietamu [17].

31. It īpaši savā spriedumā lietā *dos Santos Palhota* u.c. [18] Tiesa ir precizējusi, ka dalībvalstis, ievērojot Līgumu par Eiropas Savienības darbību un tiesību vispārējos principus, var brīvi paredzēt administratīvos papildnoteikumus, kuru mērķis ir nodrošināt iespēju pārbaudīt, vai ir ievērotas valsts materiālo tiesību normas attiecībā uz darbā norīkoto darba ņēmēju nodarbinātības un darba nosacījumiem, kas tiek koordinētas ar Direktīvu 96/71 [19].

32. Saskaņā ar nedaudz atšķirīgu domu gaitu Tiesa ir arī atzinusi, ka nosūtīšanas dalībvalsts saskaņā ar atsevišķiem ierobežojumiem un stingri ievērojot Savienības tiesības var pieņemt tiesību normas, kuras paredzētas, lai nepieļautu, ka LESD 56. pantā garantētā brīvība tiek novirzīta no tās mērķa vai ka pakalpojumu sniedzējs to izmanto krāpnieciskos nolūkos [20].

33. Beļģijas Karaliste tāpat kā Dānijas Karaliste būtībā norāda, ka ar apstrīdēto likumu-programmu izveidotā diferenciācija starp abām pakalpojumu sniedzēju kategorijām ir objektīvi pamatota ar atšķirību šo pakalpojumu sniedzēju situācijā attiecībā uz pārbaudēm, kuras, pēc minēto dalībvalstu uzskatiem, ir jāspēj turpināt veikt, jo valstu tiesību akti, it īpaši, darba un nodarbinātības jomā nav saskaņoti [21]; pašas šīs pārbaudes ir vajadzīgas, lai aizsargātu primārās vispārējo interešu prasības – uz kurām turklāt ir norādījusi Beļģijas Karaliste –, kuras paredzētas, lai cīnītos pret krāpšanu vispār un it īpaši pret "neīstajiem pašnodarbinātajiem", lai novērstu negodīgu konkurenci un sociālo dempingu, kā arī lai aizsargātu darba ņēmējus.

34. Tādējādi un ievērojot vispārējo virzienu, kas izriet no judikatūras, secīgi pārbaudīšu, vai *LIMOSA* sistēma ir šķērslis pakalpojumu sniegšanas brīvībai (1. nodaļa), vai šajā gadījumā tā var tikt pamatota ar primāriem vispārējo interešu apsvērumiem (2. nodaļa) un, ja tā – vai šī sistēma pilnībā atbilst prasībām, kas izriet no samērīguma principa (3. nodaļa).

14 — Iepriekš minētais spriedums lietā Komisija/Austrija (43. punkts) un 2006. gada 19. janvāra spriedums lietā Komisija/Vācija (36. punkts).

15 — Iepriekš minētais spriedums apvienotajās lietās *Arblade* u.c. (39. punkts), 2001. gada 25. oktobra spriedums lietā C-493/99 Komisija/Vācija (*Recueil*, I-8163. lpp., 20. punkts), iepriekš minētais spriedums lietā *Santos Palhota* u.c. (48. punkts). Skat. it īpaši Gardenés Santiago, M. "Le détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services: un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur", izdevumā: *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, Lextenso éditions, 2012. gads, 255. un it īpaši 259. lpp.

16 — 1990. gada 27. marta spriedums lietā C-113/89 *Rush Portuguesa* (*Recueil*, I-1417. lpp.).

17 — Par šo "kritēriju" papildus iepriekš minētajam spriedumam lietā C-244/04 Komisija/Vācija (36. punkts) skat. arī ģenerāladvokāta Ležē [*Léger*] secinājumu 71. punktu lietā, kurā pieņemts iepriekš minētais spriedums lietā Komisija/Austrija, un ģenerāladvokāta Mengoci [*Mengozzi*] secinājumu 63. punktu lietā, kurā pieņemts 2010. gada 8. septembra spriedums lietā C-46/08 *Carmen Media Group*, (Krājums, I-8149. lpp.).

18 — Minēts iepriekš (26. un 27. punkts).

19 — Skat. arī iepriekš minēto spriedumu lietā Komisija/Vācija (19. punkts) un lietā *Laval* un Partneri (60. punkts).

20 — Par šo domu 1974. gada 3. decembra spriedums lietā 33/74 *van Binsbergen* (*Recueil*, 1299. lpp., 13. punkts), 1975. gada 26. novembra spriedums lietā 39/75 *Coenen* u.c. (*Recueil*, 1547. lpp., 9. punkts), 1986. gada 4. decembra spriedums lietā 205/84 Komisija/Vācija (*Recueil*, 3755. lpp., 22. punkts), 1989. gada 27. septembra spriedums lietā 130/88 *van de Bijl* (*Recueil*, 3039. lpp., 26. punkts), kā arī 1992. gada 16. decembra spriedums lietā C-211/91 Komisija/Beļģija (*Recueil*, I-6757. lpp., 12. punkts).

21 — Iepriekš minētais spriedums apvienotajās lietās *Finalarte* u.c. (73. punkts).

C – LIMOSA *sistēmas pārbaude saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību*

1) Atturoša sistēma, kas ir šķērslis pakalpojumu sniegšanas brīvībai

35. Nav nekādu šaubu, ka *LIMOSA* sistēma ir šķērslis pakalpojumu sniegšanas brīvībai gan no pašu attiecīgo pakalpojumu sniedzēju viedokļa, gan no minēto Beļģijā reģistrēto pakalpojumu saņēmēju viedokļa.

36. Pašam *LIMOSA* sistēmas kodolam, tā teikt, tās jēgai, vispirms ir atturošs raksturs attiecībā uz pakalpojumu sniedzējiem, kuri vēlas veikt darbību Beļģijā, vienkārši tādēļ, ka šī sistēma nosaka tiem, pirmkārt, pienākumu reģistrēties, izveidojot kontu, un, otrkārt, parasti pirms katra pakalpojuma sniegšanas, izmantojot minētā konta datus, deklarēt zināmu apjomu detalizētas informācijas, tostarp, konkrēti, pakalpojuma sniegšanas datumu un ilgumu, veidu un vietu, kā arī Beļģijā reģistrētā klienta identifikācijas datus. Šīs darbības noteikti ir liels administratīvs slogs, it īpaši amatniekiem un mazajiem uzņēmumiem, kuriem nav piemērota personāla, kas tos vadītu, un it sevišķi attiecībā uz pakalpojumiem, kas tiek sniegti ļoti īsu laiku un kam nepieciešama ļoti ātra darbība.

37. Turklāt *LIMOSA* sistēmai ir atturošs raksturs arī attiecībā uz pakalpojumu saņēmējiem, jo ar šo sistēmu tiem ir paredzēts pienākums paziņot pakalpojumu sniedzējus – kuri tiem nesniedz pavēsti par saņemšanu –, nosakot, ka jāiesniedz *LIMOSA* deklarācija, nesniegšanas gadījumā paredzot krimināsodu.

38. Beļģijas Karaliste tomēr ir norādījusi, ka *LIMOSA* sistēmas ietekme uz pakalpojumu sniegšanas brīvību ir pārāk niecīga vai pārāk netieša un apšaubāma, lai to kvalificētu kā šķērsli.

39. Abi šie argumenti ir jānoraida. Pat neraugoties uz to, ka Tiesa saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību nekad nav pieļāvusi šāda veida argumentus, vienkārši ir jāpiebilst – kā norādījusi Komisija –, ka, lai gan tas, ka tiesību akta ierobežojošā ietekme uz pakalpojumu sniegšanas brīvību ir liela vai spēcīga, iespējams, var tikt ņemts vērā, izvērtējot tiesību akta samērīgumu, tas nevar būt šķērslis pašai akta kvalifikācijai par ierobežojošu [22].

40. Tātad *LIMOSA* sistēma var tikt pieļauta tikai ar nosacījumu, ka tā var tikt pamatota ar primārām vispārējo interešu prasībām, ja aizsargātās intereses netiek aizsargātas ar reģistrācijas dalībvalsts tiesību aktiem, ka tā pilnībā atbilst prasībām attiecībā uz skaidrību, tiesisko drošību [23] un saskaņotību, un ka tā saglabājas pilnībā samērīga, proti, ka tā nepārsniedz to, kas šim mērķim ir objektīvi nepieciešams, un ka šo rezultātu nevar sasniegt ar mazāk ierobežojošiem noteikumiem [24].

2) Pieņemami pamatojumi

41. No galvenajiem argumentiem, ko izvirzījusi Beļģijas Karaliste, kā arī no Komisijas sniegtajām atbildēm izriet, ka pakalpojumu sniegšanas brīvības šķērslis, kāda ir *LIMOSA* sistēma, var tikt attaisnots ar vispārējo interešu mērķiem, kuri saistīti, pirmkārt, ar pašnodarbinātu personu aizsardzību, bet arī – plašāk – ar autonomu darba ņēmēju, kas ir ekonomiski neatkarīgi, aizsardzību, kā arī ar darbinieku aizsardzību, cīnoties pret "neīstajiem pašnodarbinātajiem", ko es analizēšu turpmāk.

22 — Šajā ziņā skat. iepriekš minēto 2006. gada 19. janvāra spriedumu lietā Komisija/Vācija (33. punkts).

23 — Iepriekš minētais spriedums lietā Komisija/Luksemburga (77.–82. punkts).

24 — Iepriekš minētais spriedums lietā Komisija/Vācija (27. un 29. punkts), 1991. gada 26. februāra spriedums lietā C-180/89 Komisija/Itālija (*Recueil*, I-709. lpp., 17. un 18. punkts), 1992. gada 20. maija spriedums lietā C-106/91 *Ramrath* (*Recueil*, I-3351. lpp., 30. un 31. punkts), kā arī 2011. gada 27. oktobra spriedums lietā C-255/09 Komisija/Portugāle (Krājums, I-10547. lpp., 72. punkts).

42. Beļģijas Karaliste faktiski ir norādījusi trīs pamatojumu kopumus, no kuriem pirmais ir saistīts ar negodīgas konkurences novēršanu, kas paredzēta tās sociālajā dimensijā, kurā esot iekļauta cīņa pret sociālo dempingu [25]; otrais ir saistīts ar sociālā nodrošinājuma finanšu līdzsvara saglabāšanu, kā arī ar nepieciešamību novērst krāpšanu un apkarot ļaunprātīgu izmantošanu, un it īpaši – cīnīties pret neīstajiem pašnodarbinātajiem; trešais ir saistīts ar nepieciešamību nodrošināt pašu pašnodarbināto personu, viņu darba un nodarbinātības nosacījumu un it īpaši viņu veselības un drošības aizsardzību saistībā ar Eiropas Savienības prasībām [26], kā ir norādījusi Dānijas Karaliste.

43. Komisija šajā ziņā ir minējusi, ka Beļģijas Karaliste esot vienīgi norādījusi uz mērķiem cīnīties pret krāpšanu un risku, ka "neīstie pašnodarbinātie" apies noteikumus, kas reglamentē darba ņēmēju brīvu pārvietošanos, – nesniegdama nekādu precīzu informāciju, kas ļautu izvērtēt pieņemto tiesību aktu nepieciešamību un samērīgumu. Šajā saistībā Komisija – kā uzsvērusi Beļģijas Karaliste – principā atzīst, ka kontroles pasākumi, kas vajadzīgi, lai cīnītos pret krāpšanu un ļaunprātīgu izmantošanu, ir pamatoti, pilnībā apstrīdot to, ka *LIMOSA* sistēma, ņemot vērā tās filosofiju un tās konkrētos piemērošanas noteikumus, varētu atbilst nepieciešamības un samērīguma kritērijiem.

44. Iesākumā jāuzsver, ka nav šaubu – nepieciešamība nodrošināt pašnodarbināto personu veselības, drošības un higiēnas aizsardzību – plašāk, pat viņu darba un nodarbinātības nosacījumu aizsardzību [27] – ir aizsargājams mērķis, kas atšķiras no EKL 46. pantā paredzētajiem izņēmumiem no pakalpojumu sniegšanas brīvības, kuri saistīti ar sabiedrības veselību vai valsts drošību, un ka – tā kā tiesību akti šajā jautājumā nav saskaņoti [28] – šī nepieciešamība veido primāru vispārējo interešu prasību, ar ko var tikt pamatots ierobežojums pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

45. Šajā ziņā pietiek atgādināt, ka primārajās tiesībās un it īpaši LES 3. panta 3. punktā, LESD 9. pantā un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 31. pantā darba ņēmējam turpmāk ir garantēts augsts sociālās aizsardzības standarts, ne vienmēr nošķirot darbiniekus no pārējiem darba ņēmējiem, un – kā man jau ir bijusi iespēja izklāstīt savos secinājumos lietā *Santos Palhota* u.c. [29] – turpmāk ir svarīgi ņemt vērā šīs tiesību normas, interpretējot primāro tiesību normas, ar kurām ir noteiktas brīvības.

46. Šeit ir svarīgi precizēt, ka augstajam aizsardzības standartam, uz kādu Savienībai jātiecas, ir jābūt attiecināmam uz visiem darba ņēmējiem – gan uz darbiniekiem, gan pašnodarbinātajām personām, kā arī uz visiem darba ņēmējiem, kuru situācija ir pa vidu starp darbinieka un pašnodarbinātas personas situāciju; sevišķi uzmanīgi ir jārīkojas attiecībā uz autonomajiem darba ņēmējiem, kas ir ekonomiski atkarīgi, vai tiem pielīdzinātajiem darba ņēmējiem [30].

25 — Beļģijas Karaliste šajā ziņā atsaucas uz iepriekš minētajiem spriedumiem lietā *Wolff & Müller* un lietā *Laval* un Partneri.

26 — Skat. it īpaši Padomes 2003. gada 18. februāra Ieteikumu 2003/134/EK par pašnodarbināto personu veselības un darba drošības aizsardzības uzlabošanu (OV L 53, 45. lpp.); skat. arī Padomes 1992. gada 24. jūnija Direktīvu 92/57/EEK par darba drošības un veselības aizsardzības minimālo prasību īstenošanu pagaidu vai pārvietojamajos būvlaukumos (astotā atsevišķā direktīva Direktīvas 89/391/EEK 16. panta 1. punkta nozīmē) (OV L 245, 6. lpp., labojums – OV 1993, L 41, 50. lpp.).

27 — Ļoti vispārīgi un šeit neiedziļinoties sīkumos, jautājums šajā gadījumā ir par valsts, Eiropas un starptautisko darba pamatstandartu ievērošanas kontroli. Šajā ziņā vienīgi minēšu Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 4. novembra Direktīvu 2003/88/EK par konkrētiem darba laika organizēšanas aspektiem (OV L 299, 9. lpp.), kura ietilpst Savienības sociālajā politikā un kuras piemērojamība personām nav noteikta atbilstoši padotības attiecībām, kādas darba ņēmēju vieno ar tā darba devēju.

28 — Par kompetences sadalījumu starp dalībvalstīm un Savienību šajā jomā skat. 1993. gada 19. marta atzinumu 2/91 (*Recueil*, I-1061. lpp., 13.–21. punkts) attiecībā uz Starptautiskās Darba organizācijas Konvenciju Nr. 170 par drošību, izmantojot darbā ķīmiskas vielas. Vēlos piebilst, ka iepriekš minētajā Zaļajā grāmatā "Darba likumdošanas modernizēšana, lai risinātu 21. gadsimta radītās problēmas" Komisija ir uzsvērusi, ka "problēma saistībā ar personām, kas sevi uzskata par [kas uzdodas par] individuālā darba veicējiem [pašnodarbinātām personām], lai apietu valsts tiesību aktus, vispirms jārisina dalībvalstīm".

29 — 51.–53. punkts.

30 — Šajā ziņā ir svarīgi uzsvērt, ka kvalifikācija par pašnodarbinātu personu ietilpst dalībvalstu kompetencē, pat ja Tiesai ir bijusi iespēja precizēt, ka formālā kvalifikācija par pašnodarbinātu personu attiecībā uz valsts tiesībām neizslēdz, ka personai ir jābūt kvalificētai par darba ņēmēju EKL 141. panta 1. punkta izpratnē, ja tās pašnodarbinātā darbība ir tikai fiktīva, kas tādējādi slēpj darba attiecības minētā panta izpratnē; skat. 2004. gada 13. janvāra spriedumu lietā C-256/01 *Allonby* (*Recueil*, I-873. lpp., 71. punkts).

47. Tiesai turklāt ir bijusi iespēja par primāru vispārējo interešu prasību, ar ko var tikt pamatots ierobežojums pakalpojumu sniegšanas brīvībai, atzīt cīņu pret krāpšanu vispār, konkrēti, azartspēļu jomā [31], vai īpaši pret krāpšanu nodokļu jomā [32], bet tai vēl nekad nav bijusi iespēja izskatīt šo pamatojumu saistībā ar tādiem apstākļiem, kādi ir šajā lietā.

48. Lai gan nešķiet, ka Savienības likumdevējs līdz šim būtu raudzījies uz "neīstiem pašnodarbinātajiem" kā īpašu problēmu [33] vai pat ka tas jebkad būtu mēģinājis definēt, ko šī parādība varētu ietvert [34], tomēr šis fenomens ir norādīts vairākos dokumentos [35] un ir atrodami skaitļi, kuri liecina par tā nozīmīgumu [36], kas ļauj pietiekami izvērtēt Beļģijas Karalistes norādītā pamatojuma apjomu.

49. Šajā gadījumā ir jāatzīst, ka nepieciešamība cīnīties pret neīsto pašnodarbināto fenomenu un šajā nolūkā veikt vajadzīgās pārbaudes ir primāra vispārējo interešu prasība, ar ko var tikt pamatots ierobežojums pakalpojumu sniegšanas brīvībai. Šī prasība, kas it īpaši ļauj garantēt Direktīvā 96/71 paredzēto obligāto standartu ievērošanu, ir saistīta ar darba ņēmēju aizsardzību, ko Tiesa jau sen ir nostiprinājusi kā primāru vispārējo interešu prasību [37].

31 — Skat. it īpaši 2003. gada 11. septembra spriedumu lietā C-6/01 *Anomar* u.c. (*Recueil*, I-8621. lpp., 75. punkts), 2007. gada 6. marta spriedumu apvienotajās lietās C-338/04, C-359/04 un C-360/04 *Placanica* u.c. (Krājums, I-1891. lpp., 46. punkts), 2009. gada 8. septembra spriedumu lietā C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* un *Bwin International* (Krājums, I-7633. lpp., 56. punkts), kā arī 2010. gada 3. jūnija spriedumu lietā C-203/08 *Sporting Exchange* (Krājums, I-4695. lpp., 26. punkts).

32 — 2007. gada 11. oktobra spriedums lietā C-451/05 *ELISA* (Krājums, I-8251. lpp., 81. punkts), 2009. gada 11. jūnija spriedums apvienotajās lietās C-155/08 un C-157/08 *X* un *Passenheim-van Schoot* (Krājums, I-5093. lpp., 45. punkts), 2009. gada 6. oktobra spriedums lietā C-153/08 Komisija/Spānija (Krājums, I-9735. lpp., 36. punkts).

33 — Tomēr skat. Eiropas Parlamenta rezolūciju par Direktīvas 96/71 par darba ņēmēju norīkošanu darbā piemērošanu (OV 2006, C 313 E, 452. lpp.), kurā [Parlaments] "aicina veicināt dalībvalstu darba inspekciju dienestu apmaiņas, lai cīnītos pret viltus pašnodarbinātību ar kopīgām kampaņām, it īpaši informācijas apmaiņas veidā", un Eiropas Parlamenta 2009. gada 6. maija normatīvo rezolūciju par atjaunināto sociālo programmu (OV 2010, C 212 E, 11. lpp.), kurā [Parlaments] "aicina Komisiju ierosināt iniciatīvas, kas ļautu skaidri nodalīt darba devējus, īsteni pašnodarbinātas personas un mazos uzņēmējus, no vienas puses, un darba ņēmējus, no otras puses". Sevišķi skat. Komisijas atbildi uz *P. De Rossa* rakstisko jautājumu Nr. E-5333/2009 par "Kopienu iniciatīvu, kas skaidri nodala īsteni pašnodarbinātas personas un šķietami pašnodarbinātas personas" (OV 2011, C 10 E), kurā ir norādīti pētījumi, kas tiek veikti par visiem šiem jautājumiem, un ir ietverta atsauce uz Komisijas 2007. gada 24. oktobra Paziņojumu Padomei, Eiropas Parlamentam, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai [–] Komisijas Zaļās grāmatas "Darba likumdošanas modernizēšana, lai risinātu 21. gadsimta radītās problēmas" publiskās apspriešanas rezultāti" (COM(2007) 627, galīgā redakcija, 7. un 8. lpp.).

34 — Tomēr šajā ziņā skat. Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 12. decembra Direktīvu 2006/123/EK par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV L 376, 36. lpp.), kuras preambulas 88. apsvērumā dalībvalstīm ir atzītas tiesības noteikt atšķirību starp pašnodarbinātām un nodarbinātajām personām, tostarp "neīstajiem pašnodarbinātajiem", precizējot – par darbību, kura netiek veikta kā algots darbs saskaņā ar EKL 43. pantu (pašlaik – LESD 49. pants) un EKL 49. pantu [pašlaik – LESD 56. pants], ir jākvalificē "jebkura darbība, ko kāda persona veic ārpus padotības attiecībām". No tā var secināt, ka neīsts pašnodarbinātais ir persona, kura veic darbību padotības attiecībās ar trešo personu, uzdodamās par pašnodarbinātu personu, vai kura tiek uzdota par pašnodarbinātu personu ar mērķi apiet Direktīvas 96/71 3. panta 1. punktā paredzētos obligātos standartus. Kad tas precizēts, ir pašsaprotami, ka starp pašnodarbinātas personas statusu un darbinieka statusu ir daudz atšķirību sociālajā, nodokļu un ekonomiskajā ziņā.

35 — Papildus Zaļajai grāmatai "Darba likumdošanas modernizēšana, lai risinātu 21. gadsimta radītās problēmas" un Komisijas paziņojumam pēc tās (minēti iepriekš) skat. arī 2008. gada 22. decembra spriedumu lietā C-161/07 Komisija/Austrija (Krājums, I-10671. lpp.), Komisijas 2012. gada 18. aprīļa paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai "Virzoties uz ekonomikas atlabšanu ar daudzām jaunām darba vietām" (COM(2012) 173, galīgā redakcija, 2.1.1. punkts), Komisijas 2011. gada 1. jūlija Balto grāmatu "Ceļvedis uz Eiropas vienoto transporta telpu – virzība uz konkurētspējīgu un resursefektīvu transporta sistēmu" (COM(2011) 144, galīgā redakcija, 8. punkts), Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas pašiniciatīvas atzinumu par tematu "Pašnodarbinātības jaunās tendences. Ekonomiski atkarīgas pašnodarbinātības jautājumi" (OV 2011, C 18, 44. lpp.), kurā neīstie pašnodarbinātie ir izslēgti no izpētes jomas. Par neīsto pašnodarbināto veselību un darba drošību skat. arī Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas Atzinumu Komisijas paziņojumu Padomei, Eiropas Parlamentam, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai – "Darba kvalitātes un produktivitātes uzlabošana: Kopienas stratēģija par drošību un veselības aizsardzību darbā no 2007. līdz 2012. gadam", COM(2007) 62, galīgā redakcija (OV 2008, C 224, 88. lpp.).

36 — Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas pašiniciatīvas atzinums par tematu "Darbs un nabadzība: ceļā uz visaptverošu pieeju" (OV 2009, C 318, 52. lpp.), kurā citu darba ņēmēju nabadzības faktoru vidū ir minēts darba ņēmēja nestabilais statuss, kurš ievērojamā [apjomā] izpaužas viltus [neīstu] pašnodarbināto fenomenā ar gandrīz 29 miljoniem attiecīgo personu, it īpaši celtniecības un būvdarbu jomā. Komisija savos rakstveida dokumentos tomēr uzsver, ka par to ir maz datu – par to liecinot ziņojums, kas pasūtīts profesoram *Yves Jorens*, *Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction* [Pašnodarbinātība un neīsta pašnodarbinātība būvniecības nozarē], *Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois* [Eiropas darba ņēmēju celtniecības un mežapstrādes jomā federācija] (www.efbww.org). Skat. arī Grignon, F. *Le BTP français face à l'élargissement de l'Europe* [Francijas Celtniecības un būvdarbu [nozare], saskaroties ar Eiropas paplašināšanos], *Rapport d'information nº 28* (2006–2007), *Sénat*, 2006. gada 18. oktobris (www.senat.fr).

37 — Skat. it īpaši iepriekš minētos spriedumus lietā *Mazzoleni* un *ISA* (27. punkts), lietā *Portugaia Construções* (20. punkts), kā arī lietā *Wolff & Müller* (35. punkts).

50. Mērķis cīnīties pret neīstajiem pašnodarbinātajiem varētu būt saistīts arī ar mērķi novērst negodīgu konkurenci, ko Tiesa ir nostiprinājusi kā primāru vispārējo interešu prasību [38], un – plašāk – ar mērķi novērst sociālo dempingu, uz ko norādījusi Beļģijas Karaliste [39], jo, kā rakstveida dokumentos uzsvērusi Komisija, šis mērķis sekmē to, ka tiek sasniegts mērķis sociāli aizsargāt īstos darbiniekus, kuri ir neīsti pašnodarbinātie.

51. Lai gan var atzīt, ka *LIMOSA* sistēma atbilst primāriem vispārējo interešu apsvērumiem – piemēram, pašnodarbināto personu drošības un veselības aizsardzībai un cīņai pret neīstajiem pašnodarbinātajiem –, ierobežojumi pakalpojumu sniegšanas brīvībai, kas tajā ietverti, tomēr var tikt pieļauti vienīgi tiktāl, ciktāl šī sistēma ir pilnīgi samērīga, proti, ir piemērota, lai nodrošinātu izvirzīto mērķu sasniegšanu un nepārsniedz to, kas nepieciešams to sasniegšanai.

3) Nesamērīgas prasības attiecībā pret izvirzītajiem mērķiem

52. Komisija norāda – katrā ziņā un papildus *LIMOSA* sistēmas diskriminējošajam raksturam šī sistēma ar tās filosofiju, piemērošanas jomu un piemērošanas noteikumiem ievērojami pārsniedz to, kas var tikt pieļauts Savienības tiesībās.

53. Tā vispirms uzsver, ka *LIMOSA* sistēma ir principa, proti, pakalpojumu sniegšanas brīvības, un izņēmuma no tā inversija un ka, ņemot vērā tās ārkārtīgi plašo un transversālo piemērojamību un preventīvo raksturu, ar šo sistēmu ir ieviesta vispārēja krāpšanas prezumpcija, kuras pamatā nav neviena statistikas elementa. Komisija šaubās par *LIMOSA* sistēmas saskaņotību un par to, vai ar to var tikt sasniegti Beļģijas Karalistes izvirzītie mērķi, jo jebkāda iespēja veikt negaidītu pārbaudi uz vietas ir izslēgta gadījumos, kad pakalpojumu sniedzēji ir vai nu atbrīvoti no deklarēšanas pienākuma, vai arī viņiem ir jāsniedz tikai vienkāršota deklarācija. Komisija, visbeidzot, uzskata, ka, ņemot vērā administratīvos sadarbības pienākumus, kas noteikti dalībvalstīm, un it īpaši pienākumus, kas ieviesti ar Direktīvu 2006/123, *LIMOSA* sistēma nav nepieciešama, lai sasniegtu mērķi cīnīties pret krāpšanu vispār un īpaši – pret neīstajiem pašnodarbinātajiem.

54. Vispirms jāvērš uzmanība uz to, ka, pirmkārt, Direktīvas 2006/123 transponēšanas termiņš beidzās 2009. gada 28. decembrī, proti, dienā pēc argumentētā atzinuma [izdošanas] dienas, un, otrkārt, kā ir uzsvērusi Beļģijas Karaliste, mehānisms, kas ar to ieviests, pilnībā funkcionē tikai kopš brīža, kad stājās spēkā praktiskie piemērošanas pasākumi [40]. Šī direktīva tomēr nevar tikt ņemta vērā, izvērtējot šo prasību konstatēt valsts pienākumu neizpildi. Tādējādi *LIMOSA* sistēmas samērīgums tiks pārbaudīts, galvenokārt ņemot vērā Tiesas judikatūrā sniegtās pamācības, jo ir uzsvērts, ka, lai gan ar Direktīvu 2006/123 noteiktais sadarbības mehānisms, iespējams, var būt atskaites punkts [41], tas vispirms liecina par nepieciešamību ieviest instrumentus, kas ļautu dalībvalstīm īstenot savu kontroles kompetenci, stingri ievērojot, it īpaši, pakalpojumu sniegšanas brīvības principu un samērīguma principu.

38 — Skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Wolff & Müller* (41. punkts); Tiesa atzīst, ka negodīgas konkurences no to uzņēmumu puses, kuri darba ņēmējiem maksā atlīdzību, kura ir mazāka par minimālajai algai atbilstošo summu, novēršana, varētu veidot primāru vispārējo interešu prasību.

39 — Skat. Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinumu par Komisijas paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai "Perspektīvā: funkcionālāks pakalpojumu vienotais tirgus – pamatojoties uz rezultātiem, kas gūti Pakalpojumu direktīvā paredzētajā savstarpējās izvērtēšanas procesā", COM(2011) 20, galīgā redakcija (OV 2011, C 318, 109. lpp., 4.4. un 4.11. punkts. Transporta jomā skat. Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinumu par tematu "Autotransports – pašnodarbināto autovadītāju darba laiks" (OV 2009, C 27, 49. lpp., 1.4., 3.3., 4.8. un 4.14. punkts); Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai, ar ko groza Direktīvu 2002/15/EK par darba laika organizēšanu personām, kas ir autotransporta apkalpes locekļi (OV 2009, C 228, 78. lpp.).

40 — Komisijas 2009. gada 2. oktobra Lēmums 2009/739/EK, ar ko nosaka praktisko kārtību informācijas elektroniskai apmaiņai starp dalībvalstīm saskaņā ar VI nodaļu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvā 2006/123 par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV C 263, 32. lpp.).

41 — Tāpat kā, starp citu, sagatavošanas dokumenti saistībā ar tiesiskā pamata pārskatīšanu attiecībā uz darba ņēmēju norīkošanu darbā; skat. 2012. gada 21. marta Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai, kas attiecas uz to, kā izpildīt Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā (COM(2012) 131, galīgā redakcija), kā arī *Commission staff working document Impact asessment: Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services* (SWD(2012) 63, galīgā redakcija).

55. Turklāt jāuzsver, ka Komisija norāda – pati *LIMOSA* sistēma, proti, tās filosofija un darbība, ir jākvalificē kā tāda, kas nav nepieciešama un/vai ir nesamērīga, nevis tikai atsevišķi tās aspekti, piemēram, tajā paredzētie sodi vai pakalpojuma sniedzēja pienākums iesniegt pavēsti par saņemšanu, pierādot, ka ir izpildītas iepriekšējās deklarēšanas formalitātes.

56. Šajā ziņā jāatgādina, ka Tiesai vairākkārt ir bijusi iespēja jautājumā par darbinieku norīkošanu darbā konstatēt, ka prasība sniegt vienkāršu iepriekšējo deklarāciju var būt nepieciešams un piemērots līdzeklis, kas ļauj dalībvalstij, kuras teritorijā pakalpojums tiek sniegts, kontrolēt, ka pakalpojumu sniegšanas brīvība netiek izmantota citiem mērķiem kā vien mērķim sniegt attiecīgo pakalpojumu vai ka attiecīgie darba ņēmēji rīkojas likumīgi, it īpaši saistībā ar dzīvesvietas nosacījumiem, darba atļauju un sociālo apdrošināšanu pakalpojuma sniedzēja reģistrācijas dalībvalstī [42].

57. Šajā gadījumā principā var atzīt, ka pienākums iesniegt iepriekšēju deklarāciju par pakalpojumu sniegšanas datumu un vietu, kā arī minētā pakalpojuma saņēmēja vārdu [nosaukumu] – kāds *LIMOSA* sistēmā ir noteikts pakalpojumu sniedzējiem, kuri reģistrēti citā dalībvalstī, nevis Beļģijas Karalistē, – ir nepieciešams vajadzīgo pārbaužu veikšanai, lai garantētu gan obligāto standartu, kas Direktīvā 96/71 paredzēti sociālās aizsardzības jomā (cīņa pret neīstajiem pašnodarbinātajiem), ievērošanu, gan pašnodarbināto personu darba un nodarbinātības nosacījumu aizsardzību (īsto pašnodarbināto aizsardzība). Faktiski jākonstatē – tā kā šādas informācijas nav, galamērķa dalībvalstij praktiski nav iespējams veikt negaidītas pārbaudes uz vietas. Turklāt, tā kā nav mehānisma administratīvai sadarbībai starp dalībvalstīm un atšķirībā no tā, kas pārsvarā ir [spēkā] attiecībā uz pašnodarbinātām personām, kuras reģistrētas tās teritorijā, galamērķa dalībvalstij praktiski nav iespējams ātri meklēt un iegūt informāciju, kas vajadzīga šo pārbaužu veikšanai.

58. Tomēr apstāklis, ka tāds iepriekšējās deklarēšanas mehānisms kā *LIMOSA* sistēma esot nepieciešams vajadzīgo pārbaužu veikšanai, lai garantētu primāru vispārējo interešu prasību ievērošanu, nav pietiekams, lai secinātu šīs sistēmas pilnīgu saderību ar pakalpojumu sniegšanas brīvības principu. Šai sistēmai vispirms ir jābūt piemērotai, lai pilnībā nodrošinātu izvirzīto mērķu sasniegšanu, un pienākumi, kas ar to noteikti, nedrīkst būt pārmērīgs slogs attiecīgajiem saimnieciskās darbības subjektiem saistībā ar norādītajiem mērķiem, turklāt jāprecizē, ka nedrīkst būt iespējams minētos mērķus sasniegt ar mazāk ierobežojošiem noteikumiem. Tai ir jāatbilst arī prasībām attiecībā uz skaidrību un tiesisko drošību [43] un saskaņotības principam [44], kas ir pirmais pārbaudāmais elements.

59. Jo un pirmām kārtām, *LIMOSA* sistēmā noteiktajam pienākumam iesniegt iepriekšēju deklarāciju ir paredzēti daži attiecīgi izņēmumi, lai gan nedz iemesli, ar ko tie pamatoti, nedz kritēriji, pēc kādiem šie izņēmumi tiek noteikti, nav skaidri norādīti un lai gan Beļģijas Karaliste saistībā ar izvirzītajiem mērķiem nav sniegusi nekādus paskaidrojumus par to esamības jēgu.

42 — Skat. 2004. gada 21. oktobra spriedumu lietā C-445/03 Komisija/Luksemburga (Krājums, I-10191. lpp., 46. punkts), iepriekš minēto 2006. gada 19. janvāra spriedumu lietā Komisija/Vācija (41. punkts), kā arī iepriekš minēto 2009. gada 1. oktobra spriedumu lietā Komisija/Beļģija (16. punkts).

43 — Iepriekš minētais 2008. gada 19. jūnija spriedums lietā Komisija/Luksemburga (77.–82. punkts).

44 — Kā jau Tiesa ir vairākkārt nospriedusi, valsts tiesiskais regulējums var nodrošināt izvirzītā mērķa sasniegšanu vienīgi tad, ja tas patiešām atbilst rūpēm to sasniegt saskanīgā un sistemātiskā veidā; skat. 2009. gada 10. marta spriedumu lietā C-169/07 *Hartlauer* (Krājums, I-1721. lpp., 55. punkts), 2010. gada 12. janvāra spriedumu lietā C-341/08 *Petersen* (Krājums, I-47. lpp., 53. punkts), kā arī 2011. gada 21. jūlija spriedumu apvienotajās lietās C-159/10 un C-160/10 *Fuchs* un *Köhler* (Krājums, I-6919. lpp., 85. punkts). Attiecībā uz judikatūru azartspēļu jomā skat. ģenerāladvokāta La Pergolas [*La Pergola*] secinājumu 38. punktu lietā, kurā taisīts 1999. gada 21. septembra spriedums lietā C-124/97 *Läärä* u.c. (*Recueil*, I-6067. lpp.), kā arī 1999. gada 21. oktobra spriedumu lietā C-67/98 *Zenatti* (*Recueil*, I-7289. lpp., 35. un 36. punkts), 2003. gada 6. novembra spriedumu lietā C-243/01 *Gambelli* u.c. (*Recueil*, I-13031. lpp., 62. un 67. punkts) un iepriekš minēto spriedumu lietā *Placanica* u.c. (53. punkts). Par citiem kontekstiem skat. 2008. gada 17. jūlija spriedumu lietā C-500/06 *Corporación Dermoestética* (Krājums, I-5785. lpp., 39. un 40. punkts), 2009. gada 19. maija spriedumu apvienotajās lietās C-171/07 un C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes* u.c. (Krājums, I-4171. lpp., 42. punkts), 2011. gada 21. decembra spriedumu lietā C-28/09 Komisija/Austrija (Krājums, I-13525. lpp., 126. punkts), kā arī 2012. gada 10. maija spriedumu apvienotajās lietās no C-357/10 līdz C-359/10 *Duomo Gpa* u.c. (47. punkts). Šajā ziņā skat. Mathisen, G. *Consistency and coherence as conditions for justification of Member States measures restricting free movement*, CMLR, 2010, 1021. lpp.

60. Tomēr, ja nepieciešamība garantēt apstākļus, kuros būtu iespējams veikt negaidītas pārbaudes uz vietas, ir radusies darba ņēmēju aizsardzības interesēs, tad šai prasībai principā ir jābūt spēkā attiecībā uz visiem pakalpojumu sniedzējiem, izņemot gadījumu, kad ir skaidri noteikta diferenciācija, kura pamatota ar objektīvu atšķirību, piemēram, saistībā ar sniegto pakalpojumu raksturu.

61. Tā kā Beļģijas Karaliste šajā ziņā nav sniegusi nekādus paskaidrojumus, atliek vienīgi konstatēt, ka šādi izdarītās izvēles nav saskaņotas ar paustajiem mērķiem, ka *LIMOSA* sistēma neļauj pilnībā sasniegt minētos mērķus un ka ierobežojumi pakalpojumu sniegšanas brīvībai, kas tajā ietverti, tādējādi neatbilst nepieciešamības un samērīguma principiem.

62. Turklāt un otrām kārtām, *LIMOSA* sistēmas prasības atsevišķos gadījumos ir ievērojami mazinātas, jo saskaņā ar Beļģijas Karalistes sniegtajiem paskaidrojumiem pašnodarbinātiem pakalpojumu sniedzējiem, kuri būtisku daļu savas darbības veic Beļģijā, ir jāiesniedz tikai vienkāršota deklarācija, kura ir derīga divpadsmit mēnešus un neietver iepriekšēju deklarāciju pirms katra pakalpojuma sniegšanas, jo ir precizēts, ka šādas iespējas nav celtniecības un būvdarbu nozarēs.

63. Ja *LIMOSA* sistēma arī no šī viedokļa nešķiet pilnībā saskaņota ar izvirzītajiem mērķiem, tad ir arī jākonstatē, ka vienkāršotās deklarācijas esamība radīs šaubas par "parastās" deklarācijas stingru samērīgumu un pat nepieciešamību.

64. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, uzskatu, ka ar apstrīdēto likumu-programmu izveidotā *LIMOSA* sistēma attiecībā uz pašnodarbinātām personām neatbilst LESD 56. pantam un ka tādējādi ir jāapmierina Komisijas iesniegtā prasība konstatēt pienākumu neizpildi.

65. Tādējādi ir arī jāpiespriež Beļģijas Karalistei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus saskaņā ar Tiesas Reglamenta 69. panta 2. punktu.

V – Secinājumi

66. Nobeigumā aicinu Tiesu nospriest:

1) pieņemdama 137. panta 8. punktu, 138. panta trešo ievilkumu, 153. pantu un 157. panta 3. punktu 2006. gada 27. decembra likumā-programmā, redakcijā, kas ir spēkā kopš 2007. gada 1. aprīļa, Beļģijas Karaliste nav izpildījusi LESD 56. pantā paredzētos pienākumus;

2) Beļģijas Karaliste atlīdzina tiesāšanās izdevumus.