GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2019 m. spalio 10 d.[1]

Byla C-384/18

Europos Komisija
prieš

Belgijos Karalystę

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – Direktyva 2006/123/EB – 25 straipsnis – Apskaitininkų daugiasritės veiklos apribojimai“

1. Šiuo ieškiniu dėl įsipareigojimų neįvykdymo Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad uždraudusi vienu metu verstis, pirma, apskaitininko ir, antra, brokerio, draudimo agento, nekilnojamojo turto agento veikla ar bet kokia bankininkystės ar finansinių paslaugų veikla ir leidusi *Institut professionnel des comptables et Fiscalistes agrées* (Profesionalių apskaitininkų ir mokesčių ekspertų institutas, IPCF) taryboms drausti vienu metu verstis, pirma, apskaitininko ir, antra, bet kokia amatų, žemės ūkio ar komercine veikla, Belgijos Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2006/123/EB[2] 25 straipsnį ir SESV 49 straipsnį.

2. Teisingumo Teismo prašymu, šioje išvadoje keliamas tik klausimas, ar Teisingumo Teismo sprendime *Wouters ir kt.*[3] padaryta išvada taikytina šiuo atveju.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3. Direktyvos 2006/123 97 ir 101 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(97) Šioje direktyvoje tikslinga numatyti tam tikras taisykles dėl aukštos paslaugų kokybės, kuriomis būtų užtikrinami visų pirma informavimo ir skaidrumo reikalavimai. Šios taisyklės turėtų būti taikomos peržengiančiam sieną paslaugų teikimui tarp valstybių narių ir paslaugoms, kurias valstybėje narėje teikia ten įsisteigęs teikėjas, neužkraunant nereikalingos naštos MVĮ. Jos jokiu būdu neužkerta kelio valstybėms narėms, laikantis šios direktyvos ir kitų Bendrijos teisės aktų, taikyti papildomus arba kitus kokybės reikalavimus.

<…>

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36).

3 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

(101) Būtina gavėjų, pirmiausia vartotojų, labui užtikrinti, kad teikėjai turėtų galimybę siūlyti daugiasrites paslaugas ir kad apribojimai teikti tokias paslaugas būtų sumažinami iki pačių būtiniausių siekiant užtikrinti reglamentuojamųjų profesijų nešališkumą, nepriklausomumą ir sąžiningumą. Ši nuostata neturi poveikio apribojimams ar draudimams vykdyti tam tikrą veiklą, kuriais siekiama užtikrinti nepriklausomumą tais atvejais, kai valstybė narė teikėjui paveda konkrečią užduotį, ypač miesto plėtros srityje; ji taip pat neturėtų daryti poveikio konkurencijos taisyklių taikymui.“

4. Šios direktyvos 25 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad teikėjams nebūtų taikomi reikalavimai, kurie įpareigotų juos verstis tik tam tikra konkrečia veikla arba kurie ribotų bendrai arba partnerystės pagrindu vykdomą įvairią veiklą.

Tačiau tokie reikalavimai gali būti keliami šiems teikėjams:

a) reglamentuojamųjų profesijų teikėjams, jeigu tokių reikalavimų taikymas pateisinamas siekiant užtikrinti profesinės etikos ir elgesio taisyklių, priklausančių nuo kiekvienos profesijos pobūdžio, laikymąsi, ir yra būtinas jų nepriklausomumui ir nešališkumui užtikrinti;

b) sertifikavimo, akreditavimo, techninės stebėsenos, tyrimų arba bandymų teikėjams, jeigu tokių reikalavimų taikymas pateisinamas siekiant užtikrinti jų nepriklausomumą ir nešališkumą.

2. Jeigu 1 dalies a ir b punktuose nurodytiems teikėjams išduodamas leidimas verstis daugiasrite veikla, valstybės narės užtikrina:

a) kad būtų išvengta interesų konfliktų ir tam tikrų veiklos rūšių nesuderinamumo;

b) kad būtų užtikrintas tam tikroms veiklos rūšims būtinas nepriklausomumas ir nešališkumas;

c) kad pagrindinės skirtingų veiklos rūšių profesinės etikos ir elgesio taisyklės būtų vienos su kitomis suderintos, ypač profesinių paslapčių saugojimo atžvilgiu.

3. 39 straipsnio 1 dalyje numatytoje ataskaitoje valstybės narės nurodo, kuriems teikėjams taikomi šio straipsnio 1 dalies reikalavimai, taip pat pateikia tų reikalavimų aprašymą ir priežastis, dėl kurių valstybės narės juos laiko pagrįstais.“

Belgijos teisė

5. 2013 m. spalio 22 d. karaliaus dekretu patvirtinto *code de déontologie de l'IPCF* (IPCF profesinės etikos kodeksas; toliau – IPCF profesinės etikos kodeksas) 21 straipsnis tuo metu buvo suformuluotas taip:

„1. IPCF išorės apskaitininko, kaip nepriklausomo įmonės valdytojo, administratoriaus, vadovo ar tikrojo nario, profesinė veikla nesuderinama su bet kokia tiesiogiai ar netiesiogiai, atskirai ar kartu arba bendrovės vykdoma amatų, žemės ūkio ar komercine veikla.

2. Išskyrus 3 dalyje nurodytą veiklą, IPCF išorės apskaitininkui iš anksto pateikus rašytinį prašymą, tarybos gali nukrypti nuo šios taisyklės, jeigu nekyla pavojus nario nepriklausomumui ir nešališkumui ir jeigu tokia veikla yra papildoma. Tarybos gali bet kuriuo metu atšaukti tokį sprendimą.

Be to, Taryba, taikydama bendrus nurodymus tam tikrai amatų, žemės ūkio arba komercinio sektoriaus veiklai, kitokiai nei nurodyta 3 dalyje, visuomet gali nustatyti nukrypti leidžiančias nuostatas bendraisiais nurodymais. Taryba taip pat gali nustatyti nurodymus, pagal kuriuos galima laikinai neatsižvelgti į nesuderinamumą teisių perdavimo atveju. IPCF išorės apskaitininkas, patenkantis į Tarybos nustatytų nurodymų taikymo sritį, privalo apie tai raštu pranešti Tarybai.

3. Nurodytos profesinės veiklos, kaip antai, brokerio ar draudimo agento, nekilnojamojo turto agento, išskyrus likvidatoriaus veiklą, rūšys ar bet kokia bankininkystės ir finansinių paslaugų veikla, kuri turi būti registruota *Autorité des Services et Marchés Financiers* (Finansinių paslaugų ir rinkų institucija, FSMA), visuomet laikomos pavojų išorės apskaitininko nepriklausomumui ir nešališkumui keliančiomis veiklos rūšimis.“

6. 2017 m. liepos 18 d. Karaliaus dekretu, kuriuo patvirtinamas IPCF profesinės etikos kodeksas (toliau – naujas IPCF profesinės etikos kodeksas), panaikintas 2013 m. spalio 22 d. karaliaus dekretas. Naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnyje nurodyta:

„1. Atsižvelgiant į 2 dalyje nurodytas veiklos rūšis, tarybos leidžia fiziniams ar juridiniams asmenims verstis daugiasrite veikla, IPCF išorės apskaitininko rašytiniu prašymu, jeigu nekyla pavojus nario nepriklausomumui ir nešališkumui.

2. Nurodytos profesinės veiklos, kaip antai, brokerio ar draudimo agento, nekilnojamojo turto agento, išskyrus likvidatoriaus veiklą, rūšys ar bet kokia bankininkystės ir finansinių paslaugų veikla, kuri turi būti registruota [FSMA], neatsižvelgiant į tai, ar tokia veikla verčiasi fizinis ar juridinis asmuo, visuomet laikoma pavojų IPCF išorės apskaitininko nepriklausomumui ir nešališkumui keliančiomis veiklos rūšimis.“

7. 1867 m. birželio 8 d. *code pénal* (Baudžiamasis kodeksas), galiojusio tuo metu, kai klostėsi faktinės aplinkybės [4], 458 straipsnyje nurodyta:

„Gydytojai, chirurgai, medicinos tarnybos pareigūnai, farmacininkai, akušerės ir bet kokie kiti asmenys, atskleidę dėl jų statuso ar profesijos jiems patikėtas saugoti paslaptis, išskyrus atvejus, kai jie kviečiami duoti parodymus teisme arba parlamentinėje tyrimo komisijoje ir kai pagal įstatymą privalo jas atskleisti, baudžiami laisvės atėmimu nuo aštuonių dienų iki šešių mėnesių ir 100–500 EUR bauda.“

Ginčo aplinkybės

Ikiteisminė procedūra

8. 2015 m. kovo 17 d. Komisija pradėjo „ES Pilot“ 7402/15/GROW procedūrą ir paprašė Belgijos Karalystės jai pateikti informaciją, susijusią su draudimu sertifikuotiems apskaitininkams derinti apskaitininko veiklą su kai kuria kita veikla, ir paaiškinti motyvus, kodėl amatų, žemės ūkio arba komercijos sektorių veikla gali būti laikoma nesuderinama su apskaitininko profesija.

9. 2015 m. gegužės 29 d. raštu ši valstybė narė atsakė į Komisijos klausimus.

10. Nepatenkinta atsakymu Komisija 2015 m. gruodžio 11 d. minėtai valstybei narei nusiuntė oficialų pranešimą, jame teigė, kad IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnis neatitinka Direktyvos 2006/123 25 straipsnio ir SESV 49 straipsnio.

4 Dėl minėto straipsnio pakeitimo, kuris įsigaliojo 2017 m. rugpjūčio 3 d., padidėjo sankcijos, todėl dabar už reikalavimo saugoti profesinę paslaptį nepaisymą baudžiama laisvės atėmimo nuo vienų iki trejų metų bausme ir 100–1 000 EUR bauda arba tik viena iš šių bausmių.

11. 2016 m. balandžio 12 d. ir liepos 6 d. raštais Belgijos Karalystė užginčijo pažeidimą, kuriuo kaltinama, paaiškindama, kodėl nusprendė, kad nacionalinės teisės aktas atitinka Sąjungos teisę.

12. 2016 m. lapkričio 18 d. Komisija šiai valstybei narei pateikė pagrįstą nuomonę, į ją ši atsakė 2017 m. sausio 12 d. Komisijos toks atsakymas netenkino, todėl 2017 m. liepos 13 d. ji nusprendė pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo. 2017 m. rugpjūčio 4 d. Belgijos Karalystė pranešė Komisijai apie naują IPCF profesinės etikos kodeksą, kuris, jos manymu, atitinka Sąjungos teisę.

Procesas Teisingumo Teisme

13. Komisija nesutiko su šios valstybės narės nuomone, todėl pareiškė šį ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Komisijos ieškinys pareikštas 2018 m. birželio 8 d.

14. 2019 m. gegužės 23 d. teismo posėdyje Belgijos Karalystė ir Komisija pateikė žodines pastabas.

Analizė

Šalių argumentai

Komisija

15. Komisija tvirtina, kad Direktyvos 2006/123 25 straipsniu siekiama užtikrinti, kad valstybės narės netrukdytų teikti daugiasrites paslaugas. Ji pabrėžia, kad pagal IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 1 dalį, iki ją iš dalies pakeičiant, buvo draudžiama vienu metu verstis IPCF apskaitininko veikla kartu su, pirma, bet kokia amatų, žemės ūkio ar komercine veikla ir, antra, brokerio ar draudimo agento, nekilnojamojo turto agento veikla, ar bet kokia bankininkystės ar finansinių paslaugų veikla.

16. Komisija mano, kad yra mažiau ribojančių priemonių nei tos, kurios nurodytos IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 1 dalyje, todėl ja pažeidžiamas ir Direktyvos 2006/123 25 straipsnis, ir SESV 49 straipsnis.

17. Dėl IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio pakeitimo Komisija primena, kad jis padarytas po nustatyto termino, iki kurio turėjo būti pateiktas atsakymas į pagrįstą nuomonę, ir kad bet kuriuo atveju, tuo pakeitimu nepanaikintas pažeidimas, kuriuo kaltinama. Atsižvelgiant į tai, naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 2 dalis yra identiška ankstesnės jo redakcijos 21 straipsnio 3 daliai. Pagal Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 2 dalies a punktą reikia įvertinti reikalavimus, kuriais ribojama galimybė verstis reglamentuojamomis profesijomis, nes šie reikalavimai pripažįstami, tik jeigu jų taikymas pateisinamas siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi skirtingų profesinės etikos ir elgesio taisyklių, atsižvelgiant į kiekvienos profesijos pobūdį ir būtinybę užtikrinti šių profesijų nepriklausomumą ir nešališkumą. Tačiau, Komisijos nuomone, visiškas draudimas vienu metu verstis, pirma, apskaitininko ir, antra, brokerio, draudimo agento, nekilnojamojo turto agento veikla ar bet kokia bankininkystės ar finansinių paslaugų veikla vien dėl savo pobūdžio viršija tai, kas būtina siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi apskaitininkų profesinės etikos taisyklių.

18. Komisija mano, kad visiškas draudimas nėra numatytiems tikslams pasiekti būtina priemonė, jeigu yra mažiau ribojančių priemonių, kaip antai vidaus procedūrų, kuriomis galima užkirsti kelią su informacijos perdavimu susijusių interesų konfliktams ir užtikrinti tinkamą profesines paslaptis reglamentuojančių taisyklių taikymą.

19. Komisija tvirtina, kad Belgijos Karalystė klaidingai remiasi Sprendimu *Wouters ir kt.*[5], nes, atsižvelgiant į šios bylos aplinkybes, Teisingumo Teismo šiame sprendime padaryta išvada šiuo atveju netaikytina.

20. Bet kuriuo atveju Komisija mano, kad visiškas draudimas yra neproporcingas siekiamam tikslui. Be to, šios valstybės narės nurodytos priežastys, t. y. siekis vengti administracinės naštos, kurią lemtų priemonių ir vidaus procedūrų įgyvendinimas, siekiant apsaugoti apskaitininko nepriklausomumą ir nešališkumą, taip pat tariamai nepakankama *ex post* kontrolė, negali būti pateisintos.

21. Dėl IPCF profesinės etikos kodekso, kuriame nurodytas apskaitininko profesinės veiklos nesuderinamumas su bet kokia amatų, žemės ūkio ir komercine veikla, nebent verslo asociacijos patvirtina tokią veiklą, 21 straipsnio 1 ir 2 dalių Komisija tvirtina, kad šios nuostatos patenka į Direktyvos 2006/123 25 straipsnio taikymo sritį. Minėto kodekso 21 straipsnio 1 dalyje nurodytas draudimas neišnyksta todėl, kad pagal to paties kodekso 21 straipsnio 2 dalį verslo asociacijos gali savo nuožiūra nukrypti nuo šio draudimo.

22. Kalbėdama apie 2018 m. liepos 18 d. priimto naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnį Komisija tvirtina, kad šioje naujoje redakcijoje tebetaikoma verslo asociacijų daugiasritės veiklos leidimų suteikimo procedūra.

23. Dėl naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnyje nurodyto apribojimo būtinybės ir proporcingumo Komisija tvirtina, kad iš šios nuostatos nėra aišku, kad vienu metu verčiantis bet kokia amatų, žemės ūkio ir komercine veikla arba, pagal naują formuluotę, „bet kokia kita veikla“ gali kilti interesų konfliktas ir kad tai visuomet neigiamai veikia klientus, kitus paslaugų teikėjus ir plačiąją visuomenę. Net jeigu taip būtų, nagrinėjami apribojimai nebūtų pripažinti dėl tų pačių priežasčių, kurios buvo nurodytos, kalbant, pirma, apie apskaitininkų daugasritės veiklos ir, antra, brokerio, draudimo agento, nekilnojamojo turto agento veiklos ar bet kokios bankininkystės ar finansinių paslaugų veiklos apribojimus.

24. Komisija tvirtina, kad Belgijos Karalystė neįrodė, kad mažiau ribojančios priemonės, nei 21 straipsnyje nurodytas draudimas, nebūtų tokios pat veiksmingos siekiant nurodytų tikslų.

25. Nors Komisija pripažįsta, kad Belgijoje apskaitininkai veikia plačiau, kiek tai susiję su įmonių kategorija, ji tvirtina, kad apskaitininkų užduotis nepasikeitė, todėl jie neįgijo nei auditorių funkcijų, nei teisės atstovauti klientams mokesčių institucijose.

Belgijos Karalystė

26. Pirma, Belgijos Karalystė tvirtina, kad pagal Direktyvos 2006/123 25 straipsnį valstybėms narėms netrukdoma tam tikromis sąlygomis uždrausti vienu metu verstis tam tikromis reglamentuojamomis profesijomis. Antra, ši valstybė narė primena, kad 25 straipsnis yra šios direktyvos V skyriuje „Paslaugų kokybė“ ir iš esmės susijęs su vartotojų apsauga. Todėl daugiasritės veiklos apribojimai turėtų būti sumažinti iki pačių būtiniausių siekiant užtikrinti reglamentuojamųjų profesijų nešališkumą, nepriklausomumą ir sąžiningumą.

27. Šios valstybės narės manymu, naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 2 dalyje (kuri atitinka anksčiau galiojusio IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 3 dalį) nurodyti draudimai yra būtini IPCF apskaitininkų nepriklausomumui ir nešališkumui užtikrinti, taip pat tam, kad būtų griežtai saugoma profesinė paslaptis. Šis nepriklausomumas reiškia pareigą veikti tik kliento naudai, o

5 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

vienu metu versdamasis skirtinga veikla apskaitininkas galėtų atsižvelgti ne tik į su jo kliento interesais susijusius argumentus. Tai ypač svarbu atsižvelgiant į tai, kad nekilnojamojo turto agentams, draudimo agentams ir biržos tarpininkams už darbą atlyginama mokant komisinius, kurie gali būti didesni nei už apskaitininko veiklą gaunamas honoraras, todėl gali kilti interesų konfliktas.

28. Be to, vienu metu verčiantis IPCF apskaitininko, kuriam taikomas reikalavimas saugoti profesinę paslaptį, kurio neįvykdžius skiriamos baudžiamosios sankcijos, veikla ir kita profesine veikla, kuriai netaikomas toks reikalavimas, kiltų pavojus, kad apskaitininkas nepajėgs įvykdyti šio reikalavimo.

29. Belgijos Karalystė nesutinka su Komisijos argumentu, jog tai, kad reikalavimas saugoti profesinę paslaptį yra ribotas, reiškia, kad nagrinėjamas draudimas yra nebūtinas. Iš Sprendimo *Wouters ir kt.*[6] matyti, jog pakanka „tam tikro“, pirma, advokato ir, antra, auditoriaus profesinės paslapties reikalavimų „neatitikimo“, kad būtų galima pagrįsti draudimą kartu verstis abiem profesinėmis veiklomis.

30. Dėl nagrinėjamo apribojimo proporcingumo, ši valstybė narė tvirtina, kad Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 1 dalies a punkte nenurodyta jokio draudimo, kurį vien dėl jo pobūdžio reikėtų laikyti nepagrįstu. Be to, IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnyje nurodytas apribojimas būtų proporcingas, jeigu juo būtų nustatytas ne bendro pobūdžio ir absoliutus bet kokios daugiasritės veiklos draudimas, o tik griežtai nustatytos veiklos draudimas. Alternatyvios priemonės ne tokios veiksmingos, kad būtų galima išsaugoti IPCF apskaitininko profesinės veiklos nepriklausomumą ir reikalavimą saugoti profesinę paslaptį.

31. Dėl apskaitininko profesinės veiklos nesuderinamumo su bet kokia amatų, žemės ūkio ir komercine veikla Belgijos Karalystė tvirtina, kad IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnyje nurodyta galimybė nukrypti nuo šio draudimo įgalinant verslo asociacijas suteikti leidimą, jeigu yra įvykdytos abi sąlygos, t. y. pirma, jeigu lygiagrečiai vykdoma apskaitininko veikla yra papildoma ir, antra, nekenkiama apskaitininko nepriklausomumui ir nešališkumui. Praktiškai leidimas visuomet būdavo suteikiamas.

32. Ši valstybė narė tvirtina, kad naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnyje nurodyta, kad verslo asociacijoms pateikus paprastą rašytinį prašymą leidimas vienu metu verstis apskaitininko ir kita plačiai apibrėžta veikla visuomet suteikiamas, jeigu nekenkiama apskaitininko nepriklausomumui ir nešališkumui. Todėl šia nuostata nustatoma sistema, pagal kurią leidimas visuomet suteikiamas, o jį suteikti atsisakoma tik išimtiniu atveju, jeigu neįvykdoma vienintelė privaloma įvykdyti nepriklausomumo sąlyga.

33. Belgijos Karalystė mano: kadangi pagal Direktyvos 2006/123 25 straipsnį galima net uždrausti verstis daugiasrite veikla, kai ši yra proporcinga ir pagrįsta, atsižvelgiant į tikslą apsaugoti nepriklausomumą ir nešališkumą, leidimo suteikimo procedūra, kurios vienintelis tikslas yra patikrinti, ar apskaitininkų nepriklausomumas ir nešališkumas bus apsaugoti, atitinka šiame straipsnyje nustatytus reikalavimus.

34. Be to, ši valstybė narė nesutinka su tuo, kad Komisija atmestų jos argumentą, jog alternatyvios priemonės yra ne tokios veiksmingos kaip draudimas. Iš tikrųjų šis argumentas susijęs su byloje *Wouters ir kt.*[7] pateikta išvada, kurioje generalinis advokatas P. Léger išnagrinėjo, ar praktiškai galima vienodai pasiekti advokatų nepriklausomumo apsaugos tikslą mažiau ribojančiomis priemonėmis, nei taikant visišką draudimą ir padarė išvadą, kad dėl alternatyvių priemonių kyla praktinių problemų.

6 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98, 104 punktas).

7 C-309/99, EU:C:2001:390.

35. Belgijos Karalystės manymu, Komisija siūlo teorines alternatyvias priemones, bet neįrodo, kad jomis galima pasiekti siekiamą tikslą. Priešingai, parodydama, kad Komisijos siūlomos priemonės yra neveiksmingos tokioje rinkoje, kaip Belgijos IPCF apskaitininkų rinka, kuri yra beveik nekoncentruota ir kurioje veikia labai mažos įmonės, ši valstybė narė mano, jog įrodė, kad yra ir praktinių alternatyvių priemonių įgyvendinimo sunkumų, ir kad šios priemonės yra neveiksmingos.

36. Kalbėdama apie naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 1 dalį, minėta valstybė narė tvirtina, kad dėl naujos jo formuluotės pažeidimas, susijęs su įsipareigojimų neįvykdymu, kuriuo kaltinama, nepasunkėjo. Ir naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnyje, ir preambulėje aiškiai nurodyta, kad įprastai leidimas suteikiamas, nebent tai neigiamai veikia nepriklausomumą ir nešališkumą, o tai turi įrodyti verslo asociacijos. Ta pati valstybė narė pabrėžia, kad atmetimo kriterijai yra nediskriminaciniai, iš anksto žinomi ir tik tie, kurie nurodyti Direktyvos 2006/123 25 straipsnyje.

Vertinimas

37. Teisingumo Teismo prašymu, savo analizėje daugiausia dėmesio skirsiu Sprendime *Wouters ir kt.*[8] suformuotos jurisprudencijos taikymo šioje byloje klausimui. Todėl susitelksiu į draudimą vienu metu verstis kelių rūšių veikla.

Bendrai dėl Direktyvos 2006/123 25 straipsnio

38. Manau, kad reikalingos kelios trumpos bendros pastabos dėl Direktyvos 2006/123 25 straipsnio išaiškinimo.

39. Direktyvos 2006/123 25 straipsnyje nurodytas nagrinėjimas trimis etapais. Pirma, valstybės narės užtikrina, kad teikėjams[9] nebūtų taikomi reikalavimai, kurie įpareigotų juos verstis tik tam tikra konkrečia veikla arba kurie ribotų bendrai arba partnerystės pagrindu vykdomą įvairią veiklą[10]. Antra, tačiau tokie reikalavimai gali būti keliami reglamentuojamųjų profesijų[11] teikėjams, jeigu tokių reikalavimų taikymas pateisinamas siekiant užtikrinti profesinės etikos ir elgesio taisyklių, priklausančių nuo kiekvienos profesijos pobūdžio, laikymąsi, ir yra būtinas jų nepriklausomumui ir nešališkumui užtikrinti[12]. Trečia, jeigu išduodamas leidimas verstis tokia daugiasrite veikla, valstybės narės užtikrina, kad būtų išvengta interesų konflikto ir tam tikrų veiklos rūšių nesuderinamumo, kad būtų užtikrintas tam tikroms veiklos rūšims būtinas nepriklausomumas ir nešališkumas ir kad pagrindinės skirtingų veiklos rūšių profesinės etikos ir elgesio taisyklės būtų vienos su kitomis suderintos, ypač profesinių paslapčių saugojimo atžvilgiu.

8 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

9 Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 2 punkte apibrėžta sąvoka „teikėjas“ – „tai bet koks fizinis asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet koks valstybėje narėje įsisteigęs juridinis asmuo, kaip nurodyta [SESV 54 straipsnyje], ir siūlantis arba teikiantis paslaugą“.

10 Žr. Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 1 dalį.

11 Apibrėžiant „reglamentuojamąją profesiją“, Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 11 punkte daroma nuoroda į 2005 m. rugsėjo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2005/36/EB dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo (OL L 255, 2005, p. 22) 3 straipsnio 1 dalies a punktą, pagal kurį reglamentuojamoji profesija – „tai profesinės veiklos rūšis arba profesinės veiklos rūšių grupė, kuria verčiantis (arba verčiantis vienu iš jos būdų) pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas tiesiogiai arba netiesiogiai reikalaujama specifinės profesinės kvalifikacijos turėjimo; visų pirma vertimosi būdu laikomas profesinio vardo, kurio naudojimas įstatymais ir kitais teisės aktais leidžiamas tik turintiesiems tam tikrą profesinę kvalifikaciją, naudojimas“.

12 Žr. Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 1 dalies a punktą.

40. Direktyvos 2006/123 25 straipsniu siekiama panaikinti daugiasritės veiklos paslaugų teikimo kliūtis. Teisės aktų leidėjas mano, kad būtina gavėjų, pirmiausia vartotojų, labui užtikrinti, kad teikėjai turėtų galimybę siūlyti daugiasrites paslaugas [13]. Mano manymu, tai reiškia, kad, atsižvelgiant į bendrą šios direktyvos tikslą pašalinti kliūtis įsisteigimo laisvei ir laisvam paslaugų judėjimui [14], valstybių narių įsipareigojimas nepriklauso nuo to, ar yra konkreti kliūtis pagrindinei laisvei [15].

41. Taisyklės ir išimties sąsaja, kuria grindžiama visa Direktyva 2006/123, taip pat iš esmės visa vidaus rinka, galioja ir šiuo atveju: pagrindinė laisvė, išreiškianti Sąjungos interesą, yra taisyklė, o galimybė valstybei narei nustatyti šios taisyklės apribojimus yra išimtis. Tai reiškia, kad ši išimtis yra aiškinama siaurai, o taisyklė, atvirkščiai, yra aiškinama plačiai. Be to, išimtis turi atitikti kitus Sąjungos teisės principus, pirmiausia proporcingumo principą.

42. Taigi pagal Direktyvos 2006/123 25 straipsnį, kiek tai susiję su nukrypimu nuo taisyklės, reikia taikyti tuos pačius argumentus kaip valstybei narei tenkančios įrodinėjimo pareigos atveju. Tai matyti ir iš Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 1 dalies a punkte vartojamo žodžio „jeigu“. Atsižvelgiant į tai, reikia atmesti Belgijos Karalystės gynybos argumento, kad Direktyvos 25 straipsnio tikslas yra apriboti valstybių narių laisvę nustatyti draudimą verstis daugiasrite veikla, prielaidą. Iš tikrųjų, kaip teisingai pabrėžia Komisija, šia nuostata, priešingai, siekiama užtikrinti, kad paslaugų teikėjams nebūtų taikomi reikalavimai, kuriais, be kita ko, būtų ribojama galimybė vienu metu arba bendradarbiaujant verstis skirtinga veikla.

Konkrečiai dėl draudimo vienu metu verstis kelių rūšių veikla

43. Taigi, kaip matyti iš nurodyto teisinio pagrindo, 2013 m. spalio 22 d. karaliaus dekretu patvirtintas nagrinėjamas teisės aktas, t. y. IPCF profesinės etikos kodeksas, buvo panaikintas ir pakeistas 2017 m. liepos 18 d. karaliaus dekretu patvirtintu IPCF profesinės etikos kodeksu.

44. Naujo IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 2 dalis iš esmės tokia pati kaip anksčiau galiojusio IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnio 3 dalis [16].

45. Šiomis nuostatomis visiškai draudžiama vienu metu verstis apskaitininko ir brokerio ar draudimo agento, nekilnojamojo turto agento ar bet kokia bankininkystės arba finansinių paslaugų veikla. Verčiantis tokia daugiasrite veikla nustatytas esamų paslaugų asortimento ir naujų verslo modelių taikymo apribojimas.

46. Toks draudimas patenka į Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 1 dalies taikymo sritį.

47. Atsižvelgiant į tai, kad IPCF apskaitininkai verčiasi reglamentuojamąja profesija, Belgijos Karalystė gali remtis Direktyvos 2006/123 25 straipsnio 1 dalies a punktu. Todėl kyla klausimas, ar nagrinėjamas draudimas, pirma, yra pateisinamas siekiant užtikrinti profesinės etikos ir elgesio taisyklių, priklausančių nuo kiekvienos profesijos pobūdžio, laikymąsi, ir, antra, yra būtinas jų nepriklausomumui ir nešališkumui užtikrinti. Šios abi kumuliacinės sąlygos turi būti įvykdytos.

48. Manau, kad Belgijos Karalystė neįrodė, kad ginčijama priemonė yra būtina.

13 Žr. Direktyvos 2006/123 101 konstatuojamąją dalį.

14 Žr. Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 1 dalį ir 5 konstatuojamąją dalį.

15 Šiuo klausimu taip pat žr. M. Schlachter ir Chr. Ohler *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden Badenas, 2008, 25 straipsnio 1 punktą.

16 Mano analizė taikytina abiem Profesinės etikos kodekso versijoms.

49. Ši valstybė narė remiasi Sprendimu *Wouters ir kt.*[17], kad įrodytų, jog nagrinėjamas draudimas yra būtinas.

50. Vis dėlto manęs neįtikina Belgijos Karalystės argumentai, atsižvelgiant į tai, kad šiuo atveju Belgijos apskaitininkų padėtis labai skiriasi nuo byloje, kurioje priimtas šis sprendimas, nagrinėjamos Nyderlandų advokatų padėties.

51. Vienas iš daugelio Sprendime *Wouters ir kt.*[18], kuriuo, be abejonės, rėmėsi Sąjungos teisės aktų leidėjas, rengdamas Direktyvos 2006/123 25 straipsnį, nagrinėjamų klausimų buvo nacionalinės teisės akto, kuriuo draudžiamas integralus advokatų ir auditorių bendradarbiavimas, suderinamumas su Sąjungos teise[19].

52. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas pirmiausia konstatavo, kad pagal nacionalinės teisės akte[20] galiojančią tvarką advokatas yra nepriklausomas nuo valdžios institucijų, kitų veiklos vykdytojų ir trečiųjų asmenų ir niekaip nėra jų veikiamas. Atsižvelgdamas į tai, advokatas turi užtikrinti, kad visi veiksmai, kurių jis imasi byloje, būtų atliekami išimtinai kliento interesais[21]. Tačiau Teisingumo Teismas taip pat konstatavo, kad apskritai ir būtent šiuo nacionaliniu atveju auditoriaus profesijai nėra taikomos panašios profesinio elgesio taisyklės.

53. Remdamasis generalinio advokato P. Léger išvada šioje byloje[22], Teisingumo Teismas pažymėjo, kad tarp advokato atliekamos „patarėjo“ ir auditoriaus atliekamos „kontrolieriaus“ funkcijų gali būti tam tikrų neatitikimų. Iš tikrųjų šiuo atveju auditorius atlieka finansinių ataskaitų tikrinimo darbą, o tai reiškia, kad jis nešališkai vertina ir tikrina kliento finansinę apskaitą, kad galėtų suinteresuotiesiems tretiesiems asmenims pateikti savo nuomonę dėl šių finansinių duomenų patikimumo. Todėl jam nėra taikomi panašūs į advokato profesinės paslapties reikalavimai[23].

54. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nusprendė, kad konkurenciją ribojančios taisyklės neviršija to, kas būtina užtikrinti tinkamą advokato profesinių pareigų atlikimą[24].

55. Nemanau, kad dėl toliau nurodytų priežasčių Sprendimas *Wouters ir kt.*[25] galėtų būti naudingas sprendžiant šią bylą.

56. Šiame sprendime Teisingumo Teismas nepriėmė sprendimo dėl auditorių profesinių įsipareigojimų verčiantis daugasrite veikla kartu su kita profesine veikla, kaip antai nagrinėjama šiuo atveju.

57. Priešingai, Teisingumo Teismas priėmė sprendimą dėl auditorių profesinės veiklos, atskirdamas advokato ir auditoriaus profesijas, kad įvertintų poveikį teisinių konsultacijų rinkos sandarai ir draudimo advokatui vienu metu verstis ir auditoriaus veikla pagrįstumą.

58. Šioje byloje Teisingumo Teismas neformuluoja bendrų pastabų dėl nepriklausomumo ir nešališkumo verčiantis reglamentuojamomis profesijomis sąvokų, o nagrinėja tik konkrečią Nyderlandų advokatų ir auditorių padėtį.

17 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

18 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

19 Tai, kad Teisingumo Teismas sprendė nacionalinės teisės akto suderinamumo klausimą atsižvelgdamas į konkurencijos teisę (SESV 101 straipsnis), neturi poveikio šiai bylai.

20 Šiuo atveju Nyderlandų teisės aktą.

21 Žr. 2002 m. vasario 19 d. Sprendimą *Wouters ir kt.* (C-309/99, EU:C:2002:98, 102 punktas).

22 Žr. generalinio advokato P. Léger išvadą byloje *Wouters ir kt.* (C-309/99, EU:C:2001:390, 185 ir 186 punktai).

23 Žr. 2002 m. vasario 19 d. Sprendimą *Wouters ir kt.* (C-309/99, EU:C:2002:98, 104 punktas).

24 Žr. 2002 m. vasario 19 d. Sprendimą *Wouters ir kt.* (C-309/99, EU:C:2002:98, 109 punktas).

25 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

59. Kitaip tariant, net jei būtų nuspręsta, kad advokato ir auditoriaus atvejis, kaip Sprendime *Wouters ir kt.*[26], patenka į Direktyvos 2006/123 25 straipsnio taikymo sritį, nereiškia, kad visais į šios nuostatos taikymo sritį patenkančiais atvejais rezultatas yra toks pat kaip šio Teisingumo Teismo sprendimo atveju. Atsižvelgdamas į tai, pažymiu, kad minėtas sprendimas Komisijos Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadove[27] pateiktas tik kaip pavyzdys.

60. Belgijos Karalystės argumentu apskaitininko padėtis prilyginama advokatų padėčiai, kiek tai susiję su jų nepriklausomumu ir nešališkumu. Tačiau apskaitininko profesinė veikla labai skiriasi nuo advokato profesinės veiklos, todėl šiam argumentui negali būti pritarta.

61. Iš tikrųjų advokato nepriklausomumas yra svarbiausias teikiant teisines konsultacijas ir atstovaujant teisme. Todėl, kaip savo išvadoje byloje *Wouters ir kt.*[28] pabrėžė generalinis advokatas P. Léger, „advokatas užtikrina teisės susipažinti su teisės aktais ir kreiptis į teismus principo veiksmingumą teisinėje valstybėje“. Nepriklausomumo reikalavimu, taip pat reikalavimais saugoti profesinę paslaptį ir būtinai vengti interesų konfliktų konkrečiai siekiama palengvinti šią užduotį.

62. Vis dėlto, kaip teisingai pabrėžė Komisija, IPCF apskaitininkas nevykdo savo klientų atstovavimo valdžios institucijoje funkcijos. Apskaitininko uždavinys yra užtikrinti ataskaitų nuoseklumą ir patikimumą. Tokiomis aplinkybėmis jis gali subjektui, kuriam teikia konsultacijas, pasiūlyti techninius sprendimus ekonominių sunkumų atveju, taip pat parengti mokesčių deklaracijas ir techninius dokumentus.

63. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismo sprendime *Wouters ir kt.*[29] padaryta išvada negalima remtis siekiant pateisinti visišką draudimą apskaitininkui verstis daugiasrite veikla, kad būtų užtikrintas jo nepriklausomumas ir nešališkumas.

64. Todėl manau, kad IPCF profesinės etikos kodekso 21 straipsnis nebūtinas siekiant užtikrinti apskaitininko profesinės veiklos nepriklausomumą ir nešališkumą.

Išvada

65. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nesivadovauti savo 2002 m. vasario 19 d. Sprendime *Wouters ir kt.* (C-309/99, EU:C:2002:98) išdėstytais argumentais, siekiant nustatyti, ar Belgijos Karalystė, uždrausdama vienu metu verstis, pirma, apskaitininko ir, antra, brokerio, draudimo agento, nekilnojamojo turto agento veikla ar bet kokia bankininkystės ar finansinių paslaugų veikla, neįvykdė jai pagal 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 25 straipsnį tenkančių įsipareigojimų, ar juos įvykdė.

26 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).

27 Žr. šio vadovo 8.4.1 punktą.

28 Generalinio advokato P. Léger išvada byloje *Wouters ir kt.* (C-309/99, EU:C:2001:390, 175 punktas).

29 2002 m. vasario 19 d. sprendimas (C-309/99, EU:C:2002:98).