ĢENERĀLADVOKĀTA NILSA VĀLA [*NILS WAHL*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2018. gada 8. maijā [1]

Lieta C-33/17

Čepelnik d.o.o.
pret
Michael Vavti

(*Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk* (Bleiburgas pirmās instances tiesa, Austrija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Pakalpojumu sniegšanas brīvība – Valsts tiesību akts, kurā pakalpojumu saņēmējam ir prasīts iemaksāt drošības naudu kā nodrošinājumu naudas sodam, kas varētu tikt piemērots citā dalībvalstī reģistrētam pakalpojumu sniedzējam – Direktīvas 2006/123/EK 16. un 19. pants – Darba tiesību izņēmums – Pamatojums – LESD 56. pants – Samērīgums – Tiesības uz aizstāvību – Tiesības efektīvi vērsties tiesā – Direktīva 2014/67/ES

1. Šajā lietā – *Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk* (Bleiburgas pirmās instances tiesa, Austrija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Tiesai tiek lūgts izlemt, vai Savienības tiesības aizliedz dalībvalstij pieprasīt, lai citā dalībvalstī reģistrēta uzņēmuma darbā norīkotu darba ņēmēju sniegtu pakalpojumu saņēmējs iemaksātu drošības naudu un pārtrauktu maksājumus šim uzņēmumam. Atbilstoši attiecīgajiem valsts tiesību aktu noteikumiem vēl maksājamā atlīdzība par šādiem pakalpojumiem ir jāiemaksā uzņemošās dalībvalsts iestādēm, lai nodrošinātu iespējamā naudas soda iekasēšanu, kas pakalpojumu sniedzējam nākotnē varētu rasties dažu valsts darba tiesību aktu noteikumu pārkāpumu gadījumā.

2. Lai noteiktu, vai konkrētais valsts pasākums ir pretrunā Savienības tiesībām, Tiesai būs jāpārbauda, kā mijiedarbojas Savienības tiesību normas par pakalpojumu sniegšanas brīvību, kas paredzēti LESD 56. pantā, Direktīvā 2006/123/EK [2] un Direktīvā 2014/67/ES [3], no vienas puses, un valsts tiesiskais regulējums, kuru attiecīgā dalībvalsts uzskata par daļu no saviem darba tiesību aktiem, no otras puses.

1 Oriģinālvaloda – angļu.

2 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū (turpmāk tekstā – "Pakalpojumu direktīva") (OV 2006, L 376, 36. lpp.).

3 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 15. maijs) par to, kā izpildīt Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā, un ar ko groza Regulu (ES) Nr. 1024/2012 par administratīvo sadarbību, izmantojot Iekšējā tirgus informācijas sistēmu (OV 2014, L 159, 11. lpp.).

I. Atbilstošais tiesiskais regulējums

A. Savienības tiesības

3. Pakalpojumu direktīvas 1. panta (“Temats”) 6. punktā ir noteikts:

“Šī direktīva neskar darba tiesības, proti, jebkurus tiesību aktos vai līgumos paredzētus noteikumus, kuri attiecas uz nodarbinātības nosacījumiem, darba apstākļiem, tostarp veselības aizsardzību un drošību darbā, un darba devēju un darba ņēmēju savstarpējām attiecībām un kurus dalībvalstis piemēro atbilstīgi saviem tiesību aktiem, kas ir saskaņā ar [ES] tiesību aktiem. Tāpat šī direktīva neskar dalībvalstu sociālā nodrošinājuma tiesību aktus.”

4. Šīs pašas direktīvas 3. panta (“Saistība ar citiem [ES] tiesību aktiem”) 3. punktā ir noteikts:

“Dalībvalstis šīs direktīvas noteikumus piemēro saskaņā ar Līguma noteikumiem par tiesībām veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu brīvu apriti.”

5. 16. pantā (“Pakalpojumu sniegšanas brīvība”) ir noteikts:

“1. Dalībvalstis ievēro pakalpojumu sniedzēju tiesības sniegt pakalpojumus dalībvalstī, kas nav valsts, kurā tie veic uzņēmējdarbību.

Dalībvalsts, kurā sniedz pakalpojumu, tās teritorijā nodrošina brīvu piekļuvi pakalpojumu darbībai un brīvību veikt pakalpojumu darbību.

Dalībvalstis nenosaka, ka – lai attiecīgās dalībvalsts teritorijā piekļūtu pakalpojumu darbībai vai to veiktu – jāizpilda jebkādas prasības, kas neatbilst šādiem principiem:

a) nediskriminēšana: prasība nedrīkst būt ne tieši, ne netieši diskriminējoša attiecībā uz valstspiederību vai – juridisko personu gadījumā – attiecībā uz dalībvalsti, kurā tās veic uzņēmējdarbību;

b) nepieciešamība: prasībai jābūt pamatotai ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības, veselības aizsardzības vai vides aizsardzības iemesliem;

c) samērīgums: prasībai jābūt piemērotai, lai sasniegtu noteikto mērķi, un tā nedrīkst būt augstāka, nekā ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai.

2. Dalībvalstis nedrīkst ierobežot tāda pakalpojumu sniedzēja pakalpojumu sniegšanas brīvību, kas veic uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, piemērojot jebkuru no šādām prasībām:

a) pakalpojumu sniedzēja pienākums izveidot uzņēmumu to teritorijā;

b) pakalpojumu sniedzēja pienākums saņemt atļauju no to kompetentajām iestādēm, tostarp būt iekļautam reģistrā vai reģistrēties profesionālā organizācijā vai apvienībā to teritorijā, izņemot gadījumos, ja to paredz šī direktīva vai citi [ES] tiesību akti;

c) aizliegums pakalpojumu sniedzējam izveidot noteikta veida vai formas infrastruktūru to teritorijā, tostarp biroju vai prakses telpas, kas pakalpojumu sniedzējam ir vajadzīgas, lai sniegtu attiecīgos pakalpojumus;

d) piemērot konkrētas līgumsaistības starp pakalpojumu sniedzēju un pakalpojumu saņēmēju, kas kavē vai ierobežo pašnodarbināto personu sniegt pakalpojumus;

e) pienākums, ka pakalpojumu sniedzējam jābūt personu apliecinošam dokumentam, ko ir izsniegušas to kompetentās iestādes un kas īpaši attiecas uz pakalpojumu darbības veikšanu;

f) prasības, kuras ietekmē to iekārtu un materiālu izmantojumu, kas ir sniegtā pakalpojuma neatņemama sastāvdaļa, ja vien tās nav vajadzīgas veselības aizsardzībai un drošībai darbā;

g) pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumus, kas minēti 19. pantā."

3. Dalībvalstij, uz kuru pārceļas pakalpojumu sniedzējs, nav liegts saskaņā ar 1. punktu noteikt prasības attiecībā uz pakalpojumu darbību, ja tās ir pamatotas ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības, veselības aizsardzības vai vides aizsardzības iemesliem. Minētajai dalībvalstij nav liegts saskaņā ar Kopienas tiesību aktiem piemērot savus noteikumus nodarbinātības nosacījumiem, tostarp tādus, kas ir noteikti koplīgumos.

[..]"

6. Pakalpojumu direktīvas 17. pantā ir iekļauts saraksts "Papildu atkāpes no pakalpojumu sniegšanas brīvības". Saskaņā ar šī saraksta 2) punktu "16. pants neattiecas uz [..] jautājumiem, uz kuriem attiecas Direktīva 96/71/EK".

7. Pakalpojumu direktīvas IV nodaļas 2. iedaļa attiecas uz "Pakalpojumu saņēmēju tiesībām". Saskaņā ar 19. pantu:

"Dalībvalstis nedrīkst noteikt pakalpojumu saņēmējam prasības, kuras ierobežo tāda pakalpojumu sniedzēja sniegta pakalpojuma izmantošanu, kas veic uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, it īpaši šādas prasības:

a) pienākumu iegūt kompetento iestāžu atļauju vai pienākumu iesniegt tām deklarāciju;

b) diskriminējošus ierobežojumus attiecībā uz finansiāla atbalsta piešķiršanu sakarā ar to, ka pakalpojumu sniedzējs veic uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, vai sakarā ar pakalpojuma sniegšanas vietu.

[..]"

B. Austrijas tiesības

8. 1993. gada *Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz* (Likums par darba līgumus regulējošo tiesību aktu pielāgošanu) (*BGBl.*, 459/1993; turpmāk tekstā – "*AVRAG*") 7.m pantā ir noteikts:

"1. Gadījumā, ja ir pamatotas aizdomas par administratīvu pārkāpumu saskaņā ar 7.b panta 8. punktu, 7.i pantu vai 7.k panta 4. punktu un ja noteiktos apstākļos ir jāuzskata, ka saukšana pie atbildības vai soda izpilde nebūs iespējama vai būs būtiski apgrūtināta ar darba devēja (darbuzņēmēja) personu vai uzņēmuma, kas nodrošina darbaspēku, personu saistītu iemeslu dēļ, nodokļu iestāžu struktūrvienības saistībā ar izmeklēšanu saskaņā ar 7.f pantu un Būvniecībā nodarbināto atvaļinājuma naudu un atlaišanas pabalstu fonds var rakstveidā pieprasīt pasūtītājam vai – darbaspēka nodrošināšanas gadījumā – lietotājuzņēmumam neizmaksāt vēl maksājamo darba samaksu vai vēl maksājamo atlīdzību par darbaspēka nodrošināšanu, vai to daļu (maksājumu pārtraukšana) [..]. Nodokļu iestāžu struktūrvienības un Būvniecībā nodarbināto atvaļinājuma naudu un atlaišanas pabalstu fonds maksājumu pārtraukšanu var pieprasīt tikai tad, ja nav bijis iespējams noteikt vai iekasēt 7.l pantā paredzēto pagaidu drošības naudu.

[..]

3. Gadījumā, ja ir pamatotas aizdomas par administratīvu pārkāpumu saskaņā ar 7.b panta 8. punktu, 7.i pantu vai 7.k panta 4. punktu un ja noteiktu apstākļu dēļ ir jāuzskata, ka saukšana pie atbildības vai soda izpilde nebūs iespējama vai būs būtiski apgrūtināta ar darba devēja (darbuzņēmēja) personu vai uzņēmuma, kas nodrošina darbaspēku, personu saistītu iemeslu dēļ, rajona pārvaldes iestāde [..] ar nolēmumu var pieprasīt pasūtītājam vai – darbaspēka nodrošināšanas gadījumā – lietotājuzņēmumam saprātīgā termiņā iemaksāt vēl maksājamo darba samaksu vai atlīdzību par darbaspēka nodrošināšanu, vai to daļu [..] kā drošības naudu. [..]

[..]

5. Saskaņā ar 3. punktu veiktais maksājums pasūtītāju vai lietotājuzņēmumu atbrīvo no parāda darbuzņēmējam vai uzņēmumam, kas nodrošina darbaspēku.

[..]"

9. *AVRAG* 7.b panta 3. un 8. punktā ir noteikts:

"3. Darba devējiem 1. punkta izpratnē saskaņā ar Likumu par ārvalstnieku nodarbināšanu (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*) un [*AVRAG*] darba veikšanai uz Austriju norīkoto darba ņēmēju nodarbināšana ne vēlāk kā vienu nedēļu pirms attiecīgā darba uzsākšanas ir jādeklarē Centrālajā nelegālās nodarbinātības kontroles koordinācijas birojā [..].

[..]

8. Persona, kura kā darba devējs 1. punkta izpratnē,

1. pārkāpjot 3. punkta prasības, neiesniedz šo deklarāciju vai deklarāciju par vēlākām izmaiņām sniegtajās ziņās (izmaiņu deklarācija) [..],

   [..]

   izdara administratīvo pārkāpumu, un rajona pārvaldes iestāde par katru darba ņēmēju tam nosaka naudas sodu no 500 līdz 5000 EUR apmērā, bet atkārtota pārkāpuma gadījumā – no 1000 līdz 10 000 EUR apmērā. [..]"

10. *AVRAG* 7.i panta 4. punkts ir formulēts šādi:

"Persona, kura kā

1. darba devējs 7. panta, 7.a panta 1. punkta vai 7.b panta 1. un 9. punkta izpratnē, pārkāpjot 7.d panta prasības, nenodrošina darba samaksas dokumentu pieejamību vai

[..]

izdara administratīvu pārkāpumu, un rajona pārvaldes iestāde par katru darba ņēmēju tai nosaka naudas sodu no 1000 līdz 10 000 EUR apmērā, atkārtota pārkāpuma gadījumā – no 2000 līdz 20 000 EUR apmērā, bet ja ir iesaistīti vairāk nekā trīs darba ņēmēji – par katru darba ņēmēju no 2000 līdz 20 000 EUR apmērā, atkārtota pārkāpuma gadījumā – no 4000 līdz 50 000 EUR apmērā".

11. *AVRAG* 7.b panta 3. punkta, 7.b panta 8. punkta, 7.i panta 4. punkta un 7.m panta noteikumi atspoguļo tiesisko situāciju, kas bija spēkā līdz 2016. gada 31. decembrim. 2017. gada 1. janvārī tie tika aizstāti ar *Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz* (Darba algas un sociālā dempinga apkarošanas likums) 19., 26., 27., 28. un 34. panta noteikumiem, kuru saturs ir identisks.

II. Faktiskie apstākļi, tiesvedība un prejudiciālie jautājumi

12. Šī lieta radās strīdā starp *Čepelnik d.o.o.* (turpmāk tekstā – "*Čepelnik*") un *Michael Vavti* saistībā ar atlikušās summas par būvniecības pakalpojumiem samaksu.

13. *Čepelnik* ir sabiedrība ar ierobežotu atbildību, kas reģistrēta Slovēnijā. Tā sniedza *M. Vavti* būvniecības pakalpojumus 12 200 EUR vērtībā. Pakalpojumi tika sniegti mājā, kas pieder *M. Vavti* un atrodas Austrijā pie robežas ar Slovēniju, ar norīkotu darba ņēmēju palīdzību. *M. Vavti* samaksāja *Čepelnik* avansu 7000 EUR vērtībā.

14. 2016. gada 16. martā Austrijas Finanšu policija veica pārbaudi būvlaukumā un piemēroja *Čepelnik* sodu par diviem administratīviem pārkāpumiem. Pirmkārt, attiecībā uz diviem darbā norīkotajiem darba ņēmējiem *Čepelnik* nebija pareizi informējusi par darba uzsākšanu saskaņā ar *AVRAG* 7.b panta 8. punkta 1. apakšpunktu saistībā ar 7.b panta 3. punktu. Otrkārt, *Čepelnik* nebija nodrošinājusi darba samaksas dokumentu pieejamību vācu valodā attiecībā uz četriem darbā norīkotiem darba ņēmējiem, tādējādi pārkāpjot *AVRAG* 7.i panta 4. punkta 1. apakšpunktu saistībā ar 7.d panta 1. punkta pirmajiem diviem teikumiem.

15. Tūlīt pēc pārbaudes Finanšu policija *M. Vavti* pieprasīja pārtraukt maksājumus un iesniedza pieteikumu kompetentajai administratīvajai iestādei *Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt* (Felkermarktes rajona pašvaldība, Austrija; turpmāk tekstā – "*BHM Völkermarkt*") par viņam adresēto rīkojumu iemaksāt drošības naudu. Šī drošības nauda bija paredzēta, lai nodrošinātu naudas soda samaksu, kurš varētu tikt piemērots plānotajā tiesvedībā pret *Čepelnik* saskaņā ar *AVRAG*, pamatojoties uz pārbaudes rezultātiem. Saskaņā ar *AVRAG* 7.m panta 4. punktu Finanšu policija pieprasīja, lai drošības nauda tiktu noteikta apmērā, kas atbilst nesamaksātajai atlīdzībai, proti, 5200 EUR. *BHM Völkermarkt* ar 2016. gada 17. marta lēmumu noteica pienākumu iemaksāt pieprasīto drošības naudu, pamatojumā norādot, ka, "balstoties uz pakalpojumu sniedzēja [..] [reģistrācijas] vietu Slovēnijā, [..] var pieņemt, ka saukšana pie atbildības un izpilde būtu ļoti sarežģīta vai pat neiespējama." *M. Vavti* šo lēmumu nepārsūdzēja un 2016. gada 20. aprīlī iemaksāja drošības naudu.

16. Pret *Čepelnik* tika uzsākta tiesvedība par apgalvotajiem administratīvajiem pārkāpumiem. Ar 2016. gada 11. oktobra spriedumu *Čepelnik* tika piemērots naudas sods 1000 EUR apmērā, jo tā, kā apgalvots, esot pārkāpusi *AVRAG* 7.b panta 8. punkta 1. apakšpunktu, pirms darba uzsākšanas būvlaukumā nereģistrējot divus darba ņēmējus Austrijas kompetentajā iestādē. Ar 2016. gada 12. oktobra spriedumu *Čepelnik* arī tika piemērots naudas sods 8000 EUR apmērā, jo tā, kā apgalvots, esot pārkāpusi *AVRAG* 7.i panta 4. punkta 1. apakšpunktu, nenodrošinot vajadzīgo darba samaksas dokumentu vācu valodā pieejamību attiecībā uz četriem darba ņēmējiem. 2016. gada 2. novembrī *Čepelnik* šos spriedumus pārsūdzēja. Iesniedzējtiesa piebilst, ka lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniegšanas brīdī pārsūdzības vēl nebija izskatītas.

17. Pēc darba pabeigšanas *Čepelnik* izrakstīja rēķinu *M. Vavti* par atlikušo summu 5000 EUR apmērā. Pēdējais atteicās veikt maksājumu, apgalvojot, ka atlikušo summu jau ir iemaksājis *BHM Völkermarkt* saskaņā ar šīs iestādes administratīvo lēmumu. Viņš apgalvoja, ka saskaņā ar *AVRAG* 7.m panta 5. punktu drošības naudas iemaksas administratīvajai iestādei dēļ viņa parāds *Čepelnik* ir dzēsts. Pēc tam, lai piedzītu nesamaksāto atlīdzību, pēdējā pret *M. Vavti* cēla prasību *Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk* (Bleiburgas pirmās instances tiesa).

18. Šauboties par dažu Savienības tiesību normu pareizu interpretāciju un konkrēto valsts tiesību normu saderību ar šīm normām, iesniedzējtiesa nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus jautājumus:

"Vai LESD 56. pants un [Direktīva 2014/67] ir jāinterpretē tādējādi, ka atbilstoši minētajām normām dalībvalstij ir aizliegts noteikt iekšzemes pasūtītājam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu nesamaksātās atlīdzības apmērā, ja maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas samaksas vienīgais mērķis ir tāda iespējama naudas soda nodrošināšana, ko ir paredzēts piemērot tikai atsevišķā procedūrā pret citā dalībvalstī reģistrētu pakalpojumu sniedzēju?

Ja uz šo jautājumu tiek sniegta noliedzoša atbilde:

a) Vai LESD 56. pants un [Direktīva 2014/67] ir jāinterpretē tādējādi, ka atbilstoši minētajām normām dalībvalstij ir aizliegts noteikt iekšzemes pasūtītājam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu vēl maksājamās darba samaksas apmērā, ja citā ES dalībvalstī reģistrētais pakalpojumu sniedzējs, kuram ir paredzēts piemērot naudas sodu, procedūrā par drošības naudas noteikšanu citā ES dalībvalstī reģistrētajam pakalpojumu sniedzējam nevar pārsūdzēt drošības naudas noteikšanu un ar iekšzemes pasūtītāja sūdzību par šo lēmumu tā izpilde netiek apturēta?

b) Vai LESD 56. pants un [Direktīva 2014/67] ir jāinterpretē tādējādi, ka atbilstoši minētajām normām dalībvalstij ir aizliegts noteikt iekšzemes pasūtītājam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu vēl maksājamās darba samaksas apmērā tikai tādēļ, ka pakalpojumu sniedzējs ir reģistrēts citā ES dalībvalstī?

c) Vai LESD 56. pants un [Direktīva 2014/67] ir jāinterpretē tādējādi, ka atbilstoši minētajām normām dalībvalstij ir aizliegts noteikt iekšzemes pasūtītājam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu vēl maksājamās darba samaksas apmērā, lai gan tās samaksas termiņš vēl nav iestājies un galīgās atlīdzības apmērs, ņemot vērā pretprasījumus un atlīdzības ieturēšanas tiesības, vēl nav zināms?"

19. *Čepelnik*, Čehijas Republikas, Ungārijas, Slovākijas, Slovēnijas, Austrijas un Polijas valdības un Komisija iesniedza rakstveida apsvērumus. 2017. gada 15. decembra vēstulē Tiesa atbilstoši tās Reglamenta 61. panta 1. punktam aicināja lietas dalībniekus un Tiesas statūtu 23. pantā minētās ieinteresētās personas pirms tiesas sēdes rakstveidā atbildēt uz šādiem jautājumiem:

"1) Vai [Pakalpojumu direktīva] ir piemērojama tādiem lēmumiem kā pamatlietā aplūkotie? Šajā ziņā ieinteresēto personu uzmanība tiek pievērsta minētās direktīvas 1. panta 6. punktam.

2) Ja jā, vai [Pakalpojumu direktīva] būtu jāinterpretē tādējādi, ka tā nepieļauj tādus lēmumus kā pamatlietā aplūkotie?"

20. *Čepelnik*, Čehijas Republikas, Francijas, Slovākijas, Slovēnijas un Austrijas valdības un Komisija uz jautājumiem sniedza rakstveida atbildes. *Čepelnik*, Čehijas Republikas, Ungārijas, Slovēnijas un Austrijas valdības un Komisija arī izteica mutvārdu apsvērumus 2018. gada 26. janvāra tiesas sēdē.

III. Vērtējums

21. Uzdodot jautājumus Tiesai, iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai Savienības tiesības aizliedz dalībvalstij noteikt pakalpojumu saņēmējam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu vēl maksājamās atlīdzības apmērā (turpmāk tekstā – "aplūkotais pasākums") par darbā norīkoto darba ņēmēju sniegtajiem pakalpojumiem, ko nodrošina citā dalībvalstī reģistrēts pakalpojumu sniedzējs, ja aplūkotais pasākums nodrošina iespējamā naudas soda samaksu, ko uzņemošā dalībvalsts pēc tam varētu piemērot minētās dalībvalsts darba tiesību aktu pārkāpuma gadījumā.

22. It īpaši iesniedzējtiesa jautā, vai Savienības tiesības aizliedz aplūkoto pasākumu gadījumā, ja pakalpojumu sniedzējam nav tiesiskās aizsardzības līdzekļu pret minēto pasākumu un/vai ja pasākums tiek īstenots vienīgi tāpēc, ka pakalpojumu sniedzējs ir reģistrēts citā dalībvalstī, un/vai pasākums tiek noteikts, lai gan vēl nav iestājies termiņš līgumā paredzētās summas samaksai pilnā apmērā un šīs atlīdzības nesamaksātā daļa vēl nav noteikta, ņemot vērā pretprasījumus un atlīdzības ieturēšanas tiesības.

23. Tomēr, pirms pievērsties lietas būtībai, pirmkārt, ir jāizskata Austrijas valdības celtās procesuālās iebildes, un pēc tam īsumā jāapraksta aplūkotā pasākuma galvenās iezīmes, lai noteiktu Savienības tiesību normas, kas piemērojamas šajā kontekstā.

A. Tiesas kompetence

24. Savos apsvērumos Austrijas valdība iebilst pret Tiesas kompetenci, pamatojoties uz to, ka atbilde uz prejudiciālajiem jautājumiem pamatlietas strīda izšķiršanai nav nepieciešama. Šī valdība apgalvo, ka, tā kā lēmumam par aplūkotā pasākuma noteikšanu ir administratīvs raksturs, tā spēkā esamību var pārbaudīt tikai administratīvā tiesa. Tomēr iesniedzējtiesa nav administratīvā tiesa, un tā izskata tikai civiltiesisko strīdu starp *Čepelnik* un *M. Vavti*. Tādējādi atcelt vai grozīt šo lēmumu nav šīs tiesas kompetencē.

25. Tomēr saskaņā ar pastāvīgo judikatūru uz valsts tiesas uzdotiem prejudiciālajiem jautājumiem par Savienības tiesību interpretāciju attiecas atbilstības pieņēmums. Tiesa var atteikties lemt par valsts tiesas uzdotu prejudiciālo jautājumu vienīgi tad, ja ir acīmredzams, ka lūgtajai Savienības tiesību interpretācijai nav nekādas saiknes ar faktisko situāciju pamatlietā vai pamatlietas priekšmetu, vai arī gadījumos, kad izvirzītā problēma ir hipotētiska vai kad Tiesai nav zināmi faktiskie un tiesiskie apstākļi, kas nepieciešami, lai sniegtu noderīgu atbildi uz tai uzdotajiem jautājumiem [4].

26. Šajā ziņā no iesniedzējtiesas sniegtajām ziņām izriet, ka pastāv skaidra saikne starp administratīvo lēmumu, ar kuru *Čepelnik* tiek piemērots aplūkotais pasākums, no vienas puses, un civilprasību par atlikuma piedziņu, ko tas pats uzņēmums ir cēlis pret *M. Vavti*, no otras puses. Iesniedzējtiesa norāda, ka saskaņā ar *AVRAG* 7.m panta 5. punktu drošības naudas iemaksa administratīvajai iestādei atbrīvoja *M. Vavti* no parāda *Čepelnik*. Tāpēc jautājumi par drošības naudas tiesiskumu nešķiet neatbilstīgi iespējas iesniedzējtiesai izspriest pamatlietu kontekstā.

27. Tādējādi atbildēt uz uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem ir Tiesas kompetencē.

B. Aplūkotais pasākums

28. Uzdodot jautājumus, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai tāds valsts pasākums kā aplūkotais ir saderīgs ar Savienības tiesībām. Lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu valsts tiesa it īpaši atsaucas uz LESD 56. pantu un Direktīvas 2014/67 noteikumiem. Turklāt atsevišķi lietas dalībnieki, kas iesniedza apsvērumus šajā lietā, arī apgalvoja, ka attiecīgajā gadījumā ir piemērojama Pakalpojumu direktīva, kas lika Tiesai lūgt lietas dalībniekiem rakstveidā konkrēti paust nostāju šajā jautājumā.

29. Tādējādi vispirms ir jānosaka, kuri Savienības tiesību aktu noteikumi ir piemērojami pamatlietā, ņemot vērā aplūkotā pasākuma īpašās iezīmes.

4 Tostarp skat. spriedumu, 2016. gada 6. septembris, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, 20. punkts un tajā minētā judikatūra.

30. Šis pasākums izpaužas tāda iestāžu lēmuma formā, ar kuru pakalpojumu sniedzējam tiek noteikts maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākums gadījumam, ja pakalpojumu sniedzējs, iespējams, neizpildītu pienākumus, kas izriet no valsts darba tiesību aktiem. Kad tiek noteikts aplūkotais pasākums, līgumā noteiktās atlīdzības daļa, kas pakalpojumu saņēmējam vēl ir maksājama pakalpojumu sniedzējam, ir jāsamaksā administrācijai, kura to patur, lai nodrošinātu sodu samaksu, kuri pēc tam *varētu* tikt piemēroti šim pakalpojumu sniedzējam. Pasākuma pieņemšanas brīdī pakalpojuma sniedzējam nekāds sods vēl nav piemērots.

31. Šajā posmā man ir jānorāda, ka nevar konkrēti noteikt, vai aplūkotais pasākums ir (tieši vai netieši) diskriminējošs. Šajā ziņā Austrijas valdība apgalvo, ka *AVRAG* 7.m pants sākotnēji nešķiet diskriminējošs, jo attiecas gan uz pakalpojumu sniedzējiem, kas reģistrēti Austrijā, gan uz pakalpojumu sniedzējiem, kas ir reģistrēti citās dalībvalstīs.

32. Tomēr es neatrodu pamatojumu šādai argumentācijai lietas materiālos. Visi administratīvie pārkāpumi, kas saskaņā ar *AVRAG* 7.m pantu var izraisīt aplūkotā pasākuma noteikšanu (tā paša likuma 7.b panta 8. punktā, 7.i pantā un 7.k panta 4. punktā minētie nodarījumi), ir saistīti ar darba ņēmēju norīkošanu. Līdz ar to šķiet, ka aplūkotais pasākums ir radīts, lai tiktu vērsts tikai pret ārvalstu pakalpojumu sniedzējiem.

33. Uz tiesas sēdē uzdoto jautājumu, vai Austrijas tiesībās līdzīgs pasākums ir piemērojams arī attiecībā uz tīri iekšzemes situācijām vai pārkāpumiem, kurus biežāk pieļauj vietējie pakalpojumu sniedzēji, Austrijas valdība vispirms atbildēja apstiprinoši. Tomēr, kad tika lūgts precizēt, minot konkrētus piemērus, valdībai bija grūti norādīt attiecīgās tiesību normas vai minēt gadījumus, kad līdzīgs pasākums būtu ticis piemērots situācijā, kurā nav pārrobežu elementa. Personīgi es neesmu atradis nevienu *AVRAG* noteikumu, kas bija spēkā attiecīgajā laikā un paredzēja līdzvērtīgu pasākumu noteikumu pārkāpumu gadījumos, kas nav minēti *AVRAG* 7.m pantā. Šajā kontekstā varētu tikt uzdots jautājums, vai tiešām bija vajadzīgs šāds tālejošs noteikums, ja runa ir par tīri iekšzemes situāciju.

34. Katrā ziņā, ja aplūkotais pasākums nav tieši diskriminējošs, tas šķiet vismaz netieši diskriminējošs. Iesniedzējtiesa norāda, ka izskatāmajā lietā nosacījums tā piemērošanai tika uzskatīts par izpildītu tā vienkāršā iemesla dēļ, ka pakalpojumu sniedzējs bija Slovēnijas uzņēmums. Ja tas tā ir, šis noteikums tiek piemērots *de facto* diskriminējoši: ārvalstu pakalpojumu sniedzējiem un vietējiem pakalpojumu sniedzējiem tiek piemēroti atšķirīgi nosacījumi tikai to reģistrācijas vietas dēļ. Tomēr tiesas sēdē Austrijas valdība iebilda, ka šajā gadījumā *AVRAG* 7.m pants vienkārši varētu būt piemērots kļūdaini. Pēc tās domām, tas, ka pakalpojumu sniedzējs ir reģistrēts ārvalstī, nav noteicošais, lai piemērotu aplūkoto pasākumu.

35. Ņemot to vērā un neraugoties uz maniem iebildumiem, kas šajā ziņā joprojām pastāv, es turpināšu veikt juridisko analīzi, pieņemot, ka aplūkotais pasākums nav diskriminējošs.

36. Tā vai citādi, kā iesniedzējtiesa pareizi norāda, neatkarīgi no tā, vai tas ir diskriminējošs vai nediskriminējošs, šāds pasākums pēc sava rakstura var, no vienas puses, atturēt Austrijas pasūtītājus saņemt pakalpojumus no ārvalstīs reģistrētiem pakalpojumu sniedzējiem un, no otras puses, atturēt pakalpojumu sniedzējus, kas reģistrēti citās dalībvalstīs, no pagaidu pakalpojumu sniegšanas Austrijā.

37. No vienas puses, tāds pasākums kā aplūkotais, acīmredzami var dažādos veidos nelabvēlīgi ietekmēt pasūtītājus, kuri nolemj iegādāties pakalpojumus no ārvalstu pakalpojumu sniedzējiem. It īpaši, tiklīdz aplūkotais pasākums tiek noteikts, pasūtītājam ir jāsamaksā atlikums administrācijai avansā, un nav iespējas sagaidīt, kamēr pakalpojuma sniedzējs pabeidz pakalpojuma sniegšanu. Turklāt pasūtītājs zaudē iespēju ieturēt daļu atlikušās summas kā kompensāciju par nekvalitatīvi vai novēloti paveiktu darbu vai darba veikšanas laikā nodarītu kaitējumu. Pasūtītājs arī pakļauj sevi riskam, ka gadījumā, ja pakalpojumu sniedzējs uzzina par pasākuma piemērošanu, darbi var tikt apturēti vai aizkavēti.

38. No otras puses, aplūkotais pasākums uzņēmumiem, kas reģistrēti ārvalstīs, samazina vēlmi sniegt pagaidu pakalpojumus Austrijā. Pietiek ar to, ka Austrijas iestādēm ir "pamatotas aizdomas", ka pakalpojumu sniedzējs ir izdarījis pārkāpumu saskaņā ar konkrētiem *AVRAG* noteikumiem, lai tas zaudētu tiesības pieprasīt savam pasūtītājam atlikušās summas samaksu par sniegto pakalpojumu. Tādējādi aplūkotais pasākums var, mazākais, pakļaut pakalpojumu sniedzējus paaugstinātam maksājumu kavējumu riskam attiecībā uz summām, kas bieži vien veido ievērojamu daļu no kopējās saskaņotās maksas. Aplūkotais pasākums var radīt arī noteiktas nelabvēlīgas finansiālas sekas pat tad, ja nav pieļauti pārkāpumi, jo drošības nauda visu naudas soda piemērošanas procedūras laiku (kas var ilgt vairākus gadus) paliek Austrijas administrācijas kontā, kur – ja mana izpratne ir pareiza – tā neuzkrāj nekādus procentus.

39. Ņemot vērā minēto, šķiet skaidrs, ka principā aplūkojamais pasākums ietilpst Līguma noteikumu par pakalpojumu sniegšanas brīvību piemērošanas jomā. Turklāt no pirmā acu uzmetiena šķiet, ka nozīmīga šajā gadījumā ir arī Pakalpojumu direktīva: ar šo instrumentu tika ieviests vispārējs tiesiskais regulējums, kura mērķis tostarp ir likvidēt šķēršļus brīvai pakalpojumu apritei starp dalībvalstīm [5].

40. Pretēji tam man šķiet, ka citi tiesību akti, uz kuriem arī atsaucas iesniedzējtiesa vai daži no lietas dalībniekiem, kas ir iesnieguši apsvērumus, nav atbilstīgi vai piemērojami. Vispirms, lai gan strīds pamatlietā radās darba ņēmēju norīkošanas situācijā, nevienam no Direktīvas 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu [6] noteikumiem nav tiešas nozīmes šajā gadījumā. Ar minēto direktīvu ir paredzēts koordinēt dalībvalstu materiālo tiesību normas attiecībā uz darbā norīkoto darba ņēmēju nodarbinātības un darba nosacījumiem neatkarīgi no administratīvajiem papildnoteikumiem, kuru mērķis ir nodrošināt iespēju veikt minēto nosacījumu ievērošanas pārbaudi. Tātad dalībvalstis var brīvi noteikt šos pasākumus, ievērojot Līgumu un Savienības tiesību vispārējos principus [7].

41. Turpinājumā Direktīva 2014/67 par to, kā izpildīt Direktīvu par darba ņēmēju norīkošanu darbā – kurai tās priekšmeta dēļ [8] principā būtu bijusi nozīme šajā gadījumā – konkrētajā strīdā nav piemērojama *ratione temporis* [9]. Direktīvas transponēšanas periods beidzās tikai 2016. gada 18. jūnijā, bet pamatlietas fakti norisinājās 2016. gada martā. Cik es saprotu, Austrija uzskata, ka Direktīva 2014/67 ir transponēta ar 2016. gada 13. jūnija Likumu par algu un sociālā dempinga apkarošanu, kas stājās spēkā 2017. gada 1. janvārī, jo par šo likumu Komisijai tika paziņots kā par direktīvas transponēšanas pasākumu.

42. Tādēļ galvenais jautājums šajā kontekstā ir noteikt, vai tāda pasākuma kā aplūkotais saderība ar Savienības tiesībām ir jāpārbauda Līguma noteikumu par iekšējo tirgu vai Pakalpojumu direktīvas noteikumu gaismā.

5 Skat. it īpaši Pakalpojumu direktīvas preambulas 5.–7. apsvērumu.

6 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (1996. gada 16. decembris) par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā (OV 1997, L 18, 1. lpp.).

7 Skat. spriedumu, 2014. gada 3. decembris, *De Clercq* u.c., C-315/13, EU:C:2014:2408, 47. punkts un tajā minētā judikatūra.

8 Šī direktīva saskaņā ar tās 1. panta 1. punktu iedibina "atbilstošu noteikumu, pasākumu un kontroles mehānismu kopuma vienoto sistēmu, kas nepieciešama, lai labāk un vienādāk īstenotu, piemērotu un izpildītu praksē [Direktīvu par darba ņēmēju norīkošanu darbā], tostarp pasākumus, kas paredzēti, lai novērstu piemērojamo noteikumu ļaunprātīgu izmantošanu un apiešanu". Izvirzītais mērķis ir garantēt pienācīgu darbā norīkoto darba ņēmēju tiesību aizsardzības līmeni attiecībā uz pārrobežu pakalpojumu sniegšanu, vienlaikus veicinot pakalpojumu sniedzēju pakalpojumu sniegšanas brīvību un sekmējot godīgu konkurenci starp pakalpojumu sniedzējiem.

9 Šajā nozīmē skat. arī spriedumu, 2014. gada 3. decembris, *De Clercq* u.c., C-315/13, EU:C:2014:2408, 49.–51. punkts. Toties Direktīvas 2014/67 noteikumi būs attiecināmi uz soda naudas iekasēšanu, kas pārsniedz attiecīgajā pasākumā ietverto summu.

C. LESD 56. pants vai Pakalpojumu direktīva?

43. Sākot ar spriedumu *Rina Services*[10], Tiesa ir konsekventi piemērojusi Pakalpojumu direktīvā paredzētos noteikumus kā atbilstošu tiesisko regulējumu, lai noteiktu valsts pasākumu saderību ar pakalpojumu brīvu apriti, ja šis tiesību akts šiem pasākumiem ir piemērojams *ratione materiae*, nepārbaudot šos pasākumus LESD 49. panta un/vai 56. panta kontekstā.

44. Šobrīd galvenais jautājums ir par to, vai tāds pasākums kā aplūkotais ietilpst Pakalpojumu direktīvas piemērošanas jomā.

45. Pakalpojumu direktīva principā attiecas uz visu veidu pakalpojumu darbībām[11] un visiem valsts pasākumu veidiem, kas var ierobežot pakalpojumu brīvu apriti[12], izņemot tos pasākumus un valsts pasākumu veidus, kuri ir skaidri izslēgti no tās darbības jomas[13]. Konkrēti, būvdarbu pakalpojumi, kas ir pamatlietā apskatāmā darbība, Pakalpojumu direktīvas preambulas 33. apsvērumā ir skaidri minēti šajā direktīvā paredzēto darbību piemēru sarakstā.

46. Pakalpojumu direktīvas 1. pantā arī ir uzskaitītas konkrētas jomas, uz kurām tā "neattiecas" vai kuras tā "neskar".

47. Atsaucoties uz šo pēdējo tiesību normu, Austrijas valdība apgalvoja, ka Pakalpojumu direktīva pamatlietā nav piemērojama – aplūkotais pasākums esot daļa no valsts darba tiesību aktiem, kas saskaņā ar direktīvas 1. panta 6. punktu neietilpst direktīvas piemērošanas jomā.

48. Tādējādi ir jāpārbauda, vai šis arguments ir apstiprināms. Tādēļ šķiet lietderīgi paskaidrot, kāda, pēc manām domām, ir Pakalpojumu direktīvas 1. panta 6. punkta nozīme.

1. Darba tiesību izņēmums

49. Saskaņā ar 1. panta 6. punktu Pakalpojumu direktīva "neskar *darba tiesības*, proti, jebkurus tiesību aktos vai līgumos paredzētus noteikumus, kuri attiecas uz nodarbinātības nosacījumiem, darba apstākļiem, tostarp veselības aizsardzību un drošību darbā, un darba devēju un darba ņēmēju savstarpējām attiecībām un kurus dalībvalstis piemēro atbilstīgi saviem tiesību aktiem, kas ir saskaņā ar [ES] tiesību aktiem"[14]. Šis noteikums ir jālasa, ņemot vērā Direktīvas preambulas 14. apsvērumu, kurā ir noteikts: "Šī direktīva neskar nodarbinātības nosacījumus, tostarp maksimālo darba ilgumu un minimālo atpūtas laiku, minimālās apmaksātās ikgadējās brīvdienas, minimālo atalgojuma likmi un veselības aizsardzību, drošību un higiēnu darbā, kurus dalībvalstis piemēro saskaņā ar [ES] tiesību aktiem, tā neskar attiecības starp sociālajiem partneriem, ietverot tiesības veikt sarunas par koplīgumiem un noslēgt tos un tiesības veikt protesta akcijas saskaņā ar valsts tiesību aktiem un praksi, kas nav pretrunā [ES] tiesību aktiem."

10 Spriedums, 2015. gada 16. jūnijs, *Rina Services* u.c., C-593/13, EU:C:2015:399, 23. un turpmākie punkti. Šajā nozīmē skat. arī spriedumus, 2018. gada 30. janvāris, *X* un *Visser*, C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44, 137. punkts, un 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija, C-179/14, EU:C:2016:108, 118. punkts.

11 Skat. it īpaši Pakalpojumu direktīvas 2. panta 1. punktu un 4. panta 1. punktu.

12 Skat. it īpaši Pakalpojumu direktīvas 4. panta 7. punktu.

13 Skat. attiecīgi Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. un 3. punktu.

14 Mans izcēlums.

50. Svarīgi ir tas, ka šajos noteikumos nav noteikts, ka darba tiesību joma kopumā ir izslēgta no Pakalpojumu direktīvas piemērošanas jomas. Kā jau minēts, tiesību jomas (piemēram, nodokļi) vai saimnieciskās darbības (piemēram, veselības aprūpes pakalpojumi), kas kopumā neietilpst direktīvas darbības jomā, ir uzskaitītas 2. pantā, kura nosaukums faktiski ir "*piemērošanas joma*" un kurā ir skaidri noteikts, ka Pakalpojumu direktīvas noteikumus "*nepiemēro*" tajā uzskaitītajām jomām un darbībām [15].

51. Toties Pakalpojumu direktīvas 1. pants attiecas uz direktīvas "*tematu*" un arī nosaka tiesību jomas, kuras šis instruments "*neskar*". Manuprāt, šī prasība ir jāsaprot tādējādi, ka Pakalpojumu direktīvas noteikumi ir jāinterpretē un jāpiemēro tā, lai netiktu ierobežotas tās 1. pantā minētās tiesības, brīvības vai pilnvaras, kas ir indivīdiem (piemēram, pamattiesību īstenošana) vai dalībvalstīm (piemēram, noteikt, ko tās uzskata par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem, regulēt krimināltiesību vai darba tiesību jomas) [16].

52. No Pakalpojumu direktīvas pieņemšanas vēstures faktiski izriet, ka ES likumdevējs ir vēlējies izvairīties no tā, ka šis tiesību akts varētu radīt konkurenci regulējuma jomā, kas izraisītu sociālo un darba standartu degradāciju [17]. Tādējādi, vienkārši sakot, Pakalpojumu direktīva neliedz dalībvalstīm piemērot savus darba tiesību noteikumus situācijās, kuras, ja šie noteikumi nebūtu, ietilptu minētā instrumenta darbības jomā.

53. Tomēr direktīva šīs pilnvaras pieļauj, ja ir izpildīts viens nosacījums. Kā skaidri norādīts Pakalpojumu direktīvas 1. panta 6. punktā un preambulas 14. apsvērumā, tas, ka direktīva dalībvalstu darba tiesības neskar, tiek atzīts tikai, ciktāl attiecīgie valsts tiesību akti "ir saskaņā ar [ES] tiesību aktiem". Tādējādi, nepavisam nepiešķirot dalībvalstīm absolūtu brīvību piemērot savus darba tiesību aktus neatkarīgi no iespējamās ietekmes uz iekšējo tirgu, Pakalpojumu direktīva paredz tikai ierobežota rakstura izņēmumu. Citi principi un noteikumi, kas attiecas uz iekšējo tirgu – neatkarīgi no tā, vai tie ir iekļauti primārajos tiesību aktos vai citos sekundārajos tiesību aktos, – joprojām ir piemērojami dalībvalsts darba tiesībām.

54. Tas nozīmē, ka nākamais jautājums, kas jāizskata, ir tas, vai tāds pasākums kā aplūkotais ietilpst Pakalpojumu direktīvā paredzētajā "darba tiesību" izņēmumā.

2. Aplūkotā pasākuma būtība

55. Šajā brīdī man jāatzīmē, ka, manuprāt, jēdziens "darba tiesības" var būt tikai un vienīgi Savienības tiesību jēdziens. Pretējā gadījumā direktīvas darbības joma dalībvalstīs būtu atšķirīga atkarībā no formālās darba tiesību definīcijas, ko pieņēmusi katra no tām.

56. Šo nostāju apstiprina arī teksta elements. Pakalpojumu direktīvas 1. panta 6. punkts ietver paskaidrojumu par to, ko šis jēdziens ietver: "jebkurus tiesību aktos vai līgumos paredzētus noteikumus, kuri attiecas uz nodarbinātības nosacījumiem, darba apstākļiem, tostarp veselības aizsardzību un drošību darbā, un darba devēju un darba ņēmēju savstarpējām attiecībām". Kā precizēts preambulas 14. apsvērumā, nodarbinātības nosacījumi un darba apstākļi ietver tādus jautājumus kā

15 Mans izcēlums.

16 Šo izpratni apstiprina tas, ka 1. panta 7. punktā ir noteikts, ka direktīva "neskar pamattiesību īstenošanu". Tomēr teikt, ka ar Pakalpojumu Direktīvu piešķirtās tiesības var ietekmēt tādu noteiktu (it īpaši ekonomiska rakstura) pamattiesību īstenošanu, kuras ir atzītas saskaņā ar valsts un ES tiesību aktiem, nozīmē norādīt uz acīmredzamo.

17 Komisijas sākotnējā direktīvas priekšlikuma preambulas 58. apsvērumā (COM(2004) 2, galīgā redakcija/3, kas juridiskajā literatūrā bieži tiek dēvēta par "Bolkešteina [*Bolkestein*] projektu") tikai ir noteikts, ka "direktīvas mērķis nav risināt darba tiesību jautājumus". Tomēr dažas ieinteresētās personas apgalvoja, ka šāds noteikums varētu kaitēt sociālās aizsardzības standartiem un pamattiesībām uz kolektīvu rīcību un sarunām. Lai atbildētu uz šīm bažām, Komisijas grozītais direktīvas priekšlikums (COM(2006) 160, galīgā redakcija, juridiskajā literatūrā bieži dēvēta par "Makkrīvija [*McCreevy*] projektu") tostarp ieviesa šo 1. panta 6. punktā paredzēto izņēmumu. Šis noteikumu projekts pēc tam tika pieņemts kā Pakalpojumu direktīva. Diskusiju skat. Flower, J., "Negotiating European Legislation: The Services Directive", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 9. sējums, Hart Publishing, 2007, 217.–238. lpp.

"maksimālo darba ilgumu un minimālo atpūtas laiku, minimālās apmaksātās ikgadējās brīvdienas, minimālo atalgojuma likmi". Tajā pašā preambulas apsvērumā arī paskaidrots, ka ar formulējumu "darba devēju un darba ņēmēju savstarpējās attiecības" ir domātas arī "attiecības starp sociālajiem partneriem", kas ietver tādus jautājumus kā "tiesības veikt sarunas par koplīgumiem un noslēgt tos un tiesības veikt protesta akcijas".

57. Pakalpojumu direktīvas 1. panta 6. punkta formulējums, it īpaši, lasot to direktīvas dažādajās valodu redakcijās [18], arī liecina, ka tajā ietverto aspektu saraksts ir izsmeļošs. Manuprāt, tas ir vēl jo piemērotāk, jo definīcija, kas iekļauta 1. panta 6. punktā un preambulas 14. apsvērumā, šķiet pietiekami plaša, lai aptvertu lielāko daļu, ja ne visus aspektus, kurus parasti uzskata par tādiem, kas veido darba tiesības ES vai starptautiskā līmenī [19].

58. Tomēr no tā neizriet – kā apgalvo atsevišķi lietas dalībnieki, kas iesniedza apsvērumus šajā lietā, – ka šis jēdziens attiecas tikai uz *materiālajām* darba tiesību normām (tās saprotot kā normas, kas nosaka tiesības un pienākumus). Es uzskatu, ka jēdzienā "darba tiesības" ir jāietver arī noteikumi par *sodiem* un *procedūrām*, kas ir *specifiski* šai jomai. Dalībvalsts pilnvarās piemērot savas darba tiesības situācijās, kuras principā regulē Pakalpojumu direktīva, noteikti jāietver tiesības piemērot noteikumus, kuru īpašais mērķis ir padarīt materiālo darba tiesību normu ievērošanu efektīvu, pārbaudāmu un izpildāmu.

59. Tomēr, manuprāt, *AVRAG* 7.m panta gadījumā tas tā nav, lai gan *AVRAG* kopumā ir instruments, kas ir daļa no Austrijas darba tiesību aktiem.

60. Manuprāt, aplūkotais pasākums nevar tikt uzskatīts par tādu, kas ietilpst Pakalpojumu direktīvā paredzētajā "darba tiesību" izņēmumā. *AVRAG* paredzētais pasākums tiek piemērots, lai gan darba tiesību aktu pārkāpums vēl nav konstatēts, un vēl svarīgāk, nevis apgalvotā pārkāpuma izdarītājam, bet gan viņa līgumpartnerim. Pēdējā minētā tiesisko stāvokli, kuru aplūkotais pasākums ietekmē tieši un uzreiz, parasti nereglamentē darba tiesību noteikumi, jo vismaz attiecībā uz šo situāciju viņš nav ne darba devējs, ne darbinieks. Turklāt aplūkotajā pasākumā iekasētās naudas summas nav paredzētas darba ņēmēju aizsardzībai vai kādam citam sociālam mērķim.

61. Kā norādīja daudzi lietas dalībnieki, kuri iesniedza apsvērumus šajā tiesvedībā, aplūkotā pasākuma likumā noteiktais mērķis drīzāk ir valsts kases labā nodrošināt sekmīgu tādu sodu samaksu, ko valsts iestādes nākotnē varētu piemērot pakalpojumu sniedzējam. Piemērojot šo pasākumu, Austrijas iestādes īsteno policijas un administratīvās pilnvaras. Kā minēts iepriekš, pasākuma sekas nebūt nav tikai pakalpojumu sniedzēju mudināšana ievērot valsts darba tiesību aktu prasības, bet ir daudz tālejošākas, faktiski atturot no pārrobežu pakalpojumu sniegšanas.

62. Tādējādi šādu pasākumu nevar uzskatīt par dalībvalsts "darba tiesību" daļu Pakalpojumu direktīvas izpratnē. Manuprāt, šis secinājums ir netieši apstiprināts Tiesas secinājumos lietā *De Clercq*, kurā Tiesa nosprieda, ka darbā norīkoto darba ņēmēju "nodarbinātības nosacījumu" jēdzienu Direktīvas 96/71 izpratnē nevar paplašināt, to attiecinot arī uz administratīviem noteikumiem, kas paredzēti, lai iestādes varētu pārbaudīt darbā norīkoto darba ņēmēju nodarbinātības nosacījumus regulējošo tiesību normu izpildi [20].

18 Piemēram: "labour law, *that is*" (angļu valodas redakcija), "das Arbeitsrecht, d.h." (vācu valodas redakcija); "droit du travail, *à savoir*" (franču valodas redakcija); "legislazione del lavoro, *segnatamente*" (itāļu valodas redakcija); "Derecho laboral, *es decir*" (spāņu valodas redakcija); "het arbeidsrecht …, *dat wil zeggen*" (holandiešu valodas redakcija); "legislação laboral, *ou seja*" (portugāļu valodas redakcija); "työoikeuteen, *toisin sanoen*" (somu valodas redakcija) un "arbetsrätten, *dvs*." (zviedru valodas redakcija). Mans izcēlums.

19 Skat., piem., Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta") 27.–33. pantu un LESD 151.–160. pantu. Skat. arī Kopienas Hartu par darba ņēmēju sociālajām pamattiesībām (pieņemta Padomes sanāksmē, kas notika Strasbūrā 1989. gada 9. decembrī) un Eiropas Padomes Eiropas Sociālo hartu (parakstīta Turīnā 1961. gada 18. oktobrī). Nesenāk skat. Eiropas sociālo tiesību pīlāra principus (Komisijas, Padomes un Parlamenta iestāžu kopīgā proklamācija Gēteborgas 2017. gada 17. novembra sociālajā samitā par taisnīgām darbvietām un izaugsmi).

20 Spriedums, 2014. gada 3. decembris, *De Clercq* u.c., C-315/13, EU:C:2014:2408, 42.–48. punkts.

63. Ņemot vērā iepriekš minēto, es tāda pasākuma kā aplūkotais saderību pārbaudīšu, galvenokārt pamatojoties uz Pakalpojumu direktīvas noteikumiem. Tomēr gadījumam, ja Tiesa man nepiekristu par šīs direktīvas piemērojamību pamatlietā, es aplūkoto pasākumu pēc tam izskatīšu arī saskaņā ar LESD 56. pantu.

D. Aplūkotā pasākuma saderība ar Savienības tiesībām

1. Pakalpojumu direktīvas 16. un 19. pants

64. Pakalpojumu direktīvas 16. un 19. pants ir iekļauti direktīvas IV nodaļā "Pakalpojumu brīva aprite". 16. pantā ir noteikti galvenie šā jautājuma principi, un tas it īpaši ir vērsts uz ierobežojumiem, kas var ietekmēt pakalpojumu sniedzējus, savukārt 19. pants attiecas uz ierobežojumiem, kas var ietekmēt pakalpojumu saņēmējus.

65. Uzskatu, ka abi noteikumi ir piemērojami attiecībā uz aplūkoto pasākumu. Kā paskaidrots šo secinājumu 36.–38. punktā, šāds pasākums pēc būtības var, no vienas puses, atturēt Austrijas pasūtītājus saņemt pakalpojumus no ārvalstīs reģistrētiem pakalpojumu sniedzējiem un, no otras puses, atturēt pakalpojumu sniedzējus, kas reģistrēti citās dalībvalstīs, no pagaidu pakalpojumu sniegšanas Austrijā.

66. Tādējādi aplūkotais pasākums ir *ierobežojums*, kas principā ir aizliegts ar Pakalpojumu direktīvas 16. un 19. pantu. Nākamais jautājums ir par to, vai šāds pasākums tomēr var būt pamatots. Lai aplūkotu šo jautājumu, man šķiet nepieciešams noskaidrot Pakalpojumu direktīvas 16. un 19. panta nozīmi un darbības jomu. Sākšu, izpētot pirmo, kas savukārt virzīs uz to, lai izpētītu pēdējo.

a) 16. un 19. panta pareiza interpretācija

67. 16. pants ir, iespējams, vispretrunīgākais noteikums, kas ietverts Pakalpojumu direktīvā, un noteikti tāds, kura nozīme ir īpaši neskaidra [21]. Tas galvenokārt ir saistīts ar to, ka galīgajā redakcijā 16. pants būtiski groza noteikumu, kas sākotnēji bija iekļauts Komisijas pirmajā priekšlikumā. Patiesībā 2004. gada priekšlikumā [22] 16. panta projektā bija iekļauts "izcelsmes valsts princips" un izņēmumu saraksts. Tomēr šī principa iekļaušana direktīvas projektā izraisīja debates visā Eiropā, un dažas interešu grupas to kritizēja par to, ka tā it kā "atver durvis" sociālajam dempingam [23]. Šī iemesla dēļ Komisijas grozītais priekšlikums, kas iesniegts 2006. gadā [24], atcēla izcelsmes valsts principu un lielā mērā pārveidoja 16. pantu.

68. Pakalpojumu direktīvas 16. pants galīgajā redakcijā rada vairākus jautājumus par interpretāciju. Tomēr šajā lietā ir tikai viens jautājums, kam būtu jāpievēršas – vai pasākums, uz kuru attiecas 16. pants, ir attaisnojams un, ja jā, uz kāda pamata un ar kādiem nosacījumiem.

21 Skat. Barnard, C., "Unravelling the services Directive", *Common Market Law Review*, 45. sēj., 2008, 323.–394. lpp., 360. lpp.

22 Minēts 17. zemsvītras piezīmē.

23 Skat., piem., Craufurd Smith, R., "Old wine in new bottles? From the "country of origin principle" to "freedom to provide services" in the European Community Directive on services in the internal market", *Mitchell Working Paper Series*, 2007, 2. lpp.

24 Minēts 17. zemsvītras piezīmē.

69. Šajā ziņā ir jānorāda, ka Pakalpojumu direktīvas 16. panta 1. punktā ir noteikti pakalpojumu sniegšanas brīvības vispārīgie principi, konkretizējot un pilnveidojot LESD 56. pantā nostiprināto pamatprincipu. It īpaši tas prasa dalībvalstīm ievērot pakalpojumu sniedzēju tiesības sniegt pakalpojumus dalībvalstī, kas nav valsts, kurā tie veic uzņēmējdarbību. Tāpēc uzņemošajai dalībvalstij ir jānodrošina brīva piekļuve pakalpojumu darbībai un brīvība veikt pakalpojumu darbību tās teritorijā. Pamatotas ir tikai tādas valsts prasības, kas atbilst nediskriminēšanas, nepieciešamības un samērīguma principam.

70. Savukārt Pakalpojumu direktīvas 16. panta 3. punktā ir minēti tikai četri pamatojumi: tie, kas minēti LESD 52. pantā, un vides aizsardzība. Šis punkts ietver arī izņēmumu, [ļaujot uzņemošajai valstij piemērot] "savus noteikumus nodarbinātības nosacījumiem" atbilstoši Pakalpojumu direktīvas 1. panta 6. punktā ietvertajam vispārīgāka rakstura izņēmumam.

71. Sarežģīts jautājums ir par to, vai Pakalpojumu direktīvas 16. panta 2. punktā ir iekļauts valsts prasību "melnais saraksts" (kas nozīmētu, ka šīs prasības nav attaisnojamas nekad) vai tikai uzskaitīti *īpaši aizdomīgu* prasību piemēri, kas ārkārtējos apstākļos tomēr varētu būt attaisnojamas, ja būtu izpildīti 16. panta 1. un 3. punktā minētie nosacījumi [25]. Iepriekšējās lietās divi ģenerāladvokāti ir izteikuši atšķirīgus viedokļus par šo jautājumu [26], un, šķiet, ka arī tiesību zinātnieku viedokļi dalās [27].

72. Tas ir saprotams. Patiešām, ir argumenti, kas pamato abas noteikuma interpretācijas.

73. No vienas puses, Pakalpojumu direktīvas 16. panta struktūra visdrīzāk liecina, ka 2. punktā minētās prasības nav aizliegtas. Faktiski var šķist savāda likumdevēja izvēle iekļaut melno sarakstu konkrētā punktā (2. punkts), kas atrodas starp diviem punktiem (1. un 3. punkts), kuros ir izklāstīti nosacījumi, saskaņā ar kuriem valsts prasības var būt pamatotas. Drīzāk varētu sagaidīt, ka šāds saraksts būs iekļauts vai nu 16. panta sākumā, vai beigās, vai pat labāk, atsevišķā un īpašā noteikumā. Tā tas ir to valsts prasību gadījumā, kas attiecas uz brīvību veikt uzņēmējdarbību; tās ir aplūkotas divos atšķirīgos noteikumos: 14. pantā – tās, kas ir iekļautas "melnajā sarakstā", un 15. pantā – tās, kurām piemēro novērtēšanas mehānismu un pamatojuma noteikumu. Turklāt 16. panta 2. punktā nav skaidri noteikts, ka tas ir piemērojams, "neskarot" iepriekšējā punktā paredzēto.

74. No otras puses, pakalpojumu direktīvas 16. panta savdabīgo struktūru var izskaidrot ar tās (jau pieminēto) sarežģīto sagatavošanas vēsturi [28]. Vēl svarīgāk, es saskatu vairāk pārliecinošu argumentu, lai apgalvotu, ka 2. punktā minētās prasības pašas par sevi ir aizliegtas. Vispirms 16. panta 2. punkta teksts ļoti skaidri norāda, ka "dalībvalstis *nedrīkst* ierobežot tāda pakalpojumu sniedzēja pakalpojumu sniegšanas brīvību, kas veic uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, piemērojot *jebkuru* no šādām prasībām [..]" [29]. Tādējādi 16. panta 2. punkts atkārto tās pašas direktīvas 14. panta tekstu, par kuru Tiesa ir atzinusi, ka [prasības] "nevar tikt pamatotas" [30].

25 Šis jautājums radās arī kādā iepriekšējā lietā, bet Tiesai par to nevajadzēja ieņemt nostāju: skat. spriedumu, 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija, C-179/14, EU:C:2016:108, 116. punkts.

26 Skat. ģenerāladvokāta P. Krusa Viljalona [*P. Cruz Villalón*] secinājumus lietā *Rina Services* un *Rina*, C-593/13, EU:C:2015:159, 34. un turpmākie punkti, un ģenerāladvokāta Ī. Bota [*Y. Bot*] secinājumiem lietā Komisija/Ungārija, C-179/14, EU:C:2015:619, 153. un nākamie punkti.

27 Skat. Barnard, C., minēts iepriekš 21. zemsvītras piezīmē, 364. un 365. lpp, un darbus, kas minēti ģenerāladvokāta Ī. Bota secinājumos lietā Komisija/Ungārija, C-179/14, EU:C:2015:619, 57. zemsvītras piezīme.

28 Skat. šo secinājumu 67. punktu.

29 Mans izcēlums. Lai gan šis noteikums ne vienmēr ir vienādi formulēts dažādās direktīvas valodu redakcijās, es neatradu nevienu redakciju, kas liecinātu par mazāk stingru pieeju šajā jautājumā.

30 Spriedums, 2015. gada 16. jūnijs, *Rina Services* u.c., C-593/13, EU:C:2015:399, 28. punkts.

75. Turklāt, ja likumdevējs būtu vēlējies tikai uzskaitīt valsts prasību piemērus, kas, tāpat kā tie, uz kuriem attiecas 16. panta 1. un 3. punktā paredzētie vispārīgie noteikumi, principā ir aizliegti, bet var tikt attaisnoti, tas, iespējams, Pakalpojumu direktīvas noteikumu 16. panta 2. punkta sākumdaļā būtu iekļāvis tādus terminus kā, piemēram, "jo īpaši" vai "tostarp", kā tas ir darīts citos tās pašas direktīvas noteikumos [31]. Tādējādi 16. panta 2. punktā izklāstītā saraksta "slēgtais" raksturs liecina par neattaisnojamo prasību uzskaitījumu, kas tādējādi atšķiras no tām, uz kurām attiecas 1. un 3. punkta (vispārējie) noteikumi.

76. Turklāt Pakalpojumu direktīvas 16. panta 2. punktā uzskaitītās prasības, šķiet, ir iedvesmojušas Tiesas judikatūru, kurā tās tika atzītas par īpaši kaitīgām pakalpojumu sniegšanas brīvībai [32]. Patiešām, nav viegli paredzēt situācijas, kurās dalībvalsts varētu pamatoti apgalvot, ka tai ir nepieciešams šādas prasības piemērot.

77. Visbeidzot ir būtiski, ka prasībās, kuras saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 16. panta 2. punktu nevar tikt izvirzītas, ietver g) apakšpunktā paredzētos "pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumus, kas minēti [tās pašas direktīvas] 19. pantā". Šis pēdējais noteikums, kā minēts šo secinājumu 64. punktā, attiecas uz valsts prasībām, kas ierobežo pakalpojumu saņēmēju tiesības saņemt pakalpojumus no ārvalstīs reģistrētiem pakalpojumu sniedzējiem. Man šķiet, ka Tiesas argumentācija lietā *Rina Services*, uzskatot, ka Pakalpojumu direktīvas 14. pantā uzskaitītās prasības nekādā ziņā nevar tikt attaisnotas, ir jāpiemēro arī attiecībā uz tās pašas direktīvas 19. pantu. Tāpat kā pirmais, arī pēdējais minētais noteikums ir ar nosaukumu "aizliegti ierobežojumi", un tā tekstā nav minēts, ka dalībvalstīm būtu dota iespēja attaisnot šos ierobežojumus [33].

78. Jāatzīst, ka Pakalpojumu direktīvas 19. pantā ir norādītas tikai divas prasību kategorijas un šis saraksts nepārprotami ir kvalificēts kā nepilnīgs. Tādējādi šī noteikuma atklāto raksturu var uzskatīt par tādu, kas liecina par to, ka minētie ierobežojumi paši par sevi nav aizliegti. Tomēr šis apsvērums, manuprāt, nav pietiekams, lai apšaubītu to, ka ar 19. pantu ir paredzēts tieši aizliegt jebkuru ierobežojumu, ko dalībvalsts uzlikusi pakalpojumu saņēmējiem. Jāpatur prātā, ka dalībvalsts tiesību akti tikai retos gadījumos ierobežo vietējo klientu iespēju saņemt pakalpojumus no ārvalstīs reģistrētiem pakalpojumu sniedzējiem. Tāpēc 19. panta piemērošanas joma ir diezgan ierobežota.

79. Tādējādi, ja Pakalpojumu direktīvas 19. pants ir melnais saraksts, tad tās pašas direktīvas 16. panta 2. punktam, kurš uz to skaidri atsaucas, jābūt tāda paša rakstura noteikumam.

80. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka valsts pasākumus, kas ierobežo pakalpojumu sniedzēju tiesības, principā var attaisnot tikai saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 16. panta 1. un 3. punktā noteiktajiem iemesliem un nosacījumiem vai "pasargāt" ar izņēmumiem, kas paredzēti minētās direktīvas 17. un 18. pantā [34]. Tomēr valsts pasākumi, kas atbilst Pakalpojumu direktīvas 16. panta 2. punktā uzskaitītajiem, var tikt ieviesti vai atstāti spēkā tikai tad, ja uz tiem attiecas minētās direktīvas 17. un 18. pants. Savukārt saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 19. pantu valsts pasākumi, kas ierobežo pakalpojumu saņēmēju tiesības, principā nevar būt pamatoti.

31 Skat., piem., 17. un 19. pantu. Visbeidzot, lai būtu aplūkoti visi aspekti, jānorāda, ka 16. panta 2. punktā itāļu valodas redakcijā pirms aizliegto prasību saraksta ir iekļauts formulējums "*in particolare*" – formulējums, ko es tomēr neatradu nevienā no pārējām direktīvas [valodu] redakcijām, kuras es pārbaudīju.

32 Skat. ģenerāladvokāta Ī. Bota secinājumus lietā Komisija/Ungārija, C-179/14, EU:C:2015:619, 153. un 154. punkts un tajos minētā judikatūra.

33 Spriedums, 2015. gada 16. jūnijs, *Rina Services* u.c., C-593/13, EU:C:2015:399, 30. punkts.

34 Šo noteikumu priekšmets ir attiecīgi "papildu atkāpes no pakalpojumu sniegšanas brīvības" (piemēram, vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumi, kas tiek sniegti citā dalībvalstī, tostarp pasta, elektroenerģijas, ūdens apgādes un atkritumu apstrādes nozarēs) un "atsevišķas atkāpes" (attiecībā uz pasākumiem, kas saistīti ar pakalpojumu drošumu).

b) Secinājumi

81. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka tāds pasākums kā aplūkotais nav saderīgs ar Pakalpojumu direktīvas 16. un 19. pantu.

82. Šo secinājumu 36. un 37. punktā paskaidroto iemeslu dēļ aplūkotais pasākums ir ierobežojums arī pakalpojumu saņēmējam un līdz ar to uz to attiecas Pakalpojumu direktīvas 16. panta 2. punkta g) apakšpunktā un 19. pantā noteiktie aizliegumi. Tomēr esmu arī paskaidrojis, ka attiecībā uz šajos noteikumos minētajām prasībām principā nav pieņemams nekāds attaisnojums.

83. Pamatojoties uz iepriekš minēto, es secinu, ka atbilde uz prejudiciālajiem jautājumiem ir tāda, ka Pakalpojumu direktīvas 16. un 19. pants liedz dalībvalstij noteikt pakalpojumu saņēmējam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu vēl maksājamās atlīdzības apmērā par pakalpojumiem, ko sniedzis citā dalībvalstī reģistrēts pakalpojumu sniedzējs, izmantojot darbā norīkotus darba ņēmējus, ja aplūkotais pasākums tiek īstenots, lai nodrošinātu iespējamā naudas soda samaksu, ko uzņemošā dalībvalsts nākotnē varētu piemērot pakalpojumu sniedzējam minētās dalībvalsts darba tiesību aktu pārkāpuma gadījumā.

2. LESD 56. pants

84. Manuprāt, atbilde uz prejudiciālajiem jautājumiem nebūtu atšķirīga arī tad, ja Tiesa uzskatītu, ka Pakalpojumu direktīvas normas nav piemērojamas pamatlietā, un tādējādi pārbaudītu tāda pasākuma kā aplūkotais saderību ar LESD 56. pantu.

a) Ierobežojuma pastāvēšana

85. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru LESD 56. pantā ir prasīta ne tikai jebkādas diskriminācijas novēršana attiecībā uz citā dalībvalstī reģistrētu pakalpojumu sniedzēju tā pilsonības dēļ, bet arī jebkāda ierobežojuma atcelšana saistībā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību, 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 ir reģistrēts citā dalībvalstī, kurā tas likumīgi sniedz līdzīgus pakalpojumus [35].

86. Kā paskaidrots šo secinājumu 36.–38. punktā, aplūkotais pasākums var ierobežot pakalpojumu sniedzēju un pakalpojumu saņēmēju tiesības, kas izriet no LESD 56. panta.

87. Tagad ir jāvērtē, vai šāds ierobežojums ir *pamatots*.

b) Iespējamais pamatojums

88. Šajā ziņā jāatgādina, ka, tā kā pakalpojumu sniegšanas brīvība ir viens no Savienības pamatprincipiem, šīs brīvības ierobežojums ir pieļaujams tikai tad, ja tam ir leģitīms un ar Līgumiem saderīgs mērķis un ja to attaisno primāri vispārējo interešu apsvērumi, ar nosacījumu, ka šādā gadījumā tas ir piemērots, lai nodrošinātu attiecīgā mērķa sasniegšanu, un nepārsniedz to, kas nepieciešams šī mērķa sasniegšanai [36].

35 Skat. tostarp spriedumus, 2013. gada 18. jūlijs, *Citroën Belux*, C-265/12, EU:C:2013:498, 35. punkts, un 2015. gada 11. jūnijs, *Berlington Hungary* u.c., C-98/14, EU:C:2015:386, 35. punkts.

36 Skat. tostarp spriedumu, 2007. gada 18. decembris, *Laval* un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, 101. punkts un tajā minētā judikatūra.

89. Šajā ziņā es vispirms atgādināšu, ka mērķis, saskaņā ar kuru valsts iestādes var pārbaudīt un nodrošināt atbilstību valsts darba tiesību aktiem, kas pieņemti, lai aizsargātu darba ņēmējus un novērstu negodīgu konkurenci un sociālo dempingu (kas ir pamatojums, uz kuru atsaucas Austrijas valdība), ir *primārs* vispārējo interešu *apsvērums*, kas var attaisnot pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu [37].

90. Attiecībā uz to, cik piemērots ir aplūkojamais pasākums, lai sasniegtu šo mērķi, es novēroju turpmāko. Ir taisnība, ka, padarot uzņēmējiem sarežģītāku izvairīšanos no naudas sodiem, ko tiem var piemērot par noteiktu darba tiesību noteikumu pārkāpumu, aplūkotais pasākums var veicināt šo noteikumu ievērošanu.

91. Tomēr var apšaubīt, vai aplūkotais pasākums *patiešām* un *konsekventi* īsteno mērķi, uz kuru atsaucas Austrijas valdība. Aplūkotais pasākums tiek piemērots, lai nodrošinātu sodu samaksu par pārkāpumiem, kuri var būt tikai tīri formāli un kuru kaitīgās sekas var būt diezgan ierobežotas, bet tas nav piemērojams (ja mana izpratne ir pareiza) attiecībā uz darba tiesību aktu pārkāpumiem, kas rada nopietnākas sekas darba ņēmējiem: piemēram, ja netiek ievērotas tiesības uz slimības vai grūtniecības un dzemdību atvaļinājumu, apmaksāto ikgadējo atvaļinājumu, minimālo atpūtas laiku vai atalgojuma likmi vai nodrošināti noteiktie veselības, drošības un higiēnas standarti darba vietā.

92. Tomēr neatkarīgi no šī aspekta es uzskatu, ka aplūkotais pasākums katrā ziņā nav samērīgs, jo tas *pārsniedz* to, kas ir nepieciešams izvirzītā mērķa sasniegšanai. Manam viedoklim ir vairāki iemesli.

c) Samērīgums

93. Vispirms jāatgādina, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru, ja dalībvalsts norāda primārus vispārējo interešu apsvērumus, lai pamatotu tiesisko regulējumu, kas var radīt šķēršļus pakalpojumu sniegšanas brīvībai, šis pamatojums ir jāinterpretē, ņemot vērā Savienības tiesību vispārējos principus un tostarp tagad Hartā garantētās pamattiesības. Tādējādi attiecīgajam valsts tiesiskajam regulējumam paredzētos izņēmumus var piemērot tikai tad, ja tie ir saderīgi ar pamattiesībām, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa [38].

94. Es uzskatu, ka šajā lietā īpaši svarīgi ir divi Hartas noteikumi: 47. pants (“Tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu”) un 48. pants (“Nevainīguma prezumpcija un tiesības uz aizstāvību”). Aplūkotais pasākums šķiet problemātisks no to abu viedokļa.

95. No vienas puses, saskaņā ar Hartas 48. pantu gadījumos, kad valsts iestādes darbojas Savienības tiesību jomā, nelabvēlīgā lēmuma adresātam ir jādod iespēja iesniegt savus apsvērumus pirms lēmuma pieņemšanas, lai kompetentā administratīvā iestāde varētu efektīvi ņemt vērā visu atbilstīgo informāciju. Adresātam it īpaši ir jābūt iespējai izlabot iestādes izdarītās kļūdas vai iesniegt informāciju, kas var būt par pamatu lēmuma pieņemšanai vai nepieņemšanai, vai par to, ka tam ir konkrēts saturs. Šīs tiesības ir jāgarantē pat tad, ja piemērojamie valsts tiesību akti šajā ziņā tieši nenosaka nekādas īpašas procesuālas prasības [39].

96. Šajā gadījumā aplūkotais pasākums tika oficiāli adresēts *M. Vavti*. Tomēr nav noliedzams, ka pasākums tieši un tūlītēji ietekmēja arī *Čepelnik* tiesisko stāvokli, stingri ierobežojot *Čepelnik* tiesības, kas izriet no līguma ar *M. Vavti*. Neraugoties uz to, *Čepelnik* netika uzklausīta pirms aplūkotā pasākuma noteikšanas.

37 Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2004. gada 12. oktobris, *Wolff & Müller*, C-60/03, EU:C:2004:610, 35. un 41. punkts, un 2012. gada 19. decembris, Komisija/Beļģija, C-577/10, EU:C:2012:814, 45. punkts.

38 Skat. tostarp spriedumu, 2014. gada 30. aprīlis, *Pfleger* u.c., C-390/12, EU:C:2014:281, 35. punkts un tajā minētā judikatūra.

39 Skat. it īpaši spriedumu, 2009. gada 19. februāris, *Kamino International Logistics*, C-376/07, EU:C:2009:105, 37.–39. punkts.

97. No otras puses, aplūkotais pasākums, šķiet, ir pretrunā prasībām, kuras izriet no Hartas 47. panta un saskaņā ar kurām jebkuram administratīvo iestāžu lēmumam ir jābūt apstrīdamam tiesā, kas var pārskatīt faktiskos un tiesiskos jautājumus, uz kuriem atsaucas prasītājs. Konkrēti, ikvienai personai ir jābūt tiesībām vērsties valsts tiesās, lai apstrīdētu jebkuru lēmumu vai cita valsts pasākuma likumību attiecībā uz tai piemērotajām Savienības tiesību normām [40].

98. Šajā ziņā es uzskatu, ka nav skaidrs, vai uzņēmumam, kas atrodas *Čepelnik* situācijā, ir tiesības Austrijas tiesā celt prasību par aplūkotā pasākuma atcelšanu. Rīkojumā par prejudiciālu jautājumu uzdošanu ir norādīts, ka tas nav iespējams – šo viedokli atbalsta arī *Čepelnik*, savukārt Austrijas valdība apgalvo, ka ir iespējams [41]. Tātad labākajā gadījumā situācija ir neskaidra. Tā vai citādi es nesaprotu, kā varētu jēgpilni izmantot tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību, ja (kā *Čepelnik* gadījumā) Austrijas administrācija pakalpojumu sniedzēju nav pat nekavējoties informējusi par aplūkotā pasākuma pieņemšanu.

99. Protams, nepietiek arī ar to, ka pakalpojumu saņēmējs aplūkoto pasākumu varētu apstrīdēt. Tā kā drošības naudas iemaksa dzēš tā parādu pakalpojumu sniedzējam, pasūtītājam nereti nav intereses celt prasību, jo tas arī prasītu naudu, laiku un enerģiju.

100. Otrkārt, jāuzsver, ka saskaņā ar iesniedzējtiesas viedokli aplūkotais pasākums tika uzlikts tikai, pamatojoties uz apstākli, ka *Čepelnik* nebija reģistrēta Austrijā, un līdz ar to administrācija uzskatīja, ka sodu, ko tā nākotnē varētu uzlikt šim uzņēmumam, būtu neiespējami vai pārmērīgi grūti izpildīt.

101. Tāpēc (vismaz šajā gadījumā) Austrijas iestāžu automātiskā nostāja bija tāda, ka tas vien, ka uzņēmums ir reģistrēts ārzemēs, pietiekami attaisno aplūkoto pasākumu. Tomēr es nesaprotu, kā *vispārēja un piesardzības nolūkā* veikta ierobežojoša pasākuma noteikšana (potenciāli) jebkuram pakalpojumu sniedzējam, kas nav reģistrēts Austrijā, varētu būt pamatota [42]. Tā piemērošana automātiskā un beznosacījumu veidā neļauj pienācīgi ņemt vērā katra pakalpojuma sniedzēja individuālos apstākļus, neraugoties uz acīmredzamo apstākli, ka ne visi ārvalstīs reģistrētie pakalpojumu sniedzēji atrodas līdzīgā situācijā. It īpaši nevar pieņemt, ka tie visi varētu mēģināt gūt labumu no administratīvajiem šķēršļiem, kas izriet no soda pārrobežu izpildes, lai izvairītos no tā [43]. Noteikti būs ārvalstu uzņēmumi, kuri, ņemot vērā to izmēru, reputāciju, finansiālo stāvokli un, vēl jo vairāk, klientu bāzi Austrijā, gribētu maksāt tiem piemērotos sodus, nevis mēģināt apiet Austrijas tiesību aktus. Nav iedomājams, ka pakalpojumu sniedzējam varētu būt pienākums atspēkot valsts iestāžu pieņēmumu, it īpaši tāpēc, ka tas pat nav informēts par aplūkotā pasākuma noteikšanu, un katrā ziņā nav skaidrs, vai un kad viņš varētu ierasties administratīvās iestādēs un/vai valsts tiesā, kura ir kompetenta šajā jautājumā.

102. Tāpat nevarētu pieņemt, ka gadījumā, ja rastos nepieciešamība veikt sodu pārrobežu izpildi, Slovēnijas iestādes nevēlētos sniegt nepieciešamo palīdzību Austrijas kolēģiem.

103. Tas tā ir vēl jo vairāk, ja ņem vērā, ka nepilnus trīs mēnešus pēc aplūkotā pasākuma piemērošanas pamatlietā bija paredzētas Direktīvas 2014/67 transponēšanas termiņa beigas, un administratīvie pārkāpumi, par kuriem *Čepelnik* bija piemērots naudas sods, šķiet, ietilpst šīs direktīvas materiālajā piemērošanas jomā. Saskaņā ar Direktīvas 2014/67 9. panta 1. punktu administratīvās prasības un

40 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2018. gada 27. februāris, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, 31. punkts un tajā minētā judikatūra.

41 Atzīmēšu, ka Austrijas valdība sava argumenta pamatojumam varēja minēt tikai vienu lietu, kurā apelācijas tiesa pakalpojumu sniedzējam bija piešķīrusi procesa dalībnieka statusu, atceļot pirmās instances tiesas spriedumu, kas to noraidīja. Tomēr *Čepelnik* minēja citu lietu, kurā cita apelācijas tiesa noraidīja līdzīgu nostāju, un kādu lietu (kura vēl tiek izskatīta), kurā Austrijas administrācija apgalvoja, ka pakalpojumu sniedzējam nav tiesību apstrīdēt tādu pasākumu kā aplūkotais. Vēl zīmīgāk ir tas, ka *Čepelnik* ir informējusi tiesu, ka tās lietā, lai gan ir pagājis laiks, kompetentā valsts tiesa vēl nav pieņēmusi lēmumu, vai šim uzņēmumam ir tiesības celt prasību par attiecīgo pasākumu.

42 Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2006. gada 9. novembris, Komisija/Beļģija, C-433/04, EU:C:2006:702, 35.–38. punkts.

43 Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2004. gada 11. marts, *de Lasteyrie du Saillant*, C-9/02, EU:C:2004:138, 51. un 52. punkts; 2017. gada 7. septembris, *Eqiom* un *Enka*, C-6/16, EU:C:2017:641, 31. punkts, un 2017. gada 20. decembris, *Deister Holding* un *Juhler Holding*, C-504/16 un C-613/16, EU:C:2017:1009, 61. punkts.

kontroles pasākumi, kuri ir nepieciešami, lai nodrošinātu efektīvu šajā direktīvā un Direktīvā 96/71 paredzēto pienākumu izpildes uzraudzību, un kurus dalībvalstīm ir atļauts piemērot (ar nosacījumu, ka tie ir pamatoti un samērīgi saskaņā ar Savienības tiesību aktiem), ietver prasības, ka pakalpojumu sniedzējam ir jādeklarē pakalpojuma sniegšanas uzsākšana un jānoformē darba algas samaksas lapas vienā no uzņemošās dalībvalsts oficiālajām valodām vai citās valodās, kuras akceptē uzņemošā dalībvalsts.

104. Tādējādi Austrijas iestādes drīz varētu izmantot Direktīvā 2014/67 paredzētās procedūras un mehānismus, lai piedzītu naudas sodu, kurš (iespējams, būtu vērts to atgādināt) brīdī, kad tika iemaksāta drošības nauda, vēl nebija piemērots. It īpaši Direktīvas 2014/67 13.–19. pantā (VI nodaļa par "finansiālu administratīvo sodu un/vai naudas sodu pārrobežu izpildi") ir noteikts pienākums dalībvalstīm savstarpēji palīdzēt izpildīt valsts noteikumus, kuri ir pieņemti, piemērojot direktīvu, kas paredz pienākumu savstarpēji atzīt naudas sodus un savstarpēji palīdzēt piedzīt administratīvos sodus un/vai naudas sodus. Šim nolūkam šajos pantos ir paredzēti arī vairāki īpaši noteikumi.

105. Turklāt ir jāuzsver, ka aplūkotais pasākums tika *atstāts spēkā* pat pēc tam, kad bija beidzies Direktīvas 2014/67 transponēšanas termiņš un Austrija bija paziņojusi Komisijai par šīs direktīvas transponēšanu.

106. Tāpēc, manuprāt, nav nepieciešams noteikt, vai procedūras, kas paredzētas Padomes 2005. gada 24. februāra Pamatlēmumā 2005/214/TI par savstarpējas atzīšanas principa piemērošanu attiecībā uz finansiālām sankcijām [44], varētu būt piemērojamas šajā gadījumā, kā apgalvo daži lietas dalībnieki, kuri iesniedza apsvērumus šajā lietā. Man šķiet, ka Tiesai nav atbilstošas informācijas par šo jautājumu. It īpaši nav skaidrs, vai lēmumu, ar kuru Austrijas administrācija piemēro finansiālas sankcijas par *AVRAG* pārkāpumiem, piemēram, tādiem, par kuru tiek apsūdzēta *Čepelnik*, pieņem viena no Pamatlēmuma 2005/214 1. panta a) punktā minētajām iestādēm.

107. Treškārt un visbeidzot, es atzīmēju, ka sodi, kuru iekasēšanu aplūkotajam pasākumam ir jānodrošina, ir sevišķi smagi, it īpaši attiecībā uz pārkāpumiem, kas šķiet diezgan formāli (piemēram, vienkārša darba samaksas dokumentu pieejamības nenodrošināšana uzņemošās dalībvalsts valodā [45]). To apliecina arī tas, kā norāda iesniedzējtiesa, ka *Čepelnik* piemērotā naudas soda apmērs varētu sasniegt 90 000 EUR. Tā ir ļoti ievērojama summa, ņemot vērā *Čepelnik* izmēru un apgrozījumu un uzņēmuma Austrijā veikto darbu kopējo vērtību.

108. Šajā ziņā jāatgādina, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru, ja nav kopīgu noteikumu par konkrētu jautājumu, dalībvalstis joprojām ir kompetentas uzlikt sodus par tādu pienākumu neizpildi, kas izriet no valsts tiesību aktiem. Tomēr dalībvalstis nedrīkst uzlikt tādu sodu, kas ir tik nesamērīgs ar pārkāpuma smagumu, ka tas kļūst par šķērsli Līgumos nostiprinātajām brīvībām [46].

109. Šajā lietā prāvie naudas sodi kombinācijā ar tādu drošības naudu kā aplūkotā, šķiet, būtiski ierobežo līgumos garantētās pakalpojumu sniegšanas brīvības izmantošanu. It īpaši kopumā šie pasākumi būtiski groza delikāto līdzsvaru starp dažādām (un reizēm konkurējošām) interesēm, kas izvirzītas Direktīvā 96/71: veicināt starpvalstu pakalpojumu sniegšanu, vienlaikus nodrošinot godīgu konkurenci un garantējot darba ņēmēju tiesības gan uzņēmējā dalībvalstī, gan piederības dalībvalstī [47].

44 OV 2005, L 76, 16. lpp.

45 Saskaņā ar iesniedzējtiesas sniegto informāciju trūkstošie darba samaksas dokumenti tika iesniegti drīz pēc uzraudzības iestādes veiktās pārbaudes.

46 Šajā nozīmē skat. tostarp spriedumus, 1996. gada 29. februāris, *Skanavi* un *Chryssanthakopoulos*, C-193/94, EU:C:1996:70, 36. punkts, un 1976. gada 7. jūlijs, *Watson* un *Belmann*, 118/75, EU:C:1976:106, 21. punkts.

47 Skat. it īpaši Direktīvas 96/71 preambulas 5. apsvērumu.

110. Ņemot vērā iepriekš minēto, es uzskatu, ka tāds pasākums kā aplūkotais rada ierobežojumu saskaņā ar LESD 56. pantu, kuru nevar attaisnot, jo tas pārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu valsts tiesību aktos izvirzīto mērķi.

IV. Secinājumi

111. Noslēgumā es ierosinu Tiesai uz *Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk* (Bleiburgas pirmās instances tiesa, Austrija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2006/123/EK (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū 16. un 19. pants liedz dalībvalstij noteikt pakalpojumu saņēmējam maksājumu pārtraukšanas un drošības naudas iemaksas pienākumu vēl maksājamās atlīdzības apmērā par pakalpojumiem, ko sniedzis citā dalībvalstī reģistrēts pakalpojumu sniedzējs, izmantojot darbā norīkotus darba ņēmējus, ja aplūkotais pasākums tiek īstenots, lai nodrošinātu iespējamā naudas soda samaksu, ko uzņemošā dalībvalsts nākotnē varētu piemērot pakalpojumu sniedzējam minētās dalībvalsts darba tiesību aktu pārkāpuma gadījumā.