

ĢENERĀLADVOKĀTA PEDRO KRUSA VILJALONA

[PEDRO CRUZ VILLALÓN] SECINĀJUMI,

sniegti 2010. gada 30. septembrī¹

1. Šis prejudiciālā nolēmuma process ļauj Tiesai turpināt iedziļināties² pakalpojumu sniegšanas brīvības īpatnībās transporta jomā, tās norobežošanā no uzņēmējdarbības veikšanas brīvības un abu brīvību funkcionēšanā, kuru efektīva īstenošana nodrošina “telpas bez iekšējām robežām”³, kas ir Eiropas Savienība, pareizu darbību.

konkurējošā uzņēmuma, kas piedāvā šādu pakalpojumu daļēji vai pilnībā identiskā maršrutā, rentabilitātei.

I — Piemērojamais tiesiskais regulējums

2. *Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* [Neatkarīgais administratīvais senāts Vīnē] lūdz Tiesu lemt par to, vai ar LESD 49., 56. un 101. pantu sader kāds valsts tiesiskais regulējums, kurā, lai atļautu izmantot “tūrisma autobusu līniju”, tiek prasīts, ka uzņēmumam, kurš lūdz tās apsaimniekošanu: a) koncesijas datumā vai vēlākais pārvadājumu uzsākšanas brīdī ir juridiskā adrese vai pastāvīgs uzņēmums (kurā notiks attiecīgā ekonomiskā darbība) atļauju piešķirošās iestādes dalībvalstī un b) ka netiek nodarīts kaitējums

A — Eiropas Savienības tiesības

3. LESD 49. pantā (agrāk EKL 43. pants) ir noteikts, “ievērojot šie turpmāk izklāstītos noteikumus”, dalībvalsts pilsoņu tiesības veikt uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, aizliedzot jebkādus šo tiesību ierobežojumus, tajā skaitā ierobežojumus dalībvalsts pilsoņa, kurš veic uzņēmējdarbību citas dalībvalsts teritorijā, pārstāvniecību, meitas uzņēmumu vai filiāļu izveidošanai, brīvībā veikt uzņēmējdarbību ietverot “tiesības sākt un izvērst darbības kā pašnodarbinātām personām, kā arī dibināt un vadīt uzņēmumus, jo īpaši sabiedrības, kas

1 — Oriģinālvaloda — spāņu.

2 — Kā no cita skatupunkta ģenerāldvokātam Mengoci [*Mengozzi*] neseno bija iespēja darīt savos 2010. gada 7. septembra secinājumos lietā C-382/08 *Neukirchinger* [tiek izskatīta Tiesā].

3 — LESD 26. panta otrā daļa.

definētas 54. panta otrajā daļā, ar tādiem pa-
šiem nosacījumiem, kādus saviem pilsoņiem
paredz tās valsts tiesību akti, kurā notiek šī
uzņēmējdarbība [...]”

4. Savukārt LESD 56. pantā (agrāk EKL
49. pants) arī, “kā paredz šē turpmāk izklāstī-
tie noteikumi”, ir aizliegts pakalpojumu snieg-
šanas brīvības aizliegums Savienības iekšienē
attiecībā uz dalībvalstu pilsoņiem, kuri veic
uzņēmējdarbību citā dalībvalstī, kas nav da-
lībvalsts, kurā pakalpojumus saņem.

5. Saskaņā ar LESD 58. pantu (agrāk EKL
51. pants) “pakalpojumu sniegšanas brīvību
transporta jomā reglamentē noteikumi, kas
izklāstīti sadaļā par transportu.”

6. Lai efektīvi nodrošinātu kopējās transpor-
ta politikas ieviešanu, LESD 91. panta 1. pun-
kta b) apakšpunktā Eiropas Parlamentam un
Padomei tiek uzticēts noteikt “nosacījumus,
ar kādiem pārvadātāji, kas nav attiecīgās da-
lībvalsts rezidenti, tajā drīkst sniegt pārvadā-
šanas pakalpojumus”.

B — *Austrijas tiesības*

7. Saskaņā ar *Kraftfahrliniengesetz* (Trans-
porta līniju darbības likums, turpmāk

tekstā — “*KfllG*”)⁴ pārvadājums ar autobusu
ar noteiktām pieturām visā iepriekš noteikta
maršruta garumā ir jāatļauj koncesijas veidā
(1. pants), kuras pieprasījumam ir jāatbilst
ļoti precīziem nosacījumiem (2. pants) un par
kuras piešķiršanu lemj *Landeshauptmann*
[federālās zemes priekšsēdētājs] (3. pants). Ja
koncesiju lūdzošais uzņēmums nav Austri-
jas uzņēmums, tiek prasīts, ka Austrijā tam
ir juridiskā adrese vai pastāvīgs uzņēmums
(7. panta pirmās daļas 2. punkts), lai to tādē-
ļādi varētu pielīdzināt koncesijas lūdzējiem
no Austrijas. Otrkārt, koncesiju uzskata par
pretēju sabiedrības interesēm, ja pakalpojums
varētu apdraudēt tā pārvadātāja uzdevuma
veikšanu, kura zonā būs lūgtā līnija, kas no-
tīktu tad, ja šo pārvadātāju būtiski ietekmētu
pakalpojuma izmantošana, kā rezultātā sa-
mazinās ienākumi, kas rada būtisku risku tā
rentabilitātei (7. panta pirmās daļas 4. pun-
kta b) apakšpunkts kopsakarā ar 14. panta
1.–3. punktu).

II — Fakti

8. Vācijas uzņēmums *Yellow Cab Verkehrs-
betriebs-GmbH* (turpmāk tekstā — “*Yellow
Cab*”) 2008. gada 25. janvārī saskaņā ar *KfllG*
lūdza piešķirt koncesiju autobusa līnijas

4 — *BGBI*. 153/2006 publicētajā versijā.

pakalpojuma sniegšanai tikai Vīnes pilsētā maršrutā, kas noteikts tūrisma mērķiem, ar noteiktām pieturām, ko praktiski jau nosedza uzņēmumu grupa⁵.

nolēmumu ceļā uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

9. *Yellow Cab* lūgumu kompetentā iestāde noraidīja 2009. gada 13. martā, pamatojot, ka koncesijas piešķiršana apdraudētu ceļu satiksmi. Izskatot *Yellow Cab* prasības pieteikumu, *Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* uzskatīja, ka no Austrijas tiesiskā regulējuma varētu tikt izsecināti citi atteikuma iemesli, proti, ka, pirmkārt, *Yellow Cab* nebija juridiskās adreses vai pastāvīga uzņēmuma Austrijā koncesijas lūgšanas brīdī un, otrkārt, ka varētu tikt būtiski apdraudēta pārvadātāja, kas jau darbojas, rentabilitāte.

“1) Vai ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību EKL 43. panta un nākamo un 49. panta un nākamo pantu izpratnē un ar ES konkurences tiesībām EKL 81. panta un nākamo pantu izpratnē ir saderīga valsts tiesību norma, kas autobusa transporta līnijas apkalpošanas atļaujas piešķiršanai un pēc tam sabiedriskā transporta pakalpojuma ierīkošanai, kurš regulāri piestātu noteiktās pieturvietās atbilstoši laika plānojumam, kā nosacījumi atļaujas piešķiršanai ir noteikts:

a) ka Kopienu [Savienības] uzņēmumam, kas iesniedz pieteikumu, jau pirms autobusu līnijas apkalpošanas uzsākšanas, un it īpaši koncesijas piešķiršanas brīdī, valstī, kas izsniedz atļauju, ir jābūt juridiskai adresei vai pastāvīgam uzņēmumam;

III — Prejudiciālie jautājumi un tiesvedība Tiesā

10. Tā kā šie nosacījumi Austrijas tiesiskajā regulējumā *Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* radīja zināmas šaubas par to saderīgu ar Savienības tiesībām, tā nolēma apturēt tiesvedību un lūguma sniegt prejudiciālu

b) ka Kopienu [Savienības] uzņēmumam, kas iesniedz pieteikumu, vismaz autobusu līnijas apkalpošanas uzsākšanas brīdī valstī, kas izsniedz atļauju, ir jābūt juridiskai adresei vai pastāvīgam uzņēmumam?

2) Vai ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību EKL 43. panta un nākamo un 49. panta un nākamo pantu izpratnē un ES konkurences tiesībām EKL 81. panta un nākamo

5 — Konkrētāk un saskaņā ar lēmumu uzdot prejudiciālu nolēmumu to veido *Kraftfahrline der Vereinigung Austrobus Österreichische Autobusgesellschaft KG, Blaguss Reisen GmbH, Elite Tours Verkehrsbetrieb GMBH und Vienna Sightseeing Tours — Wiener Rundfahrten GmbH & Co KG* saskaņā ar 2005. gada 17. maija koncesiju.

pantu izpratnē ir saderīga valsts tiesību norma, kas nosaka, ka ir jāatsaka autobusu transporta līnijas apkalpošanas atļauja un pēc tam sabiedriskā transporta līdzekļa pakalpojuma ierikošana, kurš regulāri pietātu noteiktās pieturvietās atbilstoši laika plānojumam, ja pieteiktās transporta līnijas satiksmes uzsākšanas gadījumā konkurējoša uzņēmuma, kas apkalpo daļēji vai pilnībā identisku maršrutu, ienākumi no tā apkalpotā maršruta samazinātos tik ievērojami, ka no tirgus ekonomikas viedokļa nebūtu rentabli turpināt apkalpot konkurējošā uzņēmuma maršrutu?”

11. Šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmu tika reģistrēts Tiesas kancelejā 2009. gada 24. augustā.

12. Savos rakstveida apsvērumos *Yellow Cab* norāda uz norādīto nosacījumu nepiemērotību, kamēr Austrijas valdība pēc otrā jautājuma pieņemamības apšaubīšanas aizstāv to saderīgumu ar Savienības tiesībām; konkrētāk tā uzskata, ka šajā gadījumā ir nepieļaujama atsaukšanās uz pakalpojumu sniegšanas brīvību. Tādā pašā garā Vācijas valdība, koncentrējusies tikai uz prasību par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu, noliedz, ka ir pārkāpta uzņēmējdarbības veikšanas brīvība, līdzvērtīgi kā Itālijas valdība, kurasprāt,

turklāt varētu tikt pamatota iepriekšējā koncesionāra ekonomisko interešu aizstāvība. Visbeidzot Komisija noraida, ka šajā gadījumā būtu aizskarta gan konkurences brīvība, gan pakalpojumu sniegšanas brīvība, tā kā brīvība veikt uzņēmējdarbību pieļauj prasību par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu, lai gan tā ierobežo šādu prasību ar brīdi tieši pirms pakalpojuma uzsākšanas.

13. Jāņem vērā, ka *Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* katrā no saviem abiem jautājumiem pretnostata Austrijas tiesiskā regulējuma prasības ar trim primāro tiesību kategorijām, proti, pakalpojuma sniegšanas brīvība, brīvība veikt uzņēmējdarbību un konkurences brīvība. Sistemātisku iemeslu dēļ ierobežošu šo prasību analīzi tikai no divu brīvību skatupunkta, lai pēc tam novērtētu konkurences ietekmi šajā lietā.

IV — Pirmā jautājuma analīze

A — No pakalpojuma sniegšanas brīvības skatupunkta

14. Kā tikko norādīju, iesniedzējtiesa prioritāri norāda uz pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību kā šīs

lietas novērtēšanas kritērijiem, tādēļ jau no sākuma tās abas ir jānošķir.

17. Savukārt darbības īstenošanas “pagaidu” raksturs⁷ ļauj ekonomisko darbību kvalificēt kā “pakalpojumu sniegšanu”, lai pārvarētu neskaidro robežu abu brīvību starpā⁸.

1) Pakalpojumu sniegšanas brīvības un tiesību veikt uzņēmējdarbību nošķirums

15. Vispirms ir jānorāda, ka pastāvīgajā judikatūrā Tiesa ir izmantojusi zināmus noteicošos kritērijus, lai nošķirtu “pakalpojumu sniegšanu” no “uzņēmējdarbības veikšanas”.

16. Tā pakalpojuma stabilitāte un turpinātība ļauj uzskatīt, ka uzņēmējdarbības veikšanas jēdziens paredz iespēju Kopienų pilsonim stabilā un turpinātā veidā piedalīties dalībvalsts, kas nav viņa izcelsmes dalībvalsts, tādējādi veicinot ekonomisko un sociālo mijiedarbību Kopienā pašnodarbināto personu darbības jomā⁶.

18. Šie kritēriji iegūst īpašu nozīmi šīs lietas apstākļos, jo iesniedzējtiesas aprakstītie fakti un *Yellow Cab* piedāvāta pakalpojuma raksturs norāda, ka tā darbība tiks īstenota pastāvīgi vai katrā ziņā bez paredzama tā ilguma termiņa, kas ir aspekti, kurus Tiesa ir skaidri ņēmusi vērā, lai noraidītu noteikumu par pakalpojumu sniegšanu piemērošanu⁹. Kopš savilkumam, tāda darbība, kādu vēlas veikt *Yellow Cab*, kura atbilstoši savām īpašībām prasa zināmu pastāvību un zināmu stabilitāti

6 — Kā izriet no 1974. gada 21. jūnija sprieduma lietā 2/74 *Reyners* (*Recueil*, 631. lpp., 21. punkts), 1995. gada 30. novembra sprieduma lietā C-55/94 *Gebhard* (*Recueil*, I-4165. lpp., 25. punkts) un 2006. gada 14. septembra sprieduma lietā C-386/04 *Centro di Musicologia Walter Stauffer* (Krājums, I-8203. lpp., 18. punkts).

7 — Saskaņā ar iepriekš minēto spriedumu lietā *Gebhard* (25.–28. punkts) pagaidu raksturs ir jānosaka ne tikai atbilstoši pakalpojuma ilgumam, bet arī atbilstoši tā biežumam, perioditātei vai turpinātībai tādējādi, ka, ja ieinteresētās personas dalība uzpemošās dalībvalsts ekonomiskajā dzīvē nav stabila un turpināta, tiesību veikt uzņēmējdarbību vietā jāpievēršas pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

8 — Kas ir neskaidra, jo galu galā, kā tas ir paskaidrots 2003. gada 11. decembra spriedumā lietā C-215/01 *Schnitzer* (*Recueil*, I-14847. lpp., 30. un 31. punkts), 2004. gada 29. aprīļa spriedumā lietā C-171/02 *Komisija/Portugāle* (*Recueil*, I-5645. lpp., 26. punkts) un 2009. gada 16. jūlija spriedumā lietā C-208/07 *von Chamier-Glisczinski* (Krājums, I-6095. lpp., 74. punkts), “neviens no Līguma noteikumiem neļauj abstrakti noteikt laiku vai biežumu, pamatojoties uz kuru, pakalpojuma sniegšanu vai noteiktu pakalpojuma veidu nevar uzskatīt par pakalpojumu sniegšanu Līguma izpratnē. Tā, jēdziens “pakalpojums” Līguma izpratnē nevar attiekties uz ļoti atšķirīgu pabalstu naturā, ieskaitot pakalpojumus, kuri tiek sniegti ilgu laika posmu, pat vairākus gadus”.

9 — Tiesas 1988. gada 5. oktobra spriedums lietā 196/87 *Steyman* (*Recueil*, 6159. lpp., 16. punkts), iepriekš minētais spriedums lietā *Schnitzer* (27.–29. punkts) un 2004. gada 7. decembra spriedums C-456/02 *Trojani* (Krājums, I-7573. lpp., 28. punkts).

dalībvalstī, kurā darbība noritēs, drīzāk izriet no brīvības veikt uzņēmējdarbību (LESD 49. pants) nekā no pakalpojumu sniegšanas brīvības (LESD 56. pants).

tiesību norma nepieļauj kādu valsts tiesību normu, ņemot vērā rīcības brīvību, kas šajā jautājumā ir piešķirta Tiesai¹¹. Tādējādi ir jānosaka, vai šajā gadījumā ir šāda rakstura norma.

19. Katrā ziņā un neatkarīgi no iepriekš minētā nav jāaizmirst, ka *Yellow Cab* iecerētā darbība, šķiet, skaidri ietilpst transporta jomā, kurā pakalpojumu brīvības attīstīšana ar LESD 58. pantu ir deleģēta atvasinātajām tiesībām kopējās transporta politikas jomā¹⁰.

21. Vispirms Regula (EEK) Nr. 1191/69¹², kas grozīta ar Regulu (EEK) Nr. 1893/91¹³, šajā lietā nav piemērojama¹⁴, jo tā skaidri neregulē pakalpojumu sniegšanas brīvību LESD 56. panta izpratnē. Tāpat arī Regula (EEK)

20. Neesot nozares normai *specialis* transporta jomā, pastāvīgā judikatūra ir tāda, ka LESD 56. pants nebūtu piemērojams kā parametrs, lai noteiktu apmēru, kādā Savienības

10 — Acimredzami, kā tas norādīts Tiesas 1974. gada 4. aprīļa spriedumā 167/73 Komisija/Francija (*Recueil*, 359. lpp., 25. punkts), kopējās transporta politikas, kas ir tālu no tā, lai izslēgtu pamatbrīvības, mērķis ir tās ieviest praksē un papildināt. Otrkārt, tā kā tā ir balstīta arī uz brīvu pakalpojumu sniegšanu, šī politika ir interpretējama saskaņā ar LESD 56. pantu (Tiesas 1985. gada 22. maija spriedums lietā 13/83 Parlaments/Padome, *Recueil*, 1513. lpp., 62. punkts; 1989. gada 13. decembra spriedums lietā C-49/89 *Corsica Ferries France*, *Recueil*, 4441. lpp., 10.–12. punkts; 2001. gada 18. janvāra spriedums lietā C-361/98 Itālija/Komisija, *Recueil*, I-385. lpp., 31.–33. punkts, un 1998. gada 18. jūnija spriedums lietā C-266/96 *Corsica Ferries France*, *Recueil*, I-3949. lpp., 55. un nākamie punkti), kas nav aizliegts ar LESD 58. panta pirmo daļu, kura neatkāšas no mērķiem, kas šai konkrētai brīvībai ir iekšējā tirgū.

11 — Pietiek tikai atsaukties uz 1985. gada 22. maija spriedumu lietā 13/83 Parlaments/Padome (*Recueil*, 1513. lpp., 62. un 63. punkts), uz kuru ir atsauce 1989. gada 13. jūlija spriedumā lietā 4/88 *Lambrechts Transportbedrijf* (*Recueil*, 2583. lpp., 14. punkts), saskaņā ar šiem nolēmumiem apstākļi, kā Padome nav izpildījusi savus EEK līguma 75. pantā paredzētos pienākumus (šobrid paredzēti LESD 90. un 91. pantā), nevar radīt sekas, ka transporta jomā kļūst tieši piemērojams EEK līguma 59. un 60. pants (tagad — LESD 56. un 57. pants). Šādā pašā ziņā pēc atgādinājuma par to, ka brīvu pakalpojumu sniegšanu transporta jomā regulē transporta jomas noteikumi, 1989. gada 13. decembra spriedumā lietā C-49/89 *Corsica Ferries France* (10. punkts) netiek nopelns LESD 56. panta izpratnē noteiktā brīdī (1981. un 1982. gadā) ierobežojošs valsts tiesiskais regulējums, kad "jūras transporta jomā brīva pakalpojumu sniegšana vēl nebija īstenota, kādēļ dalībvalstis varēja piemērot tādus noteikumus, par kādiem ir pamata lieta" (14. punkts).

12 — Padomes 1969. gada 26. jūnija Regula (EEK) Nr. 1191/69 par dalībvalstu darbību sakarā ar saistībām, kuras parasti uzskata par sabiedriskajiem pakalpojumiem, dzelzceļa pārvadājumu, autopārvadājumu un iekšējo ūdensceļu pārvadājumu nozarē (OV L 156, 1. lpp.), kas vēl ir piemērojama *ratione temporis*.

13 — Padomes 1991. gada 20. jūnija Regula, ar ko groza Regulu Nr. 1191/69 (OV L 169, 1. lpp.).

14 — Tomēr jāpatur prātā, ka ar Regulu Nr. 1893/91 tika atcelts [Regulas Nr. 1191/69] 19. panta 2. punkts, kurš izslēdza no savas piemērošanas jomas citu veidu transporta uzņēmumus, kas nav dzelzceļš, kurš sniedz galvenokārt vietējā vai reģionālā transporta pakalpojumus.

Nr. 684/92¹⁵ nav piemērojama, jo tajā ir prasīts, lai transports būtu starptautisks, ne arī Regula (EK) Nr. 12/98¹⁶, kuras 3. pantā kā kabotāžas transports tiek pieļauti tikai “regulārie reisi, ja kā regulārus starptautiskus reisu saskaņā ar Regulu (EEK) Nr. 684/92 tos veic pārvadātājs, kurš nav uzņēmējas dalībvalsts rezidents. Kabotāžas pārvadājumus nevar veikt neatkarīgi no šādiem starptautiskiem reisiem. Šā punkta darbības jomā neiekļauj pilsētas un piepilsētu pārvadājumus”.

starptautiskiem pārvadājumiem” (15. panta c) punkts).

23. Tādējādi speciālas normas neesamība, kura tādai situācijai, kāda šeit tiek analizēta, transporta politikas jomā rada pakalpojumu sniegšanas brīvību, neļauj salīdzināt Austrijas tiesiskajā regulējumā noteiktās prasības ar LESD 56. pantu.

22. Turklāt *ratione temporis* ir izslēdzama jau minētās Regulas Nr. 1370/2007¹⁷ piemērošana, kurā turklāt ir skaidri paredzēts izņēmums pakalpojumiem, kuri tiek izmantoti to vēsturiskās vai tūrisma nozīmes dēļ (1. panta 2. punkts), kā arī Regula (EK) Nr. 1073/2009¹⁸ tā paša laika iemesla dēļ, kā arī tādēļ, ka no tās izslēdz “pakalpojumus, kas apmierina pilsētu aglomerāta un konurbācijas vajadzības”, un tos, kas tiek veikti “neatkarīgi no šādiem

24. Tagad jāanalizē Austrijas tiesībās prasīto nosacījumu likumība no tiesību veikt uzņēmējdarbību perspektīvas un juridisko seku perspektīvas, ko rada: ekonomiskās darbības veikšana stabilā un turpinātā veidā apstākļos, kuri uzņēmējdarbības veikšanas valstī ir noteikti tās pašas pilsoņiem (LESD 49. panta otrā daļa).

B — No tiesību veikt uzņēmējdarbību perspektīvas

1) Prasība par atļauju kā priekšnoteikumu darbības veikšanai

15 — Padomes 1992. gada 16. marta Regula par kopējiem noteikumiem attiecībā uz starptautiskiem pasažieru pārvadājumiem ar autobusiem (OV L 74, 1. lpp.).

16 — Padomes 1997. gada 11. decembra Regula par nosacījumiem, saskaņā ar kuriem ārvalstu pārvadātāji var veikt pasažieru iekšzemes autopārvadājumus dalībvalstī (OV L 4, 10. lpp.).

17 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 23. oktobra Regula par sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, izmantojot dzelzceļu un autoceļus, un ar ko atceļ Padomes Regulu (EEK) Nr. 1191/69 un Padomes Regulu (EEK) Nr. 1107/70.

18 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 21. oktobra Regula par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz piekļuvi starptautiskajam autobusu pārvadājumu tirgum un ar ko groza Regulu (EK) Nr. 561/2006 (OV L 300, 88. lpp.).

25. Prasība par atļauju principā ir brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojums, kas ir

attaisnojama, ja tā izrādās atbilstīga tās iecerēto mērķu sasniegšanai, un kam turklāt jābūt pamatotai ar nediskriminējošiem un iepriekš zināmiem objektīviem kritērijiem, kuri nodrošina, ka valsts iestāžu rīcības brīvības izmantošana tiek pietiekami ierobežota¹⁹, tādējādi izslēdzot diskrecionāru rīcību, kas var liegt lietderīgo iedarbību Savienības tiesību noteikumiem, kuri attiecas uz šo pamatbrīvību.

26. Saskaņā ar LESD 52. panta 1. punktu tiesību veikt uzņēmējdarbību ierobežojumi var tikt pamatoti ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības un veselības aizsardzības interesēm, bet tādēļ tiem ir jābūt piemērotiem izvirzīto mērķu īstenošanai un tie nedrīkst pārsniegt mērķa sasniegšanai vajadzīgās robežas. Šis samērīguma kritērijs, ko Tiesa atkārtoti ir piemērojusi savā judikatūrā par pamatbrīvībām, parasti tiek kvalificēts kā piemērotības un vajadzības *pārbaude*, respektīvi, kura robežas tiek parasti pārsniegtas, ja iecerētos mērķus var sasniegt ar mazāk ierobežojošiem līdzekļiem²⁰.

19 — Skat. attiecībā uz pārējām 2009. gada 10. marta spriedumu lietā C-169/07 *Hartlauer* (Krājums, I-1721. lpp., it īpaši 64. punkts).

20 — Tiesas 1995. gada 14. decembra spriedums apvienotajās lietās C-163/94, C-165/94 un C-250/94 *Sanz de Lera* u.c. (*Recueil*, I-4821. lpp., 23.–28. punkts), 2001. gada 20. februāra spriedums lietā C-205/99 *Analir* u.c. (*Recueil*, I-1271. lpp., 35. punkts) un 2009. gada 1. oktobra spriedums lietā C-567/07 *Woningstichting Sint Servatius* (Krājums, I-9021. lpp., 33. punkts).

27. Neesot nepieciešamībai atsaukties uz vispārējo interešu pakalpojuma juridisko kategoriju, uzskatu, ka darbība, ko veido autobusa līnijas ekspluatācija, kura ar iepriekš noteiktām pieturvietām tūrisma mērķiem šķērso visu pilsētu, man nešķiet tāda, kas nebūtu vispārējās interesēs, ņemot vērā vairākumu tādu attiecīgo faktoru kā personu drošība un integritāte, ceļu satiksmes drošība vai pat pilsētas mobilitātes raita norise²¹, kas varētu pamatot, Savienības tiesībām to neaizliedzot, ka koncesija tiek pakārtota atļaujas saņemšanai. Lai sasniegtu šos mērķus, “var izrādīties, ka kompetentās administrācijas veiktā iepriekšējā kontrole tieši ir piemērotāka [...], kamēr pārbaudes sistēma *a posteriori* radītu pārāk vēlas iejaukšanās risku, it īpaši gadījumā, ja jau ir tikuši veikti un ir grūti atgūstami ievērojami izdevumi”²².

28. Ir nošķiramas, no vienas puses, prasības par juridisko adresi vai pastāvīgo uzņēmumu, un iepriekšējā koncesionāra ekonomiskā aizsardzība, no otras puses, kā pašas atļaujas piešķiršanas nosacījumi un ir analizējamas atsevišķi.

21 — Kritērijs, kurš turklāt šķietami ir vienīgais pamatojums atteikumam piešķirt koncesiju.

22 — Šis kritērijs, kas ir skaidri redzams iepriekš minētajā Tiesas spriedumā lietā *Woningstichting Sint Servatius* (34. punkts).

C — Prasība par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu

dalībvalsts uzņēmumiem tiek piešķirtas tiesības “veikt uzņēmējdarbību” citā dalībvalstī²⁴.

29. Austrijas tiesiskais regulējums pakārto koncesijas atļauju tam, ka Austrijā kandidāt-uzņēmumam ir juridiskā adrese vai pastāvīgs uzņēmums. Ņemot vērā tā brīža nozīmību, kurā šai prasībai jāstenojas, vispirms ir jāanalizē šīs prasības raksturs, lai pēc tam pārbaudītu tā laika dimensiju.

31. Tomēr nosacījumi, kurus katra dalībvalsts nosaka uzņēmumiem, kuri vēlas veikt uzņēmējdarbību tās teritorijā, var arīdzan ietekmēt to galīgo lēmumu, tomēr nav viens un tas pats plānot ekonomiskas darbības veikšanu valstī, kurā uzņēmējdarbības veikšanas prasības no birokrātiskā vai ekonomiskā viedokļa ir līdzīgas, un darīt to citā valstī, kurā nosacījumu smagums attur ārvalstu uzņēmumus. Līnija, kas norobežo abas kategorijas, precīzi nošķir prasības, kuras Savienībā tiek pieņemtas, un tās, kuras samērīguma dēļ var netikt pieņemtas.

1) Prasības par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu raksturs

30. Atšķirībā no situācijas brīvas pakalpojumu sniegšanas jomā, kurā prasība par pastāvīgu uzņēmumu var radīt LESD 56. panta pārkāpumu līdz pat “šīs brīvības noliegšanai”²³, pienākums par pastāvīga uzņēmuma esamību — kā koncesijas faktoru saskaņā ar Komisijas argumentāciju tās apsvērumu 32. un 33. punktā — šķietami dabiski saskaņojas ar LESD 49. pantu, noteikumu, ar kuru noteiktas

32. Atsaucoties tikai uz klātesamību, Tiesai ir tendence izmantot augstākā mērā konkrētu jēdzienu, kas nav saistīts ar konkrētām juridiskām prasībām un noteikti ir neatkarīgs no valsts iestādēm²⁵. Tomēr, tā kā Austrijas

23 — Šādi pat vārdi lietoti 1986. gada 4. decembra spriedumā lietā C-205/84 Komisija/Vācija (*Recueil*, I-3755. lpp., 52. punkts).

24 — Tā konsekvanta prasība par pastāvīga uzņēmuma esamību, lai saņemtu atļauju, kas nepieciešama klinisko analīžu laboratorijai, kā uzskata Tiesa, ir pakalpojuma sniegšanas brīvības pārkāpums, nevis pašas brīvības veikta uzņēmējdarbību pārkāpums, jo šis nosacījums neparedz pārvērst šo pastāvīgu uzņēmumu uzņēmuma galvenajā vai centrālajā juridiskajā adresē (2004. gada 11. marta spriedums lietā C-496/01 Komisija/Francija, *Recueil*, I-2351. lpp., 61. un 64.–77. punkts). Tomēr dažreiz var izrādīties, ka brīvības veikta uzņēmējdarbību šķērslis izriet, nevis no pienākuma par juridiskās adreses vai pastāvīga uzņēmuma esamību, bet no tā, ka drošības uzņēmumu un iekšējās drošības dienestu vadītāji un zināma daļa personāla ir spiesti dzīvot uzņēmējdarbības veikšanas dalībvalstī (2000. gada 9. marta spriedums lietā C-355/98 Komisija/Belģija, *Recueil*, I-1221. lpp., 31.–34. un 41. punkts).

25 — Iepriekš minētais spriedums lietā *Centro di Musicologia Walter Stauffer* (19. punkts).

pilsoņi jau atbilst nosacījumam par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu, atļaujas pakārtošana šādam nosacījumam pati par sevi jau ir ierobežojums, kuram ir jābūt pietiekami pamatotam, lai neradītu netiešu diskrimināciju.

varētu uzlikt Austrijas tiesības, prasot “juridiskās adreses” vai “pastāvīgā uzņēmuma” esamību.

2) Prasības par pastāvīgu uzņēmumu pagaidu raksturs

33. Tomēr no *Unabhängiger Verwaltungsenat Wien* sniegtās informācijas nav iespējams noskaidrot precīzus nosacījumus, kādus Austrijas tiesiskais regulējums prasa “uzņēmējdarbības veikšanai”. Citiem vārdiem sakot, nav skaidrs, kā tieši Austrijas tiesībās noteiktās prasības izpildāmas, kā rezultātā varam likumīgi jautāt, vai savos apsvērumos Komisija atsaucas uz to pašu uzņēmējdarbības veikšanas principu, uz kuru savos apsvērumos atsaucas Austrijas valdība. Otrkārt, atšķirībai starp “juridisko adresi” un “pastāvīgo uzņēmumu” ir nozīme. Austrijas valdība to apstiprina, apgalvojot, ka sabiedrībām, kas nav Austrijas sabiedrības, ir priekšrocības pār Austrijas sabiedrībām, jo tām koncesijas saņemšanai nepieciešama “juridiskā adrese”, kamēr iepriekš minētās koncesiju var saņemt ar “pastāvīga uzņēmuma” esamību.

35. Manuprāt, šajā ziņā būtu jāatbild niansēti, proti, attiecībā uz to, vai Austrijas tiesiskais regulējums, kāds tas ir atainots, prasa, ka, pirms kandidāts var uzziņāt, vai viņam ir reālas iespējas saņemt koncesiju, ir jābūt izpildītam nosacījumam par juridisko adresi vai pastāvīgo uzņēmumu. Tādējādi, droši nespējot novērtēt savas iespējas saņemt koncesiju, prasīt [valstī] ienākošam uzņēmumam kā priekšnosacījumu tā atļaujai “juridiskās adreses” vai “pastāvīga uzņēmuma” esamību ir šis brīvības ierobežojums tās ekonomisko darbību norises nozīmē.

34. Tomēr, ņemot vērā nepietiekamo informāciju par šīm kategorijām Austrijas tiesībās, iesniedzējtiesai, pamatojoties uz šo secinājumu 31. punktā norādītajām pieņemamības robežām, jāanalizē nastas samērīgums, ko

36. Ar šo priekšnosacījumu iecerēto mērķu neskaidrība ir nemainīgs lielums Austrijas valdības nostājā, lai gan tā pamato prasību par juridisko adresi vai pastāvīgo uzņēmumu ar vienlīdzīgu konkurences apstākļu radīšanu un sociālo un darba tiesību noteikumu nodrošināšanu (tās apsvērumu 30. punkts). Vispārņemot nav skaidrs, ka prasība par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu Austrijā

varētu tikt uzskatīta par vienīgo līdzekli norādītā mērķa sasniegšanai.

37. Turklāt ieguldījumi, kas uzņēmumam veicami pastāvīga uzņēmuma atvēršanā, — kas nevar tikt amortizēti, ja galu galā koncepcija tam tiek atteikta, — nav attaisnojami samērīguma ziņā, jo visus norādītos mērķus ir iespējams sasniegt posmā [tieši] pirms atļaujas piešķiršanas ar alternatīviem līdzekļiem, kas uzņēmumam izmaksā mazāk. Tādi ir informācija un garantijas, ko var nosūtīt citu dalībvalstu iestādes, kas turklāt ir ticamākas un precīzākas nekā tās, ko var piedāvāt šis nesen uzņēmējdarbību uzsākušais ārvalstu uzņēmums.

38. Tādējādi piekřītu Komisijai, ka prasība par juridisko adresi vai pastāvīgu uzņēmumu var tikt pamatota samērīguma ziņā vienmēr, kad atsauce ir uz brīdi tieši pirms darbības uzsākšanas, nevis pretējā gadījumā, kad to esamība ir paredzēta pirms koncesijas kā koncesijas atļaujas nosacījums.

V — Otrā jautājuma analīze: iepriekšējā koncesionāra ekonomiskā aizsardzība

39. Ņemot vērā iepriekš izklāstīto attiecībā uz brīvu pakalpojumu sniegšanu, otrā

jautājuma analīzē aprobežošos ar uzņēmējdarbības veikšanas brīvības un konkurences brīvības pretnostatīšanu prasībai par koncesijas piešķiršanas pakārtošanu iepriekšējā koncesionāra ekonomiskās situācijas saglabāšanai, kas uzreiz lika šaubīties Austrijas valdībai par šī jautājuma pieņemamību.

A — Iebildums par nepieņemamību

40. Austrijas valdības norādītā nepieņemamība attiecībā uz otro jautājumu, proti, ka pirmajā instancē neviens neesot diskutējis par šo iespējamo koncesijas atteikuma iemeslu, šķiet vājš arguments. Lai gan ir skaidrs, ka principā *Yellow Cab* tika atteikts piešķirt koncesiju pavisam cita iemesla dēļ nekā tas, ko šeit norāda *Unabhängiger Verwaltungssenat Wien*, tomēr pēdējā minētā uzsver (zināmā mērā preventīvos nolūkos) savā lēmumā lūgt prejudiciālu nolēmumu, ka tai ir neierobežota kompetence šīs lietas izskatīšanā, turklāt norādot nepieciešamību saņemt tai noderīgu Savienības tiesību interpretāciju. Šādos apstākļos Tiesai ir jāatbild uz jautājumu, jo tas izriet no valsts tiesvedības priekšmeta un nav tikai pieņēmums²⁶.

26 — Tiesas 2001. gada 13. marta spriedums lietā C-379/98 *PreussenElektra* (*Recueil*, I-2099. lpp., 38. punkts) un 2002. gada 22. janvāra spriedums lietā C-390/99 *Canal Satélite Digital* (*Recueil*, I-607. lpp., 19. punkts).

B — *Lietas būtības analīze*

41. Lai pamatotu iepriekš esošas koncesijas ekonomisko dzīvotspēju, nepieciešami stingri sabiedrisko interešu iemesli, kas pamatā balstīti pakalpojuma, uz ko tā attiecas, raitā darbībā.
42. Šajā ziņā Regula Nr. 684/92, lai arī tā nav šeit piemērojama, var palīdzēt interpretācijā. Tā tās 7. panta 4. punktā, kurā tiek atzīts, ka zināmos apstākļos pieteikuma noraidījuma iemesls var būt apstākļi, ka pieteiktais pakalpojums varētu tieši apdraudēt jau atļauto regulāro reisu pastāvēšanu, tiek precizēts, ka tas, ka "pāravadātājs piedāvā zemākas cenas nekā tās, ko piedāvā citi autopāravadātāji vai dzelzceļa pāravadātāji, vai tas, ka attiecīgajā satiksmes līnijā jau darbojas citi autopāravadātāji vai dzelzceļa pāravadātāji, pats par sevi nevar būt par pieteikuma noraidīšanas attaisnojumu" (tādā pašā garā Regulas Nr. 1073/2009 8. panta 4. punkts).
43. Visbeidzot fakts, ka pakalpojums, attiecībā uz kuru ir iecerēts saņemt koncesiju, var apdraudēt — vienkārši zaudējot savu rentabilitāti — iepriekšējā pāravadātāja uzdevuma izpildi, ir acīmredzama aizsardzības priekšmeta pārņemšana. Ir skaidrs, ka tiek nodrošināts nevis pakalpojums, bet gan šķiet, ka drīzāk tiek aizsargāta sākotnējā koncesionāra rentabilitāte. Kopsavilkumam — šī īpašā uzņēmumu rentabilitātes klauzula nešķiet vērstā uz tūrisma veicināšanu, satiksmes racionalizāciju un drošību, ne arī uz pasažiera aizsardzību.
44. Būtu citādi, ja šis rentabilitātes samazinājums traucētu pakalpojumam, padarot to par neiespējamu vai apdraudot tā dzīvotspēju, turklāt sākotnējie nosacījumi nevarētu tikt kompensēti (ne, kā saprotams, uzlaboti) ar otra koncesionāra parādīšanos. Šādā gadījumā varētu tikt faktiski pazemināta transporta kvalitāte, kas kaitētu pasažieriem, kā to savos apsvērumos norāda Austrija (apsvērumu 40. punkts), tomēr tam ir nepieciešams vērtējums, pamatojoties uz detalizētu informāciju.
45. Lai brīvības ierobežojums neizpaustos patvaļīgā formā no valsts iestādes puses, kritērijiem, kas ļauj brīvību ierobežot, ir jābūt caurredzamiem, objektīviem un jau iepriekš

zināmiem²⁷. Lai gan atbilstoši Austrijas apgalvotajam pirmā koncesionāra ekonomiskās situācijas pārbaude ir prognoze, kas jāsteno, pamatojoties uz faktisko apstākļu pietiekamiem konstatējumiem (tās apsvērumu 34. punkts), praksē par to pārliecinās, pamatojoties tikai uz jau esošā koncesionāra informāciju un norādēm, kas nešķiet īpaši atbilstoši šiem kritērijiem, ne galu galā brīvībai veikt uzņēmējdarbību.

jēdzienam varētu būt uz prasību par juridisko adresi vai uz klauzulu par iepriekšējā koncesionāra ekonomisko dzīvotspēju.

46. Rezumējot — iepriekšējā koncesionāra ekonomiskā aizsardzība apgrūpina brīvības veikt uzņēmējdarbību istenošanu, kad, kā šajā lietā, tai raksturīga tās mērķa un tās piemērošanas kritēriju neskaidrība.

VI — Konkurences perspektīva

47. Visbeidzot gan pirmajā, gan otrajā jautājumā iesniedzējtiesa lūdz salīdzināt tādu valsts tiesību normu, par kādu ir šī lieta, saistībā ar LESD 101. pantu (konkurence). Tomēr Tiesas atbildē būtu jānošķir ietekme, kas šim

48. Uzreiz ir jānorāda, ka Tiesas judikatūra šķietami ir pretrunā argumentiem par brīvas konkurences nenozīmību, ko Komisija secina no fakta, ka šī lieta neattiecas uz uzņēmumu rīcību un ka nav iesaistīts neviens valsts (publisks) uzņēmums. Saskaņā ar spriedumu apvienotajās lietās *Cipolla* u.c.²⁸, kaut arī EKL 81. un 82. pants [pašreizējais LESD 101. un 102. pants] “attiecas tikai uz uzņēmumu rīcību un neskar dalībvalstu normatīvos vai administratīvos pasākumus, katrā ziņā šie panti, aplūkojot tos kopsakarā ar EKL 10. pantu [pašreizējais LES 4. panta 3. punkts], kas nosaka sadarbības pienākumu, uzliek pienākumu dalībvalstīm neveikt vai atcelt tādus pasākumus, pat ja tiem ir normatīvs vai administratīvs raksturs, ar ko var likvidēt uzņēmumiem piemērojamo konkurences normu lietderīgo iedarbību”, tādējādi, ka “EKL 10. un 81. pants ir pārkāpts, ja dalībvalsts nosaka pienākumu noslēgt vai atbalsta tādu aizliegto vienošanos noslēgšanu, kas ir pretējas EKL

27 — Kā jau es norādīju, to Tiesa norāda tostarp iepriekš minētajos spriedumos lietā *Woningstichting Sint Servatius un Hartlauer*.

28 — 2006. gada 5. decembra spriedums apvienotajās lietās C-94/04 un C-202/04 (Krājums, I-11421. lpp., 46. un 47. punkts) ar atsauci uz 2005. gada 17. februāra spriedumu lietā C-250/03 *Mauri* (Krājums, I-1267. lpp., 29. un 30. punkts).

81. pantam, vai ja tā nostiprina šādu vienošanās ietekmi [...]”

par juridisko adresi arī no konkurences viedokļa²⁹.

49. Iedziļinoties būtībā, ir jānorāda, ka argumentam par konkurences pārkāpumu katrā no noformulētajiem jautājumiem ir ļoti atšķirīgs spēks.

51. LESD 101. panta ietekme varētu būt atšķirīga attiecībā uz otro jautājumu saistībā ar klauzulu par iepriekšējā koncesionāra ekonomiskās dzīvotspējas nodrošināšanu. Ir skaidrs, ka tāda ekonomiskās dzīvotspējas klauzula, kādu paredz Austrijas tiesiskais regulējums, kas pakārto atļaujas piešķiršanu iepriekšējā koncesionāra rentabilitātes saglabāšanai, gandrīz neizbēgamā veidā ietekmē konkurences brīvību. Protams un kā to uzsver Komisija, zināmos gadījumos sabiedrisko interešu iemesli var pamatot klauzulu par iepriekšējā koncesionāra ekonomisko aizsardzību kā nodrošinājumu pakalpojuma regularitātei. Tomēr šajā gadījumā nav neviena šāda veida īpaša apstākļa, kādēļ jebkāda nosacījuma neesamība šajā sakarā radītu priekšrocības noteiktam uzņēmumam, pat ja cits uzņēmums varētu piedāvāt šo pašu pakalpojumu par zemāku vai tādu pašu cenu, bet par zemākām izmaksām, tādējādi pārkāpjot konkurencē prasīto neitralitāti³⁰.

50. Kas attiecas uz pirmo jautājumu, iespējamās netiešās sekas, ko brīvības veikt uzņēmējdarbību pārkāpums var radīt konkurences brīvībai, vienmēr tiek analizētas atbilstoši šo tiesību analīzei. Citiem vārdiem sakot, šajā lietā būtu pārmērīgi novērtēt nosacījumu

29 — No otras puses, neatkarīgi no tā, ka jau uzreiz ir šaubas par to, ka pārvadājums ar tūristu autobusiem atbilst kritērijiem, kas ļauj to kvalificēt kā vispārēju interešu pakalpojumu iepriekš minētā sprieduma lietā *Woningstichting Sint Servatius* judikatūras izpratnē, jo, pamatojoties uz šo kvalifikāciju, attīstītie apsvērumi nebūtu derīgi attiecībā uz uzņēmējdarbības veikšanu, jo šeit nav runa par īpašu vai ekskluzīvu tiesību piešķiršanu saistībā ar uzņēmējdarbības veikšanu, ņemot vērā to, ka strīda centrālais jautājums nav nekas cits kā vien virknes ierobežojumu likumība administratīvajā procesā par iepriekšēju atļauju.

30 — Šādā ziņā un sakot to ar visu nepieciešamo piesardzību, ir skaidrs, ka apstākļi, ka iepriekšējais koncesionārs šķietami ir dažādu vietējo tūrisma uzņēmumu apvienības rezultāts, kā var secināt no lēmuma lūgt prejudiciālu nolēmumu, saistībā ar ekonomiskās dzīvotspējas klauzulu arī nemazina raizes brīvas konkurences īstenošanas ziņā.

VII — Secinājumi

52. Šo apsvērumu dēļ es iesaku Tiesai uz prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

- “1) LESD 49. pants (brīvība veikt uzņēmējdarbību) aizliedz valsts tiesisko regulējumu, kurā, lai atļautu tūrisma pārvadājumu pakalpojuma izmantošanu pilsētā, izmantojot autobusu līniju, kura regulāri cirkulē, pietājot iepriekš noteiktās vietās atbilstoši laika plānojumam, kā atļaujas priekšnosacījums tiek noteikts, ka uzņēmumam, lūguma iesniedzējam, pirms autobusu līnijas pārvadājumu uzsākšanas, un it īpaši koncesijas piešķiršanas datumā, jau būtu juridiska adrese vai pastāvīgs uzņēmums atļauju piešķirošās iestādes dalībvalstī;

- 2) LESD 49. pants (brīvība veikt uzņēmējdarbību) neaizliedz valsts tiesisko regulējumu, kurā, lai atļautu tūrisma pārvadājumu pakalpojuma izmantošanu pilsētā, izmantojot autobusu līniju, kura regulāri cirkulē, pietājot iepriekš noteiktās vietās atbilstoši iepriekš noteiktam laika plānojumam, tiek prasīts, ka uzņēmumam lūguma iesniedzējam vēlākais pārvadājumu uzsākšanas brīdī būtu juridiska adrese vai pastāvīgs uzņēmums atļauju piešķirošās iestādes dalībvalstī;

- 3) LESD 49. pants (brīvība veikt uzņēmējdarbību) un 101. pants (konkurence) aizliedz valsts tiesisko regulējumu, kurā, lai atļautu tūrisma pārvadājumu pakalpojuma izmantošanu pilsētā, izmantojot autobusu līniju, kura regulāri cirkulē, pietājot iepriekš noteiktās vietās atbilstoši iepriekš noteiktam laika plānojumam, beznosacījumu veidā tiek liegts piešķirt atļauju, ja lūgtās transporta līnijas izmantošanas uzsākšanas gadījumā ienākumi, ko konkurējošs uzņēmums, kam ir daļēji vai pilnībā līdzīgs maršruts, gūst no šī maršruta, samazinās tādējādi, ka,

šim konkurentam turpinot izmantot šo maršrutu, samazinās tā rentabilitāte uzņēmējdarbības ziņā;

- 4) LESD 56. pants (pakalpojumu sniegšanas brīvība) nav piemērojams, lai analizētu valsts tiesiskā regulējuma, kurā, lai atļautu tūrisma pārvadājumu pakalpojuma izmantošanu pilsētā, izmantojot autobusu līniju, kura regulāri cirkulē, pietājot iepriekš noteiktās vietās atbilstoši iepriekš noteiktam laika plānojumam, tiek noteikti iepriekš minētie priekšnosacījumi, saderīgumu ar Savienības tiesībām.”