

UZŅĒMĒJDARBĪBAS BRĪVĪBAS KODOLS UN PERIFĒRIJA EIROPAS SAVIENĪBAS TIESAS 2024. GADA PRAKSĒ

THE ESSENCE AND PERIPHERY OF THE FREEDOM TO CONDUCT A BUSINESS IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN 2024

Katrīne Pļaviņa-Mika, LL.M.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes
akadēmiskā doktora studiju programmas “Tiesību zinātne” doktorante

Summary

The Court of Justice of the European Union (CJEU) evaluates a restriction of fundamental rights autonomously by first finding the essence and periphery of each fundamental right, verifying that the essence is intact and only then assessing the proportionality of the interference with the periphery of the fundamental right. In this paper, the author analyses the case law of the CJEU from 2024 regarding the freedom to conduct a business or Article 16 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, to determine the consistency of the essence-periphery approach. The author finds that the approach is implemented by the CJEU, however it seldom clearly states what is the essence of freedom to conduct a business in each case.

Atslēgvārdi: uzņēmējdarbības brīvība, pamattiesību kodols, Eiropas Pamattiesību un brīvību harta

Keywords: freedom to conduct a business, essence of fundamental rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union

Ievads

Latvijas Republikā Eiropas Pamattiesību harta (Harta) stājās spēkā 2009. gadā pēc Eiropas Savienības (ES) Lisabonas līguma ratifikācijas.¹ Hartas cilvēktiesību katalogs līdzinās Satversmes VIII nodaļā pozitivizētajām pamattiesībām un interpretējams saskanīgi ar Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību konvenciju.² Tomēr metodoloģiski Eiropas Savienības Tiesa (EST) pamattiesību ierobežojums vērtē autonomi, noskaidrojot katras pamattiesības kodolu un perifēriju. Pētījumā autore analizēs EST

¹ Lisabonas līguma, ar ko groza līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu, 6. pants. Publicēts oficiālajā laikrakstā “Latvijas Vēstnesis”, 28.05.2008., Nr. 82.

² Hartas 52. panta 3. punkts.

2024. gada tiesu praksi uzņēmējdarbības brīvības jeb Hartas 16. piemērošanā, lai pārbaudītu EST konsekvenci pamattiesību ierobežojumu pārbaudē pēc pamattiesību kodola un perifērijas noskaidrošanas metodes.

1. Vispārējo Eiropas Savienības tiesību principu kodola un perifērijas jēdziens

Līguma par ES³ 6. panta 3. punkts nosaka, ka pamattiesības, ciktāl tās izriet no dalībvalstu konstitucionālajām tradīcijām, veido ES vispārējos tiesību principus. Saskaņā ar Hartas 51. pantu, to piemēro gan ES institūcijas ES tiesību piemērošanas gadījumos, gan situācijās, kurās dalībvalstīm ir 1) pozitīvs pienākums saskaņā ar ES tiesību aktiem, arī Hartas,⁴ vai 2) kad dalībvalsts atkāpjas no ES tiesību aktiem.⁵ Pat ja dalībvalstis atkāpjas no ES tiesību aktiem un *acquies*, tām ir saistoši vispārējie ES tiesību principi.⁶

Hartas 52. panta 1. punkta pirmais teikums pieļauj ierobežot Hartā ietvertās pamattiesības, ciktāl ierobežojumi ievēro šo tiesību un brīvību būtību. Metodoloģiski tas nozīmē, ka Hartā konkretizētos vispārējos ES tiesību principus strukturē to kodolā (angļu val. – *essence*) un perifērijā. Ja ierobežojums pārkāpj pamattiesības kodolu, tas ir atceļams.⁷ Savukārt Hartas 52. panta 1. punkta otrais teikums vispārējo principu perifērijas ierobežojumiem prasa piemērot samērīguma testu.

Pamattiesību kodola jēdziens izcēlies no ES dalībvalstu kopējām konstitucionālajām tradīcijām. Tas aizsākās 1949. gada Vācijas Pamatlikuma 19. panta 2. punktā, tad, visticamāk, savstarpējās bagātināšanās ceļā⁸ nonācis Portugāles, Spānijas, Polijas, Igaunijas, Ungārijas, Čehijas, Slovākijas un Rumānijas konstitūcijā.⁹ Tomēr jāpatur prātā, ka konstitūcijās attīstīta dažāda pieeja pamattiesību kodola aizskārumu vērtēšanai, tādēļ kodola jēdziens ES tiesībās ir autonoms.¹⁰

Hartas kontekstā pamattiesību kodola aizskāruma pastāv, ja ierobežojums iztukšo konkrētās pamattiesības saturu vai apdraud tās pastāvēšanu pašu par sevi.¹¹ Kodola ierobežojums plaši un būtiski ierobežo pamattiesību.¹² Jebkura iejaukšanās pamattiesību kodolā laupa tās vērtību sabiedrībā un arī pašiem normas adresātiem.¹³ Turpretim, ja ierobežojums ierobežo atsevišķus pamattiesību baudīšanas aspektus

³ Līguma par Eiropas Savienību konsolidētā versija, OV C 326, 26.10.2012., 13./390. lpp.

⁴ Pozitīvs pienākums no pašas Hartas izriet no tās 21. panta, 31. panta 2. punkta un 47. panta jeb ir tieši piemērojami attiecībās starp privātpersonām. Skat. Lenaerts K. Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. German Law Journal, 2019, No. 20, p. 789.

⁵ Lenārtss K., Gutjeress-Fonss H. A. Eiropas Savienības tiesību interpretācijas metodes. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2022, 120. lpp, 119. punkts.

⁶ Turpat, 123. lpp, 126. punkts.

⁷ Lenaerts K. 2019, p. 780.

⁸ Kā to izvirza Brkan M. The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to Its Core. European Constitutional Law Review, 2018, Vol. 14, No. 2, p. 339.

⁹ Lenaerts K. 2019, p. 780; Brkan M. 2018, pp. 340-343.

¹⁰ Brkan M. 2018, p. 347.

¹¹ Lenaerts K. 2019, p. 784; Brkan M. 2018, p. 340.

¹² Lenaerts K. 2019, p. 792.

¹³ Alexy R. A Theory of Constitutional Rights (Oxford 2004) p. 193. citēts no Brkan M. 2018, p. 333.

vai atļauj pamattiesību piemērot tikai konkrētos faktiskajos apstākļos, tad tās kodols nav skarts.¹⁴

Maja Brkana (*Maja Brkan*) un Juliāne Kokote (*Juliane Kokott*) uzskata, ka ES dalībvalstu konstitucionālās tradīcijās paredzētais kodola jēdziens atbilst vispārējo tiesību principu kodola noteikšanas absolūtajai teorijai.¹⁵ Tā paredz, ka katrai pamattiesībai ir *a priori* pastāvošs kodols, kuru nevar ierobežot nekādos apstākļos. Proti, pamattiesību kodols un samērīguma princips ir savstarpēji izslēdzoši jēdzieni.¹⁶ Līdz ar to EST tiesnešu akadēmiskajā darbībā šķiet skaidra absolūtās teorijas piemērošana Hartā ietverto pamattiesību kodola noskaidrošanai.

Pētnieki uzskata, ka pamattiesību kodola jēdziens atpazīts arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) judikatūrā,¹⁷ bet diskutē par šā jēdziena pozitīvizāciju Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvības konvencijā un, vai kodola noskaidrošanā tā pieturas absolūtajai vai relatīvajai pieejai. Eiropas Savienības Tiesas priekšsēdētājs Koens Lenārtss (*Koen Lenaerts*) uzskata, ka ECT kodola analīzi ietver samērīguma testā¹⁸ un tāvad pieder pie relatīvās teorijas. Savukārt M. Brkana kritizē ECT par metodoloģiski nekonsekventu pieeju un līdz ar to tikai daļēju tiesas judikatūras lietderību Hartā ietverto pamattiesību kodolu noteikšanā,¹⁹ kad Harta jāiztulko Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību konvencijas gaismā.

Secīgi, pamattiesību kodola jēdzienu attiecībā uz Hartā ietvertajām pamattiesībām aplūko dalībvalstu konstitucionālo tradīciju ECT un EST judikatūras gaismā.²⁰ Tomēr K. Lenārtss aicina piesardzīgi vērtēt pamattiesību kodola pārkāpumus Hartas gaismā, lai nenonāktu pie visu Hartā konkretizēto pamattiesību atzišanas par absolūtām tiesībām²¹ jeb, autores izpratnē, perifērijas atmešanas.

2. Pamattiesību kodola mijiedarbība ar samērīguma principu

EST pirmo reizi skaidroja pamattiesību kodola jēdzienu spriedumā lietā C-362/14 “Schrems”. EST nosprieda, ka regulējums, kurš valsts iestādēm vispārīgi ļauj piekļūt elektronisko komunikāciju saturam, ir jāuzskata par tādu, kas apdraud Hartas 7. pantā garantēto pamattiesību uz privātās dzīves neaizskaramību būtību jeb kodolu.²² Līdz ar to EST ne šajā spriedumā, ne citās līdzīgās lietās nav jāvērtē Hartā paredzēto pamattiesību ierobežojuma samērīgums.²³ M. Brkana uzskata, ka samērīguma testa mērķis ir pārbaudīt, vai pastāv attaisnojums perifērijas tiesību normu ierobežojumam.²⁴ Turpretim ierobežojums, kas pārkāpj pamattiesības

¹⁴ Lenaerts K. 2019, p. 792.

¹⁵ Brkan M. 2018, p. 337.

¹⁶ Alexy R. The Absolute and the Relative Dimensions of Constitutional Rights. Oxford Journal of Legal Studies, 2017, Vol. 37, No. 1, p. 36.

¹⁷ Lenaerts K. 2019, p. 780.

¹⁸ Ibid., p. 788.

¹⁹ Brkan M. 2018, p. 349.

²⁰ Lenaerts K. 2019, p. 781.

²¹ Ibid., p. 793.

²² EST 6.10.2015. spriedums lietā C-362/14 “Schrems”, 94. punkts.

²³ Lenaerts K. 2019, p. 781.

²⁴ Brkan M. 2018, p. 360.

kodolu, nevar vienlaikus būt arī samērīgs.²⁵ Turpretim K. Lenārtss argumentē, ka ierobežojums, kas atbilst samērīguma principam, visticamāk, arī netraucēs pamattiesību kodolu.

Autore uzskata, ka EST tiesneši šajos akadēmiskajos darbos norāda, ka pamattiesību kodolā ietvertās tiesību normas veido ES tiesiskās sistēmas neaizskaramo kodolu, kurš nav sverams ar citiem vispārējiem ES tiesību principiem, arī samērīguma principu. Tālāk autore skaidros šīs metodoloģijas piemērošanu Hartas 16. panta jeb uzņēmējdarbības brīvības aizskāruma gadījumos trīs EST 2024. gada spriedumos.

3. Uzņēmējdarbības brīvības kā vispārējā ES tiesību principa kodola un perifērijas noskaidrošana EST spriedumos 2024. gadā

Hartas 16. pantā ietvertā uzņēmējdarbības brīvība ir vispārējs ES tiesību princips, pozitīvizēts Hartā tās sagatavošanas laikā.²⁶ Vadošā EST judikatūra par Hartas 16. panta tvērumu un pārbaudes soļiem atrodama lietās C-283/11 “Sky Österreich”, C-134/15 “Lidl” un C-544/10 “Deutsches Weintor”. Hartas 16. panta tvērumu EST konkretizē kā trīs brīvības elementus:

- 1) brīvību veikt ekonomisku vai saimniecisku darbību,
- 2) līgumu slēgšanas brīvību (kas ietver brīvību izvēlēties darījumu partneri un brīvību noteikt pakalpojuma cenu) un
- 3) tiesības uz brīvu konkurenci.²⁷

Autore uzskata, ka katrs no šiem uzņēmējdarbības brīvības elementiem veido savu kodolu un to iespējams konstatēt tālāk aprakstītajā EST tiesu praksē. Naiels O’Konors (*Niall O’Connor*) min, ka EST praksē visbiežāk noskaidro līgumu slēgšanas brīvības elementa kodolu.²⁸

No Hartas 16. panta otras teikuma daļas un Hartas 52. panta izriet pienākums pārbaudīt katra aizskāruma atbilstību šī vispārējā principa kodolam un, ja tas nav aizskarts, perifērijas aizskāruma samērīgumu.²⁹ Otra Hartas 16. panta teikuma daļa jeb frāze “saskaņā ar Savienības tiesību aktiem un valstu tiesību aktiem un praksi” nosaka minēto brīvības elementu robežas. Uzņēmējdarbības brīvības ierobežojumi jāvērtē, paturot prātā tās sabiedrisko mērķi.³⁰

Vadošajā lietā par Hartas 16. panta interpretāciju C-283/11 “Sky Österreich” par ekskluzīvām tiesībām Austrijā vairākus gadus pārraidīt UEFA Eiropas līgas spēles futbolā. EST norādīja, ka ekskluzīvu televīzijas apraides tiesību īpašnieks var izmantot savas tiesības, pats pret atlīdzību retranslējot attiecīgo pasākumu vai arī nododot šīs tiesības līguma ceļā pret atlīdzību citai televīzijas raidorganizācijai vai jebkuram

²⁵ Lenaerts K. 2019, p. 786.

²⁶ Hogan H. The origins and development of Article 16 of the Charter of fundamental rights. *European Law Open*, 2023, No. 2, p. 754.

²⁷ Pļaviņa-Mika K. Uzņēmējdarbības brīvība – Eiropas Savienības tiesību princips. *Jurista Vārds*, 2024, Nr. 29 (1347), 10. lpp.

²⁸ Sk. arī N. O’Konora kritiku par šādu pieeju: O’Connor N. *Business Freedoms and Fundamental Rights in European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2024, p. 177.

²⁹ Turpat.

³⁰ EST 22.1.2013 sprieduma lietā C-283/11 “Sky Österreich”, 45. punkts un tajā norādītā judikatūra.

citam tirgus dalībniekam. Tādēļ piekļuve pārraidēm īsu ziņu reportāžu veidošanai neietekmēja “Sky Österreich” uzņēmējdarbības brīvības elementa būtību – izmantot ekskluzīvās televīzijas apraides tiesības pašas par sevi.³¹ Tātad jau šajā spriedumā EST noskaidroja uzņēmējdarbības brīvības kā vispārēja ES tiesību saimnieciskās darbības brīvības elementa kodolu pirms pārbaudīt ierobežojuma samērīgumu.

EST un Vispārējā tiesa skatījušas vairāk nekā 200 lietu par Hartas 16. panta piemērošanu. 2024. gadā EST vērtēja Hartas 16. pantā paredzēto tiesību aizskārumu 16 nolēmumos. Autore analizēs spriedumus lietās C-13/23 “cdVet Naturprodukte”, apvienotajās lietās C-395/22 un C-428/22 “Trade Express-L” un “Devnia Tsiment”, C-148/23 “Gestore dei Servizi Energetici”, kuros prasījumus par Hartas 16. panta pārkāpumu tiesa atzinusi par pieņemamiem un vērtējusi pēc būtības.

Spriedums lietā C-13/23 “cdVet Naturprodukte” EST turpina judikatūru jautājumos par uzņēmējdarbības brīvības un patērētāju tiesību aizsardzības principu svēršanu.³² Šajā lietā EST vērtēja aizliegumu pievienot dzīvnieku barībai greipfrūtu sēklas un mizas ekstraktu saturošas piedevas bez Eiropas Komisijas atļaujas. Hartas 16. panta aizskāruma samērīguma pārbaudē EST deva priekšroku patērētāju tiesību aizsardzības interesēm un Eiropas Komisijas atļaujas saņemšanas kārtību uzskatīja par samērīgu.³³

Metodoloģiski EST nesāka aizskāruma pārbaudi ar Hartas 16. panta kodola noskaidrošanu, bet noskaidroja Hartas 17. panta kodolu – īpašuma neatņemšanu, kas nebija skarts. Tātad EST šajā lietā nenoskaidroja Hartas 16. panta kodolu un nepārbaudīja tā aizskārumu. Secīgi tā neattīstīja judikatūru, ka priekšnosacījumi preces laišanai tirgū neaizskar uzņēmējdarbības brīvības principa kodolu, ko veido tiesības ražot šīs preces.³⁴

Spriedumā lietās C-395/22 “Trade Express-L” un “Devnia Tsiment” EST vērtēja arī Latvijā ieviestu pienākumu³⁵ komersantiem piedalīties degvielas nacionālās drošības rezerves izveidē. Bulgārijā šim pienākumam pakļāva arī klinkera ražotājus, kas importēja naftas produktus krāšņu kurināšanai. EST nosprieda, ka pienākums veidot naftas produktu rezerves ārkārtas situācijai konkrētā periodā neaizskar uzņēmējdarbības brīvības kodolu,³⁶ lai gan sprieduma tekstā nepierakstīja tā noskaidroto saturu.

Autore uzskata, ka EST pirmkārt bija jānoskaidro, kurš uzņēmējdarbības brīvības elements būtu skarts. Pieteicēju prasījums pamatlietā balstījās uz būtiskām papildu izmaksām, ko rezervju uzglabāšana radītu klinkera ražotājiem. Secīgi EST būtu jāvērtē saimnieciskās darbības brīvības kodola aizskāruma. Autore uzskata, ka tas patiesi nebija skarts, jo rezerves veidošanas pienākums radīja tikai papildu izmaksas, nevis lika mainīt komersantu pamatdarbību. Savukārt pats pieteicēju prasījums par pārmērīgām izmaksām attiecās uz ierobežojuma samērīguma vērtēšanu.

³¹ EST 22.1.2013 sprieduma lietā C-283/11 “Sky Österreich”, 49. punkts.

³² EST 19.7.2019 sprieduma lietā C-649/17 “Amazon EU”, 51. punkts; EST 8.2.2018. sprieduma lietā C-380/16 “Komisija pret Vāciju”, 72. punkts.

³³ EST 29.2.2024. sprieduma lietā C-13/23 “cdVet Naturprodukte”, 47.-52. punkts.

³⁴ Turpat, 46. punkts.

³⁵ Enerģētikas likuma: LV likums. Pieņemts 03.09.1998., 72. un 72.¹ pants.

³⁶ EST 30.4.2024. sprieduma lietā C-395/22 “Trade Express-L” un “Devnia Tsiment”, 83. punkts.

Lietā C-148/23 “Gestore dei Servizi Energetici” EST turpināja vētīt Itālijas valsts atbalsta sistēmu elektroenerģijai no atjaunīgajiem resursiem. Iepriekš EST skatīja valsts atbalsta samazinājumu par 10 % saules elektroenerģijas ražotājiem,³⁷ savukārt 2024. gadā EST vērtēja Itālijas atjaunīgās elektroenerģijas ražotāju pāreju no zaļo sertifikātu valsts atbalsta instrumenta uz obligātā iepirkuma sistēmu. Abos gadījumos tas paredzēja noslēgt jaunu līgumu ar konkrētu Itālijas iestādi papildus lēmumam par valsts atbalsta piešķiršanu, kā Latvijā.

Metodoloģiski vērtējumu EST sāka nevis ar Hartas 16. pantu, bet nacionālās tiesas jautājumiem par to, vai ievēroti tiesiskās drošības un tiesiskās palāvības aizsardzības principi.³⁸ EST konkretizēja tiesiskās drošības principu, skaidrojot, ka Itālijas iestādei piešķirta rīcības brīvība piemērot tiesību normas nav pretrunā paredzamības prasībai. Paredzamības prasība izriet no tiesiskās drošības principa un nav pārkāpta, ja rīcības brīvības izmantošanas apmērs un noteikumi, ņemot vērā attiecīgo leģitīmo mērķi, ir pietiekami skaidri definēti, lai individuālam nodrošinātu atbilstošu aizsardzību pret patvaļu.³⁹ Savukārt tiesiskās palāvības pārbaudē EST pārbaudīja nacionālās tiesību normas skaidrību un paredzamību.⁴⁰ EST secināja, ka pieteicējiem pamatlietā nebija tiesības palauties, ka valsts nemainīs zaļo sertifikātu sistēmu uz citu valsts atbalsta piešķiršanas mehānismu.

Vērtējot potenciālo Hartas 16. panta aizskārumu, EST fokusējās uz līgumu slēgšanas brīvības elementu tāpat kā apvienotajās lietās C-798/18 un C-799/18 “Anie”. Tiesa nosprieda, ka līgums starp elektroenerģijas ražotāju un atbildīgo Itālijas iestādi papildina administratīvu lēmumu par valsts atbalsta piešķiršanu. Tā secināja, ka jaunu līgumu slēgšanas pienākums nepasliktina pieteicēju tiesisko stāvokli pamatlietā. Turklāt līguma pārslēgšanai neesot ietekmes uz tarifa apmēru, jo to nosaka konkrētas nacionālo tiesību normas un ir ārpus lietas priekšmeta.⁴¹ Secīgi EST apstiprināja apvienotajās lietās C-798/18 un C-799/18 “Anie”⁴² noskaidroto uzņēmējdarbības brīvības līgumu slēgšanas brīvības elementa kodolu – brīvību izlemt, vai slēgt publisko iestāžu piedāvātu tipveida līgumu.⁴³

Autore secina, ka EST 2024. gadā konsekventi vērtē pamattiesību kodolu lietās par uzņēmējdarbības brīvības aizskārumiem. Tomēr sprieduma teksti ataino šo soli tikai metodoloģijas apraksta, bet reti skaidri pieraksta noskaidroto pamattiesības kodolu. Turpretim samērīguma pārbaudi autore novēro kā strukturētu un izsmēlošu pārbaudi. Tas liecina, ka EST praksē piemēro absolūtajai teorijai atbilstošu pamattiesību kodola noskaidrošanas metodi, bet uzņēmējdarbības brīvības gadījumā noskaidrotais satura kodols skaidri jānorāda arī sprieduma tekstā.

³⁷ EST 15.4.2021. sprieduma apvienotajās lietās C-798/18 un C-799/18 “Anie”, 59.-61., punkts.

³⁸ EST 27.6.2024. sprieduma lietā C-148/23 “Gestore dei Servizi Energetici”, 40. punkts.

³⁹ Turpat, 44. punkts.

⁴⁰ Turpat, 47.-48. punkts.

⁴¹ Turpat, 67. punkts.

⁴² EST 15.4.2021. sprieduma apvienotajās lietās C-798/18 un C-799/18 “Anie”, 79. punkts.

⁴³ EST 27.6.2024. sprieduma lietā C-148/23 “Gestore dei Servizi Energetici”, 67. punkts.

Kopsavilkums

1. Hartas 52. panta 1. punkta pirmais teikums konkretizē vispārējo ES tiesību principu saturisko struktūru, ja tie satur pamattiesības. Hartā pierakstīto pamattiesību saturisko struktūru veido kodols un perifērija.
2. Ja ierobežojums pārkāpj pamattiesības kodolu, tas ir atceļams. Savukārt Hartas 52. panta 1. punkta otrais teikums prasa pārbaudīt vispārējo principu perifērijas ierobežojumu samērīgumu.
3. Pamattiesību kodolā ietvertās tiesību normas veido ES tiesiskās sistēmas neaizskaramo kodolu. Pamattiesību kolīziju gadījumā pamattiesības kodolam būs pārsvars pār citu pamattiesību perifērijas saturu. Kodolu un perifēriju konkretizē tikai konkrēto lietu ietvaros.
4. Autore secina, ka EST 2024. gadā konsekventi noskaidro pamattiesību kodolu lietās par uzņēmējdarbības brīvības aizskārumiem jeb Hartas 16. pantu. EST spriedumu pamatotību uzlabotu pamattiesību kodola noskaidrotā satura pierakstīšana sprieduma tekstā.