

Lieta C-387/19**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu****Iesniegšanas datums:**

2019. gada 17. maijs

Iesniedzējtiesa:

Raad van State (Beļģija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2019. gada 7. maijs

Prasītājas:

RTS infra BVBA

Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel

Atbildētājs:

Vlaams Gewest

Pamatlietas priekšmets

Prasība atcelt *Afdeling Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen van het agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse Gewest* [Flandrijas Autoceļu un transporta aģentūras Austrumu Flandrijas Autoceļu un transporta departamenta, turpmāk tekstā – “*Vlaams Gewest*”] 2016. gada 29. novembra lēmumu, ar kuru prasītāju konkurentam tika piešķirtas tiesības noslēgt publisko līgumu par ceļu būvdarbu veikšanu.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Juridiskais pamats: LESD 267. pants

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz jautājumu, vai no pretendenta, kuru līgumslēdzēja iestāde ir izslēgusi saistībā ar “smagu pārkāpumu” izdarīšanu savā profesionālajā darbībā, ir jāsagaida, ka pretendents pēc savas iniciatīvas paziņo par iespējamām smagiem pārkāpumiem profesionālajā darbībā un par

pašattīrīšanās pasākumiem, kurus tas veicis šajā sakarā, vai arī līgumslēdzējai iestādei, konstatējot, ka pēc tās ieskata ir noticis smags pārkāpums, kas var būt par pamatu izslēgšanai, vēl ir jāievēro sacīkstes procedūra, pirms tā faktiski var izlemt jautājumu par izslēgšanu.

Prejudiciālie jautājumi

1. Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunkts, lasot kopsakarā ar 6. un 7. punktu, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem netiek pieļauta tāda piemērošana, saskaņā ar kuru ekonomikas dalībniekam pēc savas ierosmes ir jāsniedz pierādījumi par pasākumiem, ko tas ir veicis, lai pierādītu savu uzticamību;

2. Ja tas tā ir, vai šādi interpretētais [Direktīvas 2014/24] 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunkts, lasot kopsakarā ar 6. un 7. punktu, ir tieši piemērojams?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

- Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK (OV 2014, L 94, 65. lpp.) 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunkts, 6. un 7. punkts, 69. panta 1. punkts un 90. pants.
- Vispārējais tiesību princips par sacīkstes principa ievērošanu
- Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2016/7 (2016. gada 5. janvāris), ar ko nosaka standarta veidlapu Eiropas vienotajam iepirkuma procedūras dokumentam (OV 2016, L 3, 16. lpp.).

Atbilstošās valsts tiesību normas

- 2006. gada 15. jūnija Likuma par publiskajiem līgumiem un dažiem būvdarbu, piegādes un pakalpojumu līgumiem 23. un 24. pants
- 1991. gada 29. jūlija Likuma par administratīvo aktu tiešu pamatojumu 2. un 3. pants
- 2016. gada 17. jūnija Likuma par publiskajiem līgumiem 70. pants
- Karaļa 2011. gada 15. jūlija Dekrēta par publisko līgumu iepirkumu klasiskajās jomās 61. panta 1. un 2. punkts
- Karaļa 1996. gada 26. septembra dekrēta pielikumā pievienoto vispārīgo noteikumu par publiskajiem būvdarbu, piegādes un pakalpojumu līgumiem un publiskajām būvdarbu koncesijām 20. pants

- Vispārējie labas pārvaldības principi: vienlīdzības, konkurences, rūpības un pārskatāmības principi, kā arī pamatojuma sniegšanas princips

Īss pamatlietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Flandrijas Autoceļu un transporta aģentūra izsludināja konkursu publiskā līguma par ceļu būvdarbu izpildi noslēgšanai. Līguma slēgšanas tiesības tika piešķirtas publiskā iepirkuma konkursā. Paziņojumā tika tieši norādīts, ka līgumslēdzēja iestāde var izslēgt pretendentu, kurš izdarījis smagu pārkāpumu profesionālajā darbībā.
- 2 Prasītāju, kuras veidoja uz laiku izveidotu kopīgu sabiedrību, piedāvājums ar lēmumu par iepirkuma piešķiršanu tika izslēgts no dalības līgumā smagu pārkāpumu profesionālajā darbībā dēļ. Ziņojuma par iepirkuma piešķiršanu pamatojumā, uz kura balstīts piešķiršanas lēmums, uzskaitītas pieteikuma iesniedzēju darbības, kuras katrai no tām tikušas atzītas par smagu pārkāpumu profesionālajā darbībā. Tostarp norādītas tādas darbības kā drošības un veselības aizsardzības noteikumu pārkāpumi kuģu būvētavās, slikti ceļu apzīmējumi un (tehniski) trūkumi iepriekšējo būvdarbu izpildē.
- 3 Prasītājas vērsās iesniedzējtiesā ar prasību atcelt šo piešķiršanas lēmumu.
- 4 Šī tiesa nosprieda, ka lietas izlemšanai ir nepieciešams interpretēt Savienības tiesību aktus, it īpaši Direktīvas 2014/24 57. pantu.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 5 Prasītājas apgalvo, ka ir pārkāpts iepriekš minētā 2006. gada 15. jūnija likuma 23. un 24. pants, Direktīvas 2014/24 57. panta 4., 6. un 7. punkts, direktīvā ietvertais “*audi et alteram partem*” princips, 1991. gada 29. jūlija likuma (“Likums par formālo pamatojumu”) 2. un 3. pants, kā arī vairāki vispārējie labas pārvaldības principi.
- 6 Tās uzskata, ka viņām pirms izslēgšanas par iespējamiem smagiem pārkāpumiem profesionālajā darbībā bija jādod iespēja atspēkot šos iemeslus un pierādīt, ka tās ir atrisinājušas šīs problēmas. Iepriekš minētie direktīvas noteikumi paredzot sacīkstes procedūru, kurā pretendents var pierādīt, ka iepriekšējās kļūdas ir novērstas vai labotas, kā arī to, ka tādu darbību izdarīšanu kā šajā gadījumā var izmantot ne ilgāk kā trīs gadus, lai izslēgtu pretendentu, ja vien pretendents nav pierādījis, ka pa šo laiku tas problēmas ir novērsis.
- 7 Prasītājas atsauca uz iepriekš minēto Direktīvas noteikumu tiešo piemērošanu.

Šo direktīvu, kas netika savlaicīgi transponēta Beļģijas tiesību aktos, tās varot izmantot attiecībā pret atbildētāju kā reģionālo iestādi, ņemot vērā Tiesas plašo pieeju jēdziena “valsts” interpretācijā.

Minētie noteikumi esot beznosacījuma, skaidri un noteikti. Norāde, ka dalībvalstij ir “jāveic attiecīgi pasākumi” un atsaucē preambulā, ka dalībvalstij ir jāizstrādā precīzi procesuālie un materiālie nosacījumi - nosacījumi, kas pēc prasītāju domām attiecas tikai uz procedūru, paši par sevi nenozīmējot, ka katra ekonomikas dalībnieka tiesības pierādīt savu pašattīrīšanos ir nosacītas.

Prasītājas tostarp atsaucas uz direktīvas struktūru, kas pēc to domām ir jāinterpretē tādējādi, ka jebkuram ekonomikas dalībniekam ir jādod iespēja pierādīt, ka tas ir veicis pasākumus, ja līgumslēdzēja iestāde uzskata, ka ekonomikas dalībnieka godprātība pārkāpumu dēļ ir apšaubāma. Pretendents varot tikai tad uzzināt, ko līgumslēdzēja iestāde uzskata par tā smagu pārkāpumu, ja par to ir informēts. Līdz ar to “sacīkstes procedūra [...] paredz, ka saskaņā ar tās normatīvo jēgu persona, kas var izteikt iebildumus, zina, pret ko tā var iebilst”. Tādēļ neesot tā, ka kandidātam vai pretendētājam “pašam” pēc savas iniciatīvas būtu jāpierāda, ka viņš ir veicis korekcijas pasākumus. Pēc prasītāju domām, šis pienākums, ko uzliek turpmākie tiesību akti, neattiecas uz apskatāmo līgumu, turklāt tas ir pretrunā Direktīvas 57. panta būtībai un mērķim, kas, tāpat kā nepamatotu cenu gadījumā, paredz sacīkstes procedūru pārbaudei.

Tādējādi esot arī pārkāpts direktīvā tieši ietvertais tiesību princips, proti, *audi et alteram partem*. Turklāt atbildētājs esot pārkāpis tā rūpības pienākumu, kā arī pārkāpis pārskatāmības principu, godīgas konkurences principu un vienlīdzīgas attieksmes principu, jo pret prasītājam ir izturējies atšķirīgi kā pret to “Eiropas kolēģiem”.

- 8 Atbildētājs, pirmkārt, apstrīd, ka Direktīvas 2014/24 57. pants ir tieši piemērojams. Tas apstrīd, ka šī panta 6. punkts ir beznosacījuma, skaidrs un noteikts. Vismaz attiecībā uz korekcijas pasākumiem šī prasība neesot izpildīta, jo 57. panta 7. punktā ir noteikts, ka “dalībvalstis saskaņā ar normatīvajiem vai administratīvajiem aktiem un ievērojot Savienības tiesību aktus nosaka šā panta īstenošanas nosacījumus”. Šajā sakarā atbildētājs vienlaikus atsaucas uz direktīvas 102. apsvērumu. Arī fakts, ka direktīvā paredzētā korekcijas pasākumu sistēma ir tikai „iestādāta”, nozīmējot, ka dalībvalstīm ir plaša rīcības brīvība direktīvas īstenošanā. Piemēram, direktīvā neesot precizēts, kad kandidātam vai pretendētājam jānorāda, ka ir veikti korekcijas pasākumi, vai kādā veidā to darīt. Fakts, ka dalībvalstīm ir plašas pilnvaras izstrādāt savus noteikumus attiecībā uz korekcijas pasākumiem, esot izskaidrojams arī ar to, ka direktīva ļauj dalībvalstīm noteikt, kura iestāde - līgumslēdzēja iestāde vai cita iestāde – ir atbildīga par korekcijas pasākumu novērtēšanu. Turklāt uz to norādot arī fakts, ka Beļģijas likumdevējs ir iekļāvis, proti, precizējis būtiskus jautājumus, kas saistīti ar korekcijas pasākumu sistēmu, likumā (2016. gada 17. jūnija likuma 70. pants, ar kuru ir transponēts Direktīvas 2014/24 57. pants), kurš iepirkuma brīdī vēl nebija spēkā.
- 9 Pakārtoti atbildētājs apgalvo, ka apstrīdētais lēmums nav pretrunā ar direktīvā paredzētajiem pašattīrīšanās noteikumiem. Tā kā direktīvā tikai ļoti vispārīgi aprakstīts, kā ir jāizstrādā korekcijas pasākumu sistēma, līgumslēdzējai iestādei

esot grūti noteikt, kā piemērot pašattīrīšanos saskaņā ar 57. panta 6. punktu. Tāpēc šādos apstākļos esot loģiski ievērot 2016. gada 17. jūnija likumu, kas nosaka pienākumu pēc savas ierosmes pierādīt veiktos pasākumus, pat ja šis likums vēl nav stājies spēkā. Nekas neliedza prasītājam pašam pēc savas iniciatīvas informēt par attiecīgi veiktajiem korekcijas pasākumiem, iesniedzot savu piedāvājumu.

Atbildētājs uzskata, ka šāds noteikums par korekcijas pasākumiem nav pretrunā direktīvas 57. pantam. Pretendentam pašam esot vislabāk iespējams novērtēt, vai tas ir pakļauts kādam no fakultatīvajiem izslēgšanas pamatiem, un tāpēc tam ir jāveic korekcijas pasākumi. Šajā gadījumā iepriekšējos būvdarbu līgumos izdarīto pārkāpumu smagums esot bijis acīmredzams, jo īpaši tādēļ, ka arī šīs līguma slēgšanas tiesības bija piešķīris atbildētājs.

Attiecībā uz salīdzinājumu ar sacīkstes procedūru pārbaudei saistībā ar neatbilstošām cenām atbildētājs tāpat norāda, ka starp noteikumiem, kas izriet no Direktīvas 57. panta 6. punkta un no 69. panta 1. punkta, pastāv būtiska atšķirība.

Turklāt atbildētājs atsaucas arī uz Īstenošanas regulu 2016/7, kuras pielikumā pievienotajā veidlapā ir paredzēta iespēja norādīt, vai ir veikti pašattīrīšanās pasākumi saistībā ar jebkuru fakultatīvu izslēgšanas iemeslu, tostarp, smagiem pārkāpumiem profesionālajā darbībā, kā tas ir šajā gadījumā, un, ja nepieciešams, tos aprakstīt. Līdz ar to arī saskaņā ar Eiropas Komisijas viedokli, kas izriet no Direktīvas 2014/24, kandidātam vai pretendentam esot pienākums pašam uzņemties iniciatīvu un paziņot līgumslēdzējai iestādei par visiem korekcijas pasākumiem.

Turklāt nevarot pieņemt, ka pašattīrīšanās procedūra atšķiras atkarībā no attiecīgajiem izslēgšanas iemesliem. Tā kā direktīvas mērķis esot ievērojami vienkāršot publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, Eiropas likumdevēja nodoms nevarot būt paredzēt dažādas procedūras pašattīrīšanās jomā.

Turpmāk pakārtoti atbildētājs norāda, ka nav pārkāpti labas pārvaldības principi. Visbeidzot, tas atsaucas uz *Raad van State* pastāvīgo judikatūru attiecībā uz tiesībām tikt uzklaušītam un apgalvo, ka līgumslēdzējai iestādei, kas vēlas pieņemt lēmumu par izslēgšanu, principā nav pienākuma veikt uzklaušīšanu, jo tā neatceļ iepriekš piešķirtās priekšrocības un neuzliek arī sodu, bet tikai atsaka pieprasīto priekšrocību piešķiršanu.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 10 Iesniedzējtiesa vispirms norāda, ka paziņojums par līgumtiesību piešķiršanu tika publicēts 2016. gada 11. un 13. maijā, proti, pēc direktīvas transponēšanas termiņa beigām 2016. gada 18. aprīlī. No šī datuma jāizmanto arī Īstenošanas regulā 2016/7 minētā standarta veidlapa Eiropas vienotā iepirkuma procedūras dokumenta sagatavošanai. Šajā veidlapā sadaļā pie “izslēgšanas iemesliem” ir

iespēja informēt par ekonomikas dalībnieka veiktajiem pašattīrīšanās pasākumiem un nepieciešamības gadījumā šos pasākumus aprakstīt.

Pamatlietā piemērojama 2011. gada Karaļa dekrēta 61. panta 2. punkta 4. apakšpunkts, pamatojoties uz kuru prasītājas tika izslēgtas, nosaka, ka kandidāti vai pretendenti, kas ir izdarījuši smagu pārkāpumu saistībā ar savu profesionālo darbību, var tikt izslēgti jebkurā līgumtiesību piešķiršanas procedūras posmā.

Turpinājumā iesniedzējtiesa norāda, ka apstrīdētā lēmuma pieņemšanas dienā nebija stājies spēkā 2016. gada 17. jūnija likums, kas paredz procedūru, saskaņā ar kuru kandidāti vai pretendenti, kuri var tikt izslēgti smaga pārkāpuma dēļ, paši drīkst iesniegt pierādījumus, ka tie ir veikuši “korekcijas pasākumus”.

Izvērtējot prasību atcelt piešķiršanas lēmumu, ir jāatbild uz jautājumu, vai ar Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunktu, lasot kopsakarā ar 6. un 7. punktu, tiek vai netiek pieļauta piemērošana, kuras kontekstā ekonomikas dalībnieks, kurš līgumslēdzējas iestādes ieskatā, kā tas ir šajā gadījumā, ir pieļāvis smagu pārkāpumu saistībā ar profesionālo darbību un pēc savas iniciatīvas nav norādījis nekādus korekcijas pasākumus, tiek izslēgts, nedodot tam – paredzamas izslēgšanas kontekstā līgumslēdzējas iestādes tieši atzīto – iespēju iesniegt pierādījumus par pasākumiem, lai apliecinātu savu uzticamību, vai neuzaicinot to darīt paziņojumā par līgumu vai konkursa dokumentos.

Ja atbilde uz iepriekš minēto jautājumu norāda, ka direktīva pieļauj attiecīgo piemērošanu, nav nepieciešama jautājuma par to, vai attiecīgie direktīvas noteikumi ir tieši piemērojami, turpmāka pārbaude.

Tomēr ne attiecīgo noteikumu formulējums, ne Tiesas judikatūra viennozīmīgi nenorāda, kā atbildēt uz šo jautājumu.

Tiesas judikatūrā, it īpaši 2018. gada 24. oktobra spriedumā *Vossloh Laeis* (C-124/17, EU:C:2018:855, 20. – 23. punkts un rezolutīvā daļa) par pašattīrīšanos, nav ticis aplūkots šobrīd izskatāmais jautājums, proti, jautājums par to, vai Direktīvas 57. panta 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka ekonomikas dalībniekam būtu jāuzrāda pašattīrīšanās pasākumi pēc savas iniciatīvas, vai arī pirms lēmuma par izslēgšanu tam būtu jāpieprasa to darīt.

Direktīvas attiecīgā noteikuma formulējums nesniedz nekādu informāciju par šo jautājumu, jo tas attiecīgi ir šāds: “Ikviens ekonomikas dalībnieks, kas nonācis kādā no 1. un 4. punktā minētajām situācijām, var iesniegt pierādījumus, ka šī ekonomikas dalībnieka veiktie pasākumi ir pietiekami, lai pierādītu savu uzticamību, neraugoties uz to, ka pastāv atbilstīgs izslēgšanas iemesls.” Turklāt direktīvas 102. apsvērumā ir tikai vispārīgi noteikts, ka “ekonomikas dalībniekiem vajadzētu būt iespējai lūgt, lai tiktu izskatīti atbilstības pasākumi, kas veikti ar mērķi potenciāli piedalīties iepirkuma procedūrā”.

Vienlaikus saskaņā ar Īstenošanas regulu Nr. 2016/7 apstiprināto standarta veidlapu sadaļā “izslēgšanas iemesli” ir dota iespēja norādīt, vai ekonomikas

dalībnieks ir veicis pašattīršanās pasākumus, un vajadzības gadījumā aprakstīt šos pasākumus.

Tomēr iespējamie izslēgšanas iemesli ir saistīti ar dažādiem apstākļiem. Dažos gadījumos ekonomikas dalībniekam var būt skaidrs, vai pastāv attiecīgs izslēgšanas iemesls. Citu izslēgšanas iemeslu gadījumā tas varētu būt mazāk acīmredzami. Pastāv obligātie un fakultatīvie izslēgšanas iemesli. Ciktāl tiek apsvērts “smags pārkāpums”, par kuru ir runa šajā gadījumā, līgumslēdzējai iestādei saskaņā ar direktīvas 101. apsvērumu ir jānoskaidro, vai pastāv smagi pārkāpumi saistībā ar profesionālo darbību. Tādā gadījumā līgumslēdzējas iestādes veiktā klasifikācija kā tāda ne vienmēr ir paredzama attiecīgajam pretendentam. Vai pretendentam būtu jārikojas pēc savas iniciatīvas, vai arī līgumslēdzējai iestādei ir jānodrošina sacīkstes procedūra pēc tam, kad ir konstatēts, ka pastāv smags pārkāpums, kas novedis pie izslēgšanas?

Turklāt izslēgšanas lēmuma samērīguma pārbaudē varētu iekļaut pašattīršanās pasākumus. Šķiet, ka interpretācija, kas saistīta ar nepieciešamību pēc sacīkstes procedūras, pirms faktiski tiek izlemts jautājums par izslēgšanu, veicina konkurenci.

No otras puses, ja iniciatīva tiek atstāta pretendenta ziņā, ir lielāka iespēja, ka vairākām līgumslēdzējām iestādēm būtu vienāda informācija, kad tām būtu jāpieņem lēmums par piešķiršanu, un šajā ziņā lielāka pārskatāmība.

Attiecībā uz analogiju ar noteikumiem, kas reglamentē nepamatoto cenu izmeklēšanu, iesniedzējtiesa norāda, ka direktīvas 69. pants, kas attiecas uz nepamatoti zemām cenām, pieprasa līgumslēdzējai iestādei veikt vairākus aktīvus pasākumus, un tas tā nav tieši paredzēts pašattīršanās noteikuma, kas paredzēts direktīvas 57. panta 6. punktā, gadījumā. Tā norāda arī uz dažādajiem regulējuma mērķiem attiecībā uz nepamatotu cenu un pašattīršanās noteikumiem.

- 11 Attiecībā uz apskatāmo normu tiešas piemērošanas iespēju iesniedzējtiesa norāda, ka Tiesa par to vēl nav spriedusi. Tomēr var secināt, ka Direktīvas 2014/24 57. panta 6. punkts prasa papildu pasākumus, lai to varētu piemērot, it īpaši saistībā ar norādi, ka jebkurš ekonomikas dalībnieks var sniegt pierādījumus, ka ekonomikas dalībnieka veiktie pasākumi ir pietiekami, lai pierādītu savu uzticamību, neskatoties uz to, ka pastāv attiecīgs izslēgšanas iemesls. Tas pats attiecas uz šīs direktīvas 57. panta 7. punktu. Tādējādi direktīvā nav precizēts, kad kandidātam vai pretendentam ir jāpaziņo, ka ir veikti korekcijas pasākumi, ne kā tas jādara, ne arī tas, kurš ir atbildīgs par pasākumu novērtēšanu.
- 12 No otras puses, no Tiesas judikatūras izriet, ka noteikuma formulējums, saskaņā ar kuru dalībvalstij “ir jāveic atbilstoši pasākumi”, pats par sevi neizslēdz, ka direktīva bez nosacījumiem un pietiekami precīzi piešķir konkrētas tiesības. Lai gan noteikumi par pašattīršanos kopumā, šķiet, nevarētu būt tieši piemērojami, to nevar pilnībā izslēgt attiecībā uz šo noteikumu daļām, kas piemērojamas kā minimālā garantija.

Ciktāl Tiesa uzskata, ka Direktīvas 2014/24 57. panta 6. punktā pretendenta paredzētā iespēja pierādīt savu uzticamību, neraugoties uz izslēgšanu smagu pārkāpumu dēļ, nozīmē, ka līgumslēdzēja iestāde jebkurā gadījumā piešķir šo iespēju pretendenta, pirms tā to izslēdz, līdz ar to ir jāuzdod jautājums par to, vai tās ir minimālās aizsardzības garantijas, ko ļauj ļoti precīzi noteikt šī direktīva.

- 13 Tā kā pastāv šaubas par attiecīgo noteikumu interpretāciju, iesniedzējtiesa ir nolēmusi uzdot Tiesai iepriekš minētos jautājumus prejudiciāla nolēmuma saņemšanai.

DARBA VERSIJA