

Lieta C-89/19**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu****Iesniegšanas datums:**

2019. gada 5. februāris

Iesniedzējtiesa:

Consiglio di Stato (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2018. gada 8. novembris

Apelācijas sūdzības iesniedzēja:

Rieco SpA

Atbildētāji apelācijas instancē:

Comune di Lanciano

Ecolan SpA

Pamatlietas priekšmets

Apelācija *Consiglio di Stato* [Valsts padomē] par *Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo* [Abruco Reģionālās administratīvās tiesas] (turpmāk tekstā – “*TAR Abruzzo*”) spriedumu, ar ko ir noraidīts prasības pieteikums par aktu, ar kuriem *Comune di Lanciano* [Lančiāno pašvaldība] piešķīra līguma slēgšanas tiesības pilsētas uzkopšanas pakalpojuma pārvaldībai *in house* sabiedrībai līdzīgas kopīgās kontroles režīmā, atcelšanu.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu saskaņā ar LESD 267. pantu par publiskā sektora iestāžu administratīvās brīvības principa, kas ir paredzēts Direktīvas 2014/23/ES 2. pantā un Direktīvas 2014/24/ES 12. panta 3. punktā, interpretāciju, kā arī par Itālijas tiesiskā regulējuma par līguma slēgšanas tiesību tiešo piešķiršanu *in house* sabiedrībai iespējamo pretrunu minētām [ES] tiesību normām.

Prejudiciālie jautājumi

- 1) Vai Eiropas Savienības tiesības (un it īpaši publiskā sektora iestāžu administratīvās brīvības princips un pakalpojumu publisko iestāžu interesēs dažādo līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas un pārvaldības veidu būtiskas līdzvērtības princips) liedz tādu valsts tiesisku regulējumu (kā 2016. gada Leģislatīvā dekrēta Nr. 50 Par publisko iepirkumu kodeksu 192. panta 2. punkts), kas novieto *in house* līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu pakārtotā un izņēmuma līmenī salīdzinot ar līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, izsludinot iepirkuma konkursu: i) pieļaujot minētās piešķiršanas vienīgi tad, ja ir pierādīta attiecīgā tirgus nepilnība, kā arī ii) liekot iestādei, kas izvēlas veikt līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, izmantojot starpresoru deleģēšanu, katrā ziņā norādīt konkrētu pamatojumu par ieguvumiem, ko sabiedrībai sniedz šis piešķiršanas veids?
- 2) Vai Eiropas Savienības tiesības (un it īpaši Direktīvas 2014/24/ES 12. panta 3. punkts par *in house* līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu vairāku iestāžu līdzīgas kopīgās kontroles režīmā) aizliedz tādu valsts tiesisko regulējumu (kā 2016. gada Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 par sabiedrību dalības kodeksu [*Testo Unico delle società partecipate*] 4. panta 1. punkts), kas liedz publiskai iestādei iegūt līdzdalības daļu vairāku citu iestāžu struktūrā (kas jebkurā gadījumā nenodrošina kontroli vai veto tiesības), ja minētā iestāde katrā ziņā plāno nākotnē iegūt kopīgās kontroles pozīciju un līdz ar to iespēju veikt tiešās līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas vairāku iestāžu struktūrai?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK (OV 2014, L 94, 65. lpp.) (turpmāk tekstā – “Direktīva 2014/24/ES”). It īpaši:

- 5. apsvērums, saskaņā ar kuru “nekas šajā direktīvā dalībvalstīm neuzliek par pienākumu slēgt līgumus par ārpakalpojumiem vai izmantot ārpakalpojumu sniedzējus saistībā ar tādu pakalpojumu sniegšanu, kurus tās vēlas sniegt pašas vai kurus tās vēlas organizēt, izmantojot citus līdzekļus, kas nav publiski līgumi šīs direktīvas nozīmē”;
- 12. panta 3. punkts, kurā ir noteikti nosacījumi publisko iepirkumu līguma slēgšanas tiesību piešķiršanai vairāku publisko iestāžu īstenotās līdzīgas kopīgās kontroles gadījumā.

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/23/ES (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu (OV 2014, L 94, 1. lpp.) (turpmāk tekstā – “Direktīva 2014/23/ES”). It īpaši 2. panta 1. punkts, kurā ir paredzēts publiskā sektora iestāžu administratīvās brīvības princips.

Atbilstošās valsts tiesību normas

[2016. gada] 18. aprīļa Leģislatīvais dekrēts Nr. 50 – Publisko iepirkumu kodekss (*Codice dei contratti pubblici*, turpmāk tekstā – “Publisko iepirkumu kodekss”). It īpaši:

- 5. pants, kurā ir pārņemts Direktīvas 2014/24/ES 12. pants un ir paredzēti nosacījumi, ar kādiem valsts tiesību sistēmā ir pieļaujamas līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas formas *in house* līdzīgas kopīgās kontroles režīmā;
- 192. panta 2. punkts, kurā ir noteikts: “Lai veiktu *in house* līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu pakalpojumiem, kuri ir pieejami tirgū ar konkurenci, līgumslēdzējas iestādes vispirms veic vērtējumu par *in house* pretendenta piedāvājuma saimniecisko atbilstību, ņemot vērā pakalpojuma priekšmetu un vērtību, lēmuma par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu pamatojumā norādot iemeslus, kāpēc netika izmantots tirgus, kā arī ieguvumus, ko sabiedrībai sniedz izraudzītā piešķiršanas forma, ņemot vērā arī pakalpojuma universāluma un sabiedriskuma, efektivitātes, izdevīguma un kvalitātes mērķus, kā arī publisko resursu optimālu izmantošanu”.

2016. gada 19. augusta Leģislatīvais dekrēts Nr. 175 – Vienotais dokuments par sabiedrībām ar valsts kapitālu [*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*] (turpmāk tekstā – “Vienotais dokuments par sabiedrībām ar valsts kapitālu”). It īpaši:

- 4. pants “Valsts līdzdalības daļu iegūšanas un pārvaldības mērķi”, kura 1. punktā ir paredzēts: “Valsts iestādes nevar tieši vai netieši izveidot sabiedrības, kuru darbība ietver tādu preču un pakalpojumu ražošanu, kas nav noteikti nepieciešami to institucionālo mērķu sasniegšanai, nedz iegādāties vai turēt šādu sabiedrību akcijas, tostarp mazākuma”;
- 16. pants “*In house* sabiedrības”, kurā ir noteiktas prasības un nosacījumi līguma slēgšanas tiesību tiešai piešķiršanai *in house* sabiedrībām.

Īss pamatlīstas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 *Rieco SpA* (turpmāk tekstā – “apelācijas sūdzības iesniedzēja”) ir sabiedrība, kas darbojas sadzīves atkritumu apsaimniekošanas jomā un ir ieinteresēta, izmantojot publisku iepirkumu, iegūt pilsētas uzkopšanas pakalpojuma pārvaldību *Comune di Lanciano* [Lančiāno pašvaldībā] (Itālijā).
- 2 Minētā pašvaldība piešķir šī pakalpojuma līguma slēgšanas tiesības *in house* sabiedrībai, neizmantojot iepirkuma procedūru. Izraudzītā pretendente ir *Ecolan SpA*, sabiedrība ar 100 % valsts kapitālu, no kura 21,69 % apmērā pieder *Comune di Lanciano*, kā arī citām 52 *Provincia di Chieti* [Kjeti provinces] pašvaldībām (Itālija).

- 3 Apelācijas sūdzības iesniedzēja iesniedza prasības pieteikumu *TAR Abruzzo* [Abruco Reģionālajā administratīvajā tiesā], lūdzot atcelt aktus, ar kuriem *Comune di Lanciano* kā *Ecolan SpA* mazākuma akcionāre 2017. gadā apstiprināja minētās sabiedrības statūtu un atbilstošo akcionāru vienošanās grozījumus, lai varētu veikt pakalpojuma līguma slēgšanas tiesību tiešu piešķiršanu.
- 4 *TAR Abruzzo* ar 2018. gada spriedumu Nr. 33 noraidīja prasības pieteikumu kā nepamatotu.
- 5 Apelācijas sūdzības iesniedzēja pārsūdzēja šo spriedumu *Consiglio di Stato* [Valsts Padomē] (turpmāk tekstā – “iesniedzējtiesa”), norādot, ka spriedums esot kļūdains un lūdzot to pārskatīt.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 6 No apelācijas sūdzības iesniedzējas izvirzītajiem apelācijas pamatiem šī lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu vajadzībām ir būtiski:
 - a) trešais apelācijas sūdzības pamats, ar ko ir saistīts pirmais prejudiciālais jautājums, kas attiecas uz to, ka pirmās instances tiesa neesot ņēmusi vērā apstākli, ka pirms līguma slēgšanas tiesību tiešās piešķiršanas netika veikts saimnieciskās atbilstības izvērtējums, kas ir pieprasīts piemērojamos valsts tiesību aktos un, konkrēti, Publisko iepirkumu kodeksa 192. panta 2. punktā;
 - b) sestais apelācijas sūdzības pamats, ar ko ir saistīts otrais prejudiciālais jautājums attiecībā uz to, ka pirmās instances tiesa neesot ņēmusi vērā valsts tiesību sistēmā paredzētos ierobežojumus publisko tiesību subjektu, kuri neīsteno līdzīgu kontroli *in house* sabiedrībā, dalībai sabiedrības pamatkapitālā.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

Par pirmo prejudiciālo jautājumu

- 7 Iesniedzējtiesa norāda, ka no sākotnējās analīzes šķiet, ka apelācijas sūdzības iesniedzējas apstrīdētie akti ir pretrunā Publisko iepirkumu kodeksa 192. panta 2. punkta normām, jo tajos nav norādīts pamatojums, kāpēc valsts iestāde izvēlējas izmantot līguma slēgšanas tiesību *in house* piešķiršanu un nevis publiskā iepirkuma konkursu.
- 8 Tomēr iesniedzējtiesa šaubās par to, vai valsts tiesību aktos noteiktie ierobežojoši nosacījumi līguma slēgšanas tiesību *in house* piešķiršanai ir saderīgi ar attiecīgām Savienības tiesību normām un principiem. Šajā saistībā iesniedzējtiesa norāda, ka tirgū pieejamo pakalpojumu *in house* piešķiršanai Publisko iepirkumu kodeksa 192. panta 2. punktā ir paredzēts dubults nosacījums, kas turpretī nav paredzēts citām līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas formām:

- i) pirmais nosacījums attiecas uz pienākumu norādīt pamatojumu, kāpēc netika “izmantots tirgus”. Citiem vārdiem ir iespējams izmantot, pakalpojumu līguma slēgšanas tiesību tiešo *in house* piešķiršanu vienīgi tad, ja ir pierādīta attiecīgā “tirgus nepilnība”;
- ii) otrais nosacījums attiecas uz pienākumu norādīt “ieguvumus, ko sabiedrībai sniedz” izvēle izmantot tirgū pieejamo pakalpojumu līguma slēgšanas tiesību *in house* piešķiršanu.
- 9 Minēto nosacījumu noteikšana Itālijas tiesību sistēmā nostāda līguma slēgšanas tiesību *in house* piešķiršanu pakārtotā un izņēmuma līmenī, salīdzinot ar citām līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas formām un it īpaši ar līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, izmantojot iepirkuma procedūru. Šī ierobežojoša nostāja ir apstiprināta arī *Corte costituzionale* [Itālijas konstitucionālās tiesas] judikatūrā, kurā ir atzīts valsts tiesību normas, kas paredz lielākus ierobežojumus līguma slēgšanas tiesību tiešai piešķiršanai, salīdzinot ar Savienības tiesību normās noteiktiem ierobežojumiem, tiesiskums (skat. 17. novembra spriedumu Nr. 325), un ir vairākkārt atzīts, ka līguma slēgšanas tiesību *in house* piešķiršana ir “izņēmums no vispārēja noteikuma piešķirt līguma slēgšanas tiesības trešajām personām, izmantojot publiska iepirkums [...] procedūru” (skat., piemēram, 2013. gada 20. marta spriedumu Nr. 46).
- 10 Iesniedzējtiesa uzskata par lietderīgu pajautāt, vai aprakstītā ierobežojošā nostāja Itālijas tiesību sistēmā atbilst Savienības tiesību principiem un normām. Šajā saistībā iesniedzējtiesa norāda, ka Savienības tiesību sistēmā līdzpastāv divi principi, kas ir tikai šķietami pretrunā viens otram: no vienas puses, princips (kas ir paredzēts Direktīvas 2014/23/ES 2. pantā), ka valsts iestādes var brīvi organizēt to interesējošo pakalpojumu sniegšanu pēc to uzskatiem labākajā veidā, un, no otras puses, princips par publisko iepirkumu un koncesiju pilnīgu tirgus konkurenci. Otrais princips ir pakārtots pirmajam, jo, kā to norāda iesniedzējtiesa, valsts iestādēm vispirms ir jāizvēlas, vai izmantot savus resursus (pašražošana), vai izmantot ārējos saimnieciskās darbības subjektus (ārpakalpojumi). Tikai tad, ja tiks izvēlēts ārpakalpojumu modelis, valsts iestādei ir jāievēro tirgus dalībnieku pilnīgas konkurences princips.
- 11 Ņemot vērā šos apsvērumus, iesniedzējtiesa norāda, ka, pretēji tam, kas notiek Itālijas tiesību sistēmā, kurā pakalpojumu pašražošanas modelis ir novietots pakārtotā līmenī salīdzinot ar ārpakalpojumiem, Savienības tiesību sistēmā darbojas būtiska līdzvērtība starp līguma slēgšanas tiesību *in house* piešķiršanu (kas ir viens no galvenajiem pašražošanas veidiem) un līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu trešajām personām, izmantojot iepirkuma procedūru.
- 12 Valsts tiesiskā regulējuma pretruna Savienības tiesību normām un principiem ir vēl acīmredzamāka, ja ņem vērā, ka ES tiesību sistēmā *in house* līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas izmantošana ne tikai ir pielīdzināta līguma slēgšanas tiesību piešķiršanai trešajām personām, izmantojot iepirkuma procedūru, bet ir pat loģisks priekšnoteikums valsts iestādes izvēlei uzticēt tās interesējošus pakalpojumus

ārpakalpojumu sniedzējam. Faktiski saskaņā ar Savienības tiesību normām valsts iestāde var izvēlēties uzticēt pakalpojumu sniegšanu ārpakalpojumu sniedzējam tikai pēc tam, kad tā ir izslēgusi iespēju izmantot savus resursus. Šis modelis atbilst elementārajam ekonomikas likumam, saskaņā ar ko nav izdevīgi izmantot citus, ja tu pats spēj nodrošināt savas vajadzības.

- 13 Tikko aprakstītais modelis, kas paredz pašražošanas sistēmas pilnīgu pielīdzināšanu (vai pat loģisku pārākumu) ārpakalpojumu izmantošanai, ir apstiprināts Tiesas judikatūrā, kurā ir paskaidrots, ka “valsts iestāde var veikt vispārējas nozīmes uzdevumus, kas tai ir jāveic, liekot lietā pati savus līdzekļus, un tai nav pienākuma pieaicināt ārējas struktūras, kas darbojas ārpus tās dienestiem, un tā to var darīt arī sadarbībā ar citām valsts iestādēm” (skat. spriedumu, 2009. gada 9. jūnijs, Komisija/Vācija, C-480/06, EU:C:2009:357, 45. punkts). Pēc būtības līdzīgā veidā ir izteikusies Eiropas Komisija dokumentā “Komisijas skaidrojošais paziņojums par to, kā Kopienas tiesību aktus attiecībā uz publisko iepirkumu un koncesijām piemērot institucionalizētajai valsts un privātā sektora partnerībai (IVPP)” (OV 2008, C 91, 4. lpp.), kurā ir norādīts, ka “Saskaņā ar Kopienas tiesību aktiem valsts iestādēm ir brīva izvēle ekonomisku darbību veikt vai nu pašām, vai uzticēt to trešām personām, piemēram, tādiem uzņēmumiem ar jauktu kapitālu, kuri dibināti saistībā ar VPP. Tomēr, ja valsts struktūras ekonomisku darbību veikšanai nolemj piesaistīt trešās personas apstākļos, kurus var kvalificēt kā publisko iepirkumu vai koncesijas, jāievēro šajā jomā piemērojamie Kopienas tiesību aktu noteikumi”. Beidzot, līdzvērtība starp pašražošanu un ārpakalpojumu izmantošanu ES tiesību sistēmā ir apstiprināta Direktīvas 2014/23/ES 2. pantā un Direktīvas 2014/24/ES 5. apsvērumā.

Par otro prejudiciālo jautājumu

- 14 Vispirms iesniedzējtiesa uzsver *Rieco SpA* īpašo komercstruktūru, kas paredz divu veidu akcionāru (valsts iestāžu) dalību: akcionāri “līgumslēdzēji” (kuri īsteno līdzīgu kontroli pār sabiedrību un tādējādi var veikt tiešas līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas to labā) un akcionāri, kas “nav līgumslēdzēji” (kuri neīsteno līdzīgu kontroli un tādējādi nevar veikt tiešas līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas).
- 15 Lai arī minētā shēma šķiet pieļaujama atbilstoši Savienības tiesībām, konkrēti, Direktīvas 2014/24/ES 12. panta 3. punktam, tā izraisa nopietnas šaubas par valsts tiesiskā regulējuma, konkrēti, Vienotā dokumenta par sabiedrībām ar valsts kapitālu 4. panta 1. punkta, saskaņā ar kuru “Valsts iestādes nevar tieši vai netieši izveidot sabiedrības, kuru darbība ietver tādu preču un pakalpojumu ražošanu, kas nav noteikti nepieciešami to institucionālo mērķu sasniegšanai, nedz iegādāties vai turēt šādu sabiedrību akcijas, tostarp mazākuma”, atbilstību minētajai Savienības tiesību normai.
- 16 Iesniedzējtiesa norāda, ka šķiet, ka konkrētajā gadījumā minētā norma liedz iestādēm, kas “nav līgumslēdzējas”, iespēju nākotnē iegūt līdzīgu kontroli [pār sabiedrību] *Rieco SpA*, jo tādā gadījumā tiktu pārkāpts minētajā tiesību normā

paredzētais “tiešās nepieciešamības” kritērijs; nepieciešamības, kurai ir jābūt faktiskai, nevis hipotētiskai vai nākotnes.

- 17 Tātad ir jājautā, vai minētā valsts tiesību norma ir pretrunā iepriekš minētām Savienības tiesību normām, kuras turpretī pieļauj iestādēm, kas “nav līgumslēdzējas”, iespēju iegūt līdzīgu kontroli *in house* struktūrā ar vairāku [līgumslēdzēju] iestāžu dalību.

DARBBA VERSIJA