

Lieta C-6/20

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2020. gada 7. janvāris

Iesniedzējtiesa:

Tallinna Ringkonnakohus (Igaunija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2019. gada 19. decembris

Apelācijas sūdzības iesniedzēja:

Sotsiaalministeerium

Atbildētāja apelācijas tiesvedībā:

Innove SA

Pamatlietas priekšmets

Sotsiaalministeerium (Sociālo lietu ministrija, Igaunija) apelācijas sūdzība par *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa, Igaunija) 2019. gada 22. maija spriedumu, ar kuru tika noraidīta Sociālo lietu ministrijas prasība atcelt *SA Innove* (turpmāk tekstā – “*Innove*”) lēmumu par finanšu korekciju, ar ko tika noraidīti Sociālo lietu ministrijas pārtikas atbalsta sniegšanas projekta ietvaros iesniegtie maksājuma pieprasījumi, pamatojoties uz apgalvoto publisko līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas noteikumu pārkāpumu.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Lūgums saskaņā ar LESD 267. panta trešo daļu par Direktīvas 2004/18 2. un 46. panta interpretāciju.

Prejudiciālie jautājumi

1) Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tādi valsts tiesību aktu noteikumi kā *Riigihangete seadus (RHS)* (Publisko iepirkumu likums) 41. panta 3. punkts, saskaņā ar kuru līgumslēdzējai iestādei, ja likumā ir noteiktas īpašas prasības attiecībā uz darbībām, kas jāveic saskaņā ar publisko līgumu, paziņojumā par līgumu ir jānorāda, kādas reģistrācijas vai darbības atļaujas ir nepieciešamas pretendenta kvalifikācijai, paziņojumā par līgumu ir jāpieprasa iesniegt apliecinājumu par darbības atļauju vai reģistrāciju, lai pārbaudītu likumā noteikto īpašo prasību izpildi, un pretendents, ja tam nav attiecīgā darbības atļauja vai reģistrācija, ir jānoraida kā nekvalificēts?

2) Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 2. un 46. pants kopā ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tas, ka attiecībā uz līgumu par pārtikas atbalsta iepirkumu, kura vērtība pārsniedz starptautisko robežvērtību, līgumslēdzēja iestāde pretendentiem nosaka atlases kritēriju, saskaņā ar ko visiem pretendentiem, neatkarīgi no to līdzšinējās uzņēmējdarbības vietas, jau piedāvājuma iesniegšanas brīdī ir jābūt darbības atļaujai vai reģistrācijai pārtikas atbalsta sniegšanas valstī, pat ja līdz šim pretendents šajā dalībvalstī nav darbojies?

3) Ja atbilde uz iepriekšējo jautājumu ir apstiprinoša:

3.1. Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 2. un 46. pants ir jāuzskata par tik skaidriem noteikumiem, ka attiecībā uz tiem nevar atsaukties uz tiesiskās paļāvības aizsardzības principu?

3.2. Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka situācija, kurā līgumslēdzēja iestāde publiskā iepirkuma procedūrā par pārtikas atbalstu saskaņā ar Likumu par pārtikas apriti pieprasa pretendentiem, lai tiem jau piedāvājuma iesniegšanas brīdī būtu darbības atļauja, var tikt uzskatīta par acīmredzamu spēkā esošo noteikumu pārkāpumu, par nolaidību vai par neatbilstību, kas liedz atsaukties uz tiesiskās paļāvības aizsardzības principu?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru (OV 2004, L 134, 114. lpp.), 2. un 46. pants

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 852/2004 (2004. gada 29. aprīlis) par pārtikas produktu higiēnu (OV 2004, L 139, 1. lpp.), 6. panta 3. punkta a), b) un c) apakšpunkts

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 853/2004 (2004. gada 29. aprīlis), ar ko nosaka īpašus higiēnas noteikumus attiecībā uz dzīvnieku izcelsmes pārtiku (OV 2004, L 139, 55. lpp.)

Komisijas Lēmums C(2013) 9527 *final* (2013. gada 19. decembris), ar ko izstrādā un apstiprina pamatnostādnes par tādu finanšu korekciju noteikšanu, kuras publiskā iepirkuma noteikumu neievērošanas gadījumā Komisija veic attiecībā uz izdevumiem, ko finansē Savienība saskaņā ar dalīto pārvaldību

Atbilstošās valsts tiesību normas

Riigihangete seadus (Publisko iepirkumu likums) (turpmāk tekstā – “*RHS*”) redakcijā, kas bija spēkā līdz 2017. gada 31. augustam (konsolidētā redakcija RT I, 25.10.2016., 20), 3. pants, 15. panta 2. punkts, 39. panta 1. punkts un 41. panta 3. punkts

Toiduseadus (Likums par pārtikas apriti) (turpmāk tekstā – “*ToiduS*”) (RT I 1999, 30, 415, ar vēlākiem grozījumiem) 7., 8. un 10. pants

Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (Likums par struktūrfondu atbalstu 2014.–2020. gadam) (turpmāk tekstā – “*STS*”), 3. un 4. pants

Īss pamatlīstas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 2015. un 2017. gadā Sociālo lietu ministrija izsludināja atklātus konkursus Nr. 157505 un Nr. 189564 “Pārtikas atbalsts vistrūcīgākajām personām”, kuru vērtība pārsniedza starptautisko robežvērtību (katra paredzamā vērtība 4 miljoni EUR). Paziņojumā par līgumu attiecībā uz publisko līgumu Nr. 157505 bija paredzēts, ka pretendents bija jābūt līguma izpildei nepieciešamajam *Veterinaar-ja Toiduamet* (Veterinārā un pārtikas pārvalde, Igaunija) (turpmāk tekstā – “*VTA*”) apstiprinājumam un tā apliecinājumam, kā arī bija jāiesniedz apstiprinājuma numurs. Iepirkuma procedūras dokumentācija attiecībā uz publisko līgumu Nr. 157505 iepirkuma procedūras laikā tika grozīta. Pēc šī grozījuma pretendents vairs nebija pienākums iesniegt apliecinājumu *VTA* apstiprinājumam ar apstiprinājuma numuru, gluži otrādi, pietika iesniegt

apliecinājumu par ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākuma ievērošanu. Tāda pati prasība tika izvirzīta publiskajam līgumam Nr. 189564. Par abiem publiskajiem līgumiem tika noslēgti pamatlīgumi ar trim izraudzītajiem pretendentiem.

- 2 Ar *Innove* 2018. gada 30. oktobra lēmumu par finanšu korekciju tika atteikts pieņemt maksājumu pieprasījumus, kurus Sociālo lietu ministrija bija iesniegusi saskaņā ar “Pārtikas atbalsta vistrūcīgākajām personām iepirkšanas un sadales nosacījumiem” projekta “Pārtikas produktu piegāde un transportēšana uz uzglabāšanas vietu” atbalstam 463 291,55 EUR apmērā, jo Sociālo lietu ministrija neesot izpildījusi savu pienākumu saskaņā ar *Periodi 2014–2020 struktūrfondu atbalstu 2014.–2020. gadam* (Likums par struktūrfondu atbalstu 2014.–2020. gadam) (turpmāk tekstā – “*STS*”) ievērot līdz 2017. gada 31. augustam spēkā esošo *Riigihangete seadus* (Publiskā iepirkuma likums, turpmāk tekstā – “*RHS*”).
- 3 *Innove* uzskatīja, ka attiecībā uz abiem publiskajiem līgumiem bija paredzēti atlases kritēriji, kas nepamatoti ierobežoja pretendentu, it īpaši ārvalstu pretendentu, loku. Nepamatotu ierobežojumu ir veidojis tas, ka pretendentiem ir prasīts Igaunijas iestādes izsniegts apstiprinājums vai ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākuma Igaunijā ievērošana. Pat ja pretendents būtu varējis izpildīt izvirzīto nosacījumu tādējādi, ka tas būtu balstījies uz citas personas resursiem vai iesniedzis kopīgu piedāvājumu ar citu personu, kas nosacījumus izpilda, tas nenozīmē, ka izvirzītais nosacījums tādējādi kļūst likumīgs, t.i., ka tas pārmērīgi neierobežo pretendentu loku. Pretendenti, kas nevarēja balstīties uz citas personas resursiem vai iesniegt kopīgu piedāvājumu, iespējams esot atteikušies no dalības iepirkuma procedūrā, jo tie nav varējuši ievērot piedāvājuma iesniegšanai noteikto termiņu. Sociālo lietu ministrija esot pārkāpusi *RHS* 3. pantu un 39. panta 1. punktu. Lēmums esot pamatots ar *Rahandusministeerium* (Finanšu ministrija, Igaunija) veikto pārbaudi, kuras ietvaros ir tikušas pārbaudītas apstrīdētās publiskā iepirkuma procedūras. No galīgā pārbaudes ziņojuma izrietot, ka atlases kritēriji, kas noteikti paziņojumā par līgumu attiecībā uz publiskajiem līgumiem Nr. 157505 un Nr. 189564, attiecībā uz ārvalstu pretendentiem ir nepamatoti ierobežojoši.
- 4 Ar 2019. gada 25. janvāra lēmumu par sūdzību *Innove* noraidīja Sociālo lietu ministrijas sūdzību un uzskatīja, ka paziņojumos par līgumu paredzētā prasība par ziņošanas un darbības atļaujas saņemšanas pienākumu diskriminējot pretendentes, pamatojoties uz to izcelsmi, un ir nesamērīgs ierobežojums, ar ko ir pieļauta nevienlīdzīga attieksme pret pretendentiem.
- 5 Sociālo lietu ministrija cēla prasību *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa) un lūdza atcelt *Innove* 2018. gada 30. oktobrī pieņemto lēmumu par finanšu korekciju. Prasītāja norādīja, ka iepirkuma procedūra ir norisējusi likumīgi un ka tai nav bijusi rīcības brīvība, lemjot par to, kurā procedūras posmā ir jāparedz prasība par darbības atļaujas saņemšanu. Attiecībā uz publisko līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu likumā noteiktās konkrētās prasības veicamajām darbībām publiskajiem līgumiem Nr. 157505 un Nr. 189564

esot *Toiduseadus* (Likums par pārtikas apriti, turpmāk tekstā – “*ToiduS*”) 7. un 8. pantā un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 852/2004 6. panta 3. punktā paredzētās prasības par ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākumu. Apstrīdētajā lēmumā esot kļūdaini uzskatīts, ka, ņemot vērā to, ka tas ir publisks līgums par pārtikas produktiem (piegādēm), līgumslēdzēja iestāde nevar prasīt darbības atļauju saskaņā ar Direktīvas 2004/18 46. pantu. Fiziskas pārtikas produktu apstrādes gadījumā Igaunijā darbuzņēmējam vai noliktavai, ko tas izmanto saskaņā ar līgumiem vai apakšlīgumiem, esot jābūt VTA izsniegtai darbības atļaujai, un dalībvalstis savstarpēji neatzīstot darbības atļaujas pārtikas produktu apstrādei. Līgumslēdzējai iestādei neesot bijis iespējams kvalificēt pretendentu, pamatojoties uz tās valsts darbības atļauju, kurā tas ir reģistrēts. Ņemot vērā starptautiskā iepirkuma piedāvājumu iesniegšanas termiņu (vismaz 40 dienas) un *ToiduS* paredzēto termiņu atļaujas saņemšanas procedūrai (30 dienas), pretendents esot bijis pietiekami daudz laika atļaujas saņemšanas procedūrai. Prasītāja uzskata, ka kaitējuma esamība neesot pierādīta. Turklāt publisko līgumu Nr. 157505 pirms tam divas reizes esot pārbaudījuši Finanšu ministrijas inspektori, un pārbaudē esot konstatēts, ka nosacījumi (tostarp tie, kas attiecas uz darbības atļauju) atbilst *RHS*. Interpretācijas grozīšana ar atpakaļejošu spēku neatbilstot labas pārvaldības principam.

- 6 *Innove* lūdza prasību noraidīt. Tā apstiprināja, ka, lai gan saskaņā ar *RHS* 41. panta 3. punkta gramatisku interpretāciju līgumslēdzēja iestāde, lai pierādītu konkrēto prasību ievērošanu, pretendents acīmredzot var prasīt iesniegt saskaņā ar Igaunijas tiesībām nepieciešamo darbības atļauju vai reģistrāciju, vai citu atbilstošu apliecinājumu, tomēr šī prasība esot jāinterpretē, ņemot vērā atbilstošos Savienības tiesību aktus (it īpaši Direktīvu 2004/18) un skatot tos kopsakarā ar judikatūru. Turklāt nosacījums, saskaņā ar kuru līgumslēdzēja iestāde jau piedāvājuma iesniegšanas brīdī ir pieprasījusi pretendentiem konkrēto Igaunijas tiesībās paredzēto prasību izpildi, neatbilstot *RHS* 3. panta 3. punktā nostiprinātajam vienlīdzīgas attieksmes principam. *Innove* arī uzskatīja, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru vienlīdzīgas attieksmes pret pretendentiem princips nepieļauj tādu nosacījumu ieviešanu dalībai iepirkuma procedūrā, saskaņā ar kuriem ir nepieciešamas zināšanas par tās valsts praksi, kurā ir reģistrēta līgumslēdzēja iestāde (spriedumi, 2016. gada 14. decembris, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, 42. punkts, un 2016. gada 2. jūnijs, *Pizzo*, C-27/15, EU:C:2016:404, 45., 46. un 51. punkts).
- 7 Kā uzskata *Innove*, iepirkuma procedūras ietvaros bija jāpārbauda, vai pretendenti, kas agrāk bija snieguši pakalpojumus citā dalībvalstī, un pretendenti, kas agrāk ir bijuši saistīti ar pārtikas apriti Igaunijā, piemērojot apstrīdēto nosacījumu, atradās tādā pašā situācijā un tādējādi atbilda Igaunijas tiesībās paredzētajām prasībām. *Innove* uzsvēra, ka tiesiskās palāvības aizsardzības princips nav ticis pārkāpts. Saņēmeņa tiesiskā palāvība attiecībā uz atbalsta saglabāšanu esot jāizvērtē attiecībā pret trešo personu tiesībām piedalīties konkursa procedūrā un līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā bez prettiesiskiem ierobežojošiem nosacījumiem, un pret sabiedrības interesēm, tostarp Savienības interesēm, lai tiktu nodrošināta iekšējā tirgus netraucēta darbība, izmantojot uz konkurenci

balstītas līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras un Savienības finanšu līdzekļu pārskatāmu izmantošanu. Šajā gadījumā trešo personu tiesības un Kopienas intereses kopumā esot jāuzskata par sevišķi svarīgām sabiedrības interesēm, kas ir pārākas par atbalsta saņēmēja iespējamo tiesisko paļāvību, ka apstrīdētais lēmums netiks pieņemts.

- 8 Finanšu ministrija lūdza prasību noraidīt. Tā apgalvoja, ka prasītājam nav tiesību celt prasību un ka administratīvajai tiesai neesot kompetence izskatīt šo prasību, jo valsts tiesībās šāda strīda izskatīšanai esot paredzēta cita procedūra. Finanšu ministrijas ieskatā paziņojumā par līgumu ietvertie atlases kritēriji bija nepamatoti ierobežojoši. Tā apgalvoja, ka ārvalstu pakalpojumu sniedzējiem, kuru uzņēmējdarbības vieta nav Igaunijā, ir jāizpilda tās valsts prasības, kurā tie darbojas, un tie ir tās valsts kompetentās iestādes uzraudzībā, kurā ir to juridiskā adrese. Igaunija nevarot novērtēt ārvalstu pretendenta darbības atļaujas attiecībā uz pārtikas produktu apstrādi, jo Igaunijai neesot iespējams kontrolēt ārvalsts uzņēmuma darbību. Prasība par ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākumu esot Savienības tiesībās noteikta prasība, un tā esot saistoša Savienības mērogā. Lai paredzētais ierobežojums būtu samērīgs attiecībā pret ārvalstu pretendentiem un vienlaikus garantētu līgumslēdzējai iestādei, ka tas nav nelikumīgs pakalpojumu sniedzējs, līgumslēdzējai iestādei kvalifikācijas nolūkā esot bijis jāatļauj iesniegt ārvalsts pretendenta reģistrācijas valsts vai citas kompetentas iestādes izsniegtu līdzvērtīgu atļauju vai apliecinājumu un, tikai publiskā līguma izpildes gadījumā būtu vajadzējis pieprasīt ārvalsts pretendenta izpildīt no Igaunijas tiesībām izrietošās prasības, kas ir nepieciešamas līguma izpildei. Finanšu ministrija uzskatīja, ka tiesiskās paļāvības princips neattiecas uz izpildvaru. Arī Tiesas spriedumos esot secināts, ka atbalsta saņēmējs nevar atsaukties uz tiesisko paļāvību, ja tas būtiski nav izpildījis savu pienākumu.
- 9 Ar 2019. gada 22. maija spriedumu *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa) prasību noraidīja. Saskaņā ar paziņojumu par līgumu pretendenta līguma izpildei bija vajadzīgs VTA apstiprinājums, attiecībā uz kuru tam bija jāiesniedz apliecinājums un apstiprinājuma numurs. Tiesa secināja, ka šī prasība rada nevienlīdzīgu attieksmi pret ārvalstu pretendentiem, jo ārvalstu pretendents, kas agrāk nav darbojies Igaunijā, piedāvājuma iesniegšanas brīdī nav varējis izpildīt nepieciešamo ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākumu. Igaunijas pretendenti, kuri agrāk bija ieguvuši pieredzi saistībā ar darbību Igaunijā, ir bijuši labākā situācijā salīdzinājumā ar citiem uzņēmējiem ar līdzīgu pieredzi citās Savienības valstīs.
- 10 Administratīvā tiesa atsauca uz Eiropas Komisijas sagatavoto dokumentu “Publiskais iepirkums – norādījumi praktizējošiem speciālistiem par to, kā nepieļaut tipiskākās kļūdas no Eiropas strukturālajiem un investīciju fondiem finansētajos projektos”, kura sadaļā “Tipiskas kļūdas, kuru dēļ ir jāveic finanšu korekcijas uzaicinājuma iesniegt piedāvājumus posmā” kā diskriminējošas prasības piemērs ir minēts pienākums, ka piedāvājuma iesniegšanas laikā pretendenta jau ir jābūt līgumslēdzējas iestādes valsts struktūras atzītam

kvalifikācijas/profesionālu sertifikātam; tas ir diskriminējoši, jo ārvalstu pretendentiem ir grūti ievērot šo prasību piedāvājumu iesniegšanas laikā.

- 11 Paziņojumā par līgumu paredzētā prasība par ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākumu nav īpaša prasība Direktīvas 20[0]4/18 izpratnē. Direktīvas 2004/18 46. pants attiecas uz (īpašiem) pretendentu atlases kritērijiem, nevis uz prasībām, kas ir paredzētas saistībā ar darbības atļauju. Īpaša prasība Direktīvas 20[0]4/18 izpratnē varētu būt tāda, ka pārtikas produktu apstrāde ir atkarīga, piemēram, no reģistrācijas attiecīgajā pārtikas aprītē iesaistīto uzņēmēju reģistrā vai no īpašas profesionalitāti apliecināšanas izziņas, kas ir nosacījums darbības atļaujas pieprasīšanai. Direktīvas 46. panta nozīmi labāk atspoguļo direktīvas angļu valodas versija, kurā ir izmantots formulējums “particular authorisation”. Šis formulējums konkrēti attiecas uz īpašām pretendentiem izvirzītām prasībām. Direktīva 2004/18 neattiecas uz (parastajām) atļautajām darbībām kā pārtikas produktu apstrāde. Turklāt uz pēdējiem minētajiem attiecas Eiropas Savienībā saskaņotas prasības, līdz ar to “īpaša prasība” nevar pastāvēt.
- 12 *RHS* 41. panta 3. punkts ir jāinterpretē atbilstīgi Savienības tiesībām. *Tallinna Halduskohus* uzskata, ka līgumslēdzējai iestādei nebija jāpieņem citā dalībvalstī reģistrēta pretendenta izcelsmes valsts attiecīga darbības atļauja, bet tai bija jādod iespēja šādu iegūt Igaunijā. Atbildētājas atsaucēm uz Tiesas 2005. gada 27. oktobra spriedumu lietā *Contse* u.c. (C-234/03, EU:C:2005:644), 2000. gada 26. septembra spriedumu lietā Komisija/Francijs (C-225/98, EU:C:2005:494) un 2016. gada 7. jūlija spriedumu lietā *Ambisig* (C-46/15, EU:C:2016:530) nav nozīmes, jo šajā gadījumā ierobežojumi izriet no valsts tiesību akta (*ToiduS*), uz kuru ir atsauce iepirkuma procedūras dokumentācijā.
- 13 *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa) arī uzskatīja, ka tiesiskās palāvības aizsardzības princips ir Savienības tiesību princips, uz kuru prasītāja var atsaukties. Iepriekšējās pārbaudes nevar garantēt tiesisko drošību attiecībā uz to, ka vēlāk netiks konstatēti pārkāpumi. Finanšu ministrijas veiktās pārbaudes nav juridiski saistošas. Saskaņā ar Tiesas judikatūru uz tiesiskās palāvības aizsardzības principu nevar atsaukties attiecībā pret precīzu Savienības tiesību akta normu un valsts iestādes, kas ir atbildīga par Savienības tiesību piemērošanu, Savienības tiesībām pretējā rīcība nevar pamatot tirgus dalībnieka tiesisku palāvību, nodrošinot viņam Savienības tiesībām pretēja režīma piemērošanu (spriedums, 2019. gada 5. marts, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, 104. punkts un tajā minētā judikatūra). Finanšu korekcijas pasākumam nav sodoša rakstura. Valstij nav subjektīvu tiesību uz struktūrfondu atbalstu. Tāpēc atpakaļejoša spēka aizlieguma princips nav piemērojams.

Pušu galvenie argumenti apelācijas tiesvedībā

- 14 Sociālo lietu ministrija ir iesniegusi apelācijas sūdzību *Tallinna Ringkonnakohus* (Tallinas apgabaltiesa, Igaunija), kurā tā lūdz atcelt *Tallinna Halduskohus*

- (Tallinas Administratīvā tiesa) 2019. gada 22. maija spriedumu un taisīt jaunu spriedumu, ar kuru prasība tiktu apmierināta.
- 15 Sociālo lietu ministrija uzskata, ka administratīvā tiesa ir kļūdaini konstatējusi, ka atlases kritērija vietā ir bijis jāparedz prasības publiskā līguma izpildes posmā. Saskaņā ar *RHS* 39. panta 1. punktu un 41. panta 3. punktu līgumslēdzējai iestādei, iegādājoties pakalpojumu, attiecībā uz kuru ir nepieciešama darbības atļauja, šī prasība par darbības atļauju esot jānosaka kā atlases kritērijs. Šāda līgumslēdzējas iestādes pienākuma esamību apstiprinot arī administratīvā prakse (skat. *Tallinna Halduskohus* [Tallinas Administratīvās tiesas] 2013. gada 21. februāra spriedumu lietā Nr. 3–12–2349).
 - 16 Neesot pretrunu starp Direktīvas 2004/18/EK 46. pantu un *RHS* 41. panta 3. punktu. Direktīvā neesot noteikts, kurā brīdī esot nepieciešama pretendenta darbības atļauja. Administratīvā tiesa esot kļūdaini konstatējusi, ka ar *RHS* 41. panta 3. punktu līgumslēdzējai iestādei tiekot piešķirtas tiesības likumā noteiktu darbības atļauju gadījumā šo prasību interpretēt tādējādi, ka vienmēr esot pieļaujams, ka pretendents prasību var izpildīt, iesniedzot tās valsts darbības atļauju, kurā tas ir reģistrēts. Pārtikas nozares tiesiskais regulējums pastāvot speciālo likumu normās par publiskiem līgumiem, kuru īpatnības administratīvā tiesa tomēr neesot precizējusi.
 - 17 Turklāt Sociālo lietu ministrija uzskata, ka atsaucēm uz Tiesas spriedumiem lietā *Contse* u.c. (C-234/03), lietā *Komisija/Francija* (C-225/98) un lietā *Ambisig* (C-46/15) neesot nozīmes. Šajās lietās aplūkotās prasības (biroja esamība valstī, kurā tiek sniegts pakalpojums, prasība par piederību dizaineru apvienībai līgumslēdzējas iestādes dalībvalstī un prasība par pircēja paraksta apliecināšanu) būtiski atšķiroties no šajā lietā aplūkotās prasības. Prasības par darbības atļauju mērķis esot nodrošināt veselības aizsardzības prasību ievērošanu, kā arī nekaitīgu pārtikas produktu piegādi atbalsta saņēmējiem. Arī administratīvās tiesas norādītais spriedums lietā *Eesti Pagar* (C-349/17) neesot atbilstīgs, jo tas attiecoties uz tāda valsts atbalsta atgūšanu, kurš esot tieši regulēts Savienības tiesībās. Tāpat esot maz ticams, ka potenciāls pretendents prasības par darbības atļauju dēļ atturētos no piedāvājuma iesniegšanas. Ārvalstu pretendenti būtu varējuši izmantot citas personas resursus un iesniegt kopīgu piedāvājumu, ja tie nebūtu vēlējušies vai nebūtu varējuši izpildīt prasību par darbības atļauju.
 - 18 Visbeidzot, Sociālo lietu ministrija uzsver, ka atbildētājas rīcība esot pretrunā tiesiskās palāvības aizsardzības un labas pārvaldības principiem. Uz tiesiskās palāvības aizsardzības principu gan nevarot atsaukties spēkā esošā tiesiskā regulējuma acīmredzama pārkāpuma, nolaidības vai neatbilstības gadījumā (skat. Tiesas spriedumu, 2008. gada 13. marts, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* u.c., no C-383/06 līdz C-385/06, EU:C:2008:165, 52. un 56. punkts), taču šajā gadījumā tādu neesot bijis.
 - 19 *Innove* lūdz apelācijas sūdzību noraidīt, saglabā savu līdzšinējo nostāju un piekrīt administratīvās tiesas sprieduma pamatojumam.

- 20 Finanšu ministrija lūdz apelācijas sūdzību noraidīt un arī apstiprina savu līdzšinējo nostāju.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 21 Galvenais strīda jautājums ir par to, vai, veicot pārtikas atbalsta iepirkumu, kā iepirkuma procedūras nosacījumu attiecībā uz publisku līgumu, kura vērtība pārsniedz starptautisko robežvērtību, drīkst paredzēt prasību, ka pretendents piedāvājuma iesniegšanas brīdī ir jābūt Igaunijas iestāžu izsniegtam apstiprinājumam saskaņā ar Likumu par pārtikas apriti vai ir jābūt izpildītu ziņošanas un atļaujas saņemšanas pienākumu Igaunijā, un, ja šāda prasība pārmērīgi ierobežo ārvalstu pretendentes, vai situācijā, kad līgumu pirms tam ir pārbaudījusi valsts kompetentā iestāde, pamatojoties uz grozītu likuma un direktīvas interpretāciju, drīkst tikt pieņemts lēmums par finanšu korekciju.
- 22 Direktīvas 2004/18 46. panta 2. punktā ir paredzēta iespēja pretendentiem prasīt iesniegt reģistrācijas dalībvalsts kompetentās iestādes pilnvarojumu, lai pierādītu to atbilstību veikt profesionālo darbību. Taču šajā gadījumā līgumslēdzēja iestāde (prasītāja) saskaņā ar *RHS* 41. panta 3. punktu ir pieprasījusi darbības atļauju vai ziņošanas pienākuma izpildi, kas paredzēta Likumā par pārtikas apriti. Publiskā līguma izpildei ir nepieciešama šīs atļaujas vai ziņošanas pienākuma izpilde, par ko puses ir vienprātis. Lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu, prasība par šādu atļauju saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 852/2004 par pārtikas produktu higiēnu ir pieļaujama. Tomēr nosacījumi kompetentās iestādes atļaujas (apstiprinājuma) saņemšanai nav pilnībā saskaņoti (skat. direktīvas 6. panta 3. punktu), un ekonomikas dalībniekam, lai darbotos citā dalībvalstī, ir jāsaņem tās valsts nepieciešamais apstiprinājums, kurā tas darbojas, t.i., tas nevar atsaukties uz apstiprinājumu savā izcelsmes valstī.
- 23 Ja pretendents tiek kvalificēts, tikai pamatojoties uz apņemšanos pieprasīt saskaņā ar Likumu par pārtikas apriti nepieciešamo darbības atļauju vai reģistrāciju, iespēja izpildīt publisko līgumu var tikt apšaubīta, ja pretendents neizpilda šo pienākumu vai ja pretendents neizpilda atļaujas vai reģistrācijas prasības. Šādā gadījumā publiskā līguma mērķi nav sasniegti un līgumslēdzējai iestādei ir jāveic jauna līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūra.
- 24 Administratīvā tiesa ir pamatoti norādījusi, ka, tā kā no pretendentiem esot ticis sagaidīts, ka tie jau ir guvuši pieredzi, vērtējumam par nosacījuma ietekmi uz pretendentiem, kas ir tikai nesen sākuši darboties pārtikas nozarē, neesot nozīmes, līdz ar to arī nevarot tikt apgalvots, ka ārvalstu pretendenti esot bijuši tādā pašā situācijā kā Igaunijas pretendenti, kuri tikai nesen ir sākuši nodarboties ar pārtikas produktu apstrādi. Igaunijas pretendenti, kas agrāk bija guvuši pieredzi attiecībā uz darbību Igaunijā, salīdzinājumā ar citiem uzņēmējiem ar līdzīgu pieredzi citās Savienības valstīs bija labākā situācijā.
- 25 Tādēļ ir svarīgi pārbaudīt, vai pārtikas nekaitīguma nodrošināšana un publiskā līguma mērķu sasniegšana attaisno tāda ierobežojuma noteikšanu pretendentiem,

ar ko *de facto* ārvalstu pretendenti tiek nostādīti sarežģītākā situācijā, kurā pirms piedāvājuma iesniegšanas tiem ir vai nu jāpiesakās nepieciešamajai atļaujai vai reģistrācijai, vai nu jāiesniedz kopīgs piedāvājums ar jau apstiprinātu vai reģistrētu uzņēmumu, t.i., uzņēmumu, kas darbojas Igaunijā. Apgabaltiesa uzskata, ka starptautiska iepirkuma gadījumā, kura vērtība pārsniedz robežvērtību, to no pretendentiem prasīt nav samērīgi.

- 26 Direktīvas 2004/18 46. pantu nevar uzskatīt par pietiekami skaidru. Tiesas līdžšinējā judikatūrā šis jautājums līdž šim nav ticis aplūkots. Saskaņā ar Tiesas judikatūru vienlīdzīgas attieksmes pret pretendentiem princips liedz ieviest tādus nosacījumus dalībai iepirkuma procedūrā, kuros tiek prasītas zināšanas par līgumslēdzēja iestādes reģistrācijas valsts praksi (spriedums, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, 42. punkts, vai spriedums, *Pizzo*, C-27/15, 45., 46. un 51. punkts). Igaunijas likumi ir skaidri salīdzinājumā ar iepriekš minētajiem gadījumiem. Kritēriji, lai pieteiktos atļaujas saņemšanai vai reģistrācijai, izriet no Likuma par pārtikas apriti un arī VTA savā tīmekļvietnē (<https://vet.agri.ee>) ir norādījusi, kā var pieteikties atļaujas saņemšanai; neviens pretendents nav apgalvojis, ka tas nebūtu sapratis šos nosacījumus, vai lūdzis, lai nosacījumi tiktu precizēti. Arī apstrīdētais atlases kritērijs ir skaidrs un nerada neskaidrību.
- 27 Lietās C-225/98 un C-234/03 netika pārbaudīta Savienības kopējās sabiedrības interesēs izvirzīto nosacījumu pielaujamība. Prasība atvērt biroju pretendenta dalībvalstī vai būt tādas personu apvienības biedram, kas pretendenta dalībvalstī darbojas tajā pašā profesijā, neatbilst sabiedrības interesēm, kas vienādi aizsargā sabiedrību un patērētājus visās dalībvalstīs. Atšķirībā no apstākļiem iepriekš minētajos gadījumos apgabaltiesa uzskata, ka šajā gadījumā prasības pārtikas nekaitīgumam kā līguma izpildes nosacījums ir pamatotas un strīds var būt tikai par to, kurā brīdī – piedāvājuma iesniegšanas vai līguma izpildes brīdī – pretendentam bija jāizpilda šis nosacījums. Tāpēc šajā gadījumā zināmu nevienlīdzību starp pretendentiem var pamatot arī nepieciešamība nodrošināt līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras (publiskā līguma vēlākas izpildes) efektivitāti.
- 28 Apgabaltiesai tāpēc nav skaidrs, vai Direktīvas 2004/18 2. un 46. pants kopā ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tas, ka attiecībā uz tādu līgumu par pārtikas atbalsta iepirkumu, kura vērtība pārsniedz starptautisko robežvērtību, līgumslēdzēja iestāde pretendentiem nosaka atlases kritēriju, saskaņā ar kuru visiem pretendentiem, neatkarīgi no to līdžšinējās uzņēmējdarbības vietas, piedāvājuma iesniegšanas brīdī jau ir jābūt darbības atļaujai vai reģistrācijai valstī, kurā pārtikas atbalsts tiek sniegts. Lai saņemtu paskaidrojošu interpretāciju, ir jāņem vērā arī īpatnības pārtikas produktu aprites nozarē, ja pakalpojuma sniegšanai ir nepieciešama pārtikas produktu apstrāde līgumslēdzējas iestādes valstī un ja pārtikas produktu apstrādei, ņemot vērā rīcības brīvību, kas dalībvalstīm ir piešķirta daļēji ar Regulas Nr. 852/2004 6. panta 3. punkta b) un c) apakšpunktu un daļēji ar 6. panta 3. punkta a) apakšpunktu, ir jābūt saskaņā ar [ToiduS] 8. panta 1. punkta 2.–9. apakšpunktu nepieciešamajai darbības atļaujai.

- 29 Turklāt, ja atbilde uz iepriekšējo jautājumu ir, ka tāds valsts tiesiskais regulējums kā *RHS* 41. panta 3. punkts ir pretrunā iepriekš minētajām Direktīvas 2004/18 normām, ir jāpārbauda, vai Direktīvas 2004/18 2. un 46. pantu var uzskatīt par tik skaidriem, lai attiecībā uz tiem nevarētu atsaukties uz tiesiskās palāvības aizsardzības principu (skat. spriedumu, *Eesti Pagar*, C-349/17, 104. punkts), un vai šīs tiesību normas ir jāinterpretē tādējādi, ka tāda līgumslēdzējas iestādes rīcība kā šajā gadījumā, kad visiem pretendentiem piedāvājuma iesniegšanas brīdī bija jābūt darbības atļaujai saskaņā ar Likumu par pārtikas apriti, var tikt uzskatīta par acīmredzamu spēkā esošo noteikumu pārkāpumu, nolaidību vai neatbilstību, kas liedz atsaukties uz tiesiskās palāvības aizsardzības principu (skat. spriedumu, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* u.c., no C-383/06 līdz C-385/06, 52. un 56. punkts).

DARBA VERSIJA