

Lieta C-347/24

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu

Iesniegšanas datums:

2024. gada 13. maijs

Iesniedzējtiesa:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2024. gada 7. maijs

Prasītāja:

Team Service Soc. cons. srl

Atbildētāja:

Ferservizi SpA

[..] ITĀLIJAS REPUBLIKA

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Lacio Reģionālās
administratīvās tiesas]

(*Sezione Quarta Ter* [Ceturtnā ter palāta])

izdeva šo rīkojumu.

RĪKOJUMS

Par prasību [..], ko cēlusi *Team Service Società Consortile a r.l.*, [..]

pret

Ferservizi S.p.A., [..] *attiecībā uz*

CNS – Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop., [..]

*CNCP – Consorzio Nazionale Cooperative Pluriservizi Attività 360° Società
Cooperativa, Security Service S.r.l.*, kas tiesvedībā nepiedalās;

lai pēc pagaidu pasākumu piemērošanas atceltu

a) lēmumu [...], ar ko *Ferservizi S.p.A.* piešķir *CNS – Consorzio nazionale servizi soc. coop.* tiesības slēgt līgumu par partiju Nr. 1 (*zona territoriale Nord-Ovest* (Ziemeļrietumu teritoriālā zona)) konkursa procedūrā 15/2023 par tiesību slēgt līgumu par “*Multiservice* un tīrīšanas pakalpojumi ar samazinātu ietekmi uz vidi, dezinficēšanas pakalpojumi un papildpakalpojumi, ko *Ferservizi S.p.A.* organizē *Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane* uzņēmumu izmantotajā nekustamajā īpašumā” piešķiršanu [...];

b) līgumslēdzēja iestādes darbības daļā, kurā tā neparedzēja no konkursa attiecībā uz partiju Nr. 1 – Ziemeļrietumu teritoriālā zona izslēgt sabiedrību *CNCP – Attività 360° della Rete Ferroviaria Italiana*, kas izraudzīto pretendentu sarakstā ierindojās otrajā vietā, un sabiedrību *Security Service*, kas tika ierindota trešajā vietā;

c) [attiecīgā gadījumā], iepirkuma līgumu (pamatlīgumu), ko līgumslēdzēja iestāde noslēgusi ar līguma slēgšanas tiesību saņēmēju *CNS – Consorzio nazionale servizi soc. coop.* [...];

d) visus citus [saistītos] aktus un/vai pasākumus;

kā arī atlīdzinātu visus zaudējumus, kas nodarīti un vēl tiks nodarīti,

a) gan ar reintegrāciju specifiskā formā, uzsākot pakalpojumu sniegšanu un ieņemot līgumslēdzēja vietu iepirkuma līgumā (pamatlīgumā), attiecībā uz ko prasītāja apliecina savu pilnīgu pieejamību jau no šā brīža;

b) gan ar ekvivalentu atlīdzinājumu apmērā, kas nosakāms lietas izskatīšanas gaitā, neskarot iesniedzējtiesas veiktu taisnīgu izvērtējumu.

[..]Nemot vērā LESD 267. pantu;

Ievērojot, ka:

– norādot uz līguma slēgšanas tiesību saņēmējas piedāvājuma anomāliju, prasītāja *Team Service Società Consortile a r.l.* apstrīdēja to, ka *CNS – Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop.* ir piešķirtas tiesības slēgt pamatlīgumu, kura priekšmets ir “*Multiservice* un tīrīšanas pakalpojumi ar samazinātu ietekmi uz vidi, dezinficēšanas pakalpojumi un papildpakalpojumi, ko *Ferservizi S.p.A.* organizē *Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane* uzņēmumu izmantotajā nekustamajā īpašumā” – teritoriālā partija Nr. 1;

– līguma slēgšanas tiesības tika piešķirtas pēc atklātā konkursa, ko izsludināja *Ferservizi S.p.a.* saskaņā ar 2016. gada 18. aprīļa *decreto legislativo n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei*

trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Lēģislatīvais dekrēts Nr. 50 par Direktīvas 2014/23/ES par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu, Direktīvas 2014/24/ES par publisko iepirkumu un Direktīvas 2014/25/ES par iepirkumu, ko īsteno subjekti, kuri darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, piemērošanas kārtību, kā arī par spēkā esošo tiesību normu pārskatīšanu publisko būvdarbu, pakalpojumu un piegāžu līgumu jomā) ar paziņojumu, kas publicēts *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī* 2023. gada 15. martā;

– attiecībā uz Partiju Nr. 1 (“Ziemeļrietumu teritoriālā zona”) lēstā vērtība ir vienāda ar 15 713 019,48 EUR, neieskaitot PVN, kas tātad ir augstāka par Eiropas [Komisijas] noteiktajām līgumcenu robežvērtībām;

– iestājoties tiesvedībā, *Ferservizi S.p.a.* noliedza, ka tai ir saistoša Direktīva 2014/25/ES un valsts tiesību nomas, ar kurām tā transponēta, jo, pirmkārt, tā esot kvalificējama kā publisks uzņēmums, otrkārt, iepirkuma priekšmets esot ar direktīvas 8.-14. pantā minētajām darbībām nesaistīti pakalpojumi;

– tāpēc *Ferservizi S.p.a.* ieskatā atklātas procedūras izsludināšana un attiecīgo noteikumu ievērošana esot bijis brīvas izvēles auglis [...] ar trīskāršām sekām: a) Eiropas direktīvu iepirkuma jomā piemērošanas jomas neattiecināmība uz konkrēto gadījumu; b) civiltiesību piemērošana; c) strīda izšķiršana parastajā tiesā [nevis administratīvajā tiesā] [...];

Konstatējot, ka:

– saskaņā ar valsts tiesībām, ar kurām transponēta Direktīva 2014/25/ES un kas piemērojamas *ratione temporis* šai lietai (2016. gada 18. aprīļa Lēģislatīvā dekrēta Nr. 50 114. pants), Publisko līgumu kodeksa noteikumi un, it īpaši, pienākums izsludināt atklātu konkursu iepirkumiem saistībā ar īpašajām nozarēm (kurās ietilpst arī dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumi), kad tiesību subjekts ir kvalificējams par publisku uzņēmumu, ir piemērojami tikai tad, ja minētais tiesību subjekts veic kādu no 115.-121. pantā minētajām darbībām (kuras atbilst Direktīvas 2014/25/ES 8.-14. pantā minētajām darbībām);

– turklāt saskaņā ar valsts judikatūru “publiskā pakalpojumu līguma slēgšanas tiesību pakļaujamība regulējumam, kas noteikts īpašajām nozarēm, nevar tikt secināta, pamatojoties uz tikai subjektīvu kritēriju, proti, kas attiecas uz faktu, ka tāda līguma slēgšanas tiesības piešķir struktūra, kas darbojas īpašajās nozarēs, bet ir jāpiemēro arī objektīvs parametrs, kas attiecas uz pakalpojuma attiecināmību uz īpašo darbību” [...];

– it īpaši, “privātam tiesību subjektam, kas darbojas saskaņā ar ekskluzīvām tiesībām kā publisks uzņēmums, ir pienākums izsludināt publisku iepirkumu tikai tad, ja vienlaicīgi ir izpildīti divi nosacījumi: kad tas darbojas īpašajās nozarēs; kad publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību priekšmets ir darbības, kas ir

instrumentālas īpašajās nozarēs veiktajai darbībai”; [...] vēl tika precizēts, ka “iepirkuma līguma instrumentalitātes jēdziens ir jāinterpretē saprātīgi šauri, ar tādu saprotot tāda publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesības, kas vērsts uz īpašās darbības pašas mērķiem (*core business*)” [...];

– savukārt attiecībā uz “ārējiem” iepirkumiem, kur iepirkuma līguma slēgšanas tiesības ir piešķirtas mērķiem, kuri atšķiras no darbībām, ko publiskie uzņēmumi veic īpašajās nozarēs, “netiek noteikta nekāda iepriekš izslēgtā parasto nozaru jomas regulējuma piemērošana, taču netiek piemērotas abas direktīvas, kā rezultātā piemēro parasto tiesību noteikumus; – jaunais Publisko līgumu kodeksa, kas apstiprināts ar 2023. gada 31. marta *decreto legislativo n. 36* [Leģislatīvo dekrētu Nr. 36] (nav piemērojams šajā lietā, jo iesniedzējtiesā izskatīšanā esošā lieta attiecas uz konkursu, kas izsludināts agrāk par tā stāšanās spēkā) – vadoties no pieņēmuma, ka atbilstoši Direktīvā 2014/25/ES izklāstītajai sistēmai publiskajiem uzņēmumiem un privāto tiesību subjektiem īpašo vai ekskluzīvo tiesību turētājiem, tā kā tie nav valsts iestādes, atklātā iepirkuma procedūras noteikumu ievērošanu, kas rezultējas ar nozīmīgu līgumiskās autonomijas ierobežošanu [...], nevar noteikt automātiski un ar jebkādu iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, šim nolūkam prasot izpildīt turpmāku nosacījumu ar objektīvu un uz mērķi vērstu raksturu, [...] – 141. panta 2. punktā paredz kādu normu (141. panta 2. punkts), kas salīdzinājumā ar agrāk spēkā esošo 2016. gada 18. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 50 114. pantu konkrētāk izklāsta minētos nosacījumus, paredzot, ka “Publiskie uzņēmumi un tiesību subjekti īpašo vai ekskluzīvo tiesību turētāji piemēro šīs daļas noteikumus tikai līgumiem, kas no funkcionālā viedokļa ir instrumentāli kādai no 146.-152. pantā paredzētajām darbībām”;

Ievērojot, ka:

– saskaņā ar valsts tiesisko regulējumu [...] *Ferservizi S.p.a.* ir “*Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. – Gruppo FS* holdinga – vadībai un koordinācijai pakļauts publiskais uzņēmums, kas organizē ar galveno darbību nesaistītu (*no core business*), ar dzelzceļa nozari tieši nesaistītu piegāžu un pakalpojumu pārvaldību, atbalstot pārējo *Gruppo FS* uzņēmumu darbību, un kam tādā ir jāpiemēro Iepirkumu kodekss tikai tādām konkursa procedūrām, kuru mērķis ir stingri instrumentāls īpašajai darbībai”;

– publiska uzņēmuma raksturs izriet no atrašanās pilnīgā jumta sabiedrības *Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a.* – kas savukārt atbilstoši valsts judikatūrai ir publisko tiesību subjekts un tādā līgumslēdzēja iestāde gan parastajās nozarēs Direktīvas 2014/24/ES 2. panta 1. punkta 4. apakšpunkta izpratnē, gan īpašajās nozarēs Direktīvas 2014/24/ES 3. panta 4. punkta izpratnē [...] – īpašumā (Direktīvas 2014/25/ES 4. panta 2. punkts);

– iesniedzējtiesa piekrīt *Ferservizi S.p.a.* kvalificēšanai par publisku uzņēmumu Direktīvas 2014/25/ES 4. panta 2. punkta izpratnē, jo ir izpildīts gan nosacījums par līgumslēdzēja iestādes dominējošu ietekmi, kas tiek prezumēta

ikreiz, kad šī iestāde ir parakstītā kapitāla lielākās daļas turētāja, gan tā darbojas kopā ar pārējiem *Ferrovie dello Stato S.p.a.* jumta sabiedrības grupas uzņēmumiem dzelzceļa pārvadājumu nozarē, kas ir ietverta direktīvas 8.-14. pantā uzskaitītajās darbībās;

– iesniedzējtiesa piekrīt arī jumta sabiedrības *Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a.* kvalificēšanai par publisko tiesību subjektu, jo ir vienlaicīgi izpildīti (Eiropas Savienības Tiesas (otrā palāta) 2005. gada 13. janvāra spriedums [C-84/03]) trīs nosacījumi: I) tā ir nodibināta ar konkrētu mērķi apmierināt vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības (koncesionāra statusā tā ar meitasuzņēmuma *Rete Ferroviaria Italiana S.p.a.* starpniecību īsteno valsts dzelzceļa infrastruktūras pārvaldību); II) tā ir juridiska persona [..]; III) to finansē galvenokārt valsts (jo to ekskluzīvi kontrolē *Ministero dell'Economia e delle Finanze* [Ekonomikas un finanšu ministrija]);

– visbeidzot, iesniedzējtiesa piekrīt *Ferservizi S.p.a.* konstatējumam, atbilstoši kuram strīdā aplūkotais iepirkums ir jāuzskata par nesaistītu ar darbībām, kas raksturīgas īpašajām nozarēm, jo pakalpojumi – līguma priekšmets – attiecas galvenokārt uz nekustamo īpašumu, kas pielāgots biroju vajadzībām un ko izmanto grupas uzņēmumu darbinieki, kas nav pieejams pakalpojumu saņēmējiem un, galu galā, nav cieši saistīts ar dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumu sniegšanu;

– šādu ierobežotu interpretāciju apstiprina Eiropas Savienības Tiesas nesenākās nostājas, atbilstoši kurām šajā nolūkā nozīmīgās ir tikai “darbības, kuras faktiski kalpo darbības veikšanai [..] nozarē, ļaujot atbilstoši veikt šo darbību, ņemot vērā tās parastos īstenošanas apstākļus, izslēdzot darbības, kas tiek veiktas citiem mērķiem, nevis attiecīgās nozares darbības veikšanai” (Eiropas Savienības Tiesas (piektā palāta) 2020. gada 28. oktobra spriedums lietā [C-521/18] pasta pakalpojumu jomā), kā arī valsts judikatūra, kurā tieši dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumu sniegšanas jomā ir konstatēta instrumentāla saite starp *Rete Ferroviaria Italiana S.p.a.* veikto darbību un tīkla pārvaldību un (tikai) staciju tīrīšanu [un saistītajām iekārtām] [..];

– tomēr iesniedzējtiesa uzskata, ka īpašos gadījumos, kāds ir aplūkojamais gadījums, tas, ka nav izpildīts nosacījums par pakalpojuma funkcionāli instrumentālo saiti ar īpašajās nozarēs ietilpstošo darbību, ko īsteno publisks uzņēmums, parasti nevar izraisīt abu direktīvu iepirkumu jomā piemērošanas izslēgšanu;

– šīs lietas īpatnība ir apstākļi, ka iepirkums ir par tādu pakalpojumu iegādi, kas ekonomikas dalībniekam līguma slēgšanas tiesību saņēmējam būs jāsniedz arī trešām personām, kas pieder tai pašai uzņēmumu grupai un kurām, ja tās vērstos tieši tirgū, sava rakstura dēļ būtu jāievēro direktīvu noteikumi;

– tāpat iezīmējas konkrēts risks, ka tiks veikta rīcība, kurā netiek ievērotas Savienības tiesības un princips par konkurenci tirgū;

- konkrēti, publisku uzņēmumu – ievērojot visšaurākās robežas, kādās tam, vēršoties pie tirgus, ir jāievēro publiskā iepirkuma noteikumi, attiecībā uz līgumslēdzējām iestādēm – šīs līgumslēdzēja iestādes, izmantojot dažādas juridiskās shēmas, varētu izmantot iegādes uzdevumu izpildei, kas būtībā rezultētos vienkāršas starpniecības darbībā pakalpojumu iegādei saistībā ar “ārējiem iepirkumiem” šādu struktūru labā, gūstot labumu no tā, ka nosacījuma par funkcionāli instrumentālo saiti neizpilde neļauj kvalificēt publisko uzņēmumu [par] līgumslēdzēju;
- turklāt īpašajām nozarēm raksturīgās darbības instrumentalitātes un raksturīguma galvenajai darbībai (*core business*) (kas jāpārbauda ikreiz, kad uz tiesību subjektu var attiecināt jēdzienu “publiskais uzņēmums”) jēdzieni iegūst nozīmi tikai tad, kad tie tiek attiecināti uz vienu vienīgu tiesību subjektu un savietoti saistībā ar tam sniedzamo pakalpojumu iepirkuma priekšmetu;
- novedot šos argumentus līdz galējībām, līgumslēdzējai iestādei (šajā gadījumā publisko tiesību subjektam), kas darbojas īpašajās nozarēs un kam katrā ziņā ir jāpiemēro Direktīvas 2014/25/ES noteikumi, būtu pietiekami veidot publisku uzņēmumu ar vienīgo mērķi izvairīties no [Savienības tiesību] regulējuma iepirkumu jomā piemērošanas, gūstot labumu no tiesiskā režīma, kam ir pakļauti publiskie uzņēmumi, kuri var darboties bez saistībām [..] tirgū, ja iepirkums tiek veidots kā “ārējs”;
- tāpat, ievērojot, ka īpašajām nozarēm raksturīgo darbību funkcionālās instrumentalitātes saites neesamība nevar nekādā ziņā noteikt, ka ir atkal jāpiemēro iepriekš izslēgtais parasto nozaru iepirkumu jomas regulējums (jo tie ir autonomi un nošķirti tiesību kodeksi) vai ka kontrolētais publiskais uzņēmums ir kvalificējams par publisko tiesību subjektu [..], iesniedzējtiesas ieskatā būtu tomēr piemērojami Direktīvas 2014/25/ES noteikumi visos gadījumos, kad pakalpojumi, kas ir publiskā uzņēmuma izsludinātā konkursa iepirkuma priekšmets, būtībā ir sniedzami par labu tiesību subjektam, kas darbojas īpašajās nozarēs un kas izpilda nosacījumus kvalificēšanai par līgumslēdzējām iestādēm, kam citādi ir jāievēro publiskā iepirkuma noteikumi neatkarīgi no iepriekš minētās instrumentalitātes saites konstatācijas;
- lietā, kas ir iesniedzējtiesas izskatīšanā, ir iesaistīts publiskais uzņēmums (*Ferservizi S.p.a.*), kas veido *Gruppo Ferrovie dello Stato* grupas “*Centro Servizi Integrato*” [Integrēto pakalpojumu centru], jo tas *Gruppo FS* jumta sabiedrības un uzņēmumu vārdā pārvalda ‘*Back office*’ [neredzamās struktūrvienības] darbības, proti, tās darbības, kas nav tieši saistītas ar dzelzceļa darbībām, pildot atbalsta lomu galvenajai darbības jomai (*core business*) [..] un pastāvīgi uzlabojot pārvaldīto procesu efektivitāti”, un nodarbojas ar “*no core* iegādēm”, darbojoties pēc tirgus loģikas [..];
- tāpēc šķiet acīmredzami, kā tiesību subjekts ar šādām īpašībām riskē kļūt par instrumentu, lai kontrolējošā līgumslēdzēja iestāde izvairītos no abu direktīvu piemērošanas, jo pēc definīcijas to nekad nevarētu uzskatīt par līgumslēdzēju

Direktīvas 2014/25/ES piemērošanas nolūkā (tā kā tā nodarbojas ar iegādēm, kas nav saistītas ar grupas uzņēmumu *core business*), un arī ne par līgumslēdzēju iestādi Direktīvas 2014/24/ES piemērošanas nolūkā (tā kā tas ir publisks uzņēmums, kas darbojas īpašajās nozarēs);

– šajā gadījumā ir jāuzsver, ka saskanīgi ar *Ferservizi S.p.a.* darbības priekšmetu tās rīkotā konkursa priekšmets ir atļaut slēgt līgumu šādu pakalpojumu sniegšanai: “*Multiservice* un tīrīšanas pakalpojumi ar samazinātu ietekmi uz vidi, dezinficēšanas pakalpojumi un papildpakalpojumi, ko *Ferservizi S.p.A.* organizē *Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane* uzņēmumu izmantotajā nekustamajā īpašumā”, proti, īpašumā, ko izmanto daudzi uzņēmumi, kuri visi atrodas jumta sabiedrības *Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a.* – publisko tiesību subjekta [...] – vadībā un kontrolē;

– [...] [*turpmāki apsvērumi tajā pašā nozīmē*];

– visbeidzot, šķiet lietderīgi atgādināt, ka pati Eiropas Savienības Tiesa ir atzinusi, ka “sabiedrība, kas, pirmkārt, pilnībā pieder līgumslēdzējai iestādei, kuras uzņēmējdarbības mērķis ir apmierināt vispārējās vajadzības, un kas, otrkārt, veic gan darījumus šīs līgumslēdzējas iestādes labā, gan darījumus konkurences tirgū, ir jā kvalificē kā “publisko tiesību subjekts” [...], ciktāl šīs sabiedrības darbība ir vajadzīga, lai minētā līgumslēdzēja iestāde varētu veikt savu darbību, un ciktāl, lai apmierinātu vispārējās vajadzības, minētā sabiedrība rīkojas atkarībā no apsvērumiem, kas nav saimnieciska rakstura apsvērumi, bet tas ir jāpārbauda iesniedzējtiesai” (Eiropas Savienības Tiesas (ceturtā palāta) 2017. gada 5. oktobra spriedums lietā [C-567/15], tieši ar atsauci uz konkursu, ko izsludinājusi komercsabiedrība – [“Lietuvas Dzelzceļa sabiedrības”] meitasuzņēmums;

– noslēgumā iesniedzējtiesa ierosina prejudiciālu tiesvedību Eiropas Savienības Tiesā, atbilstoši LESD 267. pantam uzdodot šādu jautājumu par Savienības tiesību interpretāciju: *vai publiskam uzņēmumam, kas darbojas īpašās nozarēs (līgumslēdzējs atbilstoši Direktīvas 2014/25/ES, kas transponēta ar 2016. gada 18. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 50 114. un nākamajiem pantiem, 4. panta 2. punktam) un kas ir tāds tāpēc, ka dominējošu ietekmi pār to īsteno līgumslēdzēja iestāde, it īpaši publisko tiesību subjekts (Direktīvas 2014/25/ES 2. panta pirmās daļas 4. punkts), kuram minētajā uzņēmumā pieder lielākā daļa kapitāla, ir jāievēro Direktīvas 2014/25/ES noteikumi, ja tas vēlas noslēgt pakalpojumu publiskā iepirkuma līgumu, kura summa ir lielāka par Eiropas būtiskumā robežvērtībām un kura priekšmets ir ar Direktīvas 2014/25/ES 8.-14. pantā minētajām darbībām cieši nesaistīti pakalpojumi, kas vērsti uz to, lai ekskluzīvi vai prevalējoši apmierinātu kontrolējošā publisko tiesību subjekta vai tā meitasuzņēmumu vajadzības;*

– [...] [*procedūra*]

Ar šādu pamatojumu

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter):

- a) uzdod Eiropas Savienības Tiesai rezolutīvajā daļā norādīto prejudiciālo jautājumu;
- b) [..];
- c) liek līdz Eiropas Savienības Tiesas nolēmuma saņemšanai apturēt šo tiesvedību.

[..] Romā [..] 2024. gada 23. aprīlī [..]

DARBBA VERSIJA