ĢENERĀLADVOKĀTA PAOLO MENGOCI
[*PAOLO MENGOZZI*] SECINĀJUMI,
sniegti 2016. gada 30. jūnijā [1]

Lieta C-51/15

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord
pret
Region Hannover

(Oberlandesgericht Celle (Federālās zemes Augstākā tiesa Cellē, Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu — LES 4. panta 2. punkts — Dalībvalstu nacionālās identitātes, kas raksturīga to politiskajām un konstitucionālajām pamatstruktūrām, tostarp reģionālajām un vietējām pašvaldībām, ievērošana — Dalībvalstu iekšējā organizācija — Teritoriālās pašvaldības — Juridisks instruments, ar kuru izveido jaunu publisko tiesību subjektu un organizē pilnvaru un pienākumu nodošanu, lai izpildītu sabiedriskos uzdevumus — Publiski līgumi — Direktīva 2004/18/EK — 1. panta 2. punkta a) apakšpunkts — Jēdziens "publisks līgums

1. Šajā lietā, kas ir par lēmumu lūgt prejudiciālu nolēmumu, ko iesniegusi *Oberlandesgericht Celle* (Federālās zemes Augstākā tiesa Cellē, Vācija), Tiesai būs iespēja pievērsties delikātajam jautājumam par mijiedarbību starp dalībvalstu reorganizācijas pilnvarām un Savienības publiskā iepirkuma tiesisko regulējumu. Konkrētāk, Tiesai būs jāizskaidro, vai un attiecīgā gadījumā ar kādiem nosacījumiem akti, kas nosaka pilnvaru nodošanu starp administratīvām iestādēm, var būt publisks līgums un tādējādi tiem var tikt piemēroti šīs jomas Savienības tiesību akti. Runa ir par praksē īpaši būtisku jautājumu, par ko ir spriests doktrīnā, it īpaši Vācijā, un kam Tiesai vēl nav bijusi iespēja pievērsties tieši.

2. Iesniedzējtiesas uzdotie jautājumi šajā lietā attiecas uz strīdu starp uzņēmumu, kas sniedz atkritumu savākšanas pakalpojumus, *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord* (turpmāk tekstā – "*Remondis*") un *Region Hannover* (turpmāk tekstā – "Hannoveres apgabals") par to, vai tas, ka Hannoveres apgabals ir nodevis tam uzticētos atkritumu apsaimniekošanas uzdevumus publisko tiesību veidojumam *Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover* (Hannoveres reģiona Atkritumu apsaimniekošanas mērķapvienība, turpmāk tekstā – "mērķapvienība"), ko tas šim mērķim ir izveidojis ar *Landeshauptstadt Hannover* (Federālās zemes galvaspilsēta Hannovere, turpmāk tekstā – "Hannoveres pilsēta"), ir likumīgi.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

3. Iesniedzējtiesa būtībā jautā Tiesai, vai šāds darījums ir valsts līgums (publisks līgums) atbilstoši Direktīvas 2004/18/EK[2] 1. panta 2. punkta a) apakšpunktam, un apstiprinošas atbildes gadījumā, vai šāds darījums var tikt izslēgts no Savienības publisko iepirkumu tiesību piemērošanas jomas atbilstoši tā sauktajam "in house" izņēmumam atbilstoši sprieduma *Teckhal*[3] vai atbilstoši izņēmumam par līgumiem, ar ko izveido publisko subjektu sadarbību atbilstoši spriedumam *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* u.c.[4].

I – Atbilstošās tiesību normas

A – *Savienības tiesības*

4. LES 4. panta 2. punktā ir paredzēts:

"Savienība respektē dalībvalstu vienlīdzību saistībā ar Līgumiem, kā arī to nacionālo identitāti, kas raksturīga to politiskajām un konstitucionālajām pamatstruktūrām, tostarp reģionālajām un vietējām pašvaldībām. Tā respektē valstu galvenās funkcijas, tostarp nodrošinot valsts teritoriālo integritāti, uzturot likumību un kārtību un aizsargājot valsts drošību. [..]"

5. Saskaņā ar Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunktu valsts līgums ir finansiāls līgums (līgums par atlīdzību), kuru rakstveidā savstarpēji noslēdz viens vai vairāki komersanti un viena vai vairākas līgumslēdzējas iestādes un kuru mērķis ir būvdarbu realizācija, produkcijas piegāde vai pakalpojumu sniegšana šīs direktīvas izpratnē.

6. Direktīva 2004/18 tika atcelta ar Direktīvu 2014/24[5], kura atbilstoši tās 90. panta 1. punktam dalībvalstīm ir jātransponē vēlākais 2016. gada 18. aprīlī.

7. Direktīvas 2014/24 preambulas 4. apsvērumā ir paredzēts, ka "arvien dažādākie publiskās rīcības veidi nosaka nepieciešamību precīzāk definēt pašu iepirkuma jēdzienu. Minētajam precizējumam tomēr nevajadzētu paplašināt šīs direktīvas darbības jomu salīdzinājumā ar Direktīvas 2004/18/EK darbības jomu. Savienības publiskā iepirkuma noteikumu mērķis nav aptvert visus publisko līdzekļu izmaksas veidus, bet gan tikai tos, kuri, izmantojot publisko līgumu, vērsti uz būvdarbu, piegāžu vai pakalpojumu iegādi par atlīdzību".

8. Direktīvas 2014/24 1. panta 6. punktā ir noteikts, ka "līgumi, lēmumi vai citi juridiski instrumenti, ar kuriem starp līgumslēdzējām iestādēm vai līgumslēdzēju iestāžu grupām organizē pilnvaru un pienākumu nodošanu nolūkā izpildīt sabiedriskos uzdevumus un kuri neparedz līgumiskas darbības pret atlīdzību, tiek uzskatīti par attiecīgās dalībvalsts iekšēju organizatorisku jautājumu, un kā tādus šī direktīva tos nekādi neietekmē".

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīva 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru (OV L 134, 114. lpp., un labojums OV 2004, L 351, 44. lpp.).

3 — Spriedums, 1999. gada 18. novembris (C-107/98, EU:C:1999:562).

4 — Spriedums, 2012. gada 19. decembris (C-159/11, EU:C:2012:817).

5 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 26. februāra Direktīva 2014/24/ES par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK (OV 2014, L 94, 65. lpp.).

B – *Valsts tiesību akti*

9. Vācijā ar federālo tiesisko regulējumu atkritumu savākšanas pakalpojumi ir uzticēti publisko tiesību juridiskām personām, kurām šis pienākums pienākas atbilstoši federālās zemes tiesībām [6]. Kas attiecas uz Lejassaksijas federālo zemi, šīs federālās zemes Likumā par atkritumiem ir noteikts, ka apgabali un pilsētas ārpus apgabaliem ir publisko tiesību atkritumu pārvaldības apvienības, un ir noteikts, ka tās aizstāj ar šo pašvaldību izveidotām atkritumu apsaimniekošanas mērķapvienībām, ja to paredz mērķapvienību statūti [7].

10. Atbilstoši Lejassaksijas Mērķapvienību likumam, kas bija spēkā mērķapvienības [8] izveidošanas datumā, pašvaldības atsevišķu uzdevumu, ko tām ir tiesības vai pienākums veikt, kopīgai īstenošanai var apvienoties brīvprātīgās mērķapvienībās vai tās var tikt apvienotas obligātās mērķapvienībās. Mērķapvienības ir publisko tiesību apvienības, kuras pašas sevi pārvalda savā atbildībā. Ja tiek izveidota mērķapvienība, pašvaldībām, kas piedalās mērķapvienībā, piešķirtās tiesības un pienākums pildīt uzdevumu, kas ir uzticēts mērķapvienībai, tiek nodots mērķapvienībai. Turklāt mērķapvienības statūtiem ir jāregulē ar uzdevumu saistīto vajadzību nodrošināšana tā, lai, ja pārējie mērķapvienības ieņēmumi nenosedz tās uzdevumu izmaksas, mērķapvienības biedri tiek aicināti veikt iemaksas, kas tiek noteiktas ik gadus.

11. Lejassaksijas Likumā par pašvaldību sadarbību, kāds tas bija lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniegšanas brīdī [9], ir tostarp noteikts, ka sabiedriskā uzdevuma nodošanu mērķapvienībai papildina visu tiesību un pienākumu saistībā ar uzdevuma izpildi nodošana un ka mērķapvienība iekasē no saviem biedriem iemaksu tādā apmērā, ciktāl ieņēmumi nesedz tās finanšu vajadzības.

II – Fakti, tiesvedība valsts tiesā un prejudiciālie jautājumi

A – *Mērķapvienības izveidošana un tās statūti*

12. Pirms mērķapvienības izveidošanas atbilstoši Vācijas federālajam atkritumu tiesiskajam regulējumam, kā arī Lejassaksijas zemes atkritumu tiesiskajam regulējumam Hannoveres apgabala un Hannoveres pilsētas uzdevums bija atkritumu savākšana un apsaimniekošana attiecīgi Hannoveres apgabala un Hannoveres pilsētas teritorijā.

13. Pēc atsevišķiem tiesiskā regulējuma grozījumiem attiecībā uz Hannoveres apgabalu un šī uzdevuma reorganizācijai Hannoveres apgabals un Hannoveres pilsēta 2002. gada 29. novembrī noslēdza vienošanos, ar kuru Hannoveres pilsēta nodeva Hannoveres apgabalam uzdevumus, kas tai piekrīt kā publisko tiesību subjektam, kurš atbild par atkritumu savākšanu.

14. Neilgi pēc tam 2002. gada 19. decembrī Hannoveres apgabals un Hannoveres pilsēta kopā pieņēma *Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover* (Hannoveres apgabala pašvaldību mērķapvienības statūti, turpmāk tekstā – "statūti") [10]. Ar šiem statūtiem tās izveidoja mērķapvienību un uzticēja tai dažādus uzdevumus.

6 — Skat. 17. panta 1. punktu un 20. panta 1. punktu *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (Likums par atkritumu pārstrādes ekonomiju), kā arī 13. un 15. pantu *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* (Likums par pārstrādes ekonomiju un atkritumiem), kas bija spēkā mērķapvienības izveidošanas datumā.

7 — Skat. 6. pantu *Niedersächsische Abfallgesetz*, 2003. gada 14. jūlija redakcijā, kā arī 6. panta 1. punktu, 1994. gada 14. oktobra redakcijā, kas bija spēkā mērķapvienības izveidošanas datumā.

8 — *Niedersächsischen Zweckverbandsgesetz*, 1939. gada 7. jūnijs. Skat. it īpaši šī likuma 1. pantu, 2. panta 1. punktu, 4. pantu un 29. panta 1. punktu,

9 — *Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit*, 2011. gada 21. decembris. Skat. it īpaši 1., 2., 7.–9. un 16. pantu.

10 — *ABl. für den Regierungsbezirk Hannover 2002*, 766. lpp.

15. Atbilstoši šiem statūtiem mērķapvienība ir publisko tiesību apvienība (2. panta 3. punkts), kas aizstāj Hannoveres apgabalu kā publisko tiesību subjektu, kurš atbild par atkritumu savākšanu atbilstoši attiecīgajam tiesiskajam regulējumam (4. panta 1. punkts). Papildus atkritumu savākšanai (saukts par "B veida uzdevumu") mērķapvienībai ir uzticētas citas funkcijas, no kurām atsevišķas attiecas vienīgi uz Hannoveres pilsētu (saukti par "C veida uzdevumiem"), un vēl citas, kas ir kopīgas abiem mērķapvienības biedriem (saukti par "A veida uzdevumiem") [11].

16. Atbilstoši šiem statūtiem mērķapvienība savāc atkritumus, arī lai tos reģenerētu, un šajā nolūkā tā var slēgt līgumus ar jauktajām sistēmām ("*duale Systeme*", 4. panta 4. punkts). Savu uzdevumu veikšanai tā var izmantot trešo personu pakalpojumus un šādā nolūkā iegādāties dalību uzņēmumos un veidojumos (4. panta 5. punkts). Turklāt mērķapvienība izdod noteikumus un norādījumus par savu publisko infrastruktūru lietošanu un maksu, iemaksu un izdevumu atmaksas noteikšanu (4. panta 6. punkts).

17. Atbilstoši mērķapvienības statūtu 5. pantam Hannoveres apgabals un Hannoveres pilsēta bez maksas pievieno mērķapvienībai savas attiecīgās struktūras, kuras līdz šim nodrošināja atkritumu savākšanas, autoceļu tīrīšanas un apkalpošanas ziemā uzdevumus, kā arī 94,9 % daļu *Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH* (Hannoveres apgabala atkritumu apsaimniekošanas sabiedrība ar ierobežotu atbildību, turpmāk tekstā – "*ARH*"), kas ir sabiedrība, kura nodrošina atkritumu apsaimniekošanu Hannoveres apgabalā un kura pilnībā pieder apgabalam.

18. Mērķapvienības dalībnieku kopsapulci veido Hannoveres apgabala un Hannoveres pilsētas administrācijas vadītāji, kuriem ir saistoši mērķapvienības biedra – teritoriālā veidojuma –, kuru tie pārstāv, rīkojumi (7. panta 1. un 3. punkts). Ja tiek balsots par A veida uzdevumiem, abu mērķapvienības biedru pārstāvjiem ir balsstiesības kopsapulcē. Savukārt, ja tiek balsots par B veida vai C veida uzdevumiem, balsstiesības ir vai nu Hannoveres apgabala pārstāvjiem (B veida uzdevumiem), vai Hannoveres pilsētas pārstāvjiem (C veida uzdevumiem) (7. panta 2. punkts). Atbilstoši šo statūtu 8. pantam kopsapulcei ir kompetence tostarp grozīt šos statūtus un iecelt mērķapvienības rīkotājdirektorus (*Geschäftsführerin/führer*) [12].

19. Visbeidzot atbilstoši mērķapvienības statūtu 16. panta 1. punktam ilgtermiņā ar saviem ieņēmumiem mērķapvienībai ir vismaz jānodrošina savu izdevumu segšana. Tomēr atbilstoši šī paša panta 2. punktam, ciktāl šie ieņēmumi ir nepietiekami tās uzdevumu izdevumu segšanai, abiem to veidojušajiem subjektiem ir jāveic ik gadus noteiktās iemaksas.

20. No lietas materiāliem izriet, ka 2011. gadā mērķapvienības un *ARH* kopējais apgrozījums bija EUR 189 020 912, no kuriem EUR 11 232 173 (jeb apmēram 6 %) bija no komercdarījumiem ar trešajām personām, un ka atbilstoši prognozēm 2013. gadam šīs summas būtu attiecīgi EUR 188 670 370,92 un EUR 13 085 190,85.

B – *Valsts tiesvedība un prejudiciālie jautājumi*

21. Ņemot vērā ievērojamo apgrozījumu, kāds mērķapvienībai ir no darījumiem ar trešajām personām, kas nav tās divi biedri, *Remondis* iesniedza pārskatīšanas pieteikumu (*Nachprüfungsantrag*) *Vergabekammer* (Publisko iepirkumu palāta). Savā pieteikumā *Remondis* norādīja, ka netiekot vairs izpildīti nosacījumi, kas ļauj neveikt iepirkuma procedūru atbilstoši līguma slēgšanas tiesību *in house*

11 — Konkrētāk, no mērķapvienības statūtu 4. panta 2. punktu izriet, ka C veida uzdevumi, kurus mērķapvienība veic Hannoveres pilsētai tās teritorijā, attiecas uz autoceļu tīrīšanu, apkalpošanu ziemā un transportlīdzekļu apsaimniekošanu, un ka A veida uzdevumi, kas ir kopīgi abiem biedriem, attiecas gan uz atkritumu savākšanu, gan uz autoceļu tīrīšanu.

12 — No lēmuma par prejudiciāla jautājuma uzdošanu izriet, ka mērķapvienības kopsapulcei tostarp ir pilnvaras ievēlēt savu priekšsēdētāju jautājumos, par kuriem padome vai valde lemj, piemērojot Lejassaksijas pašvaldības noteikumus, kā arī jautājumos, kas neietilpst rīkotājdirektora kompetencē atbilstoši šiem statūtiem.

piešķiršanai saskaņā ar spriedumu *Teckal*[13]. *Remondis* apgalvo, ka šādos apstākļos mērķapvienības izveidošana un vienlaikus uzdevumu nodošana tai ir jāuzskata par "faktiski prettiesisku līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu" un ka šādas nepilnības dēļ Hannoveres apgabals kļūstot atkal par kompetento publisko tiesību subjektu atkritumu savākšanā. No tā izrietot, kā uzskata *Remondis*, ka, tā kā Hannoveres apgabals nav iecerējis pats sniegt atbilstošos tam piekrītošos pakalpojumus, tam esot jāorganizē publiskā iepirkuma procedūra.

22. Tā kā Publisko iepirkumu palāta pieteikumu noraidīja[14], *Remondis* vērsās iesniedzējtiesā, lūdzot atcelt lēmumu par noraidīšanu. Iesniedzējtiesā *Remondis* tostarp norādīja, ka mērķapvienības izveidošanai un vienlaikus uzdevumu nodošanai tai ir publisks līgums Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē. Savukārt Hannoveres apgabals un mērķapvienība uzskata, ka mērķapvienības izveidošana un uzdevumu nodošana tai neietilpst publiskā iepirkuma tiesību piemērošanas jomā, jo šāda izveide un nodošana ir pamatotas ar statūtu lēmumu, nevis ar līgumu vai administratīvu vienošanos.

23. Iesniedzējtiesa norāda, ka tajā izskatāmā strīda atrisinājums ir atkarīgs no atbildes uz iepriekšējā punktā minēto *Remondis* argumentu. Tā apstiprina, ka atbilstoši vairākuma doktrīnai Vācijā mērķapvienības izveidei un uzdevumu nodošanai tai neesot nepieciešamas publisks iepirkums, jo šādi darījumi neesot publisks līgums, bet šādi tiekot vienīgi pārdalītas pilnvaras, kas ir konstitucionāli garantēts valsts iekšējās organizācijas pasākums. Iesniedzējtiesa tomēr pauž bažas par šādas koncepcijas atbilsmi Tiesas judikatūrai, no kuras izrietot, ka starp vairākām publiskām struktūrām noslēgtiem līgumiem, lai, pašvaldībām sadarbojoties, īstenotu sabiedrisku uzdevumu, principā ir piemērojamas publiskā iepirkuma tiesības, izņemot, ja ir piemērojami atsevišķi precīzi definēti izņēmumi.

24. Šajā lietā mērķapvienības izveide un vienlaikus uzdevumu nodošana tai balstoties uz tās biedru vienošanos un esot pamatota ar publisko tiesību līgumu. Ja izrādītos, ka šī izveide un šī nodošana ir publisks līgums Direktīvas 2004/18 izpratnē, šī direktīva esot piemērojama, ciktāl ir izpildīti visi prasītie nosacījumi tās piemērošanai. Konkrētāk, mērķapvienības statūtu 5. un 16. punkta noteikumu dēļ iesniedzējtiesa uzskata, ka publiskajam līgumam ir atlīdzības raksturs.

25. Turklāt iesniedzējtiesa uzskata, ka, ja attiecīgais darījums būtu publisks līgums Direktīvas 2004/18 izpratnē, esot jāpārbauda, vai šim līgumam ir piemērojami "in house" piešķiršanas principi sprieduma *Teckal*[15] izpratnē vai publisko veidojumu sadarbības principi sprieduma *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* u.c.[16] izpratnē.

26. Ņemot vērā minētos apsvērumus, iesniedzējtiesa ar 2014. gada 17. decembra rīkojumu atzina par nepieciešamu apturēt tajā notiekošo tiesvedību, lai uzdotu Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai tāds līgums starp divām teritoriālām pašvaldībām, uz kura pamata teritoriālās pašvaldības ar statūtiem nodibina kopīgu mērķapvienību, kura ir juridiska persona un kura turpmāk patstāvīgi īstenos noteiktus uzdevumus, kas iepriekš bija jāīsteno teritoriālajām pašvaldībām, kuras ir mērķapvienības dalībnieces, ir uzskatāms par "valsts līgumu" [..] Direktīvas 2004/18[..] par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 1. panta 2. punkta a) apakšpunkta nozīmē, ja šī uzdevumu

13 — Spriedums, 1999. gada 18. novembris (C-107/98, EU:C:1999:562). Atbilstoši minētā sprieduma 50. punktam Savienības publiskā iepirkuma tiesības nav piemērojamas gadījumā, kad vienlaicīgi publisko tiesību subjekts īsteno pār subjektu, kas tam piegādā preces vai sniedz pakalpojumus, kontroli, kas ir analoga kontrolei, kuru tas īsteno pār savām struktūrām, un ja šis otrais subjekts īsteno lielāko daļu savas darbības kopā ar publisko tiesību subjektu vai subjektiem, kuram vai kuriem tas pieder.

14 — Publisko iepirkumu palāta nosprieda, ka mērķapvienības apgrozījums no darījumiem ar trešajām personām nepārsniedz robežvērtību, virs kuras tā vairs nedarbojas galvenokārt līgumslēdzējas iestādes labā, atbilstoši 1999. gada 18. novembra spriedumam *Teckal* (C-107/98, EU:C:1999:562).

15 — Spriedums, 1999. gada 18. novembris (C-107/98, EU:C:1999:562).

16 — Spriedums, 2012. gada 19. decembris (C-159/11, EU:C:2012:817).

nodošana attiecas uz pakalpojumiem minētās direktīvas nozīmē un notiek par atlīdzību, ja mērķapvienība veic arī tādas darbības, kas iepriekš nebija jāveic tām teritoriālajām pašvaldībām, kuras ir apvienības dalībnieces, un ja uzdevumu nodošana nav pieskaitāma pie "diviem līgumu veidiem", kuri, lai gan tie ir noslēgti ar publisko tiesību subjektiem, saskaņā ar Tiesas judikatūru [..] tomēr neietilpst Savienības publiskā iepirkuma tiesību piemērošanas jomā?

2) Gadījumā, ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša – vai jautājums par to, vai mērķapvienības izveide un ar to saistītā uzdevumu nodošana tai izņēmuma kārtā nav Savienības publiskā iepirkuma tiesību piemērošanas jomā, ir izšķirams, piemērojot principus, kurus Tiesa ir izstrādājusi attiecībā uz līgumiem starp publisko tiesību subjektu un juridiski no tā nošķirtu personu un saskaņā ar kuriem tiek izslēgta Savienības publiskā iepirkuma tiesību piemērošana, ja publisko tiesību subjekts attiecīgo personu kontrolē tāpat, kā tas kontrolē savas struktūrvienības, un vienlaicīgi minētā persona savas darbības lielāko daļu veic subjekta vai subjektu labā, kam pieder tās daļas (skat. šajā ziņā tostarp spriedumu, 1999. gada 18. novembris, *Teckal*, C-107/98, EU:C:1999:562, 50. punkts), vai, gluži pretēji, ir piemērojami tie principi, ko Tiesa ir izstrādājusi attiecībā uz līgumiem, kuri iedibina sadarbību publisko tiesību subjektu starpā un kuru mērķis ir nodrošināt tiem kopīgā sabiedriskā uzdevuma īstenošanu (skat. attiecībā uz šo spriedumu, 2012. gada 19. decembris, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* u.c., C-159/11, EU:C:2012:817, 34. punkts un nākamais punkts)?"

III – Tiesvedība Tiesā

27. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu tika iesniegts Tiesas kancelejā 2015. gada 6. februārī. Apsvērumus ir iesnieguši *Remondis*, Hannoveres apgabals, mērķapvienība, Francijas un Austrijas valdības, kā arī Eiropas Komisija. 2016. gada 20. aprīlī notikušajā tiesas sēdē mutvārdu apsvērumus pauda *Remondis*, Hannoveres apgabals, mērķapvienība un Komisija.

IV – Juridiskais vērtējums

A – *Par pirmo prejudiciālo jautājumu*

28. Ar pirmo prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai tāda vienošanās, par kādu ir pamatlieta, ko ir noslēgušas divas teritoriālās pašvaldības, uz kuras pamata tās ar statūtiem ir izveidojušas kopēju mērķapvienību, kas ir juridiska persona, kura, īstenojot savas pilnvaras, uzņemas atsevišķus uzdevumus, kas līdz tam brīdim bija pašvaldībām dalībniecēm, ir publisks līgums Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē un tam ir piemērojami šīs direktīvas noteikumi.

29. Savā jautājumā iesniedzējtiesa turklāt izceļ četrus elementus, kuri, tāsprāt, raksturojot attiecīgo darījumu, proti: pirmkārt, uzdevumu nodošana attiecoties uz pakalpojumu sniegšanu Direktīvas 2004/18 izpratnē, otrkārt, šī nodošana esot pret atlīdzību, treškārt, mērķapvienība īstenojot daudz plašākas darbības nekā uzdevumi, kas pirms tam esot bijuši pašvaldībām dalībniecēm, ceturtkārt, uzdevumu nodošana neietilpstot "divās publisko līgumu kategorijās", kuri, lai arī tos piešķir valsts iestādes, atbilstoši Tiesas judikatūrai neietilpst Savienības publiskā iepirkuma tiesību piemērošanas jomā.

30. Tādējādi pirmā jautājuma mērķis ir ļaut iesniedzējtiesai novērtēt, vai par publisku līgumu Direktīvas 2004/18 izpratnē ir kvalificējams darījums, kuru iesniedzējtiesā ir apstrīdējusi *Remondis*, proti, tas, ka Hannoveres apgabals un Hannoveres pilsēta ir izveidojuši mērķapvienību un vienlaikus nodevuši tai uzdevumus, kas sākotnēji bija uzticēti tiem.

31. Ieinteresētajām personām, kas ir paudušas apsvērumus Tiesā, šajā ziņā ir pretējas nostājas. No vienas puses, Hannoveres apgabals, mērķapvienība, kā arī Francijas un Austrijas valdības uzskata, ka tāda pilnvaru nodošana, kāda ir notikusi šī darījuma ietvaros, principā nav saistīta ar publiska iepirkuma jomu. No otras puses, Komisija un *Remondis* apgalvo pretējo – tāda situācija, par kādu ir pamatlieta, ietilpst Direktīvas 2004/18 piemērošanas jomā.

32. Tiesai nav vēl bijusi iespēja konkrēti izskatīt jautājumu, vai un attiecīgā gadījumā ar kādiem nosacījumiem pilnvaru nodošana starp publiskām iestādēm varētu būt publisks līgums. Tomēr pilnvaru nodošanas esamība tika piesaukta dažos spriedumos, proti, lietās Komisija/Francija [17] un *Piepenbrock* [18], kas sniedz analīzei derīgus elementus. Tādējādi, lai atbildētu un iesniedzējtiesas pirmo uzdoto jautājumu, būs jāatsaucas uz šīm norādēm.

1) Par saistību starp publiskā līguma jēdzienu un publisko iestāžu pilnvaru nodošanu

33. Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunktā valsts līgums ir definēts kā finansiāls līgums, kuru rakstveidā savstarpēji noslēdz komersants un līgumslēdzēja iestāde un kura mērķis ir būvdarbu realizācija, produkcijas piegāde vai pakalpojumu sniegšana šīs direktīvas izpratnē.

34. Dažādo principu, kurus Tiesa ir izstrādājusi attiecībā uz publiskā līguma jēdzienu, vidū šīs lietas nolūkiem ir vispirms jāatgādina, ka atbilstoši judikatūrai publiskā iepirkuma darījuma juridiskā kvalifikācija ietilpst Savienības tiesību jomā un ka tādējādi darījuma kvalifikācija atbilstoši valsts tiesībām šādā nolūkā nav izšķirošа [19]. No tā izriet, ka šajā lietā, pat ja Vācijas tiesībās darījums netiek kvalificēts kā publisks līgums, tas to neliedz šādi kvalificēt Savienības tiesībās.

35. No judikatūras arī izriet, ka, ja publiskā līguma piešķiršana ir notikusi juridiskas konstrukcijas ietvaros, kas ietver vairākus darījumus, lai saglabātu Savienības publiskā iepirkuma noteikumu lietderīgo iedarbību, līguma piešķiršana ir aplūkojama, ņemot vērā visus šos posmus, kā arī to mērķi [20]. No minētā izriet, ka, lai noteiktu, vai tiek piešķirts publisks līgums, uz ko attiecas Savienības tiesiskais regulējums, tāds darījums, par kādu ir pamatlieta, kas norisinās vairākos posmos un tostarp iekļauj juridiska subjekta izveidi, ir jāvērtē kopumā.

36. Turklāt no paša iepriekš minētās publiska līguma definīcijas formulējuma Direktīvā 2004/18, kurā ir atsauce uz "finansiālu līgumu", izriet, ka būtisks šī jēdziena elements ir juridiski saistošu abpusēju pienākumu radīšana. Publiskam līgumam raksturīga pakalpojumu apmaiņa starp līgumslēdzēju iestādi, kas maksā cenu, un izraudzīto pretendentu, kurš apmaiņā pret šo cenu apņemas īstenot darbus vai sniegt pakalpojumus [21]. Publiska līguma jēdziens ietver un attiecas uz darbu, piegāžu vai pakalpojumu iegādes darījumiem pret atlīdzību, ko veic līgumslēdzēja iestāde [22].

37. Kas attiecas tieši uz finansiālo (atlīdzības) raksturu, kā to ir pareizi norādījusi iesniedzējtiesa, no judikatūras izriet, ka līgums nevarētu netikt aplūkots atbilstoši publiskā līguma jēdzienam tikai tādēļ vien, ka runa ir par atlīdzinājumu, kas aprobežojas ar to izdevumu atlīdzināšanu, kuri radušies no nolīgto pakalpojumu piegādes [23].

17 — Spriedums, 2005. gada 20. oktobris (C-264/03, EU:C:2005:620). Skat. konkrēti 54. punktu.

18 — Spriedums, 2013. gada 13. jūnijs (C-386/11, EU:C:2013:385).

19 — Spriedums, 2009. gada 29. oktobris, Komisija/Vācija (C-536/07, EU:C:2009:664, 54. punkts un tajā minētā judikatūra).

20 — Šajā ziņā skat. spriedumu, 2005. gada 10. novembris, Komisija/Austrija (C-29/04, EU:C:2005:670, 41. un nākamie punkti).

21 — Skat. spriedumu, 2010. gada 25. marts, *Helmut Müller* (C-451/08, EU:C:2010:168, 62. punkts), ka arī manu secinājumu tajā pašā lietā 77. punktu (EU:C:2009:710). Skat. arī ģenerāladvokāta N. Jēskinena [*N. Jääskinen*] secinājumus lietā Komisija/Spānija (C-306/08, EU:C:2010:528, 84. un 87. punkts) un ģenerāladvokātes V. Trstenjakas [*V. Trstenjak*] secinājumus lietā Komisija/Vācija (C-536/07, EU:C:2009:340, 47. punkts).

22 — Šajā ziņā skat. tieši Direktīvas 2014/24/ES preambulas 4. apsvērumu. Par tā attiecināmību šajā lietā skat. šo secinājumu 45. un 46. punktu.

23 — Skat. spriedumus, 2012. gada 19. decembris, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* u.c. (C-159/11, EU:C:2012:817, 29. punkts). 2013. gada 13. jūnijs, *Piepenbrock* (C-386/11, EU:C:2013:385, 31. punkts) un 2014. gada 11. decembris, Azienda sanitaria locale n. 5 "*Spezzino*" u.c. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 37. punkts).

38. Savukārt no judikatūras skaidri izriet, ka valsts iekšējā organizācija neietilpst Savienības tiesībās. Tiesa vairākkārt ir atzinusi, ka katra dalībvalsts var brīvi iekšēji sadalīt pilnvaras, kā tā uzskata to par piemērotu [24], un ka tas, kā valsts varas īstenošana tiek organizēta valsts iekšienē, ir atkarīgs vienīgi no katras dalībvalsts konstitucionālās sistēmas [25].

39. Šī judikatūra turklāt ir saskanīga, pirmkārt, ar LES 4. panta 2. punkta otro teikumu, atbilstoši kuram Savienība respektē valstu galvenās funkcijas, tostarp to, ko nešaubīgi varētu definēt kā valsts iekšējās pašorganizācijas funkciju. Otrkārt, tā atbilst kompetences piešķiršanas principam, kas paredzēts LES 5. panta 1. un 2. punktā, jo neviens noteikums nepiešķir Savienībai kompetenci iejaukties tās dalībvalstu iekšējā organizācijā.

40. Šajā ziņā, kad runa ir kā šajā lietā par Vācijas Federatīvo Republiku, Tiesa ir skaidri apstiprinājusi, ka Savienības tiesības nevar apstrīdēt pilnvaru sadali teritoriālo pašvaldību starpā, jo tā tiek aizsargāta atbilstoši LES 4. panta 2. punktam, atbilstoši kuram Savienībai ir jārespektē dalībvalstu nacionālā identitāte, kas raksturīga to politiskajām un konstitucionālajām pamatstruktūrām, tostarp reģionālajām un vietējām pašvaldībām [26].

41. Tā kā atvasināto tiesību aktiem, tādiem kā šajā lietā Direktīva 2004/18, ir jāatbilst primārajām tiesībām, ir jāuzskata, ka šos aktus nevar interpretēt tādējādi, ka tiktu ļauts iejaukties dalībvalstu iestāžu struktūrā. No tā izriet, ka dalībvalsts kompetenču iekšējās reorganizācijas akti paliek ārpus Savienības tiesību piemērošanas jomas un, konkrētāk, ārpus Savienības publiskā iepirkuma tiesiskā regulējuma.

42. Tiesību akts, ar kuru valsts iestāde vienpusēji savu institucionālo pilnvaru ietvaros vai vairākas valsts iestādes publisko tiesību vienošanās ietvaros nodod atsevišķas valsts pilnvaras no viena publisko tiesību subjekta citam publisko tiesību subjektam, ir dalībvalsts iekšējā reorganizācija. Tādējādi šāds akts principā ir izslēgts no Savienības tiesību piemērošanas jomas un, konkrētāk, no Savienības publiskā iepirkuma tiesiskā regulējuma [27].

43. Turklāt no pašiem iepriekš minētajiem publiskā līguma definīcijas vārdiem izriet, ka šis jēdziens attiecas vienīgi uz aktiem, ar kuriem valsts iestādes nodod pilnvaras tostarp sabiedriskā pakalpojuma uzdevumu veikšanai, reorganizējot savus uzdevumus. Proti, šāda pilnvaru nodošana neattiecas uz preču vai pakalpojumu "iegādi par atlīdzību", bet ir kas vairāk, radot pienākumu un tiesību veikt attiecīgos uzdevumus nodošanu, tajā skaitā oficiālas pilnvaras izveidot tiesisko ietvaru šo uzdevumu īstenošanai. Tādējādi uz šiem aktiem neattiecas Savienības tiesību normu galvenais mērķis publiskā iepirkuma jomā, proti, atvēršana neizkropļotai konkurencei visās dalībvalstīs darbu izpildes, preču piegādes un pakalpojumu sniegšanas jomā [28].

44. Šāda interpretācija turklāt gūst skaidru apstiprinājumu Direktīvas 2014/24 1. panta 6. punkta normā, ar kuru no šīs direktīvas piemērošanas jomas kā dalībvalsts iekšējās organizācijas aktus izslēdz juridiskus instrumentus, ar kuriem starp līgumslēdzējām iestādēm organizē pilnvaru un pienākumu nodošanu, lai izpildītu sabiedriskos uzdevumus, neparedzot līgumpakalpojumus pret atlīdzību.

24 — Skat. spriedumus, 2014. gada 3. aprīlis, *Cascina Tre Pini* (C-301/12, EU:C:2014:214, 42. punkts), 2012. gada 4. oktobris, Komisija/Beļģija (C-391/11, EU:C:2012:611, 31. punkts), un 2009. gada 16. jūlijs, *Horvath* (C-428/07, EU:C:2009:458, 50. punkts).

25 — Šajā ziņā skat. spriedumu, 2009. gada 16. jūlijs, *Horvath* (C-428/07, EU:C:2009:458, 49. punkts), kā arī saistībā tieši ar Vācijas Federatīvo Republiku spriedumu, 2014. gada 12. jūnijs, *Digibet* un *Albers* (C-156/13, EU:C:2014:1756, 33. punkts).

26 — Spriedums, 2014. gada 12. jūnijs, *Digibet* un *Albers* (C-156/13, EU:C:2014:1756, 34. punkts).

27 — Šajā ziņā ir jānorāda, ka Komisija jau ir izbeigusi pret Vācijas Federatīvo Republiku uzsāktās pārkāpuma procedūras lietas, uzskatot, ka sabiedriska pakalpojuma nodošana no viena publisko tiesību subjekta citam, lai saņēmējs šo pakalpojumu nodrošinātu neatkarīgi un savā atbildībā, ietilpst attiecīgās dalībvalsts valsts pārvaldes iekšējā organizācijā un tam nav piemērojamas Savienības tiesības. Skat. 2007. gada 21. marta ziņojumu presei (IP/07/357).

28 — Spriedums, 2014. gada 8. maijs, *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:303, 22. punkts un tajā minētā judikatūra). Šajā ziņā skat. arī spriedumu, 2009. gada 9. jūnijs, Komisija/Vācija (C-480/06, EU:C:2009:357, 47. punkts).

45. Šajā ziņā ir jānorāda, ka tas, ka Direktīva 2014/24 *rationae temporis* nav piemērojama šajā lietā un ka Direktīvā 2004/18 nav analoga noteikuma, nekādi neļauj secināt, ka Direktīvas 2014/24 1. panta 6. punkts nebūtu piemērojams Direktīvā 2004/18 paredzētajam publiskā līguma jēdzienam.

46. Proti, kā tika izklāstīts, ne tikai dalībvalstu iekšējās organizācijas aktu, ar kuriem nodod pilnvaras, izslēgšana no Savienības publiskā iepirkuma normu piemērošanas jomas ir saskanīga ar primārajām tiesībām, kā tās ir interpretējusi Tiesa pirms Direktīvas 2014/24 pieņemšanas, bet arī no Direktīvas 2014/24 preambulas 4. apsvēruma izriet, ka precīzāka šajā direktīvā izmantotā iepirkuma jēdziena definēšana nepaplašina šīs direktīvas darbības jomu salīdzinājumā ar Direktīvas 2004/18 darbības jomu. No minētā izriet, ka Direktīvas 2014/24 1. panta 6. punktā esošā norma vienīgi precizē publiskā iepirkuma jēdzienu, tādējādi negrozot tā tvērumu attiecībā uz Direktīvā 2004/18 esošo.

47. Lai gan no iepriekš minētajiem apsvērumiem izriet, ka dalībvalstu iekšējās organizācijas akti neietilpst Savienības tiesiskajā regulējumā publiskā iepirkuma jomā, tas nekādi neskar faktu, kā tas izriet no Tiesas pastāvīgās judikatūras, ka publiskas iestādes nevar izmantot konstrukcijas, kas paredzētas publiskā iepirkuma normu apiešanai, lai izvairītos no pienākumiem, kas izriet no šīm normām [29]. No minētā izriet, ka uz darījumiem, kuru mērķis būtībā ir vienai vai vairākām līgumslēdzējām iestādēm pret atlīdzību iegādāties preces vai pakalpojumus, attiecas Savienības publiskā iepirkuma tiesiskais regulējums, ja šī regulējuma piemērošanas nosacījumi ir izpildīti, lai gan tie, iespējams, tiktu kvalificēti par iekšējās reorganizācijas aktiem [30], jo šāda pieeja turklāt atbilstu šo secinājumu 34. punktā minētajai judikatūrai.

2) Pilnvaru nodošanas būtiskas iezīmes

48. Lai gan Direktīvas 2014/24 1. panta 6. punktā ir tieša atsauce uz juridiska instrumenta, ar kuru organizē pilnvaru nodošanu, jēdzienu, neviena Savienības tiesību normu to nedefinē. Tas izriet no tā, ka valsts iekšējās organizācijas noteikšana ir katras dalībvalsts ziņā, pilnvaru nodošanas nosacījumu un kārtības noteikšana ietilpst valsts tiesībās. Šādos apstākļos neesmu pārliecināts, ka autonoms Savienības tiesību jēdziens būtu nosakāms pēc juridiska instrumenta, ar kuru organizē pilnvaru nodošanu, jēdziena. Tomēr ir jāieskicē pilnvaru nodošanas būtiskas iezīmes, lai varētu noteikt, kādos apstākļos juridisks instruments rada šādu nodošanu un tādēļ būtu uzskatāms par izslēgtu no Savienības tiesību normu, proti, publiskā iepirkuma normu, piemērošanas.

49. Juridiskie instrumenti, ar ko organizē pilnvaru nodošanu starp valsts iestādēm, var būt dažādās formās, kuras var mainīties atkarībā no katras dalībvalsts un/vai attiecīgās iestādes īpatnībām. Šādi instrumenti var būt, piemēram, leģislatīvi un normatīvi akti, iestādes lēmumi vai arī publisko tiesību vienošanās, kas noslēgtas starp vairākām iestādēm. Pilnvaru nodošana var norisināties "vertikāli", ja valsts nodod pilnvaras zemāka ranga teritoriālai pašvaldībai. Tā var norisināties arī "horizontāli", ja vairākas teritoriālās pašvaldības izveido kopīgu struktūru, kurai tiek piešķirtas pilnvaras, kuras citādi veic šīs teritoriālās pašvaldības. Turklāt horizontāla pilnvaru nodošana var norisināties "brīvprātīgi", proti, uz attiecīgo pašvaldību kopēja lēmuma pamata, vai "obligāti", citiem vārdiem sakot, ja to nosaka hierarhiski augstāka iestāde [31].

29 — Skat. tostarp spriedumus, 2009. gada 9. jūnijs, Komisija/Vācija (C-480/06, EU:C:2009:357, 48. punkts) un 2009. gada 10. septembris, *Sea* (C-573/07, EU:C:2009:532, 71. punkts).

30 — Tā tas bija lietā *Piepenbrock* (spriedums, 2013. gada 13. jūnijs, C-386/11, EU:C:2013:385). Skat. šo secinājumu 64. punktu un 44. zemsvītras piezīmi.

31 — Tā, piemēram, atbilstoši Lejassaksijas Mērķapvienību likumam, kas minēts šo secinājumu 10. punktā, mērķapvienība var tikt izveidota "brīvprātīgi" vai "obligāti".

50. Lietā Komisija/Francija [32] Tiesa deva noderīgas norādes, kā identificēt pilnvaru nodošanas būtiskas iezīmes. Minētā lieta bija par Komisijas celtu prasību, lai Tiesa konstatētu, ka Francijas Republika nav izpildījusi atsevišķus savus pienākumus, kas tai noteikti ar tajā laikā spēkā esošo Savienības publiskā iepirkuma tiesisko regulējumu. Spriedumā, atbildot uz dalībvalsts argumentu, kas norādīts, lai pamatotu apstrīdēto valsts tiesisko regulējumu, Tiesa uzskatīja, ka ar šo tiesisko regulējumu valsts pilnvaras netika nodotas [33].

51. Lai nonāktu pie šā rezultāta, Tiesa balstījās uz trīs apsvērumiem [34]. Pirmkārt, sākotnēji pilnvarotā valsts iestāde nevarēja atkāpties no saviem pienākumiem, jo valsts tiesiskais regulējums tai to neļāva. Otrkārt, subjekts, kam pilnvaras tika nodotas, varēja rīkoties tikai pēc sākotnēji pilnvarotās iestādes piekrišanas, tādēļ tas nebija autonoms ar šīm pilnvarām saistīto uzdevumu izpildē. Treškārt, uzdevumu veikšanu finansēja sākotnēji pilnvarotā valsts iestāde, tādēļ subjektam, kam tika piešķirtas pilnvaras, šajā ziņā nebija rīcības brīvības.

52. Tiesas šajā spriedumā izteikto apsvērumu analīze ļauj identificēt atsevišķus elementus, kas raksturo pilnvaru nodošanu, it īpaši horizontālu nodošanu, kas ir atbilstošā kategorija šajā lietā.

53. Pirmkārt, no Tiesas izceltās prasības, ka pilnvaras nododošajai iestādei ir jāatsakās no savām pilnvarām, izriet, ka, lai pilnvaru nodošana būtu patiesa, tai ir jābūt *vispārējai* [35]. Tādējādi subjektam, kam pilnvaras tiek nodotas, ir jābūt visām nepieciešamajām pilnvarām un pienākumiem, lai pilnībā un autonomi pildītu sabiedrisko uzdevumu, kuram tam ir tikušas piešķirtas pilnvaras. Tam ir tostarp jābūt pilnvarām noteikt šī uzdevuma izpildes normatīvo ietvaru un kārtību. Pēc nodošanas iestādei, kas nodod pilnvaras, tieši pretēji, nav jābūt pilnvarām saistībā ar attiecīgo sabiedriskā pakalpojuma uzdevumu.

54. Savukārt šajā ziņā es neuzskatu, ka, lai notiktu patiesa pilnvaru nodošana, ir jāparedz nodošanas neatgriezeniskums. Pilnvaru atdošana atpakaļ iestādei, kas nodod pilnvaras, tomēr nevarēs būt atkarīga no vienpusējas tai piešķirto lēmējpilnvaru izmantošanas sliktas uzdevuma izpildes gadījumā. Šāda iespēja iekļaujas līgumiskajā loģikā, kas, manuprāt, pilnvaru nodošanai nepiemīt. Savukārt pilnvaru atdošana atpakaļ varēs būt jaunas attiecīgo sabiedrisko uzdevumu reorganizācijas rezultāts.

55. Otrkārt, no Tiesas uzsvērtās prasības, ka subjektam, kuram nodotas pilnvaras, nebūtu jārīkojas pēc iestādes, kas pilnvaras nodevusi, piekrišanas, izriet, ka, lai nodošana būtu patiesa, šim subjektam ir jāspēj paveikt uzdevumu, kura veikšanai tam tika nodotas pilnvaras, *pilnībā autonomi*. Tā kā kopš tā brīža iestādei, kas nodevusi pilnvaras, vairs nav nekādu pilnvaru attiecīgajā jomā, tai nebūtu vairs jābūt iespējai iejaukties uzdevuma, kas no tā brīža ir subjekta, kuram ir nodotas pilnvaras, absolūtā kompetencē, īstenošanā.

56. Tomēr, ja tiek nodotas sabiedriskā pakalpojuma uzdevuma īstenošanas pilnvaras, šī prasība obligāti neprasa, lai teritoriālajai pašvaldībai, kas nodod šādas pilnvaras jaunam subjektam, vairs nebūtu nekādu saistību ar to. Politiskās atbildības dēļ, kas teritoriālajai pašvaldībai ir pret tās iedzīvotājiem attiecībā uz sabiedriskā pakalpojuma uzdevuma izpildi tās teritorijā, man šķiet, ka būtu pieļaujams, ka tā patur zināmu ietekmi uz šo jauno subjektu, kas varētu tikt kvalificēta kā "politiska veida" kontrole [36]. Lai pilnvaru nodošana būtu patiesa, iestādei, kura nodod pilnvaras, tomēr nebūtu jāpatur pilnvaras attiecībā uz sabiedriskā uzdevuma īstenošanu *in concreto*.

32 — Spriedums, 2005. gada 20. oktobris (C-264/03, EU:C:2005:620).

33 — Spriedums, 2005. gada 20. oktobris Komisija/Francija (C-264/03, EU:C:2005:620). Skat. konkrēti šā sprieduma 54. punktu, kā arī ģenerāladvokāta L. M. Pojareša Maduru [*L. M. Poiares Maduro*] secinājumu šajā lietā 41. punktu (C-264/03, EU:C:2004:747).

34 — 2011. gada 4. oktobra darba dokumentā (SEC(2011) 1169 *final*) par ES publiskā iepirkuma tiesību piemērošanu attiecībām starp līgumslēdzējām iestādēm (publisko iestāžu savstarpējai sadarbībai) Komisija interpretēja šo spriedumu (skat. 4.1. punktu, 19. lpp.).

35 — Skat. arī iepriekšējā zemsvītras piezīmē minētā Komisijas dokumenta 20. lappusi.

36 — 34. zemsvītras piezīmē minētajā dokumentā Komisija šādā pašā ziņā uzskata, ka šāda iespēja ietekmēt varētu būt, piemēram, organizācijas, kas nodod pilnvaras, pārstāvju dalība pilnvaras saņēmušās iestādes valdē vai pārvaldībā vai iestādes, kas nodevusi pilnvaras, tiesību saglabāšana saņemt noteiktu informāciju (skat. 20. lpp.).

57. Treškārt, Tiesa ir uzsvērusi prasību, ka subjektam, kuram ir nodotas pilnvaras, ir *finansiālā autonomija* sabiedriskā uzdevuma izpildē, kurai tam ir nodotas pilnvaras. Tādējādi šādā izpildē tam nebūtu jābūt finansiāli atkarīgam no iestādes, kas ir nodevusi pilnvaras. Šai iestādei vai jebkurai citai iestādei, kas iesaistās attiecīgo valsts pilnvaru iekšējā reorganizācijā, ir tam jānodod šai izpildei nepieciešamie resursi. Šāda resursu nodošana tomēr ir nepieciešams pilnvaru nodošanas papildinājums. Tai savukārt nebūtu jāatbilst atlīdzībai par līgumisku sniegumu divpusējās attiecībās [37].

58. Tieši pamatojoties uz darījuma konfigurācijas kopējo vērtējumu, kurā ņemti vērā iepriekš minēti apsvērumi, ir jāvērtē, vai tāda darījuma, par kādu ir pamatlieta, rezultātā ir patiesi notikusi pilnvaru nodošana, kas neietilpst publiskā iepirkuma tiesiskajā regulējumā, vai, tieši pretēji, tā ir radījusi divpusējas attiecības ar mērķi attiecīgajām teritoriālajām pašvaldībām iegādāties pakalpojumus.

59. Šajā ziņā, lai gan galu galā valsts tiesai, kas vienīgā ir kompetenta vērtēt pamatlietas faktus, ir jāvērtē, vai attiecīgais darījums ietilpst publiska līguma definīcijā vai tā rezultātā ir patiesi nodotas pilnvaras, Tiesa, kurai ir ticis lūgts sniegt valsts tiesai noderīgu atbildi, ir kompetenta sniegt tai norādes, kas ļautu pieņemt lēmumu [38]. Šādā perspektīvā, pamatojoties uz lietas materiālos esošo informāciju, es aprobežošos ar turpmākajiem apsvērumiem.

3) Par tāda darījuma, par kādu ir pamatlieta, kvalificēšanu par publisku līgumu vai par pilnvaru nodošanu

60. Kas attiecas uz tāda darījuma, kādu *Remondis* ir apstrīdējis pamatlietā, kvalificēšanu, ir vispirms jānorāda, ka no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu viennozīmīgi izriet, ka šajā lietā mērķapvienības rezultātā pilnvaras patiešām ir nodotas, tādēļ Hannoveres apgabals ir atteicies no savām pilnvarām un pienākumiem atkritumu savākšanā.

61. Šāds vērtējums uzreiz izriet no paša prejudiciālā jautājuma satura, kurā ir norādīts uz "savu pilnvaru īstenošanu" no mērķapvienības puses un ko iesniedzējtiesa ir skaidri apstiprinājusi lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu. Tas izriet arī no mērķapvienības statūtu 4. panta 1. punkta, kas minēts šo secinājumu 15. punktā, satura, kā arī no atbilstošajiem valsts tiesību noteikumiem, kas minēti šo secinājumu 10. un 11. punktā.

62. Tādējādi mērķapvienība īsteno atkritumu savākšanas uzdevumu kā savās pilnvarās esošu uzdevumu, kas tai atbilstoši mērķapvienības statūtu 4. panta 6. punktam dod nepieciešamās lēmējpilnvaras šī uzdevuma īstenošanai, un atbilstoši šo pašu statūtu 4. panta 5. punktam tā var izmantot trešo personu pakalpojumus, šādā gadījumā rīkojoties kā līgumslēdzēja iestāde.

63. Otrkārt, kas attiecas tieši uz attiecīgā darījuma atlīdzības raksturu, iesniedzējtiesa, atsaucoties uz šo secinājumu 37. punktā minēto judikatūru, uzskata, ka spēj to izsecināt no mērķapvienības statūtu 5. panta un 16. panta 2. punkta. Tomēr tādu iemeslu dēļ, kurus izklāstīšu turpmākajos punktos, es neuzskatu, ka šie noteikumi var pamatot darījuma atlīdzības raksturu tādā ziņā, lai tas atbilstu līgumiska izpildījuma atlīdzībai.

64. Proti, kas attiecas uz mērķapvienībai bez maksas pievienotajām struktūrām, kuras līdz tam pildīja uzdevumus, attiecībā uz kuriem ir nodotas pilnvaras – to paredzot minētajā 5. pantā –, ir jākonstatē, ka šāda pievienošana saskan ar šo secinājumu 57. punktā minēto prasību, nododot pilnvaras, jaunā subjekta rīcībā nodot materiālos un cilvēkresursus, kas nepieciešami tā uzdevuma veikšanai, kuram tam tika nodotas pilnvaras. Turklāt šāda pievienošana pierāda, ka abas teritoriālās pašvaldības, uz kurām attiecās attiecīgie sabiedriski uzdevumi, ir pilnībā atteikušās [no pilnvarām].

37 — Šajā ziņā skat. Direktīvas 2014/24 1. panta 6. punkta saturu, kā arī šo secinājumu 44.–46. punktu.

38 — Spriedums, 2015. gada 1. oktobris, *Trijber* un *Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641, 54. un 55. punkts).

65. Kas attiecas uz mērķapvienības statūtu 16. pantā paredzēto pienākumu veikt iemaksas, tā ir likumā paredzēta mērķapvienības finansiāla rakstura maksātspējas garantija [39]. Varētu šķist, ka runa ir par iemaksu, ko varētu definēt kā "pakārtota rakstura" iemaksu, kas veicama tikai tad, ja mērķapvienībai neizdodas pašai ar saviem ieņēmumiem segt tās veiktā sabiedriskā uzdevuma izmaksas [40]. Šāda iemaksa nav pretrunā mērķapvienības, kurai, gluži pretēji, atbilstoši šo statūtu 4. panta 6. punktam ir pilnvaras noteikti regulatīvu un normatīvu regulējumu par maksām, iemaksām un izdevumu atmaksu saistībā ar tās pildītajiem uzdevumiem, finansiālajai autonomijai. Turklāt Tiesa ir jau nospriedusi, ka tas vien, kas pastāv finansējuma mehānisms divu valsts iestāžu starpā attiecībā uz sabiedriska pakalpojuma uzdevuma īstenošanu, kas tiek īstenots atbilstoši pašu pilnvarām, nenozīmē, ka vienas no šīm iestādēm sniegtie pakalpojumi ir jāuzskata par tādiem, kas veikti, īstenojot publisku līgumu [41].

66. Katrā ziņā [resursu] nodošana un garantija, kas izriet no diviem iesniedzējtiesas minētajiem noteikumiem (proti, mērķapvienības statūtu 5. pants un 16. pants), manuprāt, nekādi nevar tikt interpretēta kā atlīdzība mērķapvienībai par pakalpojumu sniegšanu saviem biedriem.

67. Patiesībā attiecīgais darījums, kāds tas ir izklāstīts Tiesā, nekādi nešķiet attiecamies uz pakalpojumu iegādi, ko veiktu mērķapvienības divi biedri apmaiņā pret atlīdzību. Abpusējības elementa, kas, kā es to norādīju šo secinājumu 36. punktā, ir raksturīgs publiskā līguma jēdzienam, šķiet, šajā lietā nav.

68. Treškārt, *prima facie* no lietas materiālos pieejamās informācijas šķiet, ka mērķapvienībai ir ne tikai finansiāla autonomija, bet arī pilnīga autonomija sabiedrisko uzdevumu izpildē, kas tai ir uzticēti, it īpaši atkritumu savākšanā. Šajā ziņā ir tiesa, kā to ir uzsvērusi *Remondis* un Komisija, ka atbilstoši mērķapvienības statūtu 7. pantam Hannoveres apgabals tiek pārstāvēts mērķapvienības dalībnieku kopsapulcē un, ja tiek balsots par uzdevumiem, kuri skar vienīgi atkritumu savākšanas darbības, vienīgi šī apgabala pārstāvjiem ir balsstiesības. Tomēr šķiet, ka no šo pašu statūtu 8. panta izriet, ka dalībnieku kopsapulces pilnvaras neattiecas uz to, kā konkrēti tiek pildīti sabiedriskie pakalpojumi, bet ir aprobežotas vienīgi ar institucionāla rakstura jautājumiem vai ir saistītas ar likumu ievērošanu. Šāda veida ietekme, šķiet, drīzāk izriet no šo secinājumu 56. punktā minētās "politiska veida" kontroles nekā no ietekmes īstenošanas pār stratēģiskajiem mērķiem vai mērķapvienības būtiskos lēmumos, veicot tās pilnvarās ietilpstošus sabiedrisko pakalpojumu uzdevumus [42]. Tomēr iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai tā ir un vai mērķapvienībai tiešām ir pilna autonomija attiecīgo sabiedrisko pakalpojumu īstenošanā bez nepieciešamības saņemt Hannoveres apgabala piekrišanu.

69. Iepriekš minētie apsvērumi izceļ būtiskas atšķirības, kādas pastāv starp šo lietu un lietu *Piepenbrock* [43], ko piemin iesniedzējtiesa. Minētajā lietā Tiesa skaidri izcēla faktu, ka valsts iestāde (*Kreis Düren*, proti, Dīrenes apgabals), kas tika uzticējusi uzdevumu tīrīt atsevišķas tās ēkas citai teritoriālai pašvaldībai (*Stadt Düren*, proti, Dīrenes pilsēta), sev paturēja tiesības kontrolēt šī uzdevuma pienācīgu izpildi un vienpusēji izbeigt attiecīgo publisko tiesību līgumu, ja izpilde nebūtu pienācīga. Lai gan līgums tika kvalificēts kā "deleģēšana", būtībā šīs līgumattiecības, kas pastāvēja starp abām teritoriālajām pašvaldībām, izrietēja nevis no pilnvaru patiesas nodošanas, bet no divpusējām

39 — Skat. Lejassaksijas Mērķapvienību likuma, kas minēts šo secinājumu 10. punktā, 29. pantu, kā arī 16. pantu Lejassaksijas Starppašvaldību sadarbības likumā, kas minēts šo secinājumu 11. punktā. Turklāt no Tiesā sniegtajiem apsvērumiem izriet, ka atbilstoši *Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts* (Lejassaksijas Publisko tiesību juridisko personu maksātnespējas likums) "nevar tikt uzsākta maksātnespējas procedūra, kas skar publisko tiesību juridisko personu, kuras kontrolē federālā zeme, mantu".

40 — Šai ziņā Hannoveres apgabals apstiprināja savos apsvērumos, ka faktiski šādas iemaksas nav nekad tikušas veiktas.

41 — Spriedums, 2007. gada 18. decembris, Komisija/Īrija (C-532/03, EU:C:2007:801, 37. punkts).

42 — Šis apstāklis atšķir šo lietu no lietas, kurā tika pasludināts 2008. gada 13. novembra spriedums, *Coditel Brabant* (C-324/07, EU:C:2008:621, skat. it īpaši 34. punktu), uz kuru atsaucas iesniedzējtiesa. Šajā ziņā ir arī jānorāda, ka lietā *Coditel Brabant* attiecīgā teritoriālā pašvaldība nebija iecerējusi pilnvaru nodošanu. Minētā lieta bija par klasiska koncesijas līguma noslēgšanu, un tādējādi tās faktiskie apstākļi pilnībā atšķirās no šīs lietas faktiskajiem apstākļiem.

43 — Spriedums, 2013. gada 13. jūnijs (C-386/11, EU:C:2013:385).

attiecībām, ko veidoja pakalpojumu sniegšana Dīrenes apgabalam pret finansiālu kompensāciju. Manuprāt, ir kļūdaini interpretēt šo spriedumu, kā to dara daļā Vācijas doktrīnas, kas norādīta šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, un kā to apgalvo *Remondis*, tādā ziņā, ka Tiesa tajā ir atļāvusi pilnvaru nodošanai piemērot Savienības publiskā iepirkuma normas [44].

70. Visu iepriekš minēto apsvērumu gaismā, kuru atbilstību faktiem jāpārbauda iesniedzējtiesai, šķiet, ka šajā lietā aplūkotā darījuma rezultātā ir notikusi patiesa pilnvaru nodošana starp valsts iestādēm, kam kā dalībvalsts iekšējās organizācijas aktam nepiemēro Savienības publiskā iepirkuma tiesisko regulējumu.

71. Šajā ziņā es uzskatu arī par nepieciešamu izteikt dažus apsvērumus par to, ka šajā lietā nav publiska līguma esamībai prasīto nosacījumu. Pirmkārt, neuzskatu, kā to norāda Komisija, ka rakstveida līguma jēdziens būtu jāpaplašina tādējādi, lai tajā iekļautu šajā lietā notikušo darījumu. Šķiet, ka Komisija piedāvā šādu paplašinājumu, bažījoties, ka tiks apieta konkurences piemērošana, kas noteikta ar Savienības publiskā iepirkuma normām. Lai gan, kā izriet no šo secinājumu 47. panta, šādas raizes zināmos apstākļos var izrādīties visai pamatotas, tomēr ir jākonstatē, ka neviens lietas materiālu dokuments to nepamato šajā lietā. No tā izriet, ka rakstveida līguma jēdziena attiecināšana, ko piedāvā šī iestāde, šajā lietā, lai gan šāda līguma starp Hannoveres apgabalu un mērķapvienību nav, nekādi nešķiet pamatota.

72. Otrkārt, lai gan ir tiesa, kā to norāda iesniedzējtiesa un Komisija, ka atkritumu savākšana neietilpst valsts varas pilnvarās un tie var būt pakalpojumi, uz kuriem attiecas Direktīvas 2004/18 II A pielikuma 16. punkts, ir jākonstatē, ka attiecīgā darījuma mērķis nav tikai pakalpojumu sniegšana, bet tas skar pilnvaru īstenot sabiedriskā pakalpojuma uzdevumu – atkritumu savākšanu – patiesu nodošanu.

73. Treškārt, kas attiecas uz apstākli, ka mērķapvienība darbojas plašāk, nekā ir uzdevumi, kas pirms tam piekrita pašvaldībām dalībniecēm, tas man nešķiet būtisks attiecīgā darījuma kā publiska līguma kvalifikācijā.

74. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, uzskatu, ka uz pirmo prejudiciālo jautājumu ir jāatbild tādējādi, ka divu pašvaldību noslēgta vienošanās, uz kuru pamatojoties tās ar statūtiem izveido publisko tiesību subjektu, kas ir atsevišķa juridiska persona, kuram tās nodod pilnvaras pakalpojuma uzdevumu īstenošanai, kuri līdz tam bija pašvaldībām dalībniecēm, neparedzot līgumpakalpojumu atlīdzību, nav publisks līgums Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē, bet ir akts, kas ietilpst attiecīgās dalībvalsts iekšējā organizācijā, kas tādēļ ir izslēgts no Savienības publiskā iepirkuma normu piemērošanas jomas.

B – *Par otro prejudiciālo jautājumu*

75. Ņemot vērā, ka iesniedzējtiesa savu otro prejudiciālo jautājumu Tiesai uzdod tikai tādā gadījumā, ja pēdējās minētās atbilde uz pirmo uzdoto jautājumu būtu apstiprinoša, un ņemot vērā manis ierosināto atbildi uz šo pirmo jautājumu, uzskatu, ka Tiesai uz šo otro jautājumu nav jāatbild.

76. Ciktāl tas ir derīgi, aprobežošos ar norādi, ka patiesas pilnvaru nodošanas gadījumā nav publiskā līguma piešķiršana *in house*, jo juridiskais instruments, kas organizē pilnvaru nodošanu, neparedz nedz pakalpojumu sniegšanu pret atlīdzību, nedz arī publisko tiesību subjektu sadarbību atbilstoši *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* u.c. [45] judikatūrai, ņemot vērā to, ka šis instruments nodod pilnvaras un neattiecas uz iestāžu sadarbību.

44 — Manuprāt, spriedums *Piepenbrock* drīzāk netieši ietilpst šo secinājumu 47. punktā minētajā judikatūrā, ar ko valsts iestādēm aizliedz izmantot konstrukcijas (šajā gadījumā kvalifikācijā) ar mērķi apiet publisko iepirkumu normas, lai izvairītos no pienākumiem, kas izriet no šīm normām. Šajā ziņā skat. iesniedzējtiesas pašas paustās šaubas attiecīgā sprieduma 24. punktā.

45 — Spriedums, 2012. gada 19. decembris (C-159/11, EU:C:2012:817).

V – Secinājumi

77. Pamatojoties uz iepriekš minētajiem apsvērumiem, es iesaku Tiesai uz *Oberlandesgericht Celle* (Federālās zemes Augstākā tiesa Cellē, Vācija) iesniegtajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Divu teritoriālu pašvaldību noslēgta vienošanās, uz kuru pamatojoties, tās ar statūtiem izveido publisko tiesību subjektu, kas ir atsevišķa juridiska persona, kuram tās nodod pilnvaras pakalpojuma uzdevumu īstenošanai, kuri līdz tam bija pašvaldībām dalībniecēm, neparedzot līgumpakalpojumu atlīdzību, nav publisks līgums Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīvas 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 1. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē, bet ir akts, kas ietilpst attiecīgās dalībvalsts iekšējā organizācijā, kas tādēļ ir izslēgts no Savienības publiskā iepirkuma normu piemērošanas jomas.