Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA RIMVĪDA NORKUS [*RIMVYDAS NORKUS*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2025. gada 13. martā [1]

Lieta C-715/23

Farmacija, d.o.o.
pret
Občina Benedikt,
piedaloties
MN

(*Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija publiskā iepirkuma procedūru pārskatīšanai, Slovēnija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Tiesību aktu tuvināšana – Koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras – Direktīva 2014/23/ES – 4. panta 2. punkts un 19. pants – Piemērošanas joma – Aptiekas darbība

I. Ievads

1. Šis *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija publiskā iepirkuma procedūru pārskatīšanai, Slovēnija) saskaņā ar LESD 267. pantu iesniegtais lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par to, kā interpretēt Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/23/ES (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu [2] 4. panta 2. punktu un 19. pantu.

2. Šis lūgums tika iesniegts tiesvedībā starp sabiedrību ar ierobežotu atbildību *Farmacija*, *d.o.o.* (turpmāk tekstā – "*Farmacija*") un *Občina Benedikt* (Benediktes pašvaldība, Slovēnija, turpmāk tekstā – "Benediktes pašvaldība") par to, ka pēdējā minētā ir izsniegusi atļauju aptiekas filiāles darbībai tās teritorijā, iepriekš nepublicējot paziņojumu par koncesiju. Ar savu prasību par šo administratīvo lēmumu *Farmacija* būtībā pārmet Benediktes pašvaldībai, ka tā neesot veikusi atbilstīgo procedūru, proti, koncesijas piešķiršanas procedūru, tādējādi pārkāpdama Direktīvu 2014/23. Tā savukārt uzskata, ka atļauja aptiekas filiāles darbībai nav koncesijas piešķiršana un ka tādējādi *Farmacija* nav tiesiskas aizsardzības saskaņā ar šo direktīvu.

3. Tādējādi šajā tiesvedībā pamatjautājums ir par to, vai pakalpojumi, kas tiek sniegti saistībā ar aptiekas darbību, ietilpst Direktīvas 2014/23 piemērošanas jomā. Tas nozīmē, ka attiecīgos farmaceitiskos pakalpojumus var kvalificēt kā "saimniecisko darbību". No vienas puses, par labu

[1] Oriģinālvaloda – franču.

[2] OV 2014, L 94, 1. lpp.

šādai interpretācijai liecina fakts, ka šo pakalpojumu sniedzēji saņem atlīdzību. Šis apsvērums attiecas ne tikai uz peļņu no sabiedriskā pakalpojuma sniegšanas, ko veido zāļu pārdošana, bet arī no citām komercdarbībām. No otras puses, ir jāņem vērā aptieku būtiskā loma sabiedrības veselības jomā, kā arī to finansējums, kas tās nostāda priviliģētās attiecībās ar valsti un atšķir no citiem saimnieciskās darbības subjektiem. Visi šie aspekti mūs noved pie klasiskā jautājuma par nošķirumu starp "vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem" un "ar ekonomiku nesaistītiem vispārējas nozīmes pakalpojumiem", kas nosaka Savienības tiesību normu publisko iepirkumu jomā piemērojamību. Gaidāmais Tiesas spriedums, iespējams, ietekmēs vairāk, nekā tikai šo lietu, jo tas ļaus pielāgot iekšējā tirgus noteikumus nozarē, ko atsevišķas dalībvalstis uzskata par sensitīvu.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

4. Direktīvas 2014/23 6., 14., 17., 19. un 53. apsvērums ir formulēti šādi:

"(6) Būtu jāatgādina, ka dalībvalstīm ir brīva izvēle, ievērojot LESD principus par vienlīdzīgu attieksmi, nediskrimināciju, pārredzamību un personu brīvu pārvietošanos, nolemt organizēt pakalpojumu sniegšanu vai nu kā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus, vai kā ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus, vai kā abu variantu kombināciju. [..] Turklāt šī direktīva neattiecas uz vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu finansēšanu vai uz dalībvalstu piešķirtā atbalsta sistēmām, jo īpaši sociālajā jomā, saskaņā ar Savienības noteikumiem par konkurenci. Ir atbilstīgi precizēt, ka ar ekonomiku nesaistītiem vispārējas nozīmes pakalpojumiem nebūtu jāietilpst šīs direktīvas darbības jomā.

[..]

(14) Turklāt par koncesijām nebūtu jāuzskata konkrēti dalībvalsts izdoti dokumenti, piemēram, atļaujas vai licences, ar ko dalībvalsts vai tās publiskā iestāde paredz nosacījumus ekonomiskās darbības īstenošanai [saimnieciskās darbības veikšanai], tostarp nosacījumu veikt konkrētu darbību, kuras parasti piešķir pēc ekonomikas dalībnieka [saimnieciskās darbības subjekta] lūguma un ne pēc līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēja ierosmes, un ja ekonomikas dalībnieks [saimnieciskās darbības subjekts] saglabā brīvu izvēli atteikties no būvdarbu veikšanas vai pakalpojumu sniegšanas. Minēto dalībvalsts izdoto dokumentu gadījumos var piemērot īpašos noteikumus, kas izveidoti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2006/123/EK [(2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV 2006, L 376, 36. lpp.)]. Pretēji minētajiem dalībvalsts izdotajiem dokumentiem koncesijas līgumos ir paredzēti savstarpēji saistoši pienākumi, ar ko šo būvdarbu vai pakalpojumu izpildei piemēro īpašas prasības, ko nosaka līgumslēdzēja iestāde vai līgumslēdzējs un kas ir likumīgi izpildāmas.

[..]

(17) Šai direktīvai nebūtu jāattiecas uz līgumiem, kuros nav iekļauti maksājumi darbuzņēmējam, kā arī kuros darbuzņēmējs saņem atlīdzību, pamatojoties uz regulētiem tarifiem, kas aprēķināti tā, lai segtu visas izmaksas un ieguldījumus, kas darbuzņēmējam radušies par pakalpojuma sniegšanu.

[..]

(19) Ja konkrētai nozarei piemērojami noteikumi novērš risku, paredzot koncesionāram garantiju, ka saistībā ar līguma izpildi veiktie ieguldījumi un radušās izmaksas tiks atlīdzinātas, šāds līgums nebūtu jāuzskata par koncesiju šīs direktīvas nozīmē. Tāpēc, ka risks ir ierobežots jau no paša sākuma, nebūtu jāizslēdz iespēja, ka līgums tiek atzīts par koncesiju. Tas var būt arī, piemēram, nozarēs, kurās ir regulēti tarifi, vai tad, ja operacionālais risks ir ierobežots ar līguma noteikumiem, kuros paredzēta daļēja kompensācija, tostarp kompensācija koncesijas priekšlaicīgas izbeigšanas gadījumā tādu iemeslu dēļ, par kuriem vainojama līgumslēdzēja iestāde vai līgumslēdzējs, vai *force majeure* iemeslu dēļ.

[..]

(53) Ir atbilstīgi no šīs direktīvas pilnīgas piemērošanas izslēgt tikai tos pakalpojumus, kam ir ierobežota pārrobežu dimensija, piemēram, konkrētus sociālos, veselības aprūpes vai izglītības pakalpojumus. Minētos pakalpojumus sniedz konkrētā kontekstā, kas būtiski atšķiras dažādās dalībvalstīs atšķirīgu kultūras tradīciju dēļ. Tāpēc būtu jānosaka īpašs režīms minēto pakalpojumu koncesijai, kurā ņem vērā to, ka šo pakalpojumu regulējums ir jauns. Šajā direktīvā noteiktais pienākums publicēt iepriekšēju informatīvu paziņojumu un koncesijas piešķiršanas paziņojumu par visām koncesijām, kuru vērtība ir vienāda ar šajā direktīvā noteikto robežvērtību vai lielāka par to, ir atbilstīgs veids kā potenciālajiem pretendentiem nodrošināt informāciju par darījumdarbības iespējām, kā arī kā visām ieinteresētajām personām sniegt informāciju par piešķirto līgumu skaitu un veidu. Turklāt dalībvalstīm būtu jāievieš atbilstīgas procedūras minēto pakalpojumu koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanai, nodrošinot pilnīgu atbilstību pārredzamības un vienlīdzīgas attieksmes principiem attiecībā pret ekonomikas dalībniekiem [saimnieciskās darbības subjektiem] un ļaujot līgumslēdzējām iestādēm un līgumslēdzējiem ņemt vērā attiecīgo pakalpojumu specifiku. [..]".

5. Šīs direktīvas 1. panta "Priekšmets un darbības joma" 1. un 4. punktā ir noteikts:

"1. Šajā direktīvā paredzēti noteikumi par līgumslēdzēju iestāžu un līgumslēdzēju rīkoto iepirkumu procedūrām, ko tās veic ar koncesijām, kuru paredzamā vērtība nav mazāka par robežvērtību, kas noteikta 8. pantā.

[..]

4. Līgumus, lēmumus vai citus juridiskus instrumentus, ar kuriem starp līgumslēdzējām iestādēm vai līgumslēdzējiem, vai līgumslēdzēju iestāžu vai līgumslēdzēju grupām organizē pilnvaru un pienākumu nodošanu nolūkā izpildīt sabiedriskos uzdevumus un kuri neparedz atlīdzību par līguma izpildi, uzskata par attiecīgās dalībvalsts iekšēju organizatorisku jautājumu, un tāpēc šī direktīva tos nekādi neietekmē."

6. Minētās direktīvas 4. panta "Brīvība noteikt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus" 2. punktā ir paredzēts:

"Ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi ir ārpus šīs direktīvas darbības jomas [neietilpst šīs direktīvas piemērošanas jomā]."

7. Tās pašas direktīvas 5. panta 1. punkta pirmās daļas b) punktā un 5. panta 1. punkta otrajā daļā ir noteikts:

"Šajā direktīvā piemēro šādas definīcijas:

[..]

b) "pakalpojumu koncesija" ir finansiālās interesēs rakstiski noslēgts līgums, ar kuru viena vai vairākas līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēji uzdod sniegt un pārvaldīt pakalpojumus, kas nav a) apakšpunktā minēto būvdarbu veikšana, vienam vai vairākiem ekonomikas dalībniekiem [saimnieciskās darbības subjektiem] un kurā atlīdzība par to ir vai nu tikai tiesības izmantot pakalpojumus, uz ko attiecas līgums, vai arī minētās tiesības kopā ar samaksu.

Piešķirot būvdarbu vai pakalpojumu koncesiju, koncesionāram tiek nodoti operacionālie riski minēto būvdarbu vai pakalpojumu izmantošanā, ietverot pieprasījuma vai piedāvājuma risku vai abus. Tiek uzskatīts, ka koncesionārs ir uzņēmies operacionālo risku, ja normālos darbības apstākļos netiek garantēta būvju vai pakalpojumu, uz ko attiecas koncesija, ekspluatācijas laikā veikto ieguldījumu un radušos izmaksu atgūšana. Koncesionāram nodotā riska daļa ir pakļauta reāla tirgus mainīguma ietekmei, kas nozīmē, ka jebkādi iespējami paredzētie zaudējumi, kas radušies koncesionāram, nav tikai formāli vai niecīgi [..]"

8. Direktīvas 2014/23 8. pantā "Robežvērtība un koncesiju paredzamās vērtības aprēķināšanas metodes" ir noteikts:

"1. Šo direktīvu piemēro koncesijām, kuru vērtība ir 5 186 000 EUR vai lielāka.

2. Koncesijas vērtība ir līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēja paredzamais koncesionāra kopējais apgrozījums, kas radies līguma darbības laikā, atskaitot [pievienotās vērtības nodokli (PVN)], kā atlīdzība par būvdarbiem un pakalpojumiem, kas ir koncesijas priekšmets, kā arī par piegādēm, kas saistītas ar šādiem būvdarbiem un pakalpojumiem.

[..]"

9. Šīs direktīvas 18. pantā "Koncesijas darbības laiks" ir noteikts:

"1. Koncesijas darbības laiks ir ierobežots. Līgumslēdzēja iestāde vai līgumslēdzējs paredz darbības laiku, ņemot vērā pieprasītos būvdarbus vai pakalpojumus.

2. Tādu koncesiju maksimālais darbības laiks, kas ilgst vairāk nekā piecus gadus, nepārsniedz laiku, kas koncesionāram varētu būt pamatoti vajadzīgs, lai atgūtu būvju vai pakalpojumu ekspluatācijā ieguldītos līdzekļus un peļņu no ieguldītā kapitāla, ņemot vērā konkrēto līguma mērķu sasniegšanai vajadzīgos ieguldījumus.

Aprēķina vajadzībām vērā ņemtie ieguldījumi ietver gan sākotnējos ieguldījumus, gan ieguldījumus koncesijas darbības laikā."

10. Minētās direktīvas 19. pantā "Sociālie un citi īpaši pakalpojumi" ir paredzēts:

"Uz koncesijām sociāliem un citiem īpašiem pakalpojumiem, kas uzskaitīti IV pielikumā un ietilpst šīs direktīvas darbības jomā, attiecina tikai tos pienākumus, kas izriet no 31. panta 3. punkta un 32., 46. un 47. panta."

B. Slovēnijas tiesības

1. ZNKP

11. *Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah* (Likums par dažiem koncesijas līgumiem, turpmāk tekstā – "*ZNKP*")[3] 2. panta 18. punktā ir noteikts:

"Šajā likumā "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi" ir ar ekonomiku nesaistīti pakalpojumi, kas saskaņā ar likumu ir sniegti kā vispārējas nozīmes pakalpojumi un kas nav piedāvāti tirgū par samaksu, un tāpēc uz tiem attiecas īpašas sabiedrisko pakalpojumu saistības."

12. Šī likuma 9. pantā ir paredzēts:

"Šis likums attiecas uz koncesijas līgumiem, kuru paredzamā vērtība bez pievienotās vērtības nodokļa (PVN) ir vienāda ar Direktīvas [2014/23] 8. panta 1. punktā paredzēto vērtību vai lielāka par to."

13. Minētā likuma 10. pantā ir noteikts:

"Uz koncesijām, kuras regulē šis likums, kā arī speciālie likumi, attiecas šī likuma tiesību normas un speciālo likumu tiesību normas, ciktāl tās nav pretrunā šim likumam."

14. Tā paša likuma 11. panta 1. punktā ir noteikts:

"Šis likums neattiecas uz:

1. koncesijām ar ekonomiku nesaistītiem vispārējas nozīmes pakalpojumiem."

15. *ZNKP* 15. pantā ir paredzēts:

"Uz koncesijām sociāliem un citiem īpašiem pakalpojumiem, kas uzskaitīti Direktīvas [2014/23] IV pielikumā, attiecas šī likuma tiesību normas, kas regulē pienākumu iesniegt sagatavošanas aktus, pienākumu publicēt šī likuma 35. un 40. pantā minētos paziņojumus, kā arī tiesisko aizsardzību koncesionāra atlases procedūrās saskaņā ar šo likumu."

[3] Slovēnijas Republikas oficiālais laikraksts Nr. 9/2019, 11.2.2019.

2. ZZDej

16. *Zakon o zdravstveni dejavnosti* (Veselības aprūpes likums, turpmāk tekstā – "*ZZDej*")[4] 2. pantā ir noteikts:

"Veselības aprūpe tiek nodrošināta primārajā, sekundārajā un terciārajā līmenī.

Veselības aprūpe primārajā līmenī ietver pamata veselības aprūpi un farmaceitisko darbību."

17. Šī likuma 3. pantā ir paredzēts:

"Veselības aprūpes sniedzēji ir valsts un ārvalstu fiziskas un juridiskas personas, kuras saņēmušas Veselības ministrijas atļauju nodrošināt veselības aprūpi.

Sabiedrības veselības pakalpojumi ietver veselības aprūpes pakalpojumus, kuru nepārtrauktu un regulāru sniegšanu sabiedrības interesēs nodrošina valsts un pašvaldības un kuri, pamatojoties uz solidaritātes principu un ievērojot veselības aprūpes un veselības apdrošināšanas noteikumus, tiek garantēti kā [pakalpojumi], kas izriet no obligātās veselības apdrošināšanas, un tiek pilnībā vai daļēji finansētas no valsts līdzekļiem, galvenokārt no obligātās veselības apdrošināšanas. Iepriekšējā teikumā minētos veselības aprūpes pakalpojumus kā ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus sniedz veselības aprūpes sniedzēji bez peļņas gūšanas nolūka, tādā veidā, lai ieņēmumi, kas pārsniedz izdevumus, tiktu novirzīti veselības aprūpes nodrošināšanai un attīstībai."

18. Minētā likuma 20. panta 1. punktā ir noteikts:

"Farmaceitiskā darbība tiek veikta saskaņā ar speciālu likumu. Šis likums attiecas uz jautājumiem, kas nav regulēti [reglamentēti] speciālajā likumā."

3. ZLD-1

19. *Zakon o lekarniški dejavnosti* (Likums par farmaceitisko darbību, turpmāk tekstā –"*ZLD-1*")[5] 1. pantā ir noteikts:

"Šis likums regulē [reglamentē] farmaceitiskās darbības veikšanas mērķi, saturu un nosacījumus, koncesiju izsniegšanas un izpildes organizāciju, nosacījumus un procedūras, farmācijas speciālistus un to profesionālās asociācijas, farmaceitisku darbību tiešsaistē, kā arī uzraudzību."

20. Šī likuma 2. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Farmaceitiskās darbības mērķis ir nodrošināt zāļu un citu produktu medicīnas terapiju atbalstam un veselības aizsardzībai efektīvu un kvalitatīvu piegādi, kā arī nodrošināt konsultācijas par to drošu, pareizu un efektīvu lietošanu pacientiem un veselības aprūpes speciālistiem."

[4] Slovēnijas Republikas oficiālais laikraksts Nr. 9/92, 21.2.1992.

[5] Slovēnijas Republikas oficiālais laikraksts Nr. 85/16, 28.12.2016.

21. Minētā likuma 4. panta 1. punkta 8. apakšpunktā ir noteikts:

"Farmaceitiskās darbības veicējs [ir] fiziska vai juridiska persona, kurai ir koncesija farmaceitiskās darbības veikšanai saskaņā ar šo likumu, valsts aptiekas iestāde, slimnīca vai citi pakalpojumu sniedzēji saskaņā ar šo likumu."

22. Tā paša likuma 5. pantā ir noteikts:

"1. Farmaceitiskā darbība ir sabiedrības veselības aprūpes pakalpojums, kas nodrošina zāļu nepārtrauktu un regulāru piegādi sabiedrībai un veselības aprūpes speciālistiem, kā arī pacientu farmaceitisko aprūpi.

2. Farmaceitiskā darbība notiek primārajā, sekundārajā un terciārajā veselības aprūpes līmenī.

3. Farmaceitiskās prakses vietu tīklu šī likuma izpratnē primārajā līmenī nodrošina pašvaldība vai vairākas blakus esošās pašvaldības kopīgi, un sekundārajā un terciārajā līmenī – valsts."

23. *ZLD-1* 10. panta 2., 3., 4. un 7. punktā ir paredzēts:

"2. Aptiekas filiāle var darboties tikai tās aptiekas profesionālā kontrolē, kas to izveidojusi. Par filiāles darbību ir atbildīgs aptiekas vadītājs, kurš to izveidojis.

3. Atļauju aptiekas filiāles darbībai piešķir pašvaldība, kuras teritorijā atrodas aptiekas filiāle, pēc iepriekšējas apspriešanās ar *Lekarniška zbornica Slovenije* (Slovēnijas Farmaceitu asociāciju) un ar ministrijas piekrišanu.

4. Atļauju aptiekas filiāles darbībai var piešķirt arī uz ierobežotu laiku vai uz noteiktu gada periodu (tūrisma sezonu).

[..]

7. Aptiekas filiāle sāk veikt farmaceitisko darbību tikai tad, kad tai ir piešķirta atļauja saskaņā ar šī likuma 67. panta pirmo daļu."

24. Šī likuma 15. panta 1. punktā ir noteikts:

"Farmaceitiskās darbības veikšana tiek finansēta no valsts un privātiem līdzekļiem. Iepriekšējā teikumā minētie valsts līdzekļi jo īpaši ietver:

– maksājumus par pakalpojumiem, kas sniegti saistībā ar farmaceitisko darbību, pamatojoties uz līgumiem, kas noslēgti ar veselības apdrošināšanas struktūrām,

– maksājumus no budžeta apropriācijām,

– dibinātāja struktūras [pašu] līdzekļus."

25. Minētā likuma 27. panta 1. punktā ir noteikts:

"Primāra līmeņa valsts aptiekas institūciju savā teritorijā izveido pašvaldība vai vairākas blakus esošās pašvaldības kopīgi, vispirms saņemot kompetentas profesionālās kolēģijas atzinumu un vienojoties ar ministriju."

26. Tā paša likuma 39. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts:

"1. Farmaceitiskās darbības veikšanai primārajā līmenī koncesiju saskaņā ar šajā likumā noteiktiem nosacījumiem var izsniegt fiziskai personai, kas veic šo darbību, vai juridiskai personai, kurā farmaceitiskās darbības veicējam, kurš ir arī šīs juridiskās personas vadītājs vai vadības struktūra, pieder vairāk nekā 50 % no pamatkapitāla (turpmāk tekstā – "koncesionārs").

2. Koncesionārs organizē aptiekas vai aptieku filiāles kā savas organizatoriskās vienības farmaceitiskās darbības veikšanai teritorijās, kurās tam ir koncesija vai atļauja aptiekas filiāles darbībai, saskaņā ar primāro aptieku tīkla plānu, saņemot kompetentās asociācijas iepriekšēju atzinumu un ministrijas piekrišanu."

III. Tiesvedības rašanās fakti, pamata tiesvedība un prejudiciālie jautājumi

27. 2022. gada 11. martā Benediktes pašvaldība, iepriekš nepublicējot paziņojumu par koncesiju, piešķīra MN atļauju aptiekas filiāles darbībai tās teritorijā uz nenoteiktu laiku.

28. Sabiedrība *Farmacija*, kas ir prasītāja pamatlietā, ir reģistrēta komercreģistrā kā farmaceitisko produktu tirgotāja, kuras lielākajam akcionāram ir licence, kas ļauj tam patstāvīgi praktizēt farmācijas maģistra profesiju, veicot farmaceitisko darbību.

29. *Farmacija* iesniedza Benediktes pašvaldībai iesniegumu par pārskatīšanu, pamatojoties uz to, ka, izsniedzot minēto atļauju, šī pašvaldība esot piešķīrusi koncesiju farmaceitiskās darbības veikšanai, neievērojot piemērojamo procedūru, tādējādi pārkāpdama Direktīvu 2014/23.

30. Benediktes pašvaldība noraidīja iesniegumu par pārskatīšanu, neizskatīdama to pēc būtības un uzskatīdama, ka *Farmacija* nebija tiesību uz pārsūdzību nedz procesā pirms pārskatīšanas, nedz pašā pārskatīšanas procesā. Šajā ziņā Benediktes pašvaldība uzskata, ka atļaujas izsniegšana aptiekas filiāles darbībai būtībā nav pakalpojumu koncesijas piešķiršana.

31. Par šo Benediktes pašvaldības lēmumu *Farmacija* iesniedza pārsūdzību, kuru Benediktes pašvaldība nodeva *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija publiskā iepirkuma procedūru pārskatīšanai; turpmāk tekstā – "Valsts pārskatīšanas komisija" vai "iesniedzējiestāde").

32. Valsts pārskatīšanas komisija uzskata, ka Benediktes pašvaldība, izsniegdama atļauju aptiekas filiāles darbībai, ir piešķīrusi koncesiju farmaceitiskās darbības veikšanai. Tomēr tai ir šaubas par to, vai farmaceitiskie pakalpojumi pēc būtības ir pakalpojumi, kas ietilpst Direktīvas 2014/23 piemērošanas jomā.

33. Šādos apstākļos Valsts pārskatīšanas komisija nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus – ar precizējumu, ka uz otro jautājumu ir jāatbild tikai tad, ja atbilde uz pirmo jautājumu ir noliedzoša:

"1. Vai ar farmaceitiskās darbības veikšanu saistītais pakalpojums, kura galvenais priekšmets ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzētu zāļu piegāde lietotājiem, kā arī konsultācijas lietotājiem par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu, var būt kvalificējams kā "ar ekonomiku nesaistīts vispārējas nozīmes pakalpojums" Direktīvas 2014/23 4. panta 2. punkta izpratnē?

2. Vai ar farmaceitiskās darbības veikšanu saistītais pakalpojums, kura galvenais priekšmets ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzētu zāļu piegāde lietotājiem, kā arī konsultācijas lietotājiem par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu, var būt kvalificējams kā sociāli un citi īpaši pakalpojumi Direktīvas 2014/23 19. panta izpratnē?"

IV. Tiesvedība Tiesā

34. Iesniedzējiestādes nolēmums, kas datēts ar 2023. gada 23. novembri, Tiesas kancelejā tika saņemts tajā pašā dienā.

35. *Farmacija*, Slovēnijas, Čehijas un Grieķijas valdības, kā arī Eiropas Komisija ir iesniegušas rakstveida apsvērumus Eiropas Savienības Tiesas Statūtu 23. pantā noteiktajā termiņā.

36. 2024. gada 12. decembra tiesas sēdē *Farmacija* pilnvarotie pārstāvji tiesā, Slovēnijas, Čehijas un Grieķijas valdības, kā arī Komisija sniedza apsvērumus.

V. Juridiskā analīze

A. Par kvalificēšanu par "koncesiju" un tai piemērojamiem noteikumiem

37. Kā jau norādīju ievadā, šī lieta attiecas uz Direktīvas 2014/23 piemērojamību šajā lietā. Kā uzskata iesniedzējiestāde, tas ir atkarīgs no tā, vai attiecīgos farmaceitiskos pakalpojumus var kvalificēt kā "ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus". Šajā saistībā ir jāpiebilst, ka iesniedzējiestādes uzdotie jautājumi ir balstīti uz pieņēmumu, ka šī lieta attiecas uz "koncesiju" šīs direktīvas izpratnē. Ņemot vērā, ka Slovēnijas tiesību sistēmā ir paredzētas dažādas sistēmas, kas reglamentē aptieku darbību šīs dalībvalsts teritorijā, es uzskatu, ka pilnīguma labad ir nepieciešams īsumā atgādināt atbilstošās Savienības tiesību normas, kas piemērojamas šajā jomā, un it īpaši atšķirību starp jēdzieniem "koncesija" un "atļauja", vēl jo vairāk tādēļ, ka tikai pirmais no šiem jēdzieniem ietilpst minētās direktīvas piemērošanas jomā[6].

38. Proti, no Direktīvas 2014/23 14. apsvēruma izriet, ka "par koncesijām nebūtu jāuzskata konkrēti dalībvalsts izdoti dokumenti, piemēram, *atļaujas* vai licences, ar ko dalībvalsts vai tās publiskā iestāde paredz nosacījumus ekonomiskās darbības īstenošanai [saimnieciskās darbības veikšanai], tostarp nosacījumu veikt konkrētu darbību, kuras parasti piešķir pēc ekonomikas dalībnieka [saimnieciskās darbības subjekta] lūguma un ne pēc līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēja ierosmes, un ja ekonomikas dalībnieks [saimnieciskās darbības subjekts] saglabā

[6] Skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 45. punkts).

brīvu izvēli atteikties no būvdarbu veikšanas vai pakalpojumu sniegšanas." No šī apsvēruma arī izriet, ka "minēto dalībvalsts izdoto *dokumentu* gadījumos var piemērot īpašos noteikumus, kas izveidoti ar [Direktīvu 2006/123]" (mans izcēlums).

39. Šajā ziņā ir jānorāda, ka Direktīvas 2006/123 4. panta 6. punktā ir definēts jēdziens "atļauju piešķiršanas sistēma" un ka no šīs definīcijas var secināt, ka "atļauja" ir jāsaprot kā "formāls lēmums vai netiešs lēmums attiecībā uz piekļuvi kādai pakalpojumu darbībai vai tās veikšanu". Tomēr šīs direktīvas 2. panta 2. punkta f) apakšpunktā ir noteikts, ka šī direktīva neattiecas uz "veselības aprūpes pakalpojumiem". Minētās direktīvas 22. apsvērumā ir precizēts, ka "veselības aprūpes izslēgšanai no šīs direktīvas piemērošanas jomas būtu jāattiecas uz *veselības aprūp[es] un farmaceitiskajiem pakalpojumiem*, ko pacientiem sniedz veselības aprūpes darbinieki" (mans izcēlums). Citiem vārdiem sakot, Direktīva 2006/123 nebūtu piemērojama, ja aptiekas darbības nosacījumi tiktu izvirzīti, piešķirot "atļauju".

40. Tomēr, kā jau minēts iepriekš šajos secinājumos, nešķiet, ka tā būtu šajā lietā. Saskaņā ar kvalifikāciju, ko iesniedzējiestāde veikusi atbilstoši Savienības tiesībām un uz savu atbildību[7], Benediktes pašvaldība ir piešķīrusi "koncesiju" Direktīvas 2014/23 izpratnē. Šajā saistībā nozīmīgs ir šīs direktīvas 14. apsvērums, ciktāl tajā ir noteikts, ka "pretēji minētajiem dalībvalsts izdotajiem dokumentiem *koncesijas līgumos* ir paredzēti savstarpēji saistoši pienākumi, ar ko šo būvdarbu vai pakalpojumu izpildei piemēro īpašas prasības, ko nosaka līgumslēdzēja iestāde vai līgumslēdzējs un kas ir likumīgi izpildāmas" (mans izcēlums). Visbeidzot, ir jāatgādina, ka "pakalpojumu koncesijai" it īpaši ir raksturīga situācija, kurā līgumslēdzēja iestāde nodod tiesības izmantot konkrētu pakalpojumu koncesionāram, un pēdējam minētajam saskaņā ar noslēgto līgumu ir zināma ekonomiska brīvība paredzēt šo tiesību izmantošanas nosacījumus un tādējādi tas vienlaikus lielā mērā ir pakļauts ar šo izmantošanu saistītajiem riskiem[8].

41. Tieši ņemot vērā šos apsvērumus par atbilstošajām tiesību normām, kas reglamentē "koncesiju" un "atļauju" piešķiršanu, turpmāk ir jāizskata iesniedzējiestādes uzdotie jautājumi. Šie jautājumi tiks izskatīti tādā secībā, kādā tie ir uzdoti, pēc tam, kad būs izskatīta Slovēnijas valdības izvirzītā iebilde par nepieņemamību.

B. Par pieņemamību

42. Slovēnijas valdība apstrīd lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamību, pamatojoties uz to, ka Valsts pārskatīšanas komisijai šajā gadījumā neesot "tiesas" statusa LESD 267. panta izpratnē. Precīzāk, Slovēnijas valdība apgalvo, ka šo iestādi kā "tiesu" šīs tiesību normas izpratnē nav iespējams kvalificēt tādēļ, ka saskaņā ar valsts tiesību normām tās kompetencē nav izskatīt strīdu pamatlietā.

43. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru iesniedzējiestādes "tiesas" statuss ir atkarīgs no vairāku faktu kopuma, piemēram, vai iestāde ir izveidota ar likumu, vai tā ir pastāvīga, vai tās pieņemtie nolēmumi ir saistoši, vai tiesvedība tajā notiek atbilstoši sacīkstes principam, vai tā piemēro tiesību

[7] Skat. spriedumus, 2005. gada 21. jūlijs, *Coname* (C-231/03, EU:C:2005:487, 10. punkts), 2011. gada 10. marts, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler* (C-274/09, EU:C:2011:130, 29. un 36. punkts), kā arī 2015. gada 21. maijs, *Kansaneläkelaitos* (C-269/14, EU:C:2015:329, 25. punkts), attiecībā uz valsts tiesas ekskluzīvo kompetenci veikt attiecīgā darījuma kvalifikāciju. [Eiropas Savienības] Tiesas loma aprobežojas ar to, ka tā šai valsts tiesai sniedz Savienības tiesību interpretāciju, kas ir lietderīga, lai pieņemtu nolēmumu tiesvedībā, kura ierosināta [valsts tiesā].

[8] Skat. spriedumus, 2009. gada 11. jūnijs *Hans & Christophorus Oymanns* (C-300/07, EU:C:2009:358, 71. punkts) un 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 46. punkts).

normas, kā arī vai tā ir neatkarīga [9]. Šajā ziņā jāatgādina, ka Tiesai jau ir bijusi izdevība lemt par Valsts pārskatīšanas komisijas kvalificēšanu par "tiesu". Šim apstāklim ir vērts pievērst īpašu uzmanību.

44. Lietā *Medisanus* Tiesa pirmo reizi konstatēja, ka Valsts pārskatīšanas komisija atbilst kritērijiem, lai tiktu uzskatīta par "[valsts] tiesu" LESD 267. panta izpratnē [10]. Šo kvalifikāciju Tiesa pamatoja ar virkni argumentu, kurus es īsumā apkopošu. Pirmkārt, Tiesa atzina, ka tā ir komisija, kas izveidota saskaņā ar *Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega narocanja* (Likums par pārsūdzībām publiskā iepirkuma procedūrās) [11], kas tai piešķir pastāvīgu raksturu un padara tās nolēmumus par saistošiem. Otrkārt, Tiesa uzskatīja, ka Valsts pārskatīšanas komisijai nav nekādas saiknes ar valsts iestādēm, kuru lēmumus tā pārskata, un ka komisijas locekļiem, kuri to veido, piemīt garantijas, kas paredzētas Likumā par tiesnešu pienākumiem attiecībā uz viņu iecelšanu amatā, kā arī attiecībā uz viņu pilnvaru termiņu un atsaukšanas iemesliem, tātad ir garantēta viņu neatkarība. Treškārt, Tiesa konstatēja, ka procesam Valsts pārskatīšanas komisijā ir sacīkstes raksturs un ka nolēmumi, ko tā pieņem, piemērojot Likumu par pārsūdzībām publiskā iepirkuma procedūrās, kā arī Civilprocesa likumu, piemīt *res judicata* spēks.

45. Jāvērš uzmanība uz to, ka šo secinājumu Tiesa vēlāk neapšaubīja spriedumos, kas pasludināti attiecīgi lietās *Tax-Fin-Lex* [12] un *SHARENGO* [13], kuras attiecas uz prejudiciālajiem jautājumiem, ko uzdevusi tā pati Valsts pārskatīšanas komisija. Proti, šajos divos spriedumos, pretēji spriedumam, kas pieņemts lietā *Medisanus*, Tiesa vairs nepievērsās pieņemamībai, tostarp iesniedzējiestādes kvalificējamībai par "tiesu" saskaņā ar LESD 267. pantu, bet gan uzreiz izskatīja tai uzdotos jautājumus pēc būtības. Kaut Slovēnijas valdība norāda, ka pamatlieta atšķiras no lietām, kurās pasludināti minētie spriedumi, tā tomēr neprecizē kuram no iepriekš minētās judikatūras izrietošajiem kritērijam iesniedzējiestāde šajā lietā vairs neatbilst. Šādā skatījumā neredzu iemeslu, kura dēļ Tiesai vajadzētu atkāpties no sniegtās kvalifikācijas, vēl jo vairāk tādēļ, ka šī kvalifikācija ir apstiprināta vairākkārt. Tādējādi ir skaidri redzams, ka Tiesa nav mainījusi savu nostāju.

46. Man šķiet, ka Slovēnijas valdības argumentācijas mērķis ir apstrīdēt iesniedzējiestādes kompetenci izšķirt strīdu pamatlietā un tādējādi apšaubīt Tiesas atbildes uz iesniedzējiestādes prejudiciālajiem jautājumiem nepieciešamību vai pat lietderību. It īpaši šī valdība norāda, ka saskaņā ar valsts tiesībām, konkrēti, tiesību normām par tiesisko aizsardzību saistībā ar koncesijām, ko reglamentē nozaru tiesību akti, iesniedzējiestādes kompetencē nevar būt izskatīt pamatlietu. Minētā valdība uzskata, ka Likums par tiesisko aizsardzību publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrās paredzētā tiesiskā aizsardzība nav piemērojama šajā gadījumā, ņemot vērā, ka Benediktes pašvaldības pieņemtais lēmums ir administratīvs lēmums, par kuru jau no paša sākuma bija jālemj pašvaldības mēram un – attiecīgā gadījumā – ievērojot vispārējo administratīvo procedūru.

47. Tomēr man šķiet, ka šai argumentācijai šajā lietā nav nozīmes to iemeslu dēļ, kurus izklāstīšu šo secinājumu turpinājumā.

[9] Skat. spriedumu, 2017. gada 8. jūnijs, *Medisanus* (C-296/15, EU:C:2017:431, 33. punkts un tajā minētā judikatūra).

[10] Spriedums, 2017. gada 8. jūnijs, *Medisanus* (C-296/15, EU:C:2017:431, 32.–38. punkts).

[11] Slovēnijas Republikas oficiālais laikraksts Nr. 43/11, 3.6.2011.

[12] Spriedums, 2020. gada 10. septembris, *Tax-Fin-Lex* (C-367/19, EU:C:2020:685).

[13] Spriedums, 2022. gada 10. novembris, *SHARENGO* (C-486/21, EU:C:2022:868).

48. Pirmkārt, vēlos norādīt, ka no Tiesas judikatūras izriet, ka apgalvojums, saskaņā ar kuru atbilstoši valsts tiesību normām iesniedzējtiesas kompetencē neesot izskatīt šo strīdu, nevar būt pietiekams, lai izraisītu šī lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu nepieņemamību, jo Tiesai nav jāapšauba iesniedzējtiesas veiktais valsts noteikumu par tiesu organizāciju un procedūru vērtējums [14]. Proti, Tiesai ir jāievēro lēmums lūgt prejudiciālu nolēmumu, ko pieņēmusi kādas dalībvalsts tiesa, ja šis lēmums nav atcelts saskaņā ar valsts tiesībās iespējami paredzētajiem tiesību aizsardzības līdzekļiem [15]. Tādējādi, lai izvērtētu lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam pieņemamību, principā pietiek ar to, ka iesniedzējiestāde ir atzinusi sevi par kompetentu izskatīt strīdu pamatlietā [16]; apstrīdētā administratīvā lēmuma precīzai juridiskajai kvalifikācijai – šajā gadījumā "koncesijas" piešķiršanai – nav nozīmes.

49. Otrkārt, ir svarīgi atgādināt, ka saistībā ar Tiesas un valsts tiesu sadarbību, kas ieviesta ar LESD 267. pantu, tikai valsts tiesai, kurā ir ierosināta tiesvedība un kurai ir jāuzņemas atbildība par pieņemamo tiesas nolēmumu, ir, ņemot vērā lietas īpatnības, jāizvērtē gan prejudiciāla nolēmuma nepieciešamība, lai varētu pieņemt spriedumu, gan jautājumu, ko tā uzdod Tiesai, nozīmīgums. Tādēļ, ja uzdotie jautājumi attiecas uz Savienības tiesību normas interpretāciju vai spēkā esamību, Tiesai principā ir par tiem jālemj.

50. Tādējādi uz jautājumiem par Savienības tiesību normām attiecas nozīmīguma prezumpcija. Tiesa var atteikties lemt par valsts tiesas uzdotu prejudiciālu jautājumu vienīgi tad, ja ir acīmredzams, ka lūgtajai Savienības tiesību normas interpretācijai vai spēkā esamības vērtējumam nav nekādas saistības ar pamatlietas faktiskajiem apstākļiem vai tās priekšmetu, ja problēma ir hipotētiska vai arī ja Tiesai nav zināmi faktiskie un tiesiskie apstākļi, kas ir vajadzīgi, lai sniegtu lietderīgu atbildi uz tai uzdotajiem jautājumiem [17]. Šajā gadījumā nešķiet, ka Savienības tiesību interpretācijai, ko lūdz iesniedzējiestāde, nebūtu nekādas saistības ar pamatlietas faktiskajiem apstākļiem vai priekšmetu vai ka izvirzītā problēma būtu hipotētiska.

51. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, es uzskatu, ka šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir pieņemams. Tātad Tiesai būtu jāatbild uz iesniedzējiestādes uzdotajiem jautājumiem.

C. Par lietas būtību

1. Par pirmo prejudiciālo jautājumu

52. Ar savu pirmo jautājumu iesniedzējiestāde būtībā vaicā, vai aptiekas darbības, kuras galvenā daļa ir cilvēkiem paredzētu recepšu vai bezrecepšu zāļu izsniegšana un konsultēšana par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu, ietilpst jēdzienā "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi" Direktīvas 2014/23 4. panta 2. punkta izpratnē.

[14] Skat. spriedumus, 2018. gada 10. decembris, *Wightman* u.c. (C-621/18, EU:C:2018:999, 30. punkts), 2020. gada 30. septembris, *CPAS de Liège* (C-233/19, EU:C:2020:757, 36. punkts un tajā minētā judikatūra), ka arī ģenerāladvokāta M. Špunara [*M. Szpunar*] secinājumus lietā *TGSS* (Mājsaimniecībā nodarbināto personu bezdarbs) (C-389/20, EU:C:2021:777, 28. punkts).

[15] Skat. spriedumu, 2020. gada 16. jūlijs, *Governo della Repubblica italiana* (Itālijas miertiesnešu statuss) (C-658/18, EU:C:2020:572, 61. punkts).

[16] Ar nosacījumu, ka to var pārskatīt augstākas instances tiesa, kā paredzēts valsts tiesību sistēmā.

[17] Skat. spriedumus, 2010. gada 1. jūlijs, *Sbarigia* (C-393/08, EU:C:2010:388, 19. un 20. punkts), 2014. gada 27. marts, *Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana* un *Iberdrola Distribución Eléctrica* (C-300/13, EU:C:2014:188, 16. punkts) un 2024. gada 21. marts, *LEA* (C-10/22, EU:C:2024:254, 36. un 37. punkts).

a) Par jēdzienu "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi"

53. Uzreiz konstatēju, ka jēdziens "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi" ietver *divus elementus*. Lai uz pakalpojumu attiektos Direktīvas 2014/23 4. panta 2. punkts, tam, pirmkārt, ir jātiek *sniegtam ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi* un, otrkārt, tam ir jābūt *nesaistītam ar ekonomiku*. Tā kā abi elementi ir kumulatīvi, tad, ja iztrūkst kaut viens no tiem, šī norma nav piemērojama. Šajos secinājumos es dodu priekšroku koncentrēties uz to, kas ir "ar ekonomiku nesaistīts", un nepievērsties "vispārējas nozīmes" elementam, jo šī pieeja man šķiet pietiekama, lai ierosinātu valsts tiesai lietderīgu atbildi. Lai gan no akadēmiskā viedokļa tas ir interesanti, šajā lietā nav jāatbild uz jautājumu par to, vai "vispārējas nozīmes" elementam aplūkojamajā jēdzienā piemīt patstāvīga piemērojamība, proti, vai "ar ekonomiku nesaistīts" pakalpojums vienmēr atbilst "vispārējai nozīmei", vai arī šāds pakalpojums var netikt sniegts ar "vispārēju nozīmi".

54. Atgādināšu kritērijus, pēc kuriem var nošķirt "ar ekonomiku nesaistītu" darbību no "saimnieciskās" darbības, un tikai pēc tam tos piemērošu konkrētajā gadījumā, kas ir aptiekas darbība. Tomēr, pirms veikt šo analīzi, uzskatu, ka vispirms ir jāaplūko jautājums par dalībvalstu rīcības brīvību, definējot "ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus". Šī rīcības brīvība ir Slovēnijas valdības argumentācijas stūrakmens, saskaņā ar kuru būtībā "ar ekonomiku nesaistīts vispārējas nozīmes pakalpojums" ir pakalpojums, ko kā šādu pakalpojumu definē valsts likumdevējs.

b) Par dalībvalstu rīcības brīvību, definējot "ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus"

55. Saskaņā ar Direktīvas 2014/23 4. panta "Brīvība noteikt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus" 2. punktu "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi" neietilpst šīs direktīvas piemērošanas jomā. Proti, kā apstiprināts minētās direktīvas 6. apsvērumā, dalībvalstīm ir brīva izvēle organizēt pakalpojumu sniegšanu vai nu kā "vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus", vai kā "ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus", vai kā abu veidu pakalpojumu kombināciju, ievērojot Savienības tiesības, it īpaši vienlīdzīgas attieksmes, diskriminācijas aizlieguma, pārskatāmības un personu brīvas pārvietošanās principus. Tomēr šis apsvērums skaidri izslēdz no šīs pašas direktīvas piemērošanas jomas "vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu" finansēšanu un dalībvalstu piešķirta atbalsta sistēmas, it īpaši sociālajā jomā, *kā arī* "*ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus*".

56. Ir svarīgi atgādināt, ka šāds izņēmums pastāv arī saistībā ar Direktīvu 2006/123, jo tās 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā ir noteikts, ka šī direktīva nav piemērojama "vispārējas nozīmes pakalpojumiem, *kas nav saimnieciski pakalpojumi*" ["ar ekonomiku nesaistītiem vispārējas nozīmes pakalpojumiem"]. Turklāt jāpiebilst, ka "veselības aprūpes pakalpojumi" minētās direktīvas 2. panta 2. punkta f) apakšpunktā ir *atsevišķi izslēgti* no tās piemērošanas jomas [18]. Lai gan "veselības aprūpes pakalpojumi", uz ko attiecas šī lieta, šajā tiesību normā neietilpst, tomēr tās pašas direktīvas 22. apsvērumā tie ir skaidri minēti, tādēļ minētā direktīva nav piemērojama šim pakalpojumu veidam. Visbeidzot, šajā saistībā nākas konstatēt, ka pašam jēdzienam "pakalpojums" Direktīvas 2006/123 izpratnē ir "saimniecisks" raksturs, jo saskaņā ar šīs direktīvas 4. panta 1. punktu šis jēdziens nozīmē "*jebkād[u]* pašnodarbināt[u] *saimniecisk[o] darbīb[u], parasti par atlīdzību*, kā minēts [LESD 57.] pantā" (mans izcēlums).

[18] Skat. šo secinājumu 39. punktu.

57. Ņemot vērā šos apsvērumus, šajā analīzes stadijā, pirmkārt, ir jākonstatē, ka kvalificēšanai par "ar ekonomiku nesaistītu vispārējas nozīmes pakalpojumu" ir izšķiroša nozīme, lai noteiktu konkrētajā gadījumā piemērojamo tiesisko regulējumu. Otrkārt, ir acīmredzams, ka tiktāl, ciktāl šī kvalifikācija ir atkarīga no attiecīgā "pakalpojuma" īpašībām, tā ir jāizvērtē katrā atsevišķā gadījumā. Jēdziens "ar ekonomiku nesaistīts vispārējas nozīmes pakalpojums", uz kuru iesniedzējiestāde atsaucas savā pirmajā jautājumā, ir ietverts LESD pievienotā 26. protokola Par sabiedriskajiem [vispārējas nozīmes] pakalpojumiem (turpmāk tekstā – "26. protokols") 2. pantā, saskaņā ar kuru "Līgumu noteikumi nekādā veidā neskar dalībvalstu kompetenci nodrošināt, pasūtīt un organizēt ar ekonomiku nesaistītus sabiedriskos [ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes] pakalpojumus". Tomēr šis jēdziens nav definēts nedz LESD, nedz atvasinātajās tiesībās [19]. It īpaši, Direktīvā 2014/23 nav definēts jēdziens "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi".

58. Turklāt vēlos uzsvērt, ka šīs direktīvas 4. panta 2. punktā nav ietverta neviena tieša atsauce uz dalībvalstu tiesībām. Tātad rodas jautājums, vai dalībvalstis joprojām var brīvi noteikt, kas ietilpst šajā jēdzienā, atbilstoši savai kompetencei nodrošināt, pasūtīt un organizēt ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus, un šo kompetenci saskaņā ar 26. protokola 2. pantu Līgumu noteikumi nekādā veidā neskar. Savukārt, ja jēdzienam "ar ekonomiku nesaistīts vispārējas nozīmes pakalpojums" ir piemērojama autonoma Savienības tiesību interpretācija, var rasties jautājums par tā saistību ar 26. protokola 2. pantu. Atbilde uz šo jautājumu izriet no iekšējā tirgus darbības principiem.

59. Savienības iekšējā tirgus pienācīgu darbību, kas cita starpā ietver pakalpojumu sniegšanas brīvību un brīvību veikt uzņēmējdarbību, kā izriet no LESD 26. panta 2. punkta, var nodrošināt tikai jēdziena "ar ekonomiku nesaistīts vispārējas nozīmes pakalpojums" *vienveidīga izpratne*, jo pretējā gadījumā pastāv risks, ka tā noteikumi tiks piemēroti neviendabīgi, kas var izraisīt tā sadrumstalotību.

60. Iekšējais tirgus pēc definīcijas prasa, lai visā Savienībā pastāvētu *līdzvērtīgi nosacījumi* saimnieciskās darbības veikšanai. Šajā nolūkā pamatbrīvības, kas garantē telpu bez iekšējām robežām un bez regulatīviem šķēršļiem, tiek *interpretētas un piemērotas vienveidīgi*. Proti, lai fiziskās un juridiskās personas varētu uz tām atsaukties tieši un vienlīdzīgi, *Līgumā noteikto tiesību saturam un piemērojamībai ir jābūt vienādiem* [20]. Savukārt jebkāds valsts tiesiskais regulējums, kas ir pretrunā iekšējā tirgus mērķiem, tiek atstāts bez piemērošanas [21]. Ja tiesiskais regulējums atsevišķās jomās izrādās nepieciešams, lai īstenotu iekšējo tirgu, Savienības likumdevējs var pieņemt pasākumus attiecībā uz dalībvalstu *normatīvo un administratīvo tiesību normu tuvināšanu* atbilstoši LESD 114. pantam. Tādējādi iekšējais tirgus ir viens no svarīgākajiem Savienības sasniegumiem, jo tas paredz integrētu ekonomisko telpu, kurā piedalās visas dalībvalstis un citas asociētās valstis [22].

[19] Turklāt nav "vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu" definīcijas, neraugoties uz to, ka tie ir minēti LESD 14. pantā un 106. panta 2. punktā, kā arī 26. protokolā.

[20] Skat. spriedumu, 2011. gada 24. maijs, Komisija/Francija (C-50/08, EU:C:2011:335, 67. un nākamie punkti).

[21] Skat. spriedumu, 2010. gada 8. septembris, *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503, 69. punkts).

[22] Viens no Līguma par Eiropas Ekonomikas zonu (EEZ) galvenajiem mērķiem ir cik vien iespējams pilnīgi panākt preču brīvu apriti, personu brīvu pārvietošanos, pakalpojumu un kapitāla brīvu apriti visā EEZ, lai Savienības teritorijā izveidotais iekšējais tirgus tiktu attiecināts arī uz Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas ("EBTA") valstīm. Šādā skatījumā vairāku šī līguma normu mērķis ir nodrošināt cik vien iespējams vienveidīgu tā interpretāciju visā EEZ. Šajā saistībā Tiesai ir jāraugās, lai minētā līguma noteikumi, kuri būtībā ir identiski LESD noteikumiem, dalībvalstu iekšienē tiktu interpretēti vienveidīgi (skat. spriedumu, 2020. gada 2. aprīlis, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 50. punkts).

61. Man šķiet, ka, ja mēs bez ierunām pieņemtu Slovēnijas valdības argumentāciju, saskaņā ar kuru aplūkotie pakalpojumi ir jākvalificē kā "ar ekonomiku nesaistītas" darbības tādēļ, ka valsts likumdevējs tos ir šādi definējis saskaņā ar šīs dalībvalsts vēsturiskajām, kultūras un politiskajām tradīcijām, tas izraisītu tieši šādu iekšējā tirgus *sadrumstalotības risku*. Ņemot vērā to, ka farmaceitiskās darbības noteikumi dažādās dalībvalstīs var ievērojami atšķirties piemērojamo valsts tiesisko regulējumu īpatnību dēļ, pati tās rakstura juridiskā kvalifikācija dalībvalstīs nevar būt noteicošā. Proti, vēršu uzmanību uz to, ka šajā Savienības tiesību attīstības posmā nevienā no to normām nav paredzēti noteikumi par piekļuvi darbībām farmācijas jomā, kuru mērķis būtu izvirzīt nosacījumus, ar kādiem dalībvalstu teritorijā var tikt izveidotas jaunas aptiekas un to filiāles [23].

62. Dalībvalstu kompetence nodrošināt, pasūtīt un organizēt ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus, kas paredzēta 26. protokola 2. pantā, nevar būt šķērslis jēdziena "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi" autonomai izpratnei. Patiešām, saskaņā ar LESD 168. panta 7. punktu – atbilstoši tā precizējumiem Tiesas judikatūrā – Savienības tiesības neskar dalībvalstu kompetenci organizēt savas sociālā nodrošinājuma sistēmas un it īpaši pieņemt tiesību normas par tādu veselības aprūpes pakalpojumu kā aptiekas organizēšanu. Tomēr jāatgādina, ka Tiesa ir atkārtoti norādījusi, ka, īstenojot šo kompetenci, dalībvalstīm ir jāievēro Savienības tiesības, it īpaši Līguma normas par pamatbrīvībām, tostarp brīvību veikt uzņēmējdarbību. Minētās tiesību normas ietver aizliegumu dalībvalstīm ieviest vai saglabāt spēkā nepamatotus ierobežojumus šo brīvību izmantošanā veselības aprūpes jomā [24].

63. Tādējādi Savienības iekšējā tirgus tiesības ierobežo dalībvalstu rīcības brīvību, neatkarīgi no to tiesībām noteikt līmeni, kādā tās plāno nodrošināt sabiedrības veselības aizsardzību, un veidu, kādā šis līmenis ir jāsasniedz. Šajā ziņā atgādināsim, ka Tiesa jau vairākkārt ir lēmusi par aptiekas filiāļu izveides nosacījumiem un ir nospriedusi, ka ir atļauts ierobežot brīvību veikt uzņēmējdarbību vispārējo interešu apsvērumu dēļ, ar nosacījumu, ka šie apsvērumi ir piemēroti, lai nodrošinātu izvirzītā mērķa sasniegšanu, un nepārsniedz to, kas ir nepieciešams šī mērķa sasniegšanai [25].

c) Par farmaceitisko pakalpojumu kvalificēšanu par "saimniecisko darbību" pamatbrīvību izpratnē

64. Manuprāt, lai atbildētu uz pirmo prejudiciālo jautājumu, ir jāatgādina Tiesas judikatūra, kurā Tiesa ir definējusi, kas ir "saimnieciskā darbība" Savienības iekšējā tirgus tiesību izpratnē. Kā jau norādīju iepriekš, lai nošķirtu "vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu" un "ar ekonomiku nesaistītu vispārējas nozīmes pakalpojumu" jomu, izšķiroša nozīme ir konkrētās darbības "saimnieciskajam" raksturam. Tādējādi šis kritērijs nodala Savienības pilnvaru apjomu salīdzinājumā ar dalībvalstu pilnvarām [26]. Tā kā abi jēdzieni ir savstarpēji izslēdzoši, tad "saimnieciskās darbības" jēdziena aprišu noteikšana loģiski ļaus noskaidrot, kā ir saprotama "ar saimniecisko darbību nesaistīta darbība". Pamatojoties uz šo nošķirumu, būs iespējams noteikt, kā ir jākvalificē "farmaceitiskie pakalpojumi".

[23] Skat. spriedumus, 2010. gada 1. jūnijs, *Blanco Pérez* un *Chao Gómez* (C-570/07 un C-571/07, EU:C:2010:300, 45. punkts), kā arī 2012. gada 21. jūnijs, *Susisalo* u.c. (C-84/11, EU:C:2012:374, 29. punkts).

[24] Skat. spriedumus, 2012. gada 21. jūnijs, *Susisalo* u.c. (C-84/11, EU:C:2012:374, 26. un 27. punkts) un 2009. gada 19. maijs, *Apothekerkammer des Saarlandes* u.c. (C-171/07 un C-172/07, EU:C:2009:316, 18. punkts).

[25] Skat. spriedumus, 2009. gada 19. maijs, *Apothekerkammer des Saarlandes* u.c. (C-171/07 un C-172/07, EU:C:2009:316, 25. punkts), kā arī 2010. gada 1. jūnijs, *Blanco Pérez* un *Chao Gómez* (C-570/07 un C-571/07, EU:C:2010:300, 61. punkts).

[26] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, 46. lpp., paskaidro, ka 26. protokola 2. pantā ir noteikts Savienības tiesību apjoms.

65. Šādā pieejā tiktu ņemts vērā tas, ka ar Direktīvu 2014/23 tiek īstenoti noteikumi par brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību – ko parāda izvēle kā juridisko pamatu izmantot LESD 53. panta 1. punktu, 61. pantu un 114. pantu, pamatojoties uz kuriem šī direktīva ir pieņemta –, kuru piemērošanas joma attiecas tikai uz "saimniecisko darbību"[27]. Turklāt šo interpretāciju apstiprina minētās direktīvas 1. panta 4. punkts, kurā ir skaidri paredzēts, ka no šīs direktīvas piemērošanas jomas ir izslēgti jebkādi līgumiski pakalpojumi, par kuriem netiek maksāta atlīdzība.

66. Šajā ziņā uzreiz jāatgādina, – Tiesa ir nospriedusi, ka *pakalpojumi, kas parasti tiek sniegti par atlīdzību*, ir uzskatāmi par "saimniecisko darbību", ņemot vērā, ka atlīdzības galvenā īpašība ir tāda, ka tā ir *saimnieciska rakstura pretizpildījums par* attiecīgo *pakalpojumu*, taču tā nav obligāti jāmaksā tiem, kas izmanto attiecīgo pakalpojumu[28]. No iesniedzējtiesas nolēmuma izriet, ka attiecīgo farmaceitisko pakalpojumu galvenais mērķis ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzēto un veterināro zāļu izsniegšana, ko papildina konsultāciju sniegšana pareizas un drošas šo zāļu lietošanas nolūkos. Šos farmaceitiskos pakalpojumus finansē vai nu no valsts līdzekļiem recepšu zāļu gadījumā, un tās sedz valsts veselības apdrošināšana, vai to finansē patērētājs pats tādu zāļu gadījumā, uz kurām šī apdrošināšana neattiecas.

67. Tiesa savā judikatūrā ir skaidri atzinusi, ka farmaceitiskā darbība *nes aptieku īpašniekiem peļņu*, lai gan, ņemot vērā sabiedrības veselības mērķa svarīgumu, to parasti veic ne tikai tautsaimnieciskās interesēs, bet arī sabiedrības sociālās un profesionālās interesēs[29]. Šī judikatūra atbilst arī Tiesas konstatējumam, saskaņā ar kuru aptiekas iegāde, ciktāl tā *ļauj veikt "saimniecisko darbību"* ar pastāvīga uzņēmuma starpniecību uz nenoteiktu laiku, ietilpst LESD 49. panta par brīvību veikt uzņēmējdarbību piemērošanas jomā[30].

68. Saistītā jomā Tiesa ir precizējusi, ka specializēti veselības aprūpes pakalpojumi – ko ārsti speciālisti, kuri savā pašnodarbinātu saimnieciskās darbības subjektu statusā ir neatkarīgi, sniedz, paši uzņemoties risku un saņemot par to atlīdzību – būtu uzskatāmi par "saimniecisko darbību"[31]. Atsauce uz jēdzienu "riska uzņemšanās", kas raksturīga tieši Savienības tiesībām koncesiju jomā[32], šajā saistībā nav neinteresējoša, jo tā parāda, ka koncesiju piešķiršana sabiedrības veselības nozarē nav izslēgta.

69. Lai gan iepriekš minētā judikatūra noteikti sniedz vērtīgus orientierus dažu no jautājumiem risināšanai, kurus ieinteresētās personas izvirzījušas šajā lietā, es tomēr uzskatu, ka ir nepieciešama padziļināta analīze, lai pamatotu farmaceita darbības "saimniecisko" raksturu. Šī analīze būs vērsta uz iemesliem, kuri, manuprāt, ir pamudinājuši Tiesu veikt šādu kvalifikāciju.

70. Pirmkārt, ir jāņem vērā, ka Tiesa savā judikatūrā ir uzsvērusi, ka, tā kā jēdzieni "saimnieciskā darbība" un "pakalpojumu sniegšana" nosaka vienas no Līgumā garantētajām pamatbrīvībām piemērošanas jomu, tie *nevar tikt interpretēti šauri*[33]. Šādā skatījumā man no juridiskā viedokļa

27 Skat. spriedumu, 2022. gada 14. jūlijs, *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:559, 59. punkts).

28 Skat. spriedumu, 2022. gada 14. jūlijs, *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:559, 60. punkts).

29 Skat. spriedumu, 2009. gada 19. maijs, *Apothekerkammer des Saarlandes* u.c. (C-171/07 un C-172/07, EU:C:2009:316, 37. punkts). Precīzāk, Tiesa nosprieda, ka "attiecībā uz pārvaldītāju [īpašnieku], kuram ir farmaceita kvalifikācija, nav noliedzams, ka *tas tāpat kā citas personas vēlas gūt peļņu*" (mans izcēlums).

30 Skat. spriedumus, 2009. gada 19. maijs, *Apothekerkammer des Saarlandes* u.c. (C-171/07 un C-172/07, EU:C:2009:316, 23. un 24. punkts) un 2019. gada 19. decembris, *Comune di Bernareggio* (C-465/18, EU:C:2019:1125, 27. punkts).

31 Skat. spriedumu, 2000. gada 12. septembris, *Pavlov* u.c. (no C-180/98 līdz C-184/98, EU:C:2000:428, 76. un 77. punkts).

32 Skat. šo secinājumu 40. punktu.

33 Skat. spriedumu, 2000. gada 11. aprīlis, *Deliège* (C-51/96 un C-191/97, EU:C:2000:199, 52. punkts).

šķiet atbilstīgi secināt, ka darbība, kas ir cieši saistīta ar sabiedrības veselību, – kāda ir farmaceita darbība – ietilpst aplūkoto pamatbrīvību, proti, brīvības veikt uzņēmējdarbību, piemērošanas jomā, un tātad tai ir "saimniecisks" raksturs.

71. Otrkārt, tas, ka Tiesa, lai novērtētu attiecīgās darbības saimniecisko raksturu, balstījās uz atlīdzības elementu, neatkarīgi no tā, kas šo atlīdzību maksāja, ļauj jēdzienā "saimnieciskā darbība" ietvert pakalpojumus, par kuriem maksā ne tikai lietotājs, bet *arī dalībvalsts*. Pēdējais minētais variants nozīmē, ka aspektiem, kas saistīti ar valsts veselības aprūpes sistēmas finansēšanu, var būt zināma nozīme, un tādēļ tie ir jāņem vērā analīzē.

72. Šajā lietā Tiesai ir jāpārbauda, vai darbība vairs nav "saimnieciska" rakstura darbība tādēļ, ka tā tiek finansēta arī no valsts līdzekļiem. Ar Slovēnijas valdības argumentāciju būtībā tiek noliegts aptieku pārvaldības sistēmas Slovēnijā "saimnieciskais" raksturs, atsaucoties uz solidaritātes principu, kas ir šīs sistēmas pamatā. Saskaņā ar šo pamatojumu šīs sistēmas sociālais mērķis, solidaritātes principa īstenošana, tās peļņas gūšanas mērķa neesamība, kā arī valsts veikta šīs darbības uzraudzība skaidri nošķir aptiekas darbību no "saimnieciskās darbības".

73. Es neuzskatu šo argumentāciju par pārliecinošu to iemeslu dēļ, kurus izklāstīšu šo secinājumu turpinājumā. Tāpat kā Čehijas valdība, es uzskatu, ka tam, ka farmaceitiskā darbība Slovēnijā tiek īstenota kā daļa no valsts veselības aprūpes sistēmas, nav nozīmes, nosakot attiecīgo pakalpojumu raksturu. Farmaceitiskā pakalpojuma sniegšana aptiekās, kas aprakstīta iesniedzējtiesas nolēmumā, *neietver valsts varas īstenošanu* LESD 51. panta izpratnē, kopsakarā ar LESD 62. pantu, jo attiecīgās darbības nav tieši un konkrēti saistītas ar publiskās varas pilnvaru īstenošanu[34]. Tātad nav nekāda objektīva iemesla šo pakalpojumu nekvalificēt kā "saimniecisko darbību" tādēļ vien, ka tas ir *cieši saistīts ar kādu valdības politiku*, šajā gadījumā – veselības politiku.

74. Turklāt man nešķiet, ka valsts līdzekļu piešķiršana tādu zāļu finansēšanai, ko sedz veselības apdrošināšana, varētu ietekmēt aptieku sniegtā pakalpojuma "saimniecisko" raksturu. Pakalpojums joprojām tiek sniegts pret atlīdzību pat tad, ja tas tiek finansēts no valsts līdzekļiem. Šajā ziņā jāatgādina, ka Tiesa jau ir paudusi uzskatu, ka slimokasu veiktie maksājumi ir saimnieciska rakstura pretizpildījums par slimnīcu pakalpojumiem, un tiem ir atlīdzības raksturs attiecībā pret slimnīcu, kura to saņem un kura veic "saimnieciska" veida darbību[35].

75. Slovēnijas valdības izvirzītais arguments, ka aptiekas peļņas gūšanas darbība ir tikai palīgdarbība tās ar ekonomiku nesaistītajai sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas galvenajai darbībai, kuras primārais mērķis nav gūt peļņu, man nešķiet pietiekams, lai noliegtu šīs darbības "saimniecisko" raksturu. Kā Tiesa ir konstatējusi savā judikatūrā, darbības "saimnieciskais" raksturs ir *neatkarīgs no jebkāda peļņas gūšanas mērķa*[36]. Konkrētāk, Tiesa ir paudusi uzskatu, ka fakts, ka darbību veic uzņēmums, kuram nav peļņas gūšanas mērķa, neizslēdz to, ka pēdējais minētais var veikt "saimniecisko darbību"[37]. Tā vēl jo vairāk ir tādēļ, ka privātiem aptieku īpašniekiem ir peļņas gūšanas nolūks, kā Slovēnijas valdība atzina tiesas sēdē, lai gan šis nolūks ir pakārtots citiem mērķiem, kas it īpaši saistīti ar sabiedrības veselības aizsardzību.

[34] Skat. spriedumu, 2011. gada 6. septembris, *Scattolon* (C-108/10, EU:C:2011:542, 43. un 44. punkts).

[35] Skat. spriedumu, 2001. gada 12. jūlijs, *Smits* un *Peerbooms* (C-157/99, EU:C:2001:404, 58. punkts).

[36] Skat. spriedumus, 2007. gada 18. decembris, *Jundt* (C-281/06, EU:C:2007:816, 33. punkts) un 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2016:108, 154. punkts).

[37] Skat. spriedumus, 2009. gada 23. decembris, *CoNISMa* (C-305/08, EU:C:2009:807, 45. punkts), 2014. gada 19. jūnijs, *Centro Hospitalar de Setúbal* un *SUCH* (C-574/12, EU:C:2014:2004, 33. punkts), kā arī ģenerāladvokātes L. Medinas secinājumus lietā *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:77, 54. punkts).

76. Proti, ņemot vērā *jēdziena "saimnieciskā darbība" plašo definīciju saistībā ar pamatbrīvībām*, Tiesa nav vilcinājusies, piemēram, kā pakalpojumus Direktīvas 2004/18[38] izpratnē kvalificēt līgumiskās vienošanās sanitārā transporta jomā, pat gadījumos, kad līgumslēdzēja iestāde ir noslēgusi šīs vienošanās ar brīvprātīgo asociācijām, un kad šīs vienošanās bija balstītas uz solidaritātes principu[39]. Pēc tās pašas loģikas Tiesa ir uzskatījusi, ka tas, ka darbību bez peļņas gūšanas nolūka veic privātais partneris – piemēram, sociālās solidaritātes iestāde –, neliedz šo darbību kvalificēt kā "saimniecisko darbību"[40].

77. Turklāt, kā jau norādīju izklāstā par piemērojamo tiesisko regulējumu, tas, ka Savienības likumdevējs ir nolēmis, ka farmaceitiskie pakalpojumi ir skaidri jāizslēdz no Direktīvas 2006/123 piemērošanas jomas, manuprāt, liecina, ka šis likumdevējs tos neuzskatīja par "ar ekonomiku nesaistītiem" pakalpojumiem. Tas vienkārši nevēlējās uz šo pakalpojumu veidu attiecināt īpašus šīs direktīvas noteikumus[41].

78. Visbeidzot, vēlos norādīt, ka visām dalībvalstu sabiedrības veselības aprūpes sistēmām ir raksturīgs tas, ka šīs sistēmas ir balstītas uz veselības aprūpes pieejamības, universāluma un – lielākā vai mazākā mērā – uz solidaritātes principu. Šī iemesla dēļ šie principi līdz ar taisnīguma principu tiek uzskatīti par Savienības veselības sistēmām kopīgām vērtībām un principiem[42]. Šis fakts it īpaši atspoguļojas to finansēšanā. Tādējādi man šķiet, ka šajā lietā aplūkotajai veselības aprūpes sistēmai, kā to raksturo Slovēnijas valdība[43], nepiemīt nekādas sevišķas īpašības, kuras pamatotu citādu vērtējumu.

79. Šo secinājumu, manuprāt, neatceļ Komisijas 2024. gada 10. jūnija Lēmums C(2024) 3755 final lietā SA.45844[44], kurā, pamatojoties uz solidaritātes principu, ir paziņots, ka veselības aprūpes pakalpojumu sistēma Slovēnijā neietver valsts atbalstu LESD 107. panta izpratnē. Šajā ziņā jāpiebilst, pirmkārt, ka *šis lēmums neattiecas uz aptieku darbību Slovēnijā*, kā to tiesas sēdē pēc Tiesas lūguma ir precizējusi Komisija. Otrkārt, lai gan noteikumi par koncesijām Savienības tiesībās sākotnēji tika izstrādāti saistībā ar pamatbrīvībām[45], juridiskā situācija, kas turklāt ilga līdz šo noteikumu kodifikācijai Direktīvā 2014/23[46], un lai gan šīs brīvības zināmā mērā pārklājas

[38] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (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.).

[39] Spriedumi, 2007. gada 29. novembris, Komisija/Itālija (C-119/06, EU:C:2007:729, 36.–41. punkts), 2014. gada 11. decembris *Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino"* u.c. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 32.–43. punkts) un 2016. gada 28. janvāris, *CASTA* u.c. (C-50/14, EU:C:2016:56, 33.–41. punkts).

[40] Skat. spriedumu, 2014. gada 19. jūnijs, *Centro Hospitalar de Setúbal* un *SUCH* (C-574/12, EU:C:2014:2004, 33. punkts).

[41] Skat. šo secinājumu 56. punktu.

[42] Skat. *Padomes secinājumus par Eiropas Savienības veselības aizsardzības sistēmu kopējām vērtībām un principiem* (2006/C 146/01) (OV 2006, C 146, 1. lpp.).

[43] Farmaceitiskās darbības veikšana Slovēnijā lielā mērā tiek finansēta no valsts līdzekļiem un daļēji arī no privātiem līdzekļiem.

[44] OV C, C/2024/4421.

[45] Skat. spriedumus, 2005. gada 21. jūlijs, *Coname* (C-231/03, EU:C:2005:487, 15. un nākamie punkti), 2005. gada 13. oktobris, *Parking Brixen* (C-458/03, EU:C:2005:605, 46. un nākamie punkti), 2007. gada 13. septembris, Komisija/Itālija (C-260/04, EU:C:2007:508, 22. un nākamie punkti), 2011. gada 10. marts, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler* (C-274/09, EU:C:2011:130, 49. punkts).

[46] Skat. spriedumus, 2019. gada 8. maijs, *Rhenus Veniro* (C-253/18, EU:C:2019:386, 27. punkts) un 2023. gada 16. marts, OL (Itālijas koncesiju pagarināšana) (C-517/20, EU:C:2023:219, 27. punkts).

ar citām tiesību jomām (tas ir, konkurences tiesībām vai valsts atbalsta tiesībām) [47], tomēr jēdzieni "vispārējas nozīmes pakalpojumi" un "saimnieciskā darbība" mēdz atšķirties atkarībā no tā, vai tie tiek lietoti saistībā ar pamatbrīvībām vai iztirzāti šajās citās tiesību jomās [48].

80. Lai gan arī šie noteikumi ir vērsti uz kopējā mērķa – īstenot iekšējo tirgu – sasniegšanu, konkurences tiesību un valsts atbalsta tiesību noteikumiem ir raksturīgs tas, ka tiem ir specifiski regulatīvie mērķi, kā arī piemērošanas noteikumi, kas ir specifiski šīm tiesību jomām, un tas tos skaidri atšķir no pamatbrīvībām. Tādējādi jēdziens "saimnieciskā darbība" ir cieši saistīts ar jēdzienu "uzņēmums" LESD 107. panta 1. punkta izpratnē, kas, ja ir izpildīti papildu kritēriji, izraisa minēto noteikumu piemērošanu, savukārt "uzņēmuma" neesamība konkurences tiesību izpratnē ne vienmēr izslēdz ar pamatbrīvībām saistīto normu piemērošanu [49].

81. No tā izriet, ka iespējamie apsvērumi par valsts atbalsta tiesību jomu nevar būt pilnībā attiecināmi uz koncesiju tiesībām. Katrā ziņā nākas konstatēt, ka to piemērošana konkrētajā gadījumā nav izskatāmās lietas priekšmets. Kā norādīts iepriekšējos punktos, saskaņā ar judikatūru brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības jomā tieši *pakalpojumu sniegšana par atlīdzību* ir uzskatāma par "saimniecisko darbību". Tieši šis kritērijs, manuprāt, Tiesai ir jāizmanto šajā lietā, lai nošķirtu "ar ekonomiku nesaistītus vispārējas nozīmes pakalpojumus" [50].

82. Iepriekš šajos secinājumos izklāstīto iemeslu dēļ es uzskatu, ka "farmaceitiskā darbība", kuras galvenais priekšmets ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzētu zāļu izsniegšana, tostarp konsultācijas par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu, ir uzskatāma par "saimniecisko darbību" un tādējādi nevar tikt kvalificēta kā "ar ekonomiku nesaistīts vispārējas nozīmes pakalpojums" Direktīvas 2014/23 4. panta 2. punkta izpratnē. Tādēļ ierosinu uz pirmo prejudiciālo jautājumu atbildēt noliedzoši.

83. Šis secinājums, pie kura es nonācu, pamatojoties uz jēdzienu "saimnieciskā darbība", kā to interpretējusi Tiesa, man šķiet pareizs arī pēc būtības. Proti, jāpatur prātā, ka "vispārējas nozīmes pakalpojumi" pēdējās desmitgadēs ir ievērojami attīstījušies gan no politiskā, gan sociālā viedokļa. Pakalpojumus, kas savulaik tika uzskatīti par "ar ekonomiku nesaistītiem", *arvien vairāk ietekmē iekšējā tirgus noteikumi*. Tie *arī tiek paredzēti Savienības līmenī*. Tāpat arvien vairāk vispārējas nozīmes pakalpojumu sniedz saimnieciskās darbības subjekti. Veselības nozare noteikti nav izņēmums [51]. Tādējādi uz jēdzienu "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi" attiecas tā laika vērtējumi, kā rezultātā mūsdienās tikai atsevišķas jomas joprojām var viennozīmīgi definēt kā "ar ekonomiku nesaistītas" Tiesas judikatūras izpratnē, piemēram,

47 Sánchez-Graells, A., "State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries", no [grāmatas]: Piernas López, J. un Hancher, L. (vadītājs), *Research Handbook on European State Aid Law*, Čeltnema, 2021, 329. un nākamās lpp.; Grith Skovgaard, Ø., "The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law", *European State Aid Law Quarterly*, 15. sējums, Nr. 4, 2016, 508. un nākamās lpp.

48 Skat. ģenerāladvokātes L Medinas secinājumus lietā *ASADE* (C-436/20, EU:C:2022:77, 52. punkts) un ģenerāladvokāta M. Pojareša Maduru [*M. Poiares Maduro*] secinājumus lietā *FENIN*/Komisija (C-205/03 P, EU:C:2005:666, 51. punkts).

49 Skat. spriedumus, 2012. gada 19. decembris, *Mitteldeutsche Flughafen* un *Flughafen Leipzig-Halle*/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, 50. punkts) un 2015. gada 22. oktobris, *EasyPay* un *Finance Engineering* (C-185/14, EU:C:2015:716, 37. punkts), kā arī Komisijas Paziņojums par Līguma par Eiropas Savienības darbību 107. panta 1. punktā minēto "valsts atbalsta" jēdzienu (2016/C 262/01), (OV 2016, C 262, 3. lpp.), 6. punkts.

50 Skat. arī Eiropas Komisijas *Rokasgrāmatu par pakalpojumu direktīvas īstenošanu*, Luksemburga, 2022, 8. lpp., 1.1.2.1. punkts ("Vispārējas nozīmes pakalpojumi, kas nav saimnieciski pakalpojumi").

51 Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oksforda, 2012, 38. un nākamās lpp.

tieslietas, policija, valsts drošība, signalizācijas sistēmas pārvaldība, atsevišķi izglītības pakalpojumi [52] u.t.t. Uz šīm jomām attiecas valsts publiskās varas pilnvaras, un tās tiek finansētas no nodokļiem. Tomēr tā acīmredzami nav situācijā, kas aplūkota šajā lietā.

2. Par otro prejudiciālo jautājumu

84. Ņemot vērā atbildi, ko ierosinu sniegt uz pirmo prejudiciālo jautājumu, ir jāatrisina arī otrais prejudiciālais jautājums, ar kuru iesniedzējiestāde būtībā vaicā, vai farmaceitiskās darbības veikšana ietilpst "sociālajos un citos īpašos pakalpojumos" Direktīvas 2014/23 19. panta izpratnē.

85. Šajā ziņā vēlos norādīt, ka uz koncesiju piešķiršanu "sociālo un citu īpašu pakalpojumu", kas uzskaitīti Direktīvas 2014/23 IV pielikumā, sniegšanai attiecas šīs direktīvas 19. pantā paredzētie īpašie noteikumi, proti, vienkāršota procedūra. Tādēļ šie pakalpojumi ir izslēgti no minētās direktīvas pilnīgas piemērošanas. Šo vienkāršoto piešķiršanas procedūru raksturo tas, ka saskaņā ar iepriekš minēto tiesību normu līgumslēdzējām iestādēm un struktūrām par paredzēto piešķiršanu ir vienīgi jādara zināms ar iepriekšēju informatīvu paziņojumu saskaņā ar šīs pašas direktīvas 31. panta 3. punktu un ar paziņojumu par koncesijas piešķiršanu, kurš attiecas uz koncesijas piešķiršanas procedūras rezultātiem, saskaņā ar tās pašas Direktīvas 2014/23 32. pantu.

86. Šīs vienkāršotās piešķiršanas procedūras pamats ir tāds, ka attiecīgajiem pakalpojumiem ir tikai ierobežota pārrobežu dimensija. Kā izriet no Direktīvas 2014/23 53. apsvēruma, it īpaši sociālie, veselības aprūpes un izglītības pakalpojumi tiek sniegti konkrētā kontekstā, kas būtiski atšķiras dažādās dalībvalstīs atšķirīgu kultūras tradīciju dēļ. Tātad formālās prasības ir mazāk stingras, lai gan jāuzsver, ka saskaņā ar šīs direktīvas 3. pantu visos gadījumos ir jāievēro vienlīdzīgas attieksmes, diskriminācijas aizlieguma un pārskatāmības principi.

87. Turklāt ir jāpiebilst, ka kategorijas "veselības, sociālie un saistītie pakalpojumi", kas norādīti minētās direktīvas IV pielikumā, vidū ir ietverti kopējās publiskā iepirkuma vārdnīcas (turpmāk tekstā – "*CPV*") [53] kodi "no 85000000-9 līdz 85323000-9". Ar *CPV* ir izveidota vienota publiskā iepirkuma klasifikācijas sistēma, kuras mērķis ir standartizēt atsauces, ko līgumslēdzējas iestādes un līgumslēdzēji izmanto, lai aprakstītu publiskā iepirkuma līgumus. Kā atgādinājusi Tiesa, – atsaucoties uz Direktīvas 2014/23 27. pantu un Regulas Nr. 2195/2002 1. pantu, koncesiju piešķiršanas procedūrās līgumslēdzējām iestādēm ir jāpiemēro *CPV* [54]. Tā kā "aptieku pakalpojumi" atbilst *CPV* kodam 85149000-5, ir uzskatāms, ka šie pakalpojumi ietilpst "īpašos pakalpojumos" šīs direktīvas 19. panta izpratnē. Ar šo konstatējumu principā pietiek, lai uz otro prejudiciālo jautājumu atbildētu apstiprinoši. Turklāt tas, ka farmaceitiskie pakalpojumi ir norādīti minētās direktīvas IV pielikumā, vēlreiz apstiprina to, ka Savienības likumdevējs tos uzskata par "saimniecisko darbību".

88. Pilnības labad var būt lietderīgi norādīt, ka kvalificēšana par "īpašu pakalpojumu" izraisītu to, ka uz farmaceitiskajām darbībām, kas tiek veiktas aptiekas filiālē, attiektos tikai pienākumi, kuri izriet no Direktīvas 2014/23 31. panta 3. punkta, kā arī 32., 46. un 47. panta. Tādēļ, ja iesniedzējiestāde, īstenodama savu kompetenci faktu vērtēšanā un Savienības tiesību piemērošanā, apstiprinātu "koncesijas" piešķiršanu šajā lietā, tad tai, visticamāk, būtu jākonstatē tas, vai ir izpildītas no iepriekš minētajiem pantiem izrietošās likumiskās prasības. Tādējādi tai

[52] Skat. spriedumu, 1993. gada 7. decembris, *Wirth* (C-109/92, EU:C:1993:916).

[53] Pieņemta atbilstoši Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai (EK) Nr. 2195/2002 (2002. gada 5. novembris) par kopēju publiskā iepirkuma vārdnīcu (*CPV*) (OV 2002, L 340, 1. lpp.).

[54] Skat. spriedumu, 2022. gada 10. novembris, *SHARENGO* (C-486/21, EU:C:2022:868, 94. un nākamie punkti).

būtu jāpārbauda, vai par aptiekas filiāles darbību ir sniegts šīs direktīvas 31. panta 3. punktā paredzētais iepriekšējais informatīvais paziņojums un minētās direktīvas 32. panta 1. punktā paredzētais paziņojums par koncesijas piešķiršanu.

89. Turklāt, tāpat kā ar direktīvām publisko iepirkumu jomā, ar Direktīvu 2014/23 ir noteikta robežvērtība, kuru pārsniedzot šī direktīva ir piemērojama [55]. Atbilstoši šīs direktīvas 8. panta 1. punktam lietas faktu laikā spēkā esošajā redakcijā tā ir tādu koncesiju gadījumā, kuru vērtība ir 5 186 000 EUR vai lielāka. Tomēr iesniedzējtiesas nolēmumā nav sniegta nekāda informācija par koncesijas vērtību. Tādēļ, ciktāl lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir balstīts uz pieņēmumu, ka strīds pamatlietā attiecas uz "koncesijas" piešķiršanu, iesniedzējiestādei ir jāpārbauda, vai minētās koncesijas vērtība pārsniedz attiecīgo robežvērtību, lai noteiktu, vai minētā direktīva ir piemērojama šajā lietā [56]. Tā kā nav precīzākas informācijas, *koncesijas darbības laiks*, iespējams, varētu būt netieša norāde šajā ziņā. Proti, kā izriet no tās pašas direktīvas 8. panta 2. punkta, "koncesijas vērtība ir līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēja paredzamais koncesionāra kopējais apgrozījums, kas radies *līguma darbības laikā*" (mans izcēlums), kas liecina par labu šī kritērija piemērošanai. Šajā ziņā nav strīda par to, ka atļauja aptiekas filiāles darbībai tika piešķirta uz *nenoteiktu laiku*. Šādos apstākļos nevar izslēgt, ka attiecīgā robežvērtība ir pārsniegta.

90. Ņemot vērā šos apsvērumus, es uzskatu, ka farmaceitiskā darbība, kuras galvenais priekšmets ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzētu zāļu piegāde lietotājiem, kā arī konsultācijas lietotājiem par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu, ietilpst "sociālajos un citos īpašos pakalpojumos" Direktīvas 2014/23 19. panta izpratnē.

VI. Secinājumi

91. Ņemot vērā visus iepriekš izklāstītos apsvērumus, ierosinu Tiesai uz *Državna revizijska komisija za revizijo postopku oddaje javnih naročil* (Valsts komisija publiskā iepirkuma procedūru pārskatīšanai, Slovēnija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/23/ES (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu 4. panta 2. punkts

   ir jāinterpretē tādējādi, ka

   farmaceitiskie pakalpojumi, kuru galvenais priekšmets ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzētu zāļu izsniegšana, kā arī konsultācijas par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu, nevar tikt kvalificēti kā "ar ekonomiku nesaistīti vispārējas nozīmes pakalpojumi".

2) Direktīvas 2014/23 19. pants "Sociālie un citi īpaši pakalpojumi"

   ir jāinterpretē tādējādi, ka

   tas attiecas uz farmaceitiskajiem pakalpojumiem, kuru galvenais priekšmets ir recepšu un bezrecepšu, cilvēkiem paredzētu zāļu izsniegšana, kā arī konsultācijas par šo zāļu pareizu un drošu lietošanu.

[55] Sánchez-Graells, A., *The Concessions Directive 2014/23/EU, Title I Subject-matter, scope, principles and definitions, Art. 8, 8.1 Value threshold and cross-border interest*, no: Steinicke, M. un Vesterdorf, P. (vad.), *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, 1. izdevums, *Nomos*, Minhene, 2018, 1130. lpp.

[56] Skat. spriedumu, 2022. gada 1. augusts, *Roma Multiservizi* un *Rekeep* (C-332/20, EU:C:2022:610, 80. punkts).