Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MACEJA ŠPUNARA [*MACIEJ SZPUNAR*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2022. gada 24. februārī [1]

Lieta C-332/20

Roma Multiservizi SpA,
Rekeep SpA
pret
Roma Capitale,
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

(*Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Publiskais iepirkums – Koncesijas līgumi – Līguma slēgšanas tiesību piešķiršana par integrēta skolu apkalpošanas pakalpojuma sniegšanu sabiedrībai ar jauktu kapitālu – Privātā partnera izraudzīšana iepirkuma procedūrā – Prasība, ka privātā partnera daļai sabiedrībā ar jauktu kapitālu ir jābūt vismaz 30 % – Līgumslēdzējas iestādes netieša dalība privātā partnera kapitālā

I. Ievads

1. Šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu sniedz Tiesai iespēju precizēt judikatūru attiecībā uz veidu, kādā Savienības tiesībās tiek izprasta institucionalizētā valsts un privātā sektora partnerība (IVPP), kuru līgumslēdzējiestādes dažkārt izmanto publiskā iepirkuma vai "tradicionālo" koncesijas līgumu vietā.

2. Lai arī neviena saistoša Savienības tiesību norma īpaši neregulē IVPP [2], tomēr Eiropas Komisija to ir definējusi kā sadarbības formu starp publiskiem un privātiem partneriem, kuri izveido uzņēmumu ar jauktu kapitālu, kas izpilda publiskus vai koncesiju līgumus [3], un tā ir Tiesas judikatūras priekšmets. Tiesa it īpaši ir uzskatījusi, ka Savienības tiesības vispārīgi neliedz tādas procedūras izmantošanu saistībā ar IVPP, kurā, pirmkārt, tiek izraudzīts privātais partneris un, otrkārt, jaundibināmam publiskās un privātās partnerības uzņēmumam tiek piešķirtas līguma slēgšanas tiesības vai koncesija [4].

1 Oriģinālvaloda – franču.

2 Par dažādajām publiskās un privātās partnerības formām, it īpaši IVPP, saistībā ar Savienības tiesībām skat. Bovis, Ch., "Chapter 18: Public service partnerships", *Research Handbook on EU Public Procurement Law*, Bovis, Ch. vadībā, Edward Elgar, Čeltenhema Northemptona, 2016, 554. un nākamās lpp.

3 Skat. Zaļo grāmatu par valsts un privātā sektora partnerattiecībām un Kopienas tiesību aktu noteikumiem par valsts iepirkumu un koncesijām (COM(2004) 327 *final*, 54. punkts).

4 Skat. it īpaši spriedumu, 2009. gada 15. oktobris, *Acoset* (C-196/08, turpmāk tekstā – "spriedums *Acoset*", EU:C:2009:628).

3. Šķiet, ka Savienības tiesību, kas regulētu IVPP, trūkums ir cēlonis grūtībām, par kurām ir runa šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu un kas atspoguļojas šo secinājumu uzbūvē un saturā. Raugoties no Savienības tiesību skatpunkta, šajā lietā izvirzītā tiesiskā problēma nav ne skaidri definēta, ne precīzi kontekstualizēta.

4. Šā lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu detalizēta izpēte man ir likusi secināt, ka iesniedzējtiesas uzdotie jautājumi ir par to, vai veids, kādā līgumslēdzēja iestāde ir aprēķinājusi privātās līdzdalības apmēru jaundibināmajā uzņēmumā ar jauktu kapitālu, lai pēc tam izslēgtu pretendentu no iepirkuma procedūras, ir saderīgs ar Direktīvu 2014/23/ES[5] un/vai Direktīvu 2014/24/ES[6].

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

1. Direktīva 2014/23

5. Direktīvas 2014/23 3. pantā ir noteikts:

"1. Līgumslēdzējas iestādes un līgumslēdzēji nodrošina vienlīdzīgu un nediskriminējošu attieksmi pret ekonomikas dalībniekiem un rīkojas pārredzami un samērīgi.

Koncesijas piešķiršanas procedūras izstrādi un vērtības noteikšanu neveic ar nolūku to izslēgt no šīs direktīvas darbības jomas vai radīt nepamatoti izdevīgākus vai mazāk izdevīgus apstākļus noteiktiem ekonomikas dalībniekiem vai noteiktiem būvdarbiem, piegādēm vai pakalpojumiem.

2. Līgumslēdzējas iestādes un līgumslēdzēji cenšas nodrošināt piešķiršanas procedūras un līguma izpildes pārredzamību, vienlaicīgi ievērojot 28. pantu."

6. Šīs direktīvas 30. panta 1. un 2. punktā ir noteikts:

"1. Ja tiek ievērota šī direktīva, līgumslēdzēja iestāde vai līgumslēdzējs var brīvi organizēt procedūru, kuras rezultātā tiek izvēlēts koncesionārs.

2. Koncesijas piešķiršanas procedūras izstrādē ievēro 3. pantā noteiktos principus. Jo īpaši koncesijas piešķiršanas procedūras laikā līgumslēdzēja iestāde vai līgumslēdzējs nesniedz informāciju diskriminējošā veidā, kas dažiem kandidātiem vai pretendentiem var dot priekšrocības salīdzinājumā ar pārējiem."

7. Minētās direktīvas 38. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Līgumslēdzējas iestādes un līgumslēdzēji pārbauda nosacījumus dalībai attiecībā uz profesionālajām un tehniskajām spējām, kandidātu vai pretendentu finansiālo un ekonomisko stāvokli, balstoties uz viņu deklarācijām, atsauci vai atsaucēm, kas jāiesniedz kā pierādījums

[5] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu (OV 2014, L 94, 1. lpp.).

[6] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK (OV 2014, L 94, 65. lpp.).

saskaņā ar prasībām, kas precizētas paziņojumā par koncesiju, kas nav diskriminējošas un ir samērīgas ar koncesijas priekšmetu. Dalības nosacījumi ir saistīti un samērīgi ar vajadzību nodrošināt koncesionāra spēju izpildīt koncesiju, ņemot vērā koncesijas priekšmetu un vajadzību nodrošināt īstu konkurenci."

2. Direktīva 2014/24

8. Direktīvas 2014/24 18. panta 1. punktā ir noteikts:

"Līgumslēdzējas iestādes nodrošina vienlīdzīgu un nediskriminējošu attieksmi pret visiem ekonomikas dalībniekiem un rīkojas pārredzami un samērīgi.

Iepirkumu neizstrādā ar nolūku to izslēgt no šīs direktīvas darbības jomas vai mākslīgi sašaurināt konkurenci. Konkurenci uzskata par mākslīgi sašaurinātu, ja iepirkums ir izstrādāts ar nolūku radīt nepamatoti izdevīgākus vai mazāk izdevīgus apstākļus noteiktiem ekonomikas dalībniekiem."

9. Šīs direktīvas 58. panta 1. punktā ir noteikts:

"Atlases kritēriji var attiekties uz:

a) atbilstību profesionālās darbības veikšanai;

b) saimniecisko un finansiālo stāvokli;

c) tehniskām un profesionālām spējām.

Līgumslēdzējas iestādes 2., 3. un 4. punktā minētos kritērijus ekonomikas dalībniekiem var piemērot tikai kā prasības attiecībā uz dalību. Starp prasībām tās iekļauj tikai tādas, ar kurām var atbilstoši nodrošināt, ka kandidātam vai pretendentam ir juridiskās un finansiālās iespējas un tehniskās un profesionālās spējas izpildīt piešķiramo līgumu. Visas prasības ir saistītas un samērīgas ar līguma priekšmetu."

B. Itālijas tiesības

10. Itālijas tiesībās tiesiskais regulējums sabiedrību ar jauktu kapitālu jomā ir noteikts 2016. gada 19. augusta *decreto legislativo n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (Leģislatīvais dekrēts Nr. 175 – Vienotais dokuments par sabiedrībām ar valsts kapitālu)[7], redakcijā, kas ir piemērojama pamatlietā (turpmāk tekstā – "Leģislatīvais dekrēts Nr. 175").

11. Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 mērķis saskaņā ar tā 1. pantu ir nodrošināt publiskās līdzdalības efektīvu pārvaldību, aizsargāt un veicināt konkurenci un tirgu, kā arī racionalizēt un samazināt valsts izdevumus. Šis dekrēts paredz, ka valsts administrācija attiecīgo 4. pantā minēto darbību veikšanai var izvēlēties starp iekšēju [*in house*] pārvaldību ar tai pilnībā piederošas sabiedrības starpniecību un starp sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidošanu, un detalizēti regulē šo otro variantu, lai tas būtu atbilstošs Savienības tiesībām.

[7] 2016. gada 8. septembra *GURI* Nr. 210, 1. lpp.

12. Attiecībā uz šo otro variantu Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 17. panta 1. punktā ir precizēts:

"Sabiedrības ar jaukta tipa (publisku un privātu) kapitālu privātā kapitāla daļa nedrīkst būt mazāka par 30 %, un privātā subjekta izvēle notiek saskaņā ar publiskā iepirkuma procedūrām atbilstoši 2016. gada Leģislatīvā dekrēta Nr. 50 [8] 5. panta 9. punktam, un tās mērķis ir vienlaikus gan tas, ka privātais partneris piesakās uz līdzdalību vai nopērk to, gan tas, ka tiek piešķirtas iepirkuma līguma slēgšanas tiesības vai koncesija – kas ir sabiedrības ar jauktu kapitālu darbības ekskluzīvais priekšmets."

III. Pamatlietas fakti

13. Romas pašvaldība 2018. gadā izsludināja iepirkumu ar nolūku, pirmkārt, izvēlēties privātu partneri, lai ar to izveidotu sabiedrību ar jauktu (publisku un privātu) kapitālu (turpmāk tekstā – "jaundibināmā sabiedrība ar jauktu kapitālu"), un, otrkārt, piešķirt šai sabiedrībai tiesības slēgt līgumu par integrētu skolu apkalpošanas pakalpojumu, kas lēsts 277 479 616,21 EUR apmērā un ietilpst Romas pašvaldības kompetencē. Atbilstoši iepirkuma dokumentiem Romas pašvaldībai bija jāpieder 51 % šīs sabiedrības kapitāldaļu un pārējie 49 % bija jāiegādājas privātajam partnerim, kuram bija jāuzņemas viss operacionālais risks.

14. Piedāvājumu iesniedza grupa, ko veidoja sabiedrības *Roma Multiservizi SpA* un *Rekeep SpA*.

15. Ar 2019. gada 1. marta Lēmumu Nr. 435 (turpmāk tekstā – "lēmums par izslēgšanu") šī grupa tika izslēgta no procedūras, pamatojot ar to, ka *Roma Multiservizi* 51 % apmērā piederēja sabiedrībai *AMA SpA*, kuras kapitāls pilnībā piederēja Romas pašvaldībai, un ka minētās grupas piedāvājuma pieņemšana nozīmētu, ka Romas pašvaldībai faktiski piederētu 73,5 % kapitāla daļu jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu[9], tādējādi pārsniedzot iepirkuma dokumentos noteikto 51 % slieksni.

16. *Rekeep* un *Roma Multiservizi* apstrīdēja šo lēmumu *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija), kura ar diviem 2019. gada 18. jūnija spriedumiem prasības noraidīja.

17. *Rekeep* un *Roma Multiservizi* iesniedza apelācijas sūdzības par šiem spriedumiem iesniedzējtiesā.

18. No šo lietas dalībnieku apsvērumiem izriet, ka to apelācijas sūdzību izskatīšanas laikā Romas pašvaldība sarunu procedūrā aplūkotā pakalpojuma izpildes tiesības piešķīra *CNS*.

8 2016. gada 18. aprīļa *Decreto legislativo n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonche' per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture* (Leģislatīvais dekrēts Nr. 50 par Direktīvu 2014/23/UE, 2014/24/UE un 2014/25/UE transponēšanu par koncesiju līgumu piešķiršanu, publiskā iepirkuma līgumiem un piegādātāju organizāciju iepirkuma procedūrām ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, kā arī par spēkā esošo būvdarbu, pakalpojumu un piegāžu līgumu regulējuma reorganizāciju; 2016. gada 19. aprīļa *GURI* Nr. 91 kārtējais pielikums).

9 Proti, faktiska līdzdalība 51 % apmērā izrietēja jau no iepirkuma dokumentiem. Saskaņā ar šiem dokumentiem Romas pašvaldībai bija jāpieder 51 % no jaunveidojamās sabiedrības ar jauktu kapitālu kapitāldaļām. Attiecībā uz atlikušo daļu (73,5 % – 51 % = 22,5 %) faktiskai 22,5 % daļai šajā sabiedrībā bija jāizriet no tā, ka *Roma Multiservizi* dalība grupā ar *Rekeep* veidoja aptuveni 90 %. Līdz ar to tas, ka 51 % *Rome Multiservizi* kapitāla pieder *AMA* – kuras kapitāls pilnībā pieder Romas pašvaldībai –, nozīmē, ka Romas pašvaldībai faktiski pieder 22,5 % jaunveidojamās sabiedrības ar jauktu kapitālu daļām (22,5 % = 49 % × 90% × 51%). Rakstveida apsvērumos *Rekeep* un *Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa* (*CNS*) norāda, pirmkārt, ka bija paredzēts, ka 10 % šīs grupas piederēs *Rekeep* kā pilnvarniekam un 90 % piederēs *Roma Multiservizi* kā pilnvaroto uzņēmumu vadītājam, un, otrkārt, ka tās parakstās uz sabiedrības ar jauktu kapitālu, kas izveidojama ar Romas pašvaldību, kapitālu proporcionāli to dalībai šajā grupā.

IV. Tiesvedība Tiesā un prejudiciālie jautājumi

19. Šādos apstākļos *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) ar 2020. gada 13. februāra lēmumu, kas Tiesā iesniegts 2020. gada 22. jūlijā, nolēma apturēt tiesvedību un iesniegt Tiesas vērtējumam šādus jautājumus:

"1) Vai ar [Savienības tiesībām] un Direktīvas 2014/24 14. un 32. apsvēruma, kā arī tās 12. un 18. panta un Direktīvas 2014/23 30. panta pareizu interpretāciju, ņemot vērā arī LESD 107. pantu, ir saderīgi tas, ka lai noteiktu minimālo 30 % slieksni, kas ir nepieciešams privātā partnera līdzdalībai jaundibinātā sabiedrībā ar jauktu (publisku un privātu) kapitālu – kas ir slieksnis, ko valsts likumdevējs ir uzskatījis par atbilstošu, piemērojot Savienības judikatūrā nostiprinātos [Savienības tiesību] principus, – ir jāņem vērā tikai šāda privātā partnera juridiskā forma vai oficiālā līdzdalība vai tomēr iestādei, kas izsludina iepirkumu, ir tiesības vai pat pienākums ņemt vērā savu netiešo līdzdalību privātā partnera pamatkapitālā, kurš ir iesniedzis piedāvājumu?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, vai ar [Savienības tiesību] principiem un it īpaši ar konkurences, samērīguma un atbilstības principiem ir saderīgi, ka iestāde, kas izsludina iepirkumu, no iepirkuma var izslēgt privāto partneri, kurš ir iesniedzis piedāvājumu, ja tā faktiskā līdzdalība jaundibinātajā sabiedrībā ar jauktu (publisku un privātu) kapitālu konstatētas valsts kapitāla tiešas vai netiešas līdzdalības dēļ faktiski ir mazāka par 30 %?"

20. Rakstveida apsvērumus iesniedza pamatlietas dalībnieki un *CNS*, kā arī Komisija. Tiesas sēde nav notikusi.

V. Vērtējums

A. Par prejudiciālo jautājumu priekšmetu

21. Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izpratne parāda, ka attiecībā uz pamatlietas apstākļiem iesniedzējtiesa ņem vērā divas prasības saistībā ar publisko un privāto līdzdalību jaundibinātajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu.

22. Pirmā prasība skar minimālo 30 % līdzdalības slieksni, kas prasīts privātajam partnerim, lai piedalītos jaundibinātās sabiedrības ar jauktu kapitālu kapitālā saskaņā ar Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 17. panta 1. punktu. Šis privātās līdzdalības minimālais slieksnis loģiski atbilst publiskās līdzdalības maksimālajam 70 % slieksnim.

23. Otrā prasība ir tā, ko šajā gadījumā iepirkumā ir noteikusi pati līgumslēdzēja iestāde, proti, 49 % līdzdalība privātajam partnerim un 51 % līdzdalība līgumslēdzējai iestādei.

24. Abos prejudiciālajos jautājumos iesniedzējtiesas formulējumā ir atsauce vienīgi uz minimālo 30 % līdzdalības slieksni, kas prasīts privātajam partnerim, lai piedalītos sabiedrības ar jauktu kapitālu kapitālā. Šajā kontekstā jāmin, ka iesniedzējtiesa neuzdod Tiesai jautājumu par šā sliekšņa spēkā esamību attiecībā pret Savienības tiesībām. Jautājumu formulējums liek domāt, ka iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesības liedz, nosakot šādu minimālo 30 % līdzdalības slieksni, ņemt vērā līgumslēdzējas iestādes netiešo līdzdalību šā privātā partnera pamatkapitālā.

25. Tomēr lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pamatojums nav tik viennozīmīgs attiecībā uz prejudiciālo jautājumu priekšmetu.

26. Pirmkārt, vienlaikus ar prejudiciālo jautājumu formulēšanu iesniedzējtiesa norāda, ka, lai izlemtu pamatlietu, "ir jānosaka, vai nolūkā ievērot līdzdalības sliekšņus [jaundibināmajā] sabiedrībā ar jauktu kapitālu (ne vairāk kā 70 % valsts līdzdalības, ne mazāk kā 30 % privātā partnera līdzdalības), ir [jāņem vērā] tikai privātā partnera juridiskā forma vai, ja kapitāldaļas tajā pieder valstij, ir jāņem vērā arī tā publiskā līdzdalība".

27. Otrkārt, iesniedzējtiesa norāda arī, ka publiskās līdzdalības (51 %) un privātās līdzdalības (49 %) robežvērtību likumība pamatlietā nav tikusi apstrīdēta. Tādēļ tā uzskata, ka "šis strīds ir par līgumslēdzējas iestādes – kura, pārbaudot, vai ir ievēroti tās dalības sabiedrībā, kura bija jāizveido, 51 % griesti, uzskatīja, ka ir jāņem vērā arī tās [netiešā līdzdalība šajā sabiedrībā], – lēmuma tiesiskumu".

28. Ņemot vērā prejudiciālo jautājumu priekšmeta neviennozīmību, jāatgādina, pirmkārt, ka iesniedzējtiesa norāda, ka iepirkuma *lex specialis*, kura normas ir "spēkā" pamatlietā, precīzi nosaka publisko un privāto līdzdalību attiecīgi 51 % un 49 % apmērā [10]. Tādēļ šķiet, ka saistībā ar pamatlietu, kas attiecas uz lēmumu par izslēgšanu, iesniedzējtiesa galvenokārt uzdod jautājumu par iepirkuma dokumentos noteiktajām publiskās un privātās līdzdalības prasībām.

29. Otrkārt, kad lietas dalībniekiem tika uzdots jautājums par to, vai lēmums par izslēgšanu bija formāli pamatots ar Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 17. panta 1. punkta pārkāpumu vai ar iepirkuma dokumentos noteiktās kapitāla sadales prasības neievērošanu, lielākā daļa no tiem deva priekšroku otrajam variantam.

30. *Roma Multiservizi* atbildēja kategoriski, norādot, ka lēmumā par izslēgšanu ir atsauce uz apgalvotu iepirkuma dokumentos norādītā pamatkapitāla sadalījuma neievērošanu.

31. Romas pašvaldība vispirms norādīja, ka grupas piedāvājumam, uz kuru attiecas lēmums par izslēgšanu, piemīt divas neatbilstības saistībā ar divām prasībām par publisko un privāto līdzdalību. Tomēr pēc tam tā atkārto šīs grupas izslēgšanas iemeslus, no kuriem izriet, ka šī izslēgšana balstās uz apsvērumu, ka "riska kapitāla daļa [jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu], kas piemērojama privātajām investīcijām, esot zemāka par 49 %, acīmredzami neievērojot iepirkuma dokumentos un pašvaldības padomes apstiprinātajos dokumentos minētos nosacījumus".

32. Līdzīgi Romas pašvaldības atbildei *Rekeep* norādīja, ka lēmuma par izslēgšanu pamatojumā ir atsauce vienīgi uz iepirkuma dokumentos paredzēto kapitāldaļu kvotu neievērošanu, piebilstot, ka Leģislatīvais dekrēts Nr. 175 ir pieminēts šī lēmuma ievada apsvērumos.

33. Komisijas atbildē, šķiet, netieši tiek apgalvots tas pats. Šī iestāde uzskata, ka ir acīmredzami, ka privātās līdzdalības noteikšana 49 % apmērā – un no tā izrietošā izslēgšana – ir pamatota vienīgi ar Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 17. pantā noteikto robežvērtību. No tā secinu, ka Komisijas ieskatā šī izslēgšana *izriet* tieši no prasības par privāto līdzdalību, kas iepirkuma dokumentos noteikta 49 % apmērā, neievērošanas.

[10] Tāpat atbilstoši lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ietvertajai informācijai *Roma Multiservizi* un *Rekeep* ir apstrīdējušas lēmumu par izslēgšanu, atsaucoties it īpaši uz, kā to uzskata šie lietas dalībnieki *lex specialis* pārkāpumu, nepareizu piemērošanu un nepieļaujamu mērķorientētu interpretāciju.

34. Tikai *CNS* uzskata, ka lēmums par izslēgšanu ir balstīts gan uz Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 17. panta 1. punkta pārkāpumu, gan uz iepirkuma dokumentos noteiktās kapitāla sadales prasības neievērošanu. Tomēr *CNS* izvēlētie šī lēmuma fragmenti attiecas vienīgi uz iepirkumā noteiktajām publiskās un privātās līdzdalības prasībām.

35. Ņemot vērā šos precizējumus, jāuzskata, ka pirmajā prejudiciālajā jautājumā iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesības liedz – lai noteiktu privātās līdzdalības procentu jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu – ņemt vērā līgumslēdzējas iestādes netiešo līdzdalību privāta partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, pamatkapitālā.

36. Līdz ar to otrais prejudiciālais jautājums ir jāsaprot tādējādi, ka iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesības liedz līgumslēdzējai iestādei izslēgt no iepirkuma privātu partneri, kurš iesniedzis piedāvājumu, bet kura faktiskā līdzdalība jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu neatbilst iepirkuma dokumentos noteiktajai prasībai par minimālo privātās līdzdalības slieksni.

37. Par šādi pārformulētiem prejudiciālajiem jautājumiem man jāsniedz dažas papildu piezīmes.

38. Vispirms, pirmā jautājuma sākotnējais formulējums paredz, ka iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesības liedz līgumslēdzējai iestādei ņemt vērā nevis jebkādu publisku līdzdalību privātā partnera, kurš iesniedzis piedāvājumu, kapitālā, bet gan vienīgi "tās pašas līdzdalību" minētajā kapitālā ("iestādei, kas izsludina iepirkumu, ir tiesības vai pat pienākums ņemt vērā savu netiešo līdzdalību [..] privātā partnera pamatkapitālā"). Vairāki lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu fragmenti pamato šādu izpratni ne vien attiecībā uz iepirkumā noteiktajām publiskās un privātās līdzdalības prasībām [11], bet arī – kas ir vēl nozīmīgāk pamatlietas kontekstā – attiecībā uz lēmumu par izslēgšanu [12].

39. Turpinot, no pirmā prejudiciālā jautājuma formulējuma izriet, ka iesniedzējtiesa atsaucas uz "tiesīb[ām] vai pat pienākum[u] ņemt vērā" šādu netiešu līdzdalību. Ir zināms, ka pamatlietā līgumslēdzēja iestāde ir ņēmusi vērā savu netiešo līdzdalību. Lai pārbaudītu lēmumu par izslēgšanu, pietiek noteikt, vai Savienības tiesības liedz šādu vērā ņemšanu.

40. Turklāt iesniedzējtiesa norāda, ka otrais prejudiciālais jautājums tiek uzdots gadījumā, ja uz pirmo jautājumu tiek sniegta apstiprinoša atbilde. Sākotnējā formulējumā pirmais jautājums ietver divas alternatīvas ("[Savienības tiesības nepieļauj], ka [..] [tiek ņemta vērā tikai netiešā līdzdalība] vai [līgumslēdzējai iestādei] ir tiesības vai pat pienākums – ņemt vērā [..] netiešo līdzdalību privātā partnera sabiedrībā, kurš ir iesniedzis piedāvājumu"). Katrā ziņā jāuzskata, ka otrais jautājums tiek uzdots gadījumā, ja uz pirmo jautājumu tiek atbildēts, ka Savienības tiesības neliedz ņemt vērā līgumslēdzējas iestādes netiešo līdzdalību privātā partnera, kurš iesniedzis piedāvājumu, pamatkapitālā.

[11] Iesniedzējtiesa it īpaši norāda, ka līgumslēdzēja iestāde "noteica Romas pašvaldības līdzdalību 51 % apmērā un privātā partnera līdzdalību 49 % apmērā" un ka šī līgumslēdzēja iestāde organizēja iepirkumu, "nosakot Romas pašvaldības līdzdalību 51 % apmērā".

[12] Tāpat iesniedzējtiesa norāda, ka "galu galā Romas pašvaldības [..] sabiedrībā ar jauktu (publisku un privātu) kapitālu faktiski piederēja 73,5 %, tādējādi pārsniedzot 51 % robežu, kas noteikta iepirkuma dokumentos", un ka "Romas pašvaldības līdzdalība jaundibināmajā [sabiedrībā ar jauktu kapitālu] pārsniedza noteikto 51 % robežu".

41. Visbeidzot, lai varētu lietderīgi atbildēt iesniedzējtiesai, ir jānosaka pamatlietā piemērojamais regulējums, kā arī tā normas, kuru interpretācija ir nepieciešama tajā izskatāmā strīda atrisināšanai. Patiesībā nešķiet, ka visas iesniedzējtiesas lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu minētās tiesību normas būtu atbilstošas. Šā iemesla dēļ daži lietas dalībnieki apšauba prejudiciālo jautājumu pieņemamību.

B. Par prejudiciālo jautājumu pieņemamību un piemērojamo regulējumu

42. Pirmajā jautājumā iesniedzējtiesa min vairākas Savienības tiesību normas, tieši neprecizējot iemeslus, kas to mudinājuši uzdot jautājumu par šo normu interpretāciju. Savukārt otrajā jautājumā tā norāda tikai tiesību principus, it īpaši konkurences, samērīguma un atbilstības principus, neminot nevienu šo tiesību normu.

43. Šajā ziņā Komisija uzskata, ka pirmais prejudiciālais jautājums ir nepieņemams, ciktāl tas attiecas uz LESD 107. pantu, savukārt *CNS* apšauba lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu kopumā [13]. Pārbaudīšu šīs iebildes par nepieņemamību lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu vērtējumā, kuru veikšu, lai noteiktu šai lietai atbilstošās Savienības tiesību normas.

1. Direktīva 2014/23 un Direktīva 2014/24

44. Pirmais prejudiciālais jautājums iesniedzējtiesas formulējumā atsaucas gan uz Direktīvu 2014/23, gan uz Direktīvu 2014/24. Ar šīm direktīvām attiecīgi ir izveidoti noteikumi, kas piemērojami koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrām un publisko iepirkumu procedūrām.

45. Lai noteiktu, kura no direktīvām ir piemērojama šajā lietā, ir jāpārbauda iepirkuma priekšmets, kā arī līgums, kuru līgumslēdzēja iestāde plānoja noslēgt pēc šī iepirkuma izsludināšanas.

46. Pamatlietā aplūkotajam iepirkumam ir divi priekšmeti, tādēļ var uzskatīt, ka noslēdzamo līgumu veidoja divas daļas: pirmā – saistībā ar privātā partnera izraudzīšanu jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu un otrā – saistībā ar līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu šai sabiedrībai attiecībā uz integrētu skolu apkalpošanas pakalpojumu sniegšanu.

47. Vai pirmā daļa var ietekmēt Direktīvas 2014/23 vai Direktīvas 2014/24 piemērojamību attiecībā uz abām pamatlietā aplūkotā līguma daļām? Judikatūra ietver lietderīgas norādes, lai atbildētu uz šo jautājumu.

[13] *CNS* ieskatā iesniedzējtiesa lūdz vienīgi pārbaudīt valsts tiesību atbilstību Savienības tiesību vispārīgiem principiem, konkrēti nenorādot specifiskas normas, attiecībā uz kurām šī atbilstība būtu jāpārbauda. Tā uzskata, ka prejudiciālā jautājuma neatbilstību turklāt pierāda tas, ka Savienības tiesībās nav specifisku normu attiecībā uz publiskās un privātās partnerības formām.

a) Par atbilstošo judikatūru

48. Lietā, kurā pasludināts spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c.[14], Tiesa saskārās ar tādu pašu jautājumu. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu bija par līgumu, kuru veidoja trīs vienošanās: vienošanās par 49 % valsts uzņēmuma akciju nodošanu privatizācijai, vienošanās, saskaņā ar kuru cesionārs pārņemtu kazino uzņēmējdarbības pārvaldību par atlīdzību, un vienošanās, saskaņā ar kuru šis cesionārs apņemas īstenot kazino īpašumu uzlabošanas plānu.

49. Lai izspriestu šo jautājumu, Tiesa, apstiprinājusi, ka iesniedzējtiesa bija pamatoti kvalificējusi šo līgumu kā "jauktu līgumu"[15], pārbaudīja, vai minētais līgums veidoja nedalāmu veselumu un vai uz to kopumā saistībā ar tā galveno priekšmetu attiecās viena no aplūkotajām direktīvām[16]. Šādi rīkojoties, Tiesa atsaucās uz judikatūru, saskaņā ar kuru "jaukta līguma gadījumā, kurā [..] dažādās daļas ir nenodalāmi saistītas un veido vienotu veselumu, attiecīgais darījums tā juridiskās kvalifikācijas mērķiem ir jāaplūko kopumā un jānovērtē, ņemot vērā tiesību normas, kuras attiecas uz daļu, kura ir līguma galvenais vai būtiskākais priekšmets"[17].

50. Saistībā ar šo judikatūru Tiesa vispirms norādīja, ka runa ir par jauktu līgumu, kas veido nedalāmu veselumu, jo šis līgums bija jānoslēdz ar vienu vienīgu partneri, kam vienlaicīgi bija gan attiecīgo akciju iegādei nepieciešamā finansiālā spēja, gan profesionālā pieredze kazino pārvaldīšanā. Pēc tam Tiesa uzskatīja, ka 49 % valsts uzņēmuma akciju nodošana ir minētā līguma galvenais priekšmets[18]. Šis apsvērums izrietēja no fakta, ka akciju nodošana faktiski bija privatizācijas darījums un radīja ietekmi bez ierobežojuma laikā, ļaujot cesionāram kā akcionāram gūt ienākumus, kas ir nesalīdzināmi lielāki nekā atalgojums, ko tas gūtu kā pakalpojumu sniedzējs[19].

51. Spriedumā *Mehiläinen* un *Terveystalo Healthcare*[20] Tiesa, balstoties uz to pašu judikatūru[21], pārbaudīja tiesiskās attiecības, kurās līgumslēdzēja iestāde noslēdz līgumu ar attiecībā pret šo iestādi neatkarīgu, privātu personu par tāda kopuzņēmuma akciju sabiedrības formā dibināšanu, no kura minētā līgumslēdzēja iestāde šī uzņēmuma dibināšanas brīdī uz četru gadu pārejas laikposmu apņemas iegādāties veselības aprūpes un labklājības darbavietā pakalpojumus, kas tai ir jānodrošina saviem darbiniekiem.

52. Spriedumā *Healthcare*, tāpat kā spriedumā *Club Hotel Loutraki* u.c., Tiesa apstiprināja, ka aplūkotās tiesiskās attiecības veido jauktu līgumu. Taču Tiesa uzskatīja, ka šīs vienošanās daļas nebija nedalāmas, jo nebija objektīvas nepieciešamības noslēgt jauktu līgumu ar vienīgo partneri. It īpaši Tiesas ieskatā daļas, kas saistīta ar pakalpojumiem, no pārējā jauktā līguma nodalāmo raksturu, pirmkārt, pamatoja fakts, ka līgumslēdzēja iestāde esot izteikusi nodomu pēc pārejas posma beigām rīkot konkursu par šādu pakalpojumu iepirkumu, un, otrkārt, ka kopuzņēmums bija veiksmīgi izveidots un darbojās bez līguma daļas, kas saistīta ar pakalpojumiem[22].

14 Spriedums, 2010. gada 6. maijs (C-145/08 un C-149/08, turpmāk tekstā – "spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c.", EU:C:2010:247).

15 Spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c. (46. punkts).

16 Spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c. (50. punkts).

17 Spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c. (48. punkts un tajā minētā judikatūra).

18 Spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c. (57. punkts).

19 Spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c. (55. un 57. punkts).

20 Spriedums, 2010. gada 22. decembris (C-215/09, turpmāk tekstā – "spriedums *Healthcare*", EU:C:2010:807).

21 Spriedums *Healthcare* (36. punkts).

22 Spriedums *Healthcare* (43. un 44. punkts).

53. Spriedumā *Acoset* Tiesa, atbildot uz jautājumu par valsts kopējas ūdensapgādes pārvaldības publiska pakalpojuma sniegšanas tiesību tiešu piešķiršanu sabiedrībai ar jauktu kapitālu, pat neaplūkoja jautājumu par to, vai aplūkotais līgums bija jaukts līgums, kura atsevišķās daļas bija nesaraujami saistītas un tādējādi veidoja nedalāmu veselumu. Lai noteiktu, vai uz šo tiesību piešķiršanu attiecās viena no aplūkotajām direktīvām, Tiesa koncentrējās uz valsts kopējas ūdensapgādes pārvaldības pakalpojuma sniegšanu, kā arī uz darbiem, kas saistīti ar šī pakalpojuma pārvaldi.

54. Tomēr spriedumu *Acoset* nevar interpretēt tādējādi, ka gadījumā, ja līgumu veido vairākas daļas, no kurām viena attiecas uz sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidi, ir jāignorē šī daļa un jāpārbauda tikai pārējās daļas. Šāds lasījums būtu pretrunā judikatūrai, kas ir vēlāka par šo spriedumu un ir minēta šo secinājumu iepriekšējos punktos.

55. Tāpēc spriedums *Acoset* jāsaprot tādējādi, ka Tiesa ir netieši uzskatījusi, pirmkārt, ka runa ir par jauktu līgumu, kura daļas veido nedalāmu veselumu, un, otrkārt, ka daļa, kura saistīta ar valsts kopējo pakalpojumu, ir tā galvenais priekšmets.

56. No tā izriet, ka līgums, kas noslēgts procedūrā, kuru līgumslēdzēja iestāde izsludinājusi saistībā ar privāta partnera izvēli sabiedrībā ar jauktu kapitālu un ar līguma slēgšanas tiesību vai koncesijas piešķiršanu šai sabiedrībai, ir jaukts līgums, kuru veido divas daļas[23]. Turklāt attiecībā uz šādu jauktu līgumu, pirmkārt, ir jānosaka, vai līguma dažādās daļas ir nedalāmi saistītas (nenošķiramas) un veido vienotu veselumu; otrkārt, ir jāidentificē šī līguma galvenais priekšmets vai noteicošais elements un, treškārt, jānosaka šim līgumam piemērojamais regulējums, ņemot vērā šo galveno priekšmetu vai noteicošo elementu[24].

b) Piemērošana

1) Jaukts līgums: nedalāmas daļas?

57. Manuprāt, pamatlietā aplūkotā līguma abas daļas, līdzīgi kā lietās, kurās pasludināti spriedumi *Club Hotel Loutraki* u.c. un *Acoset*, ir nedalāmas.

[23] Šķiet, daži lietas dalībnieki apšauba tāda līguma, kura viena daļa attiecas uz privāta partnera izvēli jaundibināmam uzņēmumam ar jauktu kapitālu, kvalifikāciju par "jauktu līgumu". Lai gan Tiesa nav lietojusi "jaukta līguma" jēdzienu spriedumā *Acoset*, tā ir lietojusi šo jēdzienu spriedumos *Club Hotel Loutraki* u.c. un *Healthcare*. Turklāt, pat ja pieņemtu, ka šajā lietā ir piemērojama Direktīva 2014/24 un ka uz pamatlietā aplūkoto līgumu neattiecas "jaukta iepirkuma" jēdziens šīs direktīvas 3. panta izpratnē, jo privāta partnera izvēle sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidei neattiecas uz iepirkumu (skat. 24. zemsvītras piezīmi), uz šo līgumu tomēr var attiekties plašāka jauktu līgumu kategorija, par kuru Tiesa, šķiet, runā spriedumos *Club Hotel Loutraki* u.c. un *Healthcare*.

[24] Neatkarīgi no Tiesas izvēlētā risinājuma judikatūrā, pieņemot, ka pamatlietā ir piemērojama Direktīva 2014/24, varētu *a priori* nonākt pie tāda paša rezultāta, balstoties uz šīs direktīvas 3. panta 6. punktu, saskaņā ar kuru, "ja konkrētā līguma dažādās daļas nav objektīvi atdalāmas, piemērojamo tiesisko regulējumu nosaka, pamatojoties uz minētā līguma galveno priekšmetu". Atbilstoši minētajai direktīvai līgumu priekšmets ir būvdarbu izpilde, produktu piegāde vai pakalpojumu sniegšana. Tādēļ rodas jautājums, vai uz privāta partnera izvēli un sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidi attiecas "līguma" jēdziens minētās direktīvas izpratnē. Šķiet, doktrīnā pastāv uzskats, ka tas tā ir (šajā nozīmē, ciktāl autore atsaucas uz Direktīvas 2014/24 3. panta 4. punktu, skat. Andrecka, M., "Institutionalised Public-Private Partnership as a Mixed Contract under the Regime of the New Directive 2014/24/EU", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 9. sēj., Nr. 3, 2014, 176. lpp.). Turklāt, ņemot vērā pastāvošās šaubas par šajā gadījumā piemērojamo regulējumu, jānorāda atšķirība starp Direktīvā 2014/24 izmantoto formulējumu, kuras 3. panta 6. punktā ir paredzēts, ka, "ja konkrētā līguma dažādās daļas nav objektīvi atdalāmas, piemērojamo tiesisko regulējumu nosaka, pamatojoties uz minētā līguma galveno priekšmetu", un Direktīvā 2014/23 izmantoto formulējumu, kuras 20. panta 5. punktā ir paredzēts, ka, "ja *kāda konkrēta līguma dažādās daļas* objektīvi nav atdalāmas, piemērojamo juridisko režīmu nosaka, ņemot vērā minētā līguma galveno priekšmetu" (mans izcēlums), šis pēdējais man šķiet elastīgāks vismaz attiecībā uz vairākām šīs direktīvas valodu versijām, tostarp franču valodas versiju.

58. Lai nodrošinātu integrētu skolu apkalpošanas pakalpojumu, ko sniedz sabiedrība ar jauktu kapitālu, kuru veido līgumslēdzēja iestāde un privāts partneris, ir objektīvi nepieciešams izvēlēties partneri, kuram piemīt nepieciešamā finansiālā spēja iegādāties 49 % jaundibināmās sabiedrības ar jauktu kapitālu kapitāldaļu un kurš atbilst citiem nosacījumiem, kas tam sabiedrības ar jauktu kapitālu formā ļauj uzņemties integrētu skolu apkalpošanas pakalpojumu, uzņemoties visu operacionālo risku. Tātad līguma abām daļām jāattiecas uz vienu un to pašu partneri, pat ja tehniski pirmā daļa attiecas uz privāta partnera izvēli, bet otrā – uz integrēta skolu apkalpošanas pakalpojuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu sabiedrībai ar jauktu kapitālu, kurā šim partnerim pieder 49 % akciju [25].

59. Turklāt atšķirībā no lietas, kurā pasludināts spriedums *Healthcare* [26] un kurā apstākļi saistībā ar [līguma] daļu, kas attiecas uz pakalpojumiem, bija ļoti īpaši, nekas neļauj uzskatīt, ka šajos secinājumos aplūkotajā lietā tā daļa, kas attiecas uz sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidi, ir nošķirama no tās, kas attiecas uz integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu. Ja nebūtu šīs otrās daļas, jaundibināmajai sabiedrībai ar jauktu kapitālu tiktu objektīvi atņemta saimnieciskās pastāvēšanas jēga. Itālijas tiesībās saskaņā ar Leģislatīvā dekrēta Nr. 175 17. panta 1. punktu līguma slēgšanas tiesību vai koncesijas līgums ir sabiedrības ar jauktu kapitālu darbības vienīgais priekšmets.

60. Tagad ir jānosaka, vai daļa, kas veido pamatlietā aplūkotā jauktā līguma galveno priekšmetu, ir tā, kas saistīta ar sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidi, vai tā, kas saistīta ar integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu.

2) Līguma galvenais priekšmets

61. Uzskatu, ka pamatlietā aplūkotā jauktā līguma galvenais priekšmets ir tā daļa, kas saistīta ar integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu.

62. Jaundibināmā sabiedrība ar jauktu kapitālu bija tikai līdzeklis, lai nodrošinātu, ka integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu sniedz IVPP, un tās izveide nekādā ziņā nebija iepirkuma mērķis. Atšķirībā no lietas, kurā pasludināts spriedums *Club Hotel Loutraki* u.c., šajā gadījumā runa ir nevis par jau eksistējoša valsts uzņēmuma akciju iegādi, lai to privatizētu, bet gan par sabiedrības ar jauktu kapitālu izveidi, lai īstenotu integrētu skolu apkalpošanas pakalpojumu.

63. Turklāt minētajā lietā jau eksistējoša valsts uzņēmuma akciju turēšana pati par sevi bija ievērojams ienākumu avots. Nekas neliek domāt, ka tā tas ir šajā lietā. Tādēļ spriedumu *Club Hotel Loutraki* u.c. nevar izmantot, lai secinātu, ka šajā gadījumā sabiedrības ar jauktu kapitālu izveide ir pamatlietā aplūkotā līguma galvenais priekšmets.

64. Līdz ar to jautājums par to, kura direktīva ir piemērojama pamatlietā, ir jāvērtē attiecībā pret to [līguma] daļu, kas saistīta ar integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu.

[25] Pēc analoģijas skat. sprieduma *Club Hotel Loutraki* u.c. 53. punktu, lasot to kopā ar šā sprieduma 28. punktu, saskaņā ar kuru aplūkotais jauktais līgums ietvēra "daļu par [sabiedrības *Ellinika Touristika Akinita AE*] veiktu akciju pārdošanu vislabākā piedāvājuma iesniedzējam [un daļu par] pakalpojuma līgumu, kas noslēdzams ar vislabākā piedāvājuma iesniedzēju, kurš apņemas veikt kazino uzņēmuma pārvaldību"), savukārt, kā izriet no šā sprieduma 25. punkta, pretendenta izveidojamā sabiedrība (un nevis pats šis pretendents) rīkojās kā pārvaldnieks un noslēdza vismaz vienu vienošanos. Šajā nozīmē skat. arī spriedumu *Acoset* (54. un 61. punkts).

[26] Skat. šo secinājumu 52. punktu.

3) Publiski pakalpojumu līgumi vai pakalpojumu koncesijas?

65. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir nepilnīgs attiecībā uz to daļu, kas saistīta ar integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu.

66. Protams, ir taisnība, ka lietas dalībnieku atbildes uz Tiesas rakstveida jautājumiem sniedz zināmu skaidrojumu par sastāvdaļām, kas veido daļu attiecībā uz integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu [27]. Taču minētie paskaidrojumi neļauj šajos secinājumos attiecīgo daļu neapstrīdami kvalificēt kā tādu, kas ietilpst "publiskā pakalpojumu līgumā" vai "pakalpojumu koncesijā".

67. Katrā ziņā šāda konkrēta kvalificēšana ir tikai valsts tiesas kompetencē [28]. Tiesa vajadzības gadījumā var sniegt precizējumus, kas vadītu valsts tiesu šajā kvalificēšanas procesā.

68. Šajā ziņā norādīšu, pirmkārt, ka publiski pakalpojumu līgumi Direktīvas 2014/24 izpratnē ietver atlīdzību, ko līgumslēdzēja iestāde maksā tieši pakalpojumu sniedzējam [29]. Turpretim pakalpojumu koncesiju Direktīvas 2014/23 izpratnē veido uzdevums sniegt un pārvaldīt pakalpojumus, un atlīdzība ir vai nu tikai tiesības izmantot attiecīgos pakalpojumus, vai minētās tiesības kopā ar samaksu [30]. Šādā kontekstā Tiesa ir atzinusi pakalpojumu koncesijas esamību, it īpaši gadījumā, ja pakalpojuma sniedzēja atlīdzība tiek gūta no pakalpojuma lietotāju maksas [31]. Līdz ar to tas, ka atbilstoši Itālijas tiesībām dibināta sabiedrība ar jauktu kapitālu – kā norāda iesniedzējtiesa – patiesībā veic darbību par atlīdzību un gūst labumu (pat ja šīs tiesas ieskatā tas ir neliels), var liecināt par to, ka jāpiemēro Direktīva 2014/23.

69. Otrkārt, lai arī atlīdzības veids ir viens no noteicošajiem elementiem, lai līgumu kvalificētu par pakalpojumu koncesiju, pakalpojumu koncesijā koncesionāram jāuzņemas ar attiecīgo pakalpojumu ekspluatāciju saistītais risks [32]. Nošķiršanas kritērijs attiecībā uz šāda riska novirzīšanu ir kodificēts Direktīvā 2014/23 [33]. Šī kritērija aprakstīšanai minētās direktīvas itāļu valodas versijā ir izmantots apzīmējums "rischio operativo" (operacionālais risks). Tāds pats apzīmējums ir izmantots lēmumā, ar kuru Romas pašvaldība izsludināja iepirkumu, lai precizētu, ka izvēlētajam pretendentam būs jāuzņemas viss šis risks [34].

[27] No lietas dalībnieku apsvērumiem un viņu atbildēm uz Tiesas rakstveida jautājumiem izriet, ka integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu veido vispārējs atbalsts, uzturēšana, piegādes un uzkopšana silītēs un skolās, kā arī skolas transports. Šķiet, ka skolas transporta pakalpojumu iekļaušana šajā lokā nemudina iesniedzējtiesu apsvērt Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/25/ES (2014. gada 26. februāris) par iepirkumu, ko īsteno subjekti, kuri darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, un ar ko atceļ Direktīvu 2004/17/EK (OV 2014, L 94, 243. lpp.), piemērošanu. Katrā ziņā, pirmkārt, šīs direktīvas 4. un 6. pantā ir paredzēti arī noteikumi attiecībā uz jauktiem iepirkumiem un, otrkārt, nekas neļauj uzskatīt, ka skolas transports ir pamatlietā aplūkotā līguma vai tā daļas attiecībā uz integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu galvenais priekšmets.

[28] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2011. gada 10. novembris, *Norma-A* un *Dekom* (C-348/10, EU:C:2011:721, 57. un 59. punkts).

[29] Skat. Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5. apakšpunktu. Šajā nozīmē skat. arī spriedumu *Acoset* (39. punkts un tajā minētā judikatūra).

[30] Skat. Direktīvas 2014/23 5. panta 1. punkta b) apakšpunktu.

[31] Skat. spriedumu *Acoset* (43. punkts un tajā minētā judikatūra).

[32] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2011. gada 10. novembris, *Norma-A* un *Dekom* (C-348/10, EU:C:2011:721, 44. punkts). Šajā nozīmē skat. arī manus secinājumus apvienotajās lietās *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:122, 62. un 63. punkts), kuros uzskatīju, ka pakalpojumu koncesiju it īpaši raksturo tas, ka iestāde pakalpojumu darbības veikšanu, proti, parasti tāda pakalpojuma sniegšanu, kas būtu jāsniedz šai iestādei (piebildīšu, līdz ar risku, kas ar to saistīts), uztic koncesionāram, nosakot tam pienākumu sniegt noteikto pakalpojumu.

[33] Skat. Direktīvas 2014/23 1. panta 1. punktu un 18. apsvērumu.

[34] Protams, pamatlietā risks būtu jāuzņemas privātajam partnerim, kas izraudzīts jauktā līguma pirmajā daļā, savukārt integrētais skolu apkalpošanas pakalpojums, kas ir šā līguma galvenais priekšmets, būtu saistībā ar šā līguma otro daļu jāpiešķir jaundibinātajai sabiedrībai ar jauktu kapitālu. Ņemot vērā šo īpatnību, varētu argumentēt, ka otrajā daļā, lūkojoties uz to izolēti, runa nav par riska novirzīšanu uz izraudzīto pretendentu. Taču šajā lietā iepirkuma procedūras nolūks katrā ziņā bija atbrīvot līgumslēdzēju iestādi no riska, kas saistīts ar integrētā skolu apkalpošanas pakalpojuma izpildi. Šā iemesla dēļ, neraugoties uz minēto īpatnību, neizslēdzu šīs otrās daļas kvalificēšanu par "koncesiju". Par šīs pašas īpatnības problēmu skat. arī šo secinājumu 58. punktu.

70. Treškārt, lai varētu atbildēt uz prejudiciālajiem jautājumiem, Tiesa var, balstoties uz tai sniegtajām norādēm, pamatoties uz hipotēzi, ka uz līgumu attiecas viena no aplūkotajām direktīvām [35]. Tomēr, tā kā trūkst norāžu, kas ļautu lemt par šajā lietā piemērojamo regulējumu, manuprāt, šajā lietā minētā pieeja nav iespējama. Vēl jo vairāk, līdzīgi kā Komisija, uzskatu, ka vienas vai otras no šīm direktīvām izveidotā regulējuma piemērošana obligāti neietekmēs atbildes, kas jāsniedz uz šajā lietā uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem. Proti, regulējums, kas piemērojams tai daļai, kas attiecas uz integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu, būs piemērojams tai daļai, kas attiecas uz privātā partnera izvēli, tikai "paplašinātā formā". Tā kā jautājumi attiecas tikai uz šo otro daļu, šajā kontekstā runa būs vienīgi par šo regulējumu vispārīgo principu, kas abām daļām ir kopīgi, piemērošanu. Tādēļ, vienlaikus ievērojot pilnvaru sadalījumu starp valsts tiesām un Tiesu, šajos secinājumos atsaukšos gan uz Direktīvu 2014/23, gan uz Direktīvu 2014/24 [36].

2. Publiskiem līgumiem, kas noslēgti starp valsts sektora uzņēmumiem, piemērojamais regulējums

71. Pirmajā prejudiciālajā jautājumā iesniedzējtiesa min Direktīvas 2014/24 12. pantu un 14. un 32. apsvērumu un lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu citē šīs direktīvas 12. panta 1. punkta pirmo daļu. Taču šī tiesa nekādi neprecizē iemeslus, kas to mudinājuši uzdot jautājumu par šīs pēdējās tiesību normas interpretāciju.

72. Šajā ziņā, pirmkārt, Direktīvas 2014/24 14. apsvērumā ir vienīgi norādīts, ka jēdzienu "ekonomikas dalībnieki" vajadzētu interpretēt plaši, tādējādi apstiprinot, ka sabiedrība ar jauktu kapitālu var ietilpt minētajā jēdzienā. Pārējā daļā šajā apsvērumā būtībā ir atkārtota minētā jēdziena definīcija, kas ir ietverta šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 10. apakšpunktā. Uz šo tiesību normu iesniedzējtiesa savā prejudiciālajā jautājumā neatsaucas.

73. Otrkārt, Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktā ir paredzēts, ka publiskiem līgumiem, kuru slēgšanas tiesības līgumslēdzēja iestāde ir piešķīrusi kādai juridiskai personai, nevajadzētu piemērot šajā direktīvā paredzētās procedūras. Šī tiesību norma regulē vertikālu sadarbību starp iesaistītajām personām vai klasisku iekšēju (*in house*) līgumslēgšanas tiesību piešķiršanu.

74. Tomēr iesniedzējtiesa skaidri norāda, ka Itālijas tiesībās tādas sabiedrības ar jauktu kapitālu kā pamatlietā aplūkotā izveide ir alternatīva iekšējai pārvaldei [37].

75. Vēl jo nozīmīgāk, Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktā paredzētā atbrīvojuma piemērošana pakalpojumu līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas IVPP kontekstā man šķiet *a priori* izslēgta. Proti, kā norādīts šīs direktīvas 31. apsvēruma trešajā daļā, būtu jānodrošina, ka publiskā sektora iestāžu savstarpējā sadarbība, kurai piešķirts atbrīvojums, nerada konkurences izkropļojumus attiecībā uz privātiem ekonomikas dalībniekiem, ciktāl tā privātu pakalpojumu sniedzēju nostāda labākā stāvoklī attiecībā pret konkurentiem. Turklāt atbilstoši judikatūrai, kas senāka par Direktīvu 2014/24 [38], šīs direktīvas 32. apsvērumā ir paskaidrots, ka tās 12. panta 1. punktā paredzēto izņēmumu "nevajadzētu attiecināt uz situācijām, kad privātam ekonomikas dalībniekam ir tieša līdzdalība kontrolētās juridiskās personas kapitālā, jo šādos apstākļos

[35] Pēc analoģijas skat. spriedumu *Acoset* (42. punkts).

[36] Pilnības labad atzīmēšu, ka Direktīvas 2014/23 un 2014/24 ir piemērojamas *ratione temporis* un ka līguma summa, kas lēsta ap 277 miljoniem euro, ir lielāka par šajās direktīvās prasītajām robežvērtībām. Skat. Direktīvas 2014/23 8. pantu un Direktīvas 2014/24 4. pantu.

[37] Skat. šo secinājumu 11. punktu.

[38] Skat. spriedumu, 2006. gada 6. aprīlis, *ANAV* (C-410/04, EU:C:2006:237, 31. un 32. punkts).

publiskā līguma piešķiršana bez konkursa procedūras šim privātajam ekonomikas dalībniekam, kuram ir līdzdalība kontrolētās juridiskās personas kapitālā, dotu nepamatotas priekšrocības attiecībā pret viņa konkurentiem".

76. Treškārt, var jautāt arī, vai pamatlietā aplūkotais jauktais līgums ir izslēgts no Direktīvas 2014/24 piemērošanas jomas saskaņā ar tās 12. panta 4. punktu. Šī norma attiecas uz līgumiem, kas noslēgti vienīgi starp vairākām līgumslēdzējām iestādēm, ja šie līgumi izveido vai īsteno sadarbību starp šīm līgumslēdzējām iestādēm.

77. Teorētiski var iztēloties, ka Romas pašvaldība kā līgumslēdzēja iestāde bija vēlējusies izveidot sadarbību ar jaundibinātu sabiedrību ar jauktu kapitālu, kurai vajadzēja nodrošināt arī integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu un kuras akcijas 51 % apmērā piederēja Romas pašvaldībai. Līdz ar to šī sabiedrība būtu "publisko tiesību subjekts" Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 4) apakšpunkta izpratnē un tātad varētu būt "līgumslēdzēja iestāde" šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 1) apakšpunkta izpratnē.

78. Pat ja pieņemtu, ka šādā situācijā būtu izpildīti nosacījumi Direktīvas 2014/24 12. panta 4. punktā minētā izņēmuma piemērošanai, Tiesa spriedumā *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung*[39] nosprieda, ka šī tiesību norma paredz, ka sadarbības starp līgumslēdzējām iestādēm rezultātā saskaņā ar vienlīdzīgas attieksmes principu privātam uzņēmumam netiek radīta labvēlīgāka situācija salīdzinājumā ar tā konkurentiem. Kā ģenerāladvokāts M. Kamposs Sančess-Bordona [*M. Campos Sánchez-Bordona*] secinājis secinājumos šajā lietā[40], no tā izriet, ka uz sadarbību starp līgumslēdzējām iestādēm, kas nostāda privātu pakalpojumu sniedzēju labvēlīgākā situācijā attiecībā pret tā tirgus konkurentiem, neattiecas Direktīvas 2014/24 12. panta 4. punkts. Ievērojot šos paskaidrojumus un ņemot vērā privāta kapitāla līdzdalību jaundibinātajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu, uzskatu, ka uz šajā lietā aplūkoto sadarbību nevar attiekties šajā normā paredzētais izņēmums.

79. Līdz ar to, lai atbildētu uz prejudiciālajiem jautājumiem, nav nepieciešams interpretēt Direktīvas 2014/24 12. pantu.

3. Sociālo pakalpojumu un citu īpašu pakalpojumu līgumu regulējums

80. Direktīvas 2014/24 74. pantā ir paredzēts, ka tiesības slēgt publiskos līgumus par sociāliem un citiem īpašiem pakalpojumiem, kas uzskaitīti šīs direktīvas XIV pielikumā, piešķir saskaņā ar šīs direktīvas III sadaļas I nodaļu. Visi lietas dalībnieki, izņemot *CNS*, savās atbildēs uz Tiesas rakstveida jautājumiem ir norādījuši, ka vismaz uz vienu no pakalpojumiem, kas veido integrēto skolu apkalpošanas pakalpojumu, attiecas vai var attiekties šis pielikums.

81. Iesniedzējtiesai būs jāpārbauda, vai tas tā ir. Apstiprinošas atbildes gadījumā pietiktu ar to, ka līguma slēgšanas tiesību piešķiršanā tiktu ievēroti atvieglotie noteikumi, kas Direktīvā 2014/24 paredzēti šādu līgumu noslēgšanai. Tādēļ vienīgi piebildīšu dažus apsvērumus, kas varētu izrādīties noderīgi šai tiesai.

82. No vienas puses, protams, Direktīvas 2014/24 III sadaļas I nodaļā ir izveidota īpaša līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas sistēma sociālajiem pakalpojumiem un citiem īpašiem pakalpojumiem. Tātad uz šādiem iepirkumiem neattiecas standarta sistēmas noteikumi. Taču šīs

[39] 2020. gada 28. maija spriedums (C-796/18, EU:C:2020:395).

[40] Secinājumi lietā *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (C-796/18, EU:C:2020:47, 109. punkta 3. apakšpunkts).

direktīvas 76. panta 1. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstis ievieš valsts noteikumus par to, kā piešķiramas tiesības slēgt līgumus, uz kuriem attiecas šī nodaļa, lai nodrošinātu, ka līgumslēdzējas iestādes ievēro tādus principus kā pārredzamība un vienlīdzīga attieksme pret ekonomikas dalībniekiem. *A priori* runa tātad ir par tiem pašiem principiem, kas ir noteikti minētās direktīvas 18. pantā. Līdz ar to nevaru izslēgt, ka Direktīvas 2014/24 III sadaļas I nodaļas piemērošana pamatlietā neietekmētu atbildes, kas sniedzamas uz prejudiciālajiem jautājumiem [41].

83. No otras puses, pirms tiek secināts, ka Direktīvas 2014/24 III sadaļas I nodaļas noteikumi ir piemērojami pamatlietā aplūkotajam līgumam, būtu jāsalīdzina arī pakalpojumu, uz kuriem attiecas šī nodaļa, un to pakalpojumu, uz kuriem attiecas šīs direktīvas standarta sistēma, lēstā vērtība un pēc tam, balstoties uz šīm vērtībām, jānosaka līguma galvenais priekšmets [42].

84. Tā kā trūkst norāžu, kas ļautu secināt, ka pakalpojumi, uz kuriem attiecas Direktīvas 2014/24 III sadaļas I nodaļa, ir jāuzskata par pamatlietā aplūkotā līguma galveno priekšmetu, un ņemot vērā, ka iesniedzējtiesa nekādi neatsaucas uz šīs nodaļas tiesību normām, balstīšos uz hipotēzi, ka šajā gadījumā atvieglotie noteikumi nav piemērojami.

4. LESD 107. pants

85. Pirmajā prejudiciālajā jautājumā ir minēts LESD 107. pants. Komisija apgalvo, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir nepieņemams, ciktāl tas attiecas uz šīs primāro tiesību normas interpretāciju.

86. Piekrītu Komisijas viedoklim. Lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu nav skaidri norādīts, kurš pasākums pamatlietā aplūkotajā procedūrā būtu valsts atbalsts. Iesniedzējtiesa arī neprecizē iemeslus, kuru dēļ šīs tiesību normas interpretācija būtu nepieciešama, lai izlemtu tajā izskatāmo strīdu.

87. Protams, lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu var saprast tādējādi, ka iesniedzējtiesa lūdz Tiesu nevis interpretēt kādu no primāro tiesību normām, bet gan interpretēt Direktīvu 2014/23 un Direktīvu 2014/24 kopsakarā ar šo normu ("ņemot vērā LESD 107. pantu"). Taču šāda lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izpratne nemainītu to, ka uz prejudiciālajiem jautājumiem katrā ziņā nav jāatbild, ciktāl tie attiecas uz LESD 107. pantu.

88. Šādos apstākļos ir jāapmierina arī *CNS* izvirzītā iebilde par nepieņemamību, ciktāl tā attiecas uz pirmo prejudiciālo jautājumu un LESD 107. pantu, kā arī – šo secinājumu 71.–79. punktā minēto iemeslu dēļ – ciktāl tā attiecas uz Direktīvas 2014/24 12. pantu.

C. Par lietas būtību

89. Pirmajā prejudiciālajā jautājumā ir atsauce ne tikai uz Savienības tiesību normām, kuru atbilstība šajā lietā tika izslēgta, bet arī uz Direktīvas 2014/23 30. pantu un Direktīvas 2014/24 18. pantu. Lai varētu identificēt visas atbilstošās šo direktīvu normas, vispirms ir jākontekstualizē prasības attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību, kas noteiktas iepirkuma dokumentos.

[41] Šajā nozīmē skat. arī šo secinājumu 70. punktu.

[42] Saskaņā ar Direktīvas 2014/24 3. panta 2. punkta otro daļu "tādu jauktu līgumu gadījumā, kuri daļēji ietver pakalpojumus III sadaļas I nodaļas nozīmē un daļēji citus pakalpojumus, vai tādu jauktu līgumu gadījumā, kuri daļēji ietver pakalpojumus un daļēji piegādes, galveno priekšmetu nosaka atkarībā no tā, kura no attiecīgo pakalpojumu vai piegāžu paredzamajām vērtībām ir visaugstākā".

1. Prasības attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību Direktīvas 2014/23 un Direktīvas 2014/24 kontekstā

90. Direktīvas 2014/24 56. pantā Savienības likumdevējs skaidri nošķir divu veidu kritērijus, proti, kvalifikācijas atlases kritērijus, kurus veido galvenokārt izslēgšanas iemesli un atlases kritēriji, kuri ir paredzēti, lai pārbaudītu ekonomikas dalībnieku spēju izpildīt piešķirto līgumu (šīs direktīvas 57. un 58. pants), un līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijus, kas attiecas uz pašiem piedāvājumiem. Direktīvas 2014/23 38. un 41. pantā, kuri attiecīgi reglamentē kandidātu atlases un kvalifikācijas novērtēšanas kritērijus un piešķiršanas kritērijus, ir veikts tāds pats nošķirums.

91. Šajā ziņā jāsecina, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu nav skaidri izklāstīts, kāda loģika ir pamatā prasībām saistībā ar publisko un privāto līdzdalību, kas noteiktas iepirkuma dokumentos. Ciktāl šīs prasības ir *lex specialis* attiecībā pret tām, kas noteiktas Leģislatīvajā dekrētā Nr. 175[43], šo loģiku tomēr var secināt no paskaidrojumiem par šo leģislatīvo dekrētu. Šķiet, ka iepirkuma dokumentos ir niansēti procenti un to būtība (precīzi noteikti procenti, nevis tikai maksimālais un minimālais slieksnis), tomēr tas būtiski neietekmējot to mērķi.

92. Šajā ziņā iesniedzējtiesas paskaidrojumus saprotu tādējādi, ka 70 % augšējās robežvērtības noteikšanas valsts līdzdalībai jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu mērķis ir garantēt, ka privātā līdzdalība šajā sabiedrībā nebūs mazāka par 30 %.

93. Līdz ar to, no vienas puses, raugoties no vispārīga tirgus un ekonomikas dalībnieku viedokļa, privātais partneris nevarēs pārmērīgi (zemāk par 30 %) ierobežot savas dalības sabiedrībā ar jauktu kapitālu ekonomisko risku un gūt netaisnīgu labumu no valsts līdzdalības ieguvumiem, traucējot citiem uzņēmumiem gūt ienesīgu piekļuvi šai pašai ekonomiskajai darbībai attiecīgajā tirgus segmentā. Šajā ziņā, kā norāda iesniedzējtiesa, šīs augšējās robežvērtības mērķis ir novērst brīvas konkurences principa apiešanu.

94. No otras puses, raugoties no iepirkuma procedūras un līgumslēdzējas iestādes skatpunkta, šī augšējā robežvērtība garantē, ka privātais partneris ir operacionāls partneris, kura iesaisti jaundibināmā uzņēmuma ar jauktu kapitālu uzdevumu izpildē veido ieguldījums kapitālā un nepieciešamo kompetenču sniegums, lai izpildītu šos uzdevumus, uzņemoties visu ar to izpildi saistīto operacionālo risku.

95. Jānorāda, ka aspektam, kas ir saistīts ar privātā partnera faktisko ieguldījumu, ir liela nozīme pamatlietā un prasībās attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību, kas noteiktas iepirkuma dokumentos. Ņemot vērā nosacījumu un kritēriju attiecībā uz ekonomisko un finansiālo iespēju

[43] Skat. šo secinājumu 28. punktu.

un/vai tehnisko un profesionālo spēju [44] nepieciešami individualizēto raksturu un atbilstoši spriedumam *Acoset* [45], šis novērojums liecina par to, ka publiskās un privātās līdzdalības prasības, kas noteiktas iepirkuma dokumentos, ir kvalifikācijas atlases kritēriji.

96. Turklāt no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka, tā kā tika izmantots aprēķins, kurā tika ņemta vērā līgumslēdzējas iestādes netiešā līdzdalība šī partnera pamatkapitālā, pretendenti tika izslēgti no procedūras, kas tika sākta pēc iepirkuma izsludināšanas, tāpēc ka neatbilda šīm prasībām. Šajā ziņā no pastāvīgās judikatūras izriet, ka atbilstoši kvalitātes atlases kritērijiem līgumslēdzēja iestāde var ļaut iesniegt piedāvājumus tikai tiem ekonomikas dalībniekiem, kuru spējas ļauj paredzēt, ka tie varēs izpildīt attiecīgā līguma priekšmetu [46].

97. Tādēļ nešķiet, ka tādas prasības attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību kā pamatlietā aplūkotās attiektos uz piedāvājumiem (līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritēriji) [47]. Turpretim šķiet, ka tās ir kvalitātes atlases kritēriji, ar kuru palīdzību līgumslēdzēja iestāde cenšas pārliecināties, ka privātajam partnerim ir ekonomiskās un finansiālās iespējas un/vai tehniskā un profesionālā spēja, kas tam ļauj saglabāt sadalījumu starp sabiedrības ar jauktu kapitālu publisko un privāto kapitālu, ko noteikusi līgumslēdzēja iestāde, piedaloties šīs sabiedrības kapitālā un uzņemoties visu operacionālo risku, kas saistīts ar minētās sabiedrības sniegtā pakalpojuma izpildi [48]. Tādējādi tādas prasības attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību kā pamatlietā aplūkotās, kas noteiktas iepirkuma dokumentos, ir kritēriji un nosacījumi Direktīvas 2014/23 38. panta 1. punkta vai, attiecīgā gadījumā, Direktīvas 2014/24 58. panta 1. punkta izpratnē.

2. Prejudiciālo jautājumu pārformulēšana

98. Ņemot vērā sniegtos precizējumus par jautājumu priekšmetu [49], pamatlietā piemērojamo regulējumu [50] un par šajā lietā piemērojamo prasību attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību kvalifikāciju [51], ierosinu pārformulēt prejudiciālos jautājumus, precizējot Savienības tiesību normas, kuru interpretācija ir nepieciešama, lai lietderīgi atbildētu iesniedzējtiesai.

[44] Direktīvas 2014/23 38. panta 1. punkta otrajā teikumā ir noteikts, ka "dalības nosacījumi ir saistīti un samērīgi ar vajadzību nodrošināt koncesionāra spēju izpildīt koncesiju, ņemot vērā koncesijas priekšmetu un vajadzību nodrošināt īstu konkurenci". Šādā pašā kontekstā Direktīvas 2014/24 58. panta 1. punktā ir arī noteikts, ka līgumslēdzējas iestādes starp prasībām attiecībā uz dalību iekļauj tikai tādas, "ar kurām var atbilstoši nodrošināt, ka kandidātam vai pretendentam ir juridiskās un finansiālās iespējas un tehniskās un profesionālās spējas izpildīt piešķiramo līgumu. Visas prasības ir saistītas un samērīgas ar līguma priekšmetu".

[45] Skat. sprieduma *Acoset* 59. punktu: "[..] privātā partnera izvēle, ievērojot šī sprieduma 46.–49. punktā minētās prasības, un privātā partnera atlases kritēriju izvēle ļauj šo situāciju līdzsvarot tādējādi, ka kandidātiem papildus spējai kļūt par sabiedrības dalībnieku vispirms ir jāpierāda sava tehniskā spēja sniegt pakalpojumu un ekonomiskās un citas priekšrocības, kas izriet no to piedāvājuma". Šajā spriedumā Tiesa uzsvēra kvalitātes atlases kritēriju nozīmi attiecībā uz spēju izpildīt pakalpojumu vai koncesiju (šajā nozīmē skat. Brown, A., "Selection of the Private Participant in a Public-Private Partnership which is entrusted with a Public Services Concession: Acoset (Case C-196/08)", *Public Procurement Law Review*, 2. sēj., 2010, 4. lpp.), tomēr nevar nepiemērot kvalitātes atlases kritērijus attiecībā uz spēju kļūt par privātu partneri jaundibinātajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu.

[46] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2021. gada 8. jūlijs, *Sanresa* (C-295/20, EU:C:2021:556, 62. punkts).

[47] Kā norādīts doktrīnā, IVPP kontekstā, neraugoties uz grūtībām, ir jānošķir kvalifikācijas atlases kritērijus no līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas kritērijiem. Skat. Andrecka, M., un Kania, M., "Choosing the Private Partner for a Public Private Partnership: A European Union Law Perspective on Polish Practice", *Polish Review of International and European Law*, 2. sēj., Nr. 1, 2013, 148. lpp.

[48] Šā iemesla dēļ uzskatu, ka Tiesas izvēlēto kvalifikāciju 2009. gada 19. maija spriedumā *Assitur* (C-538/07, EU:C:2009:317, 21. un 23. punkts) attiecībā uz valsts tiesisko regulējumu, kura nolūks ir novērst jebkādu iespējamo kolūziju starp vienas publiskā iepirkuma procedūras dalībniekiem un saglabāt vienlīdzīgu attieksmi pret kandidātiem un procedūras pārredzamību, nevar izmantot attiecībā uz šajā lietā aplūkotajām prasībām par publisko un privāto līdzdalību, kas turklāt ir noteiktas iepirkuma dokumentos.

[49] Skat. šo secinājumu 35. un 36. punktu.

[50] Skat. šo secinājumu 70. punktu.

[51] Skat. šo secinājumu 97. punktu.

99. Precīzāk, ierosinu uzskatīt, ka šajos jautājumos, kurus es iesaku vērtēt kopā, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Direktīvas 2014/23 30. pants un 38. panta 1. punkts vai, attiecīgā gadījumā, Direktīvas 2014/24 18. pants un 58. panta 1. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tie liedz – lai noteiktu privāta partnera, kas iesniedz piedāvājumu, procentuālo līdzdalību jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu (publisku un privātu) kapitālu – ņemt vērā līgumslēdzējas iestādes netiešo līdzdalību šā privātā partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, pamatkapitālā, tādējādi izslēdzot to no iepirkuma, ja šīs netiešās līdzdalības vērā ņemšanas dēļ netiek ievērota privātā partnera procentuālā līdzdalība, kuru iepirkuma dokumentos prasījusi līgumslēdzēja iestāde.

3. Vērtējums

100. Tā kā iepirkuma dokumentos noteiktās prasības attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību ir ekonomiskās un finansiālās iespējas un/vai tehniskās un profesionālās spējas nosacījumi un kritēriji, tās ir jāsaista un jāsaskaņo ar iepirkuma procedūras priekšmetu [52]. Saskaņā ar Direktīvas 2014/23 30. pantu un Direktīvas 2014/24 18. pantu līgumslēdzējai iestādei šīs prasības attiecībā uz pretendentiem ir jāpiemēro, ievērojot vienlīdzīgas attieksmes un nediskriminācijas principus, kā arī pārredzamības un samērīguma principus.

101. Pirmkārt, ir jāpārbauda, vai pastāv saikne starp šīm prasībām un iepirkuma procedūras priekšmetu.

102. Atbilstoši prasībām, kas noteiktas iepirkuma dokumentos (līdzdalība, kas noteikta 51 % apmērā Romas pašvaldībai un 49 % apmērā privātajam partnerim), pretendentam, lai to varētu izvēlēties, ir jābūt no līgumslēdzējas iestādes neatkarīgam uzņēmumam. Faktiski lielāka līgumslēdzējas iestādes līdzdalība sabiedrībā ar jauktu kapitālu, iegūstot kontroli (kas arī izriet no netiešas līdzdalības) pār šo pretendentu, ietekmētu sadalījumu starp šīs sabiedrības publisko un privāto kapitālu, ko noteikusi līgumslēdzēja iestāde. Turklāt šāda situācija varētu ierobežot privātā partnera lomu un līdz ar to – pretendenta ekonomiskās un finansiālās iespējas un/vai tehniskās un profesionālās spējas faktisku iesaisti zem 49 % sliekšņa, ko noteikusi līgumslēdzēja iestāde. Tātad šīs prasības ir saistītas ar iepirkuma procedūras priekšmetu.

103. Vēl jo vairāk, ciktāl Savienības tiesības vispārīgi neliedz izmantot vienotu procedūru IVPP kontekstā [53], izpildāmās prasības par saiknes esamību starp kvalitātes atlases kritērijiem un iepirkuma procedūras priekšmetu interpretācija nekavē līgumslēdzējas iestādes izmantot šo sadarbības formu (tostarp līgumslēdzējai iestādei nosakot sadalījumu starp sabiedrības ar jauktu kapitālu publisko un privāto kapitālu). Proti, IVPP izmantošana izriet no dalībvalstu brīvības izvēlēties pakalpojumu sniegšanas veidu, kādā līgumslēdzējas iestādes apmierinās savas vajadzības [54].

104. Otrkārt, runājot par publiskās un privātās līdzdalības prasību samērīgumu, atgādināšu, ka, vismaz atbilstoši manai lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izpratnei, šīs prasības sistemātiski neizslēdz jebkuru pretendentu, kura kapitālam ir publiska izcelsme [55]. Turpretim, ņemot vērā sākotnējo pirmā prejudiciālā jautājuma formulējumu, šķiet, ka šīs prasības attiecas uz jebkādu līgumslēdzējas iestādes netiešas līdzdalības formu privātā partnera pamatkapitālā.

[52] Skat. 44. zemsvītras piezīmi.

[53] Skat. spriedumu *Acoset* (63. punkts).

[54] Skat. arī Direktīvas 2014/24 5. apsvērumu, kurā ir noteikts, ka "nekas šajā direktīvā dalībvalstīm neuzliek par pienākumu slēgt līgumus par ārpakalpojumiem vai izmantot ārpakalpojumu sniedzējus saistībā ar tādu pakalpojumu sniegšanu, kurus tās vēlas sniegt pašas vai kurus tās vēlas organizēt, izmantojot citus līdzekļus, kas nav publiski līgumi šīs direktīvas nozīmē".

[55] Skat. šo secinājumu 38. punktu.

105. Paturot to prātā, līgumslēdzējas iestādes netiešajai līdzdalībai privāta partnera pamatkapitālā var būt dažādas formas. Turklāt tās ietekme uz šā privātā partnera darbību ir atkarīga no tā organizatoriskās struktūras. Tādēļ nav droši zināms, ka jebkura netieša līdzdalība privātā partnera kapitālā ierobežo pretendenta ekonomiskās un finansiālās iespējas un/vai tehniskās un profesionālās spējas faktisku iesaisti zem 49 % sliekšņa, ko noteikusi līgumslēdzēja iestāde.

106. Līdz ar to, ņemot vērā jebkādu līgumslēdzējas iestādes netiešu līdzdalību privātā partnera pamatkapitālā, netiek ievērots samērīguma princips, ciktāl tiek ignorēts fakts, ka šāda netieša līdzdalība obligāti neierobežo šā privātā partnera ekonomiskās un finansiālās iespējas un/vai tehniskās un profesionālās spējas faktisku iesaisti zem 49 % sliekšņa, ko noteikusi līgumslēdzēja iestāde. Bez pārbaudes, kas ļautu pierādīt šādu faktu, privāto partneri, kas iesniedzis piedāvājumu, nevar automātiski izslēgt no iepirkuma šīs netiešās līdzdalības dēļ.

107. Nevar skaidri secināt, ka šajā lietā līgumslēdzēja iestāde būtu konkrēti veikusi šādas pārbaudes. Tomēr, vispirms, lēmumā par izslēgšanu ietvertā iesaistīto uzņēmumu kapitāla struktūru pārbaude var likt domāt, ka tā tas ir. Pēc tam, šķiet, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir atsauce uz šo lēmumu, jo iesniedzējtiesa norāda, ka, ja "ņem vērā būtisko aspektu, proti, [*Roma Multiservizi*] sabiedrības struktūru un it īpaši to, ka tā 51 % apmērā pieder [*AMA*], kura savukārt pati pilnībā pieder Romas pašvaldībai, [..] [publiskā un privātā] līdzdalība [jaundibināmajā] sabiedrībā ar jauktu kapitālu *faktiski* būtu 73,5 % un [26,5 %]". Visbeidzot, nekas neliecina, ka lēmumpieņemšanas pilnvaru un darbības risku sadalījums nav noticis proporcionāli kapitāldaļām. Tādēļ šķiet, ka tas, ka līgumslēdzējai iestādei pieder lielākā daļa privāta partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, kapitāla, varētu ierobežot šā partnera ekonomiskās un finansiālās iespējas un/vai tehniskās un profesionālās spējas faktisku iesaisti zem 49 % sliekšņa, ko noteikusi līgumslēdzēja iestāde.

108. Līdz ar to uzskatu, ka Direktīvas 2014/23 30. pants un 38. panta 1. punkts vai, attiecīgā gadījumā, Direktīvas 2014/24 18. pants un 58. panta 1. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka šīs tiesību normas liedz – lai noteiktu privāta partnera, kas iesniedz piedāvājumu, procentuālo līdzdalību jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu kapitālu – ņemt vērā līgumslēdzējas iestādes jebkādu netiešo līdzdalību šā privātā partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, pamatkapitālā, tādējādi automātiski izslēdzot to no iepirkuma, ja šīs netiešās līdzdalības vērā ņemšanas dēļ netiek ievērota privātā partnera procentuālā līdzdalība, kuru saskaņā ar iepirkuma dokumentiem prasījusi līgumslēdzēja iestāde.

109. Savukārt Direktīvas 2014/23 30. pants un 38. panta 1. punkts vai, attiecīgā gadījumā, Direktīvas 2014/24 18. pants un 58. panta 1. punkts neliedz šādu vērā ņemšanu, ja tā nav automātiska. It īpaši šīs tiesību normas neliedz ņemt vērā netiešu līdzdalību, ja no līgumslēdzējas iestādes veiktas pārbaudes izriet, ka šī līdzdalība ir tāda, ka lielākā daļa privātā partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, kapitāla pieder citam uzņēmumam, kurš savukārt pilnībā pieder līgumslēdzējai iestādei, ar nosacījumu, ka attiecībā uz šo privāto partneri un šo uzņēmumu lēmumpieņemšanas pilnvaru un darbības risku sadalījums notiek proporcionāli tiem piederošajām kapitāldaļām.

110. Attiecībā uz samērīguma ievērošanu, pilnības labad atzīmēšu, ka Komisija, šķiet, apšauba to, ka *Rekeep* un *Roma Multiservizi* iesniegtā piedāvājuma izslēgšana ir notikusi, ievērojot samērīguma principu, jo Romas pašvaldībai bija tiem jāļauj vajadzības gadījumā pierādīt, ka tās netiešā dalība *Roma Multiservizi* kapitālā neradīja interešu konflikta risku. Taču iepirkuma dokumentos noteikto prasību attiecībā uz publisko un privāto līdzdalību galvenais priekšmets nav šādu risku novēršana. Vēl jo vairāk, interešu konflikts ir Direktīvā 2014/23 un

Direktīvā 2014/24 paredzēts izslēgšanas iemesls un lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu uz to nav nevienas atsauces. Turklāt tajā nav minēts ne Direktīvas 2014/23 35. pants, ne Direktīvas 2014/24 24. pants.

111. Treškārt, attiecībā uz pārredzamības un vienlīdzīgas attieksmes principiem jānorāda, ka rakstveida apsvērumos *Roma Multiservizi* un *Rekeep* apgalvo, ka iepirkuma dokumentos nebija minēta līgumslēdzējas iestādes netiešas līdzdalības pretendenta kapitālā vērā ņemšana.

112. Lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu nav minēts šīs informācijas trūkums iepirkuma dokumentos. Šādā kontekstā jānorāda, ka savās atbildēs uz Tiesas rakstveida apsvērumiem Romas pašvaldība norāda, ka Leģislatīvajā dekrētā Nr. 175, kurā, šķiet, ir ietverti Direktīvas 2014/23 un Direktīvas 2014/24 piemērošanas nosacījumi, publisks [valsts] uzņēmums ir definēts kā uzņēmums, kurā līgumslēdzējām iestādēm var būt tieša vai netieša dominējoša ietekme. Atbilstoši *Rekeep* apsvērumiem šis dekrēts arī paredz, ka, "ja spēkā esošās tiesību normas atļauj izveidot sabiedrības ar jauktu kapitālu valsts pasūtījuma izpildei un pārvaldībai vai vispārējo interešu pakalpojuma organizācijai un pārvaldībai, tad privātais partneris ir jāizvēlas publiskā iepirkuma procedūrā". Veicot *a contrario* interpretāciju, var secināt, ka sabiedrībā ar jauktu kapitālu privātais partneris nevar atrasties tiešas vai netiešas dominējošas ietekmes stāvoklī attiecībā pret līgumslēdzēju iestādi. Tomēr netiešu līdzdalību privāta partnera kapitālā, kura ļauj īstenot dominējošu ietekmi, nevar pielīdzināt jebkādai netiešai līdzdalībai šā privātā partnera kapitālā.

113. Katrā ziņā vienīgi valstu tiesu kompetencē ir vajadzības gadījumā pārbaudīt šo apgalvojumu pamatotību un nozīmi pamatlietas pašreizējā stadijā.

114. Ņemot to vērā, tā kā iesniedzējtiesa atsaucas uz Direktīvas 2014/23 30. pantu un Direktīvas 2014/24 18. pantu, ir jāsniedz šai tiesai lietderīgi paskaidrojumi attiecībā uz šajās tiesību normās minēto principu pārbaudi.

115. Atbilstoši pastāvīgajai judikatūrai pārskatāmības un vienlīdzīgas attieksmes principi, kuri reglamentē visas publiskā iepirkuma procedūras, nosaka, ka pamatnosacījumiem un procedūrai attiecībā uz dalību iepirkumā ir jābūt skaidri noteiktiem un publicētiem jau iepriekš, it īpaši pretendentu pienākumiem, lai tie varētu precīzi iepazīties ar procedūras ierobežojumiem un pārliecināties, ka tie paši ierobežojumi attiecas uz visiem konkurentiem [56].

116. Ilustrācijai un saistībā ar Direktīvas 2014/24 sistēmu paziņojumam par līgumu parasti ir jāietver atlases kritēriju un kritēriju attiecībā uz ekonomikas dalībnieku individuālo situāciju, kas varētu izraisīt to izslēgšanu, saraksts un īss apraksts [57].

117. Turpinot šo domu gaitu, vienlīdzīgas attieksmes princips un pārskatāmības pienākums ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā saimnieciskās darbības subjekta izslēgšana no publiskā iepirkuma procedūras, ja viņš neievēro pienākumu, kas izriet nevis tieši no dokumentiem, kas saistīti ar šo procedūru, vai spēkā esošajiem valsts tiesību aktiem, bet gan no šī likuma un šo dokumentu interpretācijas, kā arī mehānisma valsts administratīvo iestāžu vai tiesu pieļauto trūkumu minētajos dokumentos novēršanai [58].

[56] Skat. spriedumu, 2018. gada 17. maijs, *Specializuotas transportas* (C-531/16, EU:C:2018:324, 23. punkts un tajā minētā judikatūra).

[57] Skat. Direktīvas 2014/24 49. pantu un V pielikuma C daļas 11. punkta c) apakšpunktu.

[58] Skat. spriedumu, 2016. gada 2. jūnijs, *Pizzo* (C-27/15, EU:C:2016:404, 51. punkts).

118. Tā kā līgumslēdzējas iestādes netiešai dalībai privāta partnera kapitālā var būt dažādas formas un tās ietekme uz šā privātā partnera darbību ir atkarīga no tā organizatoriskās struktūras, man nešķiet pats par sevi saprotams, ka jebkura līgumslēdzējas iestādes netiešas dalības forma automātiski izraisītu pretendenta izslēgšanu no iepirkuma publiskās un privātās līdzdalības prasību neievērošanas dēļ. Nav pietiekami acīmredzams, ka valsts tiesiskais regulējums vai iepirkuma dokumenti būtu jāinterpretē šādi.

119. Neskarot iepriekš minētās papildu piezīmes attiecībā uz pārskatāmības un vienlīdzīgas attieksmes principu ievērošanu, pieturos pie šo secinājumu 108. punktā paustā viedokļa par samērīguma principa ievērošanu.

VI. Secinājumi

120. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai atbildēt *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/23/ES (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu 30. pants un 38. panta 1. punkts un, attiecīgā gadījumā, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK 18. pants un 58. panta 1. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka šīs tiesību normas liedz – lai noteiktu privāta partnera, kas iesniedz piedāvājumu, procentuālo līdzdalību jaundibināmajā sabiedrībā ar jauktu (publisku un privātu) kapitālu – ņemt vērā līgumslēdzējas iestādes jebkādu netiešo līdzdalību šā privātā partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, pamatkapitālā, tādējādi to automātiski izslēdzot no iepirkuma, ja šīs netiešās līdzdalības vērā ņemšanas dēļ netiek ievērota privātā partnera procentuālā līdzdalība, kuru saskaņā ar iepirkuma dokumentiem prasījusi līgumslēdzēja iestāde.

Savukārt Direktīvas 2014/23 30. pants un 38. panta 1. punkts vai, attiecīgā gadījumā, Direktīvas 2014/24 18. pants un 58. panta 1. punkts neliedz šādu vērā ņemšanu, ja tā nav automātiska. It īpaši šīs tiesību normas neliedz ņemt vērā netiešu līdzdalību, ja no līgumslēdzējas iestādes veiktas pārbaudes izriet, ka šo līdzdalību veido tas, ka lielākā daļa privātā partnera, kas iesniedzis piedāvājumu, kapitāla pieder citam uzņēmumam, kurš savukārt pilnībā pieder līgumslēdzējai iestādei, ar nosacījumu, ka attiecībā uz šo privāto partneri un šo uzņēmumu lēmumpieņemšanas pilnvaru un darbības risku sadalījums notiek proporcionāli tiem piederošajām kapitāldaļām.