ĢENERĀLADVOKĀTA M. KAMPOSA SANČESA-BORDONAS
[*M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA*] SECINĀJUMI,
sniegti 2020. gada 2. aprīlī[1]

Lieta C-3/19

Asmel società consortile a r.l.
pret
A.N.A.C. – Autorità Nazionale Anticorruzione,
piedaloties
A.N.A.C.A.P. – Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate

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

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Publiskais iepirkums – Centralizēto iepirkumu struktūras – Mazās pašvaldības – Ierobežošana līdz tikai diviem centralizēto iepirkumu struktūru organizācijas modeļiem – Privātā kapitāla piesaistīšanas aizliegums – Dalībvalstu novērtējuma brīvība – To darbības teritoriālais ierobežojums

1. Itālijas tiesības, kas bija spēkā faktu norises laikā, saskaņā ar *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) sniegto interpretāciju pieļauj, ka mazās pašvaldību iestādes vēršas centralizēto iepirkumu struktūrās būvdarbu, preču un pakalpojumu iegādei, ar nosacījumu, ka tas notiek tikai publisku organizatorisko formulu – kā pašvaldību konsorciji vai pašvaldību apvienības – ietvaros.

2. Iesniedzējtiesa šaubās par šā pasākuma atbilstību Savienības tiesībām, jo tas var ierobežot centralizēto iepirkumu struktūru izmantošanu veidā, kas nav saderīgs ar Direktīvu 2004/18/EK[2], kura *ratione temporis* ir piemērojama faktiem, uz kuriem attiecas iesniedzējtiesas uzdotie prejudiciālie jautājumi, un ar "pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei pakalpojumu publiskā iepirkuma jomā principiem".

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības. Direktīva 2004/18

3. Saskaņā ar tās 15. apsvērumu:

"Dalībvalstīs ir izstrādātas dažas centralizētas iepirkuma metodes. Vairākas līgumslēdzējas iestādes atbild par iepirkuma veikšanu vai valsts līgumu vai pamatnolīgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu citu līgumslēdzēju iestāžu uzdevumā. Ņemot vērā iepirkuma lielo apjomu, šīs metodes veicina konkurences palielināšanu un valsts iepirkuma racionalizēšanu. Tādēļ jāparedz Kopienas definīcija valdības sagādes

1 Oriģinālvaloda – spāņu.

2 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.).

iestādēm [centralizēto iepirkumu struktūrām], kas specializējušās līgumslēdzēju iestāžu apkalpošanā. Jādefinē arī nosacījumi, ar kādiem atbilstīgi nediskriminēšanas un vienādu iespēju principam līgumslēdzējas iestādes, kuru vajadzībām būvdarbus, piegādes un/vai pakalpojumus iepērk valdības sagādes iestāde, var uzskatīt par ievērojušām šīs direktīvas prasības."

4. 16. apsvērumā ir noteikts:

"Lai ņemtu vērā dalībvalstu dažādos apstākļus, jāļauj dalībvalstīm izvēlēties to, vai līgumslēdzējas iestādes drīkst izmantot pamatnolīgumus, valdības sagādes iestādes, dinamiskās iepirkuma sistēmas, elektroniskās izsoles vai cenu aptaujas procedūru atbilstoši šajā direktīvā noteiktajam un reglamentētajam."

5. 1. pantā ("Definīcijas") ir norādīts:

"[..]

9. "Līgumslēdzējas iestādes" ir valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes, publisko tiesību subjekti, apvienības, kurās ietilpst viena vai vairākas šādas iestādes vai viens vai vairāki šādi publisko tiesību subjekti.

"Publisko tiesību subjekts" ir jebkura struktūra:

a) kas nodibināta ar konkrētu mērķi apmierināt vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības,

b) kam ir juridiskas personas statuss un

c) ko galvenokārt finansē valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti, vai ko pārrauga minētie subjekti, vai kam valdē, pārvaldē vai uzraudzības padomē vairāk nekā pusi locekļu ieceļ valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti.

Šā punkta otrās daļas a), b) un c) apakšpunktā minētajiem kritērijiem atbilstošu publisko tiesību subjektu un šo subjektu kategoriju neizsmeļošs uzskaitījums sniegts III pielikumā. Dalībvalstis regulāri ziņo Komisijai par izmaiņām publisko tiesību subjektu un šo subjektu kategoriju sarakstos.

10. "Valdības sagādes iestāde" ir līgumslēdzēja iestāde, kas:

– iegādājas līgumslēdzējām iestādēm paredzētas preces un/vai pakalpojumus, vai

– piešķir valsts līgumu slēgšanas tiesības vai slēdz pamatnolīgumus par līgumslēdzēju iestāžu vajadzībām paredzētiem būvdarbiem, piegādēm vai pakalpojumiem.

[..]"

6. 11. pantā ("Valsts līgumi un pamatnolīgumi, kuru slēgšanas tiesības piešķir valdības sagādes iestādes") ir noteikts:

"1. Līgumslēdzējām iestādēm dalībvalstis var izvirzīt noteikumu būvdarbus, piegādes un/vai pakalpojumus iepirkt no valdības sagādes iestādes vai ar tās starpniecību.

2. Uzskata, ka līgumslēdzējas iestādes, kas būvdarbus, piegādes un/vai pakalpojumus iepērk no valdības sagādes iestādes vai ar tās starpniecību, kā paredzēts 1. panta 10. punktā, ir izpildījušās šīs direktīvas prasības, ciktāl tās ir izpildījusi valdības sagādes iestāde."

B. Itālijas tiesības

1. Testo unico degli enti locali (Likumu par pašvaldības iestādēm konsolidētais teksts)[3]

7. Saskaņā ar 30. panta 1. punktu:

"Lai koordinētā veidā nodrošinātu atsevišķu funkciju izpildi un pakalpojumu sniegšanu, pašvaldību iestādes var savā starpā noslēgt attiecīgus līgumus."

8. 31. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Lai kopīgi pārvaldītu vienu vai vairākus pakalpojumus vai kopīgi īstenotu kādas funkcijas, pašvaldību iestādes var izveidot konsorciju saskaņā ar 114. pantā minētajām tiesību normām attiecībā uz īpašajiem uzņēmumiem, ciktāl tas ir saderīgi. Konsorcijā var piedalīties citas publiskās iestādes, ja tām ir atļauts to darīt saskaņā ar tām piemērojamajiem tiesību aktiem."

9. 32. panta 1. punktā ir noteikts:

"Pašvaldību apvienība ir pašvaldību iestāde, ko veido divas vai vairāk – parasti kaimiņos esošas – pašvaldības nolūkā kopīgi īstenot funkcijas un sniegt pakalpojumus."

2. Codice dei contratti pubblici (Publiskā iepirkuma kodekss)[4]

10. 3. panta 25. punktā līgumslēdzējas iestādes ir kvalificētas šādi:

"Valsts administratīvās iestādes, teritoriālās publiskās iestādes; citas bezpeļņas publiskās iestādes, publisko tiesību subjekti; minēto subjektu dibinātas asociācijas, apvienības, konsorciji neatkarīgi no to nosaukuma."

11. Atbilstoši 3. panta 34. punktam par centralizēto iepirkumu struktūru [valdības sagādes iestādi] tiek uzskatīta:

"Līgumslēdzēja iestāde, kas:

– iegādājas līgumslēdzējām iestādēm vai citiem līgumslēdzējiem paredzētas preces vai pakalpojumus vai

– piešķir publisko līgumu slēgšanas tiesības vai slēdz pamatnolīgumus par līgumslēdzēju iestāžu vai citu līgumslēdzēju vajadzībām paredzētiem būvdarbiem, piegādēm vai pakalpojumiem."

12. Saskaņā ar 33. panta 3.*bis* punkta sākotnējo versiju[5]:

"Katras provinces teritorijā ietilpstošajām pašvaldībām, kur iedzīvotāju skaits nepārsniedz 5000, obligāti jāuztic centralizēto iepirkumu struktūrai būvdarbu, pakalpojumu un piegāžu iegāde 32. pantā konsolidētajā tekstā, kas minēts 2000. gada 18. augusta Leģislatīvajā dekrētā Nr. 267, minēto pašvaldību apvienību, ja tās pastāv, ietvaros vai noslēdzot atbilstošu vienošanos par konsorcija izveidi starp pašām pašvaldībām un izmantojot kompetentos dienestus."

3 2000. gada 18. augusta Leģislatīvais dekrēts Nr. 267 (turpmāk tekstā – "TUEL").

4 2006. gada 12. aprīļa Leģislatīvais dekrēts Nr. 163 (turpmāk tekstā – "CCP").

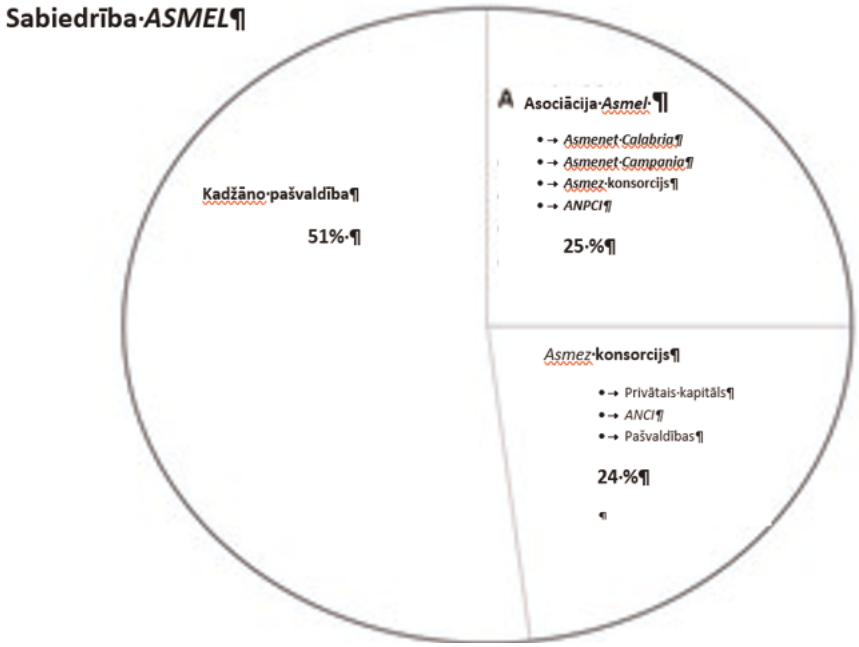
5 Ieviests ar 2011. gada 6. decembra Dekrētlikuma Nr. 201, kas pārveidots par 2011. gada 22. decembra Likumu Nr. 214, 23. panta 4. punktu.

13. Šā paša 33. panta 3.*bis* punkta (2014. gadā) grozītā versija[6] ir formulēta šādi:

"Pašvaldības, kas nav provinču galvaspilsētas, veic būvdarbu, preču un pakalpojumu iegādi 2000. gada 18. augusta Leģislatīvā dekrēta Nr. 267 32. pantā minēto pašvaldību apvienību, ja tās pastāv, ietvaros vai noslēdzot atbilstošu vienošanos par konsorcija izveidi starp pašām pašvaldībām un izmantojot kompetentos dienestus, vai vēršoties pie centralizētājām struktūrām vai provincēm saskaņā ar 2014. gada 7. aprīļa Likumu Nr. 56. Alternatīvi pašas pašvaldības var veikt savas iegādes, izmantojot elektroniskos iegādes instrumentus, kurus pārvalda *Consip S.p.A.* vai kāda cita atsauces centralizētāja struktūra."

II. Fakti un prejudiciālais jautājums

14. *Asmel società consortile a r.l.* (turpmāk tekstā – "*Asmel s.c.a.r.l.*") ir konsorcija sabiedrība ar ierobežotu atbildību, dibināta 2013. gada 23. janvārī, kuras kapitālā piedalās *Consorcio Asmez* [*Asmez* konsorcijs] (24 %)[7], privātā asociācija *Asmel* (25 %)[8] un Kadžāno pašvaldība (51 %).



15. Gadu gaitā *Asmel s.c.a.r.l.* darbojās kā centralizēto iepirkumu struktūra pašvaldību iestāžu labā[9].

16. Attiecības starp *Asmel s.c.a.r.l.* un pašvaldībām, kas nebija tās biedres, izpaudās tādējādi, ka šo pašvaldību vadības struktūras pieņēma lēmumus par iepirkumiem, kuros:

– no vienas puses, tās atsaucās uz kādu agrāku lēmumu, ar kuru bija nolemts pievienoties asociācijai *Asmel* un izveidot konsorciju *CCP* 33. panta 3.*bis* punkta izpratnē;

6 2014. gada 24. aprīļa Dekrētlikuma Nr. 66, kas pārveidots par 2014. gada 23. jūnija Likumu Nr. 89, 9. panta 4. punkts. *CCP* 33. panta 3. *bis* punkts vēlāk tika atcelts saskaņā ar 2016. gada 18. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 50 217. pantu.

7 *Asmez* konsorciju 1994. gada 25. martā Neapolē nodibināja privāti uzņēmumi. Tas sāka darboties, kad tā biedru sastāvā iekļāva *Selene service s.r.l.* – sabiedrību, kurai ir vienošanās ar *Associazione Nazionale Comuni Italiani* (*ANCI*; Itālijas pašvaldību valsts asociācija). Vēlāk tam pievienojās Bazilikatas un Kalabrijas pašvaldības.

8 Asociāciju *Asmel* 2010. gada 26. maijā nodibināja *Asmenet Campania* un *Asmenet Calabria*, kuras abas ir konsorcija sabiedrības ar ierobežotu atbildību, kā arī *Consorzio Asmez* un *Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani* (*ANPCI*; Itālijas mazo pašvaldību valsts asociācija).

9 Konkrēti, saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu tā sarīkoja iepirkumu pamatnolīgumu noslēgšanai, lai piešķirtu tiesības sniegt pakalpojumu – veikt pašvaldību nekustamā īpašuma nodokļa iekasēšanu un kontroli un nodokļu parādu piespiedu piedziņu, kā arī simt piecdesmit divas dažāda rakstura elektroniskā iepirkuma procedūras ar *Asmel s.c.a.r.l.* saistītajām pašvaldībām.

– no otras puses, *Asmel s.c.a.r.l.* tika uzdots visas publiskā iepirkuma procedūras veikt elektroniskā platformā [10].

17. Pēc vairākām saņemtām sūdzībām *Autorità Nazionale Anticorruzione* (Valsts Korupcijas apkarošanas iestāde; turpmāk tekstā – "*ANAC*") sāka izmeklēšanu, kurā konstatēja, ka *Asmel s.c.a.r.l.* un *Consorcio Asmez* nav ievērojuši *CCP* paredzētos centralizēto iepirkumu struktūru organizācijas modeļus.

18. *ANAC* ieskatā, *Asmel s.c.a.r.l.* bija ar privāttiesisku raksturu, konkrēti, privāttiesību sabiedrība, ko savukārt veido citas apvienības. Tāpēc tā nevarot būt centralizēto iepirkumu struktūra, jo Itālijas tiesiskajā regulējumā tiek prasītas publiskas rīcības formas, izmantojot publisku iestāžu vai pašvaldību iestāžu asociācijas veidus, kā, piemēram, pašvaldību apvienības vai pašvaldību konsorciji, kas nodibināti, noslēdzot vienošanos saskaņā ar *TUEL* 30. pantu. Tā arī norādīja, ka, lai gan ir iespējams izmantot privāto tiesību subjektus, tiem tomēr jābūt iekšējām (*in-house*) struktūrām, kas veic darbību tikai dibinātājpašvaldību teritorijā, savukārt šajā lietā izrādījās, ka nepastāv nedz prasība par analogu kontroli, nedz veiktās darbības teritoriālā ierobežošana.

19. *ANAC* atzina, ka *Asmel s.c.a.r.l.* veica preču iegādes darbības šīs sabiedrības sastāvā esošo pašvaldību iestāžu vajadzībām, taču pašvaldību iestādes tikai netieši piedalījās minētajā centralizēto iepirkumu struktūrā. Tā paskaidroja, ka vietējās pašvaldību iestādes sākotnēji pievienojās asociācijai *Asmel* un pēc tam saskaņā ar valdes lēmumu uzticēja iegādes funkcijas sabiedrībai *Asmel s.c.a.r.l.*

20. Ar 2015. gada 30. aprīļa Lēmumu Nr. 32 *ANAC* nepiekrita, ka sabiedrība *Asmel s.c.a.r.l.* varētu tikt kvalificēta kā publisko tiesību subjekts, izdeva aizliegumu tai sniegt starpnieka pakalpojumus publiskajā iepirkumā un atzina par prettiesiskiem tās rīkotos iepirkumus.

21. *Asmel s.c.a.r.l.* apstrīdēja *ANAC* lēmumu *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija). Pašas sabiedrības ieskatā, lai arī tā bija vispārējo tiesību struktūra, tai bija juridiskas personas statuss, tā atbilda vispārējo interešu prasībām, tai nebija rūpnieciska vai komerciāla rakstura, to finansēja pašvaldību iestādes – dalībnieces, un tā darbojās minēto iestāžu dominējošā ietekmē. Attiecīgi *Asmel s.c.a.r.l.* apgalvoja, ka ir līgumslēdzēja iestāde, kas atbilst prasībām, lai tiktu uzskatīta par "centralizēto iepirkumu struktūru".

22. Pirmās instances tiesa ar 2016. gada 22. februāra spriedumu Nr. 2339 noraidīja *Asmel s.c.a.r.l.* prasību. Ņemot vērā šīs sabiedrības finansēšanas un pārvaldības veidu, minētā tiesa izslēdza iespēju, ka tā ir publisko tiesību subjekts. Tiesa konstatēja tās neatbilstību *CCP* noteiktajiem centralizēto iepirkumu struktūru organizācijas modeļiem un nosprieda, ka tai sava darbība ir jāierobežo ar dibinātājpašvaldību teritoriju.

23. *Asmel s.c.a.r.l.* pārsūdzēja pirmās instances spriedumu *Consiglio di Stato* (Valsts padome), izvirzot vairākus pamatus, kurus šī tiesa vērtē kā nozīmīgus, konkrēti šos divus:

– ka ir bijis kļūdaini atzīt, ka *società consortile* organizācijas modelis nav saderīgs ar *CCP* noteikumiem par centralizēto iepirkumu struktūrām; un

– ka *CCP* neuzliekot šīm centralizēto iepirkumu struktūrām nekādu darbības teritoriālu ierobežojumu.

10 Atlīdzība par šiem pakalpojumiem sasniedza 1,5 % no līguma summas, kas bija jāmaksā no līguma slēgšanas tiesību saņēmējiem, kuri šīs tiesības ieguvuši minētajā platformā.

24. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) norāda, ka *CCP* 3. panta 25. punktā minēto līgumslēdzēju iestāžu vidū mēdz būt teritoriālie publisko tiesību subjekti. Jebkurš no šiem subjektiem principā var uzņemties centralizētas iepirkumu struktūras funkcijas (*CCP* 3. panta 34. punkts). Tomēr mazajām pašvaldībām tas jādara ar "konkrēta organizācijas modeļa" starpniecību (*CCP* 33. panta 3.*bis* punkts), kas atšķiras no tā, kas parasti paredzēts citām administrācijām.

25. Atbilstoši šim "konkrētajam modelim" mazās pašvaldības [11] var vērsties centralizēto iepirkumu struktūrās, pamatojoties uz vienu no šīm divām formulām: a) *TUEL* 32. pantā aplūkotās apvienības un b) *TUEL* 31. pantā atzītie pašvaldību iestāžu konsorciji [12].

26. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) ieskatā, šis mazajām pašvaldībām uzliktais pienākums šķiet esam pretrunā iespējai vērsties centralizēto iepirkumu struktūrās bez ierobežojumiem attiecībā uz sadarbības formām.

27. Vēl tā konstatē valsts tiesiskajā regulējumā papildu ierobežojumu attiecībā uz pašvaldību konsorcijiem, kas izslēdz privātu struktūru dalību [13]. Šis izņēmums varētu būt pretrunā Savienības tiesību principiem pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei jomā, rezervējot tikai izsmeļoši noteiktiem Itālijas publisko tiesību subjektiem iespēju sniegt pakalpojumus, ko var kvalificēt kā uzņēmējdarbību un ko šajā aspektā varētu labāk īstenot brīvas konkurences režīmā vietējā tirgū.

28. Turklāt saskaņā ar tās interpretāciju, lai gan valsts tiesību normās nav definēts centralizēto iepirkumu struktūru darbības tvērums, tajās ir noteikta saikne starp pašvaldību, kas šīs struktūras izmanto, teritoriju un to darbības lauku. Šis lauks ar ierobežots līdz pašvaldību, kuras ietilpst apvienībā vai konsorcijā, teritoriju. Iesniedzējtiesas ieskatā, šis ierobežojums ir pretrunā arī pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei jomā principiem, jo nosaka ekskluzīvas zonas centralizēto iepirkumu struktūru darbībai.

29. Šajos apstākļos *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzdod Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"Vai Kopienu tiesībām pretrunā ir tāda valsts tiesību norma kā 2006. gada 12. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 163 33. panta 3.*bis* punkts, kas [līguma slēgšana tiesību] piešķiršanā centralizēto iepirkumu struktūrai ierobežo pašvaldību autonomiju līdz diviem organizācijas modeļiem, proti, tā var būt pašvaldību apvienība, ja tā jau pastāv, vai jābūt dibināmam pašvaldību konsorcijam?

Katrā ziņā – vai Kopienu tiesībām un it īpaši pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei pakalpojumu publiskā iepirkuma jomā principiem pretrunā ir tāda valsts tiesību norma kā 2006. gada 12. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 163 33. panta 3.*bis* punkts, kas, skatot to kopā ar 2006. gada 12. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 163 3. panta 25. punktu, saistībā ar pašvaldību konsorcija organizācijas modeli izslēdz iespēju dibināt privāttiesību veidojumus, kā, piemēram, vispārējo tiesību konsorciju, kurā piedalās arī privāto tiesību subjekti?

11 Sākotnēji tiesību normas pirmajā versijā pašvaldībām, kurās iedzīvotāju skaits ir mazāk nekā 5000, vēlāk atbilstoši 2014. gadā pieņemtajam formulējumam – visām pašvaldībām, kas nav provinces galvaspilsētas.

12 Tomēr jāpiebilst, kā norādījusi Itālijas valdība, ka strīdīgā tiesību norma pēc tās grozīšanas 2014. gadā pieļauj, ka "alternatīvi pašas pašvaldības var veikt savas iegādes, izmantojot elektroniskos iegādes instrumentus, kurus pārvalda *Consip S.p.A.* vai kāda cita atsauces centralizētāja struktūra". Uz šīm divām iespējām ir norāde *ANAC* 2015. gada 30. aprīļa lēmumā, kurā uzsvērts, ka mazās pašvaldības varētu vērsties arī valsts līmenī nodibinātā centralizēto iepirkumu struktūrā, kas nodarbojas ar iegādēm valsts pārvaldes iestādēm (*Consip*), vai kādā citā "atsauces centralizētājā struktūrā", to ietvaros, reģionāla līmeņa centralizēto iepirkumu struktūrās.

13 Saskaņā ar *CCP* 3. panta 25. punktā atzīto "līgumslēdzējas iestādes" definīciju šāda rakstura konsorcijus veido tikai publisko tiesību subjekti.

Vai Kopienu tiesībām un it īpaši pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei pakalpojumu publiskā iepirkuma jomā principiem pretrunā ir tāda valsts tiesību norma kā 33. panta 3.*bis* punkts, kas, interpretēts tādējādi, ka tas ļauj pašvaldību konsorcijiem, kuri ir centralizēto iepirkumu struktūras, darboties teritorijā, kas atbilst konsorcija sastāvā esošo pašvaldību kopējai teritorijai, un tātad, lielākais, provinces teritorijai, ierobežo iepriekš minēto centralizēto iepirkumu struktūru darbības teritoriju?"

III. Tiesvedība Tiesā

30. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu Tiesā tika iesniegts 2019. gada 3. janvārī.

31. Rakstveida apsvērumus iesniedza *Asmel s.c.a.r.l.*, Itālijas valdība un Eiropas Komisija, kuras piedalījās 2020. gada 29. janvāra tiesas sēdē.

IV. Vērtējums

A. Prejudiciālo jautājumu pieņemamība

32. Gan Komisija, gan Itālijas valdība izvirza vairākas iebildes par prejudiciālo jautājumu pieņemamību.

33. Itālijas valdības ieskatā, šie jautājumi kopumā ir nepieņemami, jo ir hipotētiski. Tā apgalvo, ka, lai kāda būtu Tiesas atbilde, tā neļautu apmierināt iesniedzējtiesā iesniegto apelācijas sūdzību, jo sabiedrībai *Asmel s.c.a.r.l.* nav ticis uzticēts neviens iegādes pakalpojums konkurences procedūras rezultātā.

34. Iebilde nav apmierināma, jo, tā kā iesniedzējtiesas ziņā ir izvērtēt, vai šeit izskatāmā strīda izšķiršanai ir nepieciešams ierosināt prejudiciālu tiesvedību, tikai tad, ja tiek acīmredzami pierādīts (kas šajā lietā nenotiek) pretējais, Tiesa varētu atteikties sniegt atbildi.

35. Šī Itālijas valdības iebilde vairāk attiecas uz strīda pamatu, nevis uz lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamību. Noskaidrot to, pie kāda veida centralizētajām iepirkumu struktūrām – publisko tiesību subjektiem vai pie subjektiem ar privātu dalību – var vērsties mazās pašvaldības, ir nevis hipotētiska, bet gan reāla problēma, kuras risinājumam ir nepieciešams Itālijas tiesību normās ieviestos ierobežojumus salīdzināt ar Savienības tiesībām.

36. Komisija apgalvo, pirmkārt, ka *ANAC* piemērotā tiesību norma, par kuras atbilstību Savienības tiesībām *Consiglio di Stato* (Valsts padome) šaubās, *šķiet* esam atcelta, un tas likvidētu iespējamo sabiedrībai *Asmel s.c.a.r.l.* nodarīto kaitējumu, par ko ir lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu. Šis apstāklis varētu izraisīt strīda priekšmeta zudumu.

37. Atcelšana, uz ko atsaucas Komisija, ir tā, kas 2016. gadā skāra *CCP* 33. panta 3.*bis* punkta tekstu pēc tā grozīšanas 2014. gadā. Valsts tiesai ir jāpārbauda šīs atcelšanas ietekme uz šeit izskatāmo lietu, tomēr no šeit nozīmīgā viedokļa nevar runāt par prejudiciāla nolēmuma tiesvedības priekšmeta zudumu, it īpaši, ja strīds ir jāizšķir saskaņā ar tiesību normām, kas bija spēkā faktu norises laikā [14].

38. Runājot par iebildi par nepieņemamību, ko Komisija izvirza attiecībā uz trešo prejudiciālo jautājumu, to es aplūkošu, analizējot šo trešo jautājumu.

14 Tiesas sēdē Itālijas valdība apgalvoja, ka jaunais tiesiskais regulējums attiecībā uz centralizēto iepirkumu struktūrām (2016. gada 18. aprīļa Leģislatīvā dekrēta Nr. 50 37. panta 4. punkts), kam būtu jāaizstāj atceltais *CCP* 33. panta 3.*bis* punkts, nestāsies spēkā līdz 2020. gada 31. decembrim, jo tā ir noteikts 2019. gada Likuma Nr. 55 1. pantā. Pēc šīm ziņām Komisija atzina, ka ir lietderīgi sniegt prejudiciālu nolēmumu strīda izšķiršanai, neraugoties uz 2016. gada leģislatīvo reformu.

B. Ievadapsvērumi

39. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) būtībā vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesībām atbilst *organizācijas modelis*, kas attiecībā uz mazajām pašvaldību iestādēm pieļauj [15] vēršanos centralizēto iepirkumu struktūrās atbilstoši tikai divām formulām (pašvaldību apvienības un konsorciji).

40. Lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir minēta pakalpojumu sniegšanas brīvība (LESD 56. pants) kā princips, kas ar Itālijas tiesību aktiem tiek apšaubīts, tajā pašā laikā konkrēti citējot Direktīvas 2004/18 noteikumus par centralizēto iepirkumu struktūrām.

41. Administratīvo līgumu slēgšanas jomā, kad nav piemērojama reglamentējošā direktīva attiecīgajā jomā, Tiesas judikatūra atsaucas uz LESD noteiktajām pamatbrīvībām. Šajā lietā direktīva, kas *ratione temporis* reglamentēja publisko iepirkumu (un tāpēc centralizēto iepirkumu struktūru juridisko statusu Savienības tiesībās), bija Direktīva 2004/18.

42. Turklāt pašā *CCP* 3. panta 34. punktā ir atveidota Direktīvas 2004/18 1. panta 10. punktā minētā centralizēto iepirkumu struktūras definīcija, kas parāda, ka minētā valsts tiesību norma iekļauj šo Direktīvu valsts tiesībās.

43. Tāpēc es piekrītu Komisijas viedoklim tajā ziņā, ka atbildei uz prejudiciālajiem jautājumiem ir jāpamatojas uz Direktīvu 2004/18.

44. Galu galā nav nozīmes tam, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu nav precizēta neviena pamatlietā apstrīdētā publiskā iepirkuma līguma summa, lai zinātu, vai ir sasniegts noteiktais Direktīvas 2004/18 piemērošanas slieksnis. *Asmel s.c.a.r.l.* darbību apjoma apraksts dod pamatu pieņēmumam, ka tas pārsniedz Direktīvas 2004/18 7. pantā noteikto minimumu [16], un vispārīgi tieši uz šo darbību norāda lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu.

45. Pat ja es sniegšu vienu galīgo atbildi, uz visiem trijiem prejudiciālajiem jautājumiem tā ir vienāda, man šķiet lietderīgāk analizēt tos atsevišķi, ievērojot *Consiglio di Stato* (Valsts padome) ierosināto secību.

C. Pirmais prejudiciālais jautājums

46. Iesniedzējtiesas ieskatā, *CCP* 33. panta 3.*bis* punkts "[līguma slēgšanas tiesību] piešķiršanā centralizēto iepirkumu struktūrai ierobežo pašvaldību autonomiju līdz diviem organizācijas modeļiem, proti, tā var būt pašvaldību apvienība, ja tā jau pastāv, vai jābūt dibināmam pašvaldību konsorcijam". Jautājums ir par to, vai šis noteikums ir pretrunā Savienības tiesībām (bez sīkākām detaļām) [17].

47. Lielāks vai mazāks vietējo pašvaldības iestāžu autonomijas apjoms katrā dalībvalstī, par ko runā iesniedzējtiesa, ir aspekts, kas jānosaka šo valstu konstitucionālajam likumdevējam vai parastajam likumdevējam, Savienības tiesībām nenosakot precīzas normas šajā ziņā.

15 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu balstās uz šo apgalvojumu. Tomēr skat. arī Itālijas valdības precizējumu par iespēju mazajām pašvaldību iestādēm izmantot arī valsts vai reģionāla līmeņa centralizēto iepirkumu struktūras (skat. 12. zemsvītras piezīmi).

16 Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu 1.4. punktā, uz kuru Komisija atsaucas savu apsvērumu 34. punktā, ir sacīts, ka iepirkuma procedūras, kurās *Asmel s.c.a.r.l.* ir darbojusies dažādu vietējo pašvaldību iestāžu vārdā, ir vismaz simt piecdesmit divas (skat. šo secinājumu 9. zemsvītras piezīmi).

17 Skat. 12. zemsvītras piezīmi par citām iespējām, kas pieejamas pašvaldībām.

48. Tāpēc es pievērsīšos Direktīvai 2004/18, kas Savienības tiesībās ieviesa jēdzienu "valdības sagādes iestāde [centralizēto iepirkumu struktūra]", atspoguļojot vairāku dalībvalstu pierasto praksi, kas orientēta uz to, lai valsts pārvaldes iestādes iegādātos preces vai pakalpojumus ar šīs centralizētās sistēmas starpniecību [18].

49. Lai gan Direktīva 2014/24/ES [19] nav piemērojama *ratione temporis*, tajā ir nolemts saglabāt šo iegāžu centralizēšanas metodi, turklāt kategoriskākā izteiksmē, nekā iepriekšējā direktīvā [20].

50. Atbilstoši definīcijai Direktīvas 2004/18 1. panta 10. punktā ""valdības sagādes iestāde" ir līgumslēdzēja iestāde, kas [..] iegādājas līgumslēdzējām iestādēm paredzētas preces un/vai pakalpojumus, vai [..] piešķir valsts līgumu slēgšanas tiesības vai slēdz pamatnolīgumus par līgumslēdzēju iestāžu vajadzībām paredzētiem būvdarbiem, piegādēm vai pakalpojumiem".

51. Atbilstoši Direktīvas 2004/18 11. pantam līgumslēdzējām iestādēm dalībvalstis *var* izvirzīt noteikumu "būvdarbus, piegādes un/vai pakalpojumus iepirkt no valdības sagādes iestādes vai ar tās starpniecību" [21].

52. Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punktā ir definēts, kādi tiesību subjekti ir līgumslēdzējas iestādes: "valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes, publisko tiesību subjekti, apvienības, kurās ietilpst viena vai vairākas šādas iestādes vai viens vai vairāki šādi publisko tiesību subjekti."

53. Direktīvas 2004/18 sistēmā nekas neliedz publisko tiesību subjektam ar stingriem nosacījumiem iekļaut privāttiesību subjektus. Saskaņā ar Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punkta otro daļu publisko tiesību subjekta kvalificēšana balstās uz vairākiem faktoriem, kuri attiecas uz tā izcelsmi un juridiskās personas statusu [22], no vienas puses, un uz tā atkarību no valsts, teritoriālajām iestādēm vai citiem publisko tiesību subjektiem un pakļautību to veiktai kontrolei, no otras puses [23].

54. Privāttiesību subjekts principā varētu būt daļa no publisko tiesību subjekta, ko kvalificē kā līgumslēdzēju iestādi, ja vien minētais tiesību subjekts atbilst minētajām prasībām [24].

55. Saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, kad runa ir par mazām pašvaldību iestādēm, tām jābūt dibinātām tikai kā publisko tiesību subjektiem, kā pašvaldību apvienībām vai pašvaldību konsorcijiem, lai izveidotu vietēja rakstura iepirkuma struktūras. Šādas centralizēto iepirkumu struktūras, kur mazās vietējās pašvaldību iestādes var vērsties, lai iegādātos būvdarbus, preces un pakalpojumus, nepieļauj privāttiesību subjektu dalību.

18 Direktīvas 2004/18 15. apsvērums.

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

20 Direktīvas 2014/24 59. apsvērums: "Savienības publisko iepirkumu tirgos vērojama spēcīga tendence, proti, publisko iepirkumu rīkotāji cenšas apvienot pieprasījumu, lai iegūtu apjomradītus ietaupījumus, tostarp zemākas cenas un darījuma izmaksas, un lai uzlabotu un padarītu profesionālāku iepirkuma pārvaldību."

21 Saskaņā ar panta angļu valodas versiju "contracting authorities may purchase works, suplies and/or services *from* or *through* a central purchasing body" (mans izcēlums). Dubultās izteiksmes (*from or through*) [no tās vai ar tās starpniecību] izmantošana šķiet veicinām centralizēto iepirkumu struktūru kategoriju un funkciju dualitāti, kas skaidrāk ir norādīts vēlākajā Direktīvā 2014/24: tās spēj rīkoties gan kā *vairumtirgotāji*, kas pērk, veido krājumus un pārdod, gan kā līgumslēdzēju iestāžu *starpnieki*, kas piešķir līgumu slēgšanas tiesības, pārvalda dinamiskās iepirkumu sistēmas vai slēdz pamatnolīgumus, ko minētās līgumslēdzējas iestādes izmantos (skat. Direktīvas 2014/24 69. apsvērumu).

22 Tiem ir jābūt tiesību subjektiem, kas nodibināti ar konkrētu mērķi apmierināt vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības un kam ir juridiskas personas statuss.

23 Tiem ir jābūt tiesību subjektiem, "ko galvenokārt finansē valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti vai ko pārrauga minētie subjekti, vai kam valdē, pārvaldē vai uzraudzības padomē vairāk nekā pusi locekļu ieceļ valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti".

24 Attiecībā uz *Asmel s.c.a.r.l.* atteikums atzīt tai publisko tiesību subjekta *statusu* balstījās uz tās finansēšanas kārtību un uz apstākli, ka tās sastāvā atrodas uzņēmumi un citas privātas struktūras, kuru pārvaldību vai vadību valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti nevar kontrolēt, kā tas prasīts tiesību normā. Iesniedzējtiesai būs jāapstiprina vai jānoraida šis pirmās instances tiesas veiktais vērtējums.

56. Lai gan Direktīvā 2004/18 ir noteikts, ka centralizēto iepirkumu struktūrai ir jābūt līgumslēdzējai iestādei, tā neuzliek dalībvalstīm pienākumu panākt, ka ikviens publisko tiesību subjekts (ar privātu dalību vai bez tās), kam ir līgumslēdzējas iestādes statuss, tās izmanto.

57. Direktīva 2004/18 piešķir dalībvalstīm šajā jomā plašu novērtējuma brīvību. Tās 16. apsvērumā, "lai ņemtu vērā dalībvalstu dažādos apstākļus", ir uzsvērts, ka ir noderīgi atļaut "dalībvalstīm izvēlēties to, vai līgumslēdzējas iestādes drīkst izmantot [..] valdības sagādes iestādes [..] atbilstoši šajā direktīvā [noteiktajam un reglamentētajam]".

58. Šā apsvēruma normatīvais atspoguļojums konkretizējas iepriekš minētajā Direktīvas 2004/18 11. panta 1. punktā. Atbilstoši tam dalībvalstis var *izvēlēties* atļaut savām līgumslēdzējām iestādēm (šajā gadījumā – vietējām pašvaldības iestādēm) izmantot valdības sagādes iestādes.

59. Manuprāt, šī pati iespēja attiecas arī uz tāda tiesiskā regulējuma izvēli, kas vairāk atbilst sabiedrības interesēm, jo Direktīvā 2004/18 nav noteikti īpaši noteikumi par privāttiesību subjektu iekļaušanu centralizēto iepirkumu struktūrās. Pietiks ar to, ka valsts tiesiskais regulējums nekropļo šīs iestādes būtiskos ietvarus un pieprasa, lai tās savā darbībā ievērotu Direktīvas 2004/18 noteikumus (11. panta 2. punkta beigas).

60. Nesenajā spriedumā *Irgita* [25] ir vairāki punkti par interpretāciju, kas ir noderīgi arī šai prejudiciālajai tiesvedībai. Lai gan spriedums taisīts atšķirīgā kontekstā [26] – kaut gan arī publiskā iepirkuma jomā un par kādu citu tiesību normu (Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktu) par centralizēto iepirkumu struktūrām –, tajā ir uzsvērts, ka ar šo normu dalībvalstīm netiek atņemta "brīvība piešķirt priekšrocības kādam pakalpojumu sniegšanas, būvdarbu veikšanas vai piegādes veikšanas veidam salīdzinājumā ar citiem veidiem" [27].

61. Spriedumā *Irgita* Tiesa:

– atzīst, ka "dalībvalstu tiesības brīvi izvēlēties pakalpojumu sniegšanas veidu, kādā līgumslēdzējas iestādes spēs apmierināt savas vajadzības, izriet arī no Direktīvas 2014/24 5. apsvēruma" [28];

– kā uz papildargumentu atsaucas uz Direktīvu 2014/23/ES [29], jo uzsver dalībvalstu brīvību izlemt, kā vislabāk pārvaldīt būvdarbu izpildi vai pakalpojumu sniegšanu [30]. Šīs nostājas atbalstam Tiesa piemin minētās direktīvas 2. panta 1. punktu [31].

25 Spriedums, 2019. gada 3. oktobris, (C-285/18, EU:C:2019:829; turpmāk tekstā – "spriedums *Irgita*").

26 Tajā lietā tika apspriests, vai valsts noteiktie ierobežojumi ir kas vairāk nekā "[..] nosacījumi, kuri līgumslēdzējai iestādei ir jāievēro, kad tā vēlas noslēgt iekšējo darījumu".

27 Spriedums *Irgita*, 44. punkts.

28 Turpat, 45. punkts. Lai gan norādes ir uz Direktīvu 2014/24, kas *ratione temporis* nav piemērojama šai lietai, tajā pašā 45. punktā ir uzsvērts, ka piektajā apsvērumā "ir atspoguļota pirms minētās direktīvas pieņemtā Tiesas judikatūra". Saskaņā ar atgādināto apsvērumu "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 [publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršana] šīs direktīvas nozīmē", kurā ir atspoguļota pirms minētās direktīvas pieņemtā Tiesas judikatūra.

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

30 Spriedums *Irgita*, 47. punkts.

31 "Šī direktīva atzīst valsts, reģionālu un vietēju iestāžu administratīvās brīvības principu saskaņā ar valstu un Savienības tiesību aktiem. Minētās iestādes var brīvi izlemt, kā vislabāk pārvaldīt būvdarbu izpildi vai pakalpojumu sniegšanu, īpaši, lai nodrošinātu augstu kvalitātes, drošības un pieejamības līmeni, vienlīdzīgu attieksmi un vispārējas piekļuves un patērētāju tiesību veicināšanu sabiedriskajos pakalpojumos. Minētās iestādes var izvēlēties vispārējas nozīmes uzdevumus veikt, izmantojot pašu resursus vai sadarbībā ar citām iestādēm, vai uzticēt tos ekonomikas dalībniekiem."

62. Tātad, pamatojoties uz šo dalībvalstu izvēles brīvību, pēc manas sapratnes, Direktīvai 2004/18 nav pretrunā tas, ka kāda no tām nolemj, ka attiecīgās valsts vietējām pašvaldību iestādēm, ja tās vēlas izmantot savu centralizēto iepirkumu struktūru, ir jāvēršas tikai publiska rakstura sadarbības struktūrās, tādās kā pašvaldību apvienības vai konsorciji.

63. Atkārtoju, ka dalībvalstis var brīvi īstenot publiskā iepirkuma centralizēšanas formulas vai metodes (kas var būt gan valsts, gan reģionāla, gan provinces vai vietēja līmeņa) atkarībā no savām interesēm un katra brīža īpašajiem apstākļiem [32]. Kā turpmāk apliecināts Direktīvas 2014/24 37. panta 1. punkta beigās, dalībvalstis arī "var paredzēt, ka noteikti iepirkumi ir jāveic, vēršoties pie centralizēto iepirkumu struktūrām vai pie vienas vai vairākām konkrētām centralizēto iepirkumu struktūrām".

64. Pašvaldību apvienības un konsorciji ir vietējo pašvaldības iestāžu *organizācijas modeļi*, kuriem ir tāds pats publisko tiesību raksturs. Tāpēc nav nekā dīvaina apstāklī, ka valsts tiesību aktā, kas regulē šos *modeļus*, kuri izveidoti kopīgai pakalpojumu pārvaldībai vai kopīgai publisku funkciju veikšanai, nav paredzēta privātpersonu vai privātu uzņēmumu dalība tajos.

65. Valsts likumdevējs var izvēlēties gan decentralizētu vietējā publiskā iepirkuma sistēmu (kurā katra pašvaldība atsevišķi slēdz līgumus par preču, būvdarbu vai pakalpojumu iegādēm), gan centralizētu vai centralizētājas struktūras pārvaldītu sistēmu (proti, formula, kur notiek kopīgs iepirkums vairāku pašvaldību vai centralizēto iepirkumu struktūru, kurās šīs pašvaldības vērsušās, vārdā) [33].

66. Attiecībā uz šo otro sistēmu Direktīva 2004/18, uzsveru, dod brīvību valsts likumdevējam pašam to veidot. Šajā brīvībā ir ietverta – pat ja tā nav konkrēti noteikta minētajā direktīvā (savukārt ir noteikta Direktīvā 2014/24) – iespēja noteikt dažām līgumslēdzējām iestādēm pienākumu obligāti to izmantot.

67. Nekas neliedz paredzēt privātpersonu dalību centralizēto iepirkumu struktūrās. Tomēr man nav saprotams, kāpēc būtu pretrunā Direktīvai 2004/18 vai jebkurai citai vai Savienības tiesību normai tas, ka pašvaldību apvienībām un konsorcijiem raksturīgais organizācijas modelis tiek pārnests uz šo apvienību vai konsorciju ietvaros izveidotajām centralizēto iepirkumu struktūrām, ar kuru starpniecību attiecīgās pašvaldības iegādājas būvdarbus, pakalpojumus vai piegādes.

68. Tomēr ir skaidrs, ka valsts likumdevēja brīvība nav neierobežota, kā to citā līdzīgā kontekstā pierādīja spriedums *Irgita*, un ka izvēlētais variants nedrīkst būt pretrunā nedz LESD noteiktajām tiesību normām un principiem, nedz tajā noteiktajām brīvībām [34].

69. Par šo aspektu *Consiglio di Stato* (Valsts padome) tikai apgalvo, ka, tā kā "centralizēto iepirkumu struktūras ir uzņēmumi, kas piedāvā preču un pakalpojumu iegādes pakalpojumu līgumslēdzēju iestāžu labā" [35], Itālijas likumdevēja noteiktie ierobežojumi varētu kaitēt LESD 57. pantā noteiktajai pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

32 Itālijas valdība, pārrakstot daļu no *ANAC* 2015. gada 30. aprīļa lēmuma, uzsver, ka aplūkotā tiesību norma tika ieviesta, lai novērstu mafiju iefiltrēšanās risku (Likuma 136/2010 13. pants, "*Piano straordinario contro le mafie* (Ārkārtas plāns pret mafijām)"). Nākamais dekrēts "*Salva-Italia*" (2011. gada 6. decembra Dekrētlikuma Nr. 201, kas pārveidots par 2011. gada 22. decembra Likumu Nr. 214, 23. panta 4. punkts), gatavojot *CCP* 33. panta 3.*bis* punkta jauno versiju, padarīja mazāko pašvaldību iegāžu centralizāciju par pienākumu un par izdevumu kontroles instrumentu.

33 Ierobežojumi, ko katras valsts Konstitūcija var noteikt leģislatīvajai varai, ciktāl runa ir par teritoriālo vienību vietējo autonomiju (proti, to pašorganizēšanās spēju), nav saistīti ar šeit uzdotajiem jautājumiem.

34 Spriedums *Irgita*, 48. punkts: "Tomēr dalībvalstu rīcībā esošā brīvība izvēlēties, kā vislabāk pārvaldīt būvdarbu veikšanu vai pakalpojumu sniegšanu, nevar būt neierobežota. Gluži pretēji, tām ir jāievēro LESD pamatprincipi, jo īpaši brīva preču aprite, brīvība veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība, kā arī no tām izrietošie principi, proti, vienlīdzīgas attieksmes, nediskriminācijas, savstarpējas atzīšanas, proporcionalitātes un pārredzamības principi."

35 Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu 10.3. punkts.

70. Ar to, ka kāda centralizēto iepirkumu struktūra savās attiecībās ar trešajām personām var tikt kvalificēta kā saimnieciskās darbības subjekts [36], nav pietiekami, lai uzreiz noteiktu LESD 56. un 57. panta piemērojamību, ja šis jēdziens nav atraujams no līgumslēdzējas iestādes jēdziena, un tāda saskaņā ar Direktīvu 2004/18 var būt tikai "valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestāde, publisko tiesību subjekts, apvienība, kurās ietilpst viena vai vairākas šādas iestādes vai viens vai vairāki šādi publisko tiesību subjekti".

71. Tādējādi es piekrītu Itālijas valdībai, kad tā apgalvo, ka centralizēto iepirkumu struktūras, kurai uzticēts pastāvīgi veikt līgumslēdzēju iestāžu funkcijas valsts pārvaldes iestāžu vārdā, statusu valsts likumdevējs var rezervēt tikai publisko tiesību subjektiem [37].

72. Saskaņā ar Direktīvu 2004/18 šīs centralizēto iepirkumu struktūras nekonkurēja neesošā *centralizēto iepirkumu struktūru sniegtu pakalpojumu tirgū* ar privāttiesību subjektiem, kuri sniedza tādus pašus pakalpojumus valsts iestādēm. Atšķirīga situācija ir tad, ja līgumslēdzēju iestāžu iepirkuma darbības ietvaros kā palīgdarbība tiek sniegts atbalsts, kur uzņēmumi vai privātas sabiedrības var par atlīdzību piedāvāt savu sadarbību (piemēram, konsultāciju veidā).

73. Situācija, iespējams, ir mainījusies pēc Direktīvas 2014/24 pieņemšanas, kuras 37. panta 4. punktā ir atļauts "centralizēto iepirkumu struktūrai piešķirt tiesības slēgt publisko pakalpojumu līgumu par centralizēto iegādes darbību nodrošināšanu".

74. Apstākli, ka šī līguma slēgšanas tiesību piešķiršana var notikt, "neīstenojot šajā Direktīvā paredzētās līguma slēgšanas procedūras", kā skaidri noteikts minētajā tiesību normā, varētu izskaidrot ar to, ka tai jānotiek publiska rakstura centralizēto iepirkumu struktūras (attiecīgā gadījumā, ar ierobežotu privātu dalību vai publiskā kontrolē esošas) labā. Pretējā gadījumā, proti, ja līguma slēgšanas tiesības varētu tikt piešķirtas privātpersonai, nav izprotams, kā šī persona saņemtu minētās tiesības, vispirms neizpildot Direktīvā 2014/24 noteiktās procedūras.

75. Pamatojoties uz šīm premisām, uzskatu, ka lietā, par kuru ir iesniegts lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu, nav tieši piemērojami LESD 56. un 57. pants. Neatkarīgi no apstākļa, ka visi strīdā iesaistītie elementi ir saistīti ar Itālijas teritoriju bez pamanāmiem pārrobežu sakariem [38], izšķiroši ir tas, ka Savienības tiesību, kas uzskatāmas par prevalējošām (Direktīva 2004/18), interpretācija neprasa, lai centralizēto iepirkumu struktūras, kas izveidotas mazajām pašvaldību iestādēm, katrā ziņā iekļautu privāttiesību subjektus.

76. Neuzskatu, ka Itālijas tiesību norma, izvērtēta no konkurences tiesību viedokļa [39] publiskā iepirkuma jomā, tās pati par sevi pārkāpj. Konkurence, kuras mērķis ir aizsargāt Savienības tiesības šajā jomā, ir galvenokārt tā, kas noris starp ekonomikas dalībniekiem, kuri piedāvā būvdarbus, preces vai pakalpojumus līgumslēdzējām iestādēm. Ar nosacījumu, ka šīs pēdējās minētās (šajā lietā – pašvaldību apvienību un konsorciju ietvaros izveidotas centralizēto iepirkumu struktūras) ievēro Direktīvā 2004/18 noteiktās procedūras šo piegāžu veikšanai, tiek saglabāta konkurence starp minētajiem ekonomikas dalībniekiem.

77. Citiem vārdiem, mazo vietējo pašvaldības iestāžu vēršanās savās centralizēto iepirkumu struktūrās (ar pašvaldību apvienību un konsorciju starpniecību) nenozīmē, ka konkurences tirgus tiek slēgts tam, ka ieinteresētie ekonomikas dalībnieki piegādā šīm valsts administrācijām tām nepieciešamās preces, būvdarbus vai pakalpojumus.

36 Tā tas ir ar *Asmel s.c.a.r.l.*, kuras pakalpojumus apmaksā tās klienti.

37 Itālijas valdības apsvērumi, 70. un nākamie punkti.

38 Spriedums, 2016. gada 15. novembris, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874), 47. punkts, ar citātu no agrākas judikatūras: "LESD normas [..] pakalpojumu sniegšanas brīvības [..] jomā nav piemērojamas situācijā, kad visi elementi ir saistīti ar vienu vienīgu dalībvalsti".

39 No šī viedokļa konkurences izkropļojuma risks var rasties arī no iegāžu apvienošanas un centralizēšanas, kas, kā brīdināts Direktīvas 2014/24 59. apsvērumā, varētu izraisīt "pirktspējas pārmērīg[u] koncentrācij[u] un slepen[as] norun[as]".

D. Otrais prejudiciālais jautājums

78. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) vēlas zināt, vai Savienības tiesībām ("it īpaši pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei pakalpojumu publiskā iepirkuma jomā principiem") pretrunā ir tāda valsts tiesību norma, kas "izslēdz iespēju dibināt privāttiesību veidojumus, kā, piemēram, vispārējo tiesību konsorciju, kurā piedalās arī privāto tiesību subjekti".

79. Pašā sākumā jānorāda, ka, neraugoties uz otrā prejudiciālā jautājuma formulējumu, tas nav jautājums par pienākumu pašvaldību konsorcijiem vispārīgi pieļaut privāttiesisku struktūru dalību. Iesniedzējtiesas šaubas konkrētajā kontekstā drīzāk ir par to, vai šāds aizliegums privātajam sektoram piedalīties minēto konsorciju ietvaros izveidotajās centralizēto iepirkumu struktūrās atbilst Savienības tiesībām.

80. Šādā jautājuma interpretācijā atbilde uz to, manuprāt, ir izsecināma no atbildes uz pirmo prejudiciālo jautājumu, un nekas cits te nav piebilstams.

81. Komisija tomēr apgalvo [40], ka *ANAC* lēmums, par ko ir strīds – kas absolūti nepieļauj *Asmel s.c.a.r.l.* nekādos apstākļos pildīt "centralizētājas struktūras" darbību, liedzot tai līgumslēdzējas iestādes statusu, – aizliedz vairāk, nekā būtu adekvāti aizliegt [41].

82. Komisijas ieskatā, tāds valsts tiesiskais regulējums, kāds tiek aplūkots šajā lietā un kas izslēdz tiesību subjektus, kuri izveidoti saskaņā ar kādu noteiktu juridisku formu un ir ar privāttiesību subjektu dalību, ir saderīgs ar Savienības tiesībām, ja vien attiecībā uz pilnvarām, kas *atšķiras* [42] no šā tiesiskā regulējuma priekšmeta, šie subjekti var tikt kvalificēti kā publisko tiesību subjekti Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punkta izpratnē.

83. Tiesas sēdē Komisija precizēja savu nostāju: apstiprinājusi, ka Direktīvas 2004/18 11. panta 1. punktam atbilst tāda valsts tiesību norma kā strīdīgā tiesību norma, kas ierobežo līdz diviem centralizēto iepirkumu struktūru organizācijas modeļiem struktūras, kuras var izmantot mazākas vietējo pašvaldību iestādes, tā paskaidroja, ka tās iebildums attiecās tikai uz citām publisko līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas metodēm, kas neparedz vēršanos minētajās struktūrās.

84. Neuzskatu, ka Tiesai būtu jāpauž viedoklis par šo Komisijas apsvērumu, jo iesniedzējtiesas jautājums ir tikai par *specifiskām* pašvaldību apvienību un konsorciju pilnvarām izveidot pastāvīgas centralizēto iepirkumu struktūras, nevis par *citām* pilnvarām. Ja vietējām pašvaldību iestādēm ir tiesības pašām slēgt līgumus centralizētā iegāžu sistēmā, tas ir aspekts, kas jau pārsniedz lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu ietvarus.

E. Trešais prejudiciālais jautājums

85. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) kā premisu izvirza tādu strīdīgās tiesību normas interpretāciju, kas "ļauj pašvaldību konsorcijiem, kuri ir centralizēto iepirkumu struktūras, darboties teritorijā, kas atbilst konsorcija sastāvā esošo pašvaldību kopējai teritorijai, un tātad, lielākais, provinces teritorijai".

86. Balstoties uz šādu interpretāciju, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai šī valsts tiesību norma ir pretrunā pakalpojumu sniegšanas brīvības un [tirgus] maksimālas atvērtības konkurencei pakalpojumu publiskā iepirkuma jomā principiem.

40 Tās rakstveida apsvērumu 60.–63. punkts.

41 Komisija atzīst, ka tikai valsts tiesai ir jāspriež par *Asmel s.c.a.r.l.* kā publisko tiesību subjekta statusu, tāpēc tai citu faktoru vidū būs jāizvērtē, vai publiskā vara īsteno dominējošu ietekmi šajā sabiedrībā. *Asmel s.c.a.r.l.* piekrīt šim punktam.

42 Izcēlums oriģinālā.

87. Gan Itālijas valdība, gan Komisija izvirza vairākus iebildumus par veidu, kādā paustas šīs šaubas:

– Itālijas valdība apgalvo, ka nav skaidri saprotami iesniedzējtiesas norādītie iemesli, kas tai liedz ieņemt šajā ziņā kādu nostāju. Tās ieskatā, minētā tiesa izvirza pretrunīgus apgalvojumus, jo, no vienas puses[43], apgalvo, ka tiesību norma ir noteikusi "ekskluzīvas zonas centralizēto iepirkumu struktūru darbībai, ko tās veic pašvaldību iestāžu labā" (kas, pēc Itālijas valdības domām, šķiet nozīmējam, ka tā dod pašvaldību konsorcijiem kādu priekšrocību), un, no otras puses, apgalvo, ka teritoriālais ierobežojums rada centralizēto iepirkumu struktūrām neizdevīgu situāciju.

– Komisija vērtē jautājumu kā hipotētisku, jo ģeogrāfiskais ierobežojums dodot priekšrocību, nevis kaitējot tādai centralizēto iepirkumu struktūrai kā *Asmel s.c.a.r.l.*, jo paplašinot (nevis samazinot) tās darbības lauku atšķirībā no pašvaldību apvienībām un konsorcijiem.

88. Manuprāt, jautājums nav hipotētisks. Problēma, ko tas izvirza papildus lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu formulējumam, ir tāda, vai noteiktu centralizēto iepirkumu struktūru teritoriālā darbības lauka ierobežošana konkrēti līdz teritorijai, ko izveidojušas pašvaldību apvienības un konsorciji, ir pretrunā Savienības tiesībām (proti, jau minētajiem principiem).

89. Ir taisnība, ka atbildei uz šo jautājumu būtu nozīme, lai atrisinātu iespējamu nākotnes lietu saistībā ar tādu pašvaldību (publiska) konsorcija izveidi kā centralizēto iepirkumu struktūras, un tas nav pamatlietas tiešs priekšmets. Sasaistot to ar *ANAC* lēmumu par *Asmel s.c.a.r.l.* kā centralizēto iepirkumu struktūras darbību jebkuras pašvaldības dienestā bez ģeogrāfiskiem ierobežojumiem, Komisijas izvirzītajiem iebildumiem ir zināms svars.

90. Tomēr atkal – ir jādod priekšroka lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, kā to formulējusi iesniedzējtiesa, atbilstības prezumpcijai, kā to norādījusi. Ja minētā tiesa uzskata, ka Tiesas atbilde par kādu tiesību jautājumu noteikti paredz kādas Savienības tiesību normas interpretāciju, Tiesai tā ir jāsniedz, neskarot gadījumu, kad ar visiem pierādījumiem tas nav nepieciešams pamatlietai, kas šajā gadījumā tā nav.

91. Pēc būtības es Direktīvā 2004/18 nesaskatu nevienu normu, kas liktu dalībvalstīm ievērot obligātus pienākumus, norādot pašvaldību apvienību un konsorciju izveidoto centralizēto iepirkumu struktūru teritoriālās ietekmes sfēras.

92. Turklāt man šķiet saderīgi ar šīm vietējo pašvaldību iestāžu sadarbības formulām, ka to izveidoto centralizēto iepirkumu struktūras aprobežojas ar to attiecīgajām teritorijām to kopumā. No to pašvaldību viedokļa, kuras saņem pakalpojumus no centralizēto iepirkumu struktūras, to starpā esošās saiknes ietekme var izpausties tikai tās teritorijā.

93. Atkal – grūtības šo formulu validēšanā varētu izrietēt no pienākuma ievērot Līgumos noteiktās pamatbrīvības. Tomēr to iemeslu dēļ, kas šeit izklāstīti saistībā ar pirmo jautājumu, uzskatu, ka nav pārkāptas nedz LESD 56. panta, nedz konkurences tiesību normas. Katrā ziņā no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu teksta nav skaidri izsecināms, kāpēc kāda no šīm brīvībām varētu tikt uzskatīta par skartu.

94. Piebildīšu, ka attiecībā uz subjektiem, kuri veic būvdarbus, piegādā preces vai sniedz pakalpojumus ar pašu izveidotu centralizēto iepirkumu struktūru starpniecību, nekas nenorāda, ka šiem būvdarbiem, precēm vai pakalpojumiem ir jābūt no uzņēmumiem, kuri reģistrēti dibinātājpašvaldību teritorijā. Citiem vārdiem, nav iemesla domāt, ka tirgus ir slēgts ārpus šīs teritorijas esošajām sabiedrībām – gan Itālijas, gan jebkuras citas dalībvalsts sabiedrībām.

43 Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu 11.3. punkts.

V. Secinājumi

95. Ievērojot iepriekš minēto, ierosinu Tiesai uz *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Savienības tiesībām un it īpaši Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 11. pantam nav pretrunā valsts tiesību norma, saskaņā ar kuru, ievērojot iesniedzējtiesas interpretāciju, mazām vietējām pašvaldību iestādēm būvdarbu, preču un pakalpojumu iegāde jāveic, vēršoties centralizēto iepirkumu struktūrās, kuras izveidotas atbilstoši diviem konkrētiem organizācijas modeļiem – kā pašvaldību apvienība vai pašvaldību konsorcijs – un kuru darbības lauks ir ierobežots ar šo pašvaldību, skatot tās kopumā, teritoriju.