TIESAS SPRIEDUMS (ceturtā palāta)

2021. gada 20. maijā *

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Publiski piegādes līgumi – Direktīva 2004/18/EK – 2. un 46. pants – Eiropas atbalsta fonda vistrūcīgākajām personām finansēts projekts – Pretendentu atlases kritēriji – Regula (EK) Nr. 852/2004 – 6. pants – Prasība par reģistrāciju vai atļauju, ko izdevusi publiskā līguma izpildes valsts pārtikas nekaitīguma iestāde

Lietā C-6/20

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam, ko *Tallinna Ringkonnakohus* (Tallinas apgabaltiesa, Igaunija) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2019. gada 19. decembrī un kas Tiesā reģistrēts 2020. gada 7. janvārī, tiesvedībā

Sotsiaalministeerium

pret

Riigi Tugiteenuste Keskus, iepriekš *Innove SA*,

piedaloties

Rahandusministeerium,

TIESA (ceturtā palāta)

šādā sastāvā: palātas priekšsēdētājs M. Vilars [*M. Vilaras*], tiesneši N. Pisarra [*N. Piçarra*], D. Švābi [*D. Šváby*] (referents), S. Rodins [*S. Rodin*] un K. Jirimēe [*K. Jürimäe*],

ģenerāladvokāts: M. Kamposs Sančess-Bordona [*M. Campos Sánchez–Bordona*],

sekretārs: A. Kalots Eskobars [*A. Calot Escobar*],

ņemot vērā rakstveida procesu,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

– Igaunijas valdības vārdā – *N. Grünberg*, pārstāvis,

– Eiropas Komisijas vārdā – *P. Ondrůšek* un *W. Farrell*, kā arī *L. Haasbeek* un *E. Randvere*, pārstāvji,

noklausījusies ģenerāladvokāta secinājumus 2021. gada 28. janvāra tiesas sēdē,

pasludina šo spriedumu.

* Tiesvedības valoda – igauņu.

Spriedums

1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par to, kā interpretēt 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 (OV 2004, L 134, 114. lpp., un labojums OV 2004, L 351, 44. lpp.), 2. un 46. pantu.

2 Šis lūgums ir iesniegts saistībā ar tiesvedību starp *Sotsiaalministeerium* (Sociālo lietu ministrija, Igaunija) un *Riigi Tugiteenuste keskus* (Valsts atbalsta pakalpojumu centrs), iepriekš *Innove SA*, par lēmumu par finanšu korekciju, ar kuru pēdējā minētā noraidīja dažus maksājuma pieprasījumus, kurus šī ministrija bija iesniegusi saistībā ar pārtikas palīdzības iegādes un izsniegšanas vistrūcīgākajām personām projektu.

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesību akti

Direktīva 2004/18

3 Direktīvas 2004/18 42. apsvērumā ir noteikts:

"Ja tādēļ, lai piedalītos iepirkuma procedūrā vai projektu skiču konkursā, ir jāpierāda kāda konkrēta kvalifikācija, piemēro attiecīgos Kopienas noteikumus par diplomu, apliecību un citu kvalifikācijas apliecinājuma dokumentu savstarpēju atzīšanu."

4 Šīs direktīvas 2. pantā "Līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas principi" ir noteikts:

"Līgumslēdzējas iestādes pret visiem komersantiem izturas vienādi un nediskriminējoši un rīkojas pārredzami."

5 Minētās direktīvas 26. pantā ar nosaukumu "Līgumsaistību izpildes nosacījumi" ir paredzēts:

"Līgumslēdzējas iestādes var paredzēt īpašus nosacījumus attiecībā uz līgumsaistību izpildi, ja vien tie ir saderīgi ar Kopienu tiesību aktiem un ir minēti līguma paziņojumā vai specifikācijās. Līgumsaistību izpildes nosacījumi konkrēti var skart sociālos un vides jautājumus."

6 Direktīvas 2004/18 II sadaļas VII nodaļā "Procedūras norise" ir ietverta 1. iedaļa "Vispārīgi noteikumi". Tajā ir tikai viens pants – šīs direktīvas 44. pants "Dalībnieku atbilstības pārbaude un atlase un līguma slēgšanas tiesību piešķiršana", kas ir formulēts šādi:

"1. Līguma slēgšanas tiesības piešķir, pamatojoties uz 53. un 55. pantā paredzētajiem kritērijiem un ievērojot 24. pantu pēc tam, kad saskaņā ar 45. un 46. pantu neizslēgto komersantu atbilstību līgumslēdzējas iestādes ir pārbaudījušas atbilstoši 47. līdz 52. pantā minētajiem ekonomiskā un finanšu stāvokļa, profesionālās un tehniskās kompetences vai iespēju kritērijiem un – vajadzības gadījumā – saskaņā ar nediskriminēšanas noteikumiem un kritērijiem, kas minēti 3. punktā.

2. Līgumslēdzējas iestādes var prasīt kandidātu un pretendentu atbilstību minimālajiem iespēju līmeņiem atbilstīgi 47. un 48. pantam.

Konkrēta līguma saistībā prasītās 47. un 48. pantā minētās informācijas apjomam un minimālajiem iespēju līmeņiem jābūt attiecinātiem uz minētā līguma priekšmetu un samērojamiem ar to.

Šos minimālos līmeņus norāda līguma paziņojumā.

[..]"

7 Šīs nodaļas 2. iedaļā "Kvalitatīvās atlases kritēriji" ir ietverts minētās direktīvas 45. un 52. pants.

8 Atbilstoši šīs pašas direktīvas 46. pantam "Atbilstība profesionālās darbības veikšanai":

"Jebkuram komersantam, kas vēlas būt valsts līguma dalībnieks, var prasīt pierādīt savu reģistrācijas faktu kādā no profesionālajiem vai aroda reģistriem, kā paredzēts komersanta reģistrācijas dalībvalstī, vai dot zvērestu vai uzrādīt sertifikātu, kā aprakstīts IX A pielikumā par būvdarbu valsts līgumiem, IX B pielikumā par piegādes valsts līgumiem un IX C pielikumā par pakalpojumu valsts līgumiem.

Pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā, ciktāl kandidātiem vai pretendentiem jābūt īpaši pilnvarotiem vai jābūt kādas īpašas organizācijas biedriem, lai viņi izcelsmes valstī varētu sniegt attiecīgo pakalpojumu, līgumslēdzēja iestāde var prasīt pierādījumus par šādu pilnvarojumu vai dalību."

9 Direktīvas 2004/18 48. pantā "Tehniskās un/vai profesionālās iespējas" ir paredzēts:

"1. Komersantu tehniskās un/vai profesionālās iespējas novērtē un pārbauda saskaņā ar 2. un 3. punktu.

2. Komersantu tehniskās iespējas var pierādīt ar vienu vai vairākiem no turpmāk minētajiem līdzekļiem saistībā ar būvdarbu, piegāžu vai pakalpojumu veidu, apjomu vai nozīmīgumu:

[..]

d) ja piegādājamā produkcija vai pakalpojumi ir sarežģīti vai, izņēmuma kārtā, ir vajadzīgi īpašam nolūkam – pārbaude, ko veic līgumslēdzējas iestādes vai to uzdevumā veic kompetenta tās valsts iestāde, kurā piegādātājs vai pakalpojumu sniedzējs ir reģistrēts, ja vien minētā valsts struktūra piekrīt veikt šādu pārbaudi, attiecībā uz piegādātāja ražošanas jaudām vai pakalpojumu sniedzēja tehnisko iespēju un, ja vajadzīgs, mācību un pētniecības līdzekļiem, kas komersantam ir pieejami, un kvalitātes kontroles pasākumiem, kurus tas piemēros;

[..]

j) attiecībā uz piegādājamo produkciju:

[..]

ii) sertifikāti, ko izsnieguši kvalitātes kontroles valsts institūti vai aģentūras, kuru kompetence ir vispāratzīta, un kas apliecina produkcijas atbilstību, to skaidri identificējot ar atsaucēm uz konkrētām specifikācijām vai standartiem.

[..]"

10 Atbilstoši šīs direktīvas 49. pantam "Kvalitātes nodrošināšanas standarti":

"Ja līgumslēdzējas iestādes prasa uzrādīt neatkarīgu struktūru izsniegtus sertifikātus, kas pierāda komersanta atbilstību noteiktiem kvalitātes nodrošināšanas standartiem, tad tās atsaucas uz kvalitātes nodrošināšanas sistēmām, kuru pamatā ir attiecīgo sēriju Eiropas standarti, ko apstiprinājušas struktūras, kuras atbilst Eiropas standartiem par sertificēšanu. Tās atzīst līdzvērtīgus sertifikātus, ko izdevušas citu dalībvalstu struktūras. Tās var pieņemt no komersantiem arī cita veida pierādījumus par līdzvērtīgiem kvalitātes nodrošināšanas pasākumiem.

11 Minētās direktīvas 50. pantā "Vides pārvaldības standarti" ir noteikts:

"Ja līgumslēdzējas iestādes 48. panta 2. punkta f) apakšpunktā minētajos gadījumos pieprasa uzrādīt neatkarīgu struktūru izsniegtus sertifikātus, kas pierāda komersanta atbilstību noteiktiem vides pārvaldības standartiem, tad tās atsaucas uz Kopienas vides pārvaldības un audita sistēmu (EMAS) vai uz vides pārvaldības standartiem, kuru pamatā ir attiecīgie Eiropas vai starptautiskie standarti, ko apstiprinājušas Kopienu tiesībām atbilstošas organizācijas, vai attiecīgie Eiropas vai starptautiskie sertificēšanas standarti. Tās atzīst līdzvērtīgus sertifikātus, ko izdevušas citu dalībvalstu struktūras. Tās var pieņemt no komersantiem arī cita veida pierādījumus par līdzvērtīgiem vides pārvaldības pasākumiem."

12 Direktīvas 2004/18 52. pantā "Oficiālie apstiprināto komersantu saraksti un sertifikācija, ko veic publisko tiesību vai privāttiesību subjekti" ir noteikts:

"1. Dalībvalstis var ieviest vai nu oficiālus apstiprināto būvuzņēmēju, piegādātāju vai pakalpojumu sniedzēju sarakstus, vai sertificēšanu, kuru veic sertifikācijas struktūra, kas ir publisko tiesību vai privāttiesību subjekts.

Nosacījumus attiecībā uz reģistrēšanu šajos sarakstos un attiecībā uz sertifikātu izsniegšanu, ko veic sertifikācijas struktūras, dalībvalstis pielāgo noteikumiem, kuri paredzēti 45. panta 1. punktā, 45. panta 2. punkta a) līdz d) apakšpunktā un g) apakšpunktā, 46. pantā, 47. panta 1., 4. un 5. punktā, 48. panta 1., 2., 5. un 6. punktā, 49. pantā un, attiecīgā gadījumā, 50. pantā.

[..]

2. Komersanti, kas reģistrēti oficiālajā sarakstā vai kam ir sertifikāts, attiecībā uz katru konkrētu līgumu var iesniegt līgumslēdzējai iestādei kompetentās iestādes izsniegtu reģistrācijas apliecību vai kompetentās sertifikācijas struktūras izsniegtu sertifikātu. Tajos pamato komersanta reģistrēšanu sarakstā vai sertificēšanu un norāda klasifikāciju, kas komersantam piešķirta minētajā sarakstā.

3. Kompetento iestāžu apliecinājums par reģistrāciju oficiālā sarakstā vai sertifikācijas struktūras izsniegts sertifikāts citu dalībvalstu līgumslēdzējām iestādēm nav jāuztver kā pieņēmums par atbilstību, izņemot attiecībā uz 45. panta 1. punktu un 2. punkta a) līdz d) apakšpunktu un g) apakšpunktu, 46. pantu, 47. panta 1. punkta b) un c) apakšpunktu un 48. panta 2. punkta a) apakšpunkta i) punktu, b), e), g) un h) apakšpunktu būvuzņēmēju gadījumā, 2. punkta a) apakšpunkta ii) punktu, b), c), d) un j) apakšpunktu piegādātāju gadījumā un 2. punkta a) apakšpunkta ii) punktu un c) līdz i) apakšpunktu pakalpojumu sniedzēju gadījumā.

4. Informāciju, ko var izsecināt saistībā ar reģistrāciju oficiālajos sarakstos vai ar sertifikāciju, nedrīkst apšaubīt bez attaisnojuma. Piedāvājot līgumu, no reģistrēta komersanta var prasīt apliecinošu dokumentu par sociālās nodrošināšanas iemaksu veikšanu un nodokļu nomaksu.

Citu dalībvalstu līgumslēdzējas iestādes 3. punktu un šā punkta pirmo daļu attiecina tikai uz tiem komersantiem, kuru uzņēmējdarbība ir reģistrēta dalībvalstī, kam atbilst konkrētais oficiālais saraksts.

5. Reģistrējot citu dalībvalstu komersantus oficiālā sarakstā vai 1. punktā minētajām struktūrām tos sertificējot, nedrīkst prasīt citus pierādījumus vai pamatojumus kā tikai tos, ko prasa no attiecīgās valsts komersantiem, un katrā ziņā tikai tos, kas paredzēti saskaņā ar 45. līdz 49. pantu un, attiecīgā gadījumā, saskaņā ar 50. pantu.

Tomēr citu dalībvalstu komersantiem nedrīkst likt reģistrēties sarakstā vai sertificēties tālab, lai tie kļūtu par valsts līguma dalībniekiem. Līgumslēdzējas iestādes atzīst citās dalībvalstīs reģistrētu struktūru izsniegtus līdzvērtīgus sertifikātus. Tās atzīst arī citus līdzvērtīgus pierādījumus.

6. Komersanti jebkurā laikā var prasīt, lai tos reģistrē oficiālā sarakstā vai lai tiem izsniedz sertifikātu. Tos pietiekami īsā laikā jāinformē par sarakstu veidojošās iestādes vai kompetentās sertifikācijas struktūras lēmumu.

[..]"

13 Minētās direktīvas VII A pielikumā "Informācija, kas jāiekļauj valsts līgumu paziņojumos" zem virsraksta "Līguma paziņojumi" 17. punktā ir precizēts, ka paziņojumā par līgumu, jo īpaši atklātās procedūrās, ir jānorāda "[a]tlases kritēriji saistībā ar komersantu personiskajiem datiem, kas var būt par iemeslu viņu izslēgšanai, un pieprasītā informācija, ar kuru pierāda, ka uz viņiem neattiecas gadījumi, kas ir izslēgšanas pamats. Atlases kritēriji un informācija saistībā ar komersantu personiskajiem datiem, informācija un formalitātes, kas vajadzīgas, lai novērtētu komersanta atbilstību prasītajam minimālajam ekonomiskajam un tehniskajam standartam. Pieprasīto standartu minimālais(-ie) līmenis(-ņi)."

Regula (EK) Nr. 852/2004

14 Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 852/2004 (2004. gada 29. aprīlis) par pārtikas produktu higiēnu (OV 2004, L 139, 1. lpp., un labojums OV 2013, L 160, 16. lpp.), kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 219/2009 (2009. gada 11. marts) (OV 2009, L 87, 109. lpp.) (turpmāk tekstā – "Regula Nr. 852/2004"), 1. un 8. apsvērumā ir paredzēts:

"(1) Cilvēka dzīvības un veselības augsta līmeņa aizsardzība ir viens no pārtikas aprites tiesību aktu pamatmērķiem, kā noteikts [Eiropa Parlamenta un Padomes] Regulā (EK) Nr. 178/2002 [(2002. gada 28. janvāris), ar ko paredz pārtikas aprites tiesību aktu vispārīgus principus un prasības, izveido Eiropas Pārtikas nekaitīguma iestādi un paredz procedūras saistībā ar pārtikas nekaitīgumu (OV 2002, L 31, 1. lpp.)]. Minētā regula nosaka arī citus valstu un Kopienas pārtikas aprites tiesību aktu kopīgos principus un definīcijas, iekļaujot mērķi sasniegt brīvu pārtikas apriti Kopienā.

[..]

(8) Lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu no primārās ražošanas vietas līdz produkcijas laišanai tirgū vai eksportēšanai, to ieskaitot, ir nepieciešama integrēta pieeja. Ikvienam pārtikas apritē iesaistītam tirgus dalībniekam ir jānodrošina pārtikas nekaitīgums visā pārtikas apritē."

15 Regulas Nr. 852/2004 1. panta "Piemērošanas joma" 1. punktā ir noteikts:

"Šī regula nosaka vispārīgus pārtikas produktu higiēnas noteikumus pārtikas apritē iesaistītajiem tirgus dalībniekiem, īpaši ņemot vērā šādus principus:

a) galvenie atbildīgie par pārtikas nekaitīgumu ir pārtikas apritē iesaistītie tirgus dalībnieki;

b) pārtikas nekaitīgums jānodrošina visos pārtikas aprites posmos, sākot ar primāro ražošanu;

[..].

Šī regula attiecas uz visiem pārtikas ražošanas, pārstrādes un izplatīšanas posmiem un eksportu, neskarot citas konkrētākas prasības saistībā ar pārtikas higiēnu."

16 Minētās regulas 3. pantā "Vispārīgas saistības" ir paredzēts:

"Pārtikas apritē iesaistītie tirgus dalībnieki nodrošina, lai visi viņu pārziņā esošie pārtikas ražošanas, apstrādes un izplatīšanas posmi atbilstu šajā regulā noteiktajām prasībām."

17 Regulas Nr. 852/2004 6. pantā "Oficiālā kontrole, reģistrācija un apstiprināšana" ir noteikts:

"1. Pārtikas apritē iesaistītie tirgus dalībnieki sadarbojas ar kompetentajām iestādēm saskaņā ar citiem attiecīgiem Kopienas tiesību aktiem vai, ja tādu nav, ar valsts tiesību aktiem.

2. Jo īpaši ikviens pārtikas apritē iesaistītais tirgus dalībnieks paziņo kompetentām iestādēm to noteiktā veidā par pārziņā esošiem uzņēmumiem, kas darbojas kādā no pārtikas ražošanas, pārstrādes un izplatīšanas posmiem, lai reģistrētu minētos uzņēmumus.

Pārtikas apritē iesaistītie tirgus dalībnieki arī nodrošina, ka kompetentās iestādes vienmēr saņem jaunāko informāciju par uzņēmumiem, un paziņo arī par visām būtiskām izmaiņām darbībā un jebkuru pastāvošā uzņēmuma slēgšanu.

3. Tomēr pārtikas apritē iesaistītie tirgus dalībnieki nodrošina, ka uzņēmumus apstiprina kompetentā iestāde, apmeklējot tos vismaz vienu reizi, ja apstiprinājums ir nepieciešams:

a) saskaņā ar tās dalībvalsts tiesību aktiem, kur atrodas uzņēmums;

b) saskaņā ar [Eiropas Parlamenta un Padomes] Regulu (EK) Nr. 853/2004 [(2004. gada 29. aprīlis), ar ko nosaka īpašus higiēnas noteikumus attiecībā uz dzīvnieku izcelsmes pārtiku (OV 2004, L 139, 55. lpp.),]

vai arī

c) ar Komisijas pieņemtu lēmumu. Šo pasākumu, kas ir paredzēts, lai grozītu nebūtiskus šīs regulas elementus, pieņem saskaņā ar 14. panta 3. punktā minēto regulatīvo kontroles procedūru.

Jebkura dalībvalsts, kas pieprasa tās teritorijā esošu atsevišķu uzņēmumu apstiprināšanu saskaņā ar valsts tiesību aktiem, kā paredzēts a) apakšpunktā, informē Komisiju un citas dalībvalstis par attiecīgajiem valsts tiesību aktiem."

Igaunijas tiesības

Publisko iepirkumu likums

18 *Riigihangete seadus* (Publisko iepirkumu likums), redakcijā, kas piemērojama pamatlietā (RT I 2016, 20; turpmāk tekstā – "Publisko iepirkumu likums"), 3. pantā "Vispārējie principi, kas reglamentē publiskā iepirkuma procedūru" ir noteikts:

"Publiskā iepirkuma procedūrā līgumslēdzējai iestādei ir jāievēro šādi principi:

1) līgumslēdzējai iestādei finanšu līdzekļi ir jāizmanto ekonomiski un atbilstoši izvirzītajam mērķim un jāīsteno attiecīgā publiskā līguma mērķis par saprātīgu cenu, konkurences gadījumā nodrošinot vislabāko cenu un labāko iespējamo kvalitāti, salīdzinot dažādus piedāvājumus;

2) līgumslēdzējai iestādei ir jānodrošina publiskā līguma pārskatāmība un iespēja to kontrolēt;

3) pret visām personām, kuru dzīvesvieta vai juridiskā adrese ir Igaunijā, citā Eiropas Savienības dalībvalstī, citā Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalstī vai valstī, kas ir pievienojusies [Nolīgumam par valsts iepirkumu (OV 1996, C 256, 2. lpp.), kas ietverts Līguma par Pasaules Tirdzniecības organizācijas (PTO) izveidošanu (OV 1994, L 336, 3. lpp.) 4. pielikumā], līgumslēdzēja iestāde izturas vienādi un bez diskriminācijas un tā raugās, lai jebkādi personām noteiktie ierobežojumi vai kritēriji būtu samērīgi, atbilstoši un pamatoti, ņemot vērā publiskā līguma mērķi;

4) piešķirot publisku līgumu slēgšanas tiesības, līgumslēdzējai iestādei ir jānodrošina pastāvošās konkurences faktiska izmantošana un šajā kontekstā publisko tiesību juridiskas personas vai privāto tiesību subjekta, kas publiskos līdzekļus izmanto publiskā iepirkuma procedūrā, piedalīšanās nedrīkst izkropļot konkurenci valsts līdzekļu izmantošanas dēļ;

5) līgumslēdzējai iestādei jāizvairās no interešu konfliktiem, kas apdraud konkurenci;

6) līgumslēdzējai iestādei, ja iespējams, priekšroka jādod videi nekaitīgiem risinājumiem."

19 Publisko iepirkumu likuma 39. panta "Pretendenta vai kandidāta kvalifikācijas pārbaude" 1. punktā ir paredzēts:

"Līgumslēdzēja iestāde pārbauda, vai pretendenta vai kandidāta ekonomiskais un finanšu stāvoklis un tehniskā vai profesionālā kompetence atbilst paziņojumā par līgumu paredzētajiem kvalifikācijas nosacījumiem. Kvalifikācijas nosacījumiem ir jābūt pietiekamiem, lai pierādītu pretendenta vai kandidāta piemērotību publiskā līguma izpildei, kā arī jābūt atbilstīgiem un samērīgiem attiecībā uz to preču, pakalpojumu un būvdarbu veidu, daudzumu un mērķi, uz ko attiecas publiskais līgums."

20 Minētā likuma 41. panta, kas ir veltīts "pretendentu vai kandidātu tehniskajai un profesionālajai kompetencei", 3. punktā ir noteikts:

"Ja likumdevējs saskaņā ar publisko līgumu veicamai darbībai ir noteicis īpašas prasības, līgumslēdzēja iestāde paziņojumā par līgumu norāda īpašās prasības, kas ir jāizpilda, kā arī pretendenta vai kandidāta kvalifikācijai nepieciešamās darbības atļaujas un reģistrācijas. Lai pārbaudītu, vai ir izpildītas tiesību aktos noteiktās īpašās prasības, līgumslēdzēja iestāde paziņojumā par līgumu prasa pretendentam vai kandidātam sniegt pierādījumus, ka tam ir darbības atļauja vai reģistrācijas apliecinājums, ka tas atbilst citām īpašām prasībām vai ka tas ir kompetentas organizācijas biedrs saskaņā ar tās valsts tiesību aktiem, kurā tas ir reģistrēts, ja līgumslēdzēja iestāde nevar iegūt minētos pierādījumus bez lieliem izdevumiem, izmantojot publiski pieejamas datubāzes datus. Ja pretendentam vai kandidātam nav attiecīgās darbības atļaujas vai reģistrācijas apliecinājuma, vai tas nav kompetentas organizācijas biedrs saskaņā ar tās valsts tiesību aktiem, kurā tas ir reģistrēts, līgumslēdzēja iestāde atzīst to par izslēgtu [no dalības publiskā iepirkuma procedūrā]."

Likums par pārtikas apriti

21 *Toiduseadus* (Likums par pārtikas apriti), redakcijā, kas piemērojama pamatlietā (RT I 1999, 30, 415, turpmāk tekstā – "Likums par pārtikas apriti"), 8. pantā "Pienākums saņemt atļauju" ir noteikts:

"(1) Saimnieciskās darbības subjektam ir jābūt atļaujai veikt darbību pārtikas aprites uzņēmumos, kas ir šādi uzņēmumi:

1) uzņēmumi Regulas [Nr. 852/2004] 6. panta 3. punkta b) un c) apakšpunkta izpratnē;

2) uzņēmumi, kuros ar dzīvnieku izcelsmes pirmproduktiem saistītas darbības neietver sākotnējās formas vai iezīmju maiņu, izņemot, ja uzņēmumos notiek minēto produktu primārā ražošana un ražotājs tajos veic saistītas darbības Regulas [Nr. 852/2004] izpratnē;

3) uzņēmumi, kuros darbības ar pirmproduktiem, kas nav dzīvnieku izcelsmes, ietver to sākotnējās formas vai iezīmju maiņu, izņemot Regulas [Nr. 852/2004] II pielikuma III nodaļā minētos uzņēmumus;

4) uzņēmumi, kuros pārstrādā pārtikas produktus, it īpaši tos sagatavo vai iesaiņo, izņemot pirmproduktu, kas nav dzīvnieku izcelsmes, iesaiņošanu vai izņemot Regulas [Nr. 852/2004] II pielikuma III nodaļā minētos uzņēmumus;

5) uzņēmumi, kuru darbība ir saistīta ar dzīvnieku izcelsmes pārtikas produktiem, kas minēti Regulas [Nr. 852/2004] II pielikuma III nodaļā, un no kuriem tie tiek nosūtīti citam saimnieciskās darbības veicējam;

6) uzņēmumi, kas uzglabā pārtikas produktus, kuri, lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu, ir jāuzglabā temperatūrā, kas atšķiras no istabas temperatūras;

7) mazumtirdzniecības uzņēmumi, it īpaši uzņēmumi, kam darbība ir saistīta ar pārtikas produktiem, kuri, lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu, jāuzglabā temperatūrā, kas atšķiras no istabas temperatūras, izņemot Regulas [Nr. 852/2004] II pielikuma III nodaļā minētos uzņēmumus;

[..].

(2) Ar darbības atļauju saimnieciskas darbības subjektam tiek piešķirtas tiesības uzsākt vai veikt saimniecisko darbību uzņēmumā vai uzņēmuma daļā, kas norādīta darbības atļaujā.

(3) Par attiecīgo jomu atbildīgais ministrs noteikumos paredz to darbības jomu un pārtikas produktu kategoriju sīki izstrādātu sarakstu, attiecībā uz kurām saimnieciskās darbības subjektam ir jāsaņem darbības atļauja."

22 Likuma par pārtikas apriti 10. pantā "Darbības atļaujas pārbaudes priekšmets":

"Darbības atļauju saimnieciskās darbības subjektam piešķir, ja tā uzņēmums vai pārtikas aprites darbībā izmantotais uzņēmums atbilst prasībām, kas ir paredzētas [Regulā Nr. 852/2004 un Regulā Nr. 853/2004], kā arī citās atbilstošajās tiesību normās par pārtikas produktiem."

Pamatlieta un prejudiciālie jautājumi

23 Sociālo lietu ministrija organizēja divas atklātas publiskā iepirkuma procedūras, lai iegādātos pārtikas palīdzību vistrūcīgākajām personām, vienu no tām 2015. gadā un otru 2017. gadā, un to paredzamā vērtība abos gadījumos bija 4 miljoni EUR.

24 Pirmajā līgumā sākotnēji tika pieprasīts, lai pretendentiem būtu *Veterinaar- ja Toiduamet* (Veterinārā un pārtikas pārvalde, Igaunija) atļauja, jo šī atļauja tika uzskatīta par nepieciešamu šī līguma izpildei. Taču iepirkuma procedūras laikā tika grozīta iepirkuma procedūras dokumentācija, lai minēto prasību aizstātu ar pienākumu sniegt apliecinājumu par tādu pienākumu izpildi attiecībā uz informāciju un atļauju, kuri bija paredzēti Likumā par pārtikas apriti un kuri bija nepieciešami minētā līguma īstenošanai.

25 Otrajā līgumā līgumslēdzēja iestāde vispirms pieprasīja iepriekšējā punktā minēto apliecinājumu.

26 Abu publisko iepirkumu procedūrās tika noslēgti pamatlīgumi ar trim izraudzītajiem pretendentiem.

27 *Riigi Tugiteenuste keskus* ar 2018. gada 30. oktobra lēmumu par finanšu korekciju noraidīja maksājuma pieprasījumus par summu aptuveni 463 000 EUR apmērā. Šie pieprasījumi tika iesniegti saistībā ar projektu "Pārtikas produktu iegāde un transportēšana līdz glabāšanas vietai", kurš ir ietverts Sociālo lietu ministrijas vistrūcīgākajām personām paredzētas pārtikas palīdzības programmā.

28 Šādi rīkojoties, *Riigi Tugiteenuste keskus* pievienojās *Rahandusministeerium* (Finanšu ministrija, Igaunija) 2018. gada 10. septembra revīzijas galīgajā ziņojumā paustajai nostājai, kurā bija secināts, ka prasība, lai pretendentiem būtu Igaunijas iestādes atļauja vai lai tie izpildītu pienākumus attiecībā uz informāciju un atļauju Igaunijā, ir nepamatoti ierobežojoša pretendentiem, kas reģistrēti citā dalībvalstī, nevis Igaunijas Republikā.

29 Pēc tam, kad tika noraidīta *Riigi Tugiteenuste keskus* iesniegtā administratīvā sūdzība, Sociālo lietu ministrija cēla prasību *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa, Igaunija), lūdzot atcelt 2018. gada 30. oktobra lēmumu par finanšu korekciju.

30 Prasības pamatošanai tā apgalvoja, pirmkārt, ka, lai tiktu izpildīts Publisko iepirkumu likuma 41. panta 3. punkts, paziņojumā par līgumu kā pretendentu kvalifikācijas nosacījums bija jānorāda īpašās prasības, kurām ir jāatbilst, kā arī nepieciešamās darbības atļaujas un reģistrācijas apliecinājumi.

31 Šajā gadījumā, lai izpildītu attiecīgos publiskos līgumus, bija nepieciešams izmantot pagaidu noliktavu, kurā uzglabāt pārtikas produktus, vai Igaunijā esošu transportlīdzekli. Izpildījis šos nosacījumus, pretendents kļūstot par pārtikas apritē iesaistītu tirgus dalībnieku un tam saskaņā ar Likuma par pārtikas apriti 8. pantu, kā arī Regulas Nr. 852/2004 6. panta 3. punktu ir jāizpilda pienākumi attiecībā uz informāciju un atļauju Igaunijā. Līgumslēdzējai iestādei neesot iespējas pieņemt tās dalībvalsts darbības atļauju, kurā pretendents ir reģistrēts, jo attiecībā uz darbības atļaujām pārtikas nozarē nav savstarpējas atzīšanas starp dalībvalstīm.

32 Sociālo lietu ministrija uzskata, ka kvalifikācijas nosacījumu noteikšana saistībā ar Likumā par pārtikas produktu apriti paredzētajām īpašajām prasībām ir ļāvusi līgumslēdzējai iestādei likumīgi samazināt risku, ka attiecīgie publiskie līgumi varētu tikt izpildīti nepienācīgi. Līdz ar to šajā likumā noteikto pienākumu attiecībā uz informāciju un atļauju ievērošanas pārbaudi būtu bijis jāveic pretendentu kvalifikācijas posmā, nevis šo līgumu izpildes laikā. Šajā ziņā būtu pieticis ar to, ka pretendents, kas ir reģistrēts citā dalībvalstī, nevis Igaunijā, ar vēstuli būtu informējis Veterināro un pārtikas pārvaldi par to, ka tas sāks darbību, un nebūtu bijis nepieciešams saņemt šīs pārvaldes atbildi. Vienlaikus šis pretendents brīdī, kad tas informēja minēto pārvaldi vai pēc tam, vajadzības gadījumā būtu varējis sākt atļaujas piešķiršanas procedūru. Ņemot vērā termiņu piedāvājumu iesniegšanai starptautiskas iepirkuma procedūras gadījumā – vismaz 40 dienas – un minētajā likumā paredzēto atļaujas izsniegšanas procedūras termiņu – 30 dienas – šī pretendenta rīcībā būtu bijis pietiekami daudz laika, lai veiktu ar atļaujas procedūru saistītās darbības.

33 Otrkārt, pirmo līgumu jau divreiz esot izvērtējuši un apstiprinājuši finanšu ministrijas revidenti. Turklāt publiskā iepirkuma procedūras noteikumu interpretācijas grozīšana ar atpakaļejošu spēku brīdī, kad šie paši revidenti veic trešo auditu, neatbilstot labas pārvaldības un tiesiskās paļāvības aizsardzības principiem.

34 *Riigi Tugiteenuste keskus*, kuru atbalsta Finanšu ministrija, vērsās *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa) un lūdza noraidīt Sociālo lietu ministrijas prasību. Tas it īpaši apgalvoja, ka Direktīvas 2004/18 46. pants ļauj vienīgi pieprasīt pretendentam iesniegt pierādījumu, ka tam dalībvalstī, kurā tas ir reģistrēts, ir izsniegta atļauja sniegt pakalpojumus, vai pierādījumu par tā piederību īpašai organizācijai šajā dalībvalstī. Turklāt prasīt, lai pretendents piedāvājuma iesniegšanas brīdī jau būtu veicis dažādas darbības Igaunijā, pat ja tās ir saistītas ar līguma izpildi, būtu nesaprātīgi un pretrunā vienlīdzīgas attieksmes principam. Visbeidzot *Riigi Tugiteenuste keskus* uzskatīja, ka nav ticis pārkāpts tiesiskās paļāvības aizsardzības princips.

35 *Tallinna Halduskohus* (Tallinas Administratīvā tiesa) ar 2019. gada 22. maija nolēmumu noraidīja Sociālo lietu ministrijas prasību, pamatojoties uz to, ka prasība, lai pretendentiem būtu Igaunijas iestādes atļauja vai ka tie ir izpildījuši pienākumus attiecībā uz informāciju un atļauju Igaunijā, ir nesamērīga un diskriminējoša attiecībā pret citās dalībvalstīs reģistrētiem pretendentiem. Šī tiesa arī noraidīja pamatu par tiesiskās paļāvības aizsardzības principa pārkāpumu, jo Sociālo lietu ministrijai, ņemot vērā iepriekšējos auditus, kuri nebija saistoši un kurus bija veikuši Finanšu ministrijas dienesti, nevarēja būt juridiska pārliecība par to, ka turpmāk netiks konstatēti publiskā iepirkuma jomā piemērojamo noteikumu pārkāpumi.

36 Pēc prasības noraidīšanas Sociālo lietu ministrija iesniedza apelācijas sūdzību *Tallinna Ringkonnakohus* (Tallinas apgabaltiesa, Igaunija).

37 Saskaņā ar *Tallinna Ringkonnakohus* (Tallinas apgabaltiesa tiesa) viedokli, tā kā kompetentās iestādes apstiprinājuma vai licences izsniegšanas nosacījumi nav pilnībā saskaņoti ar Regulu Nr. 852/2004, saimnieciskās darbības subjekts, lai sāktu darbību citā dalībvalstī, kas nav viņa izcelsmes valsts, nevar pamatoties uz pēdējā minētajā valstī izsniegtu atļauju, bet tam būtu jāsaņem pieprasītā atļauja pirmajā minētajā dalībvalstī.

38 Turklāt, ja pretendents saistībā ar publisko līgumu tiktu kvalificēts, ņemot vērā vienīgi tā solījumu lūgt darbības atļauju vai reģistrēties, tas varētu apdraudēt attiecīgā līguma izpildi, ja šis pretendents neizpildītu šo pienākumu vai nevarētu veikt savu darbību saskaņā ar atļaujas saņemšanas vai reģistrācijas nosacījumiem.

39 Norādot, ka prasība par darbības atļauju vai reģistrāciju Igaunijā ir nesamērīga attiecībā pret citā dalībvalstī reģistrētiem pretendentiem, iesniedzējtiesa apgalvo, ka Direktīvas 2004/18 46. panta interpretācija nav acīmredzama, it īpaši tāpēc, ka Tiesai vēl nav bijusi iespēja interpretēt šo tiesību normu. Turklāt prasības, kas noteiktas pārtikas nekaitīguma interesēs, esot pamatotas kā nosacījums attiecīgo publisko līgumu izpildei, līdz ar to pamatlieta attiecoties tikai uz jautājumu par to, kurā brīdī šīs prasības ir jāizpilda – iesniedzot piedāvājumu vai līguma izpildes posmā.

40 Šādos apstākļos *Tallinna Ringkonnakohus* (Tallinas apgabaltiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

“1) Vai [..] Direktīvas 2004/18 [..] 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tādi valsts tiesību aktu noteikumi kā [Publisko iepirkumu likuma] 41. panta 3. punkts, saskaņā ar kuru līgumslēdzējai iestādei, ja likumā ir noteiktas īpašas prasības attiecībā uz darbībām, kas jāveic saskaņā ar publisko līgumu, paziņojumā par līgumu ir jānorāda, kādas reģistrācijas vai darbības atļaujas ir nepieciešamas pretendenta kvalifikācijai, paziņojumā par līgumu ir jāpieprasa iesniegt apliecinājumu par darbības atļauju vai reģistrāciju, lai pārbaudītu likumā noteikto īpašo prasību izpildi, un pretendents, ja tam nav attiecīgā darbības atļaujas vai reģistrācijas, ir jānoraida kā nekvalificēts?

2) Vai [..] Direktīvas 2004/18 [..] 2. un 46. pants kopā ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tas, ka attiecībā uz līgumu par pārtikas atbalsta iepirkumu, kura vērtība pārsniedz starptautisko robežvērtību, līgumslēdzēja iestāde pretendentiem nosaka atlases kritēriju, saskaņā ar kuru visiem pretendentiem, neatkarīgi no to līdzšinējās uzņēmējdarbības vietas, jau piedāvājuma iesniegšanas brīdī ir jābūt darbības atļaujai vai reģistrācijai pārtikas atbalsta sniegšanas valstī, pat ja līdz šim pretendents šajā dalībvalstī nav darbojies?

3) Ja atbilde uz iepriekšējo jautājumu ir apstiprinoša:
   a) vai [..] Direktīvas 2004/18 [..] 2. un 46. pants ir jāuzskata par tik skaidriem noteikumiem, ka attiecībā uz tiem nevar atsaukties uz tiesiskās paļāvības aizsardzības principu?

b) vai [..] Direktīvas 2004/18 [..] 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka situācija, kurā līgumslēdzēja iestāde publiskā iepirkuma procedūrā par pārtikas atbalstu saskaņā ar Likumu par pārtikas apriti pieprasa pretendentiem, lai tiem jau piedāvājuma iesniegšanas brīdī būtu darbības atļauja, var tikt uzskatīta par acīmredzamu spēkā esošo noteikumu pārkāpumu, par nolaidību vai par neatbilstību, kas liedz atsaukties uz tiesiskās paļāvības aizsardzības principu?"

Par prejudiciālajiem jautājumiem

Par pirmo un otro jautājumu

41 Ar pirmo un otro jautājumu, kuri ir jāaplūko kopā, iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai Direktīvas 2004/18 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru līgumslēdzējai iestādei paziņojumā par līgumu un kā kvalitatīvās atlases kritērijs ir jāpieprasa, lai pretendenti piedāvājuma iesniegšanas brīdī iesniegtu pierādījumu par to, ka tiem ir reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, kura ir pieprasīta tiesiskajā regulējumā, kurš piemērojams darbībai, kas ir attiecīgā publiskā līguma priekšmets, un kuru ir izsniegusi šī publiskā līguma izpildes dalībvalsts kompetentā iestāde, pat ja tiem jau ir līdzīgs reģistrācijas apliecinājums vai atļauja dalībvalstī, kurā tie ir reģistrēti.

42 Vispirms ir jānorāda, ka pamatlietā aplūkotā otrā publiskā līguma slēgšanas tiesības tika piešķirtas 2017. gadā, kad Direktīva 2004/18 vairs nebija spēkā, jo no 2016. gada 18. aprīļa tā tika atcelta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18 (OV 2014, L 95, 65. lpp.), un Direktīvas 2014/24 noteikumu transponēšanas termiņš arī beidzās 2016. gada 18. aprīlī.

43 Tomēr, tā kā iesniedzējtiesa nav precizējusi datumu, kurā līgumslēdzēja iestāde izvēlējās procedūras, ko tā bija iecerējusi piemērot, veidu un galīgi atrisināja jautājumu par to, vai pastāv pienākums iepriekš izsludināt konkursu par attiecīgā publiskā līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, nevar noteikt, vai Direktīvas 2014/24 noteikumi nav piemērojami, jo tās transponēšanas termiņš šajā datumā bija beidzies (šajā nozīmē skat. spriedumus, 2016. gada 27. oktobris, *Hörmann Reisen*, C-292/15, EU:C:2016:817, 31. un 32. punkts, kā arī 2018. gada 28. februāris, *MA.T.I. SUD* un *Duemme SGR*, C-523/16 un C-536/16, EU:C:2018:122, 36. punkts), un ir jānorāda, ka Direktīvas 2004/18 2. un 46. panta saturs tika pārņemts Direktīvā 2014/24.

44 Turklāt ir jānorāda, ka pretendentu pienākums saņemt reģistrācijas apliecinājumu vai apstiprinājumu, kurš prasīts tiesiskajā regulējumā, kas piemērojams darbībai, kura ir attiecīgā publiskā līguma priekšmets, ir jāuztver kā kvalitatīvās atlases kritērijs, nevis kā līguma izpildes nosacījums Direktīvas 2004/18 26. panta izpratnē.

45 Pirmkārt, šī prasība atbilst minētās direktīvas 46. pantā paredzētajai līgumslēdzējas iestādes iespējai aicināt saimnieciskās darbības subjektu pierādīt tā piemērotību tās profesionālās darbības veikšanai, uz kuru attiecas publiskais līgums. Tādējādi minētajā prasībā ir noteikts pretendentu kvalitatīvās atlases kritērijs, kura mērķis ir ļaut līgumslēdzējām iestādēm izvērtēt minēto pretendentu atbilstību konkrētā publiskā līguma izpildei.

46 Otrkārt, saimnieciskās darbības subjekta pienākums reģistrēties attiecīgā publiskā līguma izpildes dalībvalstī vai saņemt tajā atļauju, protams, nozīmē, ka izraudzītajam pretendentam ir jābūt izveidotam uzņēmumam šajā valstī. Taču tas nesniedz nekādu informāciju par šī līguma izpildes noteikumiem. Līdz ar to prasība saņemt reģistrācijas apliecinājumu vai atļauju nevar tikt uzskatīta par īpaša nosacījuma izpausmi attiecībā uz minētā līguma izpildi.

47 Līdz ar to ir jānosaka, vai Direktīvas 2004/18 46. pants nepieļauj, ka līgumslēdzēja iestāde kā pretendentu kvalitatīvās atlases kritēriju nosaka reģistrācijas apliecinājuma un/vai atļaujas izsniegšanu attiecīgā publiskā līguma izpildes dalībvalstī, tostarp gadījumā, ja pretendentiem jau ir reģistrācijas apliecinājums un/vai līdzīga atļauja dalībvalstī, kurā tie ir reģistrēti.

48 Pirmkārt, runājot par Direktīvu 2004/18, no tās 46. panta, lasot to kopsakarā ar 42. apsvērumu, izriet, ka savstarpējais kvalifikāciju atzīšanas princips prevalē pretendentu atlases posmā. Tātad šīs direktīvas 46. panta pirmajā daļā ir paredzēts, ka tad, ja saimnieciskās darbības subjekts, kurš vēlas būt publiskā līguma dalībnieks, tiek aicināts pierādīt reģistrācijas faktu kādā no profesionālajiem vai aroda reģistriem vai dot zvērestu, vai uzrādīt sertifikātu, tas to var darīt saskaņā ar nosacījumiem, kas paredzēti dalībvalstī, kurā tas ir reģistrēts. Šī panta otrajā daļā šajā pašā ziņā ir norādīts, ka pakalpojumu publiska līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā, ciktāl kandidātiem vai pretendentiem jābūt īpaši pilnvarotiem vai jābūt kādas īpašas organizācijas biedriem, lai viņi izcelsmes valstī varētu sniegt attiecīgo pakalpojumu, līgumslēdzēja iestāde var prasīt pierādījumus par šādu pilnvarojumu vai dalību.

49 No tā izriet, ka pretendentam ir jāvar pierādīt atbilstība publiskā līguma izpildei, pamatojoties uz tādiem dokumentiem kā sertifikāts vai pierādījums par reģistrāciju profesionālajā vai aroda reģistrā, ko izdevušas tās dalībvalsts kompetentās iestādes, kurā tas ir reģistrēts.

50 Šādu Direktīvas 2004/18 46. panta interpretāciju apstiprina citi šīs direktīvas noteikumi. Tādējādi minētās direktīvas 48. panta 2. punkta d) apakšpunktā un j) apakšpunkta ii) punktā ir minēti dažādi gadījumi, kuros saimnieciskās darbības subjekts var pierādīt savas tehniskās un/vai profesionālās iespējas, iesniedzot dalībvalsts, kurā tiek īstenots publiskais līgums, līgumslēdzējai iestādei dokumentus, kurus ir izsniegušas citas dalībvalsts kompetentās iestādes. Tas pats arī izriet no šīs pašas direktīvas 49. panta attiecībā uz kvalitātes nodrošināšanas standartu ievērošanu.

51 No Direktīvas 2004/18 52. panta 3. punkta arī izriet, ka kompetento iestāžu apliecinājums par reģistrāciju oficiālā sarakstā vai sertifikācijas struktūras izsniegts sertifikāts citu dalībvalstu līgumslēdzējām iestādēm ir pieņēmums par atbilstību tostarp saistībā ar šīs direktīvas 46. pantu. No minētās direktīvas 52. panta 4. punkta arī izriet, ka informāciju, ko var izsecināt saistībā ar reģistrāciju oficiālajos sarakstos vai ar sertifikāciju, nedrīkst apšaubīt bez pamatojuma. Visbeidzot, saskaņā ar šīs pašas direktīvas 52. panta 5. punkta otro daļu dalībvalsts līgumslēdzējas iestādes atzīst citās dalībvalstīs reģistrētu struktūru izsniegtus līdzvērtīgus sertifikātus.

52 Turklāt ir jānorāda, ka Direktīvas 2004/18 46. panta neievērošana noteikti nozīmē šīs direktīvas 2. pantā garantēto samērīguma un vienlīdzīgas attieksmes pret pretendentiem principu neievērošanu, jo prasība, ka pretendentiem ir jābūt saņemtai Igaunijas iestādes izsniegtai atļaujai vai ka tie ir izpildījuši pienākumus attiecībā uz informāciju un atļauju Igaunijā, ir diskriminējoša un nešķiet pamatota attiecībā uz citās dalībvalstīs reģistrētiem pretendentiem.

53 Šajā gadījumā nekas neliecina par to, ka attiecīgos publiskos līgumus nevarētu izpildīt tā dalībvalsts, kurā ir reģistrēts pretendents, vai kāda cita dalībvalsts. Tādējādi pretendentam, pamatojoties uz ekonomisku aprēķinu, ir jāizlemj, vai tas vēlas izveidot uzņēmumu attiecīgā līguma izpildes dalībvalstī.

54 Turklāt Tiesa jau ir uzskatījusi – tas, ka kāda dalībvalsts citā dalībvalstī reģistrēta uzņēmuma pakalpojumu sniegšanai piemēro nosacījumu, ka tam ir jābūt atļaujai veikt uzņēmējdarbību pirmajā valstī, atņemtu jebkādu lietderīgo iedarbību LESD 56. pantam, kura mērķis ir tieši novērst pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumus personām, kas nav reģistrētas dalībvalstī, kuras teritorijā ir jāsniedz pakalpojumi (pēc analoģijas skat. spriedumu, 1982. gada 10. februāris, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, 14. punkts).

55 No tā izriet, ka Direktīvas 2004/18 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tam ir pretrunā, ka līgumslēdzēja iestāde kā kvalitatīvās atlases kritēriju nosaka to, ka publisko līgumu izpildes dalībvalstī ir jābūt saņemtam reģistrācijas apliecinājumam un/vai atļaujai, ja pretendentam jau ir līdzīga atļauja dalībvalstī, kurā tas ir reģistrēts.

56 Otrkārt, no iesniedzējtiesas nolēmuma tomēr izriet, ka pienākums pretendentiem saņemt reģistrācijas apliecinājumu vai atļauju Igaunijā, pat ja tiem jau ir līdzīga atļauja dalībvalstī, kurā tie ir reģistrēti, izriet no Likuma par pārtikas apriti, kura mērķis ir konkretizēt Regulas Nr. 852/2004 noteikumus, ņemot vērā tajā ietvertās daudzās atsauces uz šo regulu. Šādos apstākļos gan valsts, gan Savienības tiesiskais regulējums par pārtikas produktiem var būt speciālais likums un līdz ar to tajā var būt paredzēta atkāpe no publiskā iepirkuma procedūras noteikumiem.

57 Tāpat ir jānosaka, vai šī sprieduma 55. punktā izklāstītā Direktīvas 2004/18 46. panta interpretācija nav pretrunā Regulai Nr. 852/2004, un šādā gadījumā Tiesai būtu jācenšas saskaņot no šīs regulas un šīs direktīvas izrietošās pretrunīgās prasības.

58 Šajā ziņā šķiet, ka Regulas Nr. 852/2004 mērķis, kā norādīts tās 1. apsvērumā, protams, ir panākt cilvēka dzīvības un veselības augsta līmeņa aizsardzību, taču viens no tās mērķiem ir arī panākt brīvu pārtikas apriti Kopienā.

59 Tomēr šis pārtikas produktu brīvas aprites mērķis tiktu ietekmēts, ja pārtikas apritē iesaistītajiem tirgus dalībniekiem būtu jāreģistrējas vai jāsaņem darbības atļauja katrā dalībvalstī, kurā tie transportē vai uzglabā pārtikas produktus.

60 Kā izriet no Regulas Nr. 852/2004 3. panta, lasot to kopsakarā ar tās 8. apsvērumu, Savienības likumdevējs veicina integrētu pieeju, lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu no primārās ražošanas vietas līdz produkcijas laišanai tirgū vai eksportēšanai, to ieskaitot, un šajā ziņā ikvienam pārtikas apritē iesaistītam tirgus dalībniekam uzliek pienākumu nodrošināt pārtikas nekaitīgumu visā pārtikas apritē. Tāpat šīs regulas 1. panta 1. punkta pirmās daļas a) apakšpunktā ir uzsvērts, ka galvenie atbildīgie par pārtikas nekaitīgumu ir pārtikas produktu apritē iesaistītie tirgus dalībnieki.

61 Tomēr, lai nodrošinātu pārtikas nekaitīgumu visos pārtikas ķēdes posmos kopš primārās ražošanas, kā tas ir prasīts minētās regulas 1. panta 1. punkta pirmās daļas b) apakšpunktā, šīs pašas regulas 6. pantā ir paredzēta pārtikas produktu apritē iesaistīto uzņēmumu oficiāla kontrole, reģistrācija un apstiprināšana.

62 Regulas Nr. 852/2004 6. pantā tomēr nav izslēgts nošķirums starp kompetenci veikt pārtikas nozares uzņēmuma reģistrāciju vai atļaujas izsniegšanu šādam uzņēmumam, no vienas puses, un kompetenci kontrolēt šādi atļautu darbību, no otras puses. Tādējādi tādos apstākļos kā pamatlietā vienā dalībvalstī iegūtam reģistrācijas apliecinājumam vai atļaujai ir jāļauj tās īpašniekam izplatīt pārtikas produktus citā dalībvalstī, kuras iestādes tomēr šādā gadījumā var brīvi kontrolēt šo izplatīšanu un uzraudzīt, vai tiek ievēroti minētās regulas noteikumi.

63 No tā izriet, ka apstāklis, ka saimnieciskās darbības subjektam ir reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, kuru ir izsniegusi tā reģistrācijas dalībvalsts, saistībā ar publiskā iepirkuma procedūru, kas norisinās citā dalībvalstī, ir pieņēmums par tā atbilstību, lai šajā pēdējā minētajā valstī nodrošinātu pārtikas produktu piegādes un izplatīšanas darbību un līdz ar to izpildītu tajā attiecīgo līgumu.

64 Kā Komisija norādījusi atbildē uz Tiesas rakstveida jautājumu, uzņēmējs līdz ar to var atsaukties uz tās dalībvalsts reģistrācijas apliecinājumu vai atļauju, kurā atrodas pārtikas nozares uzņēmums, no kura tas ir nosūtījis pārtikas produktus. Tas tā ir tāpēc, ka dalībvalstīm ir pienākums pakļaut visus uzņēmumus oficiālām kontrolēm, piemērot procedūras, kuru mērķis ir nodrošināt efektīvu kontroļu veikšanu, un nodrošināt sadarbību starp dažādu dalībvalstu kompetentajām iestādēm. Līdz ar to tādā situācijā kā

pamatlietā pārtikas apritē iesaistītam tirgus dalībniekam, kura uzņēmums, kas atrodas citā dalībvalstī, nevis Igaunijas Republikā, ir reģistrēts vai saņēmis atļauju tajā, var piegādāt pārtikas produktus Igaunijā, nesaņemot īpašu papildu atļauju.

65 Šādos apstākļos ir jānorāda, tāpat kā to dara Komisija, ka prasība, lai būtu noliktava, kas atrodas Igaunijas teritorijā, izriet no pamatlietā aplūkotās publiskā iepirkuma procedūras specifiskās prasības un nevis no pašas Regulas Nr. 852/2004.

66 Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, uz pirmo un otro jautājumu ir jāatbild, ka Direktīvas 2004/18 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru līgumslēdzējai iestādei paziņojumā par līgumu un kā kvalitatīvās atlases kritērijs ir jāpieprasa, lai pretendenti piedāvājuma iesniegšanas brīdī iesniegtu pierādījumu par to, ka tiem ir reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, kura ir pieprasīta tiesiskajā regulējumā, kurš piemērojams darbībai, kas ir attiecīgā publiskā līguma priekšmets, un kuru ir izsniegusi šī publiskā līguma izpildes dalībvalsts kompetentā iestāde, pat ja tiem jau ir reģistrācijas apliecinājums vai līdzīga atļauja dalībvalstī, kurā tie ir reģistrēti.

Par trešo jautājumu

67 Ar trešo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai tiesiskās paļāvības aizsardzības princips ir jāinterpretē tādējādi, ka uz to var atsaukties līgumslēdzēja iestāde, kura publiskā iepirkuma procedūrā, lai izpildītu valsts tiesisko regulējumu par pārtikas produktiem, ir pieprasījusi pretendentiem, lai tiem piedāvājuma iesniegšanas brīdī būtu reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, ko piešķīrusi līguma izpildes dalībvalsts kompetentā iestāde.

68 No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka pamatlietā Sociālo lietu ministrija uzskata – ja tai būtu jāpārmet, ka tā nav ievērojusi Direktīvas 2004/18 2. un 46. pantu, šim Savienības publiskā iepirkuma procedūras noteikumu pārkāpumam nebūtu ietekmes saskaņā ar tiesiskās paļāvības aizsardzības principu, jo pirms 2018. gada 30. oktobra lēmuma par finanšu korekciju pieņemšanas Finanšu ministrijas revidenti divas reizes apstiprināja visiem pretendentiem, tostarp arī tiem, kas reģistrēti citā dalībvalstī, nevis Igaunijas Republikā, noteikto prasību – iesniedzot savu piedāvājumu, uzrādīt Veterinārās un pārtikas pārvaldes izsniegtu darbības atļauju.

69 Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru tiesības atsaukties uz tiesiskās paļāvības aizsardzības principu ir tikai indivīdam, kuram kāda valsts administratīva iestāde ir devusi pamatotas cerības ar konkrētiem, beznosacījumu un saskaņotiem tam dotiem solījumiem, kas izriet no atļautiem un uzticamiem avotiem (šajā nozīmē skat. spriedumus, 2018. gada 7. augusts, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, 50. punkts un tajā minētā judikatūra; 2019. gada 5. marts, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, 97. punkts, kā arī 2019. gada 19. decembris, *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, 46. punkts).

70 Tomēr valsts kā vienotas vienības koncepcija, kas prevalē gan starptautiskajās publiskajās tiesībās, gan Savienības tiesībās (šajā nozīmē skat spriedumu, 1996. gada 5. marts, *Brasserie du pêcheur* un *Factortame*, C-46/93 un C-48/93, EU:C:1996:79, 34. punkts), principā izslēdz to, ka valsts iestāde varētu atsaukties uz Savienības tiesību tiesiskās paļāvības aizsardzības principu lietā, kurā ir strīds starp šo valsti un citu dalībvalsti.

71 Tādējādi pamatlietā Sociālo lietu ministrija nevar atsaukties uz apstākli, ka Finanšu ministrija jau ir apstiprinājusi Savienības tiesībām pretēju praksi, lai ļautu turpināt šo praksi vai vismaz neitralizēt tās pagātnes sekas.

72 Līdz ar to uz trešo jautājumu ir jāatbild, ka tiesiskās paļāvības aizsardzības princips ir jāinterpretē tādējādi, ka uz to nevar atsaukties līgumslēdzēja iestāde, kura publiskā iepirkuma procedūrā, lai izpildītu valsts tiesisko regulējumu par pārtikas produktiem, ir pieprasījusi pretendentiem, lai tiem piedāvājuma iesniegšanas brīdī būtu reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, ko piešķīrusi līguma izpildes dalībvalsts kompetentā iestāde.

Par tiesāšanās izdevumiem

73 Attiecībā uz pamatlietas pusēm šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto pušu izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (ceturtā palāta) nospriež:

1) **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, 2. un 46. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru līgumslēdzējai iestādei paziņojumā par līgumu un kā kvalitatīvās atlases kritērijs ir jāpieprasa, lai pretendenti piedāvājuma iesniegšanas brīdī iesniegtu pierādījumu par to, ka tiem ir reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, kura ir pieprasīta tiesiskajā regulējumā, kurš piemērojams darbībai, kas ir attiecīgā publiskā līguma priekšmets, un kuru ir izsniegusi šī publiskā līguma izpildes dalībvalsts kompetentā iestāde, pat ja tiem jau ir reģistrācijas apliecinājums vai līdzīga atļauja dalībvalstī, kurā tie ir reģistrēti.**

2) **Tiesiskās paļāvības aizsardzības princips ir jāinterpretē tādējādi, ka uz to nevar atsaukties līgumslēdzēja iestāde, kura publiskā iepirkuma procedūrā, lai izpildītu valsts tiesisko regulējumu par pārtikas produktiem, ir pieprasījusi pretendentiem, lai tiem piedāvājuma iesniegšanas brīdī būtu reģistrācijas apliecinājums vai atļauja, ko piešķīrusi līguma izpildes dalībvalsts kompetentā iestāde.**

[Paraksti]