Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTES ELEANORAS ŠARPSTONES
[*ELEANOR SHARPSTON*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2019. gada 21. martā [1]

Lieta C-526/17

Eiropas Komisija
pret

Itālijas Republiku

Valsts pienākumu neizpilde – Direktīva 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru – Būvdarbu koncesija – Spēkā esošas automaģistrāles būvniecības un apsaimniekošanas koncesijas termiņa pagarināšana, nepublicējot paziņojumu par līgumu

1. 1969. gadā, nepiemērojot publiskā iepirkuma procedūru, tika piešķirtas tiesības noslēgt valsts būvdarbu koncesijas līgumu par automaģistrāles būvniecību no Livorno [*Livorno*] uz Čivitavekiju [*Civitavecchia*] Itālijas rietumu krastā. Šis līgums pēc tam tika grozīts ar vēlākiem 1987. gada, 1999. gada un 2009. gada līgumiem. Pirms katra nākamā līguma noslēgšanas nevienā gadījumā netika piemērota publiskā iepirkuma procedūra.

2. Eiropas Komisija pret Itālijas Republiku atbilstoši LESD 258. pantam ir uzsākusi pārkāpuma procedūru. Tā uzskata, ka ar 2009. gadā noslēgto līgumu veiktas būtiskas izmaiņas sākotnējā līgumā un ka tādēļ atbilstoši Direktīvas 2004/18/EK [2] prasībām būtu bijusi jāīsteno publiskā iepirkuma procedūra. Itālijas Republika apstrīd šo apgalvojumu.

Tiesiskais regulējums

Savienības tiesības

3. Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punktā "būvdarbu valsts līgumi" definēti kā "valsts līgumi, kuru mērķis ir vai nu tādu būvdarbu realizācija vai projektēšana un realizācija, kas saistīti ar kādu no darbībām I pielikuma [3] izpratnē, vai arī būve vai tās realizācija ar jebkādiem līdzekļiem, kas atbilst līgumslēdzējas iestādes norādītajām prasībām". Tālāk 1. panta 2. punktā ir paredzēts, ka ""būve" ir vispārīgās celtniecības vai inženiertehnisko būvdarbu kopējais iznākums, kas pats par sevi spēj pildīt kādu saimniecisku vai tehnisku funkciju". 1. panta 3. punktā "būvdarbu koncesija" definēta kā "tāda paša veida līgums kā būvdarbu valsts līgums, izņemot to, ka atlīdzība par veicamajiem būvdarbiem ir vai nu konkrētā objekta izmantošanas tiesības, vai arī šīs tiesības un samaksa".

1 Oriģinālvaloda – angļu.

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.), kas atcelta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu (OV 2014, L 94, 65. lpp.).

3 I pielikumā ir paredzēta "automaģistrāļu būvniecība".

4. Direktīvas 2004/18 2. pantā ir paredzēts: "līgumslēdzējas iestādes pret visiem komersantiem izturas vienādi un nediskriminējoši un rīkojas pārredzami".

5. 56. pantā ir noteikts, ka valsts būvdarbu koncesijas regulējošie noteikumi "attiecas uz visiem būvdarbu koncesijas līgumiem, ko noslēgušas līgumslēdzējas iestādes, ja šo līgumu vērtība ir vienāda ar vai lielāka par 5 150 000 EUR" [4].

6. 58. pantā ir noteikts:

"1. Līgumslēdzējas iestādes, kas vēlas piešķirt būvdarbu koncesijas līguma slēgšanas tiesības, šo nodomu dara zināmu paziņojumā.

2. Būvdarbu koncesijas paziņojumā uz standarta veidlapām, kuras Komisija pieņēmusi atbilstīgi 77. panta 2. punkta procedūrai, ietver VII C pielikumā minēto informāciju un, attiecīgā gadījumā, visu pārējo informāciju, ko līgumslēdzēja iestāde uzskata par lietderīgu.

3. Paziņojumus publicē atbilstīgi 36. panta 2. līdz 8. punktam.

4. Būvdarbu koncesiju gadījumā turklāt piemēro 37. pantu par paziņojumu publicēšanu."

7. 61. pantā ir noteikts:

"Šī direktīva neattiecas uz papildu būvdarbiem, kas nav ietilpuši sākotnējā koncesijas projektā vai sākotnējā līgumā, bet kas neparedzētu apstākļu dēļ kļūst vajadzīgi tajā aprakstītās būves realizācijai, un ko līgumslēdzēja iestāde koncesionāram ir piešķīrusi ar noteikumu, ka minēto būvi realizējošais komersants piešķīrumu saņem tad – ja šādus papildu būvdarbus tehniski vai ekonomiski nav iespējams nošķirt no sākotnējā līguma, neradot būtiskas neērtības līgumslēdzējām iestādēm, vai – ja šādi būvdarbi, kaut arī tos var nošķirt no sākotnējā līguma, ir noteikti vajadzīgi tā izpildes pabeigšanai. Tomēr papildu būvdarbiem atbilstīgo līgumu kopējā vērtība nedrīkst pārsniegt 50 % no sākotnējā būvdarbu koncesijas līguma summas."

8. 80. pantā 1. punktā ir noteikts, ka "dalībvalstīs stājas spēkā normatīvie un administratīvie akti, kas vajadzīgi, lai izpildītu šīs direktīvas prasības, ne vēlāk kā 2006. gada 31. janvārī".

Faktiskie un procesuālie apstākļi

1969. gada līgums

9. 1969. gada 23. oktobrī līgumslēdzēja iestāde *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade* (turpmāk tekstā – "*ANAS*") un komersants *Società Autostrada Tirenica* (turpmāk tekstā – "*SAT*") noslēdza valsts būvdarbu koncesijas līgumu [5] (turpmāk tekstā – "1969. gada līgums").

4 Redakcijā ar grozījumiem, kas veikti ar Komisijas Regulu (EK) Nr. 1422/2007 (2007. gada 4. decembris) ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/17/EK un 2004/18/EK par to piemērošanas robežvērtībām līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrās (OV 2007, L 317, 34. lpp.).

5 Izsakoties precīzi, Tirēnu jūra (*il mar Tireno*), no kuras atvasināts komersanta nosaukums, ir Vidusjūras daļa pie Itālijas rietumu krasta, kas dienvidos robežojas ar Sicīliju, rietumos – ar Sardīniju un Korsiku, ziemeļos – ar Elbas salu, ieskaitot Follonikas [*Follonica*] līci. Ūdeņi no turienes līdz Livorno ir Ligūrijas jūras daļa. Skatīt *Istituto idrografico della Marina* tīmekļvietni (http://www.marina.difesa.it).

10. Šī līguma 1. panta 1. punktā aprakstītais līguma priekšmets bija automaģistrāles A12 no Livorno (Čečina [*Cecina*]) uz Čivitavekiju (turpmāk tekstā – "automaģistrāle")[6] būvniecība un apsaimniekošana. 1. panta 2. punktā bija precizēts, ka automaģistrāles kopējais garums ir "aptuveni 237 km".

11. 7. pantā bija paredzēts, ka "koncesija beigsies, noslēdzoties trīsdesmitajam gadam pēc brīža, kad būs uzsākta pilnībā visas automaģistrāles izmantošana (ekspluatācija); jebkurā gadījumā, neskarot 5. panta 5. un 6. punktā ietvertās normas, šis laikposms nepārsniedz trīsdesmito gadu no dienas, kad ir pabeigti darbi, kas aprakstīti 5. panta 1. un 2. punktā norādītajā galveno būvdarbu veikšanas plānā".

1987. gada līgums

12. 1987. gada 14. oktobrī tās pašas līgumslēdzējas puses noslēdza nākamo līgumu (turpmāk tekstā – "1987. gada līgums"). Itālijas valdība uzskata, ka šis līgums aizstāja 1969. gada līguma 7. pantu ar šādu normu: "Šīs koncesijas ilgums ir trīsdesmit gadi no dienas, kad pilnībā visa automaģistrāle ir atklāta satiksmei".

1999. gada līgums

13. 1999. gada 7. oktobrī tās pašas līgumslēdzējas puses noslēdza nākamo līgumu (turpmāk tekstā – "1999. gada līgums"). Šī līguma 2. panta 1. punktā bija paredzēts, ka "šī vienošanās iestādes, kura piešķir koncesiju, un koncesionāra starpā nosaka 36,6 km gara posma no Livorno līdz Čečinai izmantošanas kārtību. Šis posms, kurš ir A12 Livorno–Čivitavekijas automaģistrāles neatņemama daļa un kura būvniecības un izmantošanas koncesija tika piešķirta *S. A. T.*, 1993. gada 3. jūlijā tika atvērts satiksmei."

14. Tālāk 2. panta 3. punktā bija paredzēts, ka "tad, kad iestāsies tiesiskie un faktiskie priekšnoteikumi būvniecības programmas, attiecībā uz kuru tika piešķirta koncesija, turpināšanai, tiks noslēgta papildvienošanās, ar kuru tiks izveidots līgumiskais ietvars divu turpmāko posmu Čečina–Groseto un Groseto–Čivitavekija būvniecībai un izmantošanai".

15. 23. panta nosaukums bija "Koncesijas termiņš". Tajā bija paredzēts, ka "koncesija beidzas 2028. gada 31. oktobrī".

2009. gada līgums

16. 2009. gada 11. martā tās pašas līgumslēdzējas puses noslēdza vēl nākamo līgumu (turpmāk tekstā – "2009. gada līgums"). Šī līguma apsvērumos tostarp bija paredzēts, ka "1999. gada 7. oktobrī starp *ANAS* un *SAT* tika noslēgts jaunais līgums, kurš tika apstiprināts ar 1999. gada 21. decembra Dekrētu un 2000. gada 11. aprīlī reģistrēts Revīzijas palātā un kurš aizstāja iepriekšējo 1969. gada 23. oktobra līgumu un ar to saistīto 1987. gada 14. oktobra papildvienošanos, un kurā tostarp bija paredzēts, ka koncesijas termiņš beidzas 2028. gada 31. oktobrī".

17. 1. panta 4. daļā bija paredzēts, ka "puses vienojas, ka tām nav ne pastāvošu, ne paredzamu tiesību, interešu vai prasījumu saistībā ar 1999. gada 7. oktobra līgumu, kā arī tās nav veikušas citas darbības un pasākumus pirms šī līguma noslēgšanas".

6 Šajos secinājumos lietotais jēdziens "automaģistrāle"1969. gada līguma 1. panta 2. punktā ir definēts kā "divvirzienu brauktuve, kuras katras puses platums ir 7,5 metri un tās atdala sadalošā josla un kuras sānos atrodas ceļa nomale ar cieto segumu".

18. 2. panta 1. daļā bija paredzēts, ka "šis līgums vienīgais regulē pilnībā un vienīgi attiecības starp iestādi, kura piešķir koncesiju, un koncesionāru sakarā ar visiem projektēšanas, būvniecības un izmantošanas darbiem, kuru veikšanas tiesības iepriekš bija piešķirtas 1999. gada 7. oktobrī noslēgtajā koncesijas līgumā ar *ANAS*: a) A12 Livorno–Čečina (Rosinjano) 36,6 km (atklāts satiksmei 1993. gada 3. jūlijā); b) Čečina (Rosinjano)–Groseto, 110,5 km; c) Groseto–Čivitavekija, 95,5 km, kopā – 242,6 km".

19. 4. panta 1. daļas sākums paredzēja, ka: "ņemot vērā laikposmus, kad būvdarbu izpilde bija apturēta, atbilstoši preambulā un Leģislatīvā dekrēta Nr. 163/2006 143. punktā norādītajam koncesija automaģistrāles Čečina (Rosinjano)–Čivitavekija pabeigšanai beigsies 2046. gada 31. decembrī".

20. 4. panta 1. daļas nobeigums paredzēja, ka: "ja iestāde, kura piešķir koncesiju, neapstiprina gala projektu un ar to saistīto ekonomisko un finanšu plānu (turpmāk tekstā – "EFP") Čečinas–Čivitavekijas posma pabeigšanai līdz 2012. gada 31. decembrim, puses noteiks šī apstākļa radīto ekonomisko un finanšu ietekmi, tajā skaitā radušās investīciju izmaksas salīdzinājumā ar sākotnēji noteikto koncesijas beigšanās termiņu, proti, 2028. gada 31. oktobri".

Būvdarbu gaita

21. 2009. gada līguma apsvērumos norādīts, ka automaģistrāles būvdarbi tika apturēti saskaņā ar 1971. gada 28. aprīļa Likuma Nr. 287[7] 11. pantu un 1975. gada 13. augusta Dekrētlikuma Nr. 376[8] 18.a pantu, kuri pēc tam pārveidoti par 1975. gada 16. oktobra Likumu Nr. 492[9]. Būvdarbu apturēšana tika atcelta ar 1982. gada 12. augustā pieņemto Likumu Nr. 531/1982[10].

22. Nav strīda par to, ka pirmais 36,6 km garais automaģistrāles posms no Livorno līdz Čečinai (Rosinjano) tika atklāts satiksmei 1993. gada 3. jūlijā. Automaģistrāles otrais un trešais posms attiecīgi no Čečinas (Rosinjano) līdz Groseto [*Grosseto*] un no Groseto līdz Čivitavekijai šajā laikā uzbūvēti netika. Pēc tam ir pabeigti vienīgi nelieli posmi[11].

23. 2009. gada līguma apsvērumi tālāk norāda, ka automaģistrāles būvdarbi atkal tika apturēti ar 1997. gada 27. decembra Likuma Nr. 449[12] 55. panta 12. punktu, un šī būvdarbu apturēšana tika atcelta ar 2001. gada 21. decembra Likumu Nr. 443[13]. Itālijas valdība uzskata, ka 2006. gada 24. novembra Likums Nr. 286 un 2008. gada 6. jūnija Likums Nr. 101 turpmāk pieprasīja esošo koncesijas līgumu konsolidāciju. Pamatojoties uz minēto, tika saskaņots 2009. gada līgums.

24. Ne Komisija, ne Itālijas valdība nav iesniegusi informāciju par turpmākām Itālijas likumdošanas aktu izmaiņām, kuras varētu ietekmēt koncesijas līguma spēkā esamību[14].

7 *Legge n. 287, Modifiche ed integrazioni all'attuale legislazione autostradale* (Likums Nr. 287, ar kuru groza un papildina tiesību aktus par automaģistrālēm), 1971. gada 1. jūnija *GURI* Nr. 137.

8 *Decreto-legge n. 376, Provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche* (Dekrētlikums Nr. 376, ar kuru ievieš ekonomiskās atveseļošanās pasākumus eksportam, būvniecībai un valsts būvdarbiem), 1975. gada 18. augusta *GURI* Nr. 218.

9 *Legge n. 492, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche* (Likums Nr. 492, Dekrētlikuma Nr. 376, redakcijā ar grozījumiem, pārveide par likumu par ekonomiskās atjaunošanas pasākumiem eksportam, būvniecībai un valsts būvdarbiem), 1975. gada 17. oktobra *GURI* Nr. 276.

10 *Legge n. 531, Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale* (Likums Nr. 531, ar kuru ievieš desmit gadu plānu galveno autoceļu dzīvotspējai un restrukturizācijas pasākumiem automaģistrāļu sektorā), 1982. gada 14. augusta *GURI* Nr. 223.

11 Skat. 36. punktu turpmākajā tekstā.

12 *Legge n. 449, Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica* (Likums Nr. 449, ar kuru ievieš pasākumus publisko finanšu stabilizēšanai), 1997. gada 30. decembra *GURI* Nr. 302.

13 *Legge n. 443, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive* (Likums Nr. 443, ar kuru valdībai deleģē stratēģiskās infrastruktūras, ražošanas iekārtu, kā arī citas intervences ražošanas pasākumu atjaunošanai), 2001. gada 27. decembra *GURI* Nr. 299.

14 Šķiet, ka konkrētā autoceļa būvniecībai piedāvātais maršruts ir izraisījis pretrunas un ka ir izvirzīti jautājumi arī par tā ietekmi uz vidi (skat. wikivisually.com). Šajos secinājumos es šajās diskusijās neiesaistos.

Pirmstiesas procedūra

25. 2009. gadā Komisija saņēma sūdzību par būvdarbu koncesijas līguma, kura noslēgšanas tiesības bija piešķirtas *SAT*, termiņa pagarinājumu (no 2028. gada 31. oktobra līdz 2046. gada 31. decembrim). Komisija izskatīja šo sūdzību, kura reģistrēta ar numuru 2009/4154. Komisijas un Itālijas savstarpējā sarakste liecina, ka Itālija apņēmās samazināt termiņu par trim gadiem līdz 2043. gadam un automaģistrāles būvdarbu veikšanas tiesības piešķirt publiskā iepirkuma procedūrā. Pamatojoties uz šo apņemšanos, Komisija nolēma neturpināt sūdzības Nr. 2009/4154 izskatīšanu.

26. Šķiet, ka *SAT* aptuveni 30 % no būvdarbu vērtības nodeva tās kontrolē esošām sabiedrībām, sadalot to divās daļās ar kopējo vērtību attiecīgi 34 724 661 EUR un 117 323 225 EUR attiecīgi 2009. gada 15. decembrī un 2012. gada 30. martā.

27. 2014. gada 22. aprīlī Komisija Itālijai nosūtīja vēstuli, kurā izteica oficiālu nostāju par to, ka, pagarinot koncesijas līguma termiņu ar 2009. gada līgumu bez publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas, Itālija ir pārkāpusi Direktīvu 2004/18, jo īpaši tās 2. un 58. pantu, un norādīja, ka šīs direktīvas 61. pants šajos apstākļos nav piemērojams.

28. 2014. gada jūnijā Itālija piedāvāja izsludināt konkursu par 70 % no būvdarbu veikšanas tiesībām un atkārtoja savu piedāvājumu samazināt koncesijas termiņu par trim gadiem.

29. 2014. gada 17. oktobrī Komisija nosūtīja Itālijai argumentētu atzinumu. Tā nepiekrita, ka 30 % būvdarbu *netiek* pakļauti publiskā iepirkuma procedūrai. Komisija uzskatīja, ka līguma pagarināšana līdz 2046. gadam ir pielīdzināma tiesību piešķiršanai noslēgt jaunu līgumu un ka, "tā kā *ANAS* ar *SAT* ir noslēgusi līgumu, kurš Čivitavekijas–Livorno automaģistrāles A12 koncesijas termiņu pagarina no 2028. gada 31. oktobra līdz 2046. gada 31. decembrim, iepriekš nepublicējot paziņojumu par līgumu, Itālijas Republika nav izpildījusi savus Direktīvas 2004/18/EK 2. un 58. pantā paredzētos pienākumus".

30. Pēc argumentētā atzinuma saņemšanas ar mērķi atrisināt savstarpējo strīdu ar Komisiju Itālija piedāvāja uzņemties dažādas saistības. Tādējādi:

– 2014. gada 27. oktobrī Itālija nosūtīja Komisijai līguma projektu ar termiņa samazinājumu par trim gadiem un apņemšanos visas būvdarbu veikšanas tiesības konkursa kārtībā piešķirt trešajām personām;

– 2015. gada 26. jūnijā Itālija nosūtīja Komisijai līguma projektu ar termiņa samazinājumu par sešiem gadiem un apņemšanos visas būvdarbu veikšanas tiesības piešķirt konkursa kārtībā;

– 2015. gada 22. jūlijā Itālija nosūtīja Komisijai līguma projektu, kurā piedāvāts samazināt termiņu no 2046. gada līdz 2040. gadam un visas būvdarbu veikšanas tiesības piešķirt publiskā iepirkuma procedūrā. Turklāt līgums ar *SAT* tiktu izbeigts, ja tā būvdarbu veikšanas tiesības nepiešķirtu trešajām personām, kā arī gadījumā, ja līguma projekts netiktu apstiprināts līdz 2017. gada 28. februārim, līguma termiņš tiktu saīsināts līdz 2028. gadam.

– 2015. gada 24. jūlijā Itālija sniedza tālākus paskaidrojumus par to, kādēļ bija nepieciešams pagarināt termiņu, norādot, ka būvdarbu aizkavēšanos tostarp izraisīja publiskā finansējuma trūkums un bažas saistībā ar sabiedrisko drošību.

31. 2016. gada 8. martā Komisija pieprasīja Itālijai veikt visas nepieciešamās darbības, lai beigtu valsts būvdarbu koncesijas līgumu līdz 2028. gada 31. oktobrim, kā tas iepriekš bija paredzēts 1999. gada līgumā.

32. Sniedzot atbildi, Itālija Komisijai 2016. gada 18. novembrī kā pierādījumu nosūtīja notariāla akta formā izteiktu *SAT* apņemšanos visas būvdarbu veikšanas tiesības piešķirt konkursa kārtībā. Itālija arī ierosināja iespēju saīsināt koncesijas termiņu no 2046. gada līdz 2038. gadam.

Tiesvedība

33. Komisija uzskatīja, ka Itālijas atbilde ir nepietiekama. Tādēļ tā 2017. gada 4. septembrī uzsāka pārkāpuma procedūru atbilstoši LESD 258. pantam, lūdzot paziņot, ka, "pagarinādama A12 Čivitavekijas–Livorno automaģistrāles būvdarbu līguma termiņu līdz 2046. gada 31. decembrim, nepublicējot nekādu paziņojumu par līgumu, Itālijas Republika nav izpildījusi savus Direktīvas 2004/18/EK, kurā vēlāk izdarīti grozījumi, 2. un 58. pantā paredzētos pienākumus". Komisija arī prasīja, lai Itālijas Republikai piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

34. Komisija un Itālijas valdība ir iesniegusi procesuālos rakstus, un Itālijas valdība ir iesniegusi rakstisku atbildi uz Tiesas rakstisku jautājumu, par kuru Komisija ir iesniegusi savus apsvērumus.

35. Šis jautājums bija par ieguldījumiem, kurus *SAT* jau ir veikusi automaģistrāles būvniecībā un kurus vēl paredzēts veikt līdz 2028. gadam, kopā ar kopējiem ieguldījumiem, no kuriem, kā tika apgalvots, gadījumā, ja koncesija beidzas 2028. gadā, *SAT* nesaņemtu atbilstošu atdevi. Savā 2018. gada 3. oktobra atbildē Tiesai Itālijas valdība paskaidroja, ka:

i) no 2009. gada līdz 2017. gadam *SAT* divos automaģistrāles posmos no Čečinas (Rosinjano) līdz Sanpietro in Palaci [*San Pietro in Palazzi*] un no Dienvidtarkvīnas [*Tarquina Sud*] līdz Čivitavekijai ieguldīja 253,136 miljonus EUR, un tie abi kopš tā laika ir atklāti satiksmei;

ii) 2011. gada ekonomiskajā un finanšu plānā, pamatojoties uz 2009. gada līgumu, bija paredzēts, ka *SAT* ieguldīs 3411,7 miljonus EUR, lai automaģistrāli pabeigtu līdz 2028. gadam, no tiem iepriekš minētie 253,136 miljoni EUR sedza laikposmā no 2009. gada līdz 2015. gadam plānotos darbus. Ja līgums tiktu beigts 2028. gadā, *SAT* par laikposmu no 2028. gada līdz 2046. gadam negūtu paredzamo peļņu 1135,7 miljonu EUR apmērā;

iii) pamatojoties uz apņemšanos, ko Itālija pirmstiesas procedūrā piedāvāja Komisijai, 2016. gada ekonomiskajā un finanšu plānā kopējais *SAT* veicamais ieguldījums līdz 2023. gadam būtu 1400 miljoni EUR. Tā kā 253,136 miljoni EUR jau bija ieguldīti, vēl bija jāiegulda 1146,86 miljoni EUR. Ja līgums tiktu beigts 2028. gadā, *SAT* laikā no 2028. gada līdz 2038. gadam (viens no koncesijas beigšanās termiņiem, ko pirmstiesas procedūrā piedāvāja Itālija) [15] negūtu paredzamo peļņu 505,185 miljonu EUR apmērā.

36. Savos 2018. gada 25. oktobra apsvērumos par šo rakstisko atbildi Komisija norādīja, ka Itālijas valdības izmantotais ieguldījumu veikšanas termiņš nesakrita ar Tiesas jautājumā norādīto termiņu. Komisija arī ievēroja, ka atbilstoši pašas *SAT* tīmekļvietnei automaģistrāles posms no Čečinas (Rosinjano) līdz Sanpietro in Palaci bija atklāts 2012. gadā, posms no Dienvidtarkvīnas līdz Čivitavekijai – 2016. gadā. Komisija norādīja, ka kopējais norādītais šobrīd pabeigtās automaģistrāles garums bija 54,6 km. Tas veidoja papildu 18 km virs 1993. gadā pabeigtajiem 36,6 km. Visbeidzot Komisija ievēroja, ka atbilstoši ziņām laikrakstos Itālijas valdība 2017. gadā ir atteikusies no turpmākā darba pie plānotās automaģistrāles, tā vietā izvēloties rekonstruēt jau esošos ceļus [16].

37. 2018. gada 12. decembrī notika tiesas sēde, kurā Itālija un Komisija sniedza turpmākus apsvērumus un atbildēja uz Tiesas uzdotajiem jautājumiem.

15 Skat. iepriekš 30. punktu.

16 Komisija atsaucās uz 2017. gada 15. aprīļa rakstu laikrakstā *Il Fato quotidiano*, kurš kā pielikums ir pievienots tās apsvērumiem.

Ievada apsvērumi

Par Direktīvas 2004/18 piemērojamību

38. Itālija apstrīd Direktīvas 2004/18 piemērojamību attiecībā uz līgumu, kurš sākotnēji noslēgts 1969. gadā pirms jebkādas judikatūras izveidošanās vai atbilstošiem sekundārajiem tiesību aktiem publisko iepirkumu jomā.

39. Es nepiekrītu Itālijas šaubām. Lai gan sākotnējais līgums pats par sevi var būt ārpus publisko iepirkumu noteikumu tvēruma, no tā neizriet, ka visiem šī līguma grozījumiem arī tāpat jāpaliek ārpus publisko iepirkumu noteikumu tvēruma.

40. Lietā *Belgacom*[17] Tiesa nosprieda, ka "tiesiskās drošības princips, kas ir Savienības tiesību vispārējais princips, pamato vienošanās juridisko seku ievērošanu, tajā skaitā, ciktāl to liek šis princips, tādas vienošanās gadījumā, kas noslēgta, pirms Tiesa ir nospriedusi par primāro tiesību saistībām attiecībā uz šāda veida vienošanos, kas vēlāk izrādās pretēja atsevišķām šīm saistībām".

41. Attiecīgi, lai arī Tiesa ir konstatējusi, ka publisko iepirkumu pamatprincipi noteiktos apstākļos ir piemērojami līgumiem, kuri formāli ir ārpus ES tiesību aktu publisko iepirkumu jomā tvēruma[18], šādus pamatprincipus (šajā gadījumā jo īpaši vienlīdzīgas attieksmes un pārredzamības principu) nevar piemērot līgumiem, kuri noslēgti, pirms šos principus ir konstatējusi Tiesa.

42. Pirmais ES juridiskais instruments, kas regulēja valsts būvdarbu koncesiju tiesību piešķiršanu, bija Padomes Direktīva 89/440 EEK (1989. gada 18. jūlijs), ar kuru izdarīti grozījumi Direktīvā 71/305/EEK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu piešķiršanas procedūras[19]. Šai direktīvai bija jābūt transponētai līdz 1990. gada 19. jūlijam[20]. Pašsaprotami, ka to tādēļ nevarēja piemērot 1969. gada līgumam.

43. Tomēr Tiesa ir arī konstatējusi, ka gadījumā, ja līgums ir noslēgts, pirms pieņemti ES tiesību akti publisko iepirkumu jomā, un šis līgums gan *ratione materiae*, gan *temporis* paliek ārpus šo tiesību aktu tvēruma, jebkādas būtiskas izmaiņas šajā līgumā ir aplūkojamas, ievērojot to izdarīšanas brīdī spēkā esošos ES tiesību aktus. ES publisko iepirkumu noteikumu piemērošanu jo īpaši var attaisnot, ja pušu nodoms ir pārskatīt būtiskus līguma noteikumus. Pārkāpuma procedūrās (tādās kā šī) pierādīšanas pienākums gulstas uz Komisiju[21].

44. Nav strīda par to, ka apspriežamais līgums atbilst Direktīvas 2004/18 1. panta 3. punktā paredzētajai valsts būvdarbu koncesijas līguma definīcijai. Tas arī nepārprotami pārsniedz direktīvas (redakcijā ar grozījumiem) 56. pantā paredzēto robežvērtību. Attiecīgi arī 2009. gada līgums *ratione materiae*, tāpat kā *ratione temporis* ietilpst Direktīvas 2004/18 piemērošanas jomā.

45. Tādējādi jebkādas ar 2009. gada līgumu izdarītas izmaiņas ir jāvērtē atbilstoši Direktīvai 2004/18. Kā Tiesa ir paskaidrojusi lietā *pressetext Nachrichtenagentur*[22], izšķirošais apstāklis ir, vai izmaiņas ir uzskatāmas par "būtiskām".

17 Spriedums, 2013. gada 14. novembris, C-221/12, EU:C:2013:736, 40. punkts un tajā minētā judikatūra.

18 Saistībā ar nediskriminācijas pilsonības dēļ principu skat. 2000. gada 7. decembra spriedumu lietā *Telaustria and Telefonadress*, C-324/98, EU:C:2000:669, 60. punkts.

19 OV 1989, L 210, 1. lpp. Direktīvu 71/305 vēlāk aizstāja Padomes Direktīva 93/37/EEK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu piešķiršanas procedūras (OV 1993, L 199, 54. lpp.), kuru savukārt aizstāja Direktīva 2004/18.

20 Skat. Direktīvas 89/440 3. pantu.

21 Spriedums, 2000. gada 5. oktobris, Komisija/Francija, C-337/98, EU:C:2000:543, 41.–45. punkts.

22 Spriedums, 2008. gada 19. jūnijs, C-454/06, EU:C:2008:351; skat. 66. un nākamos punktus turpmākajā tekstā.

46. Es arī atzīmēju, ka, lai gan varētu rasties jautājumi par 1987. gada un 1999. gada līgumu atbilstību ES tiesību aktiem, šajā lietā pievērsties šiem jautājumiem Tiesai nav pamata. Komisija ir apstrīdējusi vienīgi 2009. gada līguma atbilstību ES tiesību aktiem. Tādēļ es atsaukšos un nepieciešamības gadījumā interpretēšu iepriekš noslēgtos līgumus tikai tiktāl, cik tie var palīdzēt izprast, vai ar 2009. gada līgumu ir veiktas būtiskas izmaiņas *ANAS* un *SAT* līgumiskajās attiecībās.

Juridiskais vērtējums

Komisijas prasība

47. Šajā tiesvedībā katra Komisijas izdarītā apgalvojuma pierādīšanas pienākums gulstas uz to pašu [23]. Tādēļ ir būtiski noskaidrot Komisijas prasību pret Itāliju.

48. Komisija apgalvo, ka Itālija ir pārkāpusi Direktīvas 2004/18 2. un 58. pantu, neuzsākot publiskā iepirkuma procedūru, lai varētu veikt būtiskas izmaiņas līgumā [24]. Šāda apgalvojuma faktiskais pamatojums ir salīdzinoši kodolīgs, proti, 2009. gada līgums pagarināja valsts būvdarbu koncesijas termiņu no 2028. gada, kā tas bija noteikts 1999. gada līgumā, līdz 2046. gadam. Itālijas valdība kritizē šī apgalvojuma vienkāršumu. Tā uzskata, ka 2028. gada termiņš, kurš noteikts 1999. gada līgumā, attiecas tikai uz vienu automaģistrāles posmu, kamēr atlikušie posmi būtu pakļauti termiņam, kurš tiktu precizēts vēlāk. Tomēr Itālijas valdība piekrīt, ka 2009. gada līgums tagad par visas koncesijas termiņu nosaka 2046. gadu.

49. Neuzskatu, ka šis Itālijas valdības arguments ietekmē Komisijas prasības pieņemamību. Komisijas pozīcija bija skaidri darīta zināma, tādējādi ļaujot Itālijas valdībai veidot aizstāvību atbilstoši "spēkā esošajiem Kopienas tiesību aktiem, noslēdzoties laikposmam, kuru Komisija dalībvalstij noteikusi tās argumentētā atzinuma izpildei" [25].

50. Tiesa var turpināt iespējamo pārkāpumu juridisko analīzi tikai tad, kad tai ir skaidrs priekšstats par pastāvošajiem līgumiskajiem noteikumiem. Tādēļ ir nepieciešams analizēt sākotnējā 1969. gada līguma tvērumu, jo īpaši tajā noteikto beigšanās termiņu, un pēc tam izvērtēt vēlāko līgumu ieviestās izmaiņas.

Līgumu interpretācija

51. 1969. gada līguma 7. pantā koncesijai bija noteikts, kā to varētu definēt, brīvs termiņš līdz 30 gadiem, kurš sāktos brīdī, kad būs pilnībā pabeigta visa automaģistrāle no Livorno līdz Čivitavekijai. Ar 1987. gada līgumu šo termiņu grozīja precīzi uz 30 gadiem līdzšinējā līdz 30 gadiem vietā.

52. Vai galīga beigu termiņa noteikšana (2028. gadā) ar 1999. gada līgumu ir piemērojama visam līgumam ("plašā" interpretācija) vai tikai pirmajam automaģistrāles posmam no Livorno līdz Čečinai (Rosinjano), kurš tika atklāts satiksmei 1993. gadā, bet veidoja tikai 36,6 kilometrus no paredzētajiem visas automaģistrāles 240 kilometriem ("šaurā" interpretācija)? Kaut gan normālā situācijā nevajadzētu būt šaubām par līguma beigšanās termiņu, šajā gadījumā ir šaubas par to, uz kuriem 1969. gada līguma aspektiem šis jaunais beigšanās termiņš attiecas.

53. Itālijas valdība izvēlas šauro interpretāciju, Komisija – plašo interpretāciju.

23 Skat. tostarp spriedumus, 1982. gada 25. maijs, Komisija/Itālija, 96/81, EU:C:1982:192, 6. punkts, un 2018. gada 11. jūlijs, Komisija/Beļģija, C-356/15, EU:C:2018:555, 25. punkts.

24 Skat. iepriekš 27. punktu.

25 Spriedums, 1997. gada 9. novembris, Komisija/Itālija, C-365/97, EU:C:1999:544, 32. punkts.

54. Šaurajai interpretācijai par labu ir fakts, ka 1999. gada līguma 2. panta 1. punktā ir tieši noteikts, ka līgumu piemēro pirmajam automaģistrāles posmam no Livorno līdz Čečinai, turpretim 2. panta 3. punktā ir paredzēts, ka, tiklīdz tiks pieņemti tiesību akti, kas atļauj darbu pie diviem turpmākajiem automaģistrāles posmiem, būs jāvienojas par nepieciešamajiem nosacījumiem attiecībā uz šiem diviem posmiem. Šāda interpretācija tādēļ izraisa secinājumu, ka 1999. gada līgums attiecas tikai uz pirmo automaģistrāles posmu, nevis uz visu maršrutu.

55. Plašākai interpretācijai par labu ir tas, ka 1999. gada līguma 23. pantā ir paredzēts, ka koncesija beidzas 2028. gadā, acīmredzami nenošķirot dažādus automaģistrāles posmus. Minēto šķietami apstiprina 2009. gada līguma apsvērumi, kuri paskaidro, ka 1969. gada un 1987. gada līgumus, kuri vienādi attiecas uz visu automaģistrāli, ar 1999. gada līgumu bija paredzēts grozīt tā, lai koncesija beigtos 2028. gadā [26].

56. 2009. gada līguma 4. panta 1. daļas nobeigumā ir skaidri noteikts, ka "sākotnējais" 2028. gada beigu termiņš attiecas uz atlikušajiem posmiem no Čečinas (Rosinjano) līdz Čivitavekijai [27]. 2009. gada līguma 4. panta 1. daļas sākumā arī ir paredzēts jauns beigšanās termiņš 2046. gadā, tāpat nenošķirot dažādus automaģistrāles posmus [28].

57. Visbeidzot Itālijas valdības atbilde uz Tiesas jautājumu un Komisijas apsvērumi attiecībā uz to darīja skaidru, ka darbs pie atlikušajiem automaģistrāles posmiem bija uzsākts pirms 2009. gada līguma noslēgšanas. Šis fakts ir pretrunā šaurās interpretācijas izvēlei.

58. Tādēļ es izvēlos Komisijas izvirzīto 1999. gada līguma plašāko interpretāciju un uzskatu, ka 2009. gada līguma 23. pants grozīja visas automaģistrāles koncesijas termiņu no 2028. gada, kā bija noteikts 1999. gada līgumā, uz 2046. gadu.

59. Tomēr, pat ja izvēlētos šaurāko interpretāciju, es atzīmēju, ka 2009. gada līgums groza beigšanās termiņu arī attiecībā uz automaģistrāles otro un trešo posmu. Var uzskatīt, ka tas balstās uz 1999. gada līguma 2. panta 3. punktu, kurā bija paredzēts, ka nosacījumi attiecībā uz automaģistrāles otro un trešo posmu tiks noteikti vēlāk.

60. Balstoties uz minēto, 1969. gada līgumā un 1987. gada līgumā norādītie beigšanās termiņi pēc tam vairs nebija attiecināmi ne uz vienu automaģistrāles daļu. Beigšanās termiņa noteikšana 2009. gada līgumā attiecīgi radīja izmaiņas arī attiecībā uz automaģistrāles otro un trešo posmu.

61. Šeit es atgādinu, ka uzskats, ka iepriekš pastāvošu līgumu nevar apstrīdēt atbilstoši vēlāk pieņemtiem tiesību aktiem vai vēlāk noteiktiem tiesību principiem, ir jāaplūko kā izņēmums, kas atbilstoši vispāratzītai Tiesas judikatūrai ir jāinterpretē šauri [29]. Tādējādi, tiklīdz ar 1999. gada līgumu tika grozīts 1969. gada līgums, to pēc tam vairs nevarēja mainīt atpakaļ uz labvēlīgākiem noteikumiem atbilstoši sākotnējam līgumam.

62. Tādēļ es uzskatītu, ka tas, ka ar 1999. gada līgumu ir grozīti 1969. gada un 1987. gada līgumi un ir paredzēts, ka par noteikumiem būs jāvienojas vēlāk, Itālijas valdībai neļauj pierādīt, ka 2009. gada līgumā paredzētie noteikumi vairāk vai mazāk atbilst 1969. gada un 1987. gada līgumiem un šī iemesla dēļ uz tiem nebūtu jāattiecas no publiskā iepirkuma izrietošie pienākumi.

26 Skat. iepriekš 16. punktu.

27 Skat. iepriekš 20. punktu.

28 Skat. iepriekš 19. punktu.

29 Spriedums, 2005. gada 13. janvāris, Komisija/Spānija, C-84/03, EU:C:2005:14, 58. punkts.

63. Tomēr, pat ja tiek pieņemta, kā to varētu definēt, "ļoti šaurā" pieeja, lai 2009. gada līgumā paredzētos noteikumus attiecībā uz automaģistrāles otro un trešo posmu salīdzinātu tikai ar 1969. gada un 1987. gada līgumā paredzētajiem noteikumiem, spēkā paliek tas, ka beigšanās termiņš tika mainīts no brīva 30 gadu perioda uz galīgu 37 gadu periodu. Tādējādi, pat pieņemot šo ļoti šauro interpretāciju, Komisijas apgalvojuma būtību tas neietekmē. Līguma nosacījumi ir grozīti.

64. Tikai vēl piebilstu, ka, ciktāl ir domstarpības un neskaidrības attiecībā uz dažādo līgumu pareizo formulējumu un nozīmi, *ANAS* un arī Itālijas valdībai ir jāuzņemas atbildība par noslēgto līgumu tekstiem. Šaubu gadījumā neskaidru tekstu nevajadzētu automātiski iztulkot sev par labu.

65. Tagad pievērsīšos jautājumam par to, vai ar 2009. gada līgumu izdarītās izmaiņas ir uzskatāmas par būtiskām.

Būtiskas izmaiņas

66. Tiesa ir konstatējusi neizsmeļošu to apstākļu un nosacījumu sarakstu, ar kuriem izmaiņas var uzskatīt par būtiskām. Tādējādi Tiesa lietā *pressetext Nachrichtenagentur* ir nospriedusi, ka izmaiņas var uzskatīt par būtiskām, ja tās:

– būtiski atšķiras no sākotnējā līguma un līdz ar to liecina par pušu vēlēšanos mainīt būtiskus šī līguma noteikumus vai

– gadījumā, ja tās būtu ieviestas sākotnējās līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā, tās pieļautu citu pretendentu atlasi vai pieņemšanu, vai

– būtiski paplašina līgumu, ietverot pakalpojumus, kuri sākotnēji nebija paredzēti, vai

– tiek izjaukts līguma ekonomiskais līdzsvars par labu līgumslēdzējam tādā veidā, kāds sākotnējā līguma noteikumos nav ticis paredzēts [30].

67. Manuprāt, šeit ir izpildīti divi no lietā *pressetext Nachrichtenagentur* Tiesas noteiktajiem būtisku izmaiņu kritērijiem. Puses nepārprotami vēlējās mainīt būtiskus līguma noteikumus. To tās darīja veidā, kas izmainīja ekonomisko līdzsvaru par labu līgumslēdzējam.

68. Sāku ar to, vai līguma beigšanās termiņu var uzskatīt par "būtisku šī līguma noteikumu" un tādu, kurš "izjauc līguma ekonomisko līdzsvaru". Apskatāmie līgumi ir par valsts būvdarbu koncesiju. Jo ilgāk koncesionārs šo koncesiju var izmantot, jo uz lielāku peļņu tas var cerēt pēc tam, kad ir pabeigti būvdarbi un tas ar iekasētajām maksām par automaģistrāles izmantošanu ir atguvis būvdarbu izmaksas.

69. Pušu starpā nolīgtais termiņa ilgums, manuprāt, ļoti acīmredzami ir jebkuru šādu koncesiju regulējoša līguma būtisks aspekts. 1999. gada līgumā paredzētais 29 gadu izmantošanas termiņš (līdz 2028. gadam) tika pagarināts par papildu 18 gadiem (līdz 2046. gadam). Ir jāuzskata, ka tādējādi tika grozīti līguma būtiskie noteikumi un vienlaikus līguma ekonomiskais līdzsvars tika mainīts par labu koncesionāram.

70. Ir taisnība, ka, pieņemot ļoti šauro pieeju un 2009. gada līgumā paredzēto 37 gadu fiksēto izmantošanas periodu tādējādi salīdzinot ar 1969. gada līgumā paredzēto peldošo 30 gadu termiņu, kļūst grūtāk izvērtēt, kurš no tiem koncesionāram ir ekonomiski labvēlīgāks.

30 Spriedums, 2008. gada 19. jūnijs, C-454/06, EU:C:2008:351, 34.–37. punkts. Šī lieta bija saistīta ar Padomes Direktīvas 92/50/EEK (1992. gada 18. jūnijs) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu piešķiršanas procedūras (OV 1992, L 209, 1. lpp.) piemērošanu, bet es nesaskatu pietiekamu pamatu piemērot atšķirīgu pārbaudi attiecībā uz "būtiskām izmaiņām" Direktīvas 2004/18 kontekstā. Skat. arī spriedumus, 2000. gada 5. oktobris, Komisija/Francija, C-337/98, EU:C:2000:543, un 2013. gada 11. jūlijs, Komisija/Nīderlande, C-576/10, EU:C:2013:510, 46. punkts.

71. Tomēr iepriekš esmu izklāstījusi iemeslus, kādēļ uzskatu, ka ļoti šauro interpretāciju nevar viegli secināt no tekstiem [31]. Vēl jo vairāk – tādos gadījumos kā šis, kad tiek veiktas izmaiņas, kas *no jebkura skatpunkta* pašos pamatos groza līgumu, es uzskatu, ka Itālijas valdībai ir jāpierāda, ka šādas izmaiņas tomēr *nav* jāuzskata par "būtiskām izmaiņām" lietas *pressetext Nachrichtenagentur* izpratnē [32]. Neuzskatu, ka Itālijas valdība šajā gadījumā to ir izdarījusi.

72. Turklāt, ja Tiesa secinās, ka būtiskām izmaiņām bija pakļauts tikai pirmais automaģistrāles posms (aptuveni 36 kilometri), Komisijas apgalvojums attiecībā uz šo sektoru joprojām paliktu pierādīts.

73. Neuzskatu, ka ir būtiski, ka pirmais automaģistrāles posms veidoja tikai 15 % no lielākas līgumiskas norunas par 240 kilometru garas automaģistrāles būvniecību. Tas nevar ietekmēt konstatēto, ka nav ievēroti no publiskā iepirkuma izrietošie pienākumi.

74. Es attiecīgi secinu, ka 2009. gada līgums radīja būtiskas izmaiņas iepriekš pastāvošajos līgumiskajos noteikumos un ka tām tādēļ būtu bijis jābūt pakļautām publiskā iepirkuma procedūrai.

75. Tagad pievēršos jautājumam par to, vai Itālijas valdībai ir jebkāds pamats, kas to atbrīvo no šī pienākuma.

Atbrīvošanas pamati

76. Itālijas valdība ir atsaukusies uz faktiskiem un juridiskiem elementiem, kas iestājušies kopš 1969. gada, sevišķi ārējiem notikumiem ārpus *SAT* kontroles, kas ir veicinājuši automaģistrāles būvniecības kavēšanos un tādējādi arī kavējuši iespēju izmantot koncesiju. Itālijas valdība argumentē, ka izmantošanas perioda pagarinājums bija nepieciešams, lai "garantētu līguma līdzsvaru". Tā uzskata, ka gadījumā, ja izmantošanas periods netiktu pagarināts, šis līdzsvars tiktu mazināts.

77. Es šo argumentu noraidu divu iemeslu dēļ.

78. Pirmkārt, Tiesa jau ir skaidri norādījusi, ka "ne ar apstākli, ka publiskā līguma noteikumu būtiski grozījumi nav pamatoti ar līgumslēdzējas iestādes un izraudzītā pretendenta apzinātu vēlmi pārrunāt šī līguma noteikumus, bet gan ar to vēlmi rast izlīgumu, lai atrisinātu ar minētā līguma izpildi saistītās objektīvās grūtības, ne arī ar dažu īstenoto darbību objektīvi nejaušo raksturu nevar pamatot to, ka šie grozījumi ir izlemti, neievērojot vienlīdzīgas attieksmes principu, uz kuru it tiesības visiem publiskajā līgumā potenciāli ieinteresētajiem uzņēmumiem" [33].

79. Otrkārt, no faktiem, ko iepriekš esmu apkopojusi [34], ir skaidrs, ka automaģistrāles būvniecības atlikšanas pamatā galvenokārt ir zināmas pašas Itālijas valdības uzsāktas likumdošanas iniciatīvas. Lai arī kāds nebūtu šādu tiesību aktu ieviešanas iemesls, spēkā paliek tas, ka Itālijas valdība, pieņemot tiesību aktus, kas tieši ietekmēja *SAT* iespēju uzbūvēt un izmantot automaģistrāli atbilstoši sākotnēji paredzētajam grafikam, izdarīja skaidri izteiktu izvēli.

31 Skat. iepriekš 63. un 64. punktu.

32 Spriedums, 2008. gada19. jūnijs, C-454/06, EU:C:2008:351, 34.–37. punkts.

33 Spriedums, 2016. gada 7. septembris, *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634, 32. punkts.

34 Skat. iepriekš 21.–23. punktu.

80. No vispāratzītas Tiesas judikatūras izriet, ka "dalībvalsts nevar atsaukties uz praktiskām vai administratīvām grūtībām, lai pamatotu savu pienākumu un direktīvā noteikto termiņu neievērošanu. Tas pats attiecas arī uz finansiālajām grūtībām, kas dalībvalstīm ir jāpārvar, veicot atbilstošus pasākumus" [35]. Attiecīgi, lai arī Itālijas valdībai varētu bijis pilnīgi pamatots iemesls veikt darbības, kas ietekmē iepriekš piešķirtu valsts būvdarbu koncesiju, un lai arī Itālijas valdība varētu būt vēlējusies mazināt šo tiesību aktu ietekmi uz *SAT*, pagarinot izmantošanas termiņu, tā nedrīkstēja to darīt, neievērojot ES tiesību aktus publiskā iepirkuma jomā.

81. Itālijas valdība turpmāk argumentē, ka publiskā iepirkuma procedūras neesamību 2009. gadā (tādējādi atkāpjoties no vienlīdzīgas attieksmes principa) var attaisnot, atsaucoties uz *SAT* tiesībām uzticēties tiesiskās drošības un tiesiskās paļāvības principam.

82. Šķiet, ka ar šādu argumentāciju Itālijas valdība balstās uz *a contrario* argumentu, kurš izriet no Tiesas sprieduma lietā *Promoimpresa* u.c., kurā tiesa nosprieda, ka "pamatlietā aplūkotās koncesijas tika piešķirtas, lai gan jau bija pierādīts, ka līgumiem, kas ir saistīti ar zināmām pārrobežu interesēm, ir jāpiemēro pārskatāmības pienākums, līdz ar to uz tiesiskās drošības principu nevar atsaukties, lai pamatotu atšķirīgu attieksmi, kas ir aizliegta ar LESD 49. pantu" [36].

83. Kā es saprotu, Itālijas valdība paļaujas uz (neapstrīdēto) faktu, ka 1969. gada līgums ir noslēgts, pirms kļuva piemērojami ES tiesību akti un principi publiskā iepirkuma jomā, lai varētu apgalvot, ka arī turpmāk tas netiek pakļauts ES tiesību aktu pārbaudei. Tomēr jautājums nav par to, vai 1969. gada līgums atbilst attiecīgajiem ES noteikumiem. Jautājums ir, vai tiem atbilst 2009. gada līgums [37].

84. Turklāt, kā Komisija ir pareizi norādījusi, uz tiesiskās drošības principu "nevar atsaukties, lai paplašinātu vienošanos, kas ir pretēja vienlīdzīgas attieksmes principam un nediskriminācijas principam, kā arī no tiem izrietošajam pārskatāmības principam. Šajā ziņā nav nozīmes tam, ka šis paplašinājums varētu būt pienācīgs saprātīgs risinājums strīda, kas no to gribas pilnībā neatkarīgu iemeslu dēļ radies attiecīgo pušu starpā attiecībā uz tām saistošās vienošanās piemērojamību, izbeigšanai" [38]. Uzskatu, ka nav iemesla šo domu neattiecināt arī uz 1969. gada līgumu.

85. Pati koncesijas būtība ir, ka lielākā daļa riska pāriet koncesionāram [39]. Tādējādi, pretēji citiem līgumu veidiem, koncesionāram (šajā gadījumā *SAT*), noslēdzot sākotnējo līgumu, ir jāpieņem raksturīgais nākotnes riska elements. Parasta komerciāla piesardzība nodrošinās, ka vajadzība ņemt vērā šādu riska faktoru ietekmēs pašā līgumā sniegtos solījumus un/vai detalizētas līguma noslēgšanas sarunas.

86. Jānorāda, ka Tiesa tiešām ir lēmusi, ka sākotnējo publiskā iepirkuma procedūras līguma dokumentu normās var skaidri atļaut vēlāku būtisku izmaiņu veikšanu [40].

87. Uz šāda fona Itālijas valdība varētu mēģināt argumentēt, ka 1999. gada līguma 2. panta 3. punkts, saskaņā ar kuru par līguma noteikumiem attiecībā uz otro un trešo automaģistrāles posmu būtu jāvienojas vēlāk, "kad iestāsies tiesiskie un faktiskie priekšnoteikumi būvniecības programmas, attiecībā uz kuru tika piešķirta koncesija, turpināšanai", būtu jāuztver kā atruna, kura ir analoģiska atrunai līguma dokumentos.

88. Mans viedoklis ir, ka šis nevar būt tas gadījums divu iemeslu dēļ.

35 Spriedums, 2012. gada 18. oktobris, Komisija/Apvienotā Karaliste, C-301/10, EU:C:2012:633, 66. punkts un tajā minētā judikatūra.

36 Spriedums, 2016. gada 14. jūlijs, C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 73. punkts.

37 Skat. iepriekš 46. punktu.

38 Spriedums, 2013. gada 14. novembris, *Belgacom*, C-221/12, EU:C:2013:736, 40. punkts.

39 Spriedums, 2011. gada 10. marts, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*, C-274/09, EU:C:2011:130, 24.–26. punkts.

40 Spriedums, 2016. gada 7. septembris, *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634, 36. un 37. punkts.

89. Pirmkārt, *nebija* oriģinālu "līguma dokumentu", kas izrietētu no publiskā iepirkuma procedūras, jo neviens no apskatāmajiem līgumiem šādai procedūrai nebija pakļauts.

90. Otrkārt, tiesības iekļaut šādu atrunu kā pamatojumu vēlāku būtisku izmaiņu veikšanai ir jāuztver kā izņēmums no vispārējā principa, ka visiem no publiskā iepirkuma procedūras izrietošajiem elementiem būtu jābūt atspoguļotiem publiskās līgumslēdzējas iestādes sagatavotajos līguma dokumentos. Atbilstoši vispāratzītai judikatūrai izņēmumi ir jāinterpretē šauri. Būtu nepieņemami, ja līgumu, uz kuru sākotnēji nav bijuši attiecināti publiskā iepirkuma procedūrā paredzētie pienākumi, varētu "papildināt", iekļaujot tajā atrunu, kura paredz veikt būtiskas izmaiņas laikā, kad šāds līgums citādi tiktu pakļauts pienākumiem publiskā iepirkuma jomā atbilstoši ES tiesībām.

91. Tādējādi, pat ja 1999. gada līgumu tulko tā, it kā tas satur atrunu par nākotnē paredzētām izmaiņām, šāda atruna nevar būt par pamatu tam, ka uz 2009. gada līgumu neattiektos prasība par atbilstību Direktīvai 2004/18.

92. Visbeidzot es neuzskatu, ka Itālija var paļauties uz Direktīvas 2004/18 61. pantu, kas ļauj izdarīt izmaiņas sakarā ar "papildu būvdarbiem". Būtiskās izmaiņas starp 1999. un 2009. gada līgumiem bija nevis sakarā ar koncesionāra veicamo sākotnējo būvdarbu apjomu, bet gan sakarā ar *laiku*, kas bija dots, lai *SAT* varētu gūt no tiem peļņu pēc to pabeigšanas. Šādas izmaiņas neietilpst 61. panta *ratione materiae*.

93. Manā ieskatā, ar 2009. gada līguma 4. panta 1. daļu veiktās koncesijas ilguma izmaiņas bija būtiskas, kā tas ir definēts lietā *pressetext Nachrichtenagentur*[41], neatkarīgi no tā, vai tās attiecinātu uz 1999. gada līgumu (kā argumentē Komisija) vai 1969. gada līgumu (Itālijas valdības piedāvātā pieeja). 2009. gada līguma noslēgšana, iepriekš nepiemērojot publiskā iepirkuma procedūru, veido Direktīvas 2004/18 2. pantā paredzētā vienlīdzīgas attieksmes principa un šīs Direktīvas 58. pantā paredzētā pienākuma publicēt paziņojumu par līgumu pārkāpumu.

Tiesāšanās izdevumi

94. Atbilstoši Tiesas Reglamenta 138. panta 1. punktam lietas dalībniekam, kuram spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis lietas dalībnieks, kuram spriedums ir labvēlīgs. Tā kā es uzskatu, ka Tiesai būtu jāapmierina Komisijas prasījumi, Itālijai ir jāatlīdzina tiesāšanās izdevumi.

Secinājumi

95. Ievērojot iepriekš izklāstītos apsvērumus, ierosinu Tiesai:

1) konstatēt, ka valsts būvdarbu koncesijas par A12 automaģistrāles būvniecību un apsaimniekošanu 2009. gadā veiktais termiņa pagarinājums no 2028. gada līdz 2046. gadam bija 1999. gada līguma starp līgumslēdzēju iestādi (*Azienda Nazionale Autonoma delle Strade*) un koncesionāru (*Società Autostrada Tirrenica*) būtiska aspekta grozījums un ka, nepakļaujot šī grozījuma veikšanu publiskā iepirkuma procedūrai, Itālijas valdība ir pārkāpusi savus 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, redakcijā ar grozījumiem, 2. un 58. pantā paredzētos pienākumus;

2) piespriest Itālijas Republikai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

41 Spriedums, 2008. gada19. jūnijs, C-454/06, EU:C:2008:351, 34.–37. punkts.