



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA
KAMPOSA SANČESA-BORDONAS
[CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA] SECINĀJUMI,
sniegti 2017. gada 27. aprīlī¹

Lieta C-567/15

UAB "LitSpecMet"
pret
UAB Vilniaus lokomotyvu remonto depas,
persona, kas iestājusies lietā
UAB "Plienmetas"

(*Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa, Lietuva) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Publiski līgumi ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un telekomunikāciju nozarēs – Direktīva 2004/17/EK – Sabiedrība, kuras kapitāls ar citas valsts sabiedrības starpniecību pieder valstij – "*In house*" izņēmums

1. Šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu sniedz Tiesai iespēju papildināt savu judikatūru publiskā iepirkuma procedūru jomā. Proti, vēlreiz būs jāprecizē "līgumslēdzējas iestādes" jēdziens Direktīvas 2004/17/EK² un Direktīvas 2004/18/EK³ izpratnē.
2. Tiesas *a quo* uzdotie jautājumi ir radušies saistībā ar tiesvedību, kurā tiek apstrīdēta iepirkuma procedūra, ko, neievērojot šīs direktīvas, uzsākusi kāda akciju sabiedrība⁴, kuras kapitāldaļas pilnībā pieder Lietuvas valsts dzelzceļa kompānijai⁵ (kuras līgumslēdzējas statuss netiek apstrīdēts) un kura tai piegādā noteiktas preces un pakalpojumus. Šis meitasuzņēmums, lai arī būdams saistīts ar savu mātesuzņēmumu, noliedz, ka būtu "publisko tiesību subjekts" iepirkuma direktīvu izpratnē, jo tas nav tāds uzņēmums, kas ir nodibināts ar mērķi "apmierināt vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības".
3. Sākotnēji strīds galvenokārt bija saistīts ar *VLRD* veiktās darbības raksturu, lai noskaidrotu, vai šī darbība ir *tieši* vērsta uz to, lai apmierinātu kādu nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību. Tiesā notiekošās tiesvedības gaitā turklāt tika apspriests, vai, pārdodot preces un sniedzot pakalpojumus sabiedrībai (*LG*), kura nodrošina šādas vajadzības, *VLRD* šīs vajadzības arī apmierina *netieši* un tādējādi var tikt uzskatīta par līgumslēdzēju iepriekš minēto direktīvu izpratnē.

1 Orģinālvaloda – spāņu.

2 Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīva, ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs (OV 2004, L 134, 1. lpp.).

3 Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīva par to, kā koordinēt būvdarbu valsts lģgumu, piegādes valsts lģgumu un pakalpojumu valsts lģgumu slģģšanas tiesģbu piešķģrģšanas procedģru (OV 2004, L 134, 114. lpp.).

4 *UAB Vilniaus lokomotyvu remonto depas* (turpmāk tekstā – "*VLRD*").

5 *AB Lietuvos Geleźinkeliai* (turpmāk tekstā – "*LG*").

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

1. Direktīva 2004/17

4. Tās 2. pantā ir noteikts:

“1. Šajā direktīvā:

- a) “līgumslēdzējas iestādes” ir valsts, reģionu vai pašvaldību iestādes, publisko tiesību subjekti, apvienības, ko izveidojusi viena vai vairākas šādas iestādes vai publisko tiesību subjekti. “Publisko tiesību subjekts” ir struktūra,
 - kas nodibināta konkrētam mērķim – apmierināt vispārējas vajadzības – un kas neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības;
 - kam ir juridiskas personas statuss un
 - ko galvenokārt finansē valsts, reģionu vai pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti, vai ko šie subjekti pārrauga, vai kam ir vadība, pārvalde vai uzraudzības padome, kurā vairāk nekā pusi locekļu ieceļ valsts, reģionu vai pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti;

[..]

2. Šī direktīva attiecas uz līgumslēdzējiem,

- a) kas ir līgumslēdzējas iestādes vai publiski uzņēmumi un kas veic vienu no 3. līdz 7. pantā minētajām darbībām;

[..].”

5. Tās 5. pantā ir noteikts:

“1. Šī direktīva attiecas uz tādu tīklu nodrošināšanu un ekspluatāciju, kas iedzīvotājiem sniedz pakalpojumus dzelzceļu, automatizēto sistēmu, tramvaju, trolejbusu, autobusu vai trošu transporta jomā.

Attiecībā uz transporta pakalpojumiem uzskata, ka tīkls pastāv, ja pakalpojumu sniedz saskaņā ar dalībvalsts kompetentās iestādes noteiktiem darbības nosacījumiem, piemēram, nosacījumiem par apkalpojamiem maršrutiem, piedāvājamo pakalpojumu apjomu vai to sniegšanas biežumu.

2. Šī direktīva neattiecas uz subjektiem, kas sniedz sabiedriskā autobusu transporta pakalpojumus, uz kuriem neattiecas Direktīvas 93/38/EEK [6] darbības joma, ievērojot tās 2. panta 4. punktu.”

6 Padomes 1993. gada 14. jūnija Direktīva, ar ko koordinē līgumu piešķiršanas procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un telekomunikāciju nozarē (OV 1993, L 199, 84. lpp.).

2. Direktīva 2004/18

6. Tās 1. panta 9. punktā ir noteikts:

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

“Publisko tiesību subjekts” ir jebkura struktūra:

- a) kas nodibināta ar konkrētu mērķi apmierināt vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības;
- b) kam ir juridiskas personas statuss un
- c) ko galvenokārt finansē valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti, vai ko pārrauga minētie subjekti, vai kam valdē, pārvaldē vai uzraudzības padomē vairāk nekā pusi locekļu iecel valsts, reģionu vai vietējo pašvaldību iestādes vai citi publisko tiesību subjekti.

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

3. Direktīva 2014/24/ES⁷

7. Tās preambulas 10. apsvērumā ir teikts:

“Jēdziens “līgumslēdzējas iestādes” un jo īpaši “publisko tiesību subjekti” ir atkārtoti aplūkoti Eiropas Savienības Tiesas judikatūrā. Lai precizētu to, ka šīs direktīvas *ratione personae* darbības jomai vajadzētu palikt bez izmaiņām, ir vietā paturēt definīcijas, ko izmantojusi pati Tiesa, un iekļaut virkni precizējumu, kas minētajā judikatūrā sniegti kā būtisks skaidrojums pašu definīciju izpratnei, bez nodoma mainīt judikatūrā izstrādāto jēdzienu izpratni. Šim nolūkam būtu jāprecizē, ka subjekts, kas darbojas normālos tirgus apstākļos, kura mērķis ir gūt peļņu un kam nākas ciest savas darbības rezultātā radušos zaudējumus, nebūtu jāuzskata par “publisko tiesību subjektu”, jo var uzskatīt, ka vispārējām vajadzībām, kuru apmierināšanai tas izveidots vai kam tās uzdots apmierināt, ir rūpniecisks vai komerciāls raksturs.

Līdzīgā kārtā judikatūrā ir izskatīts arī nosacījums attiecībā uz aplūkojamā subjekta līdzekļu izcelsmi, *inter alia* precizējot, ka finansēt “lielāko daļu” nozīmē būt finansētam par vairāk nekā pusi un ka šāds finansējums var ietvert maksājumus no lietotājiem, kuri ir uzlikti un tiek aprēķināti un iekasēti saskaņā ar publisko tiesību noteikumiem.”

8. Šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 4. apakšpunktā ietvertā “publisko tiesību subjekta” definīcija ir līdzīga Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punktā noteiktajai.

⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 26. februāra Direktīva par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18[...] (OV 2014, L 94, 65. lpp.).

9. Šīs direktīvas 12. panta 1. punktā ir noteikts:

“Publisks līgums, kura slēgšanas tiesības līgumslēdzēja iestāde piešķirusi kādai juridiskai personai, kas ir privāto vai publisko tiesību subjekts, neietilpst šīs direktīvas darbības jomā, ja ir izpildīti visi šādi nosacījumi:

- a) līgumslēdzēja iestāde pār attiecīgo juridisko personu īsteno līdzīgu kontroli, kādu tā īsteno pār savām struktūrvienībām;
- b) vairāk nekā 80 % no kontrolētās juridiskās personas darbībām tiek veiktas, izpildot uzdevumus, ko tai uzticējusi kontrolējošā līgumslēdzēja iestāde vai citas juridiskas personas, ko kontrolē minētā līgumslēdzēja iestāde; un
- c) kontrolētajai juridiskajai personai nav tiešas privāta kapitāla līdzdalības, izņemot tādus privātā kapitāla līdzdalības veidus, kas neietver kontroli un bloķēšanu, kā noteikts valsts tiesību aktos, saskaņā ar Līgumiem, un kam nav izšķirošas ietekmes uz kontrolēto juridisko personu.

Uzskata, ka pirmās daļas a) apakšpunkta nozīmē līgumslēdzēja iestāde pār juridisko personu īsteno līdzīgu kontroli, kādu tā īsteno pār savām struktūrvienībām, ja tai ir izšķiroša ietekme gan attiecībā uz kontrolētās juridiskās personas stratēģiskajiem mērķiem, gan attiecībā uz tās svarīgiem lēmumiem. Šādu kontroli var īstenot arī cita juridiska persona, kuru pašu tādā pašā veidā kontrolē līgumslēdzēja iestāde.”

B. Valsts tiesības

10. Ar *Lietuvos Republikos viešūju pirkumu istatymas* (Publisko iepirkumu likums, turpmāk tekstā – “PIL”) Lietuvas tiesībās ir transponēta Direktīva 2004/18.

11. Tā 4. pantā ir noteikts:

“1. Līgumslēdzējs ir:

- 1) valsts vai vietējās pašvaldības iestāde;
- 2) publisko vai privāto tiesību juridiska persona, kura atbilst šā panta 2. punktā noteiktajām prasībām;
- 3) šā punkta 1. apakšpunktā minēto iestāžu un/vai šā punkta 2. apakšpunktā minēto publisko vai privāto tiesību juridisko personu apvienība;
- 4) šā likuma 70. panta 1. punkta 2.–4. apakšpunktā minētie līgumslēdzēji uzņēmumi, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs.

2. Publisko vai privāto tiesību juridiska persona (kura nav valsts vai vietējās pašvaldības iestāde), kas nodibināta konkrēti tālab, lai apmierinātu nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības un atbilst vismaz vienam no šiem nosacījumiem:

- 1) vairāk nekā 50 % tās darbības tiek finansēta no valsts vai pašvaldības budžeta līdzekļiem vai no citiem valsts vai pašvaldību fondu līdzekļiem, vai arī no citu šajā punktā minēto publisko vai privāto tiesību juridisko personu līdzekļiem;
- 2) to kontrolē (pārvalda) valsts vai vietējās pašvaldības iestādes vai citas šajā punktā minētās publisko vai privāto tiesību juridiskās personas;

3) tās valdē, pārvaldē vai uzraudzības padomē vairāk nekā pusi locekļu iecel valsts vai vietējo pašvaldību iestādes vai citas šajā punktā minētās publisko vai privāto tiesību juridiskās personas.

[..]”

12. Likuma 10. panta 5. punktā ir paredzēts:

“Šā likuma noteikumus nepiemēro, ja līgumslēdzēja iestāde noslēdz līgumu ar personu, kas ir juridiski nošķirta no tās, pār kuru tā vienpersoniski īsteno līdzīgu kontroli, kādu tā īsteno pār savām struktūrvienībām (vai saistībā ar kuru tā kā vienīgais īpašnieks īsteno valsts vai vietējās pašvaldības iestādes tiesības un pienākumus), un vismaz 90 % no kontrolētās juridiskās personas iepriekšējā taksācijas gada (vai perioda kopš tās dibināšanas, ja tā darbojusies mazāk kā vienu taksācijas gadu) darbībām ir veiktas, izpildot uzdevumus, kuru mērķis ir apmierināt līgumslēdzējas iestādes vajadzības vai ļaut tai īstenot savas funkcijas. Šajā punktā paredzētajos gadījumos konkurss var tikt rīkots, tikai saņemot valsts iepirkuma iestādes atļauju [..].”

II. Fakti

13. *VLRD* tika nodibināta 2003. gadā valsts dzelzceļa kompānijas *LG* reorganizācijas rezultātā kā šai kompānijai pilnībā piederošs meitasuzņēmums.

14. *VLRD* nodarbojas ar lokomotīvu un vagonu ražošanu un tehnisko apkopi. Strīdam būtiskajā laikposmā *LG* pasūtījumi veidoja aptuveni 90 procentus no *VLRD* apgrozījuma.

15. 2013. gadā *VLRD* izsludināja vienkāršotu atklātu iepirkuma procedūru melnā metāla stieņu iepirkšanai (turpmāk tekstā – “iepirkuma procedūra”). Specifikācijās bija norādīts, ka iepirkuma procedūra tiks rīkota saskaņā ar *VLRD* Pagaidu iepirkuma noteikumiem.

16. *UAB LitSpecMet* (turpmāk tekstā – “*LitSpecMet*”) iepirkuma procedūrā iesniedza savu piedāvājumu un ieguva daļu no pasūtījuma.

17. Tomēr *LitSpecMet* iesniedza prasību, lūdzot atcelt iepirkuma procedūru un rīkot jaunu procedūru saskaņā ar PIL noteikumiem. Savu sūdzību tā pamatoja, pirmkārt, ar to, ka *VLRD* ir nodibināta, lai apmierinātu *LG*, kas saņem finansējumu no valsts budžeta līdzekļiem un kam ir sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas uzdevums, vajadzības, un, otrkārt, ka nosacījumi, saskaņā ar kuriem *VLRD* sniedz pakalpojumus un pārdod preces mātesuzņēmumam, neatbilst normālas konkurences nosacījumiem. No iepriekš minētā, pēc *LitSpecMet* domām, izrietot, ka *VLRD* darbība ir vērsta uz nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšanu un tāpēc *VLRD* esot uzskatāma par līgumslēdzēju iestādi, uz kuru attiecas publiskā iepirkuma noteikumi.

18. Šos *LitSpecMet* prasījumus *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa, Lietuva) noraidīja ar 2014. gada 2. jūnija spriedumu, kas tika atstāts negrozīts ar *Lietuvos apeliacinis teismas* (Lietuvas Apelācijas tiesa) 2014. gada 25. septembra spriedumu.

19. Abas tiesas uzskatīja, ka saskaņā ar PIL 4. panta 2. punktu, lai publisko vai privāto tiesību juridiskā persona tiktu atzīta par līgumslēdzēju iestādi, nav pietiekami pierādīt, ka tā ir saistīta ar kādu publiskā sektora uzņēmumu vai ir tā kontrolē. Vēl ir jāpierāda, ka tās darbības mērķis ir nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšana, bet *VLRD* gadījumā šis nosacījums neesot izpildīts, jo šī sabiedrība ir dibināta, lai veiktu komercdarbību un gūtu peļņu, pati uzņemoties par to risku.

20. Ar 2015. gada 27. maija spriedumu *Lietuvos Aukščiausiasis Teismas* (Lietuvas Augstākā tiesa) Civillietu tiesu palāta, kasācijas kārtībā izskatījusi Apelācijas tiesas spriedumu, to atcēla. Tā uzskatīja, ka neviena no zemāko instanču tiesām nav atbilstoši izvērtējusi VLRD dibināšanas apstākļus, tās uzņēmējdarbības īpatnējumu un tās attiecības ar mātesuzņēmumu.

21. Lieta tika nosūtīta izskatīšanai no jauna *Lietuvos apeliacinis teismas* (Lietuvas Apelācijas tiesa), kura 2015. gada 14. jūlijā pasludināja spriedumu, atceļot *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa) 2014. gada 2. jūnija spriedumu, un nosūtīja lietu izskatīšanai no jauna šai tiesai, kura iesniedza Tiesā prejudiciālā nolēmuma lūgumu.

III. Prejudiciālie jautājumi

22. 2015. gada 9. novembrī iesniegtie prejudiciālie jautājumi ir formulēti šādi:

“Vai Direktīvas 2004/18/EK 1. panta 9. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka sabiedrība,

- kuru ir dibinājusi līgumslēdzēja iestāde, kas darbojas dzelzceļa pārvadājumu jomā, proti, publiskās dzelzceļa infrastruktūras ekspluatācijas, kā arī pasažieru un kravu pārvadājumu jomā;
- kura neatkarīgi veic uzņēmējdarbību, nosaka savu biznesa stratēģiju, pieņem lēmumus par sabiedrības darbības apstākļiem (produktu tirgus, klientu segments utt.), konkurē Eiropas Savienības tirgū, kā arī tirgos ārpus ES, sniedzot ritošā sastāva ražošanas un remonta pakalpojumus, kā arī piedalās iepirkuma procedūrās saistībā ar šādu uzņēmējdarbību, lai saņemtu pasūtījumus no trešajām personām (kas nav mātesuzņēmums);
- kura sniedz ritošā sastāva remonta pakalpojumus savam dibinātāju uzņēmumam, pamatojoties uz iekšējiem (*in-house*) darījumiem, un šo pakalpojumu vērtība atbilst 90 % no sabiedrības kopējā uzņēmējdarbības apjoma;
- kuras sniegtie pakalpojumi tās dibinātāju uzņēmumam ir vērsti uz to, lai nodrošinātu tā darbību pasažieru un kravu pārvadājumu jomā;

nevar tikt uzskatīta par līgumslēdzēju iestādi?

Ja Eiropas Savienības Tiesa nospriestu, ka šāda sabiedrība ir uzskatāma par līgumslēdzēju iestādi tādos apstākļos kā iepriekš minētie, vai Direktīvas 2004/18/EK 1. panta 9. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka šāda sabiedrība zaudē savu līgumslēdzējas iestādes statusu, ja ritošā sastāva remonta pakalpojumu, kas, pamatojoties uz *in-house* darījumiem, sniegti līgumslēdzējai iestādei, kura ir sabiedrības dibinātāja, vērtība ir mazāka par 90 % vai arī tā neveido galveno daļu no sabiedrības uzņēmējdarbības kopējā finanšu apgrozījuma?”

IV. Tiesvedība Tiesā un pušu argumenti

23. Rakstveida apsvērumus iesniedza *LitSpecMet*, *VLRD*, Lietuvas un Portugāles valdības, kā arī Komisija, kuras kopā ar Vācijas valdību piedalījās 2017. gada 9. februārī rīkotajā atklātajā tiesas sēdē.

24. *LitSpecMet* apgalvo, ka daļa no *VLRD* īstenotajām tehniskās apkopes darbībām tiek veikta vispārējās interesēs, jo tās ļauj *LG* nodrošināt tai uzticētos sabiedriskos pakalpojumus, proti, dzelzceļa infrastruktūras ekspluatāciju un pasažieru pārvadājumus. Pēc *LitSpecMet* domām, šī nav ne rūpnieciska, ne komerciāla rakstura darbība, jo Lietuvā to īsteno vienīgi *LG*, kas tādējādi var ievērot tikai ekonomiskus apsvērumus. Atzīt, ka uz *VLRD* neattiecas noteikumi publiskā iepirkuma jomā, nozīmētu, ka līgumslēdzēja iestāde (*LG*) var tos apiet, vienkārši izveidojot meitasuzņēmumu (*VLRD*), kas veic iekšējos (*in-house*) darījumus.

25. Līdz ar to *LitSpecMet* uzskata, ka *VLRD* ir līgumslēdzēja iestāde Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punkta izpratnē un nav būtiski, cik lielu procentuālo daļu veido tās iekšējie (*in-house*) darījumi ar mātesuzņēmumu. Pakārtoti tā varētu tikt klasificēta kā līgumslēdzēja iestāde Direktīvas 2004/17 2. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē, jo šim gadījumam, ņemot vērā *LG* darbību un to, kā šīs direktīvas 3.–7. pantu interpretējusi Tiesa 2008. gada 10. aprīļa spriedumā *Ing. Aigner*⁸, patiesībā esot piemērojama tieši šī direktīva.

26. *VLRD* apgalvo, ka tā ir dibināta ar mērķi nevis pildīt kādu vispārējām interesēm atbilstošu uzdevumu visu iedzīvotāju labā, bet gan pilnveidot *LG* komercdarbību pasažieru pārvadājumu jomā. Pēc tās domām, iekšējo (*in-house*) darījumu veikšana ar *LG*, kas ir līgumslēdzēja iestāde Direktīvas 2004/17 2. panta 1. punkta izpratnē, vēl nenozīmē, ka tāda būtu arī pati *VLRD*.

27. Lietuvas valdība atsaucas uz 1998. gada 15. janvāra spriedumu *Mannesmann Anlagenbau Austria u.c.*⁹, kurā Tiesa atzina tā dēvēto “inficēšanās teoriju”, nosakot, ka par līgumslēdzēju iestādi ir uzskatāms tāds veidojums, kura kaut neliela daļa darbību ir vērsta uz nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšanu. Tomēr Lietuvas valdība uzskata, ka “inficēšanās teorija” nav piemērojama vertikāli un ka sabiedrības īstenotās darbības iedaba nav atkarīga no tā, vai to ir dibinājusi līgumslēdzēja iestāde, ar kuru tā veic iekšējos (*in-house*) darījumus.

28. Ņemot vērā lietas apstākļus, Vācijas valdība domā, ka ir pietiekams pamats uzskatīt, ka no funkcionālā viedokļa, kādā šī valdība ierosina aplūkot šo gadījumu, *VLRD* veic vispārējām interesēm atbilstošu darbību, jo, lai arī tieši nepiedalīdamās *LG* pārvadājumu darbībā, tā tomēr pilda kādu ar šo darbību cieši saistītu uzdevumu, proti, ražo lokomotīves. Šī valdība uzskata, ka *VLRD* darbības komerciālums ir noskaidrojams galvenokārt pēc tā, vai šī sabiedrība savus mērķus īsteno konkurences tirgū, kas gan šajā gadījumā tā nav, jo 90 % *VLRD* darbību ir ar *LG*, līdz ar to tā neuzņemas īstenu uzņēmējdarbības risku. Īsumā sakot, Vācijas valdība secina, ka līgumslēdzējas iestādes meitasuzņēmums arī ir līgumslēdzēja iestāde, ja tās darbība ir vērsta uz mātesuzņēmuma veikto vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšanu. Turklāt atbilstīgi Direktīvai 2014/24 (kura, lai gan nav piemērojama *ratione temporis*, var noderēt par norādi) meitasuzņēmums nav uzskatāms par līgumslēdzēju iestādi, ja tā darījumi ar mātesuzņēmumu nepārsniedz 80 %.

29. Portugāles valdība norāda, ka *VLRD*, lai arī šķietami dibināta vispārēju interešu mērķiem, veic rūpnieciska un komerciāla rakstura darbību, jo pilnībā uzņemas ar šo darbību saistīto risku. Saskaņā ar Tiesas 2003. gada 16. oktobra spriedumā Komisija/Spānija¹⁰ iedibināto judikatūru, kas ietverta Direktīvas 2014/24 preambulas 10. apsvērumā, *VLRD* neesot uzskatāma par līgumslēdzēju iestādi.

30. Komisija norāda, ka šajā lietā ir jāņem vērā tikai Direktīva 2004/18, jo *VLRD* piegādā preces un sniedz pakalpojumus Lietuvas dzelzceļa kompānijai, un nav būtiski, ka šīs kompānijas (*LG*) darbība iekļaujas Direktīvas 2004/17 piemērošanas jomā.

⁸ Lieta C-393/06, EU:C:2008:213.

⁹ Lieta C-44/96, EU:C:1998:4.

¹⁰ Lieta C-283/00, EU:C:2003:544.

31. Komisija uzskata, ka *VLRD* nav Direktīvas 2004/18 piemērošanas jomā, jo tā, ņemot vērā, ka tā ir dibināta nevis vispārējās interesēs, bet gan kādu konkrētu *LG* interešu apmierināšanai – tādējādi būdama *LG* iekšējais piegādātājs, nav “publisko tiesību subjekts” direktīvas 1. panta 9. punkta izpratnē. Tāsprāt, nav būtiski, ka *LG* mērķis ir vispārējo interešu apmierināšana un ka šajā nolūkā tā izmanto *VLRD*, jo noteicošais ir tas, ka *VLRD* darbības vienīgais mērķis ir mātesuzņēmuma konkrēto interešu apmierināšana.

32. Komisija apšaubā, ka *VLRD* ir dibināta konkrēti ar mērķi apmierināt vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības, tomēr norāda, ka tikai valsts tiesa var izvērtēt visus lietas apstākļus un apstiprināt, ka peļņas gūšanas nolūka neesamība, kas bija *VLRD* dibināšanas pamatā, nav svarīgāka par komerciālo vidi, kurā tā darbojas.

V. Vērtējums

A. Ievada apsvērumi

33. Gan pēc iesniedzējtiesas, gan vairākuma prejudiciālā nolēmuma lūguma lietā iestājušos personu domām, nav strīda, ka uz šo lietu attiecas Direktīva 2004/18. Tomēr *LitSpecMet*, lai arī tikai pakārtoti, norāda, ka patiesībā būtu piemērojama Direktīva 2004/17 (kas pazīstama kā “nozares direktīva” publiskā iepirkuma jomā).

34. Ņemot vērā, ka gan Direktīvas 2004/17 2. panta 1. punkta a) apakšpunkts, gan Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punkta otrā daļa ietver identisku “publisko tiesību subjekta” definīciju¹¹, uz *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa) uzdotajiem jautājumiem var atbildēt, sākotnēji neizslēdzot ne vienas, ne otras direktīvas piemērojamību.

35. Otrkārt, ir jānorāda, ka, lai gan strīdā aplūkotā iepirkuma summa lietas materiālos nav minēta, *VLRD* pārstāvis tiesas sēdē norādīja, ka tā kopumā sasniedz EUR 600 000 vai EUR 700 000, tādējādi pārsniedzot robežvērtību, virs kuras ir piemērojami Savienības noteikumi šajā jomā. Šis apstāklis gan jānoskaidro iesniedzējtiesai¹².

36. Visbeidzot – treškārt, Tiesai ir jāsniedz atbilde, katrā ziņā pamatojoties uz iesniedzējtiesas sniegto informāciju saistībā ar *VLRD* faktiskajiem apstākļiem. Tomēr ir iespējams, ka šī informācija ne gluži pilnībā saskan ar to, kura saskaņā ar *Lietuvos Aukščiausiasis Teismas* (Lietuvas Augstākā tiesa) 2015. gada 27. maija spriedumu bija jāpārbauda zemākās instances tiesai pēc tam, kad lieta tai tika nosūtīta izskatīšanai no jauna¹³.

11 Spriedums, 2008. gada 10. aprīlis, *Ing. Aigner* (C-393/06, EU:C:2008:213, 35. punkts).

12 Spriedums, 2014. gada 11. decembris, *Azienda sanitaria locale n. 5 “Spezzino”* u.c. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 43. punkts).

13 To uzsver Lietuvas valdība savu rakstveida apsvērumu 7. punktā, *in fine*, norādot, ka no iesniedzējtiesas nosūtītajiem materiāliem nav skaidrs, vai tā ir izvērtējusi “attiecīgos elementus”, uz kuriem tai bija norādījusi *Lietuvos Aukščiausiasis Teismas* (Lietuvas Augstākā tiesa), nosūtot lietu zemākās instances tiesām izskatīšanai no jauna.

B. Pirmais prejudiciālais jautājums

1. Par nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību tiešu (vai netiešu) apmierināšanu

37. Lietas dalībnieku starpā nav strīda par to, ka *VLRD* atbilst diviem no trim nosacījumiem, lai tā varētu tikt kvalificēta kā “publisko tiesību subjekts” (un līdz ar to – par līgumslēdzēju iestādi) saskaņā ar Direktīvas 2004/17 2. panta 1. punkta a) apakšpunktu un Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punkta otro daļu.

38. Proti, no šiem trim kritērijiem, kuri ir jāizpilda kumulatīvi¹⁴, *VLRD* atbilst otrajam un trešajam – tai ir juridiskas personas statuss, un cits publisko tiesību subjekts (*LG*) nepārprotami iesaistās tās finansēšanā, vadības pārraudzībā vai valdes, pārvaldes vai uzraudzības padomes locekļu iecelšanā.

39. Tomēr nav vienprātības par to, vai *VLRD* ir “nodibināta ar konkrētu mērķi apmierināt vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības”.

40. Pušu rakstveida apsvērumi ir veltīti tam, lai izvērtētu, vai ar pašu *VLRD* darbību tiek apmierinātas nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības, pārsvarā uzskatot, ka tā tas nav. Tiesas sēdes laikā pēc Tiesas lūguma diskusijas izvērās par to, vai *VLRD* apmierina šīs vajadzības netieši, ņemot vērā, ka tā piegādā preces un sniedz pakalpojumus tādām publisko tiesību subjektam, kurš – kā *LG* – to dara. Pušu viedokļi šajā jautājumā būtībā sakrīt ar nostāju, ko tie ir ieņēmuši attiecībā uz *VLRD* īstenotās darbības iespējamo atbilstību vispārējo interešu mērķim.

41. No iesniedzējtiesas sniegtās informācijas izriet, ka *LG* ir valsts uzņēmums, kurš ekspluatē dzelzceļa transporta tīklu. Kā jau teicu, nav šaubu, ka tas ir līgumslēdzēja iestāde Direktīvas 2004/17 izpratnē¹⁵. Savukārt *VLRD* nodarbojas ar lokomotīvu un ritošā sastāva ražošanu un tehnisko apkopi, proti, veic uzdevumu, kas, lai gan ir cieši saistīts ar dzelzceļa transportu, tomēr nav uzskatāms par “tādu tīklu nodrošināšanu un ekspluatāciju, kas iedzīvotājiem sniedz pakalpojumus dzelzceļu [...] transporta jomā”, un tā ir darbība, ar kuru aprobežojas Direktīvas 2004/17 5. panta 1. punkts.

42. *LitSpecMet* uzskata, ka *VLRD* tik un tā veic uzdevumu, kas ir būtisks Lietuvas dzelzceļa transporta tīkla “nodrošināšanā un ekspluatācijā”, tādējādi tā arī nodrošinot to, ka tiek apmierinātas vispārējas intereses, kurām kalpo *LG*. Pēc tās domām, nevar tikt ignorēts fakts, ka saskaņā ar Direktīvas 2001/14/EK¹⁶ 5. panta 1. punktu dzelzceļa pārvaldījumu uzņēmumiem ir tiesības saņemt tā saukto “minimālo piekļuves pakalpojumu kompleksu un sliežu ceļa piekļuvi apkalpes iekārtām”, kas ir aprakstīts minētās direktīvas II pielikumā, kura 2. punkta h) apakšpunktā ir minētas “apkopes un citas tehniskas iekārtas”. No tā izriet, ka, “ja tirgū nebūtu reālu alternatīvu iespēju”, *VLRD* “būtu jāsniedz [...] *LG* ritošā sastāva tehniskās apkopes pakalpojumi bez jebkādiem komerciāliem apsvērumiem”¹⁷.

43. Šim *LitSpecMet* pēdējam apgalvojumam nepiekrītu, jo Direktīvā 2001/14 “piekļuves kompleksā” nav iekļauti tehniskās apkopes pakalpojumi, bet gan tikai iekārtas, kurās šie pakalpojumi tiek sniegti. Tādējādi, ja arī *VLRD* tieši un nepastarpināti pilda kādām vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības, tās nav vajadzības, kuras tiek apmierinātas ar šīs direktīvas 5. pantā konkrēti minētajām darbībām.

14 Citu starpā skat. spriedumu, 2013. gada 12. septembris, *IVD* (C-526/11, EU:C:2013:543, 19. punkts).

15 *LG* ir minēta kā līgumslēdzēja iestāde Komisijas 2008. gada 9. decembra Lēmuma 2008/963/EK, ar ko groza pielikumus Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvās 2004/17/EK un 2004/18/EK par publiskā iepirkuma procedūram attiecībā uz līgumslēdzēju un līgumslēdzēju iestāžu sarakstiem (OV 2008, L 349, 1. lpp.), IV pielikumā (Līgumslēdzēji, kas darbojas dzelzceļa transporta pakalpojumu nozarē). Šajā pielikumā, neminot konkrētus nosaukumus, ir iekļauti arī “citi uzņēmumi, kas atbilst Lietuvas Republikas Likuma par valsts iepirkumu (Oficiālais Vēstnesis, Nr. 84-2000, 1996; Nr. 4-102, 2006) 70. panta 1. un 2. punkta prasībām un kas darbojas dzelzceļa transporta pakalpojumu jomā saskaņā ar Lietuvas Republikas Dzelzceļa transporta kodeksu (Oficiālais Vēstnesis, Nr. 72-2489, 2004)”.

16 Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 26. februāra Direktīva par dzelzceļa infrastruktūras jaudas iedalīšanu un maksas iekasēšanu par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu un drošības sertifikāciju (OV 2001, L 75, 34. lpp.).

17 *LitSpecMet* rakstveida apsvērumi, 33. punkts.

44. Tādējādi vērtējumā uzmanība ir jākoncentrē uz Direktīvas 2004/18 interpretāciju, lai noskaidrotu, vai *VLRD* apmierina vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības (kurām nav rūpnieciska vai komerciāla rakstura), kuras ir saistītas ar būvdarbu, piegādes un pakalpojumu publiskajiem ligumiem.

45. Argumentācijas ceļā vispirms ir jānoskaidro, vai šajā gadījumā tiek apmierinātas vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības, un pēc tam, pieņemot, ka tas ir tā, jāizvērtē, vai to rūpnieciskais vai komerciālais raksturs dominē pār citiem aspektiem.

46. No šāda viedokļa raugoties, nedomāju, ka gluži vienkārša ritošā sastāva ražošana un tehniskā apkope dzelzceļa nozarē pati par sevi būtu darbība, kuras mērķis ir apmierināt vajadzības, kuras ir cieši saistītas ar valsts institucionālo darbību¹⁸, sociālās labklājības veicināšanu un attīstību, par kuru nodrošināšana ir atbildīga valsts¹⁹, un citiem tamlīdzīgiem mērķiem.

47. Protams, varētu piekrist Vācijas valdības apgalvojumam, ka, piegādājot savam mātesuzņēmumam preces un pakalpojumus, kuri tam ļauj apmierināt savas – vispārējām interesēm patiešām atbilstošās – vajadzības, *VLRD* arī netieši kalpo tām pašām interesēm, kurām ir domāta *LG*.

48. Tomēr šāds problēmas risinājums, vismaz raugoties vispārīgi, sastopas ar zināmām grūtībām.

49. Proti, ja parasti nav viegli noteikt, kad kādas saimnieciskas darbības mērķis ir vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšana (kas jau pati par sevi ir nenoteikta jeb divdomīga vārdkopa), vēl jo grūtāk ir precizēt, cik lielā mērā principā privātas un komerciāla rakstura darbības saistība ar patiesi vispārējām interesēm atbilstošām darbībām šo darbību apvelta ar šīm otrajām darbībām piemītošo raksturu. Šādas pielīdzināšanas sekas ir būtiskas, – kā tiesas sēdē norādīja Lietuvas valdība, šādi privāts saimnieciskās darbības subjekts, iespējams, pat neapzinoties, varētu kļūt par vispārējām interesēm atbilstošu darbību veicēju tāpēc, ka tam jāsadarbojas ar kādu līgumslēdzēju iestādi.

50. Mūsdienu tirgus ekonomikā visu saimniecisko, publisko un privāto darbību savstarpējās saistības un atkarības pakāpe ir tik augsta, ka būtu grūti ierobežot “vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšanas” plašo raksturu, ja tiktu pieņemts, ka šajā jēdzienā ietilpst arī privāta rakstura darbības, kuras *kaut kādā mērā* ir nepieciešamas šo vajadzību apmierināšanai. Turklāt rastos ļoti grūti risināma problēma, kā noteikt, cik lielam ir jābūt šim *mēram*, lai konkrētā gadījumā šo nepieciešamības saikni uzskatītu par būtisku.

51. Tomēr, lai arī joprojām hipotētiski pieņemot, ka *VLRD* veiktās darbības mērķis ir vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšana, tas nebūtu pietiekams iemesls, lai secinātu, ka *VLRD* ir “publisko tiesību subjekts” Direktīvas 2004/18 izpratnē. Jo nosacījums ir ne tikai apmierināt vispārējām interesēm atbilstošās vajadzības, bet arī – ka tām pēc sava rakstura nav jābūt rūpnieciskām vai komerciālām. Pamatojoties uz Tiesas judikatūru, lai šīs vajadzības šādi kvalificētu, to apmierināšanai ir jānotiek saskaņā ar nosacījumiem, kas nav balstīti uz tirgus loģiku.

52. Kā Tiesa norādīja 2003. gada 22. maija spriedumā *Korhonen u.c.*, svarīgākais “ir vienlaikus novērst risku, ka publiskā iepirkuma procedūrā līgumslēdzējas iestādes priekšroku dotu vietējiem piedāvājumu iesniedzējiem vai kandidātiem, un izslēgt iespēju, ka valsts, teritoriāla vai citu publisko tiesību subjektu finansēta vai pārraudzīta organizācija balstītos uz citiem, nevis saimnieciskiem apsvērumiem”²⁰.

18 Spriedums, 1998. gada 15. janvāris, *Mannesmann Anlagenbau Austria u.c.* (C-44/96, EU:C:1998:4, 24. punkts).

19 Šāda veida vajadzību spektrs Tiesas judikatūrā ir ļoti plašs. Sākot, piemēram, ar nepieciešamību nodrošināt siltumapgādi, ievērojot vides aizsardzības prasības (spriedums, 2008. gada 10. aprīlis, *Ing. Aigner*, C-393/06, EU:C:2008:213, 39. punkts), līdz privāto uzņēmumu darbības uzsākšanas veicināšanai noteiktā teritorijā (spriedums, 2003. gada 22. maijs, *Korhonen u.c.*, C-18/01, EU:C:2003:300, 48. punkts).

20 Lieta C-18/01, EU:C:2003:300, 52. punkts, kurā ietverta atsauce it īpaši uz spriedumiem, 2000. gada 3. oktobris, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, 17. punkts), 2002. gada 12. decembris, *Universale-Bau u.c.* (C-470/99, EU:C:2002:746, 52. punkts) un 2003. gada 27. februāris, *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110, 4. punkts). Šajā ziņā skat. arī spriedumu, 2007. gada 13. decembris, *Bayerischer Rundfunk u.c.* (C-337/06, EU:C:2007:786, 36. punkts).

53. Pamatojoties uz šīm premisām, iestāde, kura vēlas apmierināt šāda veida vajadzības (kuras nav jājauc ar vajadzībām, ko nevar apmierināt privāti uzņēmumi)²¹, viegli varētu būt pakļauta šim riskam, ja tā nedarbojas tirgus, proti, brīvas konkurences apstākļos. Savukārt – ja tā darbotos, izjūtot konkurences spiedienu no citiem sāncensiem²², tā būtu mazāk pakļauta šādam riskam, jo, īstenojot darbības, kuras pamatojas uz citiem, ne saimnieciskiem apsvērumiem, tā agri vai vēl tiktu izstumta no tirgus.

54. Citiem vārdiem sakot, lai atbildētu uz šo jautājumu, izšķiroša nozīme ir ne tik daudz tam, ka apmierināmā vajadzība pēc sava rakstura ir sabiedriska, bet gan nosacījumiem, saskaņā ar kuriem to ir iecerēts darīt. Tādējādi, interpretējot vārdkopu “[apmierina] vispārējas vajadzības un neveic rūpnieciskas vai komerciālas darbības”, noteikti ir jāpārbauda, kā tās tiek apmierinātas.

55. Jāatkārto, ka tas izriet no fakta, ka svarīgākais, ņemot vērā publiskā iepirkuma direktīvu garu, ir garantēt konkurenci tirgū un pasargāt to no traucējumiem un izkropļojuma, ko rada tirgus dalībnieki, kuri darbojas, neievērojot brīvās tirdzniecības principus. Tādējādi izšķirošais faktors ir nevis tas, vai piegādājot preces un sniedzot pakalpojumus *LG*, *VLRD* pati apmierina kādu vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību vai dara to netieši, bet gan tas, vai tā – jebkurā no abiem iespējamajiem gadījumiem – darbojas tādos pat apstākļos kā tās iespējamie privātie konkurenti, proti, bez stimula dot nepamatotas priekšrocības pašmāju ražotājiem.

56. Tālab, kā norāda iesniedzējtiesa, ir jāņem vērā visi atbilstošie faktiskie un tiesiskie apstākļi, kuru vidū Tiesa kā piemēru ir minējusi apstākļu kopumu, kuri ir noteikuši izvērtējamā subjekta izveidi²³, un tādus aspektus kā “peļņas gūšanas nolūka neesamība kā galvenais mērķis, ar [savu] darbību saistīto risku neuzņemšanās, kā arī iespējamais publiskais finansējums attiecīgajai darbībai”²⁴.

57. Manuprāt, tikai tiesa *a quo* var noteikt, vai, ņemot vērā visus atbilstošos faktiskos un tiesiskos apstākļus, *VLRD* apmierina kādu nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību. Lai arī no prejudiciālā jautājuma formulējuma varētu secināt²⁵, ka *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa), šķiet, sliecas par labu savam sākotnējam viedoklim, kuram piekrita apelācijas tiesa, taču nepiekrita Lietuvas Augstākā tiesa, tomēr iesniedzējtiesas lēmumā patiesībā ir tikai izklāstīti pušu starpā notikusī diskusija un trīs lietā līdz šim pieņemto spriedumu motīvi, taču nav analizēti strīda “būtiskie apstākļi”²⁶, kas ļautu sniegt galīgo atbildi.

58. Tāpēc Tiesai, iespējams, būtu vienīgi jānorāda iesniedzējtiesai, ka jāpievērš īpaša uzmanība tādiem aspektiem kā *VLRD* darbības veikšana tirgus apstākļos²⁷, kā arī iespējamais tās finansējums galvenokārt no valsts līdzekļiem, tās peļņas gūšanas nolūks un ar tās darbību saistīto risku (un zaudējumu) uzņemšanās, kas ir aspekti, par kuriem šī tiesa nav sniegusi precīzākas norādes un kuri nedrīkst tikt atstāti bez ievēribas, lemjot par šīs sabiedrības īstenoto darbību raksturu.

21 Spriedums, 2008. gada 10. aprīlis, *Ing. Aigner* (C-393/06, EU:C:2008:213, 40. punkts).

22 Saskaņā ar 2003. gada 22. maija spriedumu *Korhonen* u.c. (C-18/01, EU:C:2003:300, 49. punkts) “šādas konkurences pastāvēšana var būt norāde, ka kādai vispārējo interešu vajadzībai ir rūpniecisks vai komerciāls raksturs”.

23 Skat., piemēram, spriedumu, 2003. gada 16. oktobris, Komisija/Spānija (C-283/00, EU:C:2000:544, 81. punkts).

24 Atkal skat. spriedumu, 2003. gada 22. maijs, *Korhonen* u.c. (C-18/01, EU:C:2003:300, 59. punkts).

25 Sava jautājuma otrajā ievilkumā iesniedzējtiesa uzsver, ka *VLRD* “neatkarīgi veic uzņēmējdarbību, nosaka savu biznesa stratēģiju, pieņem lēmumus par sabiedrības darbības apstākļiem [...], konkurē Eiropas Savienības tirgū, kā arī tirgos ārpus ES [...], kā arī piedalās iepirkuma procedūrās saistībā ar šādu uzņēmējdarbību, lai saņemtu pasūtījumus no trešajām personām (kas nav mātesuzņēmums)” (mans izcēlums).

26 Šajā ziņā skat. Lietuvas valdības apsvērumus, kuri minēti 13. zemsvītras piezīmē.

27 Iesniedzējtiesas lēmuma “konstatēto faktisko un procesuālo apstākļu” izklāsta 24. punktā ir norādīts, ka “iekšējās attiecības *LG* un *VLRD* starpā pierāda ne tikai [...] ciešās ekonomiskās saites uzņēmumu starpā, bet, iespējams, arī apstākli, ka būtībā *VLRD* neveic savu darbību brīva tirgus apstākļos” (mans izcēlums).

59. Tomēr no lietas materiāliem un tiesas sēdē sniegtās informācijas izriet, ka lielākā daļa (strīdam būtiskajā laikposmā – 90 %) VLRD darījumu tiek veikti saimnieciskajos apstākļos, ko raksturo monopoltiesības dzelzceļa aprīkojuma piegādē LG, proti, apstākļos, kas nebalstās uz tirgus principiem. LG izmanto dzelzceļa aprīkojumu, ko tam piegādā tās meitasuzņēmums, nerīkojot publiskā iepirkuma procedūras, kuru rezultātā VLRD tiktu pakļauta sīvākai konkurencei. Tādējādi VLRD var balstīties uz citiem, nevis tirgus principiem, pastāvot drošībai (jeb, nepastāvot riskam), ka tai nav jādara nekas vairāk, lai izpildītu pasūtījumus, kurus tai katrā ziņā nodrošina LG.

2. Par nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošu vajadzību apmierināšanu in-house darījumu gadījumā

60. No iepriekš izklāstītā izriet, ka VLRD varētu tikt kvalificēta kā ligumslēdzēja iestāde iepriekš minētajā izpratnē. Tomēr vaicāto var aplūkot arī no citas perspektīvas. Uz mirkli novēršoties no VLRD un LG veikto darbību rakstura, pievērsīsimies attiecībām abu šo uzņēmumu starpā, lai noskaidrotu, vai pirmais no tiem ir otrā uzņēmuma palīgstruktūra (jeb “savs resurss”), uz kuru varētu tikt attiecināts tā sauktais “in-house izņēmums”. Tāpēc ierosinu šo jautājumu pēc būtības iztirzāt no *organiskā*, nevis *darbības redzes viedokļa*.

61. *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa) lēmumā ir divi šajā ziņā interesanti punkti. Pirmais ir 23. punkts, kurā ir paskaidrots, ka “aptuveni 90 % no meitasuzņēmuma [VLRD] ieņēmumiem nodrošina mātesuzņēmums [LG] darījumos starp šīm abām juridiskajām personām”, no kā izriet, ka “atbildētājas [VLRD] un sabiedrības, kas to pārrauga [LG], darbības ir cieši saistītas”.

62. Šis bija noteicošais aspekts, kāpēc *Lietuvos Aukščiausiasis Teismas* (Lietuvas Augstākā tiesa), izskatot lietu kasācijas kārtībā, atcēla apelācijas tiesas spriedumu. Saskaņā ar iepriekš minēto iesniedzējtiesas lēmuma punktu šis apstāklis bija pietiekams pamats secināt, ka “nav jānoraida kā nepamatots prasītājas [*LitSpecMet*] apsvēruma par to, ka VLRD izveide, kas tika īstenota pēc [LG] reorganizēšanas, faktiski neradīja kvalitatīvā ziņā jaunas juridiskas un ekonomiskas attiecības starp patstāvīgiem komersantiem, bet gan vairāk nozīmēja *pēdējās sabiedrības darbības organizācijas formas maiņu*”²⁸.

63. Otrkārt, interese izraisa arī iesniedzējtiesas lēmuma 25. punkts, kurā ir norādīts, ka “laikā no 2011.–2014. gadam atbildētāja [VLRD] noslēdza ar [LG] aptuveni 15 in-house darījumus gadā”, kuri – kā ir piebilsts – “saskaņā ar Tiesas judikatūru nav klasificējami par publiskā iepirkuma līgumiem”²⁹.

64. Iesniedzējtiesas lēmumā minētās norādes attiecībā uz in-house darījumu režīmu nav palikušas nepamanītas personām, kas iestājušās prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā. Proti, Komisija uzskata³⁰, ka VLRD ir LG iekšējais piegādātājs, tādējādi uz to starpā noslēgtajiem darījumiem attiecas nevis publiskā iepirkuma procedūras, bet gan tā dēvētais “in-house izņēmums”³¹.

65. In-house režīmu rakstveida apsvērumos piemin arī Lietuvas valdība³², skaidri atsaucoties uz Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktu³³. Savukārt Vācijas valdība uz šo režīmu atsaucās savos mutvārdu apsvērumos.

28 Mans izcēlums.

29 Iesniedzējtiesas lēmumā turpinājumā ir uzskaitīti vairāki Tiesas spriedumi, kuros ir piemērots in house izņēmums: 1999. gada 18. novembris, *Teckal* (C-107/98, EU:C:1999:562), un 2005. gada 11. janvāris, *Stadt Halle* un *RPL Lochau* (C-26/03, EU:C:2005:5).

30 Tās rakstveida apsvērumu 21. un 22. punkts.

31 To, šķiet, apstiprina Kanapinskas, V., Plytnikas, Z., un Tvaronavičienē, A., sniegtā informācija: *In-house procurement exception: Threat for sustainable procedure of public procurement?*, no: *Journal of Security and Sustainability Issues* [(http://dx.doi.org/10.9770/jssi.2014.4.2(4)], saskaņā ar kuru 2011. gadā VLRD īstenoja 39,2 % no LG noslēgtajiem darījumiem in-house režīmā, bet 2013. gadā šo darījumu skaits procentos jau sasniedza 74 %.

32 31.–36. punkts.

33 Direktīva 2014/24, it īpaši tās 12. panta 1. punkts, kas pamatojas uz Tiesas judikatūru šajā jomā (no kuras tas gan novirzās dažos būtiskos aspektos), nav piemērojama *ratione temporis* attiecībā uz pamatlietu.

66. Visbeidzot, tiesas sēdē *VLRD* procesuālais pārstāvis – iztaujāts par to, kādam nolūkam bija domātas preces, par kurām bija lietā aplūkotā iepirkumu procedūra, – atbildēja, ka tās bija domātas iekārtu ražošanai, kuru piegādi *LG* tai bija pasūtījis šo abu uzņēmumu *in-house* attiecību ietvaros.

67. Kā Tiesa ir atkārtoti atzinusi, *in-house* izņēmums ir “pamatots ar apsvērumu, ka valsts iestāde, kura ir līgumslēdzēja iestāde, var veikt vispārējas nozīmes uzdevumus, kas tai ir jāveic, liekot lietā pati savus administratīvos, tehniskos un citus līdzekļus, un tai nav pienākuma pieaicināt ārējas struktūras, kas darbojas ārpus tās dienestiem, un ka šis izņēmums var tikt attiecināts arī uz situācijām, kurās otra līgumslēdzēja puse ir no līgumslēdzējas iestādes juridiski atšķirīga iestāde, ja šī pēdējā minētā pār līgumslēdzēju isteno kontroli, kas ir līdzīga tai, kādu tā īsteno pār saviem dienestiem, un ja šī iestāde savu darbību galvenokārt veic kopā ar līgumslēdzēju iestādi vai līgumslēdzējām iestādēm, kam tā pieder”, šādos gadījumos uzskatot, ka “līgumslēdzēja iestāde izmanto pati savus līdzekļus”³⁴.

68. Tādējādi jāpiekrīt, ka ar *VLRD* kā *LG* palīgstruktūras izveidi, lai gan tā formāli ir īstenota kā atšķirīga uzņēmuma dibināšana (faktiski tās ir divas juridiski nodalītas sabiedrības), no funkcionālā viedokļa raugoties, šķiet, tiek turpināta iepriekšējā situācija. Galu galā tas tika darīts, lai reorganizētu Lietuvas valsts dzelzceļa kompānijas darbību³⁵.

69. Funkcionālā abu uzņēmumu izvērtējumā savu pamatjēgu rod “*in-house* izņēmums”³⁶. Šis izņēmums, kura rezultātā notiek automātiska atbrīvošana no iepirkumu direktīvu piemērojamības, tiek atzīts tāpēc, ka publiskajām iestādēm ir tiesības savu darbu organizēt tādējādi, ka noteiktus uzdevumus tās uztic savām palīgstruktūrām (pār kurām tās īsteno tādu pašu kontroli kā pār saviem dienestiem) un tām nav attiecīgie būvdarbi, pakalpojumi vai piegādes jāsarūpē sev tirgū.

70. *In-house* režīmā līgumslēdzēja iestāde, no funkcionālā viedokļa raugoties, slēdz līgumu nevis ar kādu citu patstāvīgu uzņēmumu, bet gan – ņemot vērā tās un šā formāli patstāvīgā uzņēmuma starpā pastāvošo saikni – patiesībā pati ar sevi. Stingri ņemot, tas ir nevis iepirkums, bet gan uzdevuma došana vai pasūtījuma izdarīšana, kuru otra “puse” nevar noraidīt, lai kā arī tas nebūtu formulēts.

71. Patiesu savrupības attiecību neesamības dēļ līgumslēdzējai iestādei nav pienākuma piemērot publiskā iepirkuma procedūras, ja savu uzdevumu izpildei tā izmanto savus resursus, proti, ja tā izmanto uzņēmumus, kuri, lai arī būdami patstāvīgas juridiskas personas, *substanciāli* ir ar to saplūduši. Iepirkuma procedūrām ir jēga tikai divu patstāvīgu, autonomu uzņēmumu starpā, jo šo procedūru mērķis tieši ir izveidot abu starpā (divpusējas) tiesiskās attiecības, kas ir nepieciešams nosacījums, lai noslēgtu atlīdzības līgumu³⁷, pamatojoties uz vienlīdzības, nevis atkarības vai hierarhiskās pakļautības attiecībām.

72. Tāpēc ir loģiski, ka – Tiesas judikatūras stingri noteiktajos ietvaros – direktīvās regulētās oficiālās iepirkuma procedūras neattiecas uz ekonomiskajām attiecībām starp līgumslēdzēju iestādi un tai pakļautu uzņēmumu, kas darbojas tikai kā tās palīgstruktūra un ir pakļauts tādai pat kontrolei, kādu šī iestāde īsteno pār saviem (pārējiem) dienestiem. Nebūtu prātīgi arī iepirkuma procedūru pārvērst par uzņēmuma iekšējās darba organizācijas jautājumu, piemērojot to gadījumos, kad iestāde ir nolēmusi izmantot tikai savus resursus.

34 Spriedums, 2014. gada 8. maijs, *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:303, 25. punkts un tajā minētā judikatūra). Jaunākais spriedums, 2016. gada 8. decembris, *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, 30. punkts).

35 Pati iesniedzējtiesa norāda, ka, izveidojot *VLRD*, ir mēģināts reorganizēt *LG* darbību (iesniedzējtiesas lēmuma 26. punkts).

36 Vispārīgi skat. Sánchez Graells, A.: *Public procurement and the competition rules*, 2. izd., Hart, Oksforda, 2015, 265. – 272. lpp.

37 Uz atlīdzību kā pazīmi, kas atšķir Direktīvā 2004/18 regulētos līgumus, Tiesa ir norādījusi spriedumā, 2016. gada 8. septembris, *Politano* (C-225/15, EU:C:2016:645, 29.–31. punkts).

73. Tāpēc, ņemot vērā *in-house* izņēmuma pamatā esošo substanciālā identiskuma principu, uzskatu, ka šis izņēmums varēja tikt piemērots *LG* un *VLRD* starpā noslēgtajiem darījumiem tā, kā tas izklāstīts iesniedzējtiesas lēmumā, jo abas šīs sabiedrības atbilst judikatūrā noteiktajiem kritērijiem, uz kuriem esmu jau norādījis iepriekš (un kuri tagad ir *izkristalizējušies* Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktā), ko gan galu galā noskaidrot ir iesniedzējtiesas ziņā.

74. Komisija uzskata, ka tas vien, ka *VLRD* ir *LG* iekšējais piegādātājs, to automātiski nepadara par līgumslēdzēju iestādi, lai gan šo apgalvojumu tā pamato visai lakoniski³⁸. Patiešām, varētu vispārīgi pieņemt, ka *in-house* uzņēmumi ir uzskatāmi par “publisko tiesību subjektiem” Direktīvas 2004/18 un Direktīvas 2004/17 izpratnē, ja tie paši atbilstu trim kumulatīvajiem nosacījumiem, kurus minēju jau iepriekš.

75. Tomēr šis apgalvojums uzreiz ir jāniansē, palīgstruktūras īstenotās “mazsvarīgās” darbības nošķirot no “būtiskajām”, kuras pamato *in-house* izņēmumu. Attiecībā uz pirmajām³⁹ domāju, ka nekas neliedz piekrist Komisijas nostājai, jo saistībā ar tām uzņēmums darbojas tirgū un līdzvērtīgi var konkurēt ar pārējiem sāncensībā esošajiem tirgus dalībniekiem.

76. Tomēr, manuprāt, tā tas nav ar pakļautā uzņēmuma “būtiskajiem” uzdevumiem, kurus tam *in-house* režīmā uztic vai uzdod līgumslēdzēja iestāde. Ja, lai tos izpildītu, šim uzņēmumam (šajā gadījumā – *VLRD*) savukārt ir jāiegādājas no trešām personām preces, pakalpojumi vai piegādes tādā apmērā, kas pārsniedz saskaņotajos iepirkuma noteikumos paredzēto, tad ir piemērojamas publiskā iepirkuma direktīvas.

77. Atšķirīga interpretācija ne vien radītu nekoncekvenci, bet, iespējams, arī pavērtu iespēju apiet likumu. Pirmkārt, tāpēc, ka tā nebūtu saskanīga ar abu uzņēmumu substanciālo *identiskumu*, kas konstatēta, atbrīvojot tos no iepirkuma procedūrām to savstarpējās attiecībās. Otrkārt, tāpēc, ka tā ļautu viegli izvairīties no Savienības noteikumu piemērošanas publiskā iepirkuma jomā.

78. Attiecības starp *LG* un *VLRD* jau pašas par sevi pieļauj būtisku izņēmumu no Savienības noteikumu piemērošanas saistībā ar to *iekšējiem* darījumiem, kuri tiek uzskatīti par nelīgumiskiem. Ja vēl *VLRD* tiktu atbrīvota no šo noteikumu piemērošanas saistībā ar formāli *ārējiem* darījumiem, kurus tā noslēdz ar trešām personām, bet kuri patiesībā ir daļa no apvienotā *LG/VLRD* apgrozījuma, tad *in-house* izņēmums izvērstos neiedomājami plaši.

79. Citiem vārdiem sakot, līgumslēdzēja iestāde iepriekš izklāstīto nosacījumu ietvaros var izmantot palīgstruktūras, lai uzticētu tām uzdevumus, attiecībā uz kuriem principā būtu jāveic publiskā iepirkuma procedūras, bet kuri no šīm iepirkuma procedūrām tiek atbrīvoti. Pamatojoties uz Tiesas judikatūru (un tagad arī Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktu), no juridiskā viedokļa raugoties, šis izņēmums pats par sevi nav apstrīdams. Tomēr, ja palīgstruktūrām savukārt trūkst resursu, lai tās pašas spētu izpildīt līgumslēdzējas iestādes doto uzdevumu, un, lai to izdarītu, tām ir jāizmanto trešās personas, *in-house* izņēmumu pamatojošie iemesli izgaist un patiesībā gaismā nāk slēpts publiskais (apakš)iepirkums, pamatojoties uz kuru līgumslēdzēja iestāde, izmantojot starpnieku (savu palīgstruktūru), iepērk preces un pakalpojumus no trešām personām, neievērojot direktīvas, saskaņā ar kurām šim iepirkumam būtu jābūt veiktam.

38 Komisijas rakstveida apsvērumu 23. punkts.

39 2006. gada 11. maija spriedumā *Cabotermo* un *Consorzio Alisei* (C-340/04, EU:C:2006:308) Tiesa atgādināja to, ko tā bija noteikusi 1999. gada 18. novembra spriedumā *Teckal* (C-107/98, EU:C:1999:562), proti, ka pakļautajai vienībai “lielākā daļa savu darbību [noteikti] ir jāveic iestādes vai iestāžu, kuras ir tās kapitāldaļu turētājas, labā” (59. punkts), piebilstot, ka minētā vienība “principā darbojas šīs iestādes labā un [...] citas [tās īstenotās] darbības ir *mazsvarīgas*” (63. punkts, bez izcēluma oriģinālā). Direktīvas 2014/24 12. panta 1. punktā (strīdīgi) ir noteikta robeža starp “būtisko” un “mazsvarīgo”, attiecīgi 80 % un 20 % apmēra.

80. Tā tas būtu šajā gadījumā. *LG* darījumi, uz kuriem, ja nebūtu *VLRD*, noteikti attiektos noteikumi par publisko iepirkumu (ja valsts sabiedrība tos būtu veikusi tieši), būtu atbrīvoti no šo tiesību normu piemērošanas tāpēc, ka tos veic kāda cita sabiedrība, lai gan tā substanciāli ir tik cieši saistīta ar pirmo, ka saistībā ar saviem savstarpējiem darījumiem tām var būt piemērojams *in-house* izņēmums⁴⁰.

81. Manuprāt, ja *LG* un *VLRD* starpā ir tāda veida attiecības, ka saistībā ar to savstarpējiem darījumiem varētu tikt piemērots *in-house* izņēmums, tad ārējie darījumi, kas vajadzīgi, lai *VLRD* spētu izpildīt *LG* dotos uzdevumus, nav pasargājami no iepirkumu direktīvu piemērošanas (ja tie pārsniedz attiecīgo kvantitatīvo līmeni). Pretējā gadījumā ar vienkāršu *LG* darbību *reorganizāciju*, izveidojot *VLRD*, būtu pietiekami, lai *LG* varētu izvairīties no sekām, kas izriet no tās kā līgumslēdzējas iestādes statusa.

82. Tādējādi uzskatu, ka nav jānoskaidro, vai *VLRD* ir “publisko tiesību subjekts”, tai pašai apmierinot nerūpnieciska un nekomerciāla rakstura vispārējām interesēm atbilstošas vajadzības, jo, ciktāl tā funkcionāli veido vienu veselumu ar sabiedrību (*LG*), kura apmierina šāda veida vajadzības un kuras labā tā strādā *in-house* režīmā, var tikt secināts, ka *VLRD* to dara.

83. Jautājumā par to, konkrēti kura direktīva būtu jāpiemēro *VLRD* noslēgtajiem līgumiem, jāatgādina, ka “Direktīva 2004/17 attiecas uz publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesībām, kas tiek piešķirtas šīs direktīvas 3.–7. pantā skaidri paredzētās darbības jomās, kā arī uz tādu publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesībām, kuri, lai gan tiem ir cits raksturs un tie tādējādi paši par sevi parasti ietilpst Direktīvas 2004/18 piemērošanas jomā, ir paredzēti Direktīvā 2004/17 noteikto darbību veikšanai”⁴¹. Iesniedzējtiesai, kura nav uzdevusi Tiesai šādu jautājumu, ir jānoskaidro, kura direktīva ir piemērojama, ņemot vērā pamatlietā apstrīdētā iepirkuma priekšmetu.

84. Īsumā sakot, ierosinu uz pirmo *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa) uzdoto jautājumu atbildēt, ka Direktīvas 2004/17 2. panta 1. punkta a) apakšpunkts un Direktīvas 2004/18 1. panta 9. punkta otrā daļa ir jāinterpretē tādējādi, ka uz sabiedrību, kuras substanciālā un funkcionālā saite ar līgumslēdzēju iestādi pamato *in-house* izņēmuma attiecināšanu uz to iekšējiem darījumiem, šīs direktīvas attiecas tad, kad līgumslēdzējas iestādes uzticētā uzdevuma izpildes vajadzībām šī sabiedrība piegādes un pakalpojumus iepērk no trešām personām.

C. Otrais prejudiciālais jautājums

85. Ja uz iepriekšējo jautājumu Tiesa – atbilstoši manis ierosinātajam – atbildētu apstiprinoši, tad *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa) vēlas zināt, vai tāda sabiedrība kā *VLRD* zaudētu savu līgumslēdzējas iestādes statusu, ja tās pakalpojumu, kas, pamatojoties uz *in-house* darījumiem, sniegti *LG*, vērtība būtu mazāka par 90 %, vai arī tā neveidotu galveno daļu no tās uzņēmējdarbības kopējā finanšu apgrozījuma.

86. Jautājums ir tīri hipotētisks (un tāpēc tikpat lielā mērā arī nepieņemams), jo pamatlietā tiek spriests par situāciju, kas nevis būs nākotnē, bet gan bija brīdī, kad *VLRD* publicēja paziņojumu par melnā metāla stieņu iepirkuma procedūru (2013. gadā). Proti, tiesvedība *a quo* ir saistīta tikai ar šīs konkrētās *LitSpecMet* apstrīdētās iepirkuma procedūras atcelšanu.

40 Par risku, ka apakšlīgumu slēgšana *in house* režīmā tiek izmantota tālab, lai apiētu brīvās konkurences garantijas, skat. Spānijas Nacionālās konkurences komisijas ziņojumu *Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia* [Savi resursi un pārvaldības uzdevumi: to izmantošanas sekas, raugoties no konkurences veicināšanas perspektīvas], 30. – 57. lpp., (https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2013/2014_MediosPropios_Inf_sectorial.PDF).

41 Spriedums, 2008. gada 10. aprīlis, *Ing. Aigner* (C-393/06, EU:C:2008:213, 57. punkts).

87. Kā izriet no Tiesas judikatūras, brīdis, kas jāņem vērā, lai atrisinātu strīdu, ir sākumbrīdis. Šis judikatūras atziņa ir tāda, ka tiesiskās drošības princips pagērē, lai Kopienas noteikumi būtu skaidri un precīzi un to piemērošana – tāda, ko attiecīgās personas var paredzēt⁴², kas ir prasība, no kuras izriet, ka, tāpat kā ir jānodrošina pretendentu interešu aizsardzība, uz struktūru, kas ir līgumslēdzēja iestāde, uzsākot iepirkuma procedūru, publiskā iepirkuma direktīvas attiecas tik ilgi, kamēr attiecīgā procedūra nav pabeigta⁴³.

88. Kā iepriekš norādīju, lai noskaidrotu, vai *VLRD* bija piemērojamas publiskā iepirkuma direktīvas, būtiski ir, vai šīs 2013. gada procedūras priekšmets bija trešo personu preces, kuras tā izmantoja, lai izpildītu uzdevumu, kuru tai bija devusi *LG* to *in-house* attiecību ietvaros.

89. Loģiski, ka, ja pēc vairākiem gadiem šī situācija būtu mainījies vai nu iesniedzējtiesas norādītā apstākļa (proti, *VLRD* vairs neveiktu “būtiskāko” savas darbības daļu *LG* labā)⁴⁴, vai kāda līdzīga iemesla dēļ un *VLRD* zaudētu savu *LG* palīgstruktūras statusu un darbotos brīvā tirgū, strīda izšķiršanā būtu jāizvērtē šie jaunie apstākļi.

90. Šajā hipotētiskajā nākotnē piemērojamais tiesību akts jau būtu Direktīva 2014/24, saskaņā ar kurā paredzētajiem kritērijiem un prasībām būtu jānoskaidro, vai arī tad *VLRD* būs kvalificējama kā līgumslēdzēja iestāde.

VI. Secinājumi

91. Ņemot vērā iepriekš izklāstīto, ierosinu Tiesai uz *Vilniaus apygardos teismas* (Viļņas apgabaltiesa, Lietuva) uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīvas 2004/17/EK, ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, 2. panta 1. punkta a) apakšpunkts un Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīvas 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, 1. panta 9. punkta otrā daļa ir jāinterpretē tādējādi, ka:

- a) uz sabiedrību, kuras substanciālā un funkcionālā saite ar līgumslēdzēju iestādi pamato *in-house* izņēmuma attiecināšanu uz to iekšējiem darījumiem, šīs direktīvas attiecas tad, kad līgumslēdzējas iestādes uzticētā uzdevuma izpildes vajadzībām šī sabiedrība piegādes un pakalpojumus iepērk no trešām personām, un
- b) minētā sabiedrība katrā ziņā ir kvalificējama kā publisko tiesību subjekts, ja, būdama apveltīta ar juridiskās personas statusu un atradāmās līgumslēdzējas iestādes kontrolē, būtisku savas darbības daļu tā veic bez konkurentu spiediena un ne tirgus apstākļos, piegādājot dzelzceļa aprīkojumu šai līgumslēdzējai iestādei, lai tā savukārt varētu sniegt tai uzticētos pasažieru un preču pārvadājumu pakalpojumus.

42 Skat. piemēram, spriedumu, 1998. gada 15. janvāris, *Mannesmann Anlagenbau Austria* u.c. (C-44/96, EU:C:1998:4, 34. punkts).

43 Spriedums, 2000. gada 3. oktobris, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, 43. punkts).

44 Tomēr, pamatojoties uz tiesas sēdē sniegto informāciju, 2016. gadā 85 % *VLRD* piegāžu joprojām bija veiktas *LG*, no kurām divas trešdaļas – *in house* režīmā.