Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA M. KAMPOSA SANČESA BORDONAS
[*M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 14. septembrī [1]

Lieta C-421/22

SIA “Dobeles autobusu parks”,
AS “CATA”,
SIA “VTU Valmiera”,
SIA “Jelgavas autobusu parks”,
SIA “Jēkabpils autobusu parks”,
piedaloties:
Iepirkumu uzraudzības birojam,
VSIA “Autotransporta direkcija”

(Augstākās tiesas (Senāts, Latvija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Regula (EK) Nr. 1370/2007 – Sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumu sniegšana ar autobusiem – Uz desmit gadiem noslēgts līgums – Sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības – Kompensācijas parametri – Konkurss

1. Tiesvedībā, kurā uzdots prejudiciālais jautājums, vairāki uzņēmēji apstrīd iepirkuma nolikumu, kas attiecas uz atklātu konkursu par tiesību piešķiršanu sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumu sniegšanai ar autobusiem. Tie uzskata, ka iepirkuma nolikums tos pienācīgi neaizsargā no noteiktu izmaksu (degviela, darbaspēka atlīdzība un sociālās apdrošināšanas iemaksas) iespējamā pieauguma to desmit gadu laikā, kad ir spēkā iepirkuma līgums.

2. Iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Regula (EK) Nr. 1370/2007 [2] pieļauj “kompensāciju shēmu”, saskaņā ar kuru kompetentā iestāde neveic līgumcenas regulāru indeksāciju, lai kompensētu to izmaksu pieaugumu, kas ir saistītas ar pakalpojuma sniegšanu un kas atrodas ārpus attiecīgā pakalpojumu sniedzēja kontroles.

[1] Oriģinālvaloda – spāņu.

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2007. gada 23. oktobris) par sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, izmantojot dzelzceļu un autoceļus, un ar ko atceļ Padomes Regulu (EEK) Nr. 1191/69 un Padomes Regulu (EEK) Nr. 1107/70 (OV 2007, L 315, 1. lpp.). Pamatlietā piemērojamā spēkā esošā šīs regulas versija izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2016/2338 (2016. gada 14. decembris), ar ko Regulu (EK) Nr. 1370/2007 groza attiecībā uz iekšzemes dzelzceļa pasažieru pārvadājumu tirgus atvēršanu (OV 2016, L 354, 22. lpp.).

3. Tiesa jau ir lēmusi par kompensāciju, kas atbilst sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām transporta nozarē [3], bet tā nav tieši aplūkojusi šajā lietā uzdoto jautājumu.

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības Regula Nr. 1370/2007

4. Aplūkojamajā lietā nozīme ir šīs regulas 27. un 34. apsvērumam.

5. Atbilstoši tās 1. panta "Mērķis un piemērošanas joma" 1. punktam:

"1. Šīs regulas mērķis ir saskaņā ar Kopienas tiesību aktiem noteikt, kā kompetentās iestādes var rīkoties sabiedriskā pasažieru transporta jomā, nodrošinot vispārējas nozīmes pakalpojumus, lai, cita starpā, to būtu vairāk, lai tie būtu drošāki, kvalitatīvāki vai ar mazākām izmaksām, nekā tas būtu panākams ar tirgus spēkiem vien.

Lai to nodrošinātu, šajā regulā ir definēti nosacījumi, saskaņā ar kuriem kompetentās iestādes, kad tās uzliek saistības sniegt sabiedriskos pakalpojumus vai slēdz attiecīgus līgumus par šādiem pakalpojumiem, sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem kompensē radušās izmaksas un/vai kā atlīdzību par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi piešķir ekskluzīvas tiesības."

6. Tās 2.a panta "Sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību specifikācija" 2. punktā ir noteikts:

"Ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību specifikācijām un saistīto kompensāciju par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību neto finanšu ietekmi:

a) sasniedz sabiedriskā transporta politikas mērķus rentablā veidā; un

b) ilgtermiņā finansiāli garantē, ka tiek nodrošināti sabiedriskie pasažieru pārvadājumi saskaņā ar sabiedriskā transporta politikā noteiktajām prasībām."

7. Saskaņā ar 3. panta "Pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumi un vispārēji noteikumi" 1. punktu:

"Ja kompetentā iestāde nolemj izvēlētajam pakalpojumu sniedzējam par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi piešķirt [jebkāda rakstura] ekskluzīvas tiesības un/vai kompensāciju, tā to dara saskaņā ar pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumu."

[3] Skat. nesenu spriedumu, 2022. gada 8. septembris, *AS Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641). Saistībā ar tās priekšteci, t.i., Padomes Regulu (EEK) Nr. 1191/69 (1969. gada 26. jūnijs) par dalībvalstu darbību sakarā ar saistībām, kuras parasti uzskata par sabiedriskajiem pakalpojumiem, dzelzceļa pārvadājumu, autopārvadājumu un iekšējo ūdensceļu pārvadājumu nozarē (OV 1969, L 156, 1. lpp.), skat. spriedumus, 1973. gada 27. novembris, *Nederlandse Spoorwegen* (36/73, EU:C:1973:130), lietā par dzelzceļa pārvadājumiem, kā arī 2003. gada 24. jūlijs, *Altmark Trans* un *Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415; turpmāk tekstā – "spriedums *Altmark*"), 2009. gada 7. maijs, *Antrop* u.c. (C-504/07, EU:C:2009:290), un 2014. gada 3. aprīlis, *CTP* (no C-516/12 līdz C-518/12, EU:C:2014:220), autobusu pārvadājumu jomā.

8. Minētās regulas 4. panta "Obligātais pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumu un vispārējo noteikumu saturs" 1. punktā ir paredzēts:

"Pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumos un vispārējos noteikumos:

a) skaidri izklāsta sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, kas definētas šajā regulā un precizētas saskaņā ar tās 2.a pantu un kas ir jāpilda sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam, kā arī attiecīgās ģeogrāfiskās teritorijas;

b) iepriekš objektīvi un pārredzami nosaka:

   i) parametrus kompensācijas maksājuma, ja tāds ir, aprēķināšanai; un

   ii) jebkuru piešķirto ekskluzīvo tiesību veidu un apjomu tādā veidā, lai būtu novērsta pārmērīga kompensēšana.

[..]"

9. Atbilstoši šīs regulas 6. panta "Kompensācija par sabiedriskiem pakalpojumiem" 1. punktam:

"Visas kompensācijas, kas ir saistītas ar kādu vispārēju noteikumu vai pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumu, atbilst 4. pantā ietvertajiem noteikumiem [..]."

B. Valsts tiesības

10. Šajā lietā ir piemērojama Sabiedriskā transporta pakalpojumu likuma[4] 10. panta pirmā un trešā daļa un 11. panta pirmā daļa, kā arī Ministru kabineta 2015. gada 28. jūlija noteikumu Nr. 435 "Kārtība, kādā nosaka un kompensē ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu saistītos zaudējumus un izdevumus un nosaka sabiedriskā transporta pakalpojuma tarifu"[5] 2.1. apakšpunkts un 56. punkts.

II. Fakti, tiesvedība un prejudiciālie jautājumi

11. Valsts SIA "Autotransporta direkcija" (turpmāk tekstā – "pasūtītāja") izsludināja atklātu konkursu "Par tiesību piešķiršanu sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanai ar autobusiem reģionālās nozīmes maršrutu tīklā". Saskaņā ar šo konkursu bija paredzēts noslēgt iepirkuma līgumu ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniedzējiem uz 10 gadiem[6].

[4] Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums.

[5] Ministru kabineta 2015. gada 28. jūlija noteikumi Nr. 435 "Kārtība, kādā nosaka un kompensē ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu saistītos zaudējumus un izdevumus un nosaka sabiedriskā transporta pakalpojuma tarifu".

[6] Paziņojumā par konkursu bija norādīts atsauces numurs AD 2019/7. Paziņojums par līgumu 2019/S 138-340153 tika publicēts 2019. gada 19. jūlija *Eiropas Savienības Oficiālā Vēstneša* pielikumā (OV 2019, S 138, 1. lpp.).

12. SIA "Dobeles autobusu parks" (turpmāk tekstā – "Dobeles autobusu parks") un citi uzņēmēji[7] apstrīdēja iepirkuma nolikumu, jo tajā esot paredzēts tiesību normām neatbilstošs sabiedriskā transporta pakalpojumu kompensēšanas mehānisms[8]. Konkrēti tie norādīja, ka:

– pretendentu piedāvājumā ir jāparedz piedāvātā pakalpojuma cena nākamajiem 10 gadiem, savukārt noslēdzamajā iepirkuma līgumā nav paredzēta pilnvērtīga šīs cenas pārskatīšanas kārtība;

– vienīgā paredzētā cenu pārskatīšana ietver indeksāciju, ko pieteicēji uzskata par nepietiekamu: tā attiecas tikai uz trijām pozīcijām (degviela, darba spēka atlīdzība un valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas normatīvo aktu grozīšanas gadījumā) un ir piemērojama tad, ja izmaksas mainījušās par vairāk nekā 5 % (degviela) vai vairāk nekā 8 % (darbaspēka atlīdzība). Ja šo izmaksu pieaugums nepārsniedz šīs robežvērtības, tās ir jāsedz pakalpojumu sniedzējam;

– indeksācija neaptver pirmos četrus pakalpojuma sniegšanas gadus un neparedz iespēju saņemt kompensāciju par izmaksu pieaugumu pēdējo trīs pakalpojuma sniegšanas gadu laikā.

13. 2019. gada 11. novembrī Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisija (Latvija) noraidīja pieteicēju iesniegumu.

14. Katrs no pieteicējiem iesniedza pieteikumu Administratīvajā rajona tiesā (Latvija), kas ar 2019. gada 29. maija spriedumu šos pieteikumus noraidīja. Minētās tiesas ieskatā saskaņā ar Regulu Nr. 1370/2007 un Komisijas vadlīnijām par šīs regulas interpretāciju[9] valstij nav pienākuma segt pilnīgi visas sabiedriskā transporta pakalpojumu sniedzēju izmaksas.

15. Daži no pieteicējiem pārsūdzēja pirmās instances spriedumu Augstākajā tiesā (Senātā), būtībā uzturot tos pašus argumentus, ko viņi bija izvirzījuši iepriekšējā administratīvajā procesā iestādē un tiesā.

16. Šī tiesa, ņemot vērā lietas dalībnieku argumentus, uzdod Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

"Vai [..] Regulas Nr. 1370/2007 [..] 1.panta 1.punkta otrā daļa, 2.a.panta 2.punkts un 3.panta 2.punkts pieļauj tādu kompensāciju shēmu, kas neparedz kompetentajai iestādei pienākumu regulāras līgumcenas (kompensācijas apmēra) indeksācijas veidā kompensēt sabiedriskā transporta pakalpojumu sniedzējam visu ar pakalpojuma sniegšanu saistīto izmaksu, kuras atrodas ārpus pakalpojuma sniedzēja kontroles, pieaugumu pilnā apmērā un kas tādējādi pilnībā nenovērš risku, ka pakalpojumu sniedzējam radīsies nekompensējami zaudējumi?"

III. Tiesvedība Tiesā

17. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu tika reģistrēts Tiesā 2022. gada 22. jūnijā.

[7] AS "CATA", SIA "VTU Valmiera", SIA "Jelgavas autobusu parks" un SIA "Jēkabpils autobusu parks" (turpmāk tekstā kopā ar Dobeles autobusu parku – "pieteicēji").

[8] Tiesas sēdē pasūtītāja paskaidroja, ka pakalpojumu sniedzēja ieņēmumus veido divas daļas: a) par pasažieru biļešu iegādi samaksātās summas un b) finanšu kompensācija, ko maksā valsts un kas atbilst starpībai starp pakalpojumu sniedzēja piedāvājumā piedāvāto pakalpojuma cenu un ieņēmumiem no biļešu pārdošanas pasažieriem.

[9] Komisijas Paziņojums par interpretējošām vadlīnijām attiecībā uz Regulu (EK) Nr. 1370/2007 par sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, izmantojot dzelzceļu un autoceļus (OV 2014, C 92, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Komisijas vadlīnijas"). Šīm vadlīnijām nav saistoša spēka.

18. Rakstveida apsvērumus iesniedza pieteicēji, Kipras un Latvijas valdības, kā arī Eiropas Komisija.

19. 2023. gada 8. jūnijā notika tiesas sēde, kurā piedalījās Dobeles autobusu parks, pasūtītāja, Kipras un Latvijas valdības, kā arī Komisija.

IV. Izvērtējums

A. Ievada apsvērumi

1. Piemērojamās tiesību normas

20. Iesniedzējtiesa uzskata, ka pamatlietā ir piemērojama Regula Nr. 1370/2007, un lūdz interpretēt trīs šīs regulas normas:

– 1. panta 1. punkta otro daļu, atbilstoši kurai šajā regulā "ir definēti nosacījumi, saskaņā ar kuriem kompetentās iestādes, kad tās uzliek saistības sniegt sabiedriskos pakalpojumus vai slēdz attiecīgus līgumus par šādiem pakalpojumiem, sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem kompensē radušās izmaksas un/vai kā atlīdzību par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi piešķir ekskluzīvas tiesības";

– 2.a panta 2. punktu, kurā ir minēti mērķi, kādi ir "sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību specifikācijām un saistīt[ajai] kompensācij[ai] par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību neto finanšu ietekmi";

– 3. panta 2. punktu, kurš netieši norāda uz vispārējos noteikumos paredzētajām tarifu saistībām, "neatkarīgi no kompetento iestāžu tiesībām pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumos iekļaut sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, paredzot maksimāli pieļaujamos tarifus" [10].

21. Tomēr Regulas Nr. 1370/2007 piemērošana būs atkarīga no līguma, kura nolikums ir strīda priekšmets, iezīmēm. Šajā regulā:

– ciktāl tā attiecas uz sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, izmantojot dzelzceļu un autoceļus, ir paredzēta īpaša kārtība, kā notiek iejaukšanās vispārīgajos publiskā iepirkuma regulējumos, kas noteikti Direktīvā 2014/24/ES [11] vai Direktīvā 2014/25/ES [12];

– ir ietvertas speciālas normas, kuras vai nu aizstāj, vai papildina vispārīgās Direktīvas 2014/24 vai Direktīvas 2014/25 normas – atkarībā no tā, vai piemērojamajā direktīvā ir vai nav paredzētas normas jomās, ko reglamentē minētā regula [13].

[10] Īstenībā, ņemot vērā šīs lietas faktus, Regulas Nr. 1370/2007 3. panta 2. punktam nav nozīmes lietas atrisināšanā.

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

[12] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par iepirkumu, ko īsteno subjekti, kuri darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, un ar ko atceļ Direktīvu 2004/17/EK (OV 2014, L 94, 243. lpp.).

[13] Spriedums, 2018. gada 20. septembris, *Rudigier* (C-518/17, EU:C:2018:757), 49. punkts.

22. Saskaņā ar Regulas Nr. 1370/2007 5. panta 1. punktu sabiedrisko pakalpojumu līgumus principā piešķir saskaņā ar šīs regulas normām.

23. Tomēr pakalpojumu līgumus vai sabiedrisko pakalpojumu līgumus, kā tie definēti Direktīvās 2014/24 un 2014/25, *sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, ko sniedz ar autobusu* vai tramvaju, piešķir saskaņā ar procedūrām, kas paredzētas minētajās direktīvās, ja šādi līgumi nav pakalpojumu koncesijas līgumi.

2. Sabiedrisko pakalpojumu saistības un līguma būtība

24. Tā kā par šo aspektu nebija skaidrības, tiesas sēdē tika apspriests jautājums par attiecīgā līguma būtību. Dobeles autobusu parks, pasūtītāja un Latvijas valdība ir vienisprātis, ka runa ir par sabiedrisko pakalpojumu līgumu, kurā izraudzītais pretendents uzņēmās tikai noteiktus riskus, nevis par koncesijas līgumu [14].

25. Iesniedzējtiesai ir jānoskaidro, vai šis viedoklis ir pareizs. Šajā ziņā tai it īpaši ir jāņem vērā piešķiramo pakalpojumu darbības risku nodošana.

26. Tāpat visi lietas dalībnieki ir vienisprātis arī par to, ka pastāv patiesas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, kuru apmierināšanai ir paredzēts strīdīgais līgums.

27. Pēc šo neskaidrību novēršanas savā analīzē pievērsīšos Regulā Nr. 1370/2007 ietvertajam tiesiskajam regulējumam.

B. Kompensācija par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu, atlīdzība par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi

28. "Sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības" Regulas Nr. 1370/2007 izpratnē ir "kompetentās iestādes definēta vai noteikta prasība, lai nodrošinātu vispārējas nozīmes sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumus, ko tirgus dalībnieks, ja tas ņemtu vērā savas komerciālās intereses, neuzņemtos vai neuzņemtos tādā pašā mērā vai ar tādiem pašiem nosacījumiem, nesaņemot papildu atlīdzību" [15].

29. Citā gadījumā [16] jau esmu skaidrojis, ka Regulā Nr. 1370/2007 ir paredzēta atlīdzība par tādu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi, kas ir slogs skartajiem uzņēmumiem. Šī atlīdzība izpaužas kā kompensācija vai ekskluzīvas tiesības [17].

30. Jēdziens "kompensācija par sabiedriskajiem pakalpojumiem" sasaista priekšrocību – it īpaši finansiāla rakstura priekšrocību – ar tādu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi, kas ietver pakalpojumu sniegšanu, kura neizraisa komerciālu ieinteresētību.

[14] Pasūtītāja apstiprināja, ka šajā lietā piemērojamie Ministru kabineta 2015. gada 28. jūlija noteikumi Nr. 435 atšķiras no noteikumiem, ko Tiesa aplūkoja 2011. gada 10. novembra spriedumā *Norma-A* un *Dekom* (C-348/10, EU:C:2011:721), kurā tā noraidīja attiecīgā līguma kvalificēšanu par "koncesiju". Minētajā lietā izraudzītais pretendents neuzņēmās visus darbības riskus vai vismaz būtisku to daļu.

[15] Regulas Nr. 1370/2007 2. panta e) punkts.

[16] Secinājumi lietā *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:180), 38. punkts.

[17] Regulas Nr. 1370/2007 2. panta f) punktā tās ir definētas kā "sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam dotas tiesības sniegt konkrētus sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumus konkrētā maršrutā, tīklā vai konkrētā apgabalā, nedodot tiesības to darīt nevienam citam šādam pakalpojumu sniedzējam".

31. Tādējādi tiek garantēts, ka sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, kad tās uzliek slogu, nekaitē to pakalpojumu sniedzēju saimnieciskajam stāvoklim, kuriem tās jāpilda, un galu galā nekaitē pašai šo pakalpojumu sniegšanai. Šajos gadījumos kompensācija, kas ir atlīdzība par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām, "[..] ir jāpiešķir, lai nodrošinātu tādu pakalpojumu sniegšanu, kas ir vispārējas nozīmes pakalpojumi Līguma nozīmē" [18].

32. Regulā Nr. 1370/2007 galu galā nav paredzēts, ka izmaksas, kas rodas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildes dēļ, ir jāsedz tikai pārvadājumu uzņēmumiem: šādā gadījumā būtu iespējams, ka neviens nepiekristu sniegt pakalpojumu, jo tas pats par sevi neizraisa nekādu komerciālu interesi.

1. Kompensācijas apmērs

33. Aprēķinot kompensāciju (vai nosakot aprēķināšanas mehānismus un parametrus) [19], kompetentajai iestādei jācenšas gan "sasnie[gt] sabiedriskā transporta politikas mērķus rentablā veidā" [20], gan "ilgtermiņā finansiāli garantē[t], ka tiek nodrošināti sabiedriskie pasažieru pārvadājumi saskaņā ar sabiedriskā transporta politikā noteiktajām prasībām" [21].

34. Regulā Nr. 1370/2007 nav prasīts, lai kompensācija pilnībā segtu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību radītās tīrās izmaksas. Šajā regulā ar tās 33. apsvērumā ietverto atsauci uz spriedumu *Altmark* ir atgādināts: lai nodrošinātu, ka kompensācija par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu neveido priekšrocību EK līguma 92. panta 1. punkta (tagad – LESD 107. panta 1. punkts) izpratnē, šī kompensācija "nedrīkst pārsniegt summu, kas nepieciešama, lai nosegtu visus vai daļu izdevumu, kas radušies, pildot sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības" [22].

35. Tāpat Regulas Nr. 1370/2007 4. panta 1. punkta c) apakšpunkts prasa gan sabiedrisko pakalpojumu līgumos, gan vispārējos noteikumos paredzēt kārtību ar pakalpojumu sniegšanu saistītu izmaksu sadalei. Šī prasība liek domāt, ka kompetentajai iestādei nav pienākuma kompensēt *visas* izmaksas, kas pakalpojumu sniedzējam rodas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību uzņemšanās dēļ.

36. Kompensācija, kas tikai daļēji sedz ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām saistītās izmaksas, nozīmē risku rašanos pakalpojumu sniedzējam. Ja šī kompensācija ir saistīta ar vispārējiem noteikumiem vai tieši piešķirtu līgumu, kompetentajai iestādei ir jāņem vērā šis risks, aprēķinot samērīgu peļņu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildē [23].

37. Turklāt kompensācija, kas saistīta ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām sauszemes transporta nozarē, nedrīkst būt *pārmērīga*. Pārmērīgas kompensācijas novēršanai ir divkāršs iemesls: no vienas puses, izvairīties no subsīdijām, kas atzīstamas par valsts atbalstu, un, no otras puses, sekmēt pakalpojuma kvalitāti un efektivitāti.

[18] Regulas Nr. 1370/2007 34. apsvērums.

[19] Regulā Nr. 1370/2007 nav norādītas kādas konkrētas aprēķina sistēmas. Aplūkojamajā lietā strīds ir par cenu indeksāciju, tomēr tas ir tikai viens no iespējamiem modeļiem, lai aprēķinātu kompensāciju un – beigu beigās – līdzsvarotu iespējamās negatīvās sekas, ko sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpilde rada izraudzītajam pretendentam.

[20] Regulas Nr. 1370/2007 2.a panta 2. punkta a) apakšpunkts. Saskaņā ar šīs regulas pielikumu kompensācija jāveido tā, lai veicinātu efektīvu pakalpojuma apsaimniekošanu. Šo norādi var saprast kā konkrētu efektivitātes mērķa izpausmi.

[21] Regulas Nr. 1370/2007 2.a panta 2. punkta b) apakšpunkts. Skaidrākam formulējumam skat. Regulas 2016/2338 11. apsvērumu.

[22] Spriedums *Altmark*, 92. punkts un rezolutīvā daļa.

[23] Regulas Nr. 1370/2007 pielikuma 6. punktā "samērīga peļņa" ir definēta kā "kapitāla rentabilitātes koeficients, kas ir normāls attiecīgajā nozarē konkrētā dalībvalstī un kurā ņem vērā risku vai riska neesamību, kas valsts iestādes piedalīšanās dēļ rodas sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam".

38. Uz šo pēdējo minēto mērķi norāda Regulas Nr. 1370/2007 27. apsvērums un pielikuma 7. punkts [24], kā arī – plašākā formulējumā – iepriekš minētais šīs pašas regulas 2.a panta 2. punkta a) apakšpunkts, kas ieviests ar Regulu Nr. 2016/2338.

39. Regulā Nr. 1370/2007 nav sniegtas norādes par to, kā ar kompensācijas palīdzību veicināt transporta pakalpojumu efektīvu apsaimniekošanu [25]: kompetentajām iestādēm ir zināma rīcības brīvība [26].

40. Komisija savās vadlīnijās brīdina, ka nevajadzētu izmantot kompensācijas shēmas, kuras "vienkārši sedz faktiskās radušās izmaksas" (proti, *a posteriori*), jo tās "vāji motivē pārvadājumu uzņēmumu ierobežot izmaksas vai laika gaitā uzlabot efektivitāti" [27].

41. No šī skatpunkta raugoties, kompensācija, kuras summa ir mazāka par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību tīrajām izmaksām, varētu veicināt to efektīvu apsaimniekošanu no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja puses, mudinot to samazināt tā kontrolē esošos izdevumus.

42. Regulas 2016/2338 sagatavošanas procesā tika piedāvāti grozījumi, lai aizliegtu "pārāk zemu" kompensāciju vai kompensāciju, kas būtu "zemāka par summu, kas vajadzīga, lai segtu neto finanšu ietekmi uz izmaksām un ieņēmumiem, kas radušies, izpildot sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības" [28]. Pret šiem grozījumiem skaidri iebilda Padome, jo tie esot pretrunā vispārējai pieejai [29], ciktāl tie pārnestu visus riskus uz līgumslēdzējām iestādēm un neļautu ieviest efektivitātes stimulus pakalpojumu apsaimniekošanā [30].

[24] Attiecībā uz sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām, kas vai nu nav noteiktas līgumā, vai arī ir noteiktas līgumā, bet ne konkursa procedūrā. Likumdevējs pauž pārliecību, uz ko atsaukšos turpinājumā, ka atklāta konkursa procedūra dabiski noved pie kompensācijas, kas nav pārmērīga.

[25] Komisijas Paziņojuma "Eiropas Savienības nostādnes par valsts atbalstu, ko piešķir kā kompensāciju par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu (2011)" (OV 2012, C 8, 15. lpp.) 40. un 41. punktā, piemēram, ir minētas divas metodes: jau no sākuma noteikt fiksētu kompensācijas līmeni, kas paredz un iekļauj efektivitātes pieaugumu, kādu uzņēmumam paredzēts gūt pilnvarojuma akta darbības laikā, vai pilnvarojuma aktā noteikt efektivitātes mērķus un aprēķināt kompensācijas summu atbilstīgi tam, cik lielā mērā mērķi ir sasniegti. Līdzīgas pieejas bija minētas grozītajā priekšlikumā Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par dalībvalstu darbību saistībā ar sabiedrisko pakalpojumu saistībām un sabiedrisko pakalpojumu līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu attiecībā uz pasažieru pārvadājumiem pa dzelzceļu, autoceļiem un iekšzemes ūdensceļiem (Komisija to iesniegusi saskaņā ar EK līguma 250. panta 2. punktu) (COM(2002) 107, galīgā redakcija), konkrēti, tā pielikuma 6. punktā.

[26] Iestādēm ir jāsaglabā stimuli samērīgā līmenī, izvairoties no tā, ka pakalpojumu sniedzējs patur sev nesamērīgus ieguvumus no efektivitātes; un jānodrošina, ka šie stimuli netraucē sniegt augstas kvalitātes pakalpojumus. Šie atgādinājumi ir sniegti Komisijas vadlīniju 2.4.5. punktā; tas izriet arī no Regulas Nr. 1370/2007 sistēmiskas un teleoloģiskas interpretācijas.

[27] Komisijas vadlīniju 2.4.3. punkts.

[28] Eiropas Parlamenta normatīvās rezolūcijas projekts par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1370/2007 attiecībā uz iekšzemes dzelzceļa pasažieru pārvadājumu tirgus atvēršanu (COM(2013)0028 – C7-0024/2013 – 2013/0028(COD)), 2014. gada 16. janvāra dokuments A7-0034/2014, 10. un 40. grozījums.

[29] Šī pieeja ir atspoguļota Padomes Ģenerālsekretariāta 2015. gada 12. oktobra dokumentā 12777/15, kas adresēts delegācijām.

[30] Skat. Padomes Ģenerālsekretariāta ziņojumu Pastāvīgo pārstāvju komitejai, 2015. gada 4. decembra dokuments 13146/15, 112. pozīcija; un 2016. gada 15. janvāra dokumentu 5159/16, ADD 1, 112. pozīcija. Atgādinu, ka tāpat nav ticis apstiprināts tiešais "nepietiekamas" kompensācijas aizliegums, kas bija ierosināts regulas pirmās versijas sagatavošanas darbos: šīs neveiksmes iemesli ir dažādi un nav obligāti saistīti ar efektivitātes veicināšanu. Skat. 31. zemsvītras piezīmi.

2. Atbilstīga kompensācija?

43. Regulas Nr. 1370/2007 pantos nav nekādas tiešas norādes uz "atbilstīgu", "piemērotu" vai "pietiekamu" kompensāciju [31]. Atsauce uz šiem terminiem parādās regulas preambulā un – netieši – tās pielikumā.

44. 2007. gadā pieņemtās regulas teksta 27. apsvērumā pēc atgādinājuma, ka kompensācija nedrīkst būt pārmērīga, ir norādīts, ka, "ja kāda kompetentā iestāde paredz piešķirt pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumu, neizsludinot konkursu, tai būtu jāievēro arī sīki izstrādāti noteikumi, nodrošinot, lai kompensāciju summa būtu atbilstīga [..]".

45. Regulas pamatdaļā arī atspoguļotas bažas par nepietiekamu kompensāciju, lai gan šīs bažas izpaužas tikai kā pielikumā ietverta norāde saistībā ar ietekmi, kāda sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildei var būt uz citām pakalpojumu sniedzēja darbībām vai uz tā tīkliem [32].

46. Komisijas vadlīnijās ir atgādināts, ka "atbilstīga" kompensācija ir vajadzīga, lai pakalpojumu sniedzēja paša līdzekļi ilgtermiņā netiktu samazināti sabiedrisko pakalpojumu līguma izpildes dēļ, tādējādi kavējot tam efektīvi pildīt līgumsaistības un saglabāt pasažieru transporta pakalpojumu augstus kvalitātes standartus [33].

47. Komisija piebilst, ka neatbilstīga kompensācija radītu arī risku, ka tiks samazināts to piedāvājumu skaits, kurus iesniedz konkursam par sabiedrisko pakalpojumu līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu [34].

48. Savā priekšlikumā Regulas Nr. 1370/2007 grozījumiem Komisija ir skaidri norādījusi uz nepieciešamību nodrošināt sabiedriskā transporta finansiālo stabilitāti [35].

49. Šīs bažas ir atspoguļotas regulas redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar Regulu 2016/2338. Regulas (EK) Nr. 1370/2007 2.a panta 2. punkta b) apakšpunktā ir uzsvērts, ka vienam no kompensācijas mērķiem ir jābūt "ilgtermiņā finansiāli garantē[t], ka tiek nodrošināti sabiedriskie pasažieru pārvadājumi saskaņā ar sabiedriskā transporta politikā noteiktajām prasībām".

50. Regulas 2016/2338 11. apsvērumā finanšu stabilitāte ir sasaistīta ar pienākumu "pienācīgi" kompensēt pakalpojumu sniedzēju veikto sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi.

[31] Eiropas Parlamenta normatīvās rezolūcijas projekts attiecībā uz Padomes kopējo nostāju, lai pieņemtu Eiropas Parlamenta un Padomes regulu par sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, izmantojot dzelzceļu un autoceļus, un ar ko atceļ Padomes Regulu (EEK) Nr. 1191/69 un Padomes Regulu (EEK) Nr. 1107/70 (13736/1/2006 – C6-0042/2007 – 2000/0212(COD)), 2007. gada 4. aprīļa dokuments A6-0131/2007; ar šajā projektā izklāstīto 6., 14. un 18. grozījumu kopējā nostāja tika grozīta tādējādi, lai novērstu gan pārmērīgu, gan pārāk nelielu kompensāciju. Dalībvalstu delegācijas nebija vienisprātis gan par šīs prasības iekļaušanu vai neiekļaušanu (viena no delegācijām uzskatīja, ka nepietiekamas kompensācijas novēršana nav regulas mērķis), gan par to, kur un kā būtu jāiekļauj šī prasība: skat. Padomes Ģenerālsekretariāta ziņojumu Pastāvīgo pārstāvju komitejai, 2007. gada 2. aprīļa dokuments 7974/07, attiecībā uz minētajiem grozījumiem. Galu galā minētie grozījumi nav tikuši iekļauti tekstā.

[32] Pielikuma 3. punkts. Tajā ir norādīts uz nepieciešamību novērst gan pārmērīgu kompensāciju, gan "kompensācijas nepietiekamību" un aicināts, aprēķinot sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību neto finanšu ietekmi, ņemt vērā "jebkuru aprēķināmu finansiālu ietekmi uz attiecīgiem pakalpojumu sniedzēja tīkliem".

[33] Komisijas vadlīniju 2.4.8. punkts.

[34] Turpat.

[35] Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1370/2007 attiecībā uz iekšzemes dzelzceļa pasažieru pārvadājumu tirgus atvēršanu (COM(2013) 28 final), 5. apsvērums un 2.a panta 4. punkts. Pētījumi un konsultācijas, ar kuriem atbalstīts minētais dokuments, bija fokusēti uz dzelzceļa transportu, kas arī ir galvenais Regulas Nr. 1370/2007 grozījumu priekšmets. Tomēr, ņemot vērā tā formulējumu, priekšlikuma tvērums šajā ziņā ir vispārīgs.

51. Vērtējums par to, vai norādītajā nozīmē kompensācija ir atbilstīga, ir daļa no pārbaudes par samērīgumu [36], kuram saskaņā ar Regulas Nr. 1370/2007 2.a panta 1. punktu ir jābūt nodrošinātam sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību specifikācijās attiecībā uz pasažieru transporta pakalpojumu sniegšanu.

52. Tātad kompensācijai ir jāļauj pakalpojumu sniedzējam, kam ir uzticētas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, sekmīgi sniegt šo pakalpojumu. Iepriekš izklāstīto iemeslu dēļ tas nenozīmē, ka kompensācijas summai būtu jābūt vienādai ar tīrajām finanšu izmaksām, kas izriet no šo saistību izpildes.

3. Kompensējamās izmaksas (posteņi)

53. Saskaņā ar Regulas Nr. 1370/2007 4. panta 1. punktu sabiedrisko pakalpojumu līgumos ir jāparedz kārtība ar transporta pakalpojumu sniegšanu saistītu izmaksu sadalei [37].

54. Starp minētajām izmaksām šajā tiesību normā ir neizsmeļoši uzskaitītas izmaksas, kas saistītas ar personālu, enerģiju, maksājumiem par infrastruktūru, sabiedrisko transportlīdzekļu, ritošā sastāva un instalāciju, kas vajadzīgas, lai sniegtu pasažieru transporta pakalpojumus, profilaksi un remontu, kā arī pastāvīgās izmaksas un pietiekama kapitāla rentabilitāte.

55. Pirmajos regulas priekšlikumos bija paredzēts pakalpojumu sniedzēja pienākums segt vismaz "sabiedrisko pakalpojumu līgumā noteikto pakalpojumu sniegšanas izmaksas, it īpaši ar personālu, enerģiju un transportlīdzekļu un ritošā sastāva profilaksi un remontu saistītās izmaksas" [38].

56. Turpretim Regulā Nr. 1370/2007 nav noteikts pienākums likt segt noteiktas izmaksas vienai vai otrai pusei; tādējādi tā neprasa konkrētu izmaksu kompensēšanu [39]. Kompetentā iestāde šajā ziņā var rīkoties elastīgi [40].

4. Starpsecinājums

57. Kompensācija par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu Regulas Nr. 1370/2007 izpratnē ir kompensācija, kas tās apmēra ziņā nerada finansiālu priekšrocību, kuru varētu kvalificēt kā valsts atbalstu. Kompensācijas summai turklāt ir jāatspoguļo līdzsvars starp transporta pakalpojumu efektīvas apsaimniekošanas mērķi un pakalpojumu sniegšanas ilgtermiņa finanšu stabilitāti.

[36] Sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām, kas nozīmē iejaukšanos tirgus darbībā, ir jāatbilst samērīguma principam Savienības tiesību izpratnē, proti, tām ir jābūt attaisnotām, jābūt piemērotām sasniedzamajam mērķim un nav jāpārsniedz šī mērķa sasniegšanai nepieciešamais.

[37] Tāda pati prasība attiecas arī uz *vispārējiem noteikumiem*, kas nav šī lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets. Par šo jēdzienu skat. 41. zemsvītras piezīmi.

[38] Priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par dalībvalstu darbību saistībā ar sabiedrisko pakalpojumu prasībām un sabiedrisko pakalpojumu līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu attiecībā uz pasažieru pārvadājumiem pa dzelzceļu, autoceļiem un iekšzemes ūdensceļiem (COM(2000) 7, galīgā redakcija) 6. panta b) punkts un priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par dalībvalstu darbību saistībā ar sabiedrisko pakalpojumu saistībām un sabiedrisko pakalpojumu līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu attiecībā uz pasažieru pārvadājumiem pa dzelzceļu, autoceļiem un iekšzemes ūdensceļiem (Komisija to iesniegusi saskaņā ar EK līguma 250. panta 2. punktu) (COM(2002) 107, galīgā redakcija) 6. panta b) punkts.

[39] Tiesību norma, kas nepieļauj elastību izmaksu sadalē, varētu izrādīties nepraktiska, kā to uzsvērusi Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja savā atzinumā par "Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par dalībvalstu darbību saistībā ar sabiedrisko pakalpojumu prasībām un sabiedrisko pakalpojumu līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu attiecībā uz pasažieru pārvadājumiem pa dzelzceļu, autoceļiem un iekšzemes ūdensceļiem" (OV 2001, C 221, 31. lpp.), 5.1.1. punkts.

[40] Vēl viens šīs elastības piemērs ir atrodams Regulas Nr. 1370/2007 2.a panta 1. punkta pirmajā daļā, kas ļauj kompetentajai iestādei grupēt izmaksas sedzošus pakalpojumus ar izmaksas nesedzošiem pakalpojumiem.

58. Regula Nr. 1370/2007 neaizliedz kompensāciju, kas ir mazāka par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildes tīrajām izmaksām. Risku pārnešana uz pakalpojumu sniedzēju pati par sevi nav pretrunā šai regulai.

59. Kompetentajai iestādei ir plaša rīcības brīvība, lemjot par posteņiem, kas ir vai nav kompensējami, un tātad par riskiem, kuri konkrēti būtu jāuzņemas pakalpojumu sniedzējam.

C. Kompensācija un konkursi

60. Tiesas sēdē tika apspriests jautājums par to, kāda ietekme uz kompensāciju varētu būt apstāklim, ka līguma slēgšanas tiesību piešķiršana notika konkursa procedūras rezultātā (kā tas ir pamatlietā).

61. Lai radītu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, Regulā Nr. 1370/2007 ir paredzēti divu veidu juridiskie instrumenti: sabiedrisko pakalpojumu līgumi un vispārējie noteikumi [41]. Pirmais no minētajiem instrumentiem principā ir jāizvēlas, ja ir paredzēta kompensācija [42]. Izņēmuma kārtā attiecībā uz saistībām, kas attiecas uz maksimālajiem tarifiem, var izmantot vienpusēju saistību noteikšanu atbilstoši vispārējiem noteikumiem [43].

62. Līgumslēdzējām iestādēm saskaņā ar Regulas Nr. 1370/2007 5. pantu ir iespēja tieši piešķirt līguma slēgšanas tiesības (iekšējam pakalpojumu sniedzējam vai, ar zināmiem nosacījumiem, trešai personai) vai organizēt konkursa procedūru. Regulas Nr. 1370/2007 normu, kas attiecas uz atlīdzības aprēķināšanas metodi, detalizētības pakāpe atšķiras atkarībā no līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas formas.

63. Tekstā ir sniegtas dažas kopīgas pamatnostādnes. Regulas Nr. 1370/2007 6. panta, kas attiecas uz "kompensāciju par sabiedriskiem pakalpojumiem", 1. punkta pirmajā teikumā ir paredzēts, ka kompensācijām ir jāatbilst šīs regulas 4. pantā [44] ietvertajiem noteikumiem.

64. Par kompensācijas, kas ir saistīta ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām, aprēķināšanas metodi Regulā Nr. 1370/2007 ir teikts tikai tad, ja šīs saistības ir noteiktas ar vispārēju noteikumu vai saistībā ar tieši piešķirtajām līguma slēgšanas tiesībām.

65. Citiem vārdiem sakot, Regulā Nr. 1370/2007 nav speciālas normas, kas būtu piemērojama kompensācijas aprēķināšanas metodei gadījumos, kad līguma slēgšanas tiesības tiek piešķirtas, izsludinot konkursu. Manuprāt, šādas normas neesamība ir saistīta ar to, ka likumdevējs paļāvās uz to, ka konkursa procedūras pašas par sevi ir īpaši piemērotas, lai sasniegtu līdzsvaru starp pastāvošajām interesēm.

[41] Tie ir definēti attiecīgi Regulas Nr. 1370/2007 2. panta i) un l) punktā. *Sabiedrisko pakalpojumu līgums* atspoguļo "kādas kompetentās iestādes vienošanos ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju". *Vispārējs noteikums* ir "pasākums, kas bez diskriminācijas attiecas uz visiem viena tipa sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem kādā ģeogrāfiskā apgabalā".

[42] Regulas Nr. 1370/2007 3. panta 1. punkts: "Ja kompetentā iestāde nolemj izvēlētajam pakalpojumu sniedzējam par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi piešķirt ekskluzīvas tiesības un/vai kompensāciju, tā to dara saskaņā ar pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumu".

[43] Regulas Nr. 1370/2007 3. panta 2. punkts: "Atkāpjoties no 1. punkta, tādas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības, ar ko paredzēts noteikt maksimāli pieļaujamo tarifu visiem pasažieriem vai dažu kategoriju pasažieriem, arī var iekļaut vispārējos noteikumos [..]".

[44] Saskaņā ar šo tiesību normu gan sabiedrisko pakalpojumu līgumos, gan vispārējos noteikumos: "[..] b) iepriekš objektīvi un pārredzami nosaka: i) parametrus kompensācijas maksājuma, ja tāds ir, aprēķināšanai; un ii) jebkuru piešķirto ekskluzīvo tiesību veidu un apjomu tādā veidā, lai būtu novērsta pārmērīga kompensēšana. [..] c) paredz kārtību ar pakalpojumu sniegšanu saistītu izmaksu sadalei [..]".

66. Šādos konkursos līgumslēdzējām iestādēm ir rīcības brīvība paredzēt vai neparedzēt specifikācijās (iepirkuma nolikumos) cenu pārskatīšanas sistēmas, izmantojot indeksācijas formulas vai līdzīgas formulas. Kā Tiesa ir nospriedusi [45] attiecībā uz valsts tiesību normām, kurās nav paredzēta periodiska cenu pārskatīšana *pēc* līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas, šādas normas nav pretrunā Savienības tiesībām [46].

67. Komisijas vadlīniju 2.4.1. punktā ir uzsvērts, ka "atklāta, pārredzama un nediskriminējoša konkursa procedūra [Regulas Nr. 1370/2007] 5. panta 3. punkta nozīmē [līdz minimumam] samazinās publiskā sektora kompensāciju, kas kompetentajām iestādēm būs jāmaksā pakalpojumu sniedzējam, lai saņemtu tāda līmeņa sabiedriskos pakalpojumus, kurš paredzēts iepirkuma procedūrā, tādējādi nepieļaujot pārmērīgu kompensāciju. Šādā gadījumā nav vajadzības piemērot sīki izstrādātos noteikumus par kompensāciju, kas izklāstīti pielikumā".

68. Tādējādi konkursa procedūras līguma slēgšanas tiesību piešķiršanai ir vispiemērotākās sistēmas, lai ar vislabākajiem kvalitātes un cenas nosacījumiem varētu uzticēt sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu spējīgam uzņēmējam. Šajā situācijā regulatora iesaistīšanās ir mazāk nepieciešama.

69. Komisijas vadlīnijas apstiprina šo nostāju: tirgus konkurences spēku mijiedarbība ļauj līdz minimumam samazināt kompensācijas līmeni [47], lai līgumslēdzēja iestāde varētu izvēlēties piedāvājumu, kas nozīmē vismazāko cenu sabiedrībai (vai piedāvājumu, kas ir visefektīvākais risinājums cenas un kvalitātes ziņā) [48].

70. Regulā Nr. 1370/2007 paustā pārliecība, ka konkursa procedūra ļauj automātiski pielāgot atlīdzību, nav saistīta tikai ar prasību, lai kompensācija nebūtu *pārmērīga*. Konkursa izsludināšana ir piemērota arī, lai nodrošinātu *atbilstīgu* kompensāciju ar nolūku garantēt sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumu ilgtermiņa finanšu stabilitāti saskaņā ar sabiedriskā transporta politikā noteiktajām prasībām [49].

[45] Spriedums, 2018. gada 19. aprīlis, *Consorzio Italian Management* un *Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), 29.–31. punkts.

[46] Minētajā lietā runa bija par Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2004/17/EK (2004. gada 31. marts), ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs (OV 2004, L 134, 1. lpp.), redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar Komisijas 2011. gada 30. novembra Regulu (ES) Nr. 1251/2011 (OV 2011, L 319, 43. lpp.), kā arī par to pamatā esošajiem vispārējiem principiem. Pašlaik Direktīvas 2014/24 111. apsvērumā indeksācija ir minēta kā iespēja: "Līgumslēdzējām iestādēm vajadzētu būt iespējai pašos atsevišķajos līgumos paredzēt līguma izmaiņas, ietverot pārskatīšanas vai iespēju klauzulas, bet šādām klauzulām nebūtu tām jādod neierobežota rīcības brīvība. [..] Tāpēc būtu jāpaskaidro, ka pietiekami skaidri formulētās pārskatīšanas vai iespēju klauzulās var, piemēram, paredzēt cenu indeksāciju [..]". Līdzīga satura preambulas apsvērumi ir atrodami arī Direktīvās 2014/23 un 2014/25.

[47] Komisijas vadlīniju 2.4.2. punkts. Vēl viens ilustrējums tam, ka konkurss darbojas kā autonoms kompensācijas noteikšanas elements, izmantojot piedāvājuma un pieprasījuma konjunktūru, ir atrodams vadlīniju 2.4.3. punktā, kurā saistībā ar samērīgas peļņas jēdzienu Komisija atsaucas uz pieņēmumu, kad "tirgū attiecībā uz konkrētu pakalpojumu ir noteikta vispāratzīta atlīdzība", precizējot, ka "tā ir labākais atsauces kritērijs kompensācijas aprēķināšanai, *ja netiek izsludināts konkurss*".

[48] Kritērijs "sabiedrībai viszemākā cena" Regulā Nr. 1370/2007 neparādās. Šis kritērijs ir minēts sprieduma *Altmark* 93. punktā, bet ne rezolutīvajā daļā. Saskaņā ar Komisijas paziņojumu par Eiropas Savienības atbalsta noteikumu piemērošanu kompensācijai, kas piešķirta par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu sniegšanu (OV 2012, C 8, 4. lpp.; Paziņojums par VTNP), tas ir jāinterpretē tādējādi, ka tas ļauj izvēlēties vai nu piedāvājumu par zemāko cenu, vai arī piedāvājumu, kas atbilst vislabākajai cenas un kvalitātes attiecībai. Lai gan minētās pamatnostādnes attiecas uz LESD 106. pantu, es neredzu iemeslus, kāpēc tās nevarētu šajā ziņā attiecināt uz LESD 93. pantu.

[49] Atsaukšos uz Regulas 2016/2338 11. apsvērumu: "Attiecībā uz pakalpojumu valsts [sabiedrisko pakalpojumu] līgumiem, *kurus nepiešķir, pamatojoties uz konkursa procedūru*, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju veiktā sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpilde būtu pienācīgi jākompensē [..]". Mans izcēlums.

71. Tomēr iepriekš izklāstītais ir balstīts uz pieņēmumu, ka konkurss ir organizēts tā, lai pieļautu reālu un efektīvu konkurenci gan no procedūras, gan no līguma satura skatpunkta:

– attiecībā uz konkursa procedūru Regulā Nr. 1370/2007 ir maz precizējumu [50]. Komisijas vadlīnijās ir ieteikts piemērot publiskā iepirkuma direktīvās iekļautās speciālās normas [51];

– attiecībā uz sabiedrisko pakalpojumu līguma saturu Regulas Nr. 1370/2007 4. pantā ir uzskaitītas minimālās norādes, kas tajā ir jāiekļauj. Es pieņemu, ka pārredzamības labad tām jābūt iekļautām specifikācijās (iepirkuma nolikumā).

72. Uzņēmēji, kuru rīcībā ir šī informācija, izvēlas piedalīties vai nepiedalīties līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā un, ja tie izvēlas piedalīties, var sagatavot piedāvājumu, kas ietver visu nozīmīgo faktoru cenu [52].

73. Kompensācijas summa vai tās noteikšanas mehānisms un parametri, protams, ir viens no šiem nozīmīgajiem faktoriem. Ja kompensācija ir aprēķināta pārāk zemā apmērā, tas var atturēt potenciālos pretendentus vai ierobežot to skaitu, tādējādi pārkāpjot Regulas Nr. 1370/2007 5. panta 3. punktu [53].

74. Tātad līgumslēdzējai iestādei būtu jāizvairās no tādu kompensācijas parametru iekļaušanas specifikācijās (iepirkuma nolikumā), kas, potenciālajiem pakalpojumu sniedzējiem sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistības padarot pārāk apgrūtinošas bez objektīva attaisnojuma, tos attur no dalības konkursā. Ja tas tā notiek, procedūra neatbilst tās galvenajam mērķim, proti, ļaut izvēlēties visizdevīgāko piedāvājumu (sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildei).

75. Nosakot, vai pastāv nelīdzsvarotība starp līgumsaistībām un vai tā ir vai nav attaisnota, ir jāveic pārbaude katrā atsevišķā gadījumā, ņemot vērā mērķus, ko Regula Nr. 1370/2007 tiecas panākt ar kompensācijas palīdzību.

D. Piemērošana konkrētajā lietā

76. Iesniedzējtiesa lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu izklāsta argumentus par un pret pieteicēju prasījumiem. Starp pirmajiem minētajiem argumentiem ir šādi:

– izvēlētais modelis un instrumenti tā īstenošanai paredz pretendentiem uzņemties pārāk lielu risku, nosakot pakalpojumam tādu cenu, ka ir pamats uzskatīt, ka valsts faktiski nenodrošina pienākumu atbilstīgi kompensēt ar sabiedriskā transporta pakalpojumu nodrošināšanu saistītos izdevumus;

– nav iespējams precīzi prognozēt ne to, kādas 10 gadu perspektīvā būs energoresursu (degvielas) cenas, kā arī vidējās algas attiecīgajā nozarē un valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas.

[50] Saskaņā ar Regulas Nr. 1370/2007 5. panta 3. punktu procedūra "ir atvērta visiem pakalpojumu sniedzējiem, un tajā ievēro pārredzamības, taisnīguma un nediskriminācijas principu". Arī šīs regulas 9. apsvērumā ir atsauce uz samērīguma principu. Līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā ir jāievēro Līgumā par Eiropas Savienības darbību nostiprinātie principi neatkarīgi no tā, vai tie ir vai nav minēti reglamentējošajā tekstā.

[51] 2.3.2. punkts.

[52] Ja tie to uzskata par lietderīgu, šie uzņēmēji var arī veikt pasākumus, lai pasargātu sevi no tirgus riskiem (piemēram, noslēdzot apdrošināšanas līgumu pret preču un pakalpojumu, kas tiem jāizmanto, cenu pieaugumu nākotnē).

[53] Sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību piešķiršanas gadījumā pārmērīga nelīdzsvarotība par labu līgumslēdzējai iestādei varētu ierobežot konkurenci, jo uzņēmēji parasti nevēlas uzņemties zaudējumus.

Pastāvot kompensācijas shēmai, kurā tikai ar vairāku gadu atstarpi pastāv iespēja atbilstoši pārrēķināt cenas, turklāt tikai attiecībā uz noteiktiem izmaksu posteņiem, pat efektīvas saimnieciskās darbības gadījumā var pastāvēt risks, ka neprecīzu prognožu dēļ izmaksu palielināšanās varētu radīt zaudējumus uzņēmējam.

77. Kā pretargumentus iesniedzējtiesa min šādus:

– Komisijas vadlīnijās uzsvars ir likts uz pakalpojumu sniegšanas kvalitāti un efektivitāti. Kompetentajām iestādēm ir jārod tāds modelis, kas vienlaikus būtu vērsts gan uz kvalitatīva pakalpojuma nodrošināšanu, gan motivētu pašus pakalpojumu sniedzējus uzlabot savas darbības efektivitāti. Regulas Nr. 1370/2007 noteikumi par kompensāciju piešķir kompetentajām iestādēm zināmu rīcības brīvību;

– atklātā konkursa izsludināšana ir daļa no valsts sabiedriskā transporta pakalpojumu attīstības īstenošanas Latvijā. Valsts ir nolēmusi, ka, veidojot vienotu autobusu maršrutu tīklu ar vienādām kvalitātes prasībām, sākot ar 2021. gadu, kompensācija par šo pakalpojumu nodrošināšanu tiks balstīta uz līgumisko modeli, kura pamatā būs pārvadātāja atklāta konkursa kārtībā piedāvātas līgumcenas un sabiedriskā transporta pakalpojumā gūto ieņēmumu starpība [54];

– pretendentiem piedāvājamās cenas aprēķinā nav liegts ierēķināt arī izmaksas par to risku, kuru uzņemas pretendenti, nosakot konkrētu cenu konkrētam periodam. Tādējādi no pretendentiem netiek prasīta precīza prognoze par piedāvājuma cenu veidojošajām izmaksām nākamajos 10 gados, bet pretendenti tiek motivēti apsvērt, kāda būtu piedāvājuma cena, ņemot vērā mainīgos ekonomiskos un saimnieciskās darbības apstākļus;

– tomēr ir iespējams, ka arī šādi apsvērumi par risku pilnībā nenovērš iespēju, ka piedāvātā kompensāciju shēma nesegs visus zaudējumus, kas radīsies uzņēmējam, pildot noslēgto līgumu. Konkursa apstākļos, ar cerību uzvarēt konkursā, pretendenti varētu atturēties piedāvāt tādu līguma cenu, kas šo risku novērstu. Tādēļ pastāv bažas, ka varētu samazināties pakalpojuma pieejamība vai kvalitāte.

78. Saskaņā ar iepriekš izklāstīto es uzskatu, ka kompetentajām iestādēm nav pienākuma par labu sabiedriskā transporta pakalpojumu sniedzējam izveidot mehānismus to izmaksu *pilnīgai* indeksācijai, kuras ir iesaistītas līgumiskās cenas veidošanā.

79. Proti, Regulā Nr. 1370/2007 nav noteikts, ka pakalpojumu sniegšanas līgumā būtu jāiekļauj pilnīgas indeksācijas noteikumi, kas darbotos kā "apdrošināšana" pret degvielas izmaksu, darbaspēka atlīdzības vai sociālās apdrošināšanas iemaksu pieaugumu. Līgumslēdzēja iestāde, īstenojot savu rīcības brīvību, var paredzēt šādu indeksāciju daļēji, tikai attiecībā uz noteiktiem laikposmiem un tikai gadījumiem, kad izmaksu pieaugums pārsniedz noteiktu robežvērtību [55].

[54] Satiksmes ministrijas informatīvais ziņojums "Par reģionālās nozīmes sabiedriskā transporta pakalpojumu attīstību 2021.–2030.gadam", kas pieejams šeit: http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40473219. Strīdīgais iepirkuma nolikums tika publicēts 2019. gadā; tiesas sēdē līgumslēdzēja iestāde (pasūtītāja) un Latvijas valdība paskaidroja, ka pat tobrīd bija iespējams piemērot jauno finansējuma modeli (kā aprakstīts minētajā informatīvajā ziņojumā) līgumiem, kas tiktu izpildīti, sākot no 2021. gada. Iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai 2019. gada iepirkuma nolikumu reglamentē jaunā sistēma vai iepriekšējā sistēma.

[55] Skat. šo secinājumu 66. punktu.

80. Atkārtoju, ka nav pienākuma nodrošināt pilnīgu kompensāciju par jebkādu ar pakalpojuma sniegšanu saistīto izmaksu pieaugumu. Tāpēc valsts tiesiskais regulējums attiecībā uz atklātā konkursa procedūrā piešķiramām tiesībām noslēgt sabiedriskā transporta pakalpojumu līgumus, kas atšķirībā no regulējuma, kāds iepriekš bija spēkā Latvijā [56], pilnībā nenovērš risku, ka pakalpojumu sniedzējs cieš zaudējumus, ir saderīgs ar Regulu Nr. 1370/2007.

81. Nav izslēgts, ka šī modeļa ietvaros var rasties situācijas, kad riski tiks attiecināti uz uzņēmēju. Tomēr šis modelis, aplūkots *in abstracto*, atbilst Regulai Nr. 1370/2007, kas pieļauj nepilnīgu kompensāciju, ja vien tā stimulē efektivitāti.

82. Uz jautājumu, vai šāds modelis neliek pretendentiem uzņemties pārāk augstu risku, nosakot pakalpojuma cenu, varētu atbildēt, pirmkārt, ka dalība konkursā nav obligāta un ka kandidātiem ir jāapsver, vai tie ir vai nav ieinteresēti tajā piedalīties [57].

83. Otrkārt, kā esmu paskaidrojis iepriekš, pretendenti, kuru rīcībā ir atbilstoša informācija, savu piedāvājumu sagatavo, ņemot vērā visus nozīmīgos faktorus, tostarp to izmaksu pieaugumu nākotnē, kuras ietekmē pakalpojumu un attiecīgo riska prēmiju. Tieši pretendentiem attiecībā uz konkrētu laikposmu būs jāveic prognoze par izmaksām, kas ietekmē pakalpojuma cenu, tostarp tām, kuru izmaiņas (vai nu uz augšu, vai uz leju) tie nekādi nevar ietekmēt.

84. Šis nākotnes izmaksu novērtējums neizbēgami attieksies arī uz tām izmaksām, kuru pieaugums nav atkarīgs no uzņēmējiem, t.i., izmaksām, kas nav tieši saistītas ar to, vai "pārvadātājs darbojas efektīvi vai ne" [58]. Tomēr atkārtoju, ka Regulā Nr. 1370/2007 nav noteikts pienākums atlīdzināt konkrētas izmaksas. Ja šī pieauguma dēļ kompensācija izrādīsies mazāka par uzņēmēja aprēķinātajām izmaksām, tam būs jāizmanto ietaupījumi no citiem posteņiem, uz kuriem tam ir ietekme.

85. Iepriekš minētie apsvērumi neliedz iesniedzējtiesai, ņemot vērā iepirkuma nolikuma noteikumus (un to pamatā esošos ekonomiskos aprēķinus), izvērtēt to iespējamo atturošo iedarbību iepirkuma vispārējā kontekstā [59]. Iesniedzējtiesas veiktā analīze var likt tai nospriest, ka kompensācija par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistībām tās acīmredzamas nepietiekamības dēļ nesamērīgi samazina pakalpojuma pieejamību vai kvalitāti vai mākslīgi ierobežo pretendentu skaitu.

86. Tiesai nav jāaizstāj iesniedzējtiesas vērtējums par to, vai pamatlietā aplūkotā nolikuma saturā ir pieļauti šādi trūkumi un vai tādējādi šis nolikums ir tāds, kas neļauj izvēlēties visizdevīgāko piedāvājumu. Lai gan viss, šķiet, liecina par to, ka šajā lietā tas tā nav bijis (faktiski konkursā ir piedalījušies vairāki pretendenti, kas ir brīvi formulējuši savus piedāvājumus), uzsvēršu, ka šo jautājumu var izlemt tikai iesniedzējtiesa.

[56] Lēmuma par prejudiciālā jautājuma uzdošanu 13. punkts: "Šādas izmaiņas esot saistītas ar to, ka līdz šim pakalpojumu sniedzēji būtībā darbojās apstākļos bez riska, valstij kompensējot visas izmaksas (cenu kāpumu, pieprasījuma kritumu). Taču, lai nodrošinātu efektīvāku valsts budžeta līdzekļu izmantošanu, esot jānodrošina, lai primāri tieši transporta pakalpojumu sniedzēji būtu ieinteresēti komercdarbības mērķu sasniegšanā". Kā esmu norādījis 54. zemsvītras piezīmē, tieši iesniedzējtiesai būs jāizlemj, vai iepirkuma nolikuma pārbaude tiesā ir jāveic, ņemot vērā normatīvos kritērijus, kas bija spēkā pirms vai pēc 2021. gada.

[57] Tiesas sēdē gan Dobeles autobusu parks, gan līgumslēdzēja iestāde (pasūtītāja) un Latvijas valdība apstiprināja faktu, ka vairāki pretendenti (ieskaitot pieteicējus) ir piedalījušies konkursā, kura nolikums tiek apstrīdēts.

[58] Kā to rakstveida apsvērumu 11. punktā norādījis Dobeles autobusu parks.

[59] Īstenībā pašai līgumslēdzējai iestādei, sastopoties ar situāciju, kad, piemēram, vispār netiek iesniegti piedāvājumi, tiek iesniegts tikai viens piedāvājums vai arī tiek vispārīgi iesniegti tādi piedāvājumi, kas neatbilst tās prognozēm, būtu jāapsver, vai nolikuma noteikumi ir akceptējami praksē.

V. Secinājumi

87. Ņemot vērā iepriekš minēto, ierosinu sniegt Augstākajai tiesai (Senāts, Latvija) šādu atbildi:

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1370/2007 (2007. gada 23. oktobris) par sabiedriskā pasažieru transporta pakalpojumiem, izmantojot dzelzceļu un autoceļus, un ar ko atceļ Padomes Regulu (EEK) Nr. 1191/69 un Padomes Regulu (EEK) Nr. 1107/70, redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 14. decembra Regulu (ES) 2016/2338,

ir jāinterpretē tādējādi, ka

tā pieļauj, ka tāda iepirkuma nolikumā, kas rīkots, izsludinot atklātu konkursu, lai noslēgtu līgumu par pasažieru pārvadājumiem ar autobusiem, nav ietverta klauzula par periodisku indeksāciju attiecībā uz visām izmaksām, tostarp tām izmaksām, kuras atrodas ārpus pakalpojuma sniedzēja kontroles, lai noteiktu atlīdzību par šajā līgumā paredzēto sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas saistību izpildi.