HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

13 februarie 2025 *

„Trimitere preliminară – Transporturi – Servicii publice de transport feroviar și rutier de călători – Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 – Servicii publice de transport de călători cu autobuzul – Articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) – Atribuire de contracte de servicii publice – Atribuirea unui contract de prestare de servicii publice de transport cu autobuzul – Atribuire sub forma unui contract de concesiune de servicii – Atribuire directă de către o autoritate locală competentă unui operator intern – Articolul 5 alineatul (3) – Procedură competitivă de atribuire – Atribuire a unui contract de prestare de servicii publice de transport cu autobuzul de către o altă autoritate competentă – Participarea operatorului intern – Condiții”

În cauza C-684/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia), prin decizia din 15 noiembrie 2023, primită de Curte la 15 noiembrie 2023, în procedura

„Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA

împotriva

Iepirkumu uzraudzības birojs,

„Autotransporta direkcija” VSIA,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul I. Jarukaitis, președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a zecea, domnii E. Regan (raportor) și Z. Csehi, judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru „Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, de A. Hartpenga, advokāte;

* Limba de procedură: letona.

– pentru „Autotransporta direkcija” VSIA, de A. Caune, valdes priekšsēdētājs, și T. Vectirāns, valdes loceklis;

– pentru guvernul leton, de E. Bārdiņš, J. Davidoviča și K. Pommere, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de P. Messina și I. Rubene, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) și alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/2338 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2016 (JO 2016, L 354, p. 22) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1370/2007”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între „Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, o societate de drept leton, pe de o parte, și Iepirkumu uzraudzības birojs (Oficiul de Supraveghere a Achizițiilor Publice, Letonia) (denumit în continuare „OSAP”) și „Autotransporta direkcija” VSIA (denumită în continuare „ATD”), o întreprindere publică însărcinată cu organizarea serviciilor publice de transport în Letonia, pe de altă parte, în legătură cu atribuirea dreptului de a presta servicii publice de transport cu autobuzul în rețeaua de linii de interes regional în orașul Ventspils (Letonia).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii Europene

Regulamentul nr. 1370/2007

3 Potrivit considerentelor (6), (7) și (18) ale Regulamentului nr. 1370/2007:

„(6) Multe state membre au adoptat reglementări care prevăd atribuirea de drepturi exclusive și de contracte de servicii publice cel puțin pe o parte a pieței lor de transporturi publice, în temeiul unor proceduri de atribuire transparente și competitive echitabile. În consecință, schimburile comerciale dintre statele membre s-au dezvoltat în mod semnificativ și o serie de operatori de servicii publice oferă în prezent servicii publice de transport de călători în mai multe state membre. Cu toate acestea, evoluțiile reglementărilor naționale au dus la disparități între procedurile aplicate și au generat insecuritate juridică în ceea ce privește drepturile operatorilor de servicii publice și obligațiile autorităților competente. Regulamentul (CEE) nr. 1191/69 al Consiliului din 26 iunie 1969 privind acțiunea statelor membre în ceea ce privește obligațiile inerente noțiunii de serviciu public în domeniul

transportului feroviar, rutier și pe căi navigabile interioare [(JO 1969, L 156, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 1, p. 25)] nu reglementează modul în care urmează să fie atribuite contractele de servicii publice în Comunitate[a Europeană] și, în special, circumstanțele în care acestea ar trebui să facă obiectul unei proceduri competitive de atribuire. Ar fi, prin urmare, necesară o actualizare a cadrului juridic comunitar.

(7) Studiile efectuate și experiența statelor membre în care există de mai mulți ani concurență în sectorul transporturilor publice arată că, în condițiile existenței unor garanții corespunzătoare, introducerea unei concurențe reglementate între operatori duce la servicii mai atractive și mai inovatoare la costuri mai scăzute și că acest lucru nu este susceptibil să împiedice îndeplinirea sarcinilor speciale atribuite operatorilor de servicii publice. Această abordare a fost confirmată de Consiliul European în cadrul așa-numitului Proces de la Lisabona din 28 martie 2000, care a invitat Comisia [Europeană], [Consiliul Uniunii Europene] și statele membre să «accelereze liberalizarea în domenii cum ar fi […] transportul», în conformitate cu competențele lor respective.

[…]

(18) Sub rezerva dispozițiilor relevante ale dreptului intern, orice autoritate locală sau, în absența acesteia, orice autoritate națională poate decide să presteze propriile servicii publice de transport de călători în domeniul pe care îl administrează sau să le încredințeze unui operator intern fără a organiza o procedură competitivă de atribuire. Cu toate acestea, pentru a asigura condiții de concurență echitabile, această opțiune de prestare proprie trebuie să fie strict controlată. Autoritatea competentă sau grupul de autorități competente care oferă servicii publice integrate de transport de călători, în mod colectiv sau prin intermediul membrilor săi, ar trebui să exercite controlul necesar. De asemenea, unei autorități competente care prestează propriile servicii de transport sau unui operator intern ar trebui să i se interzică participarea la procedurile competitive de atribuire în afara teritoriului autorității respective. Autoritatea care deține controlul asupra operatorului intern respectiv ar trebui să poată să îi interzică operatorului respectiv participarea la procedurile competitive de atribuire organizate pe teritoriul său. […]”

4 Articolul 1 din Regulamentul nr. 1370/2007, intitulat „Scopul și domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

„Scopul prezentului regulament este acela de a defini modul în care, în conformitate cu normele dreptului comunitar, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a garanta prestarea de servicii de interes general care sunt, printre altele, mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței.”

5 Intitulat „Definiții”, articolul 2 din acest regulament prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[…]

(b) prin «autoritate competentă» se înțelege orice autoritate publică sau grup de autorități publice dintr-unul sau mai multe state membre, care are competența de a interveni în transportul public de călători într-o zonă geografică dată sau orice organism învestit cu o astfel de autoritate;

(c) prin «autoritate locală competentă» se înțelege orice autoritate competentă a cărei zonă de competență teritorială nu corespunde teritoriului național;

[…]

(h) prin «atribuire directă» se înțelege atribuirea unui contract de servicii publice unui anumit operator de serviciu public, fără o procedură competitivă de atribuire prealabilă;

(i) prin «contract de servicii publice» se înțelege unul sau mai multe acte obligatorii din punct de vedere juridic și care confirmă acordul încheiat între o autoritate competentă și un operator de serviciu public cu scopul de a încredința respectivului operator de serviciu public gestionarea și exploatarea serviciilor publice de transport de călători, sub rezerva unor obligații de serviciu public; în funcție de dreptul statelor membre, contractul poate consta, de asemenea, într-o decizie adoptată de către autoritatea competentă:

– sub forma unui act cu putere de lege sau a unor acte administrative speciale sau

– care cuprinde condițiile în care autoritatea competentă însăși prestează serviciile sau încredințează prestarea unor astfel de servicii unui operator intern;

(j) prin «operator intern» se înțelege o entitate cu personalitate juridică distinctă asupra căreia autoritatea locală competentă sau, în cazul unui grup de autorități, cel puțin una dintre autoritățile locale competente exercită un control asemănător cu cel exercitat asupra propriilor sale departamente;

[…]”

6 Articolul 5 din regulamentul menționat, intitulat „Atribuirea de contracte de servicii publice”, prevede:

„(1) Contractele de servicii publice se atribuie în conformitate cu normele stabilite prin prezentul regulament. Cu toate acestea, contractele de servicii sau contractele de servicii publice, astfel cum sunt definite în Directivele 2004/17/CE [a Parlamentului European și Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3)] sau 2004/18/CE [a Parlamentului European și Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116)], pentru servicii publice de transport de călători cu autobuzul sau tramvaiul, se atribuie în conformitate cu procedurile prevăzute în temeiul respectivelor directive, în cazul în care astfel de contracte nu iau forma contractelor de concesiune de servicii, astfel cum sunt definite în directivele în cauză. Dispozițiile alineatelor (2)-(6) din prezentul articol nu se aplică în cazul în care contractele urmează să fie atribuite în conformitate cu Directiva 2004/17/CE sau 2004/18/CE.

(2) Cu excepția cazului în care acest lucru este interzis de dreptul intern, orice autoritate locală competentă, fie că este o autoritate de sine stătătoare sau un grup de autorități care furnizează servicii publice integrate de transport de călători, poate decide să furnizeze ea însăși servicii publice de transport de călători sau să atribuie contracte de servicii publice în mod direct unei entități cu personalitate juridică distinctă asupra căreia autoritatea locală competentă sau, în

cazul unui grup de autorități, cel puțin una dintre autoritățile locale competente exercită un control similar celui exercitat asupra propriilor sale departamente.

[…]

Următoarele dispoziții se aplică în cazul în care o autoritate locală competentă ia o astfel de decizie:

[…]

(b) condiția de aplicare a prezentului alineat este aceea ca operatorul intern și orice entitate asupra căreia respectivul operator exercită chiar și o influență minimă să își desfășoare activitatea de transport public de călători pe teritoriul autorității locale competente, fără a aduce atingere vreunei linii de ieșire sau altor elemente auxiliare activității respective care intră pe teritoriul autorităților locale competente vecine, și să nu participe la proceduri competitive de atribuire privind prestarea de servicii de transport public de călători în afara teritoriului autorității locale competente;

(c) fără a aduce atingere literei (b), operatorul intern poate participa la proceduri competitive echitabile de atribuire începând cu doi ani înaintea expirării contractului său de servicii publice atribuit direct, cu condiția să se fi luat o decizie finală, în sensul ca serviciile publice de transport de călători vizate de contractul operatorului intern să facă obiectul unei proceduri competitive echitabile de atribuire și ca operatorul intern respectiv să nu fi încheiat nici un alt contract de servicii publice atribuit direct;

[…]

(3) Orice autoritate competentă care face apel la un terț, altul decât un operator intern, atribuie contractele de servicii publice pe baza unei proceduri competitive de atribuire, cu excepția cazurilor menționate la alineatele (3a), (4), (4a), (4b), (5) și (6). Procedura competitivă de atribuire adoptată este deschisă tuturor operatorilor, este echitabilă și respectă principiile transparenței și nediscriminării. […]

[…]

(5) Autoritatea competentă poate lua măsuri de urgență în cazul unei perturbări a serviciilor sau în cazul riscului iminent de producere a unei asemenea situații.

Măsurile de urgență iau forma unei atribuiri directe sau a unui acord formal de prelungire a unui contract de servicii publice sau a unei cerințe de executare a anumitor obligații de serviciu public. Operatorul de servicii publice are dreptul de a contesta decizia de impunere a executării anumitor obligații de serviciu public. Perioada pentru care un contract de servicii publice este atribuit, prelungit sau impus prin măsuri de urgență nu depășește doi ani.”

Directiva 2014/23/UE

7 Articolul 5 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1), intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «concesiuni» înseamnă concesiuni de lucrări sau de servicii, astfel cum sunt definite la literele (a) și (b):

   […]

   (b) «concesiune de servicii» înseamnă un contract cu titlu oneros încheiat în scris prin care una sau mai multe autorități contractante sau entități contractante încredințează prestarea și gestionarea de servicii altele decât executarea de lucrări menționată la litera (a) unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată.

   Atribuirea unei concesiuni de lucrări sau de servicii implică transferul către concesionar al unui risc de operare legat de exploatarea acestor lucrări sau servicii care cuprinde riscul de cerere sau riscul de ofertă ori ambele. Se presupune că concesionarul își asumă riscul de operare atunci când, în condiții de exploatare normale, nu i se garantează recuperarea investițiilor efectuate sau a costurilor suportate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii. Partea riscului transferată către concesionar implică o expunere reală la situațiile neprevăzute care pot apărea pe piață, astfel încât orice pierdere potențială estimată suportată de concesionar nu este doar nominală sau neglijabilă;

[…]”

8 Articolul 10 din această directivă, intitulat „Excluderi aplicabile concesiunilor atribuite de autoritățile contractante și de entitățile contractante”, prevede la alineatul (3):

„Prezenta directivă nu se aplică […] concesiunilor pentru serviciile publice de transport de călători în sensul Regulamentului (CE) nr. 1370/2007.”

Dreptul leton

9 Articolul 8 din Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (Legea privind serviciile publice de transport) din 14 iulie 2007 (Latvijas Vēstnesis, 2007, nr. 106) prevede la alineatele (2) și (3):

„(2) Autoritatea contractantă organizează atribuirea contractelor de servicii publice de transport în conformitate cu Publisko iepirkumu likums (Legea privind achizițiile publice) sau cu dispozițiile legale care reglementează atribuirea concesiunilor, în măsura în care prezenta lege nu prevede altfel.

(3) Autoritatea contractantă poate atribui direct dreptul de a presta servicii publice de transport, fără a urma procedura de atribuire a contractelor de servicii publice de transport menționată la

alineatul (2) al prezentului articol, în cazurile și potrivit modalităților prevăzute de Regulamentul nr. 1370/2007. […]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

Contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal

10 La 19 mai 2021, ATD, în calitate de autoritate contractantă, a lansat o procedură de cerere de ofertă deschisă privind atribuirea dreptului de a presta servicii publice de transport cu autobuzul pe rețeaua de linii de interes regional, în cadrul căreia ofertele trebuiau depuse până la 30 august 2021 (denumit în continuare „contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal”). Reclamanta din litigiul principal a depus o ofertă în cadrul acestei proceduri, inclusiv pentru lotul „Ventspils”.

11 Prin decizia din 7 decembrie 2022 (denumită în continuare „decizia din 7 decembrie 2022”), ATD a respins această ofertă și a atribuit contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal unei societăți al cărei capital este deținut integral de municipalitatea din Ventspils, și anume Ventspils reiss PSIA (denumită în continuare „VR”).

Contractul de servicii publice atribuit direct

12 La 13 ianuarie 2012, municipalitatea Ventspils, în calitate de autoritate locală competentă, a atribuit direct lui VR, în calitatea sa de operator intern, un contract de servicii publice pentru prestarea de servicii publice de transport cu autobuzul în orașul Ventspils, care urma să expire la 31 decembrie 2023 (denumit în continuare „contractul de servicii publice atribuit direct”).

13 La 27 septembrie 2019, această municipalitate a decis să devanseze data expirării acestui contract la 30 septembrie 2021 și să organizeze o procedură de cerere de ofertă privind dreptul de a presta servicii publice de transport în orașul Ventspils. Cu toate acestea, contractul menționat prevedea că durata sa putea fi prelungită în cazurile prevăzute la articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007.

14 La 31 martie 2021, municipalitatea Ventspils a lansat o procedură de cerere de ofertă pentru prestarea de servicii publice de transport cu autobuzul în acest oraș.

15 La 2 septembrie 2021, ca urmare a întârzierii suferite de procedura de cerere de ofertă, municipalitatea menționată a decis, în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, să prelungească contractul de servicii publice atribuit direct până la încheierea unui nou contract sau cel târziu până la 30 septembrie 2022.

16 La 10 septembrie 2021, procedura de cerere de ofertă a fost întreruptă, în urma unei decizii a OSAP, din cauza necesității de a aduce o modificare caietului de sarcini.

17 La 19 septembrie 2021, municipalitatea Ventspils a lansat o nouă procedură de cerere de ofertă pentru prestarea de servicii publice de transport cu autobuzul în acest oraș.

18 La 22 septembrie 2022, ca urmare a întârzierii suferite de procedura de cerere de ofertă, municipalitatea respectivă a decis, în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, să prelungească din nou contractul de servicii publice atribuit direct până la încheierea unui nou contract sau cel târziu până la 30 septembrie 2023.

19 La 1 iunie 2023, această procedură de cerere de ofertă a fost întreruptă, în urma unei decizii a OSAP, din cauza necesității de a elimina incoerențele din caietul de sarcini.

Procedura jurisdicțională națională referitoare la contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal

20 Reclamanta din litigiul principal a contestat în fața OSAP decizia din 7 decembrie 2022, susținând că ATD ar fi trebuit să excludă VR de la atribuirea contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal ca urmare a încălcării termenului de doi ani, prevăzut la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007, în care acest operator intern poate fi admis să participe la o astfel de procedură competitivă de atribuire.

21 Prin decizia din 6 februarie 2023, OSAP a confirmat decizia din 7 decembrie 2022 pentru motivul că toate condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 erau îndeplinite la data stabilită pentru depunerea ofertelor, și anume 30 august 2021. Potrivit OSAP, prelungirea până la 30 septembrie 2023 a contractului de servicii publice atribuit direct a avut loc în conformitate cu articolul 5 alineatul (5) din acest regulament, pentru a se asigura continuitatea serviciului public de transport pe teritoriul municipalității Ventspils. În ceea ce privește problema eventualei existențe a unui ajutor de stat ilegal, aceasta nu ar trebui apreciată în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract deschise și transparente, precum contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal organizat de ATD, ci în cadrul deciziilor adoptate și al contractelor încheiate de această municipalitate.

22 Reclamanta din litigiul principal a introdus o acțiune în contencios administrativ la Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia), care este instanța de trimitere, împotriva deciziei din 6 februarie 2023.

23 În opinia sa, OSAP nu a ținut seama de faptul că prelungirea contractului de servicii publice atribuit direct, cu titlu de măsuri de urgență în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, echivalează cu încheierea unui nou contract atribuit direct, cu încălcarea articolului 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din acest regulament.

24 Pe de altă parte, reclamanta din litigiul principal nu contestă că, la momentul depunerii ofertei, care a avut loc între 19 mai și 30 august 2021, termenul de doi ani care precedă încetarea contractului de servicii publice atribuit direct, prevăzut de această din urmă dispoziție, era respectat, întrucât încetarea acestui contract fusese devansată la 30 septembrie 2021. Ea consideră însă că era necesar să reexamineze situația la momentul la care a fost adoptată decizia de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal. Or, la acel moment, și anume la 7 decembrie 2022, încetarea contractului de serviciu public atribuit direct fusese amânată la data de 30 septembrie 2023, astfel încât depunerea ofertei ar fi fost efectuată, în realitate, în afara termenului de doi ani, în sensul dispoziției menționate, care a început să curgă, ca urmare a acestei amânări, abia la 30 septembrie 2021.

25 Reclamanta din litigiul principal susține de asemenea că scurtarea de către municipalitatea din Ventspils a duratei contractului de servicii publice atribuit direct, urmată de prelungirea, în mai multe rânduri, a acestui contract pentru ca VR să poată participa la cererea de ofertă organizată de ATD, constituie o practică ce este, în sine, contrară obiectivului urmărit de Regulamentul nr. 1370/2007, care constă în reducerea denaturărilor concurenței care ar rezulta din autorizația acordată unor astfel de prestatori de servicii de a participa la cereri de ofertă și de a organiza servicii publice de transport în afara teritoriului autorității locale competente în cauză. Reclamanta din litigiul principal ridică de asemenea problema dacă această municipalitate avea dreptul să decidă prelungirea contractului de servicii publice atribuit direct, având în vedere că prelungirea sau întârzierea unei proceduri de cerere de ofertă nu poate fi considerată, în general, un caz de urgență, în sensul articolului 5 alineatul (5) din acest regulament.

26 OSAP și ATD apreciază că „principiul concurenței loiale” nu a fost încălcat, întrucât executarea contractului de servicii publice încheiat în urma atribuirii contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal nu trebuia să înceapă să curgă decât de la 1 iulie 2024, astfel încât VR nu ar primi plata atât pentru executarea contractului de servicii publice atribuit direct, cât și pentru executarea contractului de servicii publice încheiat în cadrul contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal.

27 În acest context, instanța de trimitere consideră că îi revine sarcina de a aprecia condițiile de aplicare a articolului 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 în cadrul unei proceduri competitive de atribuire, în sensul articolului 5 alineatul (3) din acest regulament.

28 Această instanță arată că domnul avocat general Saugmandsgaard Øe a considerat, în Concluziile prezentate în cauzele conexate Mobit și Autolinee Toscane (C-350/17 și C-351/17, EU:C:2018:869, punctele 89-104), că nerespectarea cerinței de limitare a activităților operatorului intern, prevăzută la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007, nu poate avea incidență asupra unei proceduri competitive de atribuire, în sensul articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat. Deși acest raționament ar putea fi transpus în privința articolului 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din regulamentul respectiv, nu este mai puțin adevărat, potrivit acestei instanțe, că, pe de o parte, Curtea nu a examinat, în Hotărârea din 21 martie 2019, Mobit și Autolinee Toscane (C-350/17 și C-351/17, EU:C:2019:237), relația dintre alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) și alineatul (3) al articolului 5 din același regulament și că, pe de altă parte, deplina efectivitate a restricțiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf literele (b) și (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 ar putea fi afectată dacă respectarea lor nu ar trebui să fie controlată în cadrul procedurii competitive de atribuire.

29 Astfel, din considerentul (18) al Regulamentului nr. 1370/2007 ar rezulta că atribuirea directă a unui contract de servicii publice de transport de călători trebuie să fie strict controlată pentru a garanta respectarea condițiilor de concurență echitabile. Atribuirea directă a unui astfel de contract ar trebui, așadar, să fie considerată ca fiind un avantaj economic la care nu ar avea dreptul orice operator în condiții normale de piață, astfel încât avantajul respectiv și plățile aferente acestuia ar avea efecte asupra concurenței. Pentru acest motiv, articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din regulamentul menționat ar interzice operatorilor interni să participe la proceduri competitive de atribuire în afara teritoriului autorității locale competente. În aceste condiții, pentru a promova deschiderea pieței serviciilor publice de transport, regulamentul menționat ar prevedea, la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c), o excepție de la această interdicție, cu respectarea unui anumit număr de condiții, centrate pe renunțarea la

prestarea unui serviciu atribuit direct. Deciziile privind organizarea viitoare a activităților economice ale operatorului intern ar avea un impact asupra prețului propus de ofertant. Ar fi, așadar, esențial, pentru a se asigura condiții de concurență echitabile, ca cerințele prevăzute de această din urmă dispoziție să fie controlate în cadrul procedurilor competitive de atribuire.

30 Prin urmare, instanța de trimitere consideră că este necesar să solicite Curții să se pronunțe, în primul rând, cu privire la aspectul dacă este necesar să se controleze, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007, condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din acest regulament, referitoare la participarea unui operator intern la o procedură de cerere de ofertă.

31 În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, instanța menționată ar trebui, în al doilea rând, să analizeze interpretarea condițiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) și aplicarea lor la situația de fapt din cauza principală. Din această dispoziție ar rezulta că un operator intern poate participa la o procedură deschisă de cerere de ofertă în măsura în care, în primul rând, expirarea contractului de servicii atribuit direct survine într-un termen de doi ani, în al doilea rând, a fost luată o decizie finală în sensul ca serviciile de transport de călători vizate de acest contract să facă obiectul unei proceduri competitive echitabile de atribuire și, în al treilea rând, operatorul intern nu a încheiat niciun alt contract de servicii publice atribuit direct.

32 În prezenta cauză, ar trebui, mai întâi, să se precizeze în ce moment trebuie îndeplinite toate condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 pentru participarea unui operator intern la o procedură competitivă de atribuire. Având în vedere că o asemenea participare este confirmată printr-o ofertă depusă de ofertant și că deciziile privind organizarea viitoare a activităților economice ale operatorului intern pot avea un impact asupra prețului oferit de ofertantul respectiv, condițiile relevante ar trebui îndeplinite în momentul depunerii ofertei.

33 În aceste condiții, din situația de fapt din cauza principală ar reieși că situația se poate schimba ulterior. Astfel, în speță, durata contractului de servicii publice atribuit direct ar fi fost prelungită de mai multe ori în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, depășind în total termenul de doi ani de la depunerea ofertei, așa încât s-ar ridica problema dacă ATD, în calitate de autoritate contractantă, ar fi trebuit să verifice, la momentul atribuirii, dacă condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din acest regulament erau încă întrunite la momentul depunerii ofertei și dacă, prin urmare, VR, în calitatea sa de operator intern, ar fi trebuit să fie exclusă de la cererea de ofertă.

34 Instanța de trimitere achiesează la interpretarea propusă de reclamanta din litigiul principal potrivit căreia, în cadrul unei proceduri competitive de atribuire, trebuie să se țină seama și de modificările împrejurărilor de fapt intervenite după depunerea ofertei. Astfel, nu se poate exclude ca cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 să nu fie îndeplinite în mod formal decât la momentul depunerii ofertei, în special având în vedere interdependența dintre autoritatea locală competentă și operatorul intern. În aceste condiții, instanța menționată tinde să achieseze la poziția susținută de ATD și de OSAP potrivit căreia modificările împrejurărilor de fapt după depunerea unei oferte trebuie avute în vedere din perspectiva aspectului dacă afectează concurența loială dintre ofertanți.

35 Instanța de trimitere consideră, așadar, că trebuie să se stabilească dacă articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că autoritatea contractantă, atunci când decide să atribuie un contract de achiziții publice, este obligată să verifice dacă toate condițiile prevăzute de această dispoziție sunt îndeplinite la momentul depunerii ofertei, inclusiv luând în considerare împrejurări survenite după depunerea ofertei care sunt susceptibile să afecteze concurența loială dintre ofertanți.

36 În al treilea rând, această instanță consideră că este necesar să adreseze Curții o întrebare cu privire la aspectul dacă, după cum susține reclamanta din litigiul principal, prelungirea unui contract de servicii publice atribuit direct trebuie asimilată cu încheierea unui nou contract de serviciu public atribuit direct, în sensul articolului 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007. Dat fiind că prelungirea duratei de executare a contractului ar interveni în cadrul unui contract existent, fără a modifica celelalte clauze ale acestuia, instanța menționată are îndoieli că cerința prevăzută de această dispoziție, care impune ca „operatorul intern respectiv să nu fi încheiat niciun alt contract de servicii publice atribuit direct”, poate primi o interpretare atât de largă.

37 În aceste condiții, Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că, în cadrul procedurii competitive de atribuire prevăzute la alineatul (3) al acestui articol, este necesară verificarea cerințelor prevăzute la alineatul (2) [al treilea paragraf] litera (c) din acest articol pentru participarea unui operator intern la procedura competitivă de atribuire?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară, articolul 5 alineatul (2) [al treilea paragraf] litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că autoritatea contractantă este obligată, atunci când adoptă o decizie referitoare la atribuirea unui contract, să verifice dacă toate cerințele prevăzute de această dispoziție sunt îndeplinite la momentul depunerii ofertei, inclusiv în lumina circumstanțelor survenite ulterior depunerii ofertei care pot influența concurența loială între ofertanți?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară, articolul 5 alineatul (2) [al treilea paragraf] litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că prelungirea duratei de execuție a unui contract de servicii încheiat anterior constituie un alt contract de servicii publice atribuit direct în sensul acestei dispoziții?”

Cu privire la întrebările preliminare

Considerații introductive

38 Trebuie amintit că Regulamentul nr. 1370/2007, astfel cum reiese din articolul 1 alineatul (1) primul paragraf din acesta, conține, în ceea ce privește serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători, norme speciale care prevăd modalități de intervenție în regimurile generale de achiziții publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 octombrie 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punctele 44-46, precum și Hotărârea din 20 septembrie 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punctul 49), care erau instituite, la momentul intrării în vigoare a acestui regulament, prin Directivele 2004/17 și 2004/18, în prezent înlocuite prin Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind

achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243) și, respectiv, Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

39 În această privință, articolul 5 din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede la alineatele (2)-(6) norme specifice de atribuire a „contractelor de servicii publice”, în sensul articolului 2 litera (i) din acest regulament, referitoare la transportul feroviar și rutier de călători, oferind „autorității competente”, astfel cum este definită la articolul 2 litera (b) din acesta, libertatea de a alege între o procedură de „atribuire directă”, în sensul articolului 2 litera (h) din regulamentul menționat, care este reglementată la articolul 5 alineatul (2) din acesta, și o procedură competitivă de atribuire, astfel cum este prevăzută la articolul 5 alineatul (3) din același regulament.

40 Cu toate acestea, așa cum rezultă din a doua și din a treia teză ale articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1370/2007, atribuirea unui contract de servicii publice privind transportul de călători cu autobuzul sau cu tramvaiul, în cazul în care acest contract nu ia forma unui contract de concesiune de servicii, nu este reglementată de normele speciale prevăzute la articolul 5 alineatele (2)-(6) din acest regulament, ci de normele generale de atribuire a contractelor de achiziții publice instituite prin Directivele 2014/24 și 2014/25 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 octombrie 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punctele 36-41).

41 Astfel, după cum a arătat deja Curtea, contractele de servicii publice de transport de călători cu autobuzul sau cu tramvaiul care nu iau forma contractelor de concesiune de servicii erau deja pe deplin supuse normelor generale de atribuire a contractelor de achiziții publice care erau prevăzute de Directivele 2004/17 și 2004/18 înainte de adoptarea Regulamentului nr. 1370/2007 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker și Rhenus Veniro, C-266/17 și C-267/17, EU:C:2019:241, punctul 73).

42 În schimb, contractele de „concesiune de servicii”, astfel cum sunt definite la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23, referitoare la serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători vizate de Regulamentul nr. 1370/2007, sunt excluse în mod explicit din domeniul de aplicare al acestei directive prin articolul 10 alineatul (3) din aceasta.

43 Rezultă că un contract de servicii publice de transport de călători cu autobuzul precum cel în discuție în litigiul principal nu intră sub incidența dispozițiilor articolului 5 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1370/2007, la care se referă cele trei întrebări preliminare adresate de instanța de trimitere, decât dacă constituie un asemenea contract de concesiune de servicii. În consecință, trebuie să se răspundă la aceste întrebări pe baza acestei premise, a cărei verificare revine însă acestei instanțe.

Cu privire la prima întrebare

44 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care un operator intern căruia anterior i s-a atribuit direct un contract de servicii publice de către o autoritate locală competentă participă la o procedură competitivă de atribuire, în sensul articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, autoritatea contractantă trebuie să verifice respectarea de către acesta a condițiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) pentru a stabili dacă operatorul respectiv are dreptul să participe la o asemenea procedură.

45 Trebuie amintit că articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 interzice unui „operator intern”, în sensul articolului 2 litera (j) din acest regulament, căruia o „autoritate locală competentă”, astfel cum este definită la articolul 2 litera (c) din acesta, i-a atribuit în mod direct un contract de servicii publice să participe, în conformitate cu o cerință numită de „limitare geografică”, la o procedură competitivă de atribuire în afara teritoriului acestei autorități locale.

46 Cu toate acestea, articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din regulamentul menționat prevede că, fără a aduce atingere acestei interdicții, operatorul intern poate participa la proceduri competitive de atribuire cu respectarea a trei condiții, și anume, în primul rând, ca această participare să aibă loc începând cu doi ani înaintea expirării contractului său de servicii publice atribuit direct, în al doilea rând, să se fi luat o decizie finală, în sensul ca serviciile publice de transport de călători vizate de acest contract să facă obiectul unei proceduri competitive echitabile de atribuire și, în al treilea rând, ca operatorul intern respectiv să nu fi încheiat niciun alt contract de servicii publice atribuit direct.

47 Pentru a răspunde la întrebarea adresată, trebuie, prin urmare, să se stabilească dacă respectarea condițiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 se impune în cadrul unei proceduri competitive de atribuire, astfel cum este prevăzută la articolul 5 alineatul (3) din acest regulament, așa încât un operator intern ar trebui să fie exclus de la o astfel de procedură în cazul încălcării uneia dintre aceste condiții.

48 Conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS și alții, C-421/22, EU:C:2023:1028, punctul 40, precum și jurisprudența citată).

49 În ceea ce privește, în primul rând, modul de redactare a dispozițiilor relevante ale Regulamentului nr. 1370/2007, trebuie arătat că, potrivit termenilor săi lipsiți de ambiguitate, articolul 5 alineatul (2) din acest regulament prevede, astfel cum reiese din primul și din al treilea paragraf, dispozițiile aplicabile, în cazul în care o autoritate locală competentă decide să „atribuie direct” contracte de servicii publice de transport de călători unui „operator intern”, astfel cum este definit la articolul 2 litera (j) din regulamentul menționat. Printre condițiile prevăzute de aceste dispoziții figurează cele enunțate la litera (c) a acestui articol 5 alineatul (2) al treilea paragraf.

50 În schimb, articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 se aplică, potrivit formulării la fel de clare a primei teze a acestei dispoziții, atunci când o autoritate competentă „face apel la un terț” mai degrabă decât la unul dintre operatorii interni proprii în cadrul unei proceduri de atribuire directă și „atribuie contractele de servicii publice pe baza unei proceduri competitive de atribuire”. Or, a doua teză a dispoziției menționate impune în mod explicit ca această procedură să fie „deschisă oricărui operator”, fără să se facă o trimitere la condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf din acest regulament și fără ca la acest articol 5 alineatul (3) să figureze condiții similare.

51 Rezultă, pe de o parte, că autoritățile competente, atunci când intenționează să atribuie un contract de servicii publice de transport de călători care intră în domeniul de aplicare al regulamentului menționat, sunt obligate să recurgă fie la procedura de atribuire directă, fie la procedura competitivă de atribuire și, pe de altă parte, că, atunci când autoritățile menționate

optează pentru această din urmă procedură, ele trebuie să o deschidă oricărui operator, inclusiv operatorilor interni care țin de alte autorități competente care au beneficiat de o atribuire directă efectuată de acestea.

52 Reiese astfel din modul de redactare a dispozițiilor relevante ale Regulamentului nr. 1370/2007 că articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din acest regulament prevede condiții de validitate numai pentru procedurile de atribuire directă, astfel încât participarea unui operator intern care a beneficiat de o asemenea atribuire directă la o procedură competitivă de atribuire, în sensul articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, cu încălcarea uneia dintre condițiile prevăzute la acest articol 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) poate să afecteze numai validitatea acestei atribuiri directe, iar nu pe cea a participării sale la procedura competitivă de atribuire. Această din urmă dispoziție este, așadar, lipsită de relevanță pentru aplicarea articolului 5 alineatul (3) menționat.

53 Această interpretare este confirmată, în al doilea rând, de contextul în care se înscrie articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 1370/2007.

54 Astfel, dispoziția amintită, în măsura în care precizează, după cum reiese din cuprinsul punctelor 45 și 46 din prezenta hotărâre, interdicția prevăzută la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din regulamentul menționat, contribuie, împreună cu acesta din urmă, la stabilirea domeniului de aplicare al cerinței de limitare geografică a activităților operatorului intern, prevăzută de acesta.

55 Or, din termenii „condiția de aplicare a prezentului alineat este aceea ca”, ce introduc această din urmă dispoziție, interpretați în lumina considerentului (18) al regulamentului menționat, reiese că această cerință este o condiție de validitate numai pentru procedurile de atribuire directă, pentru a se asigura condiții de concurență echitabile, în special atunci când o autoritate națională decide să încredințeze prestarea de servicii publice de transport de călători unui operator intern.

56 În al treilea rând, interpretarea care figurează la punctul 52 din prezenta hotărâre, în măsura în care permite oricărui operator intern care a beneficiat de o atribuire directă să participe la proceduri competitive de atribuire, este de asemenea conformă cu unul dintre obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1370/2007, care este, astfel cum reiese din considerentele (6) și (7) ale acestuia, intensificarea recurgerii la aceste proceduri pentru prestarea de servicii publice de transport de călători. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, este în interesul dreptului Uniunii să se asigure o participare cât mai largă posibil a ofertanților la o cerere de ofertă (Hotărârea din 8 decembrie 2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, punctul 36 și jurisprudența citată).

57 În această privință, deși este adevărat că anumiți operatori interni ar putea fi descurajați să participe la proceduri competitive de atribuire, întrucât o asemenea participare ar putea fi sancționată prin nevaliditatea atribuirilor directe de care au beneficiat, nu este totuși mai puțin adevărat că efectivitatea procedurilor competitive de atribuire este în acest mod menținută, având în vedere că orice operator intern își păstrează pe deplin dreptul de a participa la astfel de proceduri.

58 Pe de altă parte, trebuie subliniat că articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 impune ca orice procedură competitivă de atribuire să fie nu numai „deschisă tuturor operatorilor”, ci și echitabilă și să „respect[e] principiile transparenței și nediscriminării”. Așa cum a arătat Comisia în mod întemeiat, revine, prin urmare, autorităților competente sarcina de

a adopta toate măsurile necesare pentru a asigura îndeplinirea acestor cerințe, cu respectarea principiului proporționalității, permițând oricărui operator intern care a beneficiat de o atribuire directă să demonstreze caracterul echitabil, transparent și nediscriminatoriu al ofertei sale.

59 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care un operator intern căruia anterior i s-a atribuit direct un contract de servicii publice de către o autoritate locală competentă participă la o procedură competitivă de atribuire, în sensul articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, autoritatea contractantă nu trebuie să verifice respectarea de către acesta a condițiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) pentru a stabili dacă operatorul respectiv are dreptul să participe la o asemenea procedură.

Cu privire la a doua și a treia întrebare

60 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

61 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a zecea) declară:

Articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/2338 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2016,

trebuie interpretat în sensul că,

în cazul în care un operator intern căruia anterior i s-a atribuit direct un contract de servicii publice de către o autoritate locală competentă participă la o procedură competitivă de atribuire, în sensul articolului 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2338, autoritatea contractantă nu trebuie să verifice respectarea de către acesta a condițiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) pentru a stabili dacă operatorul respectiv are dreptul să participe la o asemenea procedură.

Semnături