HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

13 martie 2025 *

„Trimitere preliminară – Achiziții publice în Uniunea Europeană – Directiva 2014/24/UE – Articolul 25 – Operatori economici din țări terțe care nu au încheiat cu Uniunea un acord internațional care garantează, în mod reciproc și egal, accesul la achizițiile publice – Lipsa dreptului acestor operatori economici la un «tratament nu mai puțin favorabil» – Excluderea unui astfel de operator economic dintr-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice, în temeiul unei legislații naționale – Competență exclusivă a Uniunii”

În cauza C-266/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Curtea de Apel București (România), prin decizia din 23 martie 2022, primită de Curte la 20 aprilie 2022, în procedura

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

împotriva

Autorității pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul C. Lycourgos (raportor), președintele Camerei a treia, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, domnul S. Rodin și doamna O. Spineanu-Matei, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd și Astra Vagoane Călători SA, de D. Cristea, avocat;

* Limba de procedură: româna.

– pentru Autoritatea pentru Reformă Feroviară, de D. Feraru, S. A. Roșeanu și I.-D. Șohan, în calitate de agenți;

– pentru Alstom Ferroviaria SpA, de C. Ciolan și O. Gavrilă, avocate;

– pentru guvernul austriac, de J. Schmoll, în calitate de agent;

– pentru Comisia Europeană, de A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek și G. Wils, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 11 mai 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 alineatul (1) punctul 13, a articolului 18 alineatul (1), a articolului 25 și a articolului 49 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), precum și a principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între o asociere compusă din CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd și Astra Vagoane Călători SA (denumite în continuare, împreună, „asocierea”), pe de o parte, și Autoritatea pentru Reformă Feroviară (România) (denumită în continuare „ARF”) și Alstom Ferroviaria SpA, pe de altă parte, în legătură cu decizia ARF de a exclude această asociere dintr-o procedură de atribuire a unui contract privind furnizarea de rame electrice și prestarea de servicii de mentenanță și de reparații a acestor rame pentru motivul că CRRC Qingdao Sifang, care este liderul asocierii menționate, este o societate cu sediul în China.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2014/24

3 Considerentele (1) și (17) ale Directivei 2014/24 au următorul cuprins:

„(1) Atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, pentru contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, ar trebui elaborate dispoziții pentru coordonarea procedurilor de achiziții publice naționale, pentru ca principiile respective să fie transpuse în practică și achizițiile publice să fie deschise concurenței.

[…]

(17) Prin Decizia 94/800/CE a Consiliului [din 22 decembrie 1994 privind încheierea, în numele Comunității Europene, referitor la domeniile de competența sa, a acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 10, p. 3)] a fost aprobat Acordul privind achizițiile publice al Organizației Mondiale a Comerțului [denumit în continuare „AAP”]. Obiectivul AAP este de a institui un cadru multilateral de drepturi și obligații echilibrate referitoare la contractele de achiziții publice în scopul de a realiza liberalizarea și expansiunea comerțului mondial. Pentru contractele reglementate de anexele 1, 2, 4 și 5 și de notele generale la apendicele I al Uniunii Europene la AAP, precum și de alte acorduri internaționale pertinente obligatorii pentru Uniune, autoritățile contractante ar trebui să își îndeplinească obligațiile care le revin în temeiul acestor acorduri prin aplicarea prezentei directive operatorilor economici din țările terțe semnatare ale acordurilor.”

4 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede la alineatul (1):

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

10. «operator economic» înseamnă orice persoană fizică sau juridică sau o entitate publică sau grup de astfel de persoane și/sau entități, inclusiv orice asociere temporară de întreprinderi, care oferă execuția de lucrări și/sau o lucrare, furnizarea de produse sau prestarea de servicii pe piață;

[…]

13. «document al achiziției» înseamnă orice document produs de autoritatea contractantă sau la care aceasta face trimitere pentru a descrie sau a defini elementele achiziției sau ale procedurii, inclusiv anunțul de participare, anunțul de intenție, în cazul în care este utilizat ca mijloc de convocare la o procedură concurențială de ofertare, specificațiile tehnice, documentul descriptiv, condițiile contractuale propuse, formatele pentru prezentarea documentelor de către candidați și ofertanți, informațiile privind obligațiile general aplicabile și orice alte documente adiționale;

[…]”

5 Potrivit articolului 7 din directiva menționată, intitulat „Contracte din sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale”:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice și concursurilor de proiecte care, în conformitate cu 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)], sunt atribuite sau organizate de autorități contractante care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile menționate la articolele 8-14 din directiva respectivă și sunt atribuite pentru desfășurarea acestor activități […]”

6 Articolul 18 din Directiva 2014/24, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor”, prevede la alineatul (1) primul paragraf că autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată.

7 Articolul 25 din această directivă, intitulat „Condiții referitoare la AAP și la alte acorduri internaționale”, are următorul cuprins:

„În măsura în care intră sub incidența anexelor 1, 2, 4 și 5 și a notelor generale la apendicele I al Uniunii Europene la AAP și a celorlalte acorduri internaționale care prevăd obligații în sarcina Uniunii, autoritățile contractante acordă lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici ai semnatarilor acestor acorduri un tratament nu mai puțin favorabil decât tratamentul acordat lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici din Uniune.”

8 Articolul 27 din directiva menționată, intitulat „Procedura deschisă”, prevede la alineatul (1):

„În cadrul procedurilor deschise, orice operator economic interesat poate depune o ofertă ca răspuns la o invitație la o procedură concurențială de ofertare.

[…]”

9 Potrivit articolului 49 din aceeași directivă, intitulat „Anunțurile de participare”:

„Anunțurile de participare se utilizează ca mijloc de invitație la procedura concurențială de ofertare pentru toate procedurile, fără a aduce atingere articolului 26 alineatul (5) al doilea paragraf și articolului 32. Anunțurile de participare conțin informațiile prevăzute în anexa V partea C și se publică în conformitate cu articolul 51.”

Directiva 2014/25

10 Considerentele (2) și (27) ale Directivei 2014/25 au următorul cuprins:

„(2) În vederea garantării deschiderii către concurență a achizițiilor efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, ar trebui elaborate dispoziții de coordonare a procedurilor de achiziții pentru contractele care depășesc o anumită valoare. Această coordonare este necesară pentru a pune în aplicare principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. […]

[…]

(27) Prin Decizia [94/800] a fost aprobat [AAP]. Obiectivul AAP este de a institui un cadru multilateral de drepturi și obligații echilibrate referitoare la contractele de achiziții publice în scopul de a realiza liberalizarea și expansiunea comerțului mondial. Pentru contractele reglementate de anexele 3, 4 și 5 și de notele generale la apendicele I al Uniunii Europene la AAP, precum și de alte acorduri internaționale pertinente obligatorii pentru Uniune, entitățile contractante ar trebui să își îndeplinească obligațiile care le revin în temeiul respectivelor acorduri prin aplicarea prezentei directive operatorilor economici din țările terțe semnatare ale acordurilor.”

11 Articolul 11 din directiva amintită, intitulat „Servicii de transport”, prevede:

„Prezenta directivă se aplică activităților legate de punerea la dispoziție sau exploatarea rețelelor destinate să furnizeze un serviciu public în domeniul transportului pe calea ferată, cu sisteme automate, cu tramvaiul, troleibuzul, autobuzul sau pe cablu.

În ceea ce privește serviciile de transport, se consideră că o rețea există în cazul în care serviciul este oferit în condiții de exploatare stabilite de o autoritate competentă a unui stat membru, cum ar fi condițiile privind rutele ce urmează să fie deservite, privind capacitatea de transport disponibilă sau frecvența serviciului.”

12 Potrivit articolului 43 din directiva menționată, intitulat „Condiții referitoare la AAP și la alte acorduri internaționale”:

„În măsura în care intră sub incidența anexelor 3, 4 și 5 și a notelor generale la apendicele I al Uniunii Europene la AAP și a celorlalte acorduri internaționale care prevăd obligații în sarcina Uniunii, entitățile contractante în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) acordă lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici ai semnatarilor acestor acorduri un tratament nu mai puțin favorabil decât tratamentul acordat lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici din Uniune.”

13 Articolul 45 din aceeași directivă, intitulat „Procedura deschisă”, prevede la alineatul (1):

„În cadrul procedurilor deschise, orice operator economic interesat poate depune o ofertă ca răspuns la o invitație la o procedură concurențială de ofertare.

[…]”

Dreptul român

14 Articolul 3 alineatul (1) litera jj) din Legea nr. 98 din 19 mai 2016 privind achizițiile publice (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 390 din 23 mai 2016), în versiunea în vigoare la 3 aprilie 2020 (denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”), definea noțiunea de „operator economic” ca fiind „orice persoană fizică sau juridică, de drept public ori de drept privat, sau grup ori asociere de astfel de persoane, care oferă în mod licit pe piață executarea de lucrări și/sau a unei construcții, furnizarea de produse ori prestarea de servicii, inclusiv orice asociere temporară formată între două ori mai multe dintre aceste entități”.

15 Articolul 236 din Legea privind achizițiile publice prevede:

„(1) Prezenta lege se aplică procedurilor de atribuire inițiate după data intrării sale în vigoare.

(2) Procedurilor de atribuire în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei legi li se aplică legea în vigoare la data inițierii procedurii de atribuire.

(3) Prezenta lege se aplică contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru încheiate după data intrării sale în vigoare.

(4) Contractele de achiziție publică/acordurile-cadru încheiate înainte de data intrării în vigoare a prezentei legi sunt supuse dispozițiilor legii în vigoare la data când acestea au fost încheiate în tot ceea ce privește încheierea, modificarea, interpretarea, efectele, executarea și încetarea acestora.”

16 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25 din 31 martie 2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 346 din 5 aprilie 2021, denumită în continuare „OUG nr. 25/2021”), intrată în vigoare la 5 aprilie 2021, a modificat mai multe dispoziții din Legea privind achizițiile publice.

17 Potrivit articolului V din OUG nr. 25/2021:

„Procedurile de atribuire în cadrul cărora operatorii economici au depus oferte la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se supun legislației în vigoare la data inițierii acestora.”

18 Articolul 3 alineatul (1) litera jj) din Legea privind achizițiile publice, astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 25/2021, definește noțiunea de „operator economic” ca fiind „orice persoană fizică sau juridică, de drept public ori de drept privat, sau grup ori asociere de astfel de persoane, inclusiv orice asociere temporară formată între două ori mai multe dintre aceste entități, care oferă în mod licit pe piață executarea de lucrări, furnizarea de produse ori prestarea de servicii, și care este/sunt stabilită/stabilite în:

(i) un stat membru al [Uniunii];

(ii) un stat membru al Spațiului Economic European (SEE);

(iii) țări terțe care au ratificat [AAP], în măsura în care contractul de achiziție publică atribuit intră sub incidența anexelor 1, 2, 4 și 5, 6 și 7 la [a]pendicele I al [Uniunii] la acordul respectiv;

(iv) țări terțe care se află în proces de aderare la [Uniune];

(v) țări terțe care nu intră sub incidența punctului (iii), dar care sunt semnatare ale altor acorduri internaționale prin care [Uniunea] este obligată să acorde accesul liber la piața în domeniul achizițiilor publice”.

19 Articolul 49 din Legea privind achizițiile publice, astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 25/2021, prevede:

„(1) Autoritățile contractante au obligația să acorde operatorilor economici un tratament egal și nediscriminatoriu și să acționeze într-o manieră transparentă și proporțională.

(2) În măsura în care intră sub incidența anexelor 1, 2, 4 și 5, 6 și 7 la [a]pendicele I […] la AAP și a celorlalte acorduri internaționale care prevăd obligații în sarcina [Uniunii], autoritățile contractante acordă lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici ai semnatarilor acestor acorduri un tratament egal cu cel acordat lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici din [Uniune].”

20 Articolul 53 alineatul (1^1) din Legea privind achizițiile publice, astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 25/2021, prevede:

„Autoritatea contractantă exclude din procedura de atribuire orice persoană fizică sau juridică, având calitatea de ofertant individual/ofertant asociat/candidat/terț susținător/subcontractant, care nu se încadrează în definiția de la articolul 3 alineatul (1) litera jj) […]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

21 La 3 aprilie 2020, ARF a inițiat o procedură de atribuire, prin licitație deschisă, a unui contract de achiziții publice având ca obiect „Achiziționarea a 20 de rame electrice interregionale noi, denumite RE-IR, și achiziționarea serviciilor de mentenanță și reparații necesare funcționării respectivelor trenuri”.

22 La 19 aprilie 2021 au depus oferte doi operatori economici, și anume asocierea și Alstom Ferroviaria.

23 La 2 noiembrie 2021, ARF a publicat Raportul final al procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție, prin care a exclus asocierea și a atribuit contractul în favoarea Alstom Ferroviaria. Motivul excluderii a constat în faptul că liderul asocierii, CRRC Qingdao Sifang, nu se încadra în sfera noțiunii de „operator economic” în sensul articolului 3 alineatul (1) litera jj) din Legea privind achizițiile publice, astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 25/2021, având în vedere împrejurarea că sediul său social se află în China.

24 La 11 noiembrie 2021, asocierea a formulat o contestație privind excluderea sa la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (România) (denumit în continuare „CNSC”). În cadrul respectivei contestații, asocierea amintită a arătat că această excludere, întemeiată pe aplicarea retroactivă a OUG nr. 25/2021, contravine Constituției României și dreptului Uniunii.

25 Prin decizia din 31 ianuarie 2022, CNSC a respins această contestație pentru următoarele motive.

26 În primul rând, acest organ a arătat că Republica Populară Chineză nu îndeplinește niciuna dintre condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (1) litera jj) punctele (i)-(v) din Legea privind achizițiile publice, astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 25/2021.

27 În al doilea rând, CNSC a constatat că asocierea își depusese oferta la 19 aprilie 2021, și anume după intrarea în vigoare la 5 aprilie 2021 a OUG nr. 25/2021.

28 În al treilea rând, acest organ a subliniat că, potrivit articolului V din OUG nr. 25/2021, doar procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice în cadrul cărora operatorii economici au depus oferte înainte de data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență a guvernului se supun legislației în vigoare la data inițierii acestora. În schimb, procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice în cadrul cărora nu a fost depusă nicio ofertă până la data de 5 aprilie 2021, data intrării în vigoare a OUG nr. 25/2021, ar fi reglementate de aceasta.

29 La 14 februarie 2022, asocierea a formulat o plângere împotriva deciziei CNSC la Curtea de Apel București (România), care este instanța de trimitere.

30 În cadrul acțiunii sale, asocierea arată că schimbarea regulilor unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice în cursul acestei proceduri reprezintă o încălcare a mai multor principii ale dreptului Uniunii, în special principiul protecției încrederii legitime, principiul securității juridice, principiul neretroactivității, principiul transparenței și principiul egalității de tratament.

31 Instanța de trimitere consideră că prin OUG nr. 25/2021 s-a modificat cadrul juridic în materie de achiziții publice și s-au redefinit anumite reguli generale de participare la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, în conformitate cu articolul 25 din Directiva 2014/24, care ar

stabili obligația statelor membre de a garanta egalitatea de tratament cu operatorii economici din statele membre doar pentru operatorii economici din țările terțe semnatare ale acordurilor la care se referă această dispoziție.

32 În preambulul OUG nr. 25/2021, guvernul român ar fi evocat o tendință în cursul anilor precedenți de creștere a numărului de ofertanți din țări terțe la procedurile de achiziții publice, care ar oferi garanții reduse cu privire la respectarea unor cerințe cum ar fi standardele de calitate certificate, standardele de mediu și dezvoltare durabilă, cerințele legate de condițiile de muncă și protecție socială, precum și politicile concurențiale.

33 Instanța de trimitere constată că articolul 25 din Directiva 2014/24 nu face distincție, în ceea ce privește tratamentul operatorilor economici vizați de această dispoziție, în funcție de momentul la care acești operatori și-au depus ofertele în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice la care participă.

34 Această instanță ridică problema în ce măsură se asigură respectarea, pe de o parte, a principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime, astfel cum sunt consacrate de dreptul Uniunii, precum și, pe de altă parte, a principiilor egalității de tratament, transparenței și proporționalității, prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24 coroborat cu articolul 2 alineatul (1) punctul 13 și cu articolul 49 din această directivă, atunci când un ofertant este exclus pe baza unui act normativ cu putere de lege și care modifică, ulterior publicării anunțului de participare, definiția noțiunii de „operator economic” în dreptul național.

35 În aceste condiții, Curtea de Apel București a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Principiile securității raporturilor juridice și protecției încrederii legitime se opun unei legislații naționale care a transpus articolul 25 din [Directiva 2014/24], începând cu data de 5 aprilie 2021, și care a stabilit ca operatorii economici care nu intră sub incidența acestor dispoziții ale Uniunii să poată participa în continuare la procedurile de achiziții publice numai dacă au depus oferte până la data intrării în vigoare a acestei modificări legislative?

2) Principiile egalității de tratament, transparenței și proporționalității prevăzute în articolul 18 alineatul (1) raportat la articolul 2 alineatul (1) punctul 13 și articolul 49 din [Directiva 2014/24] se opun excluderii unui ofertant pe baza unui act normativ cu putere de lege adoptat de guvernul statului membru, care instituie o regulă nouă privind modificarea definiției operatorului economic, ulterior publicării anunțului de participare corespunzător procedurii de atribuire la care acesta participă?”

Procedura în fața Curții

36 Prin Decizia președintelui Camerei a patra din 28 septembrie 2023, procedura în prezenta cauză a fost suspendată, în temeiul articolului 55 din Regulamentul de procedură al Curții, până la pronunțarea hotărârii în cauza C-652/22, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 La 23 octombrie 2024, în urma Hotărârii din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), procedura a fost reluată.

Cu privire la competența Curții

38 ARF și Alstom Ferroviaria susțin că Curtea nu este competentă să examineze întrebările adresate, întrucât acestea privesc în realitate nu interpretarea dreptului Uniunii, ci interpretarea unor norme de drept național și aprecierea faptelor, ceea ce este de competența exclusivă a instanței naționale.

39 Trebuie amintit că, în temeiul articolului 19 alineatul (3) litera (b) TUE și al articolului 267 primul paragraf TFUE, Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar printre altele cu privire la interpretarea dreptului Uniunii.

40 În speță, nu se poate contesta că întrebările adresate vizează interpretarea unor dispoziții și a unor principii ale dreptului Uniunii.

41 Prin urmare, Curtea este competentă să răspundă la aceste întrebări.

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

42 ARF și Alstom Ferroviaria susțin că întrebările adresate sunt inadmisibile, întrucât ar fi lipsite de pertinență pentru soluționarea litigiului principal. În această privință, ARF arată că CRRC Qingdao Sifang, care a fost exclusă din procedura de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal, are sediul pe teritoriul Republicii Populare Chineze, care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc la piețele de achiziții publice. Ar rezulta că această societate nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24.

43 Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe. Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [Hotărârea din 16 ianuarie 2025, Banco de Santander (Reprezentarea consumatorilor individuali) C-346/23, EU:C:2025:13, punctul 34 și jurisprudența citată].

44 Or, în speță, condițiile care pot determina Curtea să refuze să se pronunțe cu privire la întrebările adresate nu sunt îndeplinite.

45 Astfel, instanța de trimitere urmărește să afle dacă dreptul Uniunii se opune excluderii asocierii din procedura de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal, în temeiul unei legislații naționale care a modificat noțiunea de „operator economic” în vederea

transpunerii articolului 25 din Directiva 2014/24. În aceste împrejurări, nu reiese că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are în mod evident nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori că problema ridicată este de natură ipotetică.

46 Reiese, desigur, din cuprinsul punctelor 45, 51 și 67 din Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), că, într-o situație caracterizată prin participarea la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice în Uniune a unui operator economic dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc la piețele de achiziții publice, acest operator economic nu se poate prevala de normele privind atribuirea contractelor de achiziții publice cuprinse în legislația Uniunii, precum articolul 18 din Directiva 2014/24. Întrucât normele privind atribuirea contractelor de achiziții publice cuprinse în aceste directive nu se pot aplica ofertei depuse de un operator economic dintr-o astfel de țară terță, interpretarea lor nu poate fi pertinentă pentru soluționarea unui litigiu introdus de acest operator economic pentru a contesta modul în care ar fi fost aplicate respectivele norme în procedura de atribuire în cauză. Prin urmare, în cadrul unui asemenea litigiu, o cerere de decizie preliminară prin care instanța de trimitere urmărește să obțină o asemenea interpretare este inadmisibilă.

47 Cu toate acestea, atunci când, precum în speță, litigiul privește problema de a ști potrivit căror modalități un operator economic dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc la piețele de achiziții publice poate fi exclus dintr-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice din Uniune, introducerea unei cereri de decizie preliminară având ca obiect interpretarea unor dispoziții sau a unor principii ale dreptului Uniunii care ar putea, potrivit instanței de trimitere, să reglementeze acest aspect poate fi relevantă pentru soluționarea litigiului dedus judecății sale.

48 Rezultă că întrebările adresate în prezenta cauză sunt admisibile.

Cu privire la întrebările preliminare

49 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiile protecției încrederii legitime și securității juridice, precum și articolul 18 alineatul (1) coroborat cu articolul 2 alineatul (1) punctul 13 și cu articolul 49 din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că se opun ca un operator economic dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional prevăzut la articolul 25 din această directivă să fie exclus dintr-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice organizată într-un stat membru, în temeiul unei legislații naționale intrate în vigoare după publicarea anunțului de participare, dar înainte ca acest operator economic să își fi depus oferta.

Observații introductive

50 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, având în vedere obiectul procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal, și anume achiziționarea de rame destinate transportului feroviar, precum și de servicii de mentenanță și de reparații, această procedură nu poate intra în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, la care se referă cererea de decizie preliminară, ci în cel al Directivei 2014/25.

51 Astfel, în conformitate cu articolul 7 din Directiva 2014/24, domeniul de aplicare al acesteia nu se extinde la contractele de achiziții publice în sectorul serviciilor de transport, așa cum este definit la articolul 11 din Directiva 2014/25 (Hotărârea din 1 august 2022, Roma Multiservizi și Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punctul 64).

52 Articolul 11 din Directiva 2014/25, intitulat „Servicii de transport”, prevede la primul paragraf că această directivă se aplică activităților legate de punerea la dispoziție sau exploatarea rețelelor destinate să furnizeze un serviciu public, printre altele în domeniul transportului pe calea ferată. Potrivit celui de al doilea paragraf al acestui articol, o rețea există în cazul în care serviciul de transport este oferit în condiții de exploatare stabilite de o autoritate competentă a unui stat membru, cum ar fi condițiile privind rutele ce urmează să fie deservite, capacitatea de transport disponibilă sau frecvența serviciului.

53 În speță, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă procedura de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/25 în temeiul articolului 11 din aceasta, caz în care procedura respectivă nu ar intra în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, conform articolului 7 din această din urmă directivă.

54 Acestea fiind precizate, articolul 25 din Directiva 2014/24 este redactat în termeni echivalenți cu cei ai articolului 43 din Directiva 2014/25.

55 Prin urmare, împrejurarea că este posibil ca procedura amintită să nu intre în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, ci în cel al Directivei 2014/25 nu poate avea incidență asupra examinării întrebărilor adresate. Astfel, această examinare, care va fi efectuată în raport cu articolul 25 din Directiva 2014/24, trebuie considerată ca fiind de asemenea efectuată în raport cu articolul 43 din Directiva 2014/25, în cazul în care instanța de trimitere decide că procedura de atribuire a contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal intră sub incidența acestei din urmă directive.

Cu privire la fond

56 Uniunea este obligată să respecte, față de anumite țări terțe, acordurile internaționale, în special AAP, care garantează în mod reciproc și egal accesul operatorilor economici din Uniune pe piețele de achiziții publice din aceste țări terțe și pe cel al operatorilor economici din țările terțe menționate pe piețele de achiziții publice din Uniune. Articolul 25 din Directiva 2014/24 reflectă aceste angajamente internaționale ale Uniunii prevăzând că, în măsura în care intră sub incidența AAP și a celorlalte acorduri internaționale care prevăd obligații în sarcina Uniunii, entitățile contractante ale statelor membre trebuie să acorde operatorilor economici din țările terțe care sunt părți la un astfel de acord un tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat operatorilor economici din Uniune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctele 41 și 42).

57 Până în prezent, alte țări terțe nu au încheiat cu Uniunea un astfel de acord internațional. Printre acestea figurează Republica Populară Chineză.

58 Dreptul conferit de articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2014/24 „oricărui operator economic interesat” de a depune o ofertă ca răspuns la o invitație la o procedură concurențială de ofertare în cadrul unei proceduri deschise de atribuire a unui contract de achiziții publice în Uniune nu se extinde la operatorii economici din aceste țări terțe care nu au încheiat un asemenea acord

internațional cu Uniunea. A interpreta în mod diferit această dispoziție și a acorda astfel o întindere nelimitată domeniului de aplicare personal al directivei menționate ar însemna, după cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 65-73 din concluzii, să se garanteze operatorilor economici din aceste țări terțe un acces egal la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice în Uniune. Aceasta ar avea ca efect să le confere un drept la un tratament nu mai puțin favorabil, cu încălcarea articolului 25 din respectiva directivă, care limitează beneficiul acestui drept la operatorii economici din țări terțe care au încheiat cu Uniunea un acord internațional precum cele prevăzute la acest articol (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctele 46 și 47).

59 Rezultă că Directiva 2014/24 trebuie înțeleasă în sensul că accesul operatorilor economici din țările terțe menționate la punctul 57 din prezenta hotărâre la procedurile de atribuire a unor contracte de achiziții publice din Uniune nu este garantat. Aceasta implică faptul că operatorii respectivi pot ori să fie excluși din aceste proceduri, ori să fie admiși în cadrul acestora, fără să poată să se prevaleze de directiva menționată și să solicite un tratament egal al ofertei lor în raport cu cele prezentate de ofertanții din statele membre și de ofertanții din țările terțe prevăzuți la articolul 25 din directiva menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctele 45 și 47).

60 Orice act cu aplicabilitate generală având ca obiect specific stabilirea pentru operatorii economici dintr-o țară terță a acestor modalități de excludere sau de acces ține de competența exclusivă a Uniunii, în temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, în domeniul politicii comerciale comune. Aceasta este situația actelor care, în lipsa unui acord încheiat între Uniune și o țară terță, stabilesc în mod unilateral dacă și, atunci când este cazul, potrivit căror modalități operatorii economici din această țară terță pot participa la procedurile de atribuire a unor contracte de achiziții publice din Uniune. Astfel, asemenea acordurilor amintite, respectivele acte unilaterale au efecte directe și imediate asupra schimburilor de mărfuri și de servicii dintre țara terță menționată și Uniune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctul 57).

61 Rezultă că numai Uniunea este competentă să adopte un act cu aplicabilitate generală privind accesul, în spațiul său, la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice al operatorilor economici dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc pe piețele de achiziții publice, instituind fie un regim de acces garantat la aceste proceduri pentru respectivii operatori economici, fie un regim care îi exclude pe aceștia sau care prevede o ajustare a punctajului rezultat din compararea ofertelor lor cu cele prezentate de alți operatori economici (Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctul 61).

62 Astfel, în temeiul articolului 2 alineatul (1) TFUE, în domeniile de competență exclusivă a Uniunii, numai aceasta poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii. Or, Uniunea nu a abilitat statele membre să legifereze sau să adopte acte cu forță juridică obligatorie privind accesul la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice al operatorilor economici dintr-o țară terță care nu a încheiat un acord internațional cu Uniunea. Până în prezent, Uniunea nici nu a adoptat acte de această natură pe care statele membre le-ar putea pune în aplicare (Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctul 62).

63 În lipsa unor acte adoptate de Uniune, revine autorității contractante sarcina de a evalua dacă trebuie să admită la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice operatorii economici dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc pe piețele de achiziții publice și, în cazul în care ea decide o astfel de admitere, dacă este necesar să se prevadă o ajustare a punctajului rezultat din compararea ofertelor făcute de acești operatori cu cele prezentate de alți operatori (Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctul 63).

64 În speță, nu exista nicio dispoziție de drept al Uniunii care să impună admiterea la procedurile de atribuire a unor contracte de achiziții publice sau excluderea din acestea a operatorilor economici dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc la piețele de achiziții publice. Având în vedere normele amintite la punctele 60-62 din prezenta hotărâre, potrivit cărora, în lipsa unei abilitări din partea Uniunii sau a unui act al Uniunii care să poată fi pus în aplicare, se interzice statelor membre să legifereze în domeniul politicii comerciale comune, legislația națională în discuție în litigiul principal care impune autorității contractante să excludă acești operatori economici nu putea fi aplicată. Revenea autorității contractante sarcina de a decide, în condițiile menționate la punctul anterior din prezenta hotărâre, dacă trebuia să admită sau să excludă asocierea.

65 În aceste condiții, este lipsit de relevanță faptul că legislația națională respectivă a intrat în vigoare după publicarea anunțului de participare, dar înainte ca operatorul economic chinez să își fi prezentat oferta.

66 În plus, trebuie subliniat că, dat fiind că operatorii economici din țările terțe care nu au încheiat cu Uniunea un acord internațional care să garanteze accesul egal și reciproc pe piețele de achiziții publice nu beneficiază de un drept la tratamentul nu mai puțin favorabil în temeiul articolului 25 din Directiva 2014/24, autoritatea contractantă poate prezenta în documentele achiziției modalități de tratament care urmăresc să reflecte diferența obiectivă dintre situația juridică a acestor operatori, pe de o parte, și cea a operatorilor economici din Uniune și din țările terțe care au încheiat cu Uniunea un astfel de acord, în sensul acestui articol 25, pe de altă parte. Deși este posibil ca aceste modalități de tratament să trebuiască să fie conforme cu anumite principii și cerințe, precum principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, o acțiune prin care se urmărește denunțarea nerespectării unor astfel de principii de către autoritatea contractantă nu poate fi examinată decât în lumina dreptului național, iar nu în cea a dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2024, Kolin Inșaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punctele 64 și 66).

67 Având în vedere tot ceea ce precedă, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, care conferă Uniunii o competență exclusivă în materie de politică comercială comună, coroborat cu articolul 2 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca, în lipsa unui act al Uniunii care să impună sau să interzică accesul la procedurile de atribuire a unor contracte de achiziții publice al operatorilor economici dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional prevăzut la articolul 25 din Directiva 2014/24, o autoritate contractantă dintr-un stat membru să excludă un operator economic dintr-o astfel de țară terță în temeiul unui act legislativ pe care acest stat membru l-a adoptat fără să fi fost abilitat de Uniune în acest sens, împrejurarea că acest act legislativ a intrat în vigoare după publicarea anunțului de participare fiind fără incidență în această privință.

Cu privire la cheltuielile de judecată

68 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 patra) declară:

Articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, care conferă Uniunii o competență exclusivă în materie de politică comercială comună, coroborat cu articolul 2 alineatul (1) TFUE

trebuie interpretat în sensul că

se opune ca, în lipsa unui act al Uniunii care să impună sau să interzică accesul la procedurile de atribuire a unor contracte de achiziții publice al operatorilor economici dintr-o țară terță care nu a încheiat cu Uniunea un acord internațional prevăzut la articolul 25 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, o autoritate contractantă dintr-un stat membru să excludă un operator economic dintr-o astfel de țară terță în temeiul unui act legislativ pe care acest stat membru l-a adoptat fără să fi fost abilitat de Uniune în acest sens, împrejurarea că acest act legislativ a intrat în vigoare după publicarea anunțului de participare fiind fără incidență în această privință.

Lycourgos Rodin Spineanu-Matei

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 13 martie 2025.

Grefier
A. Calot Escobar

Președinte
K. Lenaerts