Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 24 februarie 2022 [1]

Cauza C-669/20

Veridos GmbH
împotriva
Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria,
Mühlbauer ID Services GmbH – S&T

[cerere de decizie preliminară formulată de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria)]

„Întrebare preliminară – Proceduri de atribuire a anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii – Directiva 2014/24/UE – Directiva 2009/81/CE – Stabilirea unui criteriu de evaluare a unei oferte anormal de scăzute – Participarea a cel puțin trei oferte”

1. Dreptul Uniunii permite autorității contractante, în contextul atribuirii anumitor contracte de achiziții publice în favoarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic sau a ofertei cu prețul cel mai scăzut, să respingă „ofertele anormal de scăzute” care nu sunt justificate în mod satisfăcător.

2. Prin prezenta cerere de decizie preliminară se adresează diverse întrebări referitoare la un contract de achiziții publice încheiat pentru planificarea, dezvoltarea și gestionarea unui sistem de eliberare de cărți de identitate bulgare. Instanța de trimitere solicită să se stabilească în esență:

– în ce condiții și în ce măsură este obligată autoritatea contractantă să verifice existența unor oferte anormal de scăzute, în sensul Directivei 2009/81/CE [2] și al Directivei 2014/24/UE [3];

– în ce moment trebuie să se efectueze un control judiciar cu privire la aprecierea autorității contractante care respinge o ofertă anormal de scăzută și dacă această apreciere trebuie să fie motivată.

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76).

[3] Directiva 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).

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2014/24

3. În considerentul (90) se arată:

„Atribuirea contractelor ar trebui realizată pe baza unor criterii obiective care să asigure respectarea principiilor de transparență, de nediscriminare și de egalitate de tratament, cu scopul de a asigura o comparație obiectivă a valorii relative a ofertelor pentru a determina, în condiții de concurență efectivă, care dintre ele este oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. […]

În scopul de a încuraja o mai bună orientare către calitate a achizițiilor publice, ar trebui să li se permită statelor membre să interzică sau să restricționeze utilizarea doar a prețului sau doar a costului pentru evaluarea celei mai avantajoase oferte din punct de vedere economic, în cazul în care acestea consideră necesar acest lucru.

Pentru a garanta respectarea principiului egalității de tratament în cadrul atribuirii contractelor, autoritățile contractante ar trebui să fie obligate să creeze transparența necesară pentru a permite tuturor ofertanților să fie informați în mod rezonabil cu privire la criteriile și modalitățile care vor fi aplicate în decizia de atribuire a contractului. Autoritățile contractante ar trebui, prin urmare, să fie obligate să menționeze criteriile de atribuire a contractului și ponderea relativă pe care o are fiecare dintre respectivele criterii […]”

4. În considerentul (92) se afirmă:

„La evaluarea celui mai bun raport preț-calitate, autoritățile contractante ar trebui să stabilească criteriile economice și calitative legate de obiectul contractului pe care le vor utiliza în acest sens. Respectivele criterii ar trebui astfel să permită o evaluare comparativă a nivelului de performanță al fiecărei oferte în raport cu obiectul contractului, așa cum este definit în specificațiile tehnice. În contextul celui mai bun raport preț-calitate, prezenta directivă stabilește o listă neexhaustivă a posibilelor criterii de atribuire care include aspecte de mediu și sociale. Autoritățile contractante ar trebui să fie încurajate să aleagă criterii de atribuire care să le permită să obțină lucrări, produse și servicii de înaltă calitate, care să fie adaptate în mod optim nevoilor lor.

Criteriile de atribuire alese nu ar trebui să confere autorității contractante o libertate nelimitată de alegere, ar trebui să asigure posibilitatea unei concurențe efective și corecte și să fie însoțite de modalități care să permită verificarea efectivă a informațiilor furnizate de către ofertanți.

[…]”

5. Articolul 56 („Principii generale”) prevede:

„(1) Contractele se atribuie pe baza criteriilor prevăzute în conformitate cu articolele 67-69, sub rezerva verificării de către autoritatea contractantă, în conformitate cu articolele 59-61, a îndeplinirii tuturor următoarelor condiții:

[…]”

6. Articolul 69 („Oferte anormal de scăzute”) prevede:

„(1) Autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective.

[…]

(3) Autoritatea contractantă evaluează informațiile furnizate prin consultarea ofertantului. Ea poate respinge oferta numai atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod satisfăcător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse […]”

2. Directiva 2009/81

7. În considerentul (15) se arată:

„Atribuirea unor contracte încheiate în statele membre, de către entitățile contractante, astfel cum este prevăzut în Directiva 2004/17/CE […], și de către autoritățile contractante, astfel cum este prevăzut în Directiva 2004/18/CE […] trebuie să respecte principiile prevăzute în tratat, în special libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum și principiile care rezultă din acestea, și anume principiul egalității de tratament, al nediscriminării, al recunoașterii reciproce, al proporționalității și al transparenței.

[…]”

8. Considerentul (69) stabilește:

„Atribuirea contractelor ar trebui realizată în baza unor criterii obiective care să asigure respectarea principiilor de transparență, de nediscriminare și de egalitate de tratament și care să garanteze că evaluarea ofertelor se desfășoară în mod transparent și obiectiv, în condiții de concurență efectivă. Prin urmare, trebuie admisă numai aplicarea a două criterii de atribuire: criteriul «prețului celui mai scăzut» și criteriul «ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic».”

9. Conform articolului 38 („Verificarea eligibilității și a selecției participanților și atribuirea contractelor”):

„(1) Contractele se atribuie pe baza criteriilor prevăzute la articolele 47 și 49, ținând seama de articolul 19, după verificarea respectării cerințelor de către operatorii economici care nu au fost respinși în temeiul articolelor 39 și 40, realizată de autoritățile/entitățile contractante conform criteriilor referitoare la capacitatea economică și financiară, la cunoștințele sau capacitățile profesionale și tehnice menționate la articolele 41-46 și, după caz, în conformitate cu normele și criteriile nediscriminatorii prevăzute la alineatul (3) din prezentul articol.

[…]”

10. Articolul 49 („Oferte anormal de scăzute”) subliniază:

„(1) În cazul în care, pentru un anumit contract, sunt prezentate oferte care par anormal de scăzute în raport cu obiectul contractului, autoritatea/entitatea contractantă, înainte de a respinge respectivele oferte, solicită, în scris, detalii privind elementele ofertei pe care le consideră relevante.

[…]

(2) Prin consultare cu ofertantul, autoritatea/entitatea contractantă verifică elementele menționate anterior, ținând seama de dovezile furnizate.

[…]”

11. Articolul 55 („Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”) alineatul (2) prevede:

„Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că deciziile autorităților/entităților contractante pot face obiectul unei căi de atac în mod eficace și, în special, cât mai rapid posibil, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 56-62 pe motivul că deciziile respective au încălcat legislația [Uniunii] în domeniul achizițiilor sau reglementările de drept intern care transpun această legislație.”

B. Dreptul bulgar

12. Articolul 72 din Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind contractele de achiziții publice), intitulat „Oferte anormal de scăzute”, prevede:

„(1) În cazul în care oferta care trebuie evaluată a unui ofertant este mai avantajoasă cu peste 20 % în ceea ce privește prețul sau costul în legătură cu același factor de evaluare în raport cu media ofertelor celorlalți participanți, autoritatea contractantă solicită o justificare scrisă detaliată cu privire la modul de constituire a ofertei, care trebuie furnizată în termen de cinci zile de la primirea invitației.”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

13. Ministerul Afacerilor Interne din Republica Bulgaria, în calitate de autoritate contractantă, a inițiat o procedură de cerere de ofertă care avea ca obiect „planificarea, dezvoltarea și gestionarea unui sistem de eliberare a documentelor de identitate bulgare din generația 2019” [4].

14. În urma preselecției corespunzătoare, Veridos GmbH (denumită în continuare „Veridos”) și consorțiul Mühlbauer ID Services GmbH-S&T (denumit în continuare „Mühlbauer”) au fost invitați să își depună ofertele.

15. Contractul a fost atribuit în cele din urmă în favoarea Mühlbauer [5].

[4] Anunț publicat prin Decizia nr. 5785 MPR-58 din 15 august 2018.

[5] Decizia nr. 5785 MPR-35 din 29 aprilie 2020.

16. Veridos a contestat atribuirea contractului în fața Komisia za zashtita na konkurentsiata (Autoritatea de concurență, Bulgaria), susținând că oferta câștigătoare era anormal de scăzută [6].

17. Autoritatea de concurență a respins acțiunea formulată de Veridos prin decizia din 25 iunie 2020. În opinia sa, articolul 72 din Legea privind contractele de achiziții publice nu era aplicabil, deoarece, având în vedere că s-au depus doar două oferte, nu se putea calcula valoarea medie prevăzută de dispoziția respectivă pentru a determina dacă una dintre ele era anormal de scăzută.

18. Veridos a atacat decizia din 25 iunie 2020 la Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), care adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 56 din Directiva [2014/24] coroborat cu articolul 69 din aceasta și, respectiv, articolul 38 din Directiva [2009/81] coroborat cu articolul 49 din aceasta trebuie interpretate în sensul că, în cazul inaplicabilității obiective a unui criteriu de evaluare a unei oferte anormal de scăzute stabilit de legea națională și în lipsa unui alt criteriu ales de autoritatea contractantă și publicat în prealabil de aceasta, autoritatea contractantă nu este obligată să verifice dacă este vorba despre o ofertă anormal de scăzută?

2) Articolul 56 din Directiva 2014/24 coroborat cu articolul 69 din aceasta și, respectiv, articolul 38 din Directiva 2009/81 coroborat cu articolul 49 din aceasta trebuie interpretate în sensul că autoritatea contractantă nu este obligată să verifice existența unor oferte anormal de scăzute decât în cazul în care există suspiciuni cu privire la o anumită ofertă sau, mai degrabă, autoritatea contractantă este obligată să se asigure întotdeauna de caracterul serios al ofertelor primite, furnizând o motivare corespunzătoare în această privință?

3) O astfel de cerință se aplică autorității contractante în cazul în care au fost primite numai două oferte în cadrul procedurii de achiziții publice?

4) Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [denumită în continuare „carta”] trebuie interpretat în sensul că aprecierea de către autoritatea contractantă a lipsei unei suspiciuni privind existența unei oferte anormal de scăzute sau convingerea acesteia că există o ofertă serioasă în legătură cu ofertantul clasat pe prima poziție este supusă controlului judiciar?

5) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, articolul 47 din [cartă] trebuie interpretat în sensul că, în cadrul unei proceduri de achiziții publice, autoritatea contractantă care nu a verificat existența unei oferte anormal de scăzute este obligată să furnizeze o justificare și motivele pentru care nu există suspiciuni cu privire la existența unei oferte anormal de scăzute, și anume cu privire la caracterul serios al ofertei clasate pe prima poziție?”

III. Procedura în fața Curții

19. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 8 decembrie 2020.

20. La 1 februarie 2021, președintele Curții a dispus respingerea cererii de judecare a trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate.

[6] Decizia de trimitere, punctul 41 *in fine*.

21. Au formulat observații Veridos, Mühlbauer, guvernele austriac, bulgar, ceh și francez, precum și Comisia Europeană.

22. S-a considerat că nu este necesar să se organizeze o ședință.

IV. Analiză

A. Observații prealabile

23. În prezenta cauză, este aplicabilă Directiva 2009/81, deoarece este vorba despre un contract de achiziții publice care are ca obiect eliberarea de documente de identitate în „domeniile apărării și securității”[7]. Astfel cum se arată în decizia de trimitere, autoritatea contractantă a publicat anunțul de participare la procedura de achiziții publice pentru contractul unic chiar în conformitate cu această directivă[8].

24. Totuși, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la articolele relevante din Directiva 2009/81 și din Directiva 2014/24. Aceasta își justifică modalitatea de acțiune prin raportare la „conținutul identic și funcția analoagă a dispozițiilor relevante ale celor două directive”[9]. Nu există inconveniente în ceea ce privește abordarea respectivă, deoarece dispozițiile celor două directive a căror interpretare se solicită sunt în esență identice, astfel încât răspunsul Curții se aplică în mod egal în privința fiecăreia dintre acestea[10].

25. În aceeași ordine de idei, chiar dacă se referă la dispoziții analoage din alte directive privind achizițiile publice decât cele două menționate anterior, jurisprudența Curții în această materie poate fi extrapolată la prezenta cauză, astfel cum vom explica în continuare.

7 Guvernul bulgar arată (punctul 9 din observațiile sale) că tehnologia și materialele utilizate pentru cărțile de identitate necesită sau conțin informații clasificate și, prin urmare, intră în domeniul de aplicare al „echipamentelor sensibile” la care face referire articolul 2 literele (b) și (c) din Directiva 2009/81.

8 Conform deciziei de trimitere (punctul 22), autoritatea contractantă „a luat decizia și a publicat un singur contract în conformitate cu Directiva 2009/81”, potrivit considerentului (24) al acesteia, în loc să utilizeze posibilitatea oferită de considerentul (13) al Directivei 2014/24. Potrivit articolului 16 alineatul (2) litera (b) din aceasta, în cazul contractelor mixte, „atunci când o parte a unui contract dat este reglementată de Directiva 2009/81/CE, contractul poate fi atribuit în conformitate cu directiva menționată, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie justificată de motive obiective”.

9 Punctul 22 din decizia de trimitere.

10 Trimiterile normative la ofertele anormal de scăzute au fost și sunt în continuare o caracteristică constantă a dreptului Uniunii în materia achizițiilor publice, începând cu Directiva 71/305/CEE a Consiliului din 26 iulie 1971 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO 1971, L 185, p. 1), articolul 29 alineatul (5). Acestea figurau și în Directiva 77/62/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1976 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri (JO 1977, L 13, p. 1), articolul 25 alineatul (5), în Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO 1992, L 209, p. 1), articolul 37, în Directiva 93/36/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri (JO 1993, L 199, p. 12), articolul 27, în Directiva 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO 1993, L 199, p. 54), articolul 30 alineatul (4), și în Directiva 93/38/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice ale entităților care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO 1993, L 199, p. 84), articolul 34. Aceste formulări s-au repetat în versiunile ulterioare ale legislației respective, ca de pildă Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a 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), articolul 57, Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a 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), articolul 55, și 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), articolul 84.

26. Având în vedere conținutul lor, întrebările adresate de instanța de trimitere pot fi grupate în două seturi:

– prin intermediul primelor trei se solicită să se stabilească dacă autoritatea contractantă este obligată să verifice existența unor oferte anormal de scăzute și, în caz afirmativ, în ce condiții și în ce măsură;

– a patra și a cincea întrebare se referă la motivarea pe care trebuie să o realizeze autoritatea contractantă cu privire la inexistența unei oferte anormal de scăzute și la controlul jurisdicțional al acestei aprecieri.

B. Obligația de a verifica existența unor oferte anormal de scăzute (prima, a doua și a treia întrebare preliminară)

27. Potrivit instanței de trimitere, litigiul vizează exclusiv competența exercitată de legiuitorul național atunci când a stabilit, la articolul 72 alineatul (1) din Legea privind contractele de achiziții publice, criteriul pentru aprecierea ofertelor anormal de scăzute [11].

28. Dacă înțelegem corect raționamentul instanței de trimitere, din interpretarea pe care o dă dispoziției naționale pare să rezulte că *singurul* criteriu pentru a califica o ofertă ca fiind „anormal de scăzută" este ca ea să fie cu 20 % mai mică decât media ofertelor depuse de ceilalți ofertanți. Dacă acest criteriu ar fi inaplicabil, ca urmare a primii a doar două oferte, autoritatea contractantă nu ar putea aprecia caracterul anormal al niciuneia dintre ele [12].

29. Înainte de a analiza dacă dispoziția națională astfel interpretată [13] este conformă cu Directivele 2009/81 și 2014/24 (în special cu articolul 49 din prima și cu articolul 69 din cea de a doua), reamintim că:

– articolul 49 din Directiva 2009/81 impune autorității contractante obligația de a asigura și de a evalua caracterul serios al ofertelor. În cazul în care consideră că o ofertă este anormal de scăzută în raport cu prestația, aceasta va solicita în scris detaliile privind elementele ofertei pe care le consideră relevante;

– în conformitate cu articolul 69 din Directiva 2014/24, autoritățile contractante „solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective".

[11] Punctul 23 din decizia de trimitere. Instanța de trimitere, după ce transcrie această dispoziție, susține că criteriul potrivit căruia se consideră anormală o ofertă mai mică cu peste 20 % în raport cu media ofertelor celorlalți ofertanți „impune implicit existența a cel puțin trei oferte, evaluarea unei oferte făcându-se în funcție de media celorlalte două oferte".

[12] Guvernul bulgar (punctul 34 din observațiile sale) împărtășește această opinie: în cazul în care există doar două oferte, lipsește criteriul obiectiv de identificare pentru a le califica drept anormal de scăzute, astfel încât autoritatea contractantă nu poate suspecta că una dintre ele are acest caracter.

[13] Deși interpretarea dreptului național este, în mod logic, de competența instanței de trimitere, s-ar putea ridica problema dacă, în realitate, reglementarea bulgară face referire la efectuarea unei comparații între prețul unei oferte și valoarea medie a celorlalte oferte doar ca la un simplu indiciu – care nu este unicul – privind caracterul său anormal. Din acest punct de vedere, autoritatea contractantă ar putea utiliza alte criterii subsidiare care, chiar dacă nu sunt menționate explicit în legislația respectivă, îi permit să distingă anomalia unei oferte în sine.

30. Aceste dispoziții trebuie lecturate în lumina jurisprudenței Curții, astfel cum am menționat anterior, deoarece legiuitorul Uniunii nu a definit în cuprinsul lor noțiunea de ofertă anormal de scăzută și nici nu a prevăzut o metodă specifică de calcul al unui prag de *anormalitate* [14]. După cum am arătat, acesta este motivul pentru care este importantă interpretarea efectuată de jurisprudență, care, de-a lungul timpului, a avut o continuitate notabilă în acest domeniu [15].

31. Curtea a statuat:

– în ceea ce privește Directiva 92/50, că „revine […] statelor membre și în special autorităților contractante să stabilească modul de calcul al unui prag de anomalie care constituie o «ofertă anormal de scăzută»[…]” [16];

– în ceea ce privește Directiva 93/37, autoritatea contractantă nu se poate sustrage de la obligația de a „identifica ofertele suspecte” și, în cazul în care acestea există, de a recurge la procedura de verificare (în contradictoriu) corespunzătoare [17];

– în ceea ce privește Directiva 2004/18 [18], că „[…] legiuitorul Uniunii a înțeles *să oblige autoritatea contractantă să verifice* elementele ofertelor care prezintă un caracter anormal de scăzut impunându-i în acest scop obligația de a solicita candidaților să furnizeze dovezile necesare pentru a demonstra că aceste oferte sunt serioase” [19].

32. În ceea ce privește articolul 69 din Directiva 2014/24, Curtea a confirmat că:

– în cazul în care o ofertă pare anormal de scăzută, autoritățile contractante *solicită* ofertantului să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, aceste explicații putând, printre altele, să privească elementele prevăzute la alineatul (2) al articolului menționat [20];

– autoritatea contractantă trebuie să evalueze informațiile furnizate consultând ofertantul și nu poate respinge o asemenea ofertă decât dacă elementele de probă furnizate nu explică în mod satisfăcător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse [21].

33. În definitiv, dreptul Uniunii impune, în orice caz, autorităților contractante obligația de a verifica dacă vreuna dintre ofertele depuse pare *prima facie* anormal de scăzută.

34. În acest scop, este irelevant că este imposibilă aplicarea „unui criteriu de evaluare a unei oferte anormal de scăzute stabilit de legea națională” și că nu s-a publicat în prealabil un alt criteriu ales de autoritatea contractantă. Aceasta din urmă, astfel cum am arătat, are obligația de a verifica dacă există suspiciuni în sensul că oferta (toate ofertele) nu este serioasă.

[14] Astfel cum subliniază Comisia în *Orientările privind accesul ofertanților și al bunurilor din țările terțe pe piața achizițiilor publice din Uniunea Europeană*, Comunicarea din 24 iulie 2019, C(2019) 5494 final, punctul 2.1.

[15] Această continuitate este vizibilă în special în Hotărârea din 22 iunie 1989, Fratelli Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, denumită în continuare „Hotărârea Fratelli Costanzo”), în Hotărârea din 27 noiembrie 2001, Lombardini și Mantovani (C-285/99 și C-286/99, EU:C:2001:640, denumită în continuare „Hotărârea Lombardini și Mantovani”), în Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții (C-599/10, EU:C:2012:191), în Hotărârea din 18 decembrie 2014, Data Medical Service (C-568/13, EU:C:2014:2466), în Hotărârea din 19 octombrie 2017, Agriconsulting Europe/Comisia, (C-198/16 P, EU:C:2017:784), și în Hotărârea din 10 septembrie 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685, denumită în continuare „Hotărârea Tax-Fin-Lex”).

[16] Hotărârea din 18 decembrie 2014, Data Medical Service (C-568/13, EU:C:2014:2466, punctul 49).

[17] Hotărârea Lombardini și Mantovani, punctul 55.

[18] Al cărei articol 55 alineatul (1) corespunde articolului 49 alineatul (1) din Directiva 2009/81.

[19] Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții (C-599/10, EU:C:2012:191, punctul 28). Sublinierea noastră.

[20] Hotărârea Tax-Fin-Lex, punctul 32.

[21] *Ibidem*, punctul 33.

35. De asemenea, este irelevant că la procedura de achiziții publice au participat doar doi candidați: fiecare dintre cele două oferte va trebui să fie supusă controlului autorității contractante, care va evalua eventualul caracter suspect al acestora.

36. În principiu, astfel cum am explicat anterior, este de competența statelor membre și a autorităților contractante să stabilească modalitatea de determinare a unui prag de anomalie care indică o „ofertă anormal de scăzută”. În orice caz, dreptul Uniunii oferă orientări pentru a preciza obiectul clarificărilor care pot fi solicitate unui ofertant care depune o ofertă suspectă [22].

37. Guvernul bulgar susține că identificarea ofertelor anormal de scăzute se poate realiza doar pe bază de calcule aritmetice, precum cel prevăzut de legislația națională. Potrivit guvernului bulgar, această soluție garantează un nivel de obiectivitate care nu poate fi asigurat dacă identificarea ofertelor suspecte se bazează pe aprecierea subiectivă a autorității contractante [23].

38. Nu suntem de acord cu acest argument. Autoritatea contractantă trebuie să identifice ofertele aparent suspecte (care, pentru acest motiv, sunt supuse procedurii de verificare în contradictoriu) în lumina tuturor caracteristicilor obiectului procedurii de cerere de ofertă. Comparația cu celelalte oferte concurente, oricât de utilă ar fi în anumite situații pentru a detecta anomalii, nu poate fi *singurul* criteriu utilizat de autoritatea contractantă. Examinarea tuturor elementelor sale, în mod separat, îi va permite să aprecieze dacă, în pofida aparențelor și a distanței față de prețurile celorlalți ofertanți din cadrul procedurii [24], oferta suspectă este suficient de serioasă.

39. În plus, Curtea a statuat deja că utilizarea unui simplu criteriu matematic poate fi contrară dezvoltării unei concurențe efective în domeniul achizițiilor publice. Această situație s-a regăsit în Hotărârile Fratelli Costanzo și Lombardini și Mantovani:

– în prima hotărâre, norma italiană considera anormale și excludea din procedura de achiziții „ofertele care conțin o reducere cu un procent mai mare decât media procentelor din ofertele acceptate, majorată cu un procent care va trebui indicat în anunțul de participare”. Conform anunțului, ofertele care nu depășeau suma estimată cu cel puțin 9,48 % erau excluse în mod automat [25];

– în cea de a doua hotărâre, procentul care dădea naștere obligației autorității contractante de a supune oferta anormală procedurii de verificare era stabilit la o „medie egală cu media aritmetică a procentajelor de reducere ale tuturor ofertelor acceptate, majorată cu diferența aritmetică medie a procentajelor de reducere care depășesc media respectivă” [26].

40. Or, Curtea a statuat că „un criteriu matematic în temeiul căruia ofertele care sunt cu 10 % mai mici decât creșterea medie, în raport cu valoarea estimată a proiectului, dintre toate ofertele acceptate, sunt considerate anormal de scăzute și, prin urmare, sunt excluse din procedura de atribuire privează ofertanții care au depus oferte deosebit de scăzute de posibilitatea de a dovedi

[22] În conformitate cu articolul 49 din Directiva 2009/81, respectivele detalii se pot referi la: 1) organizarea procedurilor de construcție și de fabricare a produselor sau de prestare a serviciilor, 2) soluțiile tehnice adoptate și/sau condițiile excepțional de favorabile de care dispune ofertantul pentru execuția lucrărilor, pentru furnizarea bunurilor sau pentru prestarea serviciilor, 3) originalitatea lucrărilor, a livrărilor sau a serviciilor propuse, 4) respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de muncă în vigoare în locul în care se execută lucrările, se prestează serviciile sau se furnizează bunurile, 5) posibilitatea ca ofertantul să obțină un ajutor de stat. Modul de redactare a articolului 69 din Directiva 2014/24 este în esență identic.

[23] Punctul 18 din observațiile scrise ale guvernului bulgar.

[24] În Hotărârea Tax-Fin-Lex, Curtea nu a exclus faptul că, în anumite circumstanțe, chiar și o ofertă cu prețul de 0 euro poate fi admisibilă (cu alte cuvinte, nu este considerată anormal de scăzută), oricât de mult s-ar diferenția de celelalte oferte depuse.

[25] Hotărârea Fratelli Costanzo, punctele 6-10.

[26] Hotărârea Lombardini și Mantovani, punctul 8.

caracterul serios al acestora, astfel încât aplicarea unui asemenea criteriu este contrară obiectivului Directivei 71/305, care este acela de a promova dezvoltarea unei concurențe efective în domeniul achizițiilor publice”[27].

41. Plecând de la aceste premise, se poate concluziona că o normă națională în temeiul căreia *singurul* criteriu pentru a evalua dacă o ofertă este anormal de scăzută este ca valoarea acesteia să fie cu 20 % mai mică decât media ofertelor celorlalți ofertanți nu este conformă cu dreptul Uniunii.

42. Obligația de a verifica seriozitatea *tuturor* ofertelor concurente are scopul de a asigura respectarea principiilor de transparență, de nediscriminare și de egalitate de tratament, în conformitate cu care trebuie să se desfășoare procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice[28].

43. Acest obiectiv ar fi subminat în cazul în care normele naționale ar trebui să limiteze la parametri pur procentuali (în raport cu celelalte oferte concurente) situațiile în care o ofertă poate fi calificată drept „anormal de scăzută”, încălcând astfel dispozițiile articolului 49 din Directiva 2009/81 și ale articolului 69 din Directiva 2014/24.

C. Motivarea și controlul judiciar al aprecierii autorității contractante cu privire la existența unei oferte anormal de scăzute (a patra și a cincea întrebare preliminară)

44. Articolul 55 alineatul (2) din Directiva 2009/81 consacră dreptul de a formula o cale de atac împotriva deciziilor adoptate de autoritatea contractantă[29]. Această dispoziție se aliniază la regimul Directivei 89/665/CE[30] și, astfel cum subliniază Comisia, asigură respectarea drepturilor prevăzute la articolul 47 din cartă[31].

45. În general și în conformitate cu articolul 55 alineatul (4) din Directiva 2009/81, statele membre sunt obligate să asigure „accesul la căile de atac […] cel puțin oricărei persoane care are sau care a avut vreun interes în obținerea unui anumit contract și care a fost prejudiciată sau riscă să fie prejudiciată printr-o presupusă încălcare”.

[27] Hotărârea Lombardini și Mantovani, punctul 47, care citează Hotărârea Fratelli Costanzo, punctul 18. În aceasta din urmă se arată că dispozițiile Uniunii în domeniul achizițiilor publice, precum cele în cauză, produc, prin conținutul lor și prin caracterul necondiționat și precis, un efect direct.

[28] În ceea ce privește Directiva 2009/81, acest lucru reiese din considerentul (69) al acesteia.

[29] „Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că deciziile autorităților/entităților contractante pot face obiectul unei căi de atac în mod eficace și, în special, cât mai rapid posibil […] pe motivul că deciziile respective au încălcat legislația [Uniunii] în domeniul achizițiilor sau reglementările de drept intern care transpun această legislație.”

[30] Directiva Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO 1989, L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237). Articolul 55 alineatul (2) din Directiva 2009/81 reproduce conținutul articolului 1 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 89/665 și permite aplicarea, prin analogie, a hotărârilor Curții cu privire la aceasta din urmă.

[31] Comisia face trimitere la considerentul (36) al Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (JO 2007, L 335, p. 31). Conform acestui considerent, directiva respectivă „urmărește, în special, să asigure respectarea deplină a dreptului la o cale de atac eficace și la o audiere echitabilă, în conformitate cu articolul 47 primul și al doilea paragraf din cartă”.

46. În ceea ce privește ofertele anormal de scăzute, răspunsul la al doilea set de întrebări trebuie dat dintr-o dublă perspectivă:

– în primul rând, în funcție de natura expresă sau implicită a deciziei autorității contractante cu privire la seriozitatea uneia dintre ofertele concurente;

– în al doilea rând, în funcție de controlul jurisdicțional al evaluării autorității contractante.

1. Caracterul (și eventuala motivare) a deciziei autorității contractante

47. Atunci când se referă la ofertele anormal de scăzute, articolul 49 din Directiva 2009/81 nu impune autorității contractante o obligație nediferențiată de *a se pronunța în mod explicit* cu privire la această calitate a ofertei respective.

48. Dimpotrivă, această obligație se stabilește în cazul în care, „pentru un anumit contract", autoritatea contractantă consideră că sunt prezentate „oferte" care par „anormal de scăzute în raport cu obiectul contractului".

49. Astfel cum am subliniat anterior, obligația care îi revine „autorității contractante, în primul rând, [este de a] identifica ofertele suspecte"[32] în lumina tuturor caracteristicilor obiectului procedurii de cerere de ofertă și, dacă este cazul, a raportului pe care îl are fiecare dintre ele cu celelalte.

50. În cazul în care autoritatea contractantă consideră că niciuna dintre ofertele astfel evaluate nu este anormal de scăzută, nu este obligată să facă o declarație *ad-hoc* cu privire la acest aspect. Împărtășim opinia Mühlbauer și a guvernului francez în această privință: simpla acceptare a unei oferte de către autoritatea contractantă indică în mod implicit convingerea sa că oferta nu este anormal de scăzută.

51. O declarație *ad-hoc* este necesară numai în cazul în care, după ce a constatat că este posibil ca o ofertă să fie anormal de scăzută, autoritatea contractantă i-a dat ofertantului [în conformitate cu articolul 49 alineatul (1) din Directiva 2009/81] posibilitatea de a-și demonstra seriozitatea, solicitându-i detaliile pe care le consideră relevante.

52. După încheierea procedurii în contradictoriu, potrivit jurisprudenței Curții, autoritatea contractantă va trebui să determine „relevanța explicațiilor furnizate de părțile interesate" pentru a adopta „decizia de a accepta sau de a respinge […] ofertele" care păreau inițial suspecte[33]. O astfel de decizie trebuie, desigur, să fie suficient motivată.

[32] Hotărârea Lombardini și Mantovani, punctul 55.

[33] Hotărârea Lombardini și Mantovani, punctul 55.

53. Prin urmare, în cazul în care există suspiciunea că o ofertă este anormal de scăzută, autoritatea contractantă trebuie să *decidă*, prin intermediul procedurii de verificare în contradictoriu corespunzătoare, dacă acceptă sau dacă respinge oferta. Acționând astfel, pentru a respecta drepturile persoanei în cauză, opțiunea sa trebuie să se reflecte într-o decizie motivată [34].

54. Acest lucru rezultă din articolul 35 din Directiva 2009/81, care prevede că autoritatea contractantă informează „în cel mai scurt timp candidații și ofertanții cu privire la deciziile luate în ceea ce privește atribuirea unui contract".

55. Dimpotrivă, în cazul în care autoritatea contractantă consideră *prima facie* că niciuna dintre oferte nu ar putea fi anormal de scăzută, nu se va iniția o procedură de verificare în contradictoriu și nu se va adopta o decizie explicită în această privință.

56. În acest context, decizia prin care se pune capăt procedurii de atribuire va include în mod implicit decizia de a nu considera niciuna dintre ofertele depuse ca fiind anormal de scăzută. Această din urmă decizie nu este motivată prin altceva decât prin absența indiciilor care ar fi făcut necesară examinarea *in concreto* a unei oferte suspecte.

2. Controlul judiciar al deciziei privind caracterul anormal de scăzut al unei oferte

57. Pentru a determina modalitatea de efectuare a controlului judiciar obligatoriu al deciziei autorității contractante, trebuie să se facă o distincție între cele două ipoteze descrise anterior: fie autoritatea contractantă s-a pronunțat în mod explicit cu privire la suspiciunile ridicate de o anumită ofertă, fie s-a pronunțat în mod implicit prin faptul că a pus capăt procedurii de achiziții publice fără să își exprime vreo îndoială cu privire la seriozitatea ofertei respective sau a altor oferte.

58. Chiar dacă Directiva 2009/81 este direct aplicabilă, vom face trimitere la jurisprudența Curții cu privire la Directiva 89/665 [35], deoarece, astfel cum am menționat anterior, cele două directive conțin un regim similar în ceea ce privește introducerea căilor de atac.

59. Controlul la care se referă clauza generală prevăzută la articolul 1 alineatul (1) ultimul paragraf din Directiva 89/665 vizează toate deciziile autorității contractante care aplică dreptul Uniunii în acest domeniu [36].

[34] Astfel cum a amintit Curtea în Ordonanța din 14 februarie 2019, Cooperativa Animazione Valdocco (C-54/18, EU:C:2019:118, punctul 33), potrivit unei jurisprudențe constante, „caracterul efectiv al controlului jurisdicțional garantat de articolul 47 din cartă impune ca persoana interesată să poată lua cunoștință de motivele pe care se întemeiază decizia luată în privința sa fie din cuprinsul deciziei înseși, fie dintr-o comunicare a acestor motive făcută la cererea sa, pentru a-i permite să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să sesizeze instanța competentă, precum și pentru a-i permite pe deplin acesteia din urmă să exercite controlul legalității deciziei naționale în cauză".

[35] Considerațiile prezentate la punctele următoare (59-64) le includ pe cele expuse în Concluziile noastre prezentate în cauza Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:295).

[36] Hotărârea din 5 aprilie 2017, Marina del Mediterráneo și alții (C-391/15, EU:C:2017:268, punctul 26, denumită în continuare „Hotărârea Marina del Mediterráneo"): „modul de redactare a articolului 1 alineatul (1) din [D]irectiva [89/665] presupune, prin folosirea expresiei «în ceea ce privește [procedurile de atribuire a contractelor]», ca orice decizie a unei autorități contractante care intră sub incidența normelor izvorâte din dreptul Uniunii în domeniul achizițiilor publice și care le poate încălca să fie supusă controlului jurisdicțional prevăzut la articolul 2 alineatul (1) literele (a) și (b) din aceeași directivă."

60. Printre deciziile autorității contractante care pot fi supuse controlului figurează, în mod logic, cele prin care se decide atribuirea contractului prin alegerea uneia dintre oferte, dar și cele de altă natură (de exemplu cele care adoptă sau resping măsuri provizorii) care afectează situația juridică a persoanelor respective [37].

61. Directiva 89/665 nu a „stabilit în mod formal momentul de la care există posibilitatea de a formula o cale de atac prevăzută la articolul 1 alineatul (1)” [38]. Ceea ce impune Curtea este să se garanteze că deciziile autorităților contractante pot fi atacate în mod eficient și în special cât mai rapid [39].

62. Legiuitorul Uniunii a încredințat statelor membre funcția de a stabili „reglementări detaliate” privind procedurile care vizează căile de atac împotriva deciziilor autorităților contractante [articolul 1 alineatul (3) din Directiva 89/665] [40].

63. Prin urmare, statele membre pot, în principiu, să reglementeze căile de atac formulate împotriva deciziilor autorității contractante oferind posibilitatea introducerii acestora atât împreună cu calea de atac principală, cât și separat. Directiva 89/665 nu impune și nici nu exclude niciunul dintre cele două mecanisme.

64. În cazul în care statele membre, în temeiul autonomiei lor procedurale, optează pentru o cale de atac mixtă, ele trebuie să o pună în aplicare fără a aduce atingere obiectivelor Directivei 89/665 în ceea ce privește eficacitatea și celeritatea obligatorii. Ele trebuie să ia de asemenea în considerare că:

– directiva „nu autorizează statele membre să condiționeze exercitarea dreptului la o cale de atac de faptul că procedura de achiziții publice în discuție a ajuns în mod formal într-un anumit stadiu” [41];

– în funcție de caracteristicile sale, o reglementare națională care „impune, indiferent de situație, ca ofertantul să aștepte decizia de atribuire a contractului în discuție înainte de a putea introduce o cale de atac împotriva admiterii unui alt ofertant încalcă dispozițiile Directivei 89/665” [42].

65. Cu toate acestea, nu trebuie să se ignore că protecția principiului securității juridice „ar fi compromisă în cazul în care candidații și ofertanții ar putea să invoce în orice moment al procedurii de atribuire încălcări ale normelor de atribuire a contractelor, obligând astfel autoritatea contractantă să reia întreaga procedură pentru a îndrepta aceste încălcări” [43].

[37] *Ibidem*, punctul 27. Curtea arată, așadar, că „această accepțiune largă a noțiunii «decizie» a unei autorități contractante este confirmată de faptul că dispoziția de la articolul 1 alineatul (1) din Directiva 89/665 nu prevede nicio restricție în ceea ce privește natura și conținutul deciziilor pe care le vizează”.

[38] *Ibidem*, punctul 31.

[39] Hotărârea din 12 decembrie 2002, Universale-Bau și alții (C-470/99, EU:C:2002:746, punctul 74).

[40] Hotărârea Marina del Mediterráneo, punctul 32: „[î]n lipsa unei reglementări a Uniunii care să stabilească momentul de la care trebuie să existe posibilitatea de a formula o cale de atac, conform unei jurisprudențe constante, îi revine dreptului național atribuția de a stabili modalitățile procedurii jurisdicționale destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii”, cu limitările inerente principiilor efectivității și echivalenței.

[41] *Ibidem*, punctul 31.

[42] *Ibidem*, punctul 34.

[43] Hotărârea din 12 martie 2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punctul 51 și jurisprudența citată). Cu toate acestea, principiul securității juridice nu poate fi separat de cerința efectivității directivelor privind achizițiile publice.

66. Jurisprudența stabilită în această din urmă hotărâre este în consonanță cu jurisprudența Curții în contextul acțiunii în anulare prevăzute la articolul 263 TFUE.

67. Astfel cum a amintit guvernul francez, nu sunt susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare decât măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia [44].

68. Fiind vorba despre acte sau decizii care sunt elaborate în mai multe etape, sunt atacabile măsurile care stabilesc definitiv poziția organului decizional „la sfârșitul unei proceduri administrative și care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii […] cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este pregătirea deciziei finale […]” [45].

69. Potrivit Curții, în sensul articolului 1 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 89/665, noțiunea de „decizii luate de autoritățile contractante” trebuie interpretată în sens larg, deoarece modul de redactare a dispoziției respective – care „se referă în mod general la deciziile unei autorități contractante fără a distinge între aceste decizii în funcție de conținutul sau de momentul adoptării lor și nu prevede nicio restricție în ceea ce privește natura și conținutul deciziilor vizate” – „presupune ca orice decizie a unei autorități contractante care intră sub incidența normelor Uniunii în domeniul achizițiilor publice și care le poate încălca să fie supusă controlului jurisdicțional” [46].

70. Această interpretare a deciziilor supuse căilor de atac a determinat Curtea să considere ca atare o decizie prin care un operator economic este admis să participe la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice [47].

71. Totuși, *caracterul larg* al acestei interpretări [48] s-a limitat la deciziile de admitere *adoptate în mod efectiv* de autoritatea contractantă. Cu alte cuvinte, la deciziile care implică un act de voință prin care autoritatea contractantă își asumă o poziție, atunci când o normă o obligă să ia o decizie.

72. Astfel cum am menționat, trebuie să se facă distincția între:

– deciziile prin care autoritatea contractantă se pronunță în mod explicit cu privire la suspiciunile pe care le-ar fi putut trezi o anumită ofertă, punând capăt unei proceduri de verificare în contradictoriu pentru a stabili dacă aceasta este sau nu anormal de scăzută. În opinia noastră, această decizie afectează, în oricare dintre cele două variante posibile, interesele ofertanților, în special ale ofertantului a cărui ofertă este respinsă pentru motivul că este anormal de

[44] A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea de 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 51).

[45] A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punctul 42).

[46] Hotărârea din 7 septembrie 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, punctul 105).

[47] *Ibidem*, punctul 106, cu citarea Hotărârii Marina del Mediterráneo, punctul 28. Se consideră de asemenea atacabilă „[…] decizia prin care o autoritate contractantă refuză să comunice unui operator economic informațiile considerate confidențiale transmise de un candidat sau de un ofertant”.

[48] Cu toate că, la prima vedere, ar putea să pară contrariul, nu considerăm că o interpretare atât de largă este incompatibilă cu jurisprudența care, în interesul securității juridice, exclude posibilitatea ca ofertanții să invoce în orice moment încălcări ale normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice. Cele două linii jurisprudențiale converg într-o analiză comparativă între securitatea juridică, pe de o parte, și controlul jurisdicțional al legalității, pe de altă parte. Scopul este de a obține un punct de echilibru al deciziilor succesive ale autorității contractante cu criteriul autonomiei relative, din perspectiva conținutului lor. Astfel, de exemplu, s-a exclus posibilitatea de a introduce o cale de atac împotriva „acțiunilor care constituie un simplu studiu preliminar al pieței sau care sunt pur pregătitoare și fac parte din reflecția internă a autorității contractante în vederea încheierii unui contract de achiziții publice”, astfel cum se arată în Hotărârea din 11 ianuarie 2005, Stadt Halle și RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, punctul 35). Deși toate actele procedurii sunt *pregătitoare* în raport cu atribuirea finală, nu toate oferă aceeași *densitate* de conținut, fiind atacabile numai cele care implică un grad suficient de decizie pentru a le conferi o anumită autonomie.

scăzută. Modificarea situației sale în cadrul procedurii de cerere de ofertă, precum și autonomia procedurii în cadrul căreia autoritatea contractantă a adoptat decizia pledează în favoarea calificării acestei decizii ca fiind una definitivă, care poate fi supusă controlului jurisdicțional de la momentul la care este adoptată;

– deciziile implicite ale autorității contractante care, în lipsa îndoielilor privind caracterul serios al ofertelor, sunt incluse în decizia de atribuire a contractului. Acestea trebuie să fie contestate în instanță prin intermediul căii de atac corespunzătoare împotriva deciziei finale respective.

73. În ceea ce privește prezentul litigiu, din informațiile disponibile rezultă clar că autoritatea contractantă nu a avut îndoieli care să o facă să suspecteze că o ofertă era anormal de scăzută. Prin urmare, aceasta a considerat că nu este obligată să inițieze procedura de verificare corespunzătoare.

74. Acționând în acest mod, autoritatea contractantă nu a adoptat nicio *decizie* în privința căreia Directiva 2009/81 să prevadă posibilitatea introducerii unei căi de atac în mod separat și la momentul respectiv. Astfel cum am arătat, articolul 49 din această directivă nu obliga autoritatea contractantă să decidă în mod expres cu privire la caracterul anormal de scăzut al tuturor ofertelor, ci doar să urmeze o anumită procedură înainte de a respinge o ofertă pe care o „considera” anormal de scăzută.

75. Astfel cum susține guvernul francez, articolul respectiv și, în paralel, articolul 69 din Directiva 2014/24 coroborat cu articolul 47 din cartă implică doar faptul că, pentru a contesta decizia de atribuire a unui contract, ofertantul care nu a fost selectat va putea să invoce caracterul anormal de scăzut al ofertei selectate [49].

V. Concluzie

76. În lumina considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) după cum urmează:

„1) Articolele 38 și 49 din Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE trebuie interpretate în sensul că autoritățile contractante sunt obligate să verifice, în orice caz, eventuala existență a unor oferte anormal de scăzute. În acest sens, este irelevant numărul de oferte depuse sau faptul că nu este posibil să se aplice criteriile prevăzute de legislația națională în această privință, caz în care autoritățile contractante trebuie să respecte, ca urmare a efectului său direct, articolul 49 din Directiva 2009/81/CE.

2) Articolul 55 alineatul (2) din Directiva 2009/81/CE coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care autoritatea contractantă nu are niciun motiv să inițieze o procedură de verificare a caracterului serios al unei oferte, aprecierea acesteia poate face obiectul unui control jurisdicțional în cadrul unei căi de atac împotriva deciziei finale de atribuire a contractului.”

[49] Conform deciziei de trimitere, această situație s-a regăsit în prezenta cauză, deoarece Veridos a putut să conteste atribuirea contractului invocând caracterul anormal de scăzut al ofertei depuse de Mühlbauer.