Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 21 mai 2015 [1]

Cauza C-166/14

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
împotriva
Bundesvergabeamt[cerere de decizie preliminară

formulată de Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

„Achiziții publice — Directivele 89/665/CEE și 2007/66/CE — Procedura privind căile de atac — Protecția juridică efectivă — Acordarea unor daune interese — Termene de prescripție”

I – **Introducere**

1. Este compatibilă cu dreptul Uniunii situația în care, după expirarea termenului de șase luni de la atribuirea unui contract de achiziții publice, o întreprindere care se consideră prejudiciată ca urmare a acestei atribuiri presupus ilegale nu poate pretinde despăgubiri de la autoritatea contractantă, nici chiar în condițiile în care în această perioadă nu a avut cunoștință despre încheierea contractului și astfel despre posibilul prejudiciu? În esență, aceasta este întrebarea pe care trebuie să o examineze Curtea în prezenta procedură de trimitere preliminară.

2. Această problemă se ridică în contextul unui contract de achiziții publice atribuit în Austria, în domeniul sănătății publice. O autoritate contractantă a încheiat un contract de prestări servicii în domeniul sănătății, prin „atribuire directă” (sau atribuire *de facto*), fără să publice în prealabil un anunț de participare. Un terț, care a aflat despre această procedură abia ulterior, pretinde acum daune interese, însă exercitarea acestui drept îi este refuzată întrucât a expirat termenul de prescripție absolut de șase luni aplicabil în Austria verificării legalității deciziilor de atribuire a contractelor de achiziții publice.

3. În speță trebuie să se clarifice dacă, în conformitate cu principiile efectivității și echivalenței prevăzute de dreptul Uniunii, un asemenea termen absolut și scurt pentru exercitarea căilor de atac prin care se solicită daune interese este compatibil cu Directiva 89/665/CEE [2] (denumită în continuare „Directiva privind căile de atac”), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE [3]. În acest scop, va trebui să se identifice un echilibru adecvat între interesele opuse care țin de securitatea

1 — Limba originală: germana.

2 — Directiva 89/665/CEE a 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 L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237).

3 — Directiva 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 L 335, p. 31). Modificările suplimentare introduse prin articolul 46 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94, p. 1) nu prezintă relevanță în speță.

juridică și protecția juridică efectivă în materie de contracte de achiziții publice. În ceea ce privește detalierea unor aspecte individuale ale acestei tematici, vom face referire la Concluziile prezentate anterior în cauzele Pressetext Nachrichtenagentur [4] și Uniplex (UK) [5], precum și la unele hotărâri mai recente ale Curții.

II – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

4. Cadrul juridic al Uniunii aplicabil acestei proceduri este determinat de Directiva privind căile de atac, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66.

5. Articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din directivă are următorul conținut:

„Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că, în ceea ce privește contractele circumscrise domeniului de aplicare al Directivei 2004/18/CE[[6]], deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac efective și, în special, cât se poate de rapide, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din prezenta directivă, în temeiul nerespectării, prin aceste decizii, a legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice sau a normelor de drept intern de transpunere a acesteia.”

6. Articolul 2 din Directiva privind căile de atac se referă la condițiile impuse exercitării căilor de atac și prevede următoarele:

„(1) Statele membre garantează că măsurile luate în privința căilor de atac menționate la articolul 1 prevăd competențe care să permită:

[…]

(b) fie anularea, fie asigurarea anulării deciziilor luate în mod ilegal […];

(c) acordarea unor daune interese persoanelor prejudiciate printr-o încălcare.

[…]

(6) Statele membre pot să prevadă că, în cazul în care se pretind daune interese în temeiul luării în mod ilegal a unei decizii, decizia contestată trebuie să fie mai întâi anulată de către un organism competent în acest sens.

[…]”

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

6 — 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 L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

7. Articolul 2d din Directiva privind căile de atac („Absența efectelor”) prevede:

„(1) Statele membre garantează declararea absenței efectelor unui contract de către un organism responsabil de soluționarea căilor de atac independent de autoritatea contractantă sau faptul că absența efectelor contractului menționat intervine în urma deciziei unui astfel de organism în oricare dintre următoarele cazuri:

(a) în cazul în care autoritatea contractantă a atribuit un contract fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, fără ca acest lucru să fie permis în conformitate cu Directiva 2004/18/CE;

[…]

8. Articolul 2f din Directiva privind căile de atac („Termene”) prevede:

„(1) Statele membre pot să prevadă că o cale de atac în conformitate cu articolul 2d alineatul (1) trebuie exercitată:

[…]

(b) și în orice caz, înainte de expirarea unui termen de cel puțin 6 luni începând cu ziua următoare încheierii contractului.

(2) În toate celelalte cazuri, […] termenele pentru formularea unei căi de atac sunt determinate de dreptul intern […].”

B – *Dreptul național*

9. Legea federală austriacă privind atribuirea contractelor de achiziții publice [7] (Bundesvergabegesetz 2006, denumită în continuare „BVergG 2006”) conține norme de punere în aplicare a dispozițiilor din Directiva privind căile de atac, menționate anterior. În versiunea aplicabilă în speță [8], aceasta prevedea o procedură de constatare în fața Bundesvergabeamt [Oficiul federal pentru atribuirea contractelor de achiziții publice].

10. În acest context, articolul 331 din BVergG 2006 prevede:

„(1) Un operator economic care avea interesul de a încheia un contract care intră în domeniul de aplicare al acestei legi federale poate, în măsura în care a suferit un prejudiciu ca urmare a încălcării invocate, să solicite constatarea faptului că:

[…]

2. desfășurarea unei proceduri de atribuire fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare […] a fost ilegală […].

[…]”

7 — Legea federală privind atribuirea de contracte de achiziții publice (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I nr. 17/2006.

8 — BGBl. I nr. 15/2010.

11. Articolul 332 din BVergG 2006 se referă la admisibilitatea cererii de constatare a unei încălcări și prevede la alineatul (3):

„Cererile formulate în temeiul articolului 331 alineatul (1) [punctul] 2 […] trebuie depuse în termen de șase luni începând cu ziua următoare datei atribuirii contractului. […]

[…]."

12. Potrivit articolului 334 alineatul (2) din BVergG 2006, după ce se constată că o procedură de atribuire s-a desfășurat în mod ilegal, fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, în principiu, Bundesvergabeamt trebuie să anuleze contractul.

13. Articolul 341 din BVergG 2006 cuprinde norme procedurale cu privire la exercitarea dreptului la despăgubire. Acesta prevede la alineatul (2):

„O acțiune în despăgubire este admisibilă doar în cazul în care autoritatea de control al atribuirii contractelor competentă a constatat în prealabil că:

[…]

2. desfășurarea unei proceduri de atribuire fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare […] a fost ilegală. […].

[…]"

III – **Situația de fapt și întrebarea preliminară**

14. Prezenta procedură are la bază litigiul dintre MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (denumită în continuare: „MedEval") și Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (denumită în continuare: „Hauptverband"). Aceasta din urmă este o organizație-umbrelă a tuturor caselor de asigurări sociale din Austria și o instituție de drept public.

15. La 10 august 2010, Hauptverband a încheiat cu Pharmazeutische Gehaltskasse, o altă instituție de drept public printre ale cărei atribuții se numără decontarea rețetelor pentru farmacii de către casele de asigurări individuale, fără să publice în prealabil un anunț de participare, un contract privind derularea unui proiect care viza creșterea siguranței pacienților, denumit „e-Medikation".

16. În opinia MedEval, contractul a fost atribuit în mod ilegal prin atribuire directă. Astfel, la 1 martie 2011, în conformitate cu articolul 331 alineatul (1) punctul 2 din BVergG 2006, MedEval a depus la Bundesvergabeamt o cerere în constatarea ilegalității procedurii derulate de Hauptverband.

17. Prin decizia din 1 mai 2011, Bundesvergabeamt a respins cererea întrucât aceasta nu a fost formulată în termenul de șase luni de la atribuirea contractului, în speță de la încheierea contractului, prevăzut la articolul 332 alineatul (3) din BVergG 2006.

18. Potrivit precizărilor aduse de Verwaltungsgerichtshof, care a fost sesizată în cauză, în conformitate cu dreptul austriac, termenul pentru inițierea procedurii de constatare în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice curge independent de data la care reclamantul a luat la cunoștință încheierea contractului. Cu toate acestea, având în vedere că constatarea unei încălcări în materie de atribuire a contractelor nu reprezintă o premisă doar pentru anularea contractului, ci și pentru exercitarea dreptului la despăgubire, Verwaltungsgerichtshof are îndoieli privind compatibilitatea respectivului termen cu dreptul Uniunii.

19. În aceste condiții, prin ordonanța din 25 martie 2014, înregistrată la Curte la 8 aprilie 2014, Verwaltungsgerichtshof a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dreptul Uniunii – în special principiile generale ale echivalenței și efectivității, precum și Directiva 89/665/CEE astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE – trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale conform căreia o cerere de constatare a unei încălcări în materie de atribuire a contractelor trebuie formulată în termen de șase luni de la data încheierii contractului în cazul în care constatarea unei încălcări în materie de atribuire a contractelor nu reprezintă doar o premisă pentru anularea contractului, ci și pentru exercitarea dreptului la despăgubire?”

20. În procedura preliminară în fața Curții, au prezentat observații scrise MedEval, Hauptverband, guvernul austriac, guvernul italian și Comisia Europeană. La ședința din 22 aprilie 2014 au participat MedEval, guvernul austriac și Comisia.

IV – **Apreciere juridică**

21. În esență, prin intermediul întrebării sale, Verwaltungsgerichtshof dorește să afle dacă o reglementare din dreptul național care prevede că o cale de atac care vizează constatarea ilegalității unor decizii ale unor autorități contractante se poate exercita numai în cadrul unui termen de prescripție de șase luni, chiar și în condițiile în care constatarea ilegalității se solicită numai ca premisă pentru acordarea unor daune interese, este contrară dreptului Uniunii.

22. Fondul acestei întrebări se referă la aspectele speciale ale protecției juridice din domeniul achizițiilor publice din Austria, care, în etapa *ulterioară* adjudecării contractului, prevăd o procedură prin intermediul căreia inițial se stabilește numai caracterul ilegal al atribuirii contractului. Astfel, o asemenea constatare nu reprezintă doar o premisă pentru o eventuală anulare a contractului încheiat de autoritatea publică, ci și pentru simpla valorificare a dreptului la despăgubire de către terți precum MedEval.

23. După cum reiese din cererea de decizie preliminară, Verwaltungsgerichtshof solicită clarificări exclusiv în ceea ce privește admisibilitatea termenului de prescripție de șase luni pentru *formularea unor cereri de acordare a unor daune interese* de către persoane care susțin că au suferit un prejudiciu ca urmare a atribuirii contractului. În schimb, termenele care trebuie respectate în cazul acțiunilor în constatare, care vizează *anularea contractelor*, nu fac obiectul procedurii.

24. Pentru a răspunde la întrebarea preliminară este util să analizăm mai întâi Directiva privind căile de atac (a se vedea în acest sens secțiunea A), iar apoi principiile efectivității și echivalenței prevăzute de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens secțiunea B). După cum reiese din luarea în considerare a principiilor efectivității și echivalenței, compatibilitatea unei reglementări privind termenele, precum cea austriacă, presupune ca aceasta să respecte nu numai litera, ci și spiritul Directivei privind căile de atac. În măsura în care directiva permite statelor membre o marjă de apreciere în ceea ce privește transpunerea sa, ele trebuie să facă uz de această marjă cu respectarea principiilor menționate.

A – *Cu privire la Directiva privind căile de atac*

25. Protecția juridică a persoanelor în raport cu deciziile de atribuire ale autorităților contractante este reglementată în detaliu de Directiva privind căile de atac [9]. Această directivă prevede obligația statelor membre de a crea proceduri adecvate pentru a permite exercitarea căilor de atac față de atribuirea contractelor de către autoritățile contractante (așa-numita exercitare a căilor de atac). Potrivit articolului 2 alineatul (1) din directivă, asemenea căi de atac trebuie să permită printre altele anularea deciziilor luate în mod ilegal [litera (b)], precum și acordarea unor daune interese persoanelor prejudiciate printr-o încălcare [litera (c)].

26. În timp ce, în varianta inițială, Directiva privind căile de atac nu prevedea o reglementare explicită cu privire la termenele în care trebuie exercitate căile de atac, în prezent, directiva conține la articolul 2f o prevedere concretă în acest sens. Astfel, potrivit articolului 2f alineatul (1) litera (b), statele membre pot stabili un termen de prescripție absolut de (minimum) șase luni din ziua următoare încheierii contractului.

27. Cu toate acestea, potrivit modului de redactare a dispoziției, termenul de prescripție se referă numai la căi de atac exercitate „în temeiul articolului 2d alineatul (1)” din Directiva privind căile de atac, așadar, la cele care vizează anularea contractului încheiat de autoritatea contractantă.

28. Contrar a ceea ce susține Austria, posibilitatea de stabilire a unui termen de prescripție de șase luni, prevăzută la articolul 2f alineatul (1) din Directiva privind căile de atac nu se referă la exercitarea dreptului la despăgubire. Acest aspect este cuprins mai degrabă la articolul 2f alineatul (2) din Directiva privind căile de atac, potrivit căruia, „în toate celelalte cazuri”, termenul pentru formularea unei cereri de exercitare a căilor de atac este reglementat în dreptul intern. Comisia a atras în mod întemeiat atenția asupra acestui aspect.

29. Această concluzie rezultă atât din modul de redactare a articolului 2f din Directiva privind căile de atac, cât și din obiectivele pe care s-a întemeiat modificarea directivei. Potrivit considerentului (13) al Directivei 2007/66, un contract care este rezultatul unei atribuiri directe ilegale ar trebui să fie considerat, în principiu, lipsit de efecte. Legiuitorul Uniunii face trimitere în acest sens la jurisprudența Curții, potrivit căreia astfel de atribuiri trebuie considerate încălcarea cea mai gravă a dreptului achizițiilor publice [10]. Acesta adaugă însă, în considerentul (25) al Directivei 2007/66, că necesitatea de a asigura în timp securitatea juridică a deciziilor luate de autoritățile contractante și de entitățile contractante impune stabilirea unor „termene de prescripție” pentru căile de atac care urmăresc constatarea absenței efectelor contractului. Acesta este fondul în care se încadrează reglementarea privind termenul de prescripție de șase luni prevăzut la articolul 2f alineatul (1) din Directiva privind căile de atac.

9 — Aceasta se referă la contractele de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii. A se vedea de asemenea Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO L 76, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 43).

10 — A se vedea punctul 37 din Hotărârea Stadt Halle și RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), a cărei versiune în limba germană menționează „o încălcare substanțială… a dreptului comunitar în materia contractelor de achiziții publice” [einem ganz beträchtlichen Verstoß … gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen]”. Formulările din variantele în limbile franceză și engleză ale hotărârii au următorul conținut: „la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics”, respectiv „the most serious breach of Community law in the field of public procurement”.

30. Introducerea unor cereri de despăgubire, în discuție, nu conduce de regulă la anularea contractului atribuit în mod ilegal [11]. Astfel, situația intereselor în cadrul unei căi de atac prin care se urmărește acordarea de despăgubiri este diferită de calea de atac prin care se urmărește anularea efectelor contractelor încheiate deja. În ceea ce privește exclusiv acțiunile în despăgubiri, nu există aceeași nevoie de a se asigura securitatea juridică precum în cazul valabilității unui contract existent [12].

31. Luarea în considerare a acestei situații speciale privind interesele din cadrul proceselor privind acțiuni în despăgubire intră în atribuțiile statelor membre. Potrivit articolului 2f alineatul (2) din Directiva privind căile de atac, în cadrul autonomiei procedurale, determinarea termenelor pentru formularea unei acțiuni în despăgubire din cauza unei atribuiri presupus ilegale a unui contract de achiziții publice rămâne la aprecierea acestora [13].

B – *Cu privire la principiile echivalenței și efectivității*

32. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în lipsa unor norme stabilite de dreptul Uniunii în acest domeniu, revine fiecărui stat membru să stabilească modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii. Cu toate acestea, procedurile respective nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare de natură internă (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) [14].

33. În special, modalitățile procedurale ale căilor de atac în justiție menite să asigure protecția drepturilor conferite de dreptul Uniunii persoanelor care consideră că au fost lezate de decizii ale autorităților contractante nu trebuie să aducă atingere efectului util al Directivei privind căile de atac [15].

1. Principiul efectivității

34. În ceea ce privește *principiul efectivității*, se ridică întrebarea dacă un termen de prescripție de șase luni, precum cel aplicabil în Austria în conformitate cu articolul 332 alineatul (3) din BVergG 2006, nu face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului la despăgubire conferit persoanelor interesate prin dispozițiile articolului 2 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind căile de atac.

35. În principiu, potrivit jurisprudenței Curții, determinarea unor termene de prescripție corespunzătoare nu suscită îndoieli, întrucât aceste termene servesc interesului fundamental al securității juridice [16]. Ideea securității juridice se regăsește și la articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva privind căile de atac, potrivit căruia deciziile autorităților contractante trebuie

11 — A se vedea articolul 2 alineatul (7) din Directiva privind căile de atac, potrivit căruia, cu excepția cazurilor menționate la articolele 2d-2f, efectele soluțiilor date în căile de atac asupra unui contract încheiat în urma atribuirii sale sunt stabilite prin dreptul intern.

12 — A se vedea punctele 39 și 40 din prezentele concluzii, punctul 165 din Concluziile noastre prezentate în cauza Pressetext Nachrichtenagentur (EU:C:2008:167), precum și punctele 33 și 34 din Concluziile noastre prezentate în cauza Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — A se vedea Hotărârile Universale-Bau și alții (C-470/99, EU:C:2002:746, punctul 71) și Uniplex (UK) (EU:C:2010:45, punctul 26).

14 — A se vedea Hotărârile Rewe (33/76, EU:C:1976:188, punctul 5), Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punctul 12), van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 28) și Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 37).

15 — A se vedea Hotărârile Universale-Bau și alții (EU:C:2002:746, punctul 72), Uniplex (UK) (EU:C:2010:45, punctul 27) și eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punctul 40).

16 — A se vedea Hotărârile Rewe (EU:C:1976:188, punctul 5), Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, punctul 19) și Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, punctul 36), precum și, în special cu referire la Directiva privind căile de atac, Hotărârile Universale-Bau și alții (EU:C:2002:746, punctul 76), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, punctul 52), Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, punctele 50 și 51) și eVigilo (EU:C:2015:166, punctul 51).

să fie supuse unor căi de atac „cât se poate de rapide”. Aceeași dispoziție impune însă în același timp ca atribuirea contractelor de achiziții publice să fie supusă unor căi de atac „efective”, subliniind astfel, pe lângă interesul securității juridice, și cerința protecției juridice efective (a se vedea în acest sens articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale).

36. La aprecierea adecvării termenelor de prescripție din cadrul căilor de atac față de atribuirea contractelor de achiziție publică trebuie să se ia în considerare ambele aspecte: atât siguranța juridică, cât și protecția juridică efectivă. Se va ține însă cont de natura și de consecințele juridice ale fiecărei căi de atac în parte, precum și de drepturile și de interesele în cauză ale tuturor persoanelor vizate [17].

37. Pentru acest motiv, în speță se ridică problema dacă, în cadrul verificării efectivității contractelor, argumentele în favoarea unui termen de prescripție absolut și scurt pot fi aplicate în aceeași măsură în cazul acțiunilor în despăgubire.

38. Considerăm că răspunsul este negativ, întrucât, după cum am menționat anterior, interesele diferă în cele două situații.

39. O autoritate contractantă și partenerul său contractual împărtășesc nevoia clară de securitate juridică, demnă de protecție, în ceea ce privește contractul încheiat între ei. În cazul în care acest contract este anulat ulterior, acest aspect reprezintă o consecință juridică radicală, cu o pondere deosebit de mare. Tocmai pentru acest motiv, abordarea restrictivă a căilor de atac care vizează anularea efectelor unui contract (*protecția primară*) este justificată. Astfel, în cadrul unor asemenea proceduri, stabilirea potrivit articolului 2f alineatul (1) din Directiva privind căile de atac, a unui termen de prescripție absolut de șase luni este rezonabilă, iar acest termen poate începe să curgă indiferent dacă reclamantul a avut sau nu a avut cunoștință de atribuirea ilegală în sensul dreptului contractelor de achiziții publice [18].

40. În schimb, în principiu, căile de atac care privesc daune interese (*protecția juridică secundară*) nu afectează existența contractelor deja încheiate. Solicitarea iminentă a unor despăgubiri afectează mai puțin interesele partenerilor contractuali decât anularea contractului. Acest aspect presupune în același timp că, în cadrul exercitării căilor de atac privind acordarea de daune interese, echilibrul dintre considerentele privind securitatea juridică și cele privind protecția juridică nu se poate atinge în același mod ca în cadrul exercitării căilor de atac privind constatarea nulității contractelor. În cadrul procedurilor prin care se solicită daune interese trebuie să se aloce o pondere considerabil mai mare cerințelor privind protecția juridică efectivă și nu s-ar justifica să se respecte la fel de riguros modalitățile respectivelor căi de atac precum în cazul anulării contractelor [19].

41. În măsura în care Austria susține în acest context că și cererile de daune interese ale terților produc o insecuritate juridică insuportabilă pentru bugetul de stat, întrucât asemenea pretenții formulate împotriva sa „sunt legate de regulă de dispozițiile privind gestiunea financiară a bugetului de stat”, iar disponibilitatea fondurilor bugetare este limitată, acest argument nu poate fi acceptat. Autoritățile contractante pot mai degrabă să prevină eventuale cereri de daune interese prin respectarea cu strictețe a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

17 — A se vedea punctul 161 din Concluziile noastre prezentate în cauza Pressetext Nachrichtenagentur (EU:C:2008:167).

18 — A se vedea punctul 162 din Concluziile noastre prezentate în cauza Pressetext Nachrichtenagentur (EU:C:2008:167) și punctul 33 din Concluziile noastre prezentate în cauza Uniplex (UK) (EU:C:2009:676).

19 — A se vedea punctele 163-167 din Concluziile noastre prezentate în cauza Pressetext Nachrichtenagentur (EU:C:2008:167) și punctul 34 din Concluziile noastre prezentate în cauza Uniplex (UK) (EU:C:2009:676). Această diferențiere între protecția primară și cea secundară se reflectă și în jurisprudența Curții, de exemplu în Hotărârea Idrodinamica Spurgo Velox și alții (C-161/13, EU:C:2014:307, punctele 45 și 46).

42. Nici trimiterile la articolul 2 alineatul (6) din Directiva privind căile de atac, formulate de Austria și de Italia, nu conduc la un rezultat diferit. Cu toate că, potrivit acestei dispoziții, statele membre sunt autorizate să prevadă un sistem în două etape, în cadrul căruia formularea unor cereri de despăgubire în temeiul luării în mod ilegal a unei decizii este condiționată de „anularea” prealabilă a deciziei contestate, din această posibilitate nu rezultă că, în ceea ce privește în special cererile de despăgubire, trebuie să se impună aceleași *termene de prescripție* pentru formularea cererilor de constatare a ilegalității unei decizii de atribuire a unui contract de achiziții publice precum în cazul cererilor de anulare a efectelor contractelor încheiate.

43. Mai mult, în dreptul intern, trebuie să se stabilească eventuale termene de prescripție pentru căile de atac în contextul exercitării dreptului la despăgubire, cu respectarea principiului efectivității. Acestea nu trebuie să fie neapărat mai lungi decât termenele aplicabile în cazul cererilor de anulare a efectelor contractelor. Mult mai importantă este data de la care încep să curgă aceste termene. Exercitarea efectivă a dreptului la despăgubire presupune ca termenele pentru formularea căilor de atac împotriva presupuselor încălcări în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice prin care se solicită despăgubiri încep să curgă abia la momentul în care reclamantul a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască încălcarea [20], de exemplu printr-un anunț în conformitate cu articolul 35 alineatul (4) din Directiva 2004/18.

44. Comisia susține în mod întemeiat că, în special în cazul reproșului privind o atribuire directă, trebuie să se pornească de la premisa că persoanele dezavantajate se pot informa cu dificultate cu privire la încheierea contractului. În cazul în care pentru exercitarea căilor de atac s-ar lua în considerare numai data încheierii contractului ca dată de la care începe să curgă termenul, autoritatea contractantă trebuie numai să țină secretă încheierea contractelor suficient timp și nu ar fi expusă nici riscului unei anulări a acestora, nici riscului formulării unor cereri de despăgubire. O asemenea procedură ar încălca însă obiectivul Directivei privind căile de atac de a oferi părților interesate o cale efectivă de atac față de contractele atribuite în mod ilegal prin atribuire directă [21].

45. În concluzie, principiul efectivității se opune unei legislații naționale conform căreia o cerere de constatare a unei încălcări în materie de atribuire a contractelor trebuie formulată în termen de șase luni de la data încheierii contractului, chiar și în cazul în care constatarea reprezintă numai o premisă pentru o acțiune în despăgubiri ulterioară. Mai mult, nu este permis ca termenul de prescripție al unei cereri de constatare a unei încălcări, cu scopul exercitării dreptului la despăgubire, să înceapă să curgă înainte de data la care persoana prejudiciată a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască încălcarea în materie de atribuire a contractelor.

46. În speță, intră în atribuția instanței de trimitere să verifice dacă și la ce dată MedEval a avut sau ar fi trebuit să aibă cunoștință despre această încălcare.

2. Principiul echivalenței

47. În sfârșit, pentru a oferi o imagine completă, trebuie să analizăm pe scurt dacă norma austriacă în litigiu încalcă principiul echivalenței.

20 — A se vedea Hotărârile Universale-Bau și alții (EU:C:2002:746, punctul 78), Uniplex (UK) (EU:C:2010:45, punctul 32), Idrodinamica Spurgo Velox și alții (EU:C:2014:307, punctul 37) și eVigilo (EU:C:2015:166, punctul 52).

21 — A se vedea al șaselea considerent al Directivei privind căile de atac, potrivit căruia statele membre trebuie să asigure existența unor proceduri adecvate care să permită anularea deciziilor luate în mod ilegal și compensarea persoanelor lezate de o încălcare.

48. În conformitate cu declarațiile Verwaltungsgerichtshof, în principiu, în temeiul normelor generale de drept civil, cererile de despăgubire se prescriu după trei ani de la luarea la cunoștință a prejudiciului și a autorului faptei prejudiciabile. Astfel, la o primă vedere, înclinăm să considerăm că stabilirea modalităților procedurale pentru exercitarea dreptului la despăgubire în materia atribuirii contractelor de achiziții publice, astfel cum rezultă din BVergG 2006, este mai puțin favorabilă și că se încalcă astfel principiul echivalenței, întrucât căile de atac trebuie deci exercitate într-un termen de prescripție absolut de șase luni de la încheierea contractului.

49. Cu toate acestea, situația este diferită atunci când în cadrul aprecierii se iau în considerare aspectele speciale ale protecției juridice în materia achizițiilor publice. După cum am precizat anterior, articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva privind căile de atac subliniază în mod explicit că deciziile autorităților contractante trebuie să fie supuse unor căi de atac „cât se poate de rapide”. Securitatea juridică trebuie asigurată cât mai rapid posibil. Astfel, în cazul căilor de atac în materia contractelor de achiziții publice, inclusiv a acelora care se referă numai la daune interese, se aplică, fără îndoială, termene mai scurte decât termenele de prescripție prevăzute pentru acțiunile în despăgubire în reglementările generale din dreptul intern [22].

50. Prin urmare, principiul echivalenței nu se opune stabilirii unui termen de prescripție special pentru cererile de constatare a unei încălcări prin care se urmărește exercitarea dreptului la despăgubire din cauza acestei încălcări în materie de contracte de achiziții publice, chiar dacă, potrivit dreptului intern, termenul de prescripție general este mai lung.

V – **Concluzie**

51. Având în vedere argumentele prezentate, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof după cum urmează:

„În lumina principiului efectivității, articolul 2f alineatul (2) din Directiva 89/665/CEE trebuie interpretat în sensul că:

— se opune unei legislații naționale care prevede că o cerere de constatare a unei încălcări în materie de atribuire a contractelor trebuie formulată în termen de șase luni de la data încheierii contractului în cazul în care această constatare reprezintă doar o premisă pentru exercitarea dreptului la despăgubire și că

— nu se permite ca termenul pentru introducerea unei asemenea cereri de constatare a unei încălcări, prin care se urmărește exercitarea dreptului la despăgubire, să înceapă să curgă înainte de data la care persoana prejudiciată a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască încălcarea legislației în materia achizițiilor publice.”

22 — A se vedea punctul 157 din Concluziile noastre prezentate în cauza Pressetext Nachrichtenagentur (EU:C:2008:167).