HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

14 ianuarie 2016*

„Trimitere preliminară — Contracte de achiziții publice — Directiva 2004/18/CE — Capacitate economică și financiară — Capacități tehnice și/sau profesionale — Articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) — Caiet de sarcini care prevede obligația unui ofertant de a încheia un contract de parteneriat sau de a înființa o societate în nume colectiv cu entitățile ale căror capacități le pune în evidență”

În cauza C-234/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Augstākā tiesa (Curtea supremă, Letonia), prin decizia din 23 aprilie 2014, primită de Curte la 12 mai 2014, în procedura

„Ostas celtnieks” SIA

împotriva

Talsu novada pašvaldība,

Iepirkumu uzraudzības birojs,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano (raportor), vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei întâi, domnii F. Biltgen și E. Levits, doamna M. Berger și domnul S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 aprilie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru „Ostas celtnieks” SIA, de J. Ešenvalds, advokāts;

— pentru guvernul leton, de I. Kalniņš și de L. Skolmeistare, în calitate de agenți;

— pentru guvernul elen, de K. Georgiadis și de S. Lekkou, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de A. Tokár și de A. Sauka, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: letona.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 4 iunie 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 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).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între „Ostas celtnieks” SIA (denumită în continuare „Ostas celtnieks”), pe de o parte, și Talsu novada pašvaldība (autoritatea administrativă locală din regiunea Talsi, Letonia), precum și Iepirkumu uzraudzības birojs (Autoritatea de supraveghere a contractelor de achiziții publice), pe de altă parte, în legătură cu cerințele prevăzute în caietul de sarcini referitor la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice de lucrări.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentul (32) al Directivei 2009/48 are următorul cuprins:

„Pentru a favoriza accesul întreprinderilor mici și mijlocii pe piața achizițiilor publice, este indicat să se prevadă dispoziții privind subcontractarea.”

4 Articolul 7 din această directivă stabilește cuantumurile începând de la care se aplică normele de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii pe care aceasta le prevede. În ceea ce privește contractele de achiziții publice de lucrări, articolul 7 litera (c) din directiva menționată stabilește acest prag la 5 186 000 euro.

5 Potrivit articolului 44 din aceeași directivă:

„1. Contractele se atribuie […], după verificarea respectării cerințelor pentru operatorii economici care nu au fost respinși […], realizată de autoritățile contractante conform criteriilor referitoare la capacitatea economică și financiară, la cunoștințele sau capacitățile profesionale sau tehnice prevăzute la articolele 47-52 […]

2. Autoritățile contractante pot solicita candidaților și ofertanților să îndeplinească niveluri minime de capacități, în conformitate cu articolele 47 și 48.

Amploarea informațiilor prevăzute la articolele 47 și 48, precum și nivelurile minime de capacități necesare pentru un anumit contract trebuie raportate la și proporționale cu obiectul contractului.

[…]”

6 Articolul 47 din Directiva 2004/18, intitulat „Capacitate economică și financiară”, prevede la alineatul (2):

„După caz, un operator economic poate pune în evidență, pentru un contract determinat, capacitățile altor entități, indiferent de natura juridică a relațiilor dintre acesta și respectivele entități. În acest caz, operatorul economic trebuie să dovedească autorității contractante că va dispune de mijloacele necesare prezentând, de exemplu, angajamentul respectivelor entități în acest sens.”

7 Articolul 48 din această directivă, intitulat „Capacități tehnice și profesionale”, prevede la alineatul (3):

„După caz și pentru un contract determinat, un operator economic poate menționa capacitățile altor entități, indiferent de ce caracter legal au relațiile dintre el și respectivele entități. În acest caz, operatorul economic trebuie să dovedească autorității contractante că va dispune de mijloacele necesare prezentând, de exemplu, angajamentul respectivelor entități în acest sens.”

Dreptul leton

8 Din cererea de decizie preliminară rezultă că articolul 41 alineatul (3) („Capacitate economică și financiară”) și articolul 42 alineatul (3) („Capacități tehnice și profesionale”) din Legea privind achizițiile publice (Publisko iepirkumu likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006, nr. 65), care transpune Directiva 2004/18 în dreptul leton, prevăd că ofertantul poate pune în evidență, dacă se impune pentru executarea unui contract determinat, capacitățile altor operatori economici, indiferent de natura juridică a relațiilor pe care le are cu ei. În acest caz, ofertantul trebuie să dovedească autorității contractante că va dispune de mijloacele necesare, prezentând confirmări sau acorduri privind executarea contractului din partea acestor operatori economici.

9 Normele de bază ale unui acord de parteneriat sunt definite în capitolul 16 din Codul civil, în timp ce condițiile impuse operatorilor economici pentru înființarea și pentru desfășurarea activității unei societăți în nume colectiv figurează în titlul IX din Codul comercial.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

10 Astfel cum reiese din dosarul înaintat Curții, autoritatea locală din regiunea Talsi a inițiat, în luna noiembrie 2011, o procedură de atribuire a unui contract public de lucrări privind îmbunătățirea infrastructurii rutiere în vederea facilitării accesului la orașul Talsi (denumit în continuare „contractul în cauză”).

11 Punctul 9.5 din caietul de sarcini referitor la această procedură prevedea:

„[…] în cazul în care un ofertant pune în evidență capacitățile altor operatori economici, el îi menționează pe toți acești operatori economici și dovedește faptul că va dispune de mijloacele necesare. Dacă se decide încheierea contractului cu respectivul ofertant, acesta va trebui, anterior atribuirii, să încheie un acord de parteneriat cu respectivii operatori economici și să notifice acordul menționat autorității contractante. [Acest acord] va trebui să conțină:

1) o clauză potrivit căreia fiecare dintre părți răspunde individual și toate părțile răspund solidar pentru executarea contractului;

2) indicarea operatorului economic principal împuternicit să semneze contractul și să coordoneze executarea sa;

3) descrierea muncii care trebuie efectuată de fiecare dintre participanți;

4) volumul de muncă – exprimat în procente – pe care fiecare dintre participanți trebuie să îl efectueze.

Încheierea unui acord de parteneriat poate fi înlocuită cu înființarea unei societăți în nume colectiv.”

12 Ostas celtnieks a contestat validitatea în special a acestui punct 9.5 din caietul de sarcini în fața Autorității de supraveghere a contractelor de achiziții publice. Prin decizia din 13 februarie 2012, aceasta din urmă a respins însă argumentele invocate de Ostas celtnieks în susținerea reclamației sale, considerând că, potrivit punctului menționat, autoritatea contractantă precizase în mod legitim modalitățile conform cărora ofertantul era ținut să stabilească că dispunea de mijloacele necesare pentru a finaliza executarea contractului în cauză.

13 Ostas celtnieks a atacat această decizie în fața Administratīvā rajona tiesa (Curtea Administrativă Districtuală), care, prin decizia din 7 mai 2013, a admis acțiunea. În decizia sa, această instanță a arătat în special că, în ceea ce privește punctul 9.5 din caietul de sarcini, nu reieșea nici din Legea privind achizițiile publice, nici din Directiva 2004/18 că autoritatea contractantă poate să impună unui ofertant obligația de a prezenta un angajament de a încheia un acord de parteneriat cu celelalte entități ale căror capacități de a executa respectivul contract le pune în evidență și să solicite ca acest ofertant să încheie un asemenea acord sau să înființeze o societate în nume colectiv cu aceste entități.

14 Această decizie a făcut obiectul unor recursuri introduse de autoritatea locală din regiunea Talsi și de Autoritatea de supraveghere a contractelor de achiziții publice în fața Augstākā Tiesa (Curtea supremă). În susținerea recursurilor lor, aceste autorități afirmă în special că cerințele prevăzute de punctul 9.5 din caietul de sarcini sunt justificate de necesitatea de a reduce riscul neexecutării contractului în cauză.

15 Instanța de trimitere consideră, în esență, că, în scopul atribuirii unui contract de achiziții publice, autoritatea contractantă trebuie să poată verifica capacitatea ofertantului de a executa contractul în cauză. Aceasta se întreabă totuși dacă, în acest scop, Directiva 2004/18 permite autorității contractante să impună ofertanților să încheie un acord de parteneriat sau un contract de societate cu ceilalți operatori economici ale căror capacități le pun în evidență în susținerea propriei lor candidaturi sau dacă acești ofertanți sunt liberi să aleagă modul în care vor obține participarea celorlalți operatori economici la executarea contractului.

16 În aceste condiții, Augstākā tiesa (Curtea supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile Directivei 2004/18 trebuie interpretate în sensul că, în scopul reducerii riscului de neexecutare a unui contract, permit includerea într-un caiet de sarcini a unei reguli conform căreia, în cazul în care contractul este atribuit unui ofertant care pune în evidență capacitățile altor operatori economici, acesta este obligat să încheie, anterior atribuirii respectivului contract, un acord de parteneriat cu respectivii operatori economici (care cuprinde punctele indicate în caietul de sarcini) sau să înființeze o societate în nume colectiv împreună cu aceștia?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Observații introductive

17 Trebuie să se arate de la bun început că, chiar plecând de la ipoteza conform căreia Directiva 2004/18 este aplicabilă în cadrul litigiului principal, decizia de trimitere nu conține niciun element care să permită să se verifice dacă valoarea contractului în cauză atinge pragul de aplicare relevant stabilit la articolul 7 litera (c) din directiva menționată.

18 Drept răspuns la o întrebare adresată de Curte în ședința de audiere a pledoariilor, guvernul leton a precizat totuși că respectivul contract era un contract de lucrări cu o valoare de aproximativ 3 milioane de euro, și anume un cuantum inferior pragului de aplicare menționat.

19 În plus, conform acestui guvern, prevederile Legii privind achizițiile publice sunt aplicabile în egală măsură contractelor de lucrări, precum contractul în cauză, având un cuantum inferior pragului stabilit de Directiva 2004/18.

20 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum a statuat deja Curtea, interpretarea dispozițiilor unui act al Uniunii în situații care nu intră în domeniul de aplicare al acestuia se justifică atunci când aplicabilitatea acelor dispoziții în privința unor asemenea situații a fost determinată de dreptul național în mod direct și necondiționat pentru a asigura un tratament identic acestor situații și situațiilor care intră în domeniul de aplicare al actului respectiv (Hotărârea Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, punctul 23 și jurisprudența citată).

21 Din cele ce precedă rezultă că, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere și în scopul de a-i furniza un răspuns util în soluționarea litigiului principal, este necesar să se examineze întrebarea preliminară.

Cu privire la întrebarea preliminară

22 Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că se opun ca autoritatea contractantă să poată, în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, să impună unui ofertant care pune în evidență capacitățile altor entități obligația, anterior atribuirii contractului menționat, să încheie cu aceste entități un acord de parteneriat sau să înființeze o societate în nume colectiv împreună cu acestea.

23 Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie amintit că, conform unei jurisprudențe constante a Curții, articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) din Directiva 2004/18 recunosc dreptul oricărui operator economic de a pune în evidență, pentru un contract determinat, capacitățile altor entități, „indiferent de natura juridică a relațiilor dintre acesta și respectivele entități”, cu condiția să se dovedească autorității contractante că ofertantul va dispune de mijloacele acestor entități care sunt necesare executării contractului (a se vedea în acest sens Hotărârea Swm Costruzioni 2 și Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, punctele 29 și 33).

24 O asemenea interpretare, astfel cum a statuat deja Curtea, este conformă cu obiectivul deschiderii achizițiilor publice spre o concurență cât mai extinsă posibil pe care îl urmăresc directivele în materie, nu numai în interesul operatorilor economici, ci și al autorităților contractante. În plus, aceasta este totodată de natură să faciliteze accesul întreprinderilor mici și mijlocii la contractele de achiziții publice, obiectiv spre care deopotrivă tinde Directiva 2004/18, așa cum se arată în considerentul (32) al acesteia (Hotărârea Swm Costruzioni 2 și Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, punctul 34 și jurisprudența citată).

25 Or, atunci când, pentru a-și demonstra capacitățile financiare și economice, precum și tehnice și/sau profesionale în scopul de a fi admisă să participe la o procedură de licitație, o societate menționează capacitățile organismelor sau ale întreprinderilor de care este direct sau indirect legată, indiferent de natura juridică a acestor relații, îi incumbă să facă dovada că dispune „efectiv” de mijloacele acestor organisme sau întreprinderi, care nu îi aparțin în mod exclusiv și care sunt necesare executării contractului (a se vedea în acest sens Hotărârea Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, punctul 29 și jurisprudența citată).

26 În această privință, este necesar să se arate că, conform articolului 44 alineatul (1) din Directiva 2004/18, autorității contractante îi revine sarcina de a verifica capacitatea ofertantului de a executa un contract determinat. Această verificare are în special ca obiectiv să ofere autorității contractante

garanția că ofertantul va putea utiliza efectiv mijloacele de orice natură de care se prevalează în perioada acoperită de contract (a se vedea prin analogie Hotărârea Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, punctul 28).

27 În cadrul acestui control, articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) din Directiva 2004/18 nu permit nici să se prezume că un asemenea ofertant dispune sau nu dispune de mijloacele necesare executării contractului, nici, cu atât mai mult, să se excludă *a priori* anumite mijloace de probă (a se vedea prin analogie Hotărârea Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, punctul 30).

28 Din cele ce precedă rezultă că ofertantul este liber să aleagă, pe de o parte, natura juridică a relațiilor pe care intenționează să le stabilească cu celelalte entități ale căror capacități le pune în evidență în scopul executării unui contract determinat și, pe de altă parte, mijlocul de probă al existenței acestor relații.

29 Pe de altă parte, astfel cum arată avocatul general la punctul 43 din concluzii, articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) din Directiva 2004/18 prevăd expres că prezentarea angajamentului altor entități de a pune la dispoziția ofertantului mijloacele necesare executării contractului constituie numai cu titlu de exemplu o dovadă acceptabilă a faptului că acesta va dispune efectiv de mijloacele respective. Din acest motiv, dispozițiile amintite nu exclud în niciun fel posibilitatea ca ofertantul să stabilească în alt mod existența relațiilor pe care le are cu celelalte entități ale căror capacități le pune în evidență în scopul bunei executări a contractului pentru care depune oferta.

30 În speță, autoritatea administrativă locală din regiunea Talsi, în calitate de autoritate contractantă, impune unui ofertant, și anume Ostas celtnieks, care pune în evidență capacitățile altor entități pentru executarea contractului în cauză, să stabilească cu aceste entități relații de o natură juridică exactă, astfel încât numai aceste relații specifice sunt susceptibile, în opinia autorității contractante, să demonstreze că adjudecatarul dispune efectiv de mijloacele necesare pentru a duce la bun sfârșit executarea acestui contract.

31 Astfel, conform punctului 9.5 din caietul de sarcini, autoritatea contractantă solicită ca ofertantul, anterior atribuirii contractului de achiziții publice, să încheie un acord de parteneriat cu aceste entități sau să înființeze o societate în nume colectiv împreună cu acestea.

32 Punctul 9.5 din caietul de sarcini prevede, prin urmare, numai două modalități care permit ofertantului să stabilească că dispune de mijloacele necesare pentru executarea contractului în cauză, cu excluderea oricărui alt mijloc de probă al relațiilor juridice existente între acest ofertant și entitățile ale căror capacități le pune în evidență.

33 În aceste condiții, o regulă precum cea prevăzută la punctul 9.5 din caietul de sarcini duce în mod vădit la lipsirea de orice efect util a dispozițiilor articolului 47 alineatul (2) și ale articolului 48 alineatul (3) din Directiva 2004/18.

34 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că se opun ca autoritatea contractantă să poată, în cadrul caietului de sarcini referitor la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice, să impună unui ofertant care pune în evidență capacitățile altor entități obligația, anterior atribuirii contractului, de a încheia cu aceste entități un acord de parteneriat sau de a înființa o societate în nume colectiv împreună cu acestea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

35 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 întâi) declară:

Articolul 47 alineatul (2) și articolul 48 alineatul (3) din 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 trebuie interpretate în sensul că se opun ca autoritatea contractantă să poată, în cadrul caietului de sarcini referitor la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice, să impună unui ofertant care pune în evidență capacitățile altor entități obligația, anterior atribuirii contractului, de a încheia cu aceste entități un acord de parteneriat sau de a înființa o societate în nume colectiv împreună cu acestea.

Semnături