

**Cauza C-6/20****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

7 ianuarie 2020

**Instanța de trimitere:**

Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia)

**Data deciziei de trimitere:**

19 decembrie 2019

**Apelant:**

Sotsiaalministeerium

**Intimată:**

Innove SA

**Obiectul procedurii principale**

Apel formulat de Sotsiaalministeerium (Ministerul Protecției Sociale, Estonia) împotriva hotărârii pronunțate de Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia) la 22 mai 2019, prin care a fost respinsă acțiunea formulată de Ministerul Protecției Sociale în anularea deciziei de corecție financiară adoptate de SA Innove (denumită în continuare „Innove”), prin care cererile de plată ale Ministerului Protecției Sociale în cadrul unui proiect de acordare de ajutoare alimentare au fost respinse din cauza unei pretinse încălcări a normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Cerere întemeiată pe articolul 267 al treilea paragraf TFUE prin care se solicită interpretarea articolelor 2 și 46 din Directiva 2004/18

## Întrebările preliminare

1. Articolele 2 și 46 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 unor dispoziții naționale – precum articolul 41 alineatul (3) din Riigihangete seadus (Legea privind achizițiile publice, denumită în continuare „RHS”) –, care impune autorității contractante ca, atunci când sunt stabilite cerințe legale specifice în ceea ce privește activitățile care se execută în temeiul unui contract de achiziții publice, să indice în anunțul de participare care sunt înregistrările sau autorizațiile de exercitare a activității necesare pentru calificarea ofertantului, să solicite în cadrul anunțului de participare la licitație prezentarea unui certificat de autorizare a exercitării activității sau de înregistrare, în vederea verificării îndeplinirii cerințelor legale speciale și să respingă ofertantul ca fiind necalificat în cazul în care acesta din urmă nu dispune de autorizația de exercitare a activității sau de înregistrarea corespunzătoare?

2. Articolele 2 și 46 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, în cazul unui contract de achiziționare a unui ajutor alimentar care depășește pragul ce impune o licitație internațională, autoritatea contractantă să stabilească un criteriu de selecție a ofertanților, potrivit căruia toți ofertanții, indiferent de locul în care și-au desfășurat activitatea până la acea dată, trebuie să dispună deja la data depunerii ofertelor de o autorizație de exercitare a activității sau de o înregistrare pe teritoriul țării de acordare a ajutorului alimentar, chiar dacă ofertantul nu a desfășurat până la data respectivă vreă activitate în statul membru respectiv?

3. În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările precedente,

3.1. Articolele 2 și 46 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 considerate ca fiind dispoziții atât de clare încât împotriva acestora nu poate fi invocat principiul protecției încrederii legitime?

3.2. Articolele 2 și 46 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 o situație în care, în cadrul unei proceduri de licitație publică privind ajutoare alimentare, autoritatea contractantă solicită ofertanților, în temeiul Legii privind produsele alimentare, să dispună deja la data depunerii ofertei de o autorizație de exercitare a activității poate fi considerată o încălcare vădită a dispozițiilor aplicabile, o neglijență sau o neregulă care împiedică invocarea principiului protecției legitime?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

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, 6/vol. 8, p. 116, denumită în continuare „Directiva 2004/18”).

Regulamentul (CE) nr. 852/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare (JO 2004, L 139, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 173) – articolul 6 alineatul (3) literele (a), (b) și (c)

Regulamentul (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală (JO 2004, L 139, p. 55, Ediție specială, 3/vol. 56, p. 71).

Decizia C(2013) 9527 final a Comisiei din 19 decembrie 2013 privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate

### **Dispoziții de drept național invocate**

Riigihangete seadus (Legea privind achizițiile publice, denumită de asemenea „RHS”) în versiunea în vigoare până la 31 august 2017 (text consolidat RT I, 25.10.2016, 20) – articolul 3, articolul 15 alineatul (2), articolul 39 alineatul (1) și articolul 41 alineatul (3)

Toiduseadus (Legea privind produsele alimentare, denumită în continuare „ToiduS”) [RT I 1999, 30, 415, cu modificările ulterioare] – articolele 7, 8 și 10

Periodi 2014-2020 struktuuritoetus seadus (Legea privind ajutoarele structurale pentru perioada 2014-2020, denumită de asemenea „STS”) – articolele 3 și 4

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 În cursul anilor 2015 și 2017, Ministerul Protecției Sociale a deschis procedurile de licitație publice nr. 157505 și, respectiv, nr. 189564, intitulate „Ajutor alimentar acordat persoanelor celor mai defavorizate” (fiecare dintre acestea având o valoare estimată de 4 de milioane de euro, superioară pragului care impune o licitație internațională). Anunțul de participare la licitația privind contractul de achiziții publice nr. 157505 prevedea că, pentru executarea contractului, ofertantul trebuia să dețină autorizația emisă de Veterinaar- ja Toiduamet (Autoritatea veterinară și alimentară din Estonia, denumită în continuare „VTA”) și să prezinte un certificat cu privire la o astfel de autorizare, precum și numărul autorizației. Documentația de atribuire privind contractul de

achiziții publice nr. 157505 a fost modificată în cursul licitației. În urma acestei modificări, ofertantul nu mai era obligat să depună certificatul privind autorizarea de către VTA și numărul autorizației, ci era suficient un certificat privind respectarea obligației de declarare, respectiv a obligației de autorizare. Aceeași cerință a fost impusă în ceea ce privește contractul de achiziții publice nr. 189564. Cu privire la cele două contracte de achiziții publice, au fost încheiate contracte-cadru cu trei ofertanți selectați.

- 2 Prin decizia de corecție financiară adoptată de Innove la 30 octombrie 2018, au fost refuzate cererile de plată pe care Ministerul Protecției Sociale l-a depus în cadrul proiectului „Furnizarea de produse alimentare și transport la locul depozitării” în valoare de 463 291,55 euro, în cadrul „Condiții[lor] de achiziționare și de distribuire a ajutorului alimentar către persoanele cele mai defavorizate”, pentru motivul că Ministerul Protecției Sociale nu și-a îndeplinit obligația care îi revenea în temeiul Periodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) (Legea privind ajutoarele structurale pentru perioada 2014-2020), de a respecta Riigihangete seadus (RHS) (Legea privind achizițiile publice), în vigoare până la 31 august 2017.
- 3 Innove a considerat că cele două contracte de achiziții publice prevedeau criterii de selecție care restrângeau în mod nejustificat cercul ofertanților, în special al ofertanților străini. Restricția nejustificată ar fi constat în cerința conform căreia ofertanții trebuia să dispună de o autorizație din partea autorității estoniene, respectiv să îndeplinească obligația de declarare și de autorizare în Estonia. Chiar dacă ofertantul ar fi putut îndeplini condiția impusă bazându-se pe mijloacele unei alte persoane sau prezentând o ofertă comună cu o persoană care îndeplinea condițiile, aceasta nu ar însemna că condiția impusă ar fi legală, cu alte cuvinte că nu restrânge în mod excesiv cercul ofertanților. Ofertanții care nu erau în măsură să se bazeze pe resursele unei alte persoane sau să depună o ofertă comună ar fi renunțat, probabil, să participe la licitație, întrucât nu ar fi putut respecta termenul prevăzut pentru depunerea ofertei. Potrivit Innove, Ministerul Protecției Sociale ar fi încălcat articolul 3 și articolul 39 alineatul (1) din RHS. Aceasta susține că decizia s-ar întemeia pe un control efectuat de Rahandusministeerium (Ministerul de Finanțe, Estonia), în cadrul căruia ar fi fost examinate invitațiile de participare la licitație în litigiu. Din raportul final de control, ar rezulta că criteriile de selecție stabilite în anunțul de participare la licitație cu privire la contractele de achiziții publice nr. 157505 și nr. 189564 ar fi în mod nejustificat restrictive în privința ofertanților străini.
- 4 Prin decizia privind calea de atac din 25 ianuarie 2019, Innove a respins contestația administrativă formulată de Ministerul Protecției Sociale, considerând că cerința privind obligația de declarare și de autorizare a activității prevăzută în invitațiile de participare la licitație discrimina ofertanții pe baza originii lor și constituia o restricție disproporționată care permitea o inegalitate de tratament între ofertanți.

- 5 Ministerul Protecției Sociale a sesizat Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) cu o acțiune având ca obiect anularea deciziei de corecție financiară adoptată de Innove la 30 octombrie 2018. Reclamantul a arătat că licitațiile au fost organizate în conformitate cu cerințele legale și că nu dispunea de nicio putere de apreciere pentru a decide în ce stadiu al procedurii era necesar să se prevadă cerința autorizării de exercitare a activității. În ceea ce privește contractele de achiziții publice nr. 157505 și nr. 189564, cerințele specifice stabilite prin lege pentru atribuirea contractelor de achiziții publice cu privire la activitățile care trebuie executate ar fi cerințele în materie de declarare și de autorizare prevăzute la articolele 7 și 8 din Toiduseadus (Legea privind produsele alimentare, denumită în continuare „ToiduS”) și la articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 852/2004 al Parlamentului European și al Consiliului. Potrivit reclamantului, în decizia atacată, se consideră în mod neîntemeiat că, întrucât contractul de achiziții publice în cauză este unul cu privire la produse alimentare (livrări de bunuri), autoritatea contractantă nu poate solicita o autorizație de exercitare a activității în conformitate cu articolul 46 din Directiva 2004/18. Reclamantul susține că, în Estonia, în cazul manipulării fizice a produselor alimentare, contractorul sau depozitul utilizat de acesta în cadrul unor contracte sau subcontracte trebuie să dispună de o autorizație de exercitare a activității emisă de VTA, iar autorizațiile de exercitare a activității pentru manipularea produselor alimentare nu sunt recunoscute reciproc de statele membre. Astfel, autoritatea contractantă nu ar fi fost în măsură să califice un ofertant în temeiul unei autorizații de exercitare a activității emise de țara în care este stabilit. Pe de altă parte, ținând seama de termenul de depunere a ofertelor pentru licitațiile internaționale (cel puțin 40 de zile) și de termenul prevăzut de ToiduS pentru procedura de autorizare (30 de zile), ofertantul ar avea la dispoziție o perioadă de timp suficientă pentru a iniția procedura de autorizare. În opinia reclamantului, existența unui prejudiciu nu a fost dovedită. În plus, contractul de achiziții publice nr. 157505 ar fi fost examinat anterior în două rânduri de inspectorii Ministerului Finanțelor, iar controlul ar fi arătat că condițiile (inclusiv cele referitoare la exercitare a activității) erau conforme cu RHS. O modificare retroactivă a interpretării nu ar fi conformă cu principiul bunei administrări.
- 6 Innove a solicitat respingerea acțiunii. Aceasta a confirmat că, deși, potrivit unei interpretări textuale a articolului 41 alineatul (3) din RHS, autoritatea contractantă pare să poată solicita ofertantului să furnizeze, pentru a dovedi respectarea cerințelor specifice, autorizația de exercitare a activității sau înregistrarea sau orice alt certificat adecvat impuse de legislația estoniană, această cerință trebuie interpretată în lumina actelor normative relevante ale Uniunii (în special, în lumina Directivei 2004/18) și în coroborare cu jurisprudența. În plus, condiția potrivit căreia autoritatea contractantă ar fi solicitat ofertanților încă de la depunerea ofertei respectarea cerințelor specifice ale dreptului estonian nu ar fi conformă cu principiul egalității de tratament consacrat la articolul 3 punctul 3 din RHS. De asemenea, Innove a considerat că, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, principiul egalității de tratament al ofertanților se opune introducerii, în cadrul unei licitații, a unor condiții de participare care presupun cunoștințe cu privire la practica statului de reședință al autorității contractante (Hotărârea din 14

decembrie 2016, Connexion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, punctul 42 și Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctele 45, 46 și 51).

- 7 În opinia Innove, în cadrul licitațiilor, ar fi trebuit să se examineze dacă ofertanții care au furnizat anterior un serviciu într-un alt stat membru și ofertanții care s-au ocupat anterior cu produse alimentare în Estonia se aflau, în urma impunerii condiției în litigiu, în aceeași situație, îndeplinind astfel cerințele dreptului estonian. Innove a subliniat că principiul protecției încrederii legitime nu a fost încălcat. Încrederea legitimă a beneficiarului în menținerea sprijinului ar trebui să fie apreciată în raport cu dreptul terților de a participa la o procedură concurențială și la o procedură de atribuire fără condiții restrictive nelegale, precum și în raport cu interesul public, din care face parte și interesul Uniunii de a asigura buna funcționare a pieței interne prin intermediul unor proceduri de atribuire concurențiale și al utilizării transparente a resurselor financiare ale Uniunii. În speță, drepturile terților și interesele Comunității ar trebui considerate, în ansamblul lor, interese publice superioare, care ar avea prioritate față de o eventuală încredere legitimă a beneficiarului sprijinului că decizia în litigiu nu va fi adoptată.
- 8 Ministerul Finanțelor a solicitat respingerea acțiunii. Acesta a arătat că reclamantul nu avea calitate procesuală activă și că Tribunalul Administrativ nu era competent să se pronunțe cu privire la această acțiune, întrucât dreptul național prevedea o procedură diferită de soluționare a acestui litigiu. Potrivit Ministerului Finanțelor, criteriile de selecție cuprinse în anunțul de participare la licitație erau excesiv de restrictive. Aceasta a argumentat că ofertanții străini al căror loc de desfășurare a activității nu este situat în Estonia trebuie să îndeplinească cerințele statului în care își desfășoară activitatea și se află sub supravegherea autorității competente a statului în care își au sediul. Potrivit susținerii acestuia, Estonia nu ar fi în măsură să aprecieze autorizarea de exercitare a activității a ofertanților străini pentru manipularea produselor alimentare, acest stat membru fiind în imposibilitatea de a controla activitățile întreprinderii străine. Cerința obligației de declarare și de autorizare ar fi o cerință impusă de dreptul Uniunii, aplicabilă la nivelul Uniunii. Pentru ca restricția prevăzută în ceea ce privește ofertanții străini să fie proporțională și totodată să garanteze autorității contractante că operatorul în discuție nu este unul ilegal, autoritatea contractantă ar fi trebuit să admită, în vederea calificării, prezentarea unei autorizații sau a unui certificat echivalent eliberat de țara de stabilire a ofertantului străin sau de o altă autoritate competentă și să solicite ofertantului străin numai în stadiul executării contractului de achiziții publice respectarea cerințelor care decurg din dreptul estonian, necesare pentru executarea contractului. Ministerul Finanțelor a considerat că principiul protecției încrederii legitime nu se extinde la puterea executivă. De asemenea, în hotărârile Curții de Justiție, s-ar fi concluzionat că beneficiarul unui ajutor nu se poate prevala de o încredere legitimă atunci când nu și-a îndeplinit într-un mod substanțial obligația.

- 9 Prin hotărârea din 22 mai 2019, Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) a respins acțiunea. Potrivit anunțului de participare la licitație, ofertantul necesita, în vederea executării contractului, o autorizare din partea VTA, în privința căreia trebuia să prezinte un certificat și un număr de autorizație. Tribunalul a concluzionat că această cerință determina o inegalitate de tratament în ceea ce privește ofertanții străini, deoarece un ofertant străin care nu a operat anterior în Estonia nu ar fi putut îndeplini, la momentul depunerii ofertei, cerința impusă în materie de declarare și de autorizare. Ofertanții estonieni, care au dobândit anterior experiență prin desfășurarea unei activități în Estonia, s-ar fi aflat într-o poziție mai bună în raport cu alți operatori economici cu experiențe similare dobândite în alte țări ale Uniunii.
- 10 Tribunalul Administrativ a făcut referire la documentul întocmit de Comisia Europeană, intitulat „Ghid orientativ pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate de fondurile structurale și de investiții europene”, care menționează ca exemplu de cerință discriminatorie, sub titlul „Erorile frecvente care duc la corecții financiare în etapa invitației de depunere a unei oferte”, obligația de a obține, chiar înainte de prezentarea ofertelor, recunoașterea certificatului de calificare/capacitate profesională de către instituția națională din statul autorității contractante, ceea ce reprezintă o discriminare, întrucât, pentru ofertanții străini, îndeplinirea acestei cerințe până la data prezentării ofertelor presupune dificultăți.
- 11 Potrivit Tribunalului, cerința privind obligația de autorizare și declarare stabilită în anunțul de participare nu constituie o cerință specifică în sensul Directivei 2014/18. Articolul 46 din Directiva 2004/18 s-ar referi la criteriile de selecție (specifice) în ceea ce privește ofertanții, iar nu la cerințele prevăzute în ceea ce privește autorizarea de exercitare a activității. O cerință specifică în sensul Directivei 20[0]4/18 ar putea fi ca manipularea produselor alimentare să fie condiționată, de exemplu, de înscrierea în registrul relevant al operatorilor din sectorul alimentar sau de un certificat profesional specific, ca o condiție necesară pentru solicitarea unei autorizații de exercitare a activității. Sensul articolului 46 din directivă ar fi redat mai bine de versiunea în limba engleză a directivei, care utilizează expresia „particular authorisation”. Utilizarea acestei sintagme s-ar referi în special la cerințele specifice impuse ofertanților. Directiva 2004/18 nu ar viza activitățile autorizate (obișnuite), precum manipularea produselor alimentare. În plus, acestea din urmă ar fi supuse unor cerințe armonizate în interiorul Uniunii Europene, astfel încât nu ar putea exista o „cerință specifică”.
- 12 Articolul 41 alineatul (3) din RHS ar trebui interpretat în conformitate cu dreptul Uniunii. Potrivit Tribunalului, autoritatea contractantă nu ar fi trebuit să accepte o autorizație de exercitare a activității corespunzătoare din țara de origine a unui ofertant originar dintr-un alt stat membru, ci ar fi trebuit să permită dobândirea unei astfel de autorizații în Estonia. Trimiterile părții la Hotărârea Curții din 27 octombrie 2005, Contse și alții (C-234/03, EU:C:2005:644), la Hotărârea Curții din 26 septembrie 2000, Comisia/Franța (C-225/98, EU:C:2000:494) și la Hotărârea Curții din 7 iulie 2016, Ambisig (C-46/15, EU:C:2016:530) nu ar fi

pertinente, întrucât, în speță, restricțiile ar rezulta dintr-un act normativ național (ToiduS), la care se face referire în documentația de atribuire.

- 13 De asemenea, Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) a considerat că principiul protecției încrederii legitime constituie un principiu de drept al Uniunii, de care reclamantul se poate prevala. Potrivit acestuia, controalele anterioare nu pot asigura securitatea juridică referitoare la neconstatarea ulterioară a unor încălcări. Controalele efectuate de Ministerul Finanțelor nu ar fi obligatorii din punct de vedere juridic. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, principiul protecției încrederii legitime nu poate fi invocat împotriva unei dispoziții precise din dreptul Uniunii, iar comportamentul unei autorități naționale însărcinate cu aplicarea dreptului Uniunii, care este contrar acestuia din urmă, nu poate crea, pentru un operator economic, o încredere legitimă privind posibilitatea de a beneficia de un tratament contrar dreptului Uniunii (Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 104 și jurisprudența citată). Măsura de corecție financiară nu ar avea caracter punitiv. Statul nu ar avea un drept subiectiv la ajutoare structurale. Prin urmare, principiul neretroactivității nu ar fi aplicabil.

#### **Principalele argumente ale părților în cadrul procedurii de apel**

- 14 Ministerul Protecției Sociale a declarat apel la Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia), prin care solicită anularea hotărârii Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) din 22 mai 2019 și pronunțarea unei noi hotărâri, prin care se admite acțiunea.
- 15 Potrivit Ministerului Protecției Sociale, Tribunalul Administrativ a constatat în mod eronat că, în locul unui criteriu de selecție, ar fi trebuit să fie prevăzute cerințe în faza de executare a contractului de achiziții publice. Conform articolului 39 alineatul (1) și articolului 41 alineatul (3) din RHS, atunci când achiziționează un serviciu pentru care este necesară autorizarea de exercitare a activității, autoritatea contractantă ar trebui să stabilească drept criteriu de selecție această cerință referitoare la autorizarea de exercitare a activității. Existența unei astfel de obligații în sarcina autorității contractante ar fi fost de asemenea confirmată de practica administrativă (a se vedea în acest sens Hotărârea Tallinna Halduskohus [Tribunalul Administrativ din Tallinn] din 21 februarie 2013 în cauza nr. 3-12-2349).
- 16 Nu ar exista nicio contradicție între articolul 46 din Directiva 2004/18 și articolul 41 alineatul (3) din RHS. Directiva nu ar preciza în ce moment este necesar ca ofertantul să dețină autorizația de exercitare a activității. Tribunalul Administrativ ar fi constatat în mod eronat că articolul 41 alineatul (3) din RHS conferă autorității contractante, în cazul autorizațiilor prevăzute de lege, dreptul de a interpreta această cerință în sensul că ofertantul poate îndeplini întotdeauna cerința prin prezentarea unei autorizații profesionale din țara în care este stabilit. Reglementarea din sectorul alimentar ar consta în dispoziții legale specifice



referitoare la contractele de achiziții publice, ale căror particularități nu ar fi fost însă clarificate de instanța administrativă.

- 17 Ministerul Protecției Sociale consideră totodată că trimiterile la Hotărârile Curții Contse și alții (C-234/03), Comisia/Franța (C-225/98) și Ambisig (C-46/15) nu sunt pertinente. Cerințele în discuție în aceste cauze (prezența unui birou în țara în care este furnizat serviciul, cerința de apartenență la asociația proiectanților din statul membru al autorității contractante și cerința autentificării semnăturii cumpărătorului) ar fi semnificativ diferite de cerința în discuție în prezenta cauză. Scopul cerinței de a deține o autorizație de exercitare a activității ar fi acela de a garanta respectarea cerințelor privind protecția sănătății și distribuirea unor produse alimentare sigure beneficiarilor ajutorului. Nici Hotărârea Eesti Pagar (C-349/17), invocată de Tribunalul Administrativ, nu ar fi relevantă, întrucât aceasta ar privi recuperarea unui ajutor de stat, reglementat în mod direct de dreptul Uniunii. De asemenea, ar fi improbabil ca un potențial ofertant să renunțe la depunerea unei oferte din cauza cerinței de a deține autorizația de exercitare a activității. Potrivit reclamantului, ofertanții străini ar fi putut să recurgă la mijloacele unei alte persoane și să prezinte o ofertă comună, dacă nu doreau sau nu puteau îndeplini cerința de a deține autorizația.
- 18 În sfârșit, Ministerul Protecției Sociale subliniază că comportamentul pârâtei încalcă principiul protecției încrederii legitime și principiul bunei administrări. Desigur, principiul protecției încrederii legitime nu s-ar aplica în cazul unei încălcări vădite a dispozițiilor aplicabile, al unei neglijențe sau al unei nereguli (a se vedea Hotărârea Curții din 13 martie 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții, C-383/06-C-385/06, EU:C:2008:165, punctele 52 și 56), dar situația din speță nu poate fi calificată astfel.
- 19 Innove solicită Curții respingerea apelului, își menține poziția și achiesează la motivarea hotărârii pronunțate de Tribunalul Administrativ.
- 20 Ministerul Finanțelor solicită respingerea apelului și confirmă de asemenea menținerea poziției sale anterioare.

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 21 Problema principală a litigiului este aceea dacă, în cazul achiziționării unui ajutor alimentar, poate fi prevăzută – ca o condiție de participare la licitație în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice care depășește pragul de impune o licitație internațională – cerința conform căreia ofertantul trebuie să dispună, la momentul depunerii ofertei, de o autorizație din partea autorităților estoniene în temeiul Legii privind produsele alimentare sau să fi îndeplinit obligația de declarare și de autorizare în Estonia și dacă poate fi adoptată o decizie de corecție financiară în temeiul unei interpretări modificate a legii și directivei, în cazul în care o astfel de cerință limitează în mod excesiv ofertanții străini, în situația în

care contractul a fost examinat în prealabil pe teritoriul național de autoritatea competentă.

- 22 Articolul 46 al doilea paragraf din Directiva 2004/18 prevede posibilitatea de a solicita ofertanților, ca dovadă a capacității lor de a exercita o activitate profesională, o autorizație din partea autorității competente a statului membru de stabilire. În speță, autoritatea contractantă (reclamantul din litigiul principal) a solicitat, în temeiul articolului 41 alineatul (3) din RHS, o autorizație de exercitare a activității, respectiv îndeplinirea unei obligații de declarare prevăzute de Legea privind produsele alimentare. Executarea contractului de achiziții publice presupune îndeplinirea acestei obligații de autorizare sau de declarare, aspect necontestat de părți. În vederea garantării siguranței produselor alimentare, cerința unei astfel de autorizații este permisă în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 852/2004 privind igiena produselor alimentare. Cu toate acestea, condițiile acordării autorizației (condițiile de autorizare) de către autoritatea competentă nu sunt complet armonizate [a se vedea articolul 6 alineatul (3) din regulamentul], iar operatorul economic trebuie, pentru a opera într-un alt stat membru, să obțină autorizația necesară din partea statului în care își desfășoară activitatea, cu alte cuvinte, nu se poate prevala de autorizația din țara sa de origine.
- 23 În cazul în care ofertantul nu este calificat decât pe baza angajamentului de a solicita autorizația de exercitare a activității sau înregistrarea care sunt necesare în temeiul Legii privind produsele alimentare, posibilitatea de a executa contractul de achiziții publice poate fi pusă sub semnul întrebării, dacă ofertantul nu respectă această obligație sau dacă ofertantul nu îndeplinește condițiile de autorizare sau de înregistrare. În acest caz, obiectivele contractului de achiziții publice nu sunt realizate, iar autoritatea contractantă trebuie să inițieze o nouă procedură de atribuire.
- 24 Tribunalul Administrativ a arătat în mod întemeiat că, din moment ce se așteaptă ca ofertanții să fi acumulat deja experiență, o apreciere a impactului condiției asupra ofertanților care abia acum își încep activitatea în sectorul alimentar este lipsită de relevanță, astfel încât nu se poate susține nici că ofertanții străini s-ar fi aflat în aceeași situație ca și ofertanții estonieni care abia acum își încep activitatea în sectorul alimentar. Ofertanții estonieni care au acumulat anterior experiență prin desfășurarea unei activități în Estonia se aflau într-o poziție mai bună în raport cu alți operatori economici cu experiențe similare în alte țări ale Uniunii.
- 25 Prin urmare, este important să se verifice dacă garantarea siguranței produselor alimentare și realizarea obiectivelor contractului de achiziții publice justifică impunerea în sarcina ofertanților a unei restricții care îi plasează *de facto* pe ofertanții străini într-o situație mai dificilă, în care, înainte de a depune o ofertă, aceștia trebuie fie să solicite autorizația sau înregistrarea necesară, fie să prezinte o ofertă comună cu o întreprindere deja autorizată sau înregistrată, cu alte cuvinte cu o întreprindere activă în Estonia. Potrivit Curții de Apel, în cazul unei licitații

internaționale care depășește pragul, este disproporționat să se solicite acest lucru ofertanților.

- 26 Articolul 46 din Directiva 2004/18 nu poate fi considerat ca fiind suficient de clar. Până în prezent, această problemă nu a fost abordată în jurisprudența Curții. Potrivit jurisprudenței Curții, principiul egalității de tratament a ofertanților se opune introducerii unor condiții de participare la o licitație care presupun cunoștințe cu privire la practica statului în care este stabilită autoritatea contractantă (Hotărârea Connexion Taxi Services, C-171/15, punctul 42, respectiv Hotărârea Pizzo, C-27/15, punctele 45, 46 și 51). Prin comparație cu cazurile menționate anterior, legile estoniene sunt clare. Criteriile privind solicitarea unei autorizări sau a unei înregistrări rezultă din Legea privind produsele alimentare, iar VTA a explicat pe site-ul său internet (<https://vet.agri.ee>) modalitatea în care poate fi solicitată autorizarea; niciunul dintre ofertanți nu a susținut că nu a înțeles condițiile menționate și nici nu a solicitat ca acestea să fie precizate. De asemenea, criteriul de selecție în litigiu este clar și nu prezintă un risc de ambiguitate.
- 27 În cauzele C-225/98 și C-234/03, nu a fost examinată admisibilitatea condițiilor impuse de interesul public al întregii Uniuni. Cerința deschiderii unui birou în statul membru al ofertantului sau afilierea la o asociație de persoane care exercită aceeași profesie în statul membru al ofertantului nu răspund intereselor publice care protejează în mod egal publicul și consumatorii din toate statele membre. Contrar împrejurărilor acestor cazuri, Curtea de Apel consideră că, în speță, cerințele referitoare la siguranța produselor alimentare sunt justificate ca o condiție a executării contractului și singurul aspect discutabil poate fi momentul la care ofertantul trebuia să îndeplinească condiția – cel al depunerii ofertei sau cel al executării contractului. În consecință, în speță, o anumită inegalitate între ofertanți poate fi justificată și de necesitatea de a asigura eficacitatea procedurii de atribuire (executarea ulterioară a contractului de achiziții publice).
- 28 Prin urmare, Curtea de Apel consideră că este neclar dacă articolele 2 și 46 din Directiva 2004/18, coroborate, trebuie interpretate în sensul că se opun ca, în legătură cu un contract de achiziționare a unui ajutor alimentar care depășește pragul ce impune o licitație internațională, autoritatea contractantă să stabilească un criteriu de selecție a ofertanților potrivit căruia toți ofertanții, indiferent de locul în care și-au desfășurat anterior activitatea, trebuie să dispună, la depunerea ofertelor, de o autorizație de exercitare a activității sau de o înregistrare în țara de acordare a ajutorului alimentar. Pentru a obține o interpretare explicativă, trebuie de asemenea să se țină seama de particularitățile în materie de manipulare a produselor alimentare, atunci când prestarea serviciului necesită manipularea produselor alimentare în țara autorității contractante și când, în vederea manipulării produselor alimentare ținând seama de marja de apreciere conferită statelor membre în parte de articolul 6 alineatul (3) literele (b) și (c) și, în parte, de articolul 6 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul nr. 852/2004, este necesar să fi fost dobândită autorizația de exercitare a activității impusă de articolul 8 alineatul (1) punctele 2-9.

- 29 În cazul în care răspunsul la întrebarea precedentă este că o reglementare națională precum articolul 41 alineatul (3) din RHS este contrară dispozițiilor din Directiva 2004/18 menționate anterior, este necesar să se examineze de asemenea dacă articolele 2 și 46 din Directiva 2004/18 pot fi considerate suficient de precise pentru ca împotriva lor să nu poată fi invocat principiul protecției încrederii legitime (a se vedea Hotărârea Eesti Pagar, C-349/17, punctul 104) și dacă aceste dispoziții trebuie interpretate în sensul că un comportament al autorității contractante precum cel din speță, conform căruia toți ofertanții trebuiau să dispună, la momentul depunerii ofertei, de o autorizație de exercitare a activității în temeiul Legii privind produsele alimentare, poate fi considerat o încălcare vădită a dispozițiilor aplicabile, o neglijență sau o neregulă, care să împiedice invocarea principiului protecției încrederii legitime (a se vedea Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții, C-383/06-C-385/06, punctele 52 și 56).