

Cauza C-328/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

19 aprilie 2019

Instanța de trimitere:

Korkein hallinto-oikeus (Finlanda)

Data deciziei de trimitere:

15 aprilie 2019

Recurentă:

Porin kaupunki

Alte părți la procedură:

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

Obiectul litigiului principal

Contract de achiziții publice - Acord de cooperare între comune - Modelul comunei responsabile - Contracte de achiziții publice - Transfer de competențe - Cooperare orizontală a autorităților contractante - Entitatea asociată - Autoritatea competentă în sensul Legii privind transportul public de persoane - Transportul persoanelor cu handicap

Obiectul și temeiul trimiterii preliminare

În cauza în curs de judecare în fața Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), Comitetul pentru asistență socială de bază al Porin kaupunki (orașul Pori) a decis, la 4 mai 2015, că serviciile de transport al persoanelor cu handicap la locurile de muncă sau la centrele de îngrijire de zi, care trebuie furnizate cu ajutorul autobuzelor cu podea joasă, sunt furnizate ca servicii de transport proprii ale Porin kaupunki. Din decizie rezultă că serviciile de

transport sunt furnizate de către Porin Linjat Oy, o societate pe acțiuni deținută integral de către Porin kaupunki.

Decizia se referă la transportul locuitorilor din zona de cooperare compusă din Porin kaupunki, orașul Ulvila și comuna Merikarvia, care a fost constituită prin intermediul unui acord de cooperare cu privire la organizarea și furnizarea unor servicii de asistență socială și medicală. Acest acord se bazează pe așa-numitul model al comunei responsabile, prin care responsabilitatea organizării acestor servicii a fost transferată către Porin kaupunki.

Porin kaupunki nu a lansat un apel de concurs pentru atribuirea contractului, întrucât, astfel cum susține orașul, atribuirea s-a făcut către Porin Linjat Oy, controlată de aceasta (o așa-numită atribuire „in house”, desemnată în dreptul finlandez drept atribuire către o entitate asociată).

Potrivit Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), serviciile de transport în discuție în speță sunt, potrivit scopului principal al acestora, servicii din cadrul categoriei 2 de servicii („Servicii de transport pe uscat, inclusiv servicii de transport în vehicule blindate, precum și servicii de curierat, cu excepția transportului de corespondență”) din anexa II A la 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 (denumită în continuare „Directiva din 2004 privind achizițiile publice”).

Conform ofertei depuse de Porin Linjat Oy, valoarea totală a serviciilor de transport care urmează să fie comandate este de aproximativ 600 000 de euro fără TVA, depășind pragul menționat la articolul 7 din Directiva din 2004 privind achizițiile publice.

Litigiul cu care a fost sesizată Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) privește aspectul dacă încheierea cu Porin Linjat Oy a contractului de furnizare a serviciilor de transport pentru persoanele cu handicap a reprezentat o atribuire a unui contract de achiziții publice în sensul Directivei din 2004 privind achizițiile publice, pentru care ar fi trebuit lansată o cerere de ofertă.

În cauză trebuie să se stabilească, în primul rând, dacă acordul de cooperare între Porin kaupunki, orașul Ulvila și comuna Merikarvia privind organizarea unor servicii de asistență socială și medicală reprezintă, prin natura sa, o reglementare privind transferul de competențe care nu este cuprinsă în domeniul de aplicare al Directivei din 2004 privind achizițiile publice sau dacă cooperarea reprezintă o colaborare a autorităților contractante privind atribuirea de contracte, pentru care nu se aplică obligația de a iniția procedura de achiziții publice prevăzută de directiva menționată anterior, sau dacă aceasta reprezintă un alt, al treilea caz.

În cazul în care se dorește a se pleca de la unul din cele două cazuri prezentate în paragraful precedent, următorul lucru care trebuie să se stabilească în cauză este dacă Porin kaupunki poate comanda servicii de transport, de asemenea, pentru

orașul Ulvila și pentru comuna Merikarvia, fără a trebui să se considere că acest lucru reprezintă atribuirea unor contracte de achiziții publice.

În plus, trebuie să se clarifice dacă partea cifrei de afaceri a Porin Linjat Oy legată de Porin kaupunki este atât de mare încât societatea trebuie să fie considerată drept o entitate supusă influenței dominante a Porin kaupunki, în acest caz contractele atribuite acesteia nefiind supuse obligației de a iniția o procedură de achiziții publice. Astfel, un aspect important este dacă în cifra de afaceri a Porin kaupunki este inclusă și cifra de afaceri din serviciile regionale a societății, pe care Porin kaupunki le organizează, în calitate de autoritate competentă, de asemenea pentru orașele Harjavalta, Kokemäki și Ulvila, precum și pentru comuna Nakkila, în temeiul Legii privind transportul public de călători și al acordului de cooperare încheiat între comunele în cauză.

Întrebările preliminare

1. Articolul 1 alineatul (2) litera (a) 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 interpretat în sensul că modelul comunei responsabile, de tipul acordului de cooperare între comune în discuție în speță, îndeplinește condițiile transferului de competențe, care nu este inclus în domeniul de aplicare al directivei (C-51/15, *Remondis*), sau condițiile colaborării orizontale, care nu este supusă obligației de lansare a unei cereri de ofertă (C-386/11, *Piepenbrock*, și jurisprudența citată) sau acesta constituie un alt, al treilea caz?

2. În cazul în care modelul comunei responsabile prevăzut de acordul de cooperare îndeplinește condițiile transferului de competențe: la atribuirea contractelor în urma transferului de competențe, este considerat ca fiind o autoritate contractantă organismul public căruia i-a fost transferată competența și poate acest organism public, în virtutea competenței care i-a fost transferată de către celelalte comune, în calitate de comună responsabilă, să atribuie contracte de servicii unei entități asociate, de asemenea fără lansarea unei cereri de ofertă, în măsura în care atribuirea acestor contracte de servicii, fără instituția comunei responsabile, ar fi constituit obligația comunelor care au transferat competența, ca responsabilitate proprie a acestora?

3. În cazul în care, dimpotrivă, modelul comunei responsabile prevăzut de acordul de cooperare îndeplinește condițiile colaborării orizontale: comunele care au încheiat cooperarea pot atribui contracte de servicii, fără lansarea unei cereri de ofertă către o comună participantă la cooperare, care atribuie aceste contracte de servicii unei entități asociate fără lansarea unei cereri de ofertă?

4. Atunci când se examinează aspectul dacă o societate exercită cea mai mare parte a activității sale în favoarea comunei care deține controlul în privința acesteia, este luată în considerare, la calcularea cifrei de afaceri a comunei, cifra de afaceri a unei societăți aflate în proprietatea comunei care exploatează

serviciile de transport în sensul Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului (denumit în continuare „Regulamentul privind serviciile publice de transport”), în măsura în care societatea obține această cifră de afaceri din serviciile de transport pe care comuna le organizează în calitate de autoritate competentă în sensul Regulamentului privind serviciile publice de transport?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 1 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 (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 6/vol. 8, p. 116, denumită în continuare „Directiva din 2004 privind achizițiile publice”)

Articolul 2 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1)

Jurisprudența Curții de Justiție citată

Hotărârea din 21 decembrie 2016, *Remondis*, C-51/15 (ECLI:EU:C:2016:985, punctele 49, 52 și 55)

Hotărârea din 9 iunie 2009, *Comisia/Germania*, C-480/06 (ECLI:EU:C:2009:357)

Hotărârea din 19 decembrie 2012, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții*, C-159/11 (ECLI:EU:C:2012:817)

Hotărârea din 13 iunie 2013, *Piepenbrock*, C-386/11 (ECLI:EU:C:2013:385, punctele 36 și 37)

Hotărârea din 11 mai 2006, *Carbotermo și Consorzio Alisei*, C-340/04 (ECLI:EU:C:2006:308, punctele 65 și 67)

Hotărârea din 8 decembrie 2016, *Undis Servizi*, C-553/15 (ECLI:EU:C:2016:935, punctele 36 și 37)

Dispozițiile naționale invocate

Articolele 5 și 10 din Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (Legea nr. 348/2007 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”)

Directiva 2004/18/CE a fost transpusă în Finlanda prin Legea nr. 348/2007.

Articolele 76 și 77 din Kuntalaki 365/1995 (Legea administrației publice locale nr. 365/1995, abrogată prin Legea nr. 410/2015, denumită în continuare „Legea administrației publice locale”)

În conformitate cu articolul 76 din Legea administrației publice locale, comunele își pot îndeplini atribuțiile în mod colectiv, pe baza unui contract. Comunele pot conveni să transfere unei anumite comune îndeplinirea unei atribuții în numele uneia sau mai multor alte comune.

În conformitate cu articolul 77 din Legea administrației publice locale, în cazul în care o comună îndeplinește o atribuție pe baza unui contract pentru una sau mai multe alte comune, se poate conveni ca celelalte comune în cauză să aleagă o parte a membrilor organului primei comune care este responsabil pentru îndeplinirea atribuției în cauză.

Articolele 8 și 49-52 din Legea administrației publice locale nr. 410/2015

În conformitate cu articolul 8 din Legea administrației publice locale din 2015, o comună poate organiza ea însăși atribuțiile care i-au fost încredințate prin lege sau poate conveni ca răspunderea organizării să fie transferată unei alte comune sau unei asociații de comune. În cazul unei cooperări prevăzute de lege, răspunderea organizării în numele comunei aparține unei alte comune sau unei asociații de comune. În ceea ce privește serviciile și celelalte măsuri care urmează să fie organizate, comuna sau asociația de comune căreia îi revine răspunderea organizării în vederea îndeplinirii atribuțiilor este responsabilă pentru: 1) asigurarea unui acces egal; 2) definirea necesităților, volumului și calității, 3) modul de prestare; 4) controlul prestării și 5) exercitarea prerogativelor de autoritate publică. Comuna este competentă pentru finanțarea atribuțiilor sale chiar și atunci când răspunderea organizării a fost transferată unei alte comune sau unei asociații de comune.

În conformitate cu articolul 49 din Legea administrației publice locale, comunele și asociațiile de comune își pot îndeplini împreună atribuțiile pe baza unui acord. Între formele de cooperare publică a comunelor se numără și un organ comun.

Articolul 50 din Legea administrației publice locale prevede că, în cazul în care o comună convine, în conformitate cu articolul 8, transferul răspunderii organizaționale, în privința unei atribuții care îi revine prin lege, către o altă comună sau către o asociație de comune, legea privind atribuirea contractelor de achiziții publice nu se aplică transferului. Această lege nu se aplică cooperării dintre comune, în măsura în care cooperarea presupune atribuirea unui contract de către comună sau asociația de comune către o entitate asociată în sensul articolului 10 din Legea privind achizițiile publice sau această lege nu se aplică cooperării dintre comune dintr-un alt motiv.

În conformitate cu articolul 51 din Legea administrației publice locale, o comună poate să exercite o atribuție în numele uneia sau mai multor comune, prin intermediul unui organ comun care este responsabil pentru îndeplinirea atribuției. Comuna care îndeplinește atribuția este desemnată drept comună responsabilă. Comunele pot conveni ca celelalte comune să aleagă o parte a membrilor organului comun.

Conform articolului 52 din Legea administrației publice locale, acordul privind organul comun trebuie să cuprindă cel puțin clauze cu privire la: 1) atribuțiile organului comun, precum și, dacă este cazul, transferul răspunderii organizaționale în sensul articolului 8; 2) componența organului comun și dreptul celorlalte comune de a numi membri în cadrul acestui organ; 3) principiile de calculare și repartizare a costurilor și 4) durata și rezilierea acordului.

Articolele 4, 5, 6, 12 și 14 din Joukkoliikennelaki 1219/2011 (Legea nr. 1219/2011 privind transportul public de călători)

Conform articolului 4 din Legea privind transportul public de călători, autoritățile competente pentru transportul rutier, astfel cum sunt definite în Regulamentul privind serviciile publice de transport, sunt obligate să stabilească nivelul serviciilor de transport public din domeniul lor de competență. În cursul pregătirilor pentru stabilirea nivelului de servicii, autoritățile trebuie să coopereze în măsura necesară între ele și cu asociațiile de comune și provinciale.

Conform articolului 5 din Legea privind transportul public de călători, responsabile pentru definirea serviciilor sunt autoritățile competente pentru operarea serviciilor publice de transport de călători în temeiul Regulamentului privind serviciile publice de transport. În cazul acestui tip de transport, răspunderea privind planificarea rutelor și a orarelor de transport poate aparține operatorului de transport sau autorității sau poate fi partajată între aceștia.

Potrivit articolului 6 din Legea privind transportul public de călători, autoritățile competente trebuie să planifice serviciile de transport public în mod prioritar ca ansambluri regionale sau teritoriale, în scopul obținerii unei rețele de transport public funcționale. Autoritățile cooperează între ele și cu celelalte comune în planificarea transportului public.

Conform articolului 12 din Legea privind transportul public de călători, autoritatea comunală regională acordă autorizație pentru operarea serviciilor de transport în comun exclusiv din aria sa de competență.

Potrivit articolului 14 din Legea privind transportul public de călători, autoritățile competente iau decizia de a organiza serviciile de transport public din aria lor de competență sau o parte a acestor servicii în conformitate cu Regulamentul privind serviciile publice de transport.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

Acordul de cooperare privind serviciile de asistență socială și medicală

- 1 Deciziile Comitetului pentru asistență socială de bază al Porin kaupunki se referă la servicii de transport în sensul Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (Legea nr. 380/1987 privind serviciile și asistența persoanelor cu handicap), pentru a căror organizare responsabilitatea aparține comunei, în conformitate cu articolul 3 din legea menționată.
- 2 Porin kaupunki, orașul Ulvila și comuna Merikarvia au convenit, prin intermediul unui acord de cooperare încheiat la 18 decembrie 2012 cu privire la organizarea și prestarea unor servicii de asistență socială și medicală, transferul răspunderii pentru organizarea serviciilor de asistență medicală și socială către Porin kaupunki. Porin kaupunki este desemnată în acord drept comună responsabilă sau comună principală, iar orașul Ulvila și comuna Merikarvia sunt desemnate drept comune părți la acord.
- 3 Prin intermediul acordului de cooperare, a fost constituită o zonă de cooperare, a cărei administrare este organizată în conformitate cu articolele 76 și 77 din Legea nr. 365/1995 a administrației publice locale. Potrivit acordului de cooperare, sistemul serviciilor constituie un complex unitar, pe care comuna responsabilă și comunele părți la acord îl dezvoltă împreună.
- 4 Activitatea prevăzută de acordul de cooperare se supune, atât din punct de vedere operațional, cât și în ceea ce privește normele financiare și administrative, organizării și administrării comunei responsabile.
- 5 Răspunderea pentru organizarea serviciilor zonei de cooperare revine Comitetului pentru asistență socială de bază al Porin kaupunki, înființat drept comitet comun, format din 18 membri, în cadrul căruia orașul Ulvila numește trei membri, comuna Merikarvia - doi membri, iar Porin kaupunki - restul membrilor.
- 6 Comitetul pentru asistență socială de bază poartă întreaga răspundere pentru serviciile, sistemul de servicii și bugetul activității. În cadrul domeniului său de competență, Comitetul pentru asistență socială de bază aprobă contracte și ia decizii cu privire la servicii și la taxele care urmează să fie prelevate.
- 7 Costurile sunt repartizate în funcție de utilizarea serviciilor astfel încât fiecare comună să suporte costurile efective generate de serviciile utilizate de către locuitorii săi și locuitorii aflați în responsabilitatea acesteia.

Transportul regional și acordurile cu privire la acesta

- 8 Porin kaupunki este o autoritate comunală regională în sensul articolului 12 din Legea privind transportul public de călători, în regiunea constituită din comunele Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori și Ulvila.

- 9 În calitate de autoritate comunală regională, Porin kaupunki este, în temeiul articolului 14 din Legea privind transportul public de călători, autoritatea competentă pentru transportul rutier în sensul Regulamentului privind serviciile publice de transport.
- 10 Prin intermediul acordului de cooperare intrat în vigoare la 1 iulie 2012, Porin kaupunki și orașele Harjavalta, Kokemäki și Ulvila, precum și comuna Nakkila au încheiat acorduri cu privire la atribuțiile alocate autorității locale competente prevăzute de Regulamentul privind serviciile publice de transport și de Legea privind transportul public de călători.
- 11 Potrivit acordului de cooperare, comunele părți la acord îndeplinesc atribuțiile menționate anterior în conformitate cu articolele 76 și 77 din Legea nr. 365/1995 a administrației publice locale, prin înființarea de către Porin kaupunki a unui organ comun.
- 12 Autoritatea competentă pentru transportul public urban din Pori și pentru transportul operat exclusiv în regiunea formată de comunele părți la acord este Comitetul pentru transport public al regiunii Pori, în cadrul căruia Porin kaupunki numește cinci membri, iar fiecare dintre celelalte comune contractante - câte un membru.
- 13 Conform Regulamentului privind serviciile publice de transport, costul serviciilor de transport comandate sunt repartizate între comunele părți la acord astfel cum este în mod special stabilit de Comitetul pentru transport public.
- 14 Comitetul pentru transport public al regiunii Pori reprezintă, în conformitate cu acordul de cooperare, autoritatea regională comună competentă pentru transportul public din regiunea Porin kaupunki a orașelor Ulvila, Harjavalta și Kokemäki, precum și a comunei Nakkila și este subordonat Consiliului municipal și Administrației municipale din Pori. Comitetul este responsabil de îndeplinirea atribuțiilor care îi revin autorității competente pentru transportul public în temeiul Regulamentului privind serviciile publice de transport și al Legii privind transportul public de călători.

Prezentare succintă a procedurii și a principalelor argumente ale părților

Markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice)

- 15 Markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice), care a soluționat cauza în primă instanță, a apreciat în decizia sa că Porin Linjat Oy nu ar trebui să fie considerată drept o entitate asociată a Porin kaupunki în sensul articolului 10 din Legea privind achizițiile publice. Instanța a considerat că, în cauză, nu ar fi fost demonstrat un alt motiv prevăzut de Legea privind achizițiile publice pentru absența unei proceduri concurențiale deschise de atribuire a contractului.

- 16 Potrivit motivării deciziei Markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice), Porin kaupunki este autoritatea comunală regională prevăzută de Legea privind transportul public de călători, care acordă licența pentru operarea serviciilor de transport în comun exclusiv în aria sa de competență constituită de către comunele Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori și Ulvila. Porin Linjat Oy ar fi furnizat serviciile de transport în comun de pe teritoriul celorlalte comune în temeiul unei licențe acordate de Comitetul pentru transport public al regiunii Pori. Celelalte comune menționate în reglementare ar fi avut, fiecare, câte un reprezentant în Comitetul pentru transport public al regiunii Pori, fără a deține însă controlul în cadrul Porin Linjat Oy. Astfel, profitul obținut de către Porin Linjat Oy din serviciile de transport public furnizate comunelor menționate nu ar putea să fie luat în considerare în calculul cifrei de afaceri, chiar dacă operarea serviciilor de transport s-a bazat pe dispozițiile comitetelor Porin kaupunki, care exercită controlul în cadrul Porin Linjat Oy.
- 17 Potrivit motivării deciziei Markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice), cifra de afaceri referitoare la Porin kaupunki nu corespunde, din punct de vedere al mărimii acesteia, cu ceea ce Curtea de Justiție consideră suficient pentru a se putea stabili existența unei entități asociate. Porin Linjat Oy nu ar exercita cea mai mare parte a activității sale împreună cu o autoritate contractantă publică, care să fie unicul acționar al societății.
- 18 La 4 mai 2015, Markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) a anulat deciziile Comitetului pentru asistență socială de bază al Porin kaupunki cu privire la serviciile de transport în discuție în prezenta cauză, înainte de expirarea perioadelor de opțiune menționate în cadrul deciziilor respective.

Procedura din fața Korkein hallinto-oikeus

- 19 *Porin kaupunki* a formulat recurs în fața Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), susținând că Porin Linjat Oy ar fi o entitate asociată.
- 20 Potrivit Porin kaupunki, Porin Linjat Oy, deținută și controlată de aceasta, este o societate care, după 2009, nu a participat în calitate de ofertant la nicio licitație în domeniul transporturilor și nici nu este altfel activă pe piață din punct de vedere concurențial. Porin Linjat ar îndeplini, în calitate de entitate „in house”, condițiile prevăzute în cazul unui operator intern de Legea privind transportul public de călători.
- 21 Serviciile de transport operate de Porin Linjat Oy ar reprezenta servicii de transport în sensul Regulamentului privind serviciile publice de transport de călători, pe care autoritatea publică de transport le prestează ca serviciu propriu. Societatea ar desfășura servicii de transport pe rutele care i-au fost alocate de către Comitetul de transport public.
- 22 În conformitate cu dispozițiile legale și cu acordul de cooperare, orașele Harjavalta, Kokemäki și Ulvila, precum și comuna Nakkila ar fi transferat

exercitarea activității de transport public a comunelor părți la acord către Porin kaupunki, în calitate de comună responsabilă. Serviciile de transport operate pe teritoriul comunelor menționate, pe care Porin Linjat Oy le prestează la instrucțiunile Porin kaupunki în calitate de autoritate competentă, ar reprezenta o activitate a Porin kaupunki, iar cifra de afaceri obținută din această activitate ar fi cifra de afaceri a societății referitoare la Porin kaupunki. Având în vedere considerațiile anterioare, peste 90% din cifra de afaceri a Porin Linjat Oy a provenit de la Porin kaupunki și de la beneficiarii serviciilor de transport public prestate de aceasta.

- 23 *Porin Linjat Oy* a comunicat că se asociază recursului formulat de Porin kaupunki.
- 24 *Lyttylän Liikenne Oy*, care a sesizat cu o cerere Markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) ca urmare a atribuirii contractului a susținut că Porin Linjat Oy nu ar exercita cea mai mare parte a activității sale împreună cu Porin kaupunki, care deține toate acțiunile societății și, astfel, Porin Linjat Oy nu ar fi o entitate asociată a orașului.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 25 Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) constată că cooperarea comunelor regiunii Pori în vederea prestării unor servicii de asistență socială și medicale, precum și a unor servicii de transport public, se bazează pe modelul comunei responsabile.
- 26 În cauză este necesar să se interpreteze dacă se poate considera că, în cadrul unei cooperări a comunelor bazate pe modelul comunei responsabile, contractele atribuite de comuna responsabilă nu sunt supuse obligației de a iniția o procedură de achiziții publice, în cazul în care comuna responsabilă sau entitatea asociată acesteia achiziționează servicii în numele comunelor zonei de cooperare, de care beneficiază locuitorii acestora.
- 27 În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, se pot distinge trei categorii de cazuri în care nu există obligația de a iniția o procedură de achiziții publice pentru atribuirea unui contract. Prima categorie cuprinde situația transferului de competențe între entități publice, a doua - situația unei colaborări orizontale între autorități contractante și a treia - atribuirea către o întreprindere asociată. Prezenta cauză impune examinarea tuturor acestor situații.

Cooperarea privind organizarea unor servicii de asistență socială și medicală

- 28 Depunerea cererii de decizie preliminară în prezenta cauză este, așadar, necesară în prezenta cauză în primul rând din cauza faptului că nu este clar dacă în discuție este situația unui transfer de competențe care nu face obiectul normelor de atribuire în cazul unei cooperări a comunelor privind organizarea unor servicii de asistență socială și medicală, bazată pe modelul comunei responsabile, situația

unei colaborări orizontale care nu este supusă obligației de a iniția o procedură de achiziții publice sau o altă - a treia - situație.

- 29 Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) consideră necesar să se interpreteze dacă un sistem prevăzut de un acord de cooperare privind organizarea unor servicii de asistență socială și medicală îndeplinește condițiile unui transfer de competențe care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei din 2004 privind achizițiile publice. Este necesar să se interpreteze dacă condițiile definite în cauza *Remondis*, C-51/15 în privința transferului de competențe sunt îndeplinite prin faptul că organismul public devenit competent exercită această competență în mod autonom și pe propria răspundere chiar și atunci când în discuție este un sistem prevăzut de un acord între comune de tipul celui din speță, prin care celelalte comune au transferat comunei responsabile răspunderea organizării serviciilor impuse prin lege.
- 30 De asemenea, poate fi considerat necesar să se interpreteze dacă sistemul adoptat de comune în temeiul unui acord de cooperare cu privire la serviciile de asistență socială și medicală îndeplinește condițiile unei colaborări permise între autoritățile contractante. Potrivit Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), este posibil ca sistemul în cauză să îndeplinească condițiile unei astfel de colaborări. Responsabilitatea impusă de lege în ceea ce privește organizarea serviciilor, în speță cea privind organizarea serviciilor de transport pentru persoanele cu handicap, aparține comunei parte la acord chiar și atunci când aceasta este pusă în aplicare potrivit unui sistem bazat pe modelul comunei responsabile. Acestea sunt servicii de interes general, pentru a căror organizare există o obligație legală a tuturor comunelor participante la sistem.
- 31 În măsura în care acordul de cooperare în cauză este considerat un transfer de competențe care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei din 2004 privind achizițiile publice, nu este clar dacă entitatea publică căreia i-a fost transferată competența este considerată autoritate contractantă și dacă, în calitatea sa de comună responsabilă, poate atribui către entitatea asociată contractele de servicii în cauză fără a organiza o procedură de achiziții publice chiar și în cazul în care, fără instituția comunei responsabile, obligația ar fi aparținut comunelor care au transferat competența, ca sarcină proprie a acestora.
- 32 Dacă se consideră că situația din cauză este aceea a unei colaborări orizontale între autorități contractante care nu este supusă obligației de a iniția o procedură de achiziții publice, este, de asemenea, necesar să se interpreteze dacă comuna care are, în situația respectivă, calitatea de comună responsabilă poate utiliza, în organizarea serviciilor pentru celelalte autorități contractante participante la cooperare, o entitate asociată sau dacă situația din cauză presupune atribuirea unor contracte publice, pentru care trebuie să existe o cerere de ofertă.
- 33 Potrivit Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), în Hotărârea *Remondis*, C-51/15, nu a fost analizat în mod explicit aspectul dacă măsurile care urmează transferului de competențe sunt supuse obligației inițierii unei proceduri

de achiziții publice, conform dispozițiilor legale privind atribuirea contractelor de achiziții publice.

- 34 Dacă se consideră că situația din speță este aceea a unui transfer de competențe, potrivit Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), organismul public căruia i-a fost transferată competența, și anume Porin kaupunki, ar putea fi considerat, în privința serviciilor de transport în discuție în speță, autoritate contractantă care ar putea atribui către entitatea sa asociată contractele de transport pentru întreaga zonă de cooperare fără organizarea unei proceduri de achiziții publice.
- 35 Dacă, pe de altă parte, se consideră că situația din speță este aceea a unei colaborări orizontale, potrivit Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), celelalte comune ale zonei de cooperare ar putea atribui serviciile de transport menționate anterior către Porin kaupunki fără organizarea unei proceduri de achiziții publice, dacă Porin kaupunki ar fi supus aceste servicii, în numele său și al celorlalte comune, organizării unei proceduri de achiziții publice sau le-ar fi prestat ca activitate proprie. Pe de altă parte, este necesar să se interpreteze dacă o autoritate contractantă participantă la cooperare poate atribui contractele de servicii fără organizarea unei proceduri de achiziții publice către o entitate asociată a unei alte autorități contractante participante la cooperare, dacă se ține seama de faptul că cooperarea nu poate favoriza un furnizor de servicii privat în comparație cu concurenții acestuia.

Cooperarea în legătură cu serviciile regionale de transport și calitatea de entitate asociată

- 36 Porin kaupunki nu a efectuat serviciile de transport al persoanelor cu handicap ca pe o activitate proprie, aceste servicii fiind mai curând efectuate de Porin Linjat Oy, care este distinctă de oraș din punct de vedere juridic, care are o personalitate juridică proprie și al cărei proprietar unic este orașul.
- 37 Porin kaupunki este autoritatea competentă în sensul Regulamentului privind serviciile publice de transport și al Legii privind transportul public de călători; în privința sarcinilor care îi sunt atribuite și a calității sale de comună responsabilă, au fost adoptate clauze în acordul de cooperare privind serviciile de transport public încheiat între orașele Harjavalta, Kokemäki și Ulvila și comuna Nakkila.
- 38 Celelalte comune din zona de competență menționată anterior nu exercită controlul în cadrul Porin Linjat Oy, întrucât comunele în cauză nu dețin acțiuni la societate și nu pot influența nici în alt mod deciziile acesteia. Astfel, opinia conform căreia Porin Linjat Oy ar fi o entitate asociată comună a comunelor zonei de competență nu poate fi justificată.
- 39 Calitatea de entitate asociată în raport cu Porin kaupunki este îndeplinită dacă se are în vedere criteriul controlului, dar rămâne neclară îndeplinirea criteriului referitor la activitatea proprie, precum și întrebarea în ce măsură activitatea Porin

Linjat Oy este luată în considerare la calcularea cifrei de afaceri legate de Porin kaupunki.

- 40 Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a examinat dacă Porin kaupunki trebuie să fie considerată, ca urmare a statutului său de autoritate competentă pentru serviciile de transport și de comună responsabilă, drept autoritate contractantă, dat fiind că aceasta atribuie contracte de servicii în vederea organizării serviciilor de transport regionale din domeniul său de competență. Cu toate acestea, Porin kaupunki atribuie contracte de servicii de asemenea în numele celorlalte comune, care suportă o parte din costul contractelor atribuite. În cazul în care Porin kaupunki ar fi considerată autoritate contractantă în ceea ce privește ansamblul serviciilor de transport regionale, ar trebui, potrivit Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), ca cifra de afaceri din aceste servicii de transport să fie luată în considerare în întregime în calcularea cifrei de afaceri a Porin Linjat Oy legate de Porin kaupunki.
- 41 Potrivit comunicării Porin kaupunki, Porin Linjat Oy este operatorul intern al acestora în sensul Regulamentului privind serviciile publice de transport, care nu ar fi participat după 2009 la proceduri de achiziții publice în domeniul transporturilor. În cazul în care serviciile de transport regional prestate de Porin Linjat Oy nu sunt luate în considerare în calcularea cifrei de afaceri a lui Porin kaupunki, atunci rezultă că Porin Linjat Oy nu ar putea obține o cifră de afaceri astfel încât să poată fi îndeplinite condițiile unei entități asociate în raport cu Porin kaupunki.
- 42 Potrivit informațiilor deținute de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă), în jurisprudența Curții nu există nicio decizie în care să fi fost soluționat aspectul privind luarea în considerare a activității unei entități controlate de o autoritate contractantă, în împrejurări precum cele din prezenta cauză.