

**Cauza C-429/19**

**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție**

**Data depunerii:**

5 iunie 2019

**Instanța de trimitere:**

Oberlandesgericht Koblenz (Germania)

**Data deciziei de trimitere:**

14 mai 2019

**Reclamantă și recurentă:**

Remondis GmbH

**Pârâtă și intimată:**

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel

---

**Obiectul acțiunii principale**

Achiziții publice – Cooperarea dintre autoritățile contractante în domeniul eliminării deșeurilor – Întrebare privind condițiile care trebuie îndeplinite de o cooperare pentru a nu se afla sub incidența dreptului european privind contractele de achiziții publice

**Obiectul și temeiul întrebării preliminare**

Interpretarea dreptului Uniunii Europene, articolul 267 TFUE

**Întrebările preliminare**

Articolul 12 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE trebuie interpretat în sensul că există deja o cooperare atunci când o autoritate contractantă competentă pe teritoriul său pentru eliminarea deșeurilor nu îndeplinește singură în mod integral o obligație de

eliminarea a deșeurilor care îi revine în conformitate cu legislația națională, pentru a cărei executare sunt necesare mai multe procese de lucru, ci însărcinează o altă autoritate contractantă, independentă de aceasta, care se ocupă, de asemenea, de eliminarea deșeurilor în regiunea sa, cu executarea unuia dintre procesele de lucru necesare în schimbul unei remunerații?

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

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), în special articolul 12 alineatul (4) literele (a) și (c) și considerentul (33)

### **Dispozițiile naționale invocate**

Legea privind restricțiile aduse concurenței (denumită în continuare „GWB”), în special articolul 108 alineatul 6 și articolul 135 alineatul 1 punctul 2

Legea landului Renania-Palatinat privind cooperarea între municipalități (KomZG)

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

- 1 Remondis GmbH este o companie privată care oferă servicii de tratare a deșeurilor. Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel este o autoritate contractantă în sensul prevăzut de articolul 2 alineatul (1) punctele 1 și 4 din Directiva 2014/24. A fost înființată pentru îndeplinirea acestei sarcini de către circumscripțiile administrative Mayen-Koblenz și Cochem-Zell și de orașul Koblenz, care sunt responsabile, conform legislației naționale, pentru eliminarea deșeurilor acumulate în zona lor.
- 2 Domeniul de competență al asociației acoperă anual aproximativ 50 000 tone deșeurii municipale mixte provenind în principal din gospodării, denumite deșeurii reziduale. Este vorba de deșeurii care în mod ideal nu conțin materiale reciclabile sau conțin materiale reciclabile în cantitate foarte redusă. O modalitate de eliminare aprobată de legislația națională este depozitarea la o groapă de gunoi, modalitate care presupune însă în mod obligatoriu tratarea preliminară costisitoare într-un sistem de tratament mecanic-biologic al deșeurilor (MBA). Prin această tratare preliminară se urmăresc separarea materialelor reciclabile și a deșeurilor cu o valoare calorifică ridicată, îndepărtarea pe cât posibil a substanțelor nocive și reducerea activității biologice a deșeurilor organice.
- 3 Asociația nu dispune de un sistem MBA propriu. Aproximativ 80 % din deșeurile reziduale cumulate în zona asociației sunt eliminate la solicitarea asociației de companii private. Pentru restul de 20 %, asociația a încheiat cu circumscripția

administrativă Neuwied, care este, de asemenea, autoritate contractantă în sensul prevăzut de articolul 2 alineatul (1) punctul 1 din Directiva 2014/14 și este responsabilă pentru eliminarea deșeurilor din regiunea sa, un acord care permite asociației să elimine restul de 20 % în sistemul MBA al circumscripției Neuwied. În acord sunt precizate, printre altele, cantitatea estimativă de deșuri livrate (aproximativ 10 000 tone/an), remunerația convenită pentru tratarea deșeurilor (100 EUR/tonă), durata acordului și posibilitatea de prelungire a acestuia, aspecte privind răspunderea legală și obligația de cooperare loială. În plus, circumscripția administrativă Neuwied se obligă ca, în cazul în care, ca urmare a unor defecțiuni temporare, nu este posibilă tratarea deșeurilor reziduale în sistemul său MBA, să încheie acorduri cu operatorii altor sisteme, pentru ca aceștia să preia temporar într-un astfel de caz tratarea deșeurilor reziduale. Circumscripția administrativă Neuwied și-a îndeplinit această obligație, însă până în acest moment nu a fost nevoită să apeleze la capacitățile altor sisteme.

- 4 Totodată, acordul conține la articolul 2 alineatul (3) o prevedere potrivit căreia asociația declară că este dispusă să preia anumite cantități de deșuri minerale, de până la 3 000 tone/an, generate în regiunea circumscripției administrative Neuwied. Cantitățile care urmează a fi preluate de către asociație variază în funcție de capacitatea acestuia și vor fi convenite de părțile implicate având în vedere interesele reciproce.
- 5 Părțile acordului respectiv au convenit asupra faptului că la articolul 2 alineatul (3) este vorba de o declarație de intenție, care, în lipsa unui necesar real actual din partea circumscripției administrative Neuwied, pe de o parte, și în cazul în care există anumite probleme privind capacitatea asociației, pe de altă parte, probabil nu va fi pusă niciodată în practică și nici nu ar trebui pusă vreodată în practică. Împuternicitul procedural al asociației a declarat, în plus, că aceasta este „în mod explicit lipsită de orice scop”.
- 6 Pe lângă deșeurile din propria regiune și deșeurile livrate în baza acordului cu asociația, în sistemul MBA al circumscripției administrative Neuwied sunt tratate în prealabil, în plus, aproximativ 30 000 tone/an deșuri reziduale din alte două circumscripții administrative. Tratarea prealabilă a acestor deșuri nu se bazează totuși pe un acord, precum cel încheiat cu asociația, ci pe o cooperare intermunicipală a circumscripțiilor administrative implicate potrivit KomZG. Drepturile și obligațiile rezultate din această cooperare sunt mult mai ample decât cele care rezultă din acordul susmenționat încheiat între asociație și circumscripția administrativă Neuwied. De asemenea, în sistemul MBA al circumscripției administrative Neuwied se efectuează o tratare prealabilă a unei cantități mici de deșuri livrate de persoane private.
- 7 Remondis avea cunoștință de faptul că asociația mai avea nevoie de capacități pentru eliminarea deșeurilor. În urma solicitării din data de 26 octombrie 2018, asociația l-a informat pe împuternicitul procedural al Remondis, prin adresa din data de 31 octombrie 2018, cu privire la încheierea acordului cu circumscripția administrativă Neuwied. Remondis consideră acest aspect ca fiind o atribuire

directă nepermisă și la data de 3 decembrie 2018 a înaintat instanței pentru cauze privind atribuirea contractelor de achiziții publice Renania-Palatinat (Germania) o cerere de aplicare a procedurilor care vizează căile de atac.

- 8 Prin hotărârea din 6 martie 2019, instanța pentru cauze privind atribuirea contractelor de achiziții publice a respins cererea de aplicare a procedurilor care vizează căile de atac ca fiind inadmisibilă, fiind vorba de o cooperare prevăzută la articolul 108 alineatul 6 GWB [care corespunde articolului 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24] între două autorități contractante, motiv pentru care, în conformitate cu legislația națională, nu este permisă aplicarea procedurilor care vizează căile de atac. Cu privire la întrebarea dacă între părțile implicate există o „cooperare”, instanța pentru cauze privind atribuirea contractelor de achiziții publice a precizat că această condiție este îndeplinită în cazul de față, fiind vorba de mai mult decât un „serviciu în schimbul unei remunerații”. Împotriva acestei hotărâri, reclamanta a înaintat contestație imediată la instanța de trimitere.

### **Principalele argumente ale părților din acțiunea principală**

- 9 Remondis consideră că nu sunt îndeplinite condițiile unei colaborări în baza unui concept cooperatist. Aceasta consideră că ar exista mai mult contextul unui „serviciu în schimbul unei remunerații” și astfel un contract care se atribuie în mod obligatoriu prin proceduri de ofertare, a cărui atribuire este nulă în lipsa unei publicări prealabile a intenției de atribuire în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* potrivit articolului 135 alineatul 1 punctul 2 GWB.
- 10 Asociația consideră că decizia este corectă.

### **Prezentare succintă a motivelor care stau la baza întrebărilor**

- 11 Acordul conține, în opinia instanței de trimitere, toate elementele unui contract de achiziții publice: O autoritate contractantă nu dorește să execute în regie proprie o parte importantă dintr-un serviciu public ce revine în sarcina sa, care include totodată un serviciu prezent în mod standard pe piață, ci dorește să dispună executarea acestuia de către o persoană juridică diferită și independentă de ea, care se obligă să execute aceste servicii și primește în schimb o remunerație. Acceptarea unui contract în sensul dreptului privind atribuirea contractelor de achiziții publice nu vine în conflict cu faptul că acordul este unul de drept public și că executantul este la rândul său o autoritate contractantă. De asemenea, nu este relevant dacă respectivul contraserviciu oferit de contractor acoperă costurile sau chiar generează profituri (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 19 decembrie 2012, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții*, C-159/11, EU:C:2012:817).
- 12 Acest contract de achiziții publice nu ar intra însă în domeniul de aplicare al dreptului european și național privind atribuirea contractelor de achiziții publice, dacă ar fi îndeplinite condițiile prevăzute de articolul 12 alineatul (4) din Directiva

2014/24 sau de articolul 108 alineatul 6 GWB. În esență se pune întrebarea dacă pentru o cooperare în sensul prevăzut de articolul 12 alineatul (4) din directivă este suficient ca o autoritate contractantă să nu își îndeplinească parțial o sarcină ce îi revine în mod obligatoriu și să dispună executarea parțială a acesteia de către o altă autoritate publică, independentă de aceasta.

- 13 În acest context, în opinia instanței de trimitere este irelevant faptul că în sistemul MBA al circumscripției administrative Neuwied se tratează în prealabil și cantități mai mari de deșeuri reziduale, care provin de la alte autorități regionale. În acest sens nu este vorba de activități „pe piața deschisă” în sensul prevăzut de articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, deoarece acestea sunt prestate în cadrul unei cooperări intermunicipale care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului european și național privind atribuirea contractelor de achiziții publice. De aceea, la fel ca și micile cantități ce însumează în total aproximativ 500 tone/an de la diferiți furnizori, acest lucru nu contravine ipotezei că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de articolul 12 alineatul (4) litera (c) din Directiva 2014/24/EU în ceea ce privește deșeurile menționate la acest punct.
- 14 Întrebarea este totuși cum trebuie evaluat acordul dintre asociație și circumscripția administrativă Neuwied. În opinia instanței de trimitere, acordul vizat nu intră în domeniul de aplicare al dreptului european privind atribuirea contractelor de achiziții publice, dacă acesta „instituie o cooperare între autoritățile contractante participante, cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune” [articolul 12 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2014/24]. Ce înseamnă mai exact acest lucru nu reiese nici din textul reglementării, nici din jurisprudența anterioară a Curții de Justiție și este un aspect controversat în Germania.
- 15 În opinia instanței de trimitere, (pretinsa) preluare a unei cantități de 3 000 tone de deșeuri minerale pe an de către asociație a fost încă de la început doar pe hârtie și trebuia să mascheze lipsa unui concept cooperatist. Din aceste motive, acest aspect al acordului nu poate fi luat în considerare pentru acceptarea unei cooperări.
- 16 Astfel conținutul semnificativ al acordului respectiv se reduce la obligația circumscripției administrative Neuwied (= contractant) de a trata în prealabil, în schimbul unei remunerații, deșeurile reziduale livrate de asociație (= autoritate contractantă), în conformitate cu prevederile legale naționale, pentru a crea astfel condițiile pentru depozitarea la o groapă de gunoi vizată de asociație. În acest sens părțile implicate au urmărit interese diferite, deși sub umbrela interesului comun de eliminare corespunzătoare a deșeurilor. Asociația trebuie să îndeplinească sarcina care îi revine conform legii; pentru aceasta are nevoie de ajutor din exterior, deoarece nu dispune de propriul sistem MBA. Circumscripția administrativă Neuwied acordă acest ajutor, deoarece se aștepta ca preluarea tratării preliminare în schimbul rambursării costurilor să determine o utilizare mai eficientă din punct de vedere economic a sistemului său.

- 17 Instanța de trimitere subliniază însă faptul că acest lucru nu trebuie să însemne neapărat că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, deoarece în acest context trebuie luat în calcul și considerentul (33) al acestei directive, potrivit căruia autoritățile contractante au dreptul de a „opta să furnizeze în comun serviciile publice prin cooperare, fără să fie obligate să utilizeze o formă juridică anume”. În acest scop „cooperarea ar trebui să se bazeze pe un concept cooperatist”, însemnând că „o astfel de cooperare nu obligă toate autoritățile participante să își asume îndeplinirea principalelor obligații contractuale, atât timp cât există angajamente de a contribui la îndeplinirea prin cooperare a serviciului public în cauză”.
- 18 Cu toate acestea, se pune întrebarea cum ar trebui să arate această cooperare și dacă este suficientă oferirea unei contribuții financiare, limitată la rambursarea costurilor.
- 19 Instanța de trimitere este de părere că un acord care se limitează la externalizarea în schimbul unei remunerații a unei părți din sarcina care revine uneia dintre părțile implicate reprezintă un contract „normal”, nu un contract de achiziții publice care face obiectul excepției de la articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, și anume indiferent dacă - așa cum este cazul în cauza de față - părțile implicate au sarcini identice, fiecare în regiunea sa. Astfel, acel termen „cooperare” ar fi interpretat în sensul că pentru un concept cooperatist este nevoie de mai mult, în special de o contribuție a părții implicate care conține mai mult decât îndeplinirea obligației care îi revine fără echivoc și se întinde chiar până la o „contribuție” pur financiară. Cu alte cuvinte: O cooperare presupune ca fiecare parte implicată să aducă o contribuție, care, în lipsa acordului de cooperare, nu ar trebui prestată de ea, ci de cealaltă parte implicată.
- 20 Instanța de trimitere înclină, așadar, să accepte plângerea imediată formulată de Remondis, însă consideră că în acest sens este necesară o interpretare a termenului „cooperare” din articolul 12 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2014/24 de către Curtea de Justiție.