

**Cauza C-295/20****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data primirii:**

2 iulie 2020

**Instanța de trimitere:**

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Lituania)

**Data deciziei de trimitere:**

2 iulie 2020

**Reclamantă:**

UAB „Sanresa“

**Pârât:**

Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos

**Obiectul procedurii principale**

Procedura principală privește interpretarea și aplicarea normelor materiale care reglementează clasificarea și aprecierea respectării cerințelor pentru dreptul de exercitare a unei activități de către furnizori.

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Interpretarea și aplicarea Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (denumită în continuare „Directiva 2014/24”) și a Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1013/2006”); articolul 267 primul paragraf litera (b) și al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”)

## Întrebările preliminare

1. Articolul 18 alineatul (2) primul paragraf litera (b), articolul 56 alineatul (1) al doilea paragraf, articolul 58 alineatul (1) primul paragraf litera (a) și articolul 58 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, precum și articolele 3-6 și alte dispoziții din Regulamentul nr. 1013/2006 (împreună sau separat, dar fără limitare la acestea) se impune să fie interpretate în sensul că consimțământul dat unui operator economic, care este necesar pentru a transfera deșuri dintr-un stat membru al Uniunii Europene în altul, trebuie calificat ca fiind o cerință pentru executarea unui contract de servicii, iar nu o cerință privind dreptul de exercitare a unei activități?
2. În cazul în care consimțământul menționat anterior pentru transferul de deșuri trebuie considerat ca fiind un criteriu de selecție a furnizorului (capacitatea de exercitare a activității profesionale), principiul transparenței și principiul concurenței loiale prevăzute la articolul 18 alineatul (1) primul și al doilea paragraf din Directiva 2014/24, articolul 58 alineatul (1) primul paragraf litera (a) și articolul 58 alineatul (2) al doilea paragraf din directiva respectivă, principiul liberei circulații a persoanelor, a bunurilor și a serviciilor consacrat la articolul 26 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și articolele 7-9 din Regulamentul nr. 1013/2006 (împreună sau separat, dar fără limitare la acestea) se impune să fie interpretate și aplicate astfel încât cerințele pentru achizițiile publice de servicii de gestionare a deșeurilor, în special cele referitoare la termenele pentru depunerea ofertelor, trebuie să creeze pentru furnizorii interni sau străini care urmăresc să transporte deșuri peste frontierele statelor membre ale Uniunii Europene condiții care permit participarea liberă la asemenea proceduri de achiziții publice și acestora trebuie să li se permită printre altele să prezinte consimțământul menționat anterior dacă a fost dat la o dată ulterioară termenului pentru depunerea ofertelor?
3. În cazul în care consimțământul menționat anterior pentru transferul de deșuri, în conformitate cu articolul 49 Directiva 2014/24, cu anexa V partea C punctul 17 la aceasta și cu articolul 70 din cuprinsul său, se impune să fie considerat ca fiind o cerință pentru executarea unui contract de achiziții publice, principiile aplicabile achizițiilor publice stabilite la articolul 18 din această directivă și procedura generală de atribuire a contractului prevăzută la articolul 56 din cuprinsul său trebuie interpretate în sensul că în cadrul procedurilor de achiziții publice oferta unui participant care nu a prezentat consimțământul respectiv nu poate fi respinsă?
4. Articolul 18, articolul 56 alineatul (1) primul paragraf litera (b), articolul 58 alineatul (1) primul paragraf litera (a) și articolul 58 alineatul (2) din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale potrivit căreia autoritățile contractante au dreptul să stabilească în prealabil în documentele achiziției publice o procedură de evaluare a ofertelor în cadrul căreia dreptul furnizorilor de a desfășura o activitate

(capacitatea de exercitare a activității profesionale) este verificat parțial sau nu este verificat deloc, deși deținerea acestui drept este o condiție prealabilă pentru executarea legală a contractului de achiziții publice și autoritățile contractante pot cunoaște dinainte necesitatea existenței dreptului respectiv?

5. Articolul 18 și articolul 42 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2014/24 și articolul 2 alineatul (35), articolul 5 și articolul 17 din Regulamentul nr. 1013/2006, precum și alte dispoziții din acest regulament trebuie interpretate în sensul că, în cazul achiziției de servicii de gestionare a deșeurilor, autoritățile contractante pot obține legal asemenea servicii numai dacă stabilesc în mod clar și precis în documentele achiziției publice cantitatea și compoziția deșeurilor, precum și alte condiții importante pentru executarea contractului (de exemplu ambalarea)?

### **Dispozițiile din dreptul Uniunii invocate**

Articolul 18 alineatele (1) și (2), articolul 42 alineatul (1) primul paragraf, articolul 49, articolul 56 alineatul (1) primul paragraf litera (b) și al doilea paragraf, articolul 58 alineatul (1) primul paragraf litera (a), articolul 58 alineatul (2) al doilea paragraf și articolul 70 din Directiva 2014/24, precum și punctul 17 din anexa V partea C și anexa XI la această directivă

Articolul 2 alineatul (35), articolele 3-9 și articolul 17 din Regulamentul nr. 1013/2006

Articolul 26 alineatul (2) TFUE

### **Dispozițiile din dreptul național invocate**

Articolul 35 („Conținutul documentelor achiziției”) din viešųjų pirkimų įstatymas (Legea privind achizițiile publice) prevede:

*1. Autoritatea contractantă furnizează în documentele achiziției toate informațiile privind condițiile și procedurile achiziției.*

*2. Documentele achiziției trebuie:*

*[...]*

*(2) să precizeze motivele pentru excluderea furnizorilor, cerințele legate de calificare și, după caz, standardele sistemului de management al calității și/sau standardele sistemului de management de mediu necesare, inclusiv cerințele pentru membrii individuali ai unui grup de furnizori care depun o cerere comună de participare sau o ofertă comună;*

*(3) să informeze că, în cazul în care calificarea furnizorului pentru dreptul de a exercita activitatea relevantă nu a fost verificată sau nu a fost verificată pe deplin,*

*furnizorul se angajează față de autoritatea contractantă că respectivul contract de achiziții publice va fi executat numai de persoane care dețin un astfel de drept;*

[...]

*(5) să stabilească o listă de documente care confirmă lipsa motivelor de excludere a furnizorilor, respectarea cerințelor privind calificarea și, dacă este cazul, respectarea standardelor sistemului de management al calității și/sau a standardelor sistemului de management de mediu necesare, să informeze că furnizorul trebuie să depună un document european de achiziție unic în conformitate cu cerințele stabilite la articolul 50 din prezenta lege și, în cadrul unei proceduri deschise, să precizeze dacă opțiunea prevăzută la articolul 59 alineatul (4) din prezenta lege de a evalua mai întâi oferta depusă de furnizor și de a examina ulterior calificările sale este aplicabilă;*

[...]

*(8) să precizeze denumirea și cantitatea (volumul) bunurilor, serviciilor sau lucrărilor, natura serviciilor care trebuie furnizate împreună cu bunurile și termenele pentru furnizarea bunurilor sau serviciilor sau pentru executarea lucrărilor;*

[...]

*4. Autoritatea contractantă întocmește documentele achiziției în conformitate cu dispozițiile prezentei legi. Documentele achiziției trebuie să fie precise, clare și lipsite de ambiguitate, astfel încât furnizorii să poată depune oferte, iar autoritatea contractantă să poată procura ceea ce îi este necesar.*

Articolul 47 („Verificarea calificărilor furnizorului”) din Legea privind achizițiile publice prevede printre altele:

*1. Autoritatea contractantă trebuie să verifice dacă furnizorul este competent, de încredere și capabil să respecte condițiile achiziției publice și, prin urmare, aceasta are dreptul să precizeze, într-un anunț de participare sau în alte documente ale achiziției publice, cerințele privind calificarea necesare în cazul candidaților sau al ofertanților și documentele sau informațiile care confirmă respectarea cerințelor respective. Cerințele privind calificarea candidaților sau a ofertanților stabilite de autoritatea contractantă nu pot restricționa în mod artificial concurența și este necesar să fie proporționale și legate de obiectul contractului, precise și clare. La verificarea calificărilor furnizorilor, se iau în considerare în mod opțional următoarele:*

*(1) capacitatea de exercitare a activităților relevante;*

[...]

2. *Autoritatea contractantă are dreptul să solicite în documentele achiziției ca furnizorul să aibă dreptul de a exercita activitățile necesare pentru executarea contractului. În procedurile de achiziții publice de servicii, aceasta poate solicita ca furnizorii să dețină o autorizație specială sau să fie membri ai unei anumite organizații dacă acest lucru este necesar în cazul celor care urmăresc să furnizeze serviciile respective în țara lor de origine.*

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

1 La 7 octombrie 2018, Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (Departamentul de protecție a mediului din cadrul Ministerului Mediului, Lituania; denumit în continuare „pârâtul” sau „autoritatea contractantă”) a publicat un anunț privind o procedură internațională deschisă pentru achiziționarea unor servicii de gestionare a deșeurilor periculoase (denumită în continuare „procedura de cerere de ofertă”).

2 Caietul de sarcini prevede, printre altele:

*Obiectul achiziției publice: Servicii de gestionare a deșeurilor periculoase având ca obiect deșeurile periculoase depozitate afară pe situl „Ūrus” ir Ko BUAB [...] (fiind un pericol pentru mediu, păstrate în containere degradate puse unul peste celălalt pe sol, care sunt afectate de greutate, precipitații, temperatura aerului și alți factori de mediu și conțin substanțe chimice periculoase accesibile persoanelor neautorizate). Problema care generează un risc ridicat trebuie eliminată rapid pentru a preveni un dezastru ecologic [...]*

*Furnizorii care participă la procedura de achiziții publice trebuie să îndeplinească cerințele privind calificarea prevăzute în prezentul alineat. Calificarea furnizorului este necesar să fie dobândită înainte de termenul pentru depunerea ofertelor. Autoritatea contractantă solicită documente, enumerate în tabelul din prezentul alineat, care să confirme respectarea cerințelor privind calificarea, numai din partea ofertantului a cărui ofertă poate fi selectată în conformitate cu rezultatele evaluării [...]*

*Furnizorul trebuie să îndeplinească toate cerințele privind calificarea stabilite:*

*să aibă dreptul de a exercita activitatea necesară pentru executarea contractului de achiziții publice, și anume să dețină un extras extins din registrul persoanelor juridice întocmit de VĮ Registrų centras (Centrul pentru registre, întreprindere de stat) sau un alt document oficial eliberat de o autoritate competentă care să ateste dreptul de a exercita activitatea necesară pentru executarea contractului de achiziții publice, și anume gestionarea deșeurilor periculoase. [...] (punctul 1 din tabelul care figurează la punctul 23) (denumită în continuare „condiția contestată”).*

[...]

*În cazul în care calificarea furnizorului pentru dreptul de a exercita activitatea relevantă nu a fost verificată sau nu a fost verificată pe deplin, furnizorul se angajează față de autoritatea contractantă că respectivul contract de achiziții publice va fi executat numai de persoane care dețin un astfel de drept (punctul 23.1.2).*

- 3 În cadrul procedurii de cerere de ofertă, patru furnizori au depus oferte: „Sanresa” UAB (denumită în continuare „reclamanta”) care acționează împreună cu „Ekometrija” UAB și „Palemono keramikos gamykla” AB și colaborează cu doi subcontractanți, Fortum Waste Solution A/S (Danemarca) și ALS Czech republik s.r.o. (Republica Cehă); „Švykai” UAB; un grup de furnizori care cuprinde „Žalvaris” UAB cu „Toksika” UAB; și Eko „Balt” UAB.
- 4 La 22 noiembrie 2018, autoritatea contractantă a solicitat reclamantei să furnizeze anumite date pentru clarificarea ofertei sale printre altele referitoare la repartizarea operațiunilor respective de gestionare a deșeurilor între partenerii și subcontractanții săi, precum și în legătură cu informațiile privind subcontractantul care a primit acordul să efectueze transferul internațional de deșeuri.
- 5 La 7 decembrie 2018, autoritatea contractantă, după ce a studiat informațiile furnizate de reclamantă, a informat-o că transferul internațional de deșeuri intră sub incidența Regulamentului nr. 1013/2006, potrivit căruia este necesară obținerea unui acord pentru efectuarea transferului, și că niciun operator economic cu care colaborează reclamanta nu deține un asemenea acord.
- 6 La 21 mai 2019, autoritatea contractantă a adoptat decizii prin care a respins oferta reclamantei, a anunțat clasamentul ofertelor și ofertantul câștigător (care era grupul de furnizori compus din „Žalvaris” UAB și „Toksika” UAB) și a încheiat un contract de achiziții publice de servicii cu ofertantul câștigător.
- 7 Pârâțul și-a motivat decizia de respingere a ofertei reclamantei printre altele invocând pericolul pentru mediu în continuă creștere cauzat de deșeurile negestionate și de nerespectarea caietului de sarcini în ceea ce privește obligația furnizorilor de a avea dreptul de exercitare a activității necesare pentru executarea contractului de achiziții publice [reclamanta trebuia să obțină din partea Aplinkos apsaugos agentūra (Agenția de protecție a mediului) acordul pentru efectuarea transferului internațional de deșeuri în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1013/2006 și, deși i s-a recomandat să o facă, nu a cooptat noi subcontractanți care să dețină acordul sau să nu aibă nevoie de el].
- 8 La 30 mai 2019, reclamanta a adresat pârâtei o contestație privind respingerea ofertei sale. Reclamanta a susținut că îndeplinește cerința privind calificarea furnizorilor potrivit caietului de sarcini întrucât acesta nu conținea cerința de a prezenta acordul pentru transferul internațional împreună cu oferta. Potrivit reclamantei, acordul respectiv trebuia considerat ca fiind o cerință pentru executarea contractului, iar nu o cerință privind calificarea. Ea a observat totodată



că oricum nu putea să obțină acordul pentru transferul deșeurilor întrucât caietul de sarcini nu menționa cantitatea și compoziția precisă a acestora.

- 9 La 10 iunie 2019, pârâtul a adoptat o decizie de respingere a contestației reclamantei, în care a preluat în esență motivarea deciziilor sale anterioare.
- 10 La 20 iunie 2019, reclamanta a introdus o acțiune la Vilniaus apygardos teismas (Tribunalul Regional din Vilnius), care a fost respinsă. La 16 octombrie 2019, reclamanta a formulat un apel pe care Lietuvos apeliacinis teismas (Curtea de Apel a Lituaniei) l-a respins prin hotărârea din 18 decembrie 2019.
- 11 În esență, instanțele au constatat că, în conformitate cu articolul 47 din Legea privind achizițiile publice, autoritatea contractantă trebuia să verifice calificările furnizorilor, ceea ce înseamnă că putea include cerința privind dreptul de exercitare a unei activități în caietul de sarcini; au calificat condiția contestată ca fiind o cerință privind calificarea furnizorului; au considerat întemeiate de asemenea argumentele pârâtului potrivit cărora, în temeiul Regulamentului nr. 1013/2006, reclamanta era obligată să furnizeze autorității contractante un acord privind transferul întrucât a decis să transfere deșeurile într-un alt stat membru al Uniunii Europene; și au afirmat că această concluzie nu este influențată de faptul că un asemenea document nu a fost specificat în caietul de sarcini deoarece documentul era prevăzut în dispoziții imperative din dreptul Uniunii și, prin urmare, solicitarea documentului nu a implicat încălcarea principiilor din domeniul achizițiilor publice.
- 12 La 17 ianuarie 2020, reclamanta a formulat recurs la Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Curtea Supremă a Lituaniei; denumită în continuare „instanța de recurs”).

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

- 13 Din dosarul cauzei reiese cu claritate că valoarea contractului de achiziții publice de servicii încheiat la 7 octombrie 2019, și anume 1 167 500 de euro fără TVA, depășește valoarea minimă a achizițiilor publice internaționale și, prin urmare, litigiul dintre părți intră fără îndoială în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în materie de achiziții publice (Directiva 2014/24). Aplicarea Regulamentului nr. 1013/2006 nu este legată de valoarea transferului de deșeuri, ci depinde de obiect (deșeurile în cauză) și de aspectul teritorial, astfel încât litigiul dintre părți intră sub incidența acestui act din dreptul Uniunii.
- 14 În prezenta cauză, litigiul dintre părți privește legalitatea evaluării ofertelor depuse de reclamantă și de ofertantul câștigător în ceea ce privește respectarea cerințelor stabilite.

*Cerința de a prezenta, în cursul procedurii de achiziție publică, acordul pentru efectuarea de transferuri internaționale de deșeuri în temeiul Regulamentului nr. 1013/2006*

- 15 Potrivit completului de judecată, problema juridică fundamentală, care implică printre altele interpretarea și aplicarea dispozițiilor Directivei 2014/24 și ale Regulamentului nr. 1013/2006, privește calificarea corectă a caietului de sarcini, și anume aspectul dacă este vorba despre o cerință referitoare la dreptul furnizorilor de a exercita o activitate sau o cerință legată de executarea contractului de achiziții publice. Problema menționată nu este un scop în sine; ea constituie în esență punctul de plecare pentru aprecierea legalității deciziei autorității contractante de respingere a ofertei reclamantei.
- 16 În acest context, trebuie amintită jurisprudența constantă a instanței de recurs potrivit căreia, atunci când se soluționează litigii între autoritățile contractante și furnizori, ceea ce contează de fapt este conținutul condiției, iar nu denumirea care îi este dată de autoritatea contractantă; calificarea corectă a condițiilor documentelor achiziției publice asigură aplicarea corectă a dispozițiilor Legii privind achizițiile publice în cazul diferitor proceduri de achiziții publice și, în consecință, soluționarea corectă a litigiului.
- 17 În schimb, trebuie arătat că prin condiția contestată nu se stabilește în mod expres cerința de a prezenta acordul pentru transferul internațional de deșeuri împreună cu oferta. Părțile nu contestă aceasta.
- 18 Potrivit pârâtului, condiția contestată acoperă cerința privind deținerea dreptului de a efectua un transfer internațional de deșeuri. Instanțele care au examinat cauza au confirmat punctul de vedere respectiv.
- 19 Instanța de recurs a afirmat în repetate rânduri că prin calificarea furnizorului se înțelege capacitatea și pregătirea sa pentru executarea în mod adecvat a obligațiilor care trebuie asumate prin contractul de achiziții publice; este vorba despre o categorie obiectivă (un fapt juridic) care indică existența anumitor elemente de fapt din trecut (de exemplu rentabilitatea activității) sau din prezent (de exemplu competența personalului întreprinderii); calificarea trebuie să fie dobândită până la termenul pentru depunerea ofertelor stabilit în documentele achiziției publice. Aceeași poziție este adoptată în esență în jurisprudența Curții (a se vedea Hotărârea Curții din 10 octombrie 2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punctul 42).
- 20 Jurisprudența instanței de recurs privind calificarea condițiilor contractelor achizițiilor publice ca fiind cerințe referitoare la capacitatea furnizorului sau cerințe legate de executarea contractului precizează printre altele că este important pentru o asemenea apreciere să se stabilească dacă cerința relevantă din cadrul condițiilor achiziției publice este stabilită în mod direct și neechivoc și astfel încât evaluarea respectării sale să depindă de termenul pentru depunerea ofertelor; este necesar totodată să se examineze normele legale relevante care generează



obligația furnizorului de a deține o anumită autorizație pentru exercitarea unei activități.

- 21 Pe tot parcursul procedurii, reclamanta a susținut cu consecvență că, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1013/2006, trebuie să se considere că acordul a cărui prezentare a fost solicitată de pârât ține mai mult de executarea unui anumit contract, iar nu de calificarea furnizorului. Potrivit completului de judecată, o astfel de interpretare a Regulamentului nr. 1013/2006, având în vedere dispozițiile sale, nu pare *a priori* lipsită de temei.
- 22 Astfel, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1013/2006, natura acordului pentru efectuarea unui transfer internațional de deșeuri este mai degrabă *ad hoc* decât generală întrucât un transfer de deșeuri este recunoscut ca fiind legal printre altele atunci când este notificat autorităților competente, acestea din urmă și-au dat acordul, iar transferul este efectuat după cum se indică în documentele de notificare sau de circulație și în concordanță cu dispozițiile regulamentului.
- 23 Potrivit completului de judecată, simplul fapt că un anumit document care permite unui operator economic să acționeze conține informații foarte precise nu ar exclude în sine posibilitatea calificării acestui acord drept dovadă a dreptului de a exercita o activitate.
- 24 Totuși, completul de judecată consideră că acordul pentru transferul de deșeuri dintr-un stat membru în altul este valabil o perioadă destul de scurtă și, chiar și atunci când acordul pentru transferul deșeurilor respective a fost obținut, nu va fi posibilă utilizarea sa cu o altă ocazie în special deoarece scopul în care a fost dat este deja îndeplinit. Mai mult, compoziția diferitor transferuri de deșeuri poate fi diferită și, chiar dacă rămâne aceeași, statul de tranzit și cel de destinație pot varia. Prin urmare, eliberarea și valabilitatea acordului pentru transfer, precum și posibilitatea utilizării sale depind nu doar de credibilitatea și de eforturile entității care urmărește să îl obțină, ci și de alte împrejurări concrete.
- 25 În plus, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1013/2006, autoritățile competente ale statelor respective (statele de expediere, de destinație sau de tranzit) dispun de o putere de apreciere destul de largă în ceea ce privește refuzul de a-și da acordul, astfel încât există un risc ridicat ca un furnizor care a depus oferta câștigătoare în cadrul unei proceduri de achiziții publice pentru transferul de deșeuri și a încheiat contractul sau partenerul furnizorului respectiv să nu poată în final să execute în mod legal contractul.
- 26 Completul de judecată are îndoieli referitor la aspectul dacă riscul ca acordul să nu fie dat trebuie transferat autorităților contractante care au selectat ofertantul câștigător și au încheiat un contract cu acesta din urmă. Pe de altă parte, în cazul în care condiția atacată este interpretată ca o cerință privind calificarea, un risc de un anumit tip, legat de sarcina administrativă de a urmări obținerea acordului pentru transfer și de sarcina economică de a urmări obținerea unei garanții

financiare (articolul 6 din Regulamentul nr. 1013/2006), ar reveni în mod inevitabil furnizorului.

- 27 În această privință, instanța de recurs consideră în sfârșit că decizia privind calificarea condiției atacate, având în vedere caracterul *ad hoc* al acordului pentru transfer, trebuie să se întemeieze, printre altele, pe dispozițiile Directivei 2014/24, *a fortiori* pe articolul 58 din cuprinsul său și pe anexa XI la aceasta. Totuși, nici articolul respectiv, nici considerentele directivei nu conțin dispoziții mai clare care să permită stabilirea conținutului efectiv al condiției contestate tocmai atunci când se examinează dacă acordul pentru transferul de deșuri este un element care ține de calificările furnizorilor. Altfel spus, nu este clar dacă legiuitorul Uniunii, atunci când a elaborat noțiunea „capacitate de exercitare a unei activități profesionale”, a intenționat să acopere situații de orice tip, care includ printre altele eliberarea și utilizarea unei autorizații *ad hoc* pentru exercitarea unei activități.

*Examinarea dreptului furnizorului de a exercita o activitate [articolul 35 alineatul (2) punctul 3 din Legea privind achizițiile publice]*

- 28 Dacă se va decide că este necesară calificarea condiției atacate drept o cerință ca furnizorii să dețină dreptul de a exercita o activitate și cerința menționată decurge din procedura de cerere de ofertă și din aplicarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1013/2006, astfel încât trebuie îndeplinită de către furnizori, aceasta generează întrebări suplimentare privind evaluarea capacității furnizorilor, ținând seama de punctul 23.1.2 din caietul de sarcini, care citează articolul 35 alineatul (2) punctul 3 din Legea privind achizițiile publice.
- 29 Reclamanta își întemeiază poziția referitoare la nelegalitatea respingerii ofertei sale pe faptul că, având în vedere conținutul condiției contestate și aplicarea sistemică a punctului 23.1.2 din caietul de sarcini, oferta sa nu putea fi respinsă întrucât pârâtul însuși a precizat în caietul de sarcini că dreptul furnizorului de a exercita activitatea va fi verificat doar parțial.
- 30 Completul de judecată arată că pentru mult timp (până la începutul anului 2017) în Lituania era utilizată o practică parțial deficientă potrivit căreia documentele achiziției publice nu stabileau niciun fel de cerințe în ceea ce privește dreptul furnizorilor de exercitare a unei activități sau cerințele erau formulate prea abstract, stabilind o condiție generală fără a specifica dreptul concret care trebuia deținut sau mijloacele de probă scrise care trebuiau furnizate pentru dovedirea sa. Instanța de recurs considera la momentul respectiv că principiul transparenței implică de asemenea cerința respectării normelor legale imperative prevăzute în alte acte normative speciale, ceea ce însemna în esență că, în conformitate cu modul de definire a obiectului procedurii de achiziții publice și cu alte prevederi ale caietului de sarcini, furnizorul avea responsabilitatea de a determina toate certificatele, autorizațiile, atestările și alte documente similare necesare care dovedesc deținerea unui anumit drept.

- 31 Această jurisprudență a instanței de recurs a fost aplicată până la 14 februarie 2017, când hotărârea pronunțată într-o cauză civilă a schimbat jurisprudența națională anterioară. Hotărârea respectivă, care s-a întemeiat printre altele pe Hotărârea Curții din 2 iunie 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404), a precizat următoarele: (a) prioritatea aplicării unei reglementări speciale față de claritatea condițiilor achizițiilor publice sugerează că autoritățile contractante dețin o putere de apreciere prea largă și generează un risc de abuz din partea acestora; (b) autoritățile contractante nu pot respinge ofertele furnizorilor pe baza unor cerințe care nu sunt predefinite în mod clar, chiar dacă ele decurg din norme legale imperative; (c) în cazul în care condițiile achiziției publice nu stabilesc în mod clar cerințe privind dreptul de exercitare a unei activități care sunt prevăzute în alte acte normative imperative și furnizorii nu le îndeplinesc, aceștia trebuie să fie autorizați să remedieze orice deficiență a ofertelor lor; (d) un asemenea mecanism de rectificare include posibilitatea furnizorului de a coopta noi entități — parteneri sau subcontractanți — pentru executarea unui contract de achiziții publice dacă nu poate sau nu are dreptul să efectueze el însuși anumite lucrări (să furnizeze anumite servicii).
- 32 Trebuie observat că, atunci când a pus în aplicare dispozițiile Directivei 2014/24, legiuitorul lituanian a adoptat o nouă versiune a Legii privind achizițiile publice, al cărei articol 35 alineatul (2) punctul 3 a permis în mod expres autorităților contractante, în vederea evitării respingerii ofertelor pe baza unor cerințe privind calificarea care nu sunt definite clar, să nu verifice (sau să nu verifice în totalitate) capacitatea furnizorilor aflată în discuție.
- 33 Când a interpretat această dispoziție, instanța de recurs a observat că Legea privind achizițiile publice reflectă în esență practica existentă în raporturile juridice private care constă în asigurarea deținerii dreptului de exercitare a unei activități în raporturile juridice contractuale, iar nu precontractuale (deși nu este interzis autorităților contractante să prevadă o astfel de cerință privind capacitatea în documentele achiziției publice); înainte de încheierea unui contract de achiziții publice, autoritățile contractante trebuie în orice caz să verifice dacă entitățile respective vor avea dreptul să își asume și să îndeplinească obligațiile contractuale.
- 34 Mai mult, având în vedere obligațiile autorităților contractante care decurg din principiul transparenței, formularea „calificarea nu a fost verificată” acoperă nu doar cererea de prezentare a unui document care atestă dreptul relevant, ci în principal formularea (stabilirea) în caietul de sarcini a cerinței propriu-zise ca furnizorii să dețină o astfel de capacitate, altfel spus calificarea este considerată verificată atunci când cerințele relevante sunt stabilite în caietul de sarcini, iar autoritatea contractantă solicită, cu ocazia examinării unei oferte, prezentarea documentelor relevante.
- 35 Din jurisprudența instanței de recurs din perioada 2017-2019 rezultă că, în cazul în care o autoritate contractantă nu ar verifica în totalitate sau deloc dacă furnizorii dețin dreptul de exercitare a unei activități, furnizorul declarat ca fiind ofertantul

câștigător ar fi obligat, înainte de încheierea contractului de achiziții publice, să furnizeze autorității contractante probe scrise care dovedesc existența unui asemenea drept, indiferent de data emiterii acestora și, dacă furnizorul nu ar deține un astfel de drept, ar putea coopta noi entități, și anume parteneri pentru activitățile comune sau subcontractanți.

- 36 Completul de judecată ridică problema dacă o asemenea reglementare națională potrivit căreia autoritățile contractante păstrează un drept nelimitat de a nu verifica dacă furnizorii dețin dreptul de a exercita o activitate, chiar dacă este posibil ca autoritățile respective să poată (sau să trebuiască) să cunoască necesitatea deținerii unui astfel de drept și pot (sau trebuie) să înțeleagă că există un risc în ceea ce privește executarea corespunzătoare a contractului de achiziții publice, este compatibilă cu principiile transparenței și protecției încrederii legitime, precum și cu practica desfășurării raționale a procedurilor de achiziții publice.

*Legalitatea condițiilor din caietul de sarcini care definesc obiectul procedurii de achiziții publice*

- 37 Completul de judecată are totodată îndoieli în ceea ce privește condițiile cererii de ofertă care definesc obiectul procedurii de cerere de ofertă, precum și referitor la anumite prevederi ale specificațiilor tehnice. Condițiile cererii de ofertă indică în mod clar că autoritatea contractantă nu cunoaște în totalitate compoziția și cantitatea precisă a deșeurilor care trebuie îndepărtate.
- 38 În acest context, instanța de recurs și Curtea de Justiție au afirmat în repetate rânduri, printre altele, că specificațiile tehnice trebuie să fie suficient de precise pentru a permite ofertanților să identifice obiectul contractului și autorităților contractante să atribuie contractul; ele trebuie să fie indicate în mod clar, astfel încât toți ofertanții să știe la ce se referă criteriile stabilite de către autoritatea contractantă (Hotărârea Curții de Justiție din 10 mai 2012, Comisia/Țările de Jos, C-368/10, EU:C:2012:284).
- 39 Pe de altă parte, chiar și în caz contrar, altfel spus dacă pârâțul putea în mod legal să definească incomplet obiectul procedurii de achiziții publice, completul de judecată are îndoieli referitor la legalitatea unei astfel de situații din perspectiva dispozițiilor Regulamentului nr. 1013/2006, în special în cazul în care condiția contestată ar fi calificată ca fiind o cerință legată de dreptul de exercitare a unei activități. Articolul 2 alineatul (35) din Regulamentul nr. 1013/2006 precizează că există un transfer ilegal, printre altele, atunci când transferul este efectuat într-un mod nespecificat propriu-zis în notificare sau în documentele de circulație. Prin urmare, legalitatea transferului de deșuri depinde, printre altele, de respectarea condițiilor inițiale sub rezerva cărora este dat acordul pentru transferul de deșuri.
- 40 Articolul 17 din Regulamentul nr. 1013/2006 prevede că, în cazul în care se efectuează o modificare semnificativă privind detaliile și/sau condițiile, autoritățile competente și destinatarul trebuie să fie informați, în măsura în care este posibil, înainte de începerea transferului; într-un astfel de caz se prezintă o

nouă notificare. Aceasta înseamnă că, atunci când compoziția și cantitatea efectivă a tuturor deșeurilor periculoase devin cunoscute la momentul executării contractului de achiziții publice, transportatorul trebuie în esență să reînceapă procedura de notificare.

- 41 În caietul de sarcini autoritatea contractantă a arătat că, în cazul în care compoziția deșeurilor din containerele pe care le-a examinat s-ar schimba sau această compoziție ar trebui determinată din nou pentru a ține seama de containere care nu au fost examinate anterior, furnizorul trebuie să gestioneze deșeurile respective sub codul 19 12 11 („alte deșeuri rezultate din tratarea mecanică a deșeurilor cu conținut de substanțe periculoase”) sau sub codul 16 10 01 („deșeuri lichide apoase cu conținut de substanțe periculoase”). Completul de judecată are îndoieli legate de o alternativă atât de limitată la definirea obiectului procedurii în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1013/2006.
- 42 De exemplu, potrivit articolului 5 din regulamentul respectiv, notificatorul și destinatarul trebuie să încheie un contract pentru recuperarea sau eliminarea deșeurilor. Nu este clar dacă părțile pot conveni, într-un astfel de contract, asupra transferului de deșeuri sub codurile de deșeuri periculoase menționate anterior în situațiile în care nu sunt disponibile toate datele necesare privind compoziția deșeurilor.
- 43 Având în vedere cele de mai sus, completul de judecată are îndoieli justificate cu privire la aspectul dacă, în conformitate cu reglementările generale în domeniul achizițiilor publice (Directiva 2014/24) și dispozițiile relevante din Regulamentul nr. 1013/2006, atunci când achiziționează servicii de gestionare a deșeurilor autoritățile contractante sunt obligate să precizeze cantitatea și compoziția deșeurilor care trebuie eliminate și tratate, precum și alte informații relevante referitoare la acestea în mod cât mai precis și detaliat sau pot lăsa furnizorilor sarcina de a le afla și de a se adapta la momentul executării contractului de achiziții publice.