

Cauza C-68/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

3 februarie 2021

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

14 decembrie 2020

Apelantă:

Iveco Orecchia SpA

Intimate:

APAM Esercizio SpA

Veneta Servizi International Srl unipersonale

Obiectul procedurii principale

Procedură de apel inițiată de ofertantul necâștigător împotriva unei hotărâri a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Tribunalul Administrativ Regional Lombardia] privind atribuirea unui contract de achiziții publice având ca obiect furnizarea de piese de schimb pentru autobuze în favoarea unui ofertant care a prezentat o ofertă neînsoțită de certificate de omologare de tip, ci de declarații de echivalență cu piesele de schimb originale omologate, declarații date de ofertantul însuși, care s-a calificat drept producător.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea articolelor 3, 10, 19 și 28 din Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective, precum și a anexei IV la această directivă

Întrebările preliminare

1) Faptul că, în ceea ce privește în mod special furnizarea prin intermediul unui contract de achiziții publice a unor piese de schimb pentru autobuze destinate serviciului public, autorității contractante i se permite să accepte piese de schimb destinate unui vehicul determinat, realizate de alt fabricant decât producătorul vehiculului și, așadar, neomologate împreună cu vehiculul, care fac parte din unul dintre tipurile de componente menționate de reglementările tehnice enumerate în anexa IV (Lista cerințelor pentru omologarea CE de tip a vehiculelor) la directiva amintită anterior și care sunt oferite în cadrul unei proceduri de cerere de ofertă fără a fi însoțite de certificatul de omologare de tip și fără vreo informație privind omologarea efectivă, ci dimpotrivă, întemeindu-se pe premisa că omologarea de tip nu ar fi necesară, fiind suficientă doar o declarație de echivalență cu piesele de schimb originale omologate dată de ofertant, este conform cu dreptul Uniunii și în special cu dispozițiile Directivei 2007/46/CE (prevăzute la articolele 10, 19 și 28 din directiva comunitară menționată), precum și cu principiile egalității de tratament și imparțialității, concurenței depline și buneii administrări?

2) Faptul că, în legătură cu furnizarea prin intermediul unui contract de achiziții publice a unor piese de schimb pentru autobuze destinate serviciului public, ofertantului individual i se permite să se autocalifice drept „producător” al unei piese de schimb determinate care nu este originală și care este destinată unui vehicul determinat, în special în cazul în care face parte din unul dintre tipurile de componente menționate de reglementările tehnice enumerate în anexa IV (Lista cerințelor pentru omologarea CE de tip a vehiculelor) la Directiva 2007/46/CE, este conform cu dreptul Uniunii și în special cu articolul 3 punctul 27 din Directiva 2007/46/CE, sau un astfel de ofertant ar trebui, dimpotrivă, să facă dovada – pentru fiecare dintre piesele de schimb oferite astfel și pentru a atesta echivalența acestora cu specificațiile tehnice aferente procedurii de cerere de ofertă – că este persoana responsabilă în fața autorităților de omologare pentru toate aspectele procesului de omologare de tip sau de autorizare, precum și pentru garantarea conformității producției și a nivelului calitativ corespunzător și pentru realizarea în mod direct cel puțin a unora dintre etapele producției componente care face obiectul procesului de omologare, iar, în caz afirmativ, prin ce mijloace trebuie să se facă dovada menționată?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, în special articolul 34

Directiva 2007/46/CE, citată anterior

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, în special articolele 42, 44 și 62

Dispozițiile naționale invocate

Decreto legislativo n. 50 („Codice dei contratti pubblici”) [Decretul legislativ nr. 50 privind Codul achizițiilor publice] din 18 aprilie 2016 (GURI nr. 91 din 19 aprilie 2016, suplimentul ordinar nr. 10), în special următoarele articole.

Articolul 68:

„1. Specificațiile tehnice menționate la punctul 1 din anexa XIII sunt incluse în documentele achiziției și descriu caracteristicile pe care trebuie să le întrunească lucrările, serviciile sau produsele. Caracteristicile respective se pot referi de asemenea la procesul sau la metoda specifică de producție sau de execuție a lucrărilor, de furnizare a produselor sau de prestare a serviciilor solicitate sau la un proces specific pentru o altă etapă a ciclului de viață al acestora, chiar și în cazul în care astfel de factori nu fac parte din structura lor materială, cu condiția să aibă legătură cu obiectul contractului și să fie proporționale cu valoarea și cu obiectivele acestuia. [...]

5. [...] [S]pecificațiile tehnice se formulează în unul dintre următoarele moduri: [...] b) făcând trimitere la specificații tehnice și, în ordinea preferinței, la standardele care transpun standarde europene, la evaluări tehnice europene, la specificații tehnice comune, la standarde internaționale, la alte sisteme tehnice de referință instituite de organismele de standardizare europene sau, în lipsa acestora, la standarde, agremente tehnice sau specificații tehnice naționale referitoare la proiectarea, calcularea și execuția lucrărilor și la utilizarea produselor. Fiecare trimitere este însoțită de menținea «sau echivalent»; c) în termeni de performanțe sau de cerințe funcționale, prevăzute la litera a), făcând trimitere la specificațiile tehnice menționate la litera b) ca mijloc de prezumție a conformității cu respectivele performanțe sau cerințe funcționale; d) făcând trimitere la specificațiile tehnice menționate la litera b) pentru unele caracteristici și făcând trimitere la performanțele [...].

[...]

7. În cazul în care o autoritate contractantă utilizează opțiunea de a face trimitere la specificațiile tehnice menționate la alineatul 5 litera b), aceasta nu poate să declare inadmisibilă sau să excludă o ofertă pentru motivul că lucrările, produsele sau serviciile oferite nu sunt conforme cu specificațiile tehnice la care se face trimitere, dacă ofertantul demonstrează în oferta sa, prin orice mijloace adecvate, inclusiv prin mijloacele de probă prevăzute la articolul 86, că soluțiile propuse îndeplinesc într-un mod echivalent cerințele definite în specificațiile tehnice.”

Articolul 86, potrivit căruia servesc drept mijloace de probă care să ateste conformitatea cu specificațiile tehnice: „un raport de încercări de la un organism de evaluare a conformității sau un certificat eliberat de un astfel de organism ” ori „un dosar tehnic al producătorului”.

Decreto legislativo n. 285 („Nuovo Codice della Strada”) [Decretul legislativ nr. 285 privind Noul cod rutier] din 30 aprilie 1992 (GURI nr. 114 din 18 mai 1992, suplimentul ordinar nr. 74), în special următoarele articole.

Articolul 75 alineatul 3:

„Vehiculele menționate la alineatul 1, componentele sau unitățile tehnice separate ale acestora produse în serie sunt supuse omologării de tip.”

Articolul 72 alineatul 13 sancționează orice persoană care circulă cu vehicule pe care sunt instalate componente neomologate.

Articolul 77 alineatul 3 bis, care prevede amenzi administrative pentru „orice persoană care importă, care produce în scopul comercializării pe teritoriul național sau care comercializează sisteme, componente și unități tehnice separate fără omologarea sau aprobarea necesară potrivit articolului 75 alineatul 3 bis”. Această din urmă dispoziție prevede de asemenea punerea sub sechestru și confiscarea „componentelor menționate la prezentul alineat” (printre care sistemele de frânare), „chiar dacă sunt instalate pe vehicule”.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 („Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”) [Decretul Președintelui Republicii nr. 445 privind Textul unic al dispozițiilor cu putere de lege și al normelor administrative în materia documentelor administrative] din 8 decembrie 2000 (GURI n. 42 din 20 februarie 2001, suplimentul ordinar nr. 30), în special articolul 49, potrivit căruia:

„CertIFICATELE [...] de origine, de conformitate CE, de mărci sau de brevete nu pot fi înlocuite cu un alt document, cu excepția cazului în care dispozițiile reglementării din domeniu prevăd altfel.”

Decreto legislativo nr. 206 („Codice del consumo”) [Decretul legislativ nr. 206 privind Codul consumului] din 6 septembrie 2005 (GURI nr. 35 din 8 octombrie 2005, suplimentul ordinar nr. 162), în special articolul 3, care definește producătorul ca fiind „fabricantul unui produs sau furnizorul unui serviciu ori un intermediar al acestuia, precum și importatorul unui produs sau al unui serviciu pe teritoriul Uniunii Europene sau orice altă persoană fizică sau juridică ce, identificând produsul sau serviciul prin aplicarea numelui sau a mărcii sale ori a altui semn distinctiv, se prezintă drept producător”.

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 32721 („Omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi”) [Decretul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii nr. 32721 privind omologarea autovehiculelor și a

remorcilor acestora] din 28 aprilie 2008 (GURI nr. 162 din 12 iulie 2008, suplimentul ordinar nr. 167), prin care a fost transpusă Directiva 2007/46/CE, în special articolul 3 litera ff), care definește „producătorul” ca fiind „persoana sau organismul responsabil în fața autorităților de omologare pentru toate aspectele procesului de omologare de tip sau de autorizare și pentru garantarea conformității producției”, chiar dacă „această persoană sau acest organism nu trebuie neapărat să ia parte la toate etapele producției vehiculului, a sistemului, a componentei sau a unității tehnice separate care face obiectul procesului de omologare”.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Societatea APAM Esercizio SpA („autoritatea contractantă”) a inițiat o procedură deschisă de cerere de ofertă pentru furnizarea bienală de piese de schimb originale Iveco sau echivalente pentru autobuze, la care erau admise ofertele de piese de schimb care nu erau originale, ci doar echivalente, definite drept „piese de schimb (componente, echipamente) de calitate echivalentă cu cea a pieselor de schimb originale, adică piese de o calitate cel puțin egală cu cea a componentelor utilizate la asamblarea vehiculului, produse conform specificațiilor tehnice și standardelor de producție proprii fabricantului piesei de schimb originale”. Specificațiile tehnice prevedeau certificatul de omologare în cazurile în care era obligatoriu.

La procedura de cerere de ofertă au participat trei ofertanți, printre care Iveco Orecchia SpA și Veneta Servizi International Srl unipersonale („ofertantul câștigător”).

Prin decizia din 29 ianuarie 2019, APAM a atribuit contractul cu titlu definitiv în favoarea Veneta Servizi, prima clasificată în cadrul procedurii de cerere de ofertă.

- 2 Prin acțiunea introdusă la Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Tribunalul Administrativ Regional Lombardia], Iveco Orecchia, a doua clasificată, a atacat decizia de atribuire menționată mai sus, deciziile de admitere a ofertantului câștigător la procedura de cerere de ofertă, precum și anunțul de participare și caietul de sarcini, în măsura în care stabileau înscrierile prin care întreprinderile ofertante puteau face dovada echivalenței pieselor de schimb oferite.
- 3 Prin hotărârea din 25 iunie 2019, Tribunale amministrativo [Tribunalul Administrativ] sesizat a respins acțiunea, reținând că documentația prezentată de ofertantul câștigător prin care se urmărea atestarea echivalenței pieselor de schimb era conformă cu caietul de sarcini, precum și cu reglementarea Uniunii și cu legislația națională aplicabilă în această materie.

Împotriva acestei decizii, Iveco Orecchia a formulat apel la Consiglio di Stato [Consiliul de Stat], instanța de trimitere.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 4 Apelanta critică în special neexcluderea ofertantului câștigător din procedura de cerere de ofertă, în pofida faptului că acesta nu a prezentat certificatele de omologare a pieselor de schimb echivalente oferite și a atestat (declarându-se producător, deși este doar distribuitor și comerciant) echivalența unor produse fabricate în realitate de terți, susținând că numai aceștia din urmă puteau să certifice calitatea produsului lor.
- 5 Astfel, potrivit apelantei, necesitatea de a proteja interesul general privind calitatea și siguranța transportului public al cetățenilor impune ca ofertantul să furnizeze, împreună cu oferta, certificatul de omologare sau, în orice caz, informații detaliate în această privință, iar lipsa unei astfel de documentații nu poate fi depășită prin simpla declarație de echivalență cu piesa de schimb originală; în plus, această declarație de echivalență ar trebui să provină numai de la producătorul (în calitate de fabricant) al piesei de schimb, întrucât este singura entitate care cunoaște în mod direct faptele referitoare la procesul de fabricare a produsului și, ca atare, singurul care poate să ateste conformitatea acestuia cu specificațiile tehnice aferente procedurii de cerere de ofertă.
- 6 În schimb, potrivit intimatelor, reglementarea aplicabilă și caietul de sarcini (care s-ar fi conformat acesteia) nu ar prevedea omologarea pentru piesele de schimb specifice, denumite piese de schimb echivalente, care fac obiectul procedurii de cerere de ofertă. Certificatul de omologare ar fi necesar numai în ceea ce privește prototipul sau componentele care sunt omologate individual pentru un anumit vehicul. În ceea ce privește piesele de schimb echivalente, certificatul de echivalență ar fi așadar admisibil ca alternativă la omologarea de tip.
- 7 Veneta Servizi susține în plus că noțiunea de producător de piese de schimb în sectorul autovehiculelor ar coincide cu definiția producătorului în materie de bunuri de consum, înțeles ca fabricantul unui produs sau furnizorul unui serviciu ori un intermediar al acestuia, precum și importatorul unui produs sau al unui serviciu pe teritoriul Uniunii Europene sau orice altă persoană fizică sau juridică ce, identificând produsul sau serviciul prin aplicarea numelui sau a mărcii sale ori a altui semn distinctiv, se prezintă drept producător. Ea ar intra în sfera acestei noțiuni și, prin urmare, ar fi atestat în mod valabil echivalența pieselor de schimb în discuție.

Prezentare succintă a motivelor trimiterii preliminare

- 8 Potrivit instanței de trimitere, primul aspect în litigiu este dacă, în temeiul dispozițiilor Directivei 2007/46/CE coroborate cu cele ale reglementării naționale de transpunere privind omologarea de tip a vehiculelor și a componentelor, este necesară omologarea de tip pentru componentele care nu sunt originale realizate de un producător de componente (care proiectează și fabrică în mod autonom componente individuale ale vehiculului). În special, nu ar fi clar dacă, pentru piesele de schimb echivalente supuse omologării de tip și identificate prin trimiteri

la reglementarea din domeniu conținute în caietul de sarcini, ofertantul trebuie să prezinte, sub sancțiunea excluderii ofertei sale, și certificatul de omologare ca dovadă a corespondenței efective cu piesele de schimb originale și în scopul utilizării (pe plan legal și tehnic) pe vehiculele cărora le este destinată piesa de schimb (sau dacă trebuie să se dovedească în mod concret cel puțin efectuarea omologării acesteia) ori dacă este suficientă, ca alternativă la prezentarea documentelor menționate, o declarație a întreprinderii ofertante care să ateste echivalența pieselor de schimb oferite cu piesele originale.

- 9 În ceea ce privește această primă problemă, în opinia instanței de trimitere, reglementarea citată pare să impună producătorilor de componente aceleași obligații cu cele impuse producătorilor de vehicule (care omologhează vehiculul în ansamblul său și, procedând astfel, omologhează automat, prin substituire, și fiecare parte a vehiculului respectiv), rezultând că omologarea ar fi necesară și pentru piesele de schimb și componentele introduse pe piață de cei dintâi.
- 10 Potrivit izvoarelor normative și jurisprudenței relevante, conformitatea cu specificațiile tehnice (în speță, echivalența piesei de schimb propuse de ofertant cu piesa de schimb originală) ar putea fi dovedită numai prin certificate și declarații ale producătorului sau prin alte mijloace de probă adecvate, în sensul dispozițiilor articolelor 42 și 44 din Directiva 2014/24/UE și ale articolului 34 din Directiva 2004/17/CE (la care face trimitere Curtea de Justiție în Hotărârea din 12 iulie 2018, C-14/17) coroborate cu cele ale articolelor 68 și 86 din Codul achizițiilor publice, precum și cu anexa XVII partea II la acesta.
- 11 În plus, pentru recunoașterea echivalenței, reglementarea citată anterior pare să impună ca ofertantul să furnizeze atât declarația de echivalență a produselor oferite, cât și documentația care atestă îndeplinirea acestei condiții; totuși, s-ar putea susține de asemenea, astfel cum arată intimamentele, că este suficientă, ca alternativă la o astfel de documentație, o atestare generală de echivalență prin care se declară că piesa de schimb este conformă cu specificațiile tehnice prevăzute de caietul de sarcini și că soluțiile propuse corespund cerințelor prevăzute de acesta.
- 12 Al doilea aspect pus sub semnul întrebării se referă la entitatea de la care trebuie să provină atestatele de echivalență și în special la problema dacă acestea trebuie să provină în mod necesar de la producătorul componentei oferite sau dacă pot proveni chiar și de la un simplu distribuitor și comerciant. În această privință, părțile nu sunt de acord nici cu privire la interpretarea corectă a termenului „producător”, în sensul reglementării relevante în materia în discuție.
- 13 În ceea ce privește această a doua problemă, potrivit unei prime teze, mai restrictivă, noțiunea de producător coincide cu cea de „fabricant”, astfel cum este definită în reglementarea din domeniu [a se vedea de exemplu punctul 2.1.1. din Regulamentul nr. 90 al Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU)], și anume „organizația capabilă să își asume răspunderea tehnică pentru fabricarea [componentelor] și să demonstreze că dispune de mijloacele necesare asigurării conformității producției”. Aceasta este

de asemenea susținută de articolul 1 alineatul (1) litera (u) din Regulamentul (CE) nr. 1400/2002 al Comisiei din 31 iulie 2002 privind aplicarea articolului 81 alineatul (3) din tratat categoriilor de acorduri verticale și practici concertate în sectorul autovehiculelor, potrivit căruia „piese de schimb de calitate echivalentă” înseamnă exclusiv „piese de schimb produse de o întreprindere care poate certifica în orice moment că piesele în cauză au o calitate echivalentă cu cea a componentelor care sunt sau au fost utilizate la asamblarea autovehiculelor în cauză”.

- 14 Potrivit acestei teze, echivalența piesei de schimb trebuie să fie certificată exclusiv de fabricant, întrucât tocmai referința la acesta din urmă permite identificarea exactă a produsului și, prin certificare, a caracteristicilor tehnice ale acestuia, în timp ce, în vederea delimitării noțiunii de producător, nu s-ar putea face trimitere la alte reglementări care nu sunt relevante, precum reglementarea privind consumatorii.
- 15 Potrivit susținătorilor tezei opuse, întemeiată pe trimiterea la alte reglementări (precum reglementarea privind protecția consumatorilor), prin producător de piese de schimb nu trebuie să se înțeleagă numai cei care „fabrică în mod concret o anumită componentă”, ci și entitatea care realizează sub marca proprie un produs sau o parte a acestuia, inclusiv prin intermediul unor activități de asamblare sau de externalizare către terți a unor piese sau componente, și căreia îi revine obligația de garanție în caz de neconformitate a produsului; în definitiv, ar avea această calitate nu numai cel care produce în mod direct piesele de schimb solicitate, ci și cel care își asumă răspunderea pentru utilizarea acestora, prin certificarea echivalenței cu piesele de schimb originale sau prin garantarea funcționării lor corespunzătoare și a lipsei viciilor de fabricație, chiar dacă nu este titularul unității sau al laboratorului unde este fabricată piesa de schimb și chiar dacă nu participă la diversele etape ale fabricării produsului.
- 16 În opinia instanței de trimitere, deși calitatea de producător pare să presupună participarea la cel puțin una dintre etapele procesului de producție, rămâne să se clarifice modalitățile prin care poate fi dovedită această calitate: dacă sunt suficiente indicațiile din certificatul de calitate și obiectul de activitate care figurează în registrul comerțului sau dacă ofertantul trebuie să dovedească (și în ce mod) disponibilitatea, directă sau rezultată din acorduri contractuale, a unor unități de producție sau faptul că toate piesele de schimb pentru care a certificat echivalența sunt produse de terți sub conducerea și răspunderea sa tehnică.
- 17 Nu este cert dacă prevederile caietului de sarcini pot fi interpretate în sensul că prezentarea și verificarea documentelor care atestă echivalența tehnică a produselor oferite pot fi amânate până la faza de executare a contractului, inclusiv în ceea ce privește elementele esențiale ale ofertei și ale obiectului contractului, printre care specificațiile tehnice, sau dacă dovada echivalenței produselor trebuie furnizată în mod clar chiar în cadrul ofertei.

- 18 Dat fiind că soluționarea acțiunii depinde de răspunsurile la întrebările prezentate, întrucât alegerea uneia dintre cele două opțiuni de interpretare poate determina soluția dată litigiului, întrebările preliminare adresate Curții de Justiție sunt relevante.

DOCUMENT DE LUCRU