

**Cauza C-282/24**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

23 aprilie 2024

**Instanța de trimitere:**

Högsta förvaltningsdomstolen (Suedia)

**Data deciziei de trimitere:**

18 aprilie 2024

**Recurentă:**

Polismyndigheten

**Intimată:**

Konkurrensverket

---

[*omissis*]

**DECIZIA ATACATĂ**

Hotărârea Kammarrätten i Stockholm (Curtea de Apel Administrativă din Stockholm) din 13 aprilie 2023 pronunțată în cauza nr. 7456-22

**OBIECT**

Amendă pentru nerespectarea procedurii de achiziții publice; cerere de decizie preliminară adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene

[*omissis*]

Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă, Suedia) emite următoarea

**ORDONANȚĂ**

Se adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE, în conformitate cu cererea anexată de pronunțare a unei asemenea decizii [*omissis*]

[omissis]

**Cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE cu privire la interpretarea articolului 72 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (Directiva privind achizițiile publice)**

**Introducere**

- 1 Prin intermediul cererii de decizie preliminară, Curtea Administrativă Supremă solicită clarificări cu privire la condițiile detaliate în care se poate considera că o modificare a unui acord-cadru încheiat anterior, care, din punctul de vedere al valorii sale, ar putea intra sub incidența articolului 72 alineatul (2) din Directiva privind achizițiile publice, poate da totuși naștere unei obligații de a desfășura o nouă procedură de achiziții pentru motivul că este adusă atingere caracterului general al acordului-cadru. Problema s-a ridicat într-o cauză referitoare la o amendă pentru nerespectarea procedurii de achiziții publice.

**Dispozițiile dreptului Uniunii aplicabile**

- 2 Articolul 72 alineatul (1) din Directiva privind achizițiile publice permite modificarea contractelor și a acordurilor-cadru fără o nouă procedură de achiziții în mai multe situații. Printre acestea se numără aceea în care modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanțiale în sensul alineatului (4) al acestui articol. Potrivit acestui alineat, modificarea unui contract sau a unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată substanțială atunci când, prin această modificare, contractul sau acordul-cadru prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial. În plus, alineatul (4) litera (a) prevede că o modificare este considerată în orice caz substanțială atunci când introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială de achiziții, ar fi permis admiterea altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea unui alt ofertant decât cel acceptat inițial sau ar fi atras alți participanți la procedura de achiziție.
- 3 În plus, în temeiul articolului 72 alineatul (2) și fără a exista nevoia de a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (4) literele (a)-(d), contractele pot fi modificate fără a fi necesară o nouă procedură de achiziții și atunci când valoarea modificării este mai mică atât decât pragurile stabilite la articolul 4, cât și, în cazul contractelor de servicii și de produse, decât 10 % din valoarea contractului inițial. Cu toate acestea, modificarea nu poate aduce atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru.
- 4 Articolul 72 alineatul (5) prevede că, pentru alte modificări ale dispozițiilor unui contract de achiziții publice sau ale unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate decât cele prevăzute la alineatele (1) și (2), este necesară o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă.

- 5 Considerentul (107) al acestei directive precizează că este obligatoriu să se desfășoare o nouă procedură de achiziție în cazul în care sunt aduse modificări semnificative contractului inițial, în special cu privire la domeniul de aplicare și conținutul drepturilor și obligațiilor reciproce ale părților. Acesta precizează că modificările de acest tip demonstrează intenția părților de a renegocia clauze sau condiții esențiale ale contractului respectiv și că acest lucru este valabil cu precădere în cazul în care condițiile modificate ar fi avut o influență asupra rezultatului procedurii, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială.
- 6 Considerentul (107) precizează, de asemenea, că modificările contractului având ca rezultat o modificare minoră a valorii contractului ar trebui să fie întotdeauna posibile până la o anumită valoare, fără să fie necesară derularea unei noi proceduri de achiziție.
- 7 Considerentul (109) se referă la exceptarea de la obligația de a desfășura o nouă procedură care se aplică în cazul în care o autoritate contractantă trebuie să modifice un contract existent ca urmare a unor circumstanțe neprevăzute. Acesta precizează că această exceptare nu se aplică însă în cazul în care o modificare conduce la o transformare a naturii achiziției globale, de exemplu prin înlocuirea lucrărilor, a produselor sau a serviciilor care urmează să fie achiziționate cu altele diferite sau prin modificarea fundamentală a tipului de achiziție, întrucât, în această situație, se poate presupune că modificarea respectivă va influența rezultatul.

#### **Dispoziții naționale aplicabile**

- 8 Potrivit articolului 8 din capitolul 17 din Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (Legea nr. 1145 din 2016 privind achizițiile publice, denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”), un contract sau un acord-cadru poate fi modificat fără o nouă procedură de achiziții în cazul în care modificarea este efectuată în temeiul uneia dintre dispozițiile articolelor 9-14.
- 9 Potrivit articolului 9 primul paragraf, un contract sau un acord-cadru poate fi modificat fără o nouă procedură de achiziții în cazul în care nu se aduce atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru, iar creșterea sau scăderea valorii contractului sau a acordului-cadru este mai mică decât pragul prevăzut și decât 10 % din valoarea contractului sau a acordului-cadru, în cazul în care există achiziții de bunuri sau servicii.
- 10 Articolul 14 primul paragraf prevede că un contract sau un acord-cadru poate fi modificat fără o nouă procedură de achiziții, chiar dacă modificarea nu intră sub incidența articolelor 9-13, în cazul în care modificarea nu este substanțială. Conform punctului 1 din cadrul celui al doilea paragraf, o modificare trebuie considerată substanțială dacă, printre altele, introduce noi condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura de achiziție inițială, ar fi avut ca rezultat invitarea altor candidați să depună oferte, includerea altor oferte în evaluare sau participarea unor furnizori suplimentari la procedura de achiziție.

## Situația de fapt

### *Context*

- 11 În anul 2020, Polismyndigheten (autoritatea suedeză de poliție) a desfășurat o procedură de achiziții pentru servicii de remorcare, în temeiul Legii privind achizițiile publice. Valoarea totală a contractului a fost estimată la 15 milioane de coroane suedeze (SEK), iar oferta a fost evaluată pe baza criteriului de atribuire al celui mai scăzut preț propus. Ofertanților li s-a cerut să ofere un preț fix pentru comenzile în cazul cărora punctul de preluare a vehiculului ce urma a fi tractat se afla pe o rază de 10 km în raport cu locul unde trebuia returnat vehiculul. Pentru transportul în afara razei de 10 km, ofertanților li s-a cerut să ofere un preț suplimentar specific pe kilometru pentru restul distanței parcurse. Potrivit documentației de atribuire, prețurile urmau să rămână neschimbate pe durata contractului.
- 12 Procedura de atribuire a contractului a fost finalizată de autoritatea suedeză de poliție, care a încheiat două acorduri-cadru la începutul anului 2021, unul cu Lidköpings Biltjänst Hyr AB și unul cu un alt furnizor.
- 13 La mijlocul anului 2021, autoritatea suedeză de poliție a convenit cu cei doi furnizori să modifice clauzele referitoare la remunerare prevăzute în acordurile-cadru. Potrivit acordurilor de modificare, raza în interiorul căreia nu se datora prețul pe kilometru a fost extinsă de la 10 la 50 km. În același timp – în privința Lidköpings Biltjänst Hyr AB – prețul fix pentru fiecare comandă a fost modificat de la 0 SEK la 4 500 SEK, în timp ce prețul pe kilometru în afara razei pentru anumite transporturi a fost modificat de la 185 SEK la 28 SEK, iar în cazul altora de la 275 SEK la 55 SEK.
- 14 Autoritatea suedeză de poliție a afirmat că modificările au fost motivate de însăși necesitatea de a repartiza costurile la nivel intern în cadrul autorității între diferitele zone de poliție cu dimensiuni geografice și niveluri de urbanizare diferite. Premisa de la care s-a pornit a fost aceea că modificările nu ar trebui să aibă ca rezultat nicio modificare a valorii totale a acordurilor-cadru. Autoritatea a concluzionat ulterior, pe baza facturilor, că acordul de modificare încheiat cu Lidköpings Biltjänst HYR AB a condus la o reducere marginală a remunerației totale în raport cu ceea ce ar fi fost plătit în condițiile inițiale.

### *Cerere de aplicare a unei amenzi pentru nerespectarea procedurii de achiziții publice*

- 15 Konkurrensverket (autoritatea suedeză de concurență) a sesizat Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunalul Administrativ cu sediul în Stockholm) cu o cerere având ca obiect obligarea autorității suedeze de poliție la plata unei amenzi pentru nerespectarea procedurii de achiziții publice pentru motivul că acordurile de modificare ar fi trebuit să fie precedate de o nouă procedură de achiziții.

- 16 Autoritatea suedeză de poliție a contestat cererea. Autoritatea a susținut că nu avusese obligația de a desfășura o nouă procedură de achiziții, deoarece modificările nu au fost substanțiale în sensul articolului 14 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice. În plus, în ceea ce privește modificările aduse acordului încheiat cu Lidköpings Biltjänst HYR AB, autoritatea a susținut că acestea erau admisibile în temeiul articolului 9 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice, întrucât erau modificări de valoare mai mică.
- 17 Tribunalul Administrativ a admis cererea autorității suedeze de concurență și a obligat autoritatea suedeză de poliție la plata sumei de 1 200 000 SEK cu titlu de amendă pentru nerespectarea procedurii de achiziții publice. Tribunalul Administrativ a constatat că modificările, care implicau faptul că ofertanții ar fi trebuit să găsească un echilibru diferit între prețurile aferente remunerației fixe și cele aferente remunerației variabile, nu erau previzibile pe baza informațiilor din documentele inițiale ale achiziției, ceea ce a însemnat că celorlalți ofertanți nu li s-au oferit aceleași oportunități ca și furnizorilor câștigători de a efectua calcule corecte ale rentabilității comenzilor potențiale în noile condiții. În opinia Tribunalului Administrativ, era probabil ca modificările condițiilor, în cazul în care acestea ar fi fost incluse în oferta inițială, să fi condus la participarea mai multor furnizori sau la un rezultat diferit al evaluării. În acest context, Tribunalul Administrativ a considerat că modificările trebuie considerate substanțiale și, prin urmare, nu sunt permise în temeiul articolului 14 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice. Pentru același motiv, Tribunalul Administrativ a constatat că modificările aduse acordului încheiat cu Lidköpings Biltjänst HYR AB au adus atingere caracterului general al acordului-cadru și, prin urmare, nu erau permise în temeiul dispozițiilor privind modificările de valoare mai mică prevăzute la articolul 9 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice.
- 18 Autoritatea suedeză de poliție a declarat apel la Curtea de Apel Administrativă împotriva hotărârii pronunțate de Tribunalul Administrativ. În ceea ce privește modificările aduse acordului cu Lidköpings Biltjänst HYR AB, autoritatea suedeză de poliție a susținut că o modificare de valoare mai mică poate fi permisă chiar dacă modificarea în sine ar fi considerată substanțială. În plus, autoritatea a făcut trimitere la considerentul (109) al Directivei privind achizițiile publice și a susținut că trebuie să existe modificări mai importante decât o ajustare a condițiilor de remunerare pentru a se considera că a fost adusă atingere caracterului general al contractului.
- 19 Curtea de Apel Administrativă a respins apelul. Curtea de Apel Administrativă a considerat, de asemenea, că modificările trebuie considerate substanțiale și, prin urmare, nu sunt permise în temeiul articolului 14 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice. În plus, Curtea de Apel Administrativă a susținut că noțiunea de „caracter general al acordului” și exemplele date în preambulul Directivei privind achizițiile publice nu pot fi interpretate în sensul că modificările aduse condițiilor de remunerare nu pot fi considerate modificări care aduc atingere caracterului general. În schimb, în opinia Curții de Apel Administrative, este necesar să se aprecieze de la caz la caz dacă o modificare a condițiilor de

remunerare reprezintă o schimbare prea dramatică a obligațiilor părților și înseamnă că se poate concluziona că rezultatul procedurii de achiziții anterioare a fost afectat într-un mod relevant. În speță, Curtea de Apel Administrativă consideră că s-ar putea considera că rezultatul procedurii inițiale de achiziție ar fi fost afectat dacă condițiile de remunerare modificate ar fi fost incluse de la început. Prin urmare, s-a considerat că modificările aduse acordului cu Lidköpings Biltjänst HYR AB constituie o astfel de modificare care aduce atingere caracterului general al acordului-cadru, în sensul articolului 9 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice.

- 20 Autoritatea suedeză de poliție a declarat recurs împotriva hotărârii pronunțate de Curtea de Apel Administrativă și solicită Curții Administrative Supreme să respingă cererea autorității suedeze de concurență de aplicare a unei amenzi pentru nerespectarea procedurii de achiziții publice sau, în orice caz, să fixeze amenda la un cuantum inferior. Autoritatea suedeză de concurență solicită respingerea recursului.
- 21 În plus, autoritatea suedeză de poliție susține în fața Curții Administrative Supreme că acordurile de modificare erau permise în temeiul articolului 14 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice. Autoritatea susține de asemenea că modificările aduse acordului cu Lidköpings Biltjänst HYR AB erau, în orice caz, permise în temeiul articolului 9 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice.
- 22 Prezenta cerere de decizie preliminară se referă la această din urmă dispoziție, precum și la dispoziția corespunzătoare din Directiva privind achizițiile publice, articolul 72 alineatul (2) și, mai precis, la ceea ce se înțelege prin a aduce atingere caracterului general al unui acord-cadru.

### **Pozițiile părților**

#### *Autoritatea suedeză de poliție*

- 23 Autoritatea suedeză de poliție prezintă următoarele observații. Modificările nu sunt de asemenea natură încât să fi condus la o situație în care caracterului general al acordului-cadru să i se fi adus atingere. Articolul 72 alineatul (2) din Directiva privind achizițiile publice prevede că un contract care îndeplinește cerințele acestei dispoziții poate fi modificat fără a se verifica dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (4) literele (a)-(d). Aceasta înseamnă că faptul că unui alt furnizor i s-ar fi putut atribui contractul dacă noile condiții ar fi fost aplicate de la bun început nu poate fi considerat ca susținând poziția potrivit căreia a fost adusă atingere caracterului general al contractului. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (Hotărârea Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634) arată, de asemenea, că pot fi permise și modificări substanțiale ale contractului în cazul în care posibilitatea de a le realiza a fost indicată în prealabil. Clauzele de modificare sunt acum reglementate de articolul 72 alineatul (1) litera (a) din



Directiva privind achizițiile publice și sunt rezervate unor modificări care nu afectează caracterul general, ceea ce înseamnă că această noțiune nu poate fi sinonimă cu modificările substanțiale, ci trebuie să vizeze modificări de o mai mare importanță. Considerentul (109) al Directivei privind achizițiile publice menționează, ca exemplu de modificare care aduce atingere caracterului general, înlocuirea obiectului contractului cu alt obiect diferit sau o modificare fundamentală a tipului de achiziție.

#### *Autoritatea suedeză de concurență*

- 24 Autoritatea suedeză de concurență formulează următoarele observații. Pot fi aduse modificări de valoare mai mică unui contract deja încheiat, deoarece, în general, nu se poate aștepta ca aceste modificări să denatureze concurența sau să încalce principiile egalității de tratament și transparenței într-o mare măsură. Cu toate acestea, sistemul normelor privind achizițiile ar fi compromis dacă ar fi permise modificări care, în sine, nu implică decât o modificare marginală a valorii în termeni absoluți, dar care sunt contrare principiilor pentru alte motive decât o modificare a valorii. Astfel, aprecierea aspectului dacă o astfel de modificare aduce atingere caracterului general al acordului-cadru ar trebui să se concentreze asupra stabilirii dacă rezultatul procedurii inițiale de achiziții ar fi putut, în mod ipotetic, să fie diferit, indiferent de impactul modificării marginale a valorii. În acest caz, valoarea este irelevantă pentru a stabili dacă modificările sunt contrare principiilor. Modificările au vizat condițiile economice de bază ale ofertei inițiale și au afectat atractivitatea procedurii de achiziții din punctul de vedere al riscului care nu era previzibil la momentul depunerii ofertelor. Se poate presupune că rezultatul procedurii de achiziții ar fi fost afectat dacă modificările ar fi fost cunoscute de la început, întrucât un alt furnizor ar fi putut depune oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, în condiții diferite. Din aceste motive, acordul de modificare contravine principiilor egalității de tratament și transparenței și înseamnă că a fost adusă atingere caracterului general al acordului-cadru. Este firesc ca aprecierea cu privire la aspectul dacă este adusă atingere caracterului general al acordului-cadru să fie similară cu cea care trebuie făcută, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, cu privire la caracterul substanțial al unei modificări, întrucât ambele noțiuni sunt corolare ale principiilor menționate mai sus.

#### **Prezentarea motivelor trimiterii preliminare**

- 25 Autoritatea suedeză de poliție a calculat valoarea modificărilor aduse acordului-cadru încheiat cu Lidköpings Biltjänst HYR AB la o valoare inferioară valorii prevăzute la articolul 9 din capitolul 17 din Legea privind achizițiile publice și la articolul 72 alineatul (2) din Directiva privind achizițiile publice. Pentru a stabili dacă, în acest temei, autoritatea suedeză de poliție putea încheia acordul de modificare, Curtea Administrativă Supremă trebuie să se pronunțe cu privire la aspectul dacă se poate considera că modificarea modelului de remunerare efectuată a adus atingere caracterului general al acordului-cadru.

- 26 În jurisprudența sa anterioară, care precedă adoptarea actualei Directive privind achizițiile publice, Curtea a statuat că principiile egalității de tratament și transparenței se opun ca dispozițiile unui contract existent să fie modificate, fără o nouă procedură de atribuire, astfel încât acestea să aibă un caracter substanțial diferit de cel al contractului inițial (Hotărârea pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punctul 34). O modificare trebuie considerată substanțială printre altele atunci când introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura de atribuire inițială, ar fi permis selectarea unei alte oferte decât cea reținută inițial (punctul 35 din această hotărâre). În principiu, o modificare substanțială nu poate interveni după atribuirea contractului decât dacă posibilitatea de a aduce modificarea respectivă a fost prevăzută în clauzele contractului încheiat inițial (Hotărârea Finn Frogne, punctele 30 și 36). Modificările aduse în temeiul dispozițiilor existente ale unui contract pot necesita de asemenea, în cazuri excepționale, o nouă procedură de achiziții publice atunci când, ținând seama de caracteristicile proprii ale prestațiilor în cauză, condițiile modificate au fost determinante pentru încheierea contractului (Hotărârea Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punctul 39).
- 27 Articolul 72 din Directiva privind achizițiile publice urmărește în parte codificarea acestei jurisprudențe. Articolul 72 alineatul (4) exprimă principiul potrivit căruia numai modificările substanțiale necesită o nouă procedură de atribuire a contractului. Articolul 72 alineatele (1) și (2) prevede o serie de situații în care pot fi efectuate modificări, indiferent dacă sunt substanțiale sau nu, în mai multe cazuri, cu condiția să nu se aducă atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru. În plus față de excepția pentru modificările de valoare mai mică, această cerință se aplică, de asemenea, modificărilor în temeiul unor clauze de revizuire clare, precise și neechivoce și modificărilor care rezultă din circumstanțe neprevăzute.
- 28 Excepția pentru modificările de valoare mai mică, astfel cum este exprimată la articolul 72 alineatul (2), nu își găsește niciun temei direct în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. În Hotărârea Comisia/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punctele 99-101), o modificare a fost considerată substanțială pentru motivul că valoarea sa era superioară pragului prevăzut de directivele aplicabile, iar în Hotărârea Pressetext Nachrichtenagentur (punctele 61-63), o modificare minoră a prețului în detrimentul furnizorului nu a fost considerată o modificare substanțială a clauzelor contractului. Cu toate acestea, faptul că o modificare considerată substanțială în sine poate fi totuși permisă în virtutea valorii sale scăzute pare a reprezenta o noutate în contextul actualei Directive privind achizițiile publice.
- 29 Curtea de Justiție nu s-a pronunțat cu privire la condițiile în care o modificare a unui contract-cadru poate necesita o nouă procedură de achiziții pentru motivul că aceasta aduce atingere caracterului general al contractului-cadru, fie în cazul modificărilor de valoare mai mică [articolul 72 alineatul (2)], fie în cazul modificărilor efectuate în temeiul clauzelor de revizuire sau de opțiune sau ca urmare a unor circumstanțe neprevăzute [articolul 72 alineatul (1)]. Curtea de



Justiție nu s-a pronunțat nici cu privire la dispozițiile corespunzătoare ale Directivei 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune sau ale Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

- 30 Preambulul Directivei privind achizițiile publice [considerentul (109), care se referă la modificările datorate unor circumstanțe neprevăzute] oferă exemple de modificări care pot aduce atingere caracterului general al unui contract sau al unui acord-cadru. Aceste exemple se referă la modificări ale obiectului contractului și ale tipului de achiziție. În rest, în preambul nu există nicio indicație clară cu privire la ceea ce se înțelege prin a aduce atingere caracterului general.
- 31 Având în vedere cele ce precedă, Curtea Administrativă Supremă apreciază că este necesar să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară.

#### **Întrebarea preliminară**

- 32 O modificare a modelului de remunerare dintr-un acord-cadru atribuit inițial pe baza criteriului de atribuire al prețului cel mai scăzut oferit, prin care se modifică echilibrul dintre prețurile fixe și cele variabile, iar nivelurile prețurilor sunt ajustate într-o asemenea măsură încât valoarea totală a contractului nu se modifică decât în mod marginal, poate însemna că trebuie să se considere că a fost adusă atingere caracterului general al acordului-cadru în sensul articolului 72 alineatul (2) din Directiva privind achizițiile publice?