

Cauza C-684/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

15 noiembrie 2023

Instanța de trimitere:

Administratīvā rajona tiesa (Letonia)

Data deciziei de trimitere:

15 noiembrie 2023

Reclamantă:

SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss

Pârâte:

Iepirkumu uzraudzības birojs

VSIA Autotransporta direkcija

Obiectul procedurii principale

Pe rolul Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia) este pendinte o acțiune în contencios administrativ formulată de SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss, prin care se solicită constatarea nelegalității deciziei Iepirkumu uzraudzības birojs (Oficiul pentru Supravegherea Achizițiilor Publice, Letonia) în ceea ce privește partea referitoare la lotul procedurii de atribuire „Pentru acordarea dreptului de a presta servicii de transport public cu autobuzul pe rețeaua de rute de importanță regională” în legătură cu orașul Ventpils, în măsura în care societății PSIA Ventpils reiss (care a fost ofertantul câștigător al acestei proceduri de atribuire) i s-a acordat, în calitate de operator intern, dreptul de a participa la procedura de atribuire în cauză.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

În temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Administratīvā rajona tiesa solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene să se

pronunțe cu titlu preliminar cu privire la interpretarea articolului 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1370/2007”) coroborat cu articolul 5 alineatul (3) din acest regulament.

Întrebările preliminare

1) Articolul 5 din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că, în cadrul procedurii competitive de atribuire prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din acest regulament este necesară verificarea cerințelor prevăzute la alineatul (2) litera (c) din acest articol pentru participarea unui operator intern la procedura competitivă de atribuire?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară, articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că autoritatea contractantă este obligată, atunci când adoptă o decizie referitoare la atribuirea contractului, să verifice dacă toate cerințele prevăzute de această dispoziție sunt îndeplinite la momentul depunerii ofertei, inclusiv în lumina circumstanțelor apărute ulterior depunerii ofertei care pot influența concurența loială între ofertanți?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară, articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că prelungirea duratei de execuție a unui contract de servicii încheiat anterior constituie un nou contract de servicii publice atribuit direct în sensul acestei dispoziții?

Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Considerentul 18 al Regulamentului nr. 1370/2007 și articolul 5 alineatele (2), (3) și (5) din acest regulament.

Jurisprudență

Hotărârile Curții:

Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799.

Hotărârea din 21 martie 2019, Mobit și Autolinee Toscane, C-350/17 și C-351/17, EU:C:2019:237.

Hotărârea din 22 decembrie 2010, Mercredi, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829.

Dispozițiile naționale invocate

Articolul 8 din Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (Legea privind serviciile de transport public), care stabilește normele de organizare a procedurii de atribuire pentru serviciile de transport public.

Articolul 2 din Publisko iepirkumu likums (Legea privind achizițiile publice), care definește obiectivele achizițiilor publice.

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 19 mai 2021, autoritatea contractantă, VSIA Autotransporta direkcija, care răspunde de organizarea serviciilor de transport public în Letonia, a lansat o procedură deschisă „Pentru acordarea dreptului de a presta servicii de transport public cu autobuzul pe rețeaua de rute de importanță regională” (denumită în continuare și „procedura de atribuire”), în cadrul căreia era necesar ca ofertele să fie depuse până la 30 august 2021.
- 2 Reclamanta, SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss, a depus o ofertă, dar, prin decizia autorității contractante din 7 decembrie 2022, oferta sa a fost respinsă și contractul a fost atribuit PSIA Ventspils reiss.
- 3 PSIA Ventspils reiss este o întreprindere municipală, al cărei capital este deținut în proporție de 100 % de consiliul municipal al orașului statal (valstspilsēta) Ventspils. Prin urmare, PSIA Ventspils reiss trebuie considerat operator intern în sensul Regulamentului nr. 1370/2007.
- 4 La 13 ianuarie 2012, consiliul municipal din Ventspils a încheiat un contract cu PSIA Ventspils reiss pentru furnizarea unor servicii de transport public cu autobuzul în orașul Ventspils până la 31 decembrie 2023.
- 5 În legătură cu procedura de atribuire lansată de autoritatea contractantă la 27 septembrie 2019, consiliul municipal a decis reducerea duratei contractului de servicii încheiat anterior cu PSIA Ventspils reiss până la 30 septembrie 2021 și organizarea unei proceduri de atribuire a dreptului de a furniza servicii de transport public în oraș. Contractul prevede de asemenea că durata sa poate fi prelungită în cazul în care, din motive independente de autoritatea contractantă, procedura de atribuire lansată nu este finalizată în mod satisfăcător și nu este posibilă încheierea contractului în timp util și în cazul perturbării serviciilor sau al riscului iminent de producere a unei asemenea perturbări, în conformitate cu articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 6 La 31 martie 2021, consiliul municipal din Ventspils a lansat o procedură de atribuire pentru „Furnizarea de servicii de transport public cu autobuzul în orașul Ventspils”, care a fost suspendată la 10 septembrie 2021 în baza unei decizii a autorității de supraveghere și ca urmare a necesității de modificare a caietului de sarcini.

- 7 În legătură cu procedura de atribuire prelungită, consiliul municipal menționat a decis, la 2 septembrie 2021, să prelungească durata contractului de servicii încheiat anterior cu PSIA Ventpils reiss până la încheierea noului contract sau până la 30 septembrie 2022, indiferent care dintre aceste date survine prima. Prelungirea contractului a fost justificată în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 8 La 19 septembrie 2021, consiliul municipal a lansat o nouă procedură de atribuire, „Furnizarea de servicii de transport public cu autobuzul în orașul Ventpils”, care a fost suspendată la 1 iunie 2023 în baza unei decizii a autorității de supraveghere și ca urmare a necesității de a elimina neconcordanțele din caietul de sarcini.
- 9 Astfel, la 22 septembrie 2022, consiliul municipal a decis, în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, să prelungească din nou durata contractului de servicii încheiat anterior cu PSIA Ventpils reiss până la încheierea noului contract sau până la 30 septembrie 2023, indiferent care dintre aceste date survine prima.
- 10 Reclamanta a contestat decizia autorității contractante în fața Oficiului pentru Supravegherea Achizițiilor Publice (denumit în continuare „Oficiul”), în calitatea sa de autoritate publică superioară ierarhic care supraveghează procedurile de atribuire.
- 11 Reclamanta contestă, printre altele, participarea ofertantului câștigător la procedura de atribuire în calitatea sa de operator intern.
- 12 Decizia Oficiului din 6 februarie 2023 a confirmat decizia autorității contractante.
- 13 Reclamanta a formulat o acțiune la Administratīvā tiesa împotriva deciziei Oficiului, menținându-și, printre altele, poziția potrivit căreia PSIA Ventpils reiss ar fi trebuit să fie exclusă de la participarea la procedura de atribuire.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 14 Potrivit reclamantei, autoritatea contractantă era obligată să excludă ofertantul câștigător, PSIA Ventpils reiss, de la participarea la procedura de atribuire, întrucât, în opinia sa, nu a fost respectat termenul prevăzut la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 de la care un operator intern are dreptul de a participa la alte proceduri de atribuire.
- 15 Reclamanta a susținut că autoritățile publice au interpretat în mod eronat dispozițiile Regulamentului nr. 1370/2007, neținând seama de faptul că durata contractului de atribuire încheiat de PSIA Ventpils reiss cu consiliul municipal a fost prelungită, ceea ce echivalează în esență cu încheierea unui nou contract atribuit direct.

- 16 În plus, în opinia reclamantei, pentru a se asigura că PSIA Ventspils reiss putea participa la procedura de atribuire organizată de autoritatea contractantă, consiliul municipal a decis inițial să reducă durata contractului, prelungind-o însă ulterior de mai multe ori. Un astfel de comportament este în sine incompatibil cu obiectivul dispozițiilor Regulamentului nr. 1370/2007 de reducere a denaturărilor concurenței care ar apărea dacă unor astfel de prestatori de servicii li s-ar permite să participe la proceduri de atribuire și să organizeze servicii de transport public în afara teritoriului municipiului în cauză.
- 17 Totodată, reclamanta se întreabă dacă, în principiu, consiliul municipal avea competența de a decide cu privire la prelungirea duratei contractului, având în vedere că o procedură de atribuire prelungită (sau întârziată) nu poate fi considerată, în general, o situație de urgență în sensul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 18 În cadrul ședinței, reclamanta și-a susținut acțiunea pe baza argumentelor expuse în aceasta. Reclamanta nu contestă că termenul de doi ani prevăzut la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 a fost respectat la momentul depunerii ofertei. Totuși, în opinia reclamantei, acest fapt ar fi trebuit reverificat în momentul adoptării deciziei de atribuire a contractului, pentru a se evita orice utilizare abuzivă a acestui drept. În speță, în momentul adoptării deciziei, contractul fusese prelungit până la 30 septembrie 2023, ceea ce, în raport cu momentul depunerii ofertei, depășește cu o lună termenul de doi ani prevăzut de dispoziția menționată din regulament.
- 19 În schimb, Oficiul și autoritatea contractantă apreciază că principiul concurenței loiale nu a fost încălcat în speță. Mai exact, potrivit susținerilor acestora, executarea contractului rezultat în urma procedurii de atribuire nu va începe decât la 1 iulie 2024, astfel încât PSIA Ventspils reiss nu va încasa concomitent și o remunerație pentru executarea contractului atribuit direct, și una pentru executarea contractului încheiat în cadrul procedurii competitive de atribuire.
- 20 În opinia Oficiului, până la data limită de depunere a ofertelor stabilită în cadrul procedurii de atribuire - 30 august 2021 - erau îndeplinite toate cerințele prelabile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 pentru participarea unui operator intern la alte proceduri de atribuire. Deși consiliul municipal a decis, la 2 septembrie 2021 și la 22 septembrie 2022, să prelungească în total până la 30 septembrie 2023 durata contractului de servicii încheiat cu PSIA Ventspils reiss, scopul acestei prelungiri a fost de a asigura continuitatea furnizării serviciului de transport public pe teritoriul administrativ al municipiului în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007. În plus, chestiunea nelegalității ajutorului de stat sau a ajutorului municipal trebuie evaluată în contextul deciziilor adoptate de consiliul municipal și al contractelor încheiate de acesta, nu în contextul procedurii de atribuire deschise și transparente care a fost organizată de autoritatea contractantă.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 21 În speță, instanța de trimitere trebuie să aplice, în cadrul examinării procedurii de atribuire în discuție, articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 coroborat cu articolul 5 alineatul (3) din acest regulament, dispoziții care nu au făcut încă obiectul unei interpretări comune a Curții de Justiție a Uniunii Europene.
- 22 Deși Hotărârea Curții în cauzele conexe C-350/17 și C-351/17, Mobit și Autolinee Toscane, a reținut că articolul 5 din Regulamentul nr. 1370/2007 nu era aplicabil, concluziile avocatului general în această cauză precizează totuși că nerespectarea cerinței de restricționare geografică prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 nu poate avea nicio incidență asupra procedurii competitive de atribuire în sensul articolului 5 alineatul (3) din acest regulament. Aceste concluzii se întemeiază, în primul rând, pe faptul că cerința de limitare este prevăzută la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1370/2007, care reglementează atribuirile directe, iar nu la articolul 5 alineatul (3) din acest regulament, care se referă la procedurile competitive de atribuire. În al doilea rând, această interpretare decurge din modul de redactare a articolului 5 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 și în special din formularea „condiția de aplicare a prezentului alineat este aceea ca”, din care reiese în mod explicit că cerința de limitare a activităților operatorului intern este o condiție de validitate a procedurilor de atribuire internă. În al treilea rând, modul de redactare a articolului 5 alineatul (3) a doua teză din Regulamentul nr. 1370/2007 militează de asemenea împotriva excluderii operatorilor care au beneficiat de o atribuire directă, întrucât impune în mod expres ca această procedură să fie „deschisă tuturor operatorilor”. Subliniem în această privință că articolul 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, care se referă la procedurile competitive de atribuire, nu conține nici trimiteri la cerința de limitare prevăzută la articolul 5 alineatul (2) litera (b) din regulamentul menționat, nici vreo cerință similară. În al patrulea rând, această interpretare este conformă cu unul dintre obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1370/2007, și anume utilizarea sporită a procedurilor competitive pentru atribuirea contractelor de servicii publice de transport. Având în vedere cele de mai sus, se concluzionează că nerespectarea cerințelor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 ar putea repune în discuție validitatea atribuirii directe de care a beneficiat această întreprindere sau întreprinderea care o controlează.
- 23 Concluziile citate ale avocatului general pot fi de asemenea extrapolate la aplicarea articolului 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007, cu consecința că nerespectarea cerințelor prevăzute de această dispoziție nu poate avea consecințe asupra procedurii competitive de atribuire în sensul articolului 5 alineatul (3) din acest regulament.
- 24 Totuși, în opinia instanței de trimitere, este important să se verifice, în cadrul unei proceduri competitive de atribuire, respectarea restricțiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) literele (b) și (c) din Regulamentul nr. 1370/2007.

- 25 În special, din considerentul 18 al Regulamentului nr. 1370/2007 rezultă că atribuirea directă a serviciilor de transport public trebuie să fie strict controlată pentru a asigura condiții de concurență echitabile. Atribuirea directă a serviciilor trebuie să fie considerată un avantaj economic la care niciun operator nu poate aspira în condiții normale de piață, deoarece un astfel de avantaj și plățile efectuate în temeiul acestuia au un impact evident asupra concurenței. Din acest motiv, articolul 5 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 interzice operatorilor interni să participe la alte proceduri de atribuire în afara teritoriului autorității publice competente. În același timp, pentru a promova deschiderea pieței serviciilor de transport public, articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede o derogare de la această interdicție în cazul în care sunt îndeplinite o serie de cerințe care vizează distanțarea de furnizarea serviciului prin atribuire directă. Deciziile referitoare la organizarea viitoare a activităților economice ale operatorului intern au un impact asupra prețului oferit de un candidat, astfel încât, pentru a asigura condiții egale de concurență, este esențial, în opinia instanței de trimitere, ca în cadrul procedurii competitive de atribuire să fie verificate cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 26 Având în vedere cele de mai sus, instanța de trimitere solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene să clarifice dacă în cadrul procedurii competitive de atribuire reglementate la articolul 5 alineatul (3) din acest regulament este necesară verificarea cerințelor prevăzute la alineatul (2) litera (c) din articolul menționat pentru participarea unui operator intern la procedura de atribuire.
- 27 În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, instanța de trimitere trebuie să aplice cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 28 Din această dispoziție rezultă că un operator intern poate participa la o procedură competitivă de atribuire deschisă dacă sunt îndeplinite simultan următoarele cerințe: 1) nu rămân mai mult de doi ani până la încheierea contractului de servicii atribuit direct; 2) a fost adoptată o decizie finală ca serviciile publice de transport de călători vizate de contractul operatorului intern să facă obiectul unei proceduri competitive echitabile de atribuire; 3) operatorul intern nu a încheiat niciun alt contract de servicii publice atribuit direct.
- 29 În speță, este important să se clarifice în ce moment trebuie îndeplinite toate cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 pentru ca operatorul intern să poată participa la procedura de atribuire.
- 30 Având în vedere că oferta depusă de candidat confirmă participarea la procedura de atribuire și că deciziile privind organizarea viitoare a activităților economice ale operatorului intern pot avea un impact asupra prețului oferit de candidat, în opinia instanței de trimitere ar fi logic să se concluzioneze că cerințele în discuție trebuie să fie îndeplinite la momentul depunerii ofertei.

- 31 Or, împrejurările de fapt ale cauzei arată că situația se poate schimba după depunerea ofertei. În speță, durata contractului de servicii atribuit direct a fost prelungită de mai multe ori, în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, depășind în total termenul de doi ani prevăzut, dacă este calculat de la data depunerii ofertei. Este esențial să se clarifice dacă autoritatea contractantă ar fi trebuit să verifice, în momentul atribuirii contractului, dacă cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 continuau să fie îndeplinite la momentul depunerii ofertei și, în cazul în care se constata nerespectarea termenului de doi ani, ar fi trebuit să excludă operatorul intern de la procedura de atribuire. Pe de altă parte, în opinia autorităților publice, trebuie să se acorde o importanță decisivă faptului că prelungirea contractului a fost efectuată pentru motivele prevăzute la articolul 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007 și că nu afectează, ca atare, concurența loială între ofertanți.
- 32 Instanța de trimitere consideră de asemenea că, în cadrul procedurii de atribuire, trebuie să se aprecieze și modificările împrejurărilor de fapt ulterioare depunerii ofertei, întrucât nu se poate exclude ca cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 să fie îndeplinite în mod formal doar la momentul depunerii ofertei, având în vedere, în special, interconectarea dintre consiliul municipal și operatorul cel mai direct și faptul că modificările împrejurărilor de fapt ulterioare depunerii ofertei trebuie examinate din punctul de vedere al impactului asupra concurenței loiale între ofertanți.
- 33 Având în vedere ceea ce precedă, este esențial ca instanța de trimitere să clarifice dacă articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că autoritatea contractantă, atunci când decide cu privire la atribuirea unui contract, este obligată să verifice dacă toate cerințele prevăzute de această dispoziție sunt îndeplinite la momentul depunerii ofertei, inclusiv prin luarea în considerare a împrejurărilor apărute după depunerea ofertei care pot avea un efect asupra concurenței loiale între ofertanți.
- 34 Reclamanta consideră în special că prelungirea duratei unui contract de servicii atribuit direct constituie încheierea unui nou contract de servicii publice atribuit direct, în sensul articolului 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 35 Având în vedere că prelungirea duratei de execuție a contractului se realizează în cadrul unui contract deja încheiat, fără ca celelalte clauze contractuale să fie modificate, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la interpretarea atât de largă a cerinței prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007, potrivit căreia este necesar ca „operatorul intern respectiv să nu fi încheiat niciun alt contract de servicii publice atribuit direct”.
- 36 În plus, instanța de trimitere consideră și că este necesar să se clarifice interpretarea cerinței prevăzute la articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1370/2007.