

Bruxelles, 24.1.2017
COM(2017) 28 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**PRIVIND EFICIENȚA DIRECTIVEI 89/665/CEE ȘI A DIRECTIVEI 92/13/CEE,
ASTFEL CUM AU FOST MODIFICATE PRIN DIRECTIVA 2007/66/CE, ÎN CEEA
CE PRIVEȘTE PROCEDURILE DE REVIZUIRE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR
PUBLICE**

{SWD(2017) 13 final}

1. Context general

Directivele privind achizițiile publice¹ reglementează procedurile de atribuire și aspecte limitate ale executării contractelor publice și contractelor de concesiune care depășesc anumite praguri. Valoarea estimată a ofertelor publicate pe „Tenders Electronic Daily” (TED)² în 2014 s-a ridicat la 421,31 miliarde EUR, reprezentând 3,32 % din PIB-ul UE³. Piețele de achiziții deschise și bine reglementate contribuie la o utilizare mai eficace a resurselor publice și la îmbunătățirea calității achizițiilor publice.

Experiența dobândită în ceea ce privește directivele privind achizițiile publice a arătat că, pentru a îndeplini pe deplin obiectivele acestora, operatorii economici trebuie să fie capabili să își exercite drepturile conferite de directivele respective în întreaga UE. În consecință, directivele privind căile de atac (Directiva 89/665/CEE și Directiva 92/13/CEE, astfel cum au fost modificate prin Directiva 2007/66/CE⁴) au fost adoptate ca măsuri de sprijin⁵. Directivele menționate au avut ca scop să asigure că, pe baza standardelor minime ale UE privind căile de atac, operatorii economici din întreaga UE au acces la proceduri rapide și eficace pentru căile de atac în cazurile în care consideră că atribuirea contractelor a fost efectuată prin încălcarea directivelor privind achizițiile publice. Prin urmare, directivele privind căile de atac sunt o piesă esențială în peisajul achizițiilor publice și un exemplu unic în dreptul Uniunii de aplicare deplină a drepturilor UE la nivel național.

¹ 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 și Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii. Ambele directive au fost înlocuite de Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, 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 și Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 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. Directiva 2014/23/UE a introdus modificări suplimentare la Directiva 89/665/CEE și Directiva 92/13/CEE, în principal pentru a extinde domeniul de aplicare a acestora în ceea ce privește concesiunile. Întrucât termenul-limită pentru transpunerea acestora a expirat la 18 aprilie 2016, impactul său nu este abordat în prezenta evaluare.

² TED este versiunea online a „Suplimentului la Jurnalul Oficial” al Uniunii Europene, dedicat achizițiilor publice (<http://ted.europa.eu>).

³ Comisia Europeană, 2016. „Indicatori privind achizițiile publice 2014”, http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_ro

⁴ Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări; Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor; și Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice.

⁵ În special, Directiva 2007/66/CE a avut ca scop facilitarea introducerii de acțiuni în cazul în care mai pot fi luate măsuri de remediere și furnizarea unei căi de atac eficiente pentru atribuirile directe ilegale.

Directivele privind căile de atac permit introducerea de acțiuni atât înainte de semnarea contractului (căi de atac precontractuale), cât și după (căi de atac postcontractuale). Căile de atac precontractuale includ dreptul la măsuri provizorii, un termen suspensiv obligatoriu între decizia de atribuire și încheierea contractului și cerința de suspendare a procedurii de atribuire în timp ce calea de atac este investigată, pentru a preveni atribuirea contractului. Căile de atac postcontractuale au ca scop declararea unui contract existent ca fiind lipsit de efecte și/sau furnizarea de compensație (în special daune-interese) părților afectate după semnarea contractului în cauză. În plus, alte elemente-cheie ale directivelor privind căile de atac sunt informările automate ale ofertanților cu privire la motivul pentru care nu au avut succes, regimul termenelor de introducere a acțiunilor și sancțiunile alternative (și anume, reducerea duratei contractului sau aplicarea de amenzi) atunci când declararea lipsei de efecte nu este adecvată.

Directivele privind căile de atac prevăd că, în special în ceea ce privește sancțiunile alternative și termenele introduse prin Directiva 2007/66/CE, Comisia revizuieste punerea lor în aplicare și raportează Parlamentului European și Consiliului cu privire la eficacitatea acestora. În plus, în anul 2013 s-a decis efectuarea unei evaluări a directivelor respective în cadrul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei. Prezentul raport este prezentat Parlamentului și Consiliului în vederea îndeplinirii obligației juridice de raportare către Parlament și Consiliu și de comunicare a rezultatelor evaluării REFIT. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport furnizează detalii suplimentare cu privire la evaluarea efectuată.

Pentru pregătirea prezentului raport au fost utilizate următoarele surse de informații:

- Studiul „*Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*” (Eficiența economică și eficacitatea juridică a procedurii de revizuire și a căilor de atac pentru contractele de achiziții publice)⁶;
- o consultare publică online deschisă care a vizat colectarea de probe cu privire la funcționarea și valoarea adăugată a directivelor privind căile de atac⁷;
- consultări cu statele membre;
- o serie de consultări specifice cu experți și practicieni în soluționarea litigiilor în materie de achiziții publice; și
- o revizuire a legislației și jurisprudenței naționale.

În plus față de evaluarea performanței politice a directivelor, evaluarea în cadrul REFIT plasează un accent specific pe caracterul adecvat al directivelor privind căile de atac pentru scopul stabilit, reduc la minimum costurile și sarcinile aferente și sporesc la maxim potențialul de simplificare.

În prezent, nu există sisteme de monitorizare și evaluare la nivelul UE a căilor de atac din statele membre. Datele pentru căile de atac privind contractele publice care depășesc pragurile introduse în

⁶ Studiu efectuat de Europe Economics și Milieu, aprilie 2015;

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm.

⁷ Consultarea a fost deschisă de la 24 aprilie până la 20 iulie 2015 și a primit 170 de răspunsuri din partea tuturor statelor membre. Consultarea a implicat autorități și entități contractante, operatori economici, cadre universitare, avocați, organisme de control jurisdicțional și cetățeni.

fiecare stat membru nu sunt colectate într-un mod structurat, coerent și sistematic care să permită analizarea rezultatelor obținute într-un mod automat și ușor de comparat. Din acest motiv, măsurarea corespunzătoare sau estimarea efectelor directivelor privind căile de atac este dificilă și necesită acțiuni suplimentare (de exemplu, colectarea unică a datelor și analiza manuală, astfel cum a fost cazul în prezenta evaluare).

2. Punerea în aplicare de către statele membre

Directivele privind căile de atac au fost transpuse complet de către toate statele membre. Cu toate acestea, au fost identificate întârzieri semnificative și larg răspândite în ceea ce privește transpunerea Directivei de modificare 2007/66/CE (pentru detalii, a se vedea anexa 5 la documentul de lucru al serviciilor Comisiei). Având în vedere nivelul minim de armonizare introdus prin directivele privind căile de atac, statele membre au adoptat norme naționale diferite din punct de vedere al domeniului de aplicare și al naturii lor, având în vedere tradițiile lor juridice respective.

Drept consecință, o varietate de organisme de control jurisdicțional au fost stabilite în fiecare stat membru. În 14 state membre⁸ există un organism administrativ de control jurisdicțional responsabil cu achizițiile publice, fie că este sau nu specializat. În celelalte state membre, un organism de control jurisdicțional existent este responsabil cu revizuirea procedurilor de achiziții publice.

Toate statele membre impun ca procedura de revizuire să fie disponibilă pentru oricine are sau a avut un interes în obținerea unui anumit contract și oricine a fost prejudiciat sau riscă să fie prejudiciat printr-o presupusă încălcare. În plus, unele state membre prevăd, de asemenea, că asociațiile sau organismele care nu acționează ca operatori economici sunt eligibile să inițieze o procedură de revizuire. Acestea pot include asociații profesionale sau autoritatea de concurență.

În toate statele membre, există dispoziții, de asemenea, pentru cele trei tipuri obligatorii de căi de atac (măsurile provizorii, decizii de anulare și daune-interese), dar abordarea acestora diferă în mod considerabil în funcție de tradițiile lor juridice.

Pentru alte elemente-cheie ale directivelor privind căile de atac, situația este următoarea:

- Toate statele membre prevăd informarea automată a ofertanților, la momentul deciziei de atribuire a contractului, cu privire la motivul pentru care nu au avut succes.
- Toate statele membre aplică termenul suspensiv minim, astfel cum se impune prin directivele privind căile de atac. Într-o serie de cazuri, s-a prevăzut un termen suspensiv mai lung decât termenul suspensiv minim prevăzut în temeiul directivelor.
- Toate statele membre prevăd lipsa efectelor în cazul în care o autoritate/entitate contractantă atribuie un contract fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare pe TED, atunci când acest lucru nu este permis în temeiul directivelor privind achizițiile publice. Majoritatea statelor membre au transpus dispoziții cu privire la anunțurile de transparență *ex ante* voluntară (VEAT), care permit autorităților/entităților contractate să evite sancțiunea lipsei efectelor. Pe baza informațiilor disponibile pe TED, utilizarea acestui tip de

⁸ Bulgaria, Cipru, Republica Cehă, Germania, Danemarca, Estonia, Spania, Croația, Ungaria, Malta, Polonia, România, Slovenia, Slovacia.

anunț a rămas relativ stabilă din 2010, cu aproximativ 10 000 de anunțuri publicate în fiecare an.

- În majoritatea statelor membre, termenele pentru introducerea procedurilor pentru căile de atac precontractuale urmează structura directivelor privind căile de atac și, prin urmare, prevăd perioade de timp care reflectă termenul suspensiv minim. În anumite cazuri se stabilește un termen mai lung.
- Mai multe state membre urmează exact structura directivelor privind căile de atac în legătură cu termenele pentru cererile privind lipsa efectelor. Altele nu prevăd ca atât publicarea, cât și notificarea deciziei de atribuire să declanșeze inițierea termenului de 30 de zile. În orice caz, în absența unei publicări sau notificări, toate statele membre stabilesc un termen de șase luni cu efect din ziua următoare de la data încheierii contractului.
- În unele state membre, perioada de suspendare a procedurii de achiziție publică se poate aplica până la luarea unei decizii cu privire la calea de atac împotriva deciziei în primă instanță sau chiar mai mult. În marea majoritate a statelor membre, instanța sau organismul de control jurisdicțional poate înceta suspendarea mai devreme.
- În cazul sancțiunilor alternative, majoritatea statelor membre au transpus amenzile și/sau reducerea duratei contractelor. Cu toate acestea, astfel de sancțiuni sunt utilizate numai sporadic, întrucât sunt percepute ca fiind cea mai puțin eficace sancțiune. În special, statele membre consideră că amenzile constituie un simplu transfer de fonduri.

3. Eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența cu alte politici și valoarea adăugată europeană a directivelor privind căile de atac

Comisia a efectuat o evaluare a performanței directivelor privind căile de atac. În acest sens, aceasta a utilizat criterii de evaluare specifice, inclusiv: (i) eficacitatea; (ii) eficiența; (iii) relevanța; (iv) coerența cu alte politici și (v) valoarea adăugată europeană. Dovezi detaliate pentru constatările relevante pot fi consultate în documentul de lucru al serviciilor Comisie care însoțește prezentul raport.

Pe baza acestora, s-a ajuns la următoarele concluzii.

- (i) În ceea ce privește **eficacitatea**, directivele privind căile de atac și-au îndeplinit, în general, obiectivele de creștere a garanțiilor de transparență și nediscriminare; facilitarea luării de măsuri eficace și rapide în cazul în care există o presupusă încălcare a directivelor privind achizițiile publice; și asigurarea operatorilor economici că toate cererile de ofertă vor fi tratate în mod egal. Datele disponibile cu privire la utilizarea efectivă a dispozițiilor au adăugat dovezi suplimentare privind eficacitatea directivelor. În general, căile de atac prevăzute au fost utilizate frecvent în toate statele membre. Au existat aproximativ 50 000 de decizii în primă instanță în toate statele membre în perioada 2009-2012. Cel mai frecvent utilizat tip de cale de atac a fost decizia de anulare, urmată la distanță de măsurile provizorii și de eliminarea specificațiilor discriminatorii. În ceea ce privește avizul părților interesate, o majoritate clară a respondenților la consultarea publică realizată de departamentele Comisiei a considerat că directivele privind căile de atac au avut un impact pozitiv asupra procesului de achiziții publice. Se consideră că acesta este mai transparent (80,59 %), mai echitabil (79,42 %) și mai deschis și accesibil (77,65 %) și că furnizează un stimulent mai puternic de respectare a normelor de fond privind achizițiile publice (81,77 %). Astfel cum a fost confirmat în rândul tuturor părților interesate, Directiva

2007/66/CE a sporit în mod substanțial eficacitatea căilor de atac precontractuale prin introducerea unui termen suspensiv minim între notificarea unei decizii de atribuire și semnarea contractului.

Unele sisteme naționale impun ca protecția juridică în materie de proceduri de achiziții publice să fie furnizată în primă instanță de organisme administrative de control jurisdicțional, mai degrabă decât de instanțele de drept comun. Ca tendință generală, acestea tind să fie mai eficace. Acest lucru este confirmat de o mare majoritate a respondenților la consultarea publică (74,7 %), care au considerat că procedurile în fața instanțelor de drept comun, în general, durează mai mult și au ca rezultat standarde de evaluare mai scăzute decât procedurile în fața organismelor administrative specializate de control jurisdicțional.

În majoritatea cazurilor, costurile procedurilor de revizuire, cu toate că sunt foarte divergente între statele membre, nu par să aibă un efect disuasiv decisiv asupra accesului la căile de atac. În plus, directivele privind căile de atac sunt, de asemenea, foarte echilibrate în ceea ce privește abordarea intereselor tuturor părților implicate. În special, 57,06 % dintre respondenții la consultarea publică au considerat că directivele echilibrează interesul operatorilor economici în asigurarea eficacității legislației în materie de achiziții publice și interesul autorităților contractante în ceea ce privește limitarea litigiilor abuzive. În final, directivele privind căile de atac sunt eficace, de asemenea, ca un obstacol pentru comportamentul necorespunzător în domeniul achizițiilor publice.

Directivele privind căile de atac impun Comisiei să acorde o atenție deosebită eficacității sancțiunilor alternative și a termenelor. Evaluarea a arătat că sancțiunile alternative sunt utilizate în mod sporadic în statele membre și au fost considerate de respondenții la consultarea publică online (efectuată de departamentele Comisiei) și de unele state membre ca fiind cea mai puțin relevantă cale de atac. Cu toate acestea, au fost exprimate păreri potrivit cărora toate căile de atac prevăzute în directivele privind căile de atac contribuie la efectul disuasiv al acestora și prevăd un sistem cuprinzător și eficace de sancționare a neregulilor în materie de achiziții publice. În ceea ce privește termenele, nu a fost colectată nicio dovadă specifică în contextul evaluării care să demonstreze că termenele care urmează structura directivei privind căile de atac sunt fie prea lungi și cauzează întârzieri nejustificate în procesul de achiziții publice, fie prea scurte și, prin urmare, nu permit operatorilor economici să își exercite drepturile.

Evaluarea a arătat că anumite aspecte ale directivei privind căile de atac ar putea fi clarificate. Acest lucru este confirmat de contribuțiile primite. Acest lucru este valabil, de exemplu, pentru aspecte precum interacțiunea dintre directivele privind căile de atac și noul pachet legislativ privind achizițiile publice, precum și pentru elaborarea criteriilor care urmează să fie aplicate pentru a anula suspendarea automată a încheierii contractului după introducerea unei acțiuni în justiție.

Evaluarea a făcut posibilă și identificarea problemelor care persistă la nivel național. În special, diferite părți interesate au confirmat în contextul consultării publice că problemele identificate își au originea fie în legislația națională dincolo de directivele privind căile de atac, fie în practicile naționale, și nu în directivele privind căile de atac în sine.

În final, Comisia recunoaște, de asemenea, că, în majoritatea statelor membre, informațiile privind sistemele naționale ale căilor de atac nu sunt colectate într-un mod structurat, ceea ce face ca analiza performanței directivelor să fie extrem de dificilă. În plus, acestea sunt rar utilizate în procesul de elaborare a politicilor (de exemplu, identificarea resurselor necesare sau a plângerilor abuzive; coerența deciziilor pe baza instrumentelor de căutare eficace; identificarea autorităților/entităților contractante împotriva cărora sunt depuse mai des plângeri soluționate pozitiv; și identificarea aspectelor procedurilor de achiziții publice care fac obiectul unor căi de atac soluționate pozitiv).

- (ii) În ceea ce privește **eficiența**, directivele privind căile de atac aduc beneficii generale în conformitate cu impacturile prevăzute, atât în mod direct, cât și în mod indirect. Există indicii clare că beneficiile obținute prin intermediul directivelor depășesc costurile acestora. Costurile suportate de autoritățile contractante și de furnizori cu introducerea sau apărarea unei căi de atac (inclusiv costurile directe și indirecte) diferă în mare măsură în UE, reprezentând, de regulă, 0,4 % -0,6 % din valoarea contractului. Cu toate acestea, costurile nu ar fi reduse la zero în cazul în care directivele privind căile de atac ar fi abrogate. Dimpotrivă, acestea ar putea fi chiar mai ridicate din cauza diferențelor naționale referitoare la normele privind revizuirea și căile de atac și a lipsei armonizării la nivelul UE, care duc la un proces mai împovăraător pentru ofertanți și alții.

Beneficiile sunt importante din punct de vedere al bunei gestiuni financiare, cel mai bun raport preț/calitate și efectul disuasiv, în special atunci când se ia în considerare valoarea invitațiilor de participare la procedurile de ofertare publicate pe TED. Evaluarea din 2011 a legislației UE privind achizițiile publice⁹ a estimat în general că economiile de 5 % realizate pentru cele 420 de miliarde EUR din contracte publice care au fost publicate la nivelul UE ar însemna economii sau investiții publice mai ridicate, de peste 20 de miliarde EUR pe an. Prin urmare, punerea în aplicare eficace a directivelor privind căile de atac poate face mai susceptibilă realizarea unor astfel de economii estimate din directivele privind achizițiile publice. În final, evaluarea nu a identificat nicio sarcină administrativă considerată inutilă pentru funcționarea directivelor privind căile de atac.

- (iii) În ceea ce privește **relevanța**, obiectivele directivelor privind căile de atac sunt în continuare relevante. Evaluarea a arătat că multe dispoziții ale directivelor sunt percepute ca fiind relevante la nivelul furnizorilor, al autorităților contractante și al practicienilor în domeniul dreptului. Pe baza răspunsurilor la consultarea publică, cele mai relevante dispoziții par a fi termenul suspensiv (65 % dintre respondenți), urmat de suspendarea procedurii de atribuire a contractului în cazul în care sunt inițiate proceduri de revizuire (62 %) și informarea automată a ofertanților (58 %). În pofida faptului că unele dispoziții sunt percepute ca având o valoare practică mai scăzută, acestea contribuie, totuși, la efectul disuasiv al directivelor privind căile de atac. Un alt indice al relevanței directivelor privind căile de atac este utilizarea efectivă a procedurilor pe care le prevăd acestea. În general, căile de atac prevăzute sunt utilizate frecvent în toate statele membre. Au existat aproximativ 50 000 de decizii în primă instanță în statele

⁹ Raportul de evaluare cu privire la impactul și eficacitatea legislației UE privind achizițiile publice, SEC(2011) 853 final.

membre în perioada 2009-2012¹⁰. Cel mai frecvent utilizat tip de cale de atac este decizia de anulare, urmată la distanță de măsurile provizorii și eliminarea specificațiilor discriminatorii.

- (iv) Directivele privind căile de atac sunt **coerente cu alte politici UE**. Astfel cum a fost confirmat de către Curtea de Justiție a UE, dreptul la o cale de atac eficientă este un principiu general al legislației UE¹¹. Directivele privind căile de atac sunt conforme cu drepturile și principiile generale prevăzute de legislația primară a Uniunii referitor la drepturile fundamentale. Acestea se află în centrul legislației privind achizițiile publice, întrucât permit ofertanților să își exercite drepturile materiale. Acestea s-au dovedit a fi conforme, în general, cu noul pachet legislativ din 2014 privind achizițiile publice, în special pentru a reglementa concesiunile care fac obiectul Directivei 2014/23/UE. Cu toate acestea, astfel cum s-a menționat deja, interacțiunea dintre aceste directive și noul pachet legislativ privind achizițiile publice ar putea fi clarificată în continuare. În final, prin îmbunătățirea eficacității procedurilor naționale de revizuire, în special cele referitoare la atribuirile directe ilegale de contracte, directivele privind căile de atac joacă, de asemenea, un rol important în combaterea eficace a încălcărilor directivelor privind achizițiile publice care, de asemenea, ar putea conduce la neregularități cu implicații penale. Evaluarea nu a constatat niciun posibil conflict cu alte domenii de politică.
- (v) În opinia Comisiei, directivele privind căile de atac prezintă o **valoare adăugată europeană** clară. A fost general confirmat, de toate sursele de informații utilizate în scopurile evaluării, că existența unor cerințe prevăzute de dreptul Uniunii pentru căile de atac în domeniul achizițiilor publice este deosebit de importantă. Instanțele de drept comun, în temeiul codurilor de procedură de drept comun, nu pot garanta o cale de atac rapidă și eficientă, astfel cum se solicită în jurisprudența UE. De exemplu, înainte de introducerea unui termen suspensiv obligatoriu prin Directiva 2007/66/CE, nicio măsură provizorie în fața instanțelor de drept comun nu era destul de rapidă pentru a suspenda încheierea contractului atribuit.

În comparație cu alte domenii ale dreptului Uniunii, normele de achiziții publice au anumite particularități. În primul rând, atât timp cât contractul depășește pragurile UE, normele de fond în materie de achiziții publice sunt aplicabile, indiferent de interesul lor transfrontalier efectiv. În al doilea rând, în fiecare procedură de ofertare efectuată de orice autoritate/entitate contractantă, există un potențial semnificativ pentru numeroase încălcări (de exemplu, excluderea ilegală a ofertanților, caiete de sarcini ilegale, criterii ilegale de atribuire a contractelor, utilizarea unor proceduri neadecvate, acceptarea unor oferte anormal de scăzute, conflict de interese etc.). Rolul Comisiei, atunci când tratează plângeri și potențiale încălcări ale dreptului Uniunii, este orientat spre asigurarea respectării în viitor a dreptului Uniunii, mai degrabă decât spre obținerea de măsuri reparatorii pentru părți individuale la procedurile publice de ofertare, în special având în vedere volumul mare de autorități contractante, ofertanți și proceduri în cadrul UE, precum și aspectele tehnice implicate în fiecare proces individual.

¹⁰ Cifrele sunt preluate din studiul „*Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*” (Eficiența economică și eficacitatea juridică a procedurilor de recurs și căilor de atac legate de contractele de achiziții publice).

¹¹ Ordonanța din 23 aprilie 2015 a vicepreședintelui Curții de Justiție în cauza C-35/15 P(R), *Vanbreda*, punctul 28.

Prin urmare, drepturile adecvate la o cale de atac directă pentru ofertanți sunt indispensabile pentru funcționarea corectă a normelor de fond în materie de achiziții publice și pentru funcționarea corespunzătoare a pieței unice în sectorul public. Astfel cum a fost confirmat de numeroase părți interesate, nivelul minim de armonizare asigurat de directivele privind căile de atac este absolut esențial în acest sens.

4. Concluzii

Pe baza evaluării, Comisia concluzionează că directivele privind căile de atac, în special modificările introduse prin Directiva 2007/66/CE, își îndeplinesc în mare măsură obiectivele într-un mod eficace și eficient, cu toate că nu a fost posibilă cuantificarea măsurii concrete a costurilor/beneficiilor acestora. În pofida faptului că se înregistrează anumite preocupări în unele state membre, acestea rezultă de regulă din măsuri naționale și nu din directivele privind căile de atac în sine. În termeni calitativi generali, beneficiile directivelor privind căile de atac depășesc costurile lor. Acestea rămân relevante și continuă să aducă valoare adăugată europeană.

Fără a aduce atingere concluziei generale pozitive a evaluării, au fost identificate anumite deficiențe.

În primul rând, Comisia recunoaște că anumite dispoziții ale directivelor privind căile de atac nu sunt pe deplin clare¹². În special, în pofida actualizării introduse de noul pachet legislativ privind achizițiile publice, au fost identificate unele necesități de clarificare suplimentare. De exemplu, trimiterile la „anunțul de participare” din directivele privind căile de atac nu reflectă faptul că noua Directivă 2014/24/UE permite utilizarea unui anunț de intenție în loc de un anunț de participare pentru a face o invitație la procedura concurențială de ofertare în anumite condiții. De asemenea, trebuie clarificat modul în care directivele privind căile de atac se aplică modificărilor contractelor de achiziții publice și contractelor de concesiune, încetării acestor contracte și regimului moderat de achiziții.

În plus, Comisia concluzionează că, în majoritatea statelor membre, informațiile cu privire la sistemele naționale de căi de atac nu au fost colectate într-un mod structurat și au fost utilizare rareori în procesul de elaborare de politici. Acest lucru face ca evaluarea performanței directivelor să fie mai dificilă.

În final, Comisia a concluzionat că, în termeni generali, organismele administrative de control jurisdicțional în primă instanță sunt mai eficace decât instanțele judiciare competente în primă instanță în ceea ce privește durata procedurilor și standardele de control.

5. Calea de urmat

(i) Date generale

Având în vedere faptul că evaluarea nu a identificat necesități majore sau urgente de modificare a directivelor privind căile de atac, s-a decis menținerea acestora în forma lor actuală, fără nicio modificare suplimentară în această etapă.

¹² Pentru detalii cu privire la consultarea lansată de departamentele Comisiei, a se vedea anexa 3 la documentul de lucru al serviciilor Comisiei (răspunsurile la întrebările 6 și 20).

Fără a aduce atingere acestui fapt, Comisia intenționează să remedieze punctele slabe identificate în ceea ce privește funcționarea directivelor privind căile de atac și să urmărească o mai mare convergență a sistemelor de căi de atac în statele membre. Respectând autonomia procedurală a statelor membre și tradițiile lor juridice respective, Comisia va utiliza o combinație coerentă a următoarelor acțiuni suplimentare.

(ii) Promovarea transparenței

Evaluarea demonstrează că informațiile privind sistemele naționale de căi de atac nu au fost colectate într-un mod structurat și au fost utilizate rareori în procesul de elaborare de politici. Pentru a remedia acest lucru, Comisia intenționează să propună creșterea transparenței în ceea ce privește performanța sistemelor naționale de căi de atac. Pentru început, datele trebuie să fie colectate în mod automat, fără a impune sarcini administrative suplimentare. În acest context, Comisia, astfel cum a anunțat în Strategia privind piața unică¹³ și în conformitate cu noul acord interinstituțional privind o mai bună legiferare¹⁴, va dezvolta - împreună cu statele membre - un număr limitat de indicatori obiectivi (numărul de plângeri, numărul de plângeri soluționate pozitiv, costurile, durata procedurilor etc.). Acești indicatori vor fi publicați în tabloul de bord al pieței interne. Acest lucru va permite comunității de afaceri să compare eficiența sistemelor de căi de atac în diferite state membre și va sprijini statele membre să identifice oportunități de a-și îmbunătăți sistemele naționale de căi de atac.

(iii) Promovarea cooperării între organismele de control jurisdicțional în primă instanță

Evaluarea demonstrează că sistemele prin care protecția juridică în procedurile de achiziții publice este furnizată în primă instanță de organismele administrative de control jurisdicțional mai degrabă decât de instanțele de drept comun tind să fie mai eficace în ceea ce privește atât durata procedurilor, cât și standardele de soluționare. Din acest motiv, astfel cum a fost anunțat în strategia privind piața unică, Comisia va încuraja organismele de revizuire în primă instanță să coopereze și să creeze rețele pentru a îmbunătăți schimbul de informații și de cele mai bune practici referitoare la aspecte specifice ale aplicării directivelor privind căile de atac și, în termeni generali, pentru a asigura eficacitatea funcționării procedurilor naționale de revizuire. Bunele practici relevante vor fi diseminate prin intermediul rețelei. Bunele practici pot fi o sursă de inspirație și de sprijin pentru ca statele membre să își îmbunătățească sistemele lor naționale de căi de atac. În acest context, va fi acordată o atenție deosebită consolidării organismelor administrative de revizuire în primă instanță.

(iv) Orientări

Comisia va difuza orientări cu privire la unele aspecte care necesită clarificare din directivele privind căile de atac pentru a spori înțelegerea unor dispoziții și pentru a garanta eficacitatea acestora. Aspectele care ar putea fi vizate includ interacțiunea dintre directivele privind căile de atac și noul pachet legislativ privind achizițiile publice și elaborarea criteriilor care urmează să fie aplicate pentru

¹³ Comunicarea *Ameliorarea pieței unice: mai multe oportunități pentru cetățeni și pentru întreprinderi*, COM(2015)550 și documentul de lucru al serviciilor Comisiei *Strategia privind piața unică pentru Europa - analiză și dovezi*, SWD(2015) 202

¹⁴ Decizia Parlamentului European din 9 martie 2016 referitoare la încheierea unui Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană [2016/2005(ACI)].

a anula suspendarea automată a încheierii contractului după introducerea unei acțiuni în justiție. Pe baza dovezilor colectate până în prezent, Comisia se va angaja într-un dialog cu statele membre și cu părțile interesate pentru a identifica alte domenii specifice care necesită clarificare.

(v) Activități de aplicare coerente și monitorizare

În cazurile în care sunt identificate încălcări ale directivelor privind căile de atac, Comisia va lua măsuri corespunzătoare pentru a aduce practicile naționale relevante în conformitate cu normele UE. În acest context, Comisia se va axa pe cele mai semnificative și sistematice încălcări care subminează funcționarea eficace a sistemelor de căi de atac în statele membre.