

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

13 noiembrie 2007*

În cauza C-507/03,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 1 decembrie 2003,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii X. Lewis și K. Wiedner, în calitate de agenți, asistați de domnul J. Flynn, QC, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Irlandei, reprezentată de domnul D. O'Hagan, în calitate de agent, asistat de domnii E. Regan și B. O'Moore, SC, precum și de domnul C. O'Toole, barrister, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: engleza.

susținută de:

Regatul Danemarcei, reprezentat de domnii J. Molde și A. Jacobsen, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de domnii G. de Bergues, D. Petrausch și de doamna S. Ramet, în calitate de agenți,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de doamnele H. G. Sevenster, C. Wissels și de domnul P. van Ginneken, în calitate de agenți,

Republica Finlanda, reprezentată de doamna A. Guimaraes-Purokoski, în calitate de agent,

intervenienți,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, G. Arestis și U. Löhmus, președinți de cameră, domnul J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii J. Makarczyk (raportor), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský și J. Klučka, judecători,

avocat general: doamna C. Stix-Hackl,
grefier: doamna K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 4 aprilie 2006,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 septembrie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin luarea deciziei de a încredința, fără publicitate prealabilă, furnizarea de servicii de plată a unor prestații sociale către An Post, serviciul poștal irlandez, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE, precum și în temeiul principiilor generale ale dreptului comunitar legate de un contract de furnizare a unor astfel de servicii.

Cadrul juridic

- ² Din cel de al douăzecilea considerent al Directivei 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50) rezultă că:

„[...] pentru eliminarea practicilor care restricționează concurența în general și participarea la contracte a resortisanților din alte state membre în special, este necesar să se amelioreze accesul prestatorilor de servicii la procedurile de atribuire a contractelor”.

3 În conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 92/50:

„Autoritățile contractante se asigură că nu există discriminare între diferiții prestatori de servicii.” [traducere neoficială]

4 Titlul II din Directiva 92/50 definește o așa-numită aplicare „pe două niveluri”. În conformitate cu articolul 8, contractele care au ca obiect servicii enumerate în anexa I A la această directivă se atribuie în conformitate cu dispozițiile titlurilor III-VI din aceasta, adică în conformitate cu articolele 11-37. În schimb, potrivit articolului 9 din directiva menționată, „[c]ontractele care au ca obiect servicii enumerate în anexa I B se atribuie în conformitate cu dispozițiile articolelor 14 și 16”. [traducere neoficială]

5 Articolul 14 din Directiva 92/50 expune modalitățile privitoare la specificațiile tehnice care trebuie incluse în documentele contractuale.

6 Articolul 16 din această directivă prevede:

„(1) Autoritățile contractante care au atribuit un contract de achiziții publice sau au organizat un concurs trimit un anunț privind rezultatele procedurii de atribuire Oficiului pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene [(OPOCE)].

[...]

(3) În cazul contractelor de achiziții publice de servicii enumerate în anexa I B, autoritățile contractante indică în anunț dacă acceptă publicarea.

(4) Comisia stabilește, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 40 alineatul (3), normele privind elaborarea rapoartelor periodice pe baza anunțurilor menționate la alineatul (3) și publicarea respectivelor rapoarte.

[...]” [traducere neoficială]

7 Articolul 43 din directiva menționată prevede:

„În cel mult trei ani de la expirarea termenului acordat statelor membre pentru a se conforma prezentei directive, Comisia reexaminează, în strânsă cooperare cu comitetele menționate la articolul 40 alineatele (1) și (2), aplicarea prezentei directive, inclusiv efectele acesteia asupra prestării serviciilor enumerate în anexa I A și dispozițiile privitoare la normele tehnice. Comisia evaluează în special perspectivele unei aplicări integrale a directivei la prestarea altor servicii enumerate în anexa I B și efectele serviciilor furnizate prin resurse proprii asupra deschiderii efective a achizițiilor în acest domeniu. Comisia prezintă propunerile necesare pentru adaptarea prezentei directive în această privință.” [traducere neoficială]

8 Anexa I B la aceeași directivă enumeră o serie de categorii de servicii.

Situația de fapt și procedura precontencioasă

9 La 4 decembrie 1992, ministrul irlandez pentru afaceri sociale a încheiat cu An Post, fără să fi inițiat o procedură de atribuire, un contract în temeiul căruia beneficiarii de prestații sociale puteau să retragă sumele care le erau datorate de la oficiile poștale.

10 Acest contract inițial privea perioada cuprinsă între 1 ianuarie 1992 și 31 decembrie 1996. În luna mai 1997, contractul a fost prelungit până la 31 decembrie 1999. În luna mai 1999, autoritățile irlandeze au aprobat o nouă prelungire a contractului menționat pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2000 și 31 decembrie 2002.

11 În urma unei plângeri, în luna octombrie 1999, Comisia a inițiat un schimb de corespondență cu Irlanda.

12 În urma intervenției Comisiei și în așteptarea unui răspuns la întrebările adresate de către această instituție, Irlanda nu a prelungit în mod oficial contractul încheiat cu An Post. Pentru ca plata prestațiilor sociale respective să nu fie întreruptă, An Post a continuat să furnizeze ad-hoc serviciile respective.

- 13 Potrivit Comisiei, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 226 CE, Irlanda nu a propus nicio soluție la problemele ridicate. Într-adevăr, având în vedere răspunsurile oferite de acest stat membru ca urmare a scrisorii de punere în întârziere din 26 iunie 2002 și a avizului motivat din 17 decembrie 2002, Comisia a apreciat că încheierea unui nou contract cu An Post fără luarea unei măsuri de publicitate prealabilă este contrară dispozițiilor Tratatului CE și, în consecință, a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 14 Comisia apreciază că Irlanda nu a respectat articolele 43 CE și 49 CE și nici principiile generale de transparență, de egalitate și de nediscriminare. În cererea introductivă, Comisia afirmă că aceste dispoziții sunt obligatorii pentru statele membre, în plus față de obligațiile prevăzute la articolele 14 și 16 din Directiva 92/50.
- 15 Comisia își întemeiază analiza pe mai multe decizii ale Curții, care, în opinia sa, demonstrează că dreptul primar poate fi invocat în plus față de obligațiile prevăzute de o directivă (Hotărârea din 7 decembrie 2000, Telaustria și Telefonadress, C-324/98, Rec., p. I-10745, Ordonanța din 3 decembrie 2001, Vestergaard, C-59/00, Rec., p. I-9505, și Hotărârea din 18 iunie 2002, HI, C-92/00, Rec., p. I-5553).
- 16 Irlanda contestă analiza Comisiei și susține că, atunci când legiuitorul comunitar adoptă dispoziții exprese care reglementează domenii specifice, aceste dispoziții nu pot fi neglijate, îndepărtate sau ignorate prin aplicarea normelor generale.

Într-adevăr, dispozițiile speciale ar trebui să prevaleze asupra dispozițiilor generale. În consecință, prin acțiunea sa, Comisia ar urmări să extindă obligațiile statelor membre în domeniul contractelor de achiziții publice de servicii.

- 17 În plus, Irlanda invocă omisiunea Comisiei de a acționa în materie legislativă cu privire la acest aspect, deși aceasta a inițiat mai multe consultări asupra reformei Directivei 92/50, iar, de la adoptare, aceasta din urmă a fost modificată de mai multe ori. Abordarea Comisiei ar încălca principiul general al încrederii legitime și pe cel al securității juridice.
- 18 Comisia combate această argumentare, invocând ca principiu faptul că dreptul derivat are un caracter secundar prin raportare la dreptul primar. Prin urmare, o modificare oarecare a Directivei 92/50 nu ar fi avut nicio incidență asupra obligațiilor Irlandei.
- 19 Regatul Danemarcei, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos și Republica Finlanda au intervenit în susținerea Irlandei.
- 20 Potrivit Regatului Țărilor de Jos, autoritățile contractante nu sunt ținute decât de o obligație limitată de transparență. Pentru Regatul Danemarcei și Republica Finlanda, există o diferență între versiunile lingvistice ale hotărârilor citate de către Comisie care permite atenuarea aplicării acestora. Potrivit Republicii Franceze, limitarea obligațiilor statelor membre este confirmată de 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 (JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116), care menține distincția instituită de Directiva 92/50.

Aprecierea Curții

- 21 Cu titlu prealabil, este necesar să se constate că niciuna dintre părți nu contestă că, în speță, contractul în cauză intră în sfera de aplicare a Directivei 92/50 și că serviciile de plată a unor prestații sociale care sunt în discuție intră în categoria serviciilor neprioritare menționate în anexa I B la respectiva directivă.
- 22 Potrivit articolului 9 din Directiva 92/50, „[c]ontractele care au ca obiect servicii enumerate în anexa I B se atribuie în conformitate cu dispozițiile articolelor 14 și 16”.
- 23 Aceste dispoziții speciale, cuprinse în articolele 14 și 16 din Directiva 92/50, obligă autoritățile contractante să definească specificațiile tehnice prin raportare la standarde naționale de transpunere a unor standarde europene care trebuie să figureze în documentele generale sau contractuale specifice fiecărui contract și, respectiv, să trimită la OPOCE un anunț privind rezultatele procedurii de atribuire a contractului.
- 24 Astfel, din lectura coroborată a articolelor 9, 14 și 16 din Directiva 92/50 rezultă că, atunci când contractele privesc, precum în speță, servicii care fac parte din anexa I B, autoritățile contractante nu sunt ținute decât de obligațiile de a defini specificațiile tehnice prin raportare la standarde naționale de transpunere a unor standarde europene care trebuie să figureze în documentele generale sau contractuale specifice fiecărui contract și, respectiv, de a trimite la OPOCE un anunț privind rezultatele procedurii de atribuire a acestor contracte. În schimb, celelalte norme de procedură prevăzute de această directivă, în special cele privind obligațiile de lansare a unei invitații de participare cu publicitate prealabilă, nu sunt aplicabile contractelor menționate.

25 Într-adevăr, cu privire la serviciile care fac parte din anexa I B la Directiva 92/50 și sub rezerva unei evaluări ulterioare la care face referire articolul 43 din această directivă, legiuitorul comunitar a plecat de la prezumția potrivit căreia, ținând seama de natura lor specifică, contractele privitoare la astfel de servicii nu prezintă *a priori* un interes transfrontalier susceptibil să justifice atribuirea lor pe calea unei proceduri de cerere de ofertă, menită să permită întreprinderilor din alte state membre să ia cunoștință de anunțul de participare și să depună o ofertă. Pentru acest motiv, Directiva 92/50 s-a limitat, pentru această categorie de servicii, să impună o publicitate *ex post*.

26 Cu toate acestea, este cert că atribuirea contractelor de achiziții publice rămâne supusă normelor fundamentale ale dreptului comunitar și în special principiilor consacrate de tratat în materia dreptului de stabilire și a liberei prestări a serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea HI, citată anterior, punctul 42).

27 În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, coordonarea la nivel comunitar a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice urmărește să suprimе obstacolele din calea liberei circulații a serviciilor și a mărfurilor și, prin urmare, să protejeze interesele operatorilor economici stabiliți într-un stat membru care doresc să ofere bunuri sau servicii autorităților contractante stabilite într-un alt stat membru (a se vedea în special Hotărârea din 3 octombrie 2000, University of Cambridge, C-380/98, Rec., p. I-8035, punctul 16, Hotărârea din 18 octombrie 2001, SIAC Construction, C-19/00, Rec., p. I-7725, punctul 32, și Hotărârea HI, citată anterior, punctul 43).

28 Or, Directiva 92/50 urmărește un astfel de obiectiv. Într-adevăr, astfel cum rezultă din cel de al douăzecilea considerent al său, aceasta urmărește să elimine practicile care restricționează concurența în general și participarea la contracte a resortisanților din alte state membre în special prin ameliorarea accesului prestatorilor de servicii la procedurile de atribuire a contractelor (a se vedea Hotărârea HI, citată anterior, punctul 44).

- 29 Rezultă că regimul de publicitate instituit de legiuitorul comunitar pentru contractele privitoare la serviciile care fac parte din anexa I B nu poate fi interpretat ca împiedicând aplicarea principiilor care decurg din articolele 43 CE și 49 CE, în ipoteza în care astfel de contracte ar prezenta totuși un interes transfrontalier cert.
- 30 De aceea, în măsura în care un contract privitor la servicii care fac parte din anexa I B prezintă un astfel de interes, atribuirea acestui contract, în lipsa oricărei transparențe, unei întreprinderi situate în statul membru al autorității contractante reprezintă o diferență de tratament în detrimentul întreprinderilor situate într-un alt stat membru care pot să fie interesate de acest contract (a se vedea în acest sens Hotărârea Telaustria și Telefonadress, citată anterior, punctele 60 și 61, precum și Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname, C-231/03, Rec., p. I-7287, punctul 17).
- 31 Cu excepția cazului în care este justificată de împrejurări obiective, o astfel de diferență de tratament, care, prin excluderea tuturor întreprinderilor situate într-un alt stat membru, acționează în principal în detrimentul acestora, constituie o discriminare indirectă bazată pe cetățenie sau naționalitate, interzisă în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE (Hotărârea Coname, citată anterior, punctul 19 și jurisprudența citată).
- 32 În aceste condiții, revine Comisiei sarcina de a stabili că, deși contractul respectiv are legătură cu serviciile care fac parte din anexa I B la Directiva 92/50, contractul menționat prezenta un interes cert pentru o întreprindere situată într-un stat membru, altul decât cel al autorității contractante în cauză, și că această întreprindere, neavând acces la informațiile adecvate înainte de atribuirea contractului, nu a putut fi în măsură să își manifeste interesul pentru acest contract.

33 Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante, Comisia trebuie să prezinte Curții toate elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Regatul Unit, C-434/01, Rec., p. I-13239, punctul 21, Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia, C-117/02, Rec., p. I-5517, punctul 80, și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia, C-135/05, Rep., p. I-3475, punctul 26), și anume o prezumție potrivit căreia un contract privitor la servicii care fac parte din anexa I B la Directiva 92/50 și supus normelor expuse la punctul 24 din prezenta hotărâre ar prezenta în mod necesar un interes transfrontalier cert.

34 Or, în speță, aceste elemente nu au fost prezentate de către Comisie. Într-adevăr, simpla indicare de către aceasta a existenței unei plângeri care i-a fost adresată în legătură cu contractul respectiv nu poate să fie suficientă pentru a demonstra că acel contract prezenta un interes transfrontalier cert și pentru a constata, prin urmare, existența unei neîndepliniri a obligațiilor.

35 În consecință, se impune a se constata că, prin încredințarea, fără publicitate prealabilă, a furnizării de servicii de plată a unor prestații sociale către An Post, Irlanda și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE, precum și în temeiul principiilor generale ale dreptului comunitar legate de un contract de furnizare a unor astfel de servicii.

36 În consecință, acțiunea Comisiei trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

³⁷ Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Irlanda a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu alineatul (4) primul paragraf al aceluiași articol, Regatul Danemarcei, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos și Republica Finlanda, care au intervenit în prezentul litigiu, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**

- 2) Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată.**

- 3) Regatul Danemarcei, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos și Republica Finlanda suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături