



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

12 septembrie 2013*

„Achiziții publice — Directiva 2004/18/CE — Articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) —
Noțiunea «organism de drept public» — Condiție privind fie finanțarea activității, fie controlul
gestionării, fie controlul activității exercitat de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de
drept public — Asociație profesională a medicilor — Finanțare prevăzută de lege prin intermediul
contribuțiilor plătite de membrii acestei asociații — Cuantumul contribuțiilor stabilite de adunarea
asociației respective — Autonomia aceleiași asociații în ceea ce privește întinderea și modalitățile de
îndeplinire a misiunilor sale legale”

În cauza C-526/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de
Oberlandesgericht Düsseldorf (Germania), prin decizia din 5 octombrie 2011, primită de Curte la
18 octombrie 2011, în procedura

IVD GmbH & Co. KG

împotriva

Ärzttekammer Westfalen-Lippe,

cu participarea:

WWF Druck + Medien GmbH,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz, președinte de cameră, domnii A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby
(raportor) și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 noiembrie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru IVD GmbH & Co. KG, de J. Eggers, Rechtsanwalt;
- pentru Ärztekammer Westfalen-Lippe, de S. Gesterkamp și de T. Schneider-Lasogga, Rechtsanwälte;

* Limba de procedură: germana.

— pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de T. Müller, în calitate de agenți;
— pentru Comisia Europeană, de M. Noll-Ehlers, de A. Tokár și de C. Zadra, în calitate de agenți,
după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 ianuarie 2013,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din 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).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între IVD GmbH & Co. KG (denumită în continuare „IVD”), pe de o parte, și Ärztekammer Westfalen-Lippe (Asociația profesională a medicilor din Westfalia-Lippe, denumită în continuare „Ärztekammer”), pe de altă parte, cu privire la decizia acesteia de a atribui un contract unei alte întreprinderi în urma unei cereri de ofertă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Conform articolului 1 alineatul (9) al doilea și al treilea paragraf din Directiva 2004/18:
„«Organism de drept public» înseamnă orice organism:
 - (a) constituit pentru a îndeplini în mod expres cerințe de interes general, de altă natură decât industrial sau comercial;
 - (b) care are personalitate juridică;
 - (c) a cărui activitate este finanțată în cea mai mare parte de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public sau a cărui gestionare face obiectul controlului acestora din urmă sau al cărui consiliu de administrare, de conducere sau de supraveghere este alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public.Liste neexhaustive ale organismelor și ale categoriilor de organisme de drept public care îndeplinesc criteriile enumerate la paragraful al doilea literele (a), (b) și (c) sunt prezentate în anexa III. [...]”
- 4 În ceea ce privește Republica Federală Germania, în rândul colectivităților create de stat, de landuri sau de autoritățile locale, anexa menționată prevede asociațiile profesionale, printre care colegiile medicilor (partea a III-a, punctul 1.1, a doua liniuță).

Dreptul german

- 5 Potrivit articolului 6 alineatul 1 punctele 1-5 din Legea landului Renania de Nord-Westfalia privind profesiile medicale (Heilberufsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, denumită în continuare „HeilBerG NRW”), Ärztekammer are drept misiune în special:
- „1. sprijinirea serviciului de sănătate publică și a serviciului veterinar public în desfășurarea activităților lor, în special prezentarea de propuneri cu privire la toate problemele relevante referitoare la profesiile medicale și la știința medicală;
 2. la cererea autorității de supraveghere, emiterea de opinii, precum și întocmirea de expertize și numirea de experți, la cererea autorităților competente;
 3. asigurarea serviciului medical și de stomatologie de urgență în afara orelor de consultații, precum și aducerea la cunoștința publicului a acestor orare și redactarea unui regulament cu privire la serviciile de urgență;
 4. asigurarea și promovarea formării profesionale continue a membrilor colegiului pentru a contribui la asigurarea unui caracter adecvat al cunoștințelor, al competențelor și al abilităților membrilor colegiului necesare exercitării profesiei, în raport cu stadiul actual al științei și practicii, pe toată durata vieții profesionale, reglementarea formării continue în conformitate cu cerințele [acestei] legi, precum și eliberarea atestatelor referitoare la calificările profesionale; [...]
 5. asigurarea și promovarea calității serviciilor sanitare și veterinare, în special efectuarea certificărilor, cu consultarea persoanelor interesate.”
- 6 Rezultă din decizia de trimitere și din dosarul prezentat Curții că aceeași lege:
- atribuie de asemenea Ärztekammer, între altele, sarcina să contribuie la menținerea unui standard înalt al profesiei, să apere interesele profesionale ale membrilor săi, să vegheze la păstrarea unor bune raporturi profesionale între aceștia, să înființeze în favoarea membrilor și a familiilor acestora instituții de asistență sau să informeze publicul cu privire la activitățile sale și la subiecte de interes pentru profesie (articolul 6 alineatul 1 punctele 6-8, 10 și 12);
 - acordă calitatea de membru al acestui colegiu tuturor medicilor care își exercită profesia în landul Renania de Nord-Westfalia sau care au în acest land o reședință permanentă (articolul 2);
 - acordă, în principiu, dreptul de vot în cadrul adunării colegiului respectiv tuturor membrilor acestuia (articolul 12 alineatul 1);
 - conferă dreptul Ärztekammer de a percepe contribuții de la membrii săi pentru îndeplinirea misiunilor sale (articolul 6 alineatul 4 prima teză);
 - prevede că respectivul quantum al contribuțiilor trebuie stabilit printr-un regulament adoptat de adunarea acestui colegiu (articolul 23 alineatul 1);
 - supune acest regulament aprobării autorității de supraveghere (articolul 23 alineatul 2), această aprobare vizând numai asigurarea echilibrului bugetului colegiului și
 - prevede că autoritatea de supraveghere exercită, *a posteriori*, un control general privind conformitatea cu legislația a modului în care Ärztekammer își îndeplinește misiunile (articolul 28 alineatul 1).

Litigiul principal și întrebarea preliminară

7. Ärztekammer a inițiat o cerere de ofertă pentru tipărirea și expedierea scrisorii sale de informare, precum și pentru publicarea de anunțuri și vânzarea de abonamente, la 5 noiembrie 2010 fiind publicat un anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. După excluderea altor doi ofertanți, s-a efectuat alegerea între IVD și WWF Druck + Medien GmbH, în final fiind selectată oferta depusă de aceasta din urmă.
8. IVD a contestat această atribuire prin intermediul unei contestații, ulterior prin intermediul unei acțiuni introduse la Vergabekammer, instanța administrativă competentă pentru soluționarea contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, susținând că adjudecatarul nu prezentase anumite referințe solicitate de Ärztekammer. Contestația a fost respinsă de această instanță, pretențiile sale fiind declarate neîntemeiate.
9. Sesizat în calea de atac împotriva deciziei instanței menționate, Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunalul Regional Superior din Düsseldorf) a decis să examineze din oficiu problema calității de autoritate contractantă a Ärztekammer, problemă de care depinde admisibilitatea acțiunii introduse de IVD.
10. Instanța de trimitere consideră că misiunile cu care acest colegiu este investit în temeiul articolului 6 alineatul 1 punctele 1-5 din HeilBerG NRW sunt misiuni de interes general, de altă natură decât industrial sau comercial. Pe de altă parte, reiese din dosarul de care dispune Curtea că acest colegiu are personalitate juridică. Prin urmare, acesta ar îndeplini criteriile prevăzute la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf literele (a) și (b) din Directiva 2004/18.
11. În schimb, instanța de trimitere dorește să afle dacă dreptul Ärztekammer de a percepe contribuții de la membrii săi constituie o finanțare de stat indirectă care îndeplinește prima condiție prevăzută la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din această directivă.
12. Potrivit instanței de trimitere, rezultă din Hotărârea din 13 decembrie 2007, Bayerischer Rundfunk și alții (C-337/06, Rep., p. I-11173), precum și din Hotărârea din 11 iunie 2009, Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07, Rep., p. I-4779) că o astfel de finanțare indirectă din partea statului există atunci când statul fie stabilește el însuși baza și quantumul contribuțiilor, fie exercită o influență – prin descrierea exactă a prestațiilor care trebuie efectuate de persoana juridică în cauză, precum și prin dispozițiile privind calcularea quantumului contribuției –, astfel încât persoana juridică mai dispune doar de o marjă de apreciere redusă la stabilirea acestui quantum.
13. Or, această instanță arată că legislația aplicabilă nu stabilește quantumul contribuțiilor percepute de Ärztekammer și nu determină întinderea și modalitățile de îndeplinire a misiunilor care i-au fost încredințate, astfel încât aceasta să nu poată stabili quantumul contribuțiilor decât într-un cadru strict. Dimpotrivă, întrucât dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește îndeplinirea misiunilor sale, acest colegiu beneficiază de o marjă de apreciere asemănătoare în privința stabilirii cerințelor sale de finanțare și, așadar, în privința stabilirii quantumului contribuțiilor datorate de membrii săi. Pe de altă parte, instanța menționată arată că, deși există un sistem de aprobare de către autoritatea de supraveghere a regulamentului care stabilește acest quantum, aprobarea vizează numai să asigure un echilibru al bugetului colegiului respectiv.
14. Având în vedere aceste elemente specifice, instanța de trimitere consideră că Ärztekammer nu îndeplinește caracteristicile arătate de Curte în hotărârile menționate la punctul 12 din prezenta hotărâre și își pune problema dacă acestea sunt necesare în toate situațiile pentru a fi îndeplinită condiția privind existența unei finanțări publice.

- 15 În acest context, Oberlandesgericht Düsseldorf a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Un organism [...] (în speță «colegiu profesional») [în sensul articolului 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din Directiva 2004] este «finanțat în cea mai mare parte de stat», sau «gestionarea» sa «face obiectul controlului statului», în cazul în care:

- organismului i se acordă în temeiul legii dreptul de a percepe de la membrii săi o contribuție, însă prin lege nu sunt stabilite nici quantumul contribuției, nici întinderea prestațiilor care necesită finanțare,
- iar reglementarea redevenței necesită aprobare din partea statului?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 16 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din Directiva 2004/18 trebuie interpretat în sensul că un organism, precum o asociație profesională de drept public, îndeplinește fie criteriul referitor la finanțarea în cea mai mare parte de către autoritățile publice, în condițiile în care acest organism este finanțat în cea mai mare parte prin contribuțiile plătite de membrii acestuia, cu privire la care legea aplicabilă îl autorizează să le stabilească și să le perceapă quantumul, în ipoteza în care această lege nu stabilește întinderea și modalitățile de desfășurare a activităților pe care organismul respectiv le întreprinde în cadrul îndeplinirii misiunilor sale legale pe care aceste contribuții sunt destinate să le finanțeze, fie criteriul privind controlul gestionării de către autoritățile publice, în condițiile în care decizia prin care același organism stabilește quantumul contribuțiilor în discuție trebuie aprobată de o autoritate de supraveghere.
- 17 Trebuie să se arate de la bun început că, astfel cum menționează instanța de trimitere, Ärztekammer este prevăzută în anexa III la Directiva 2004/18, în care sunt enumerate, pentru fiecare stat membru, organismele de drept public și categoriile de organisme de drept public prevăzute la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf. Astfel, în partea III din această anexă, consacrată Republicii Federale Germania, categoria 1.1, care privește „[c]olectivități [...] de drept public create de stat, de Länder sau de autoritățile locale”, prevede la a doua liniuță privind subcategoria „asociații profesionale”, printre altele, „asociații profesionale reprezentând [...] medici”.
- 18 Cu toate acestea, astfel cum a amintit avocatul general la punctele 20 și 21 din concluzii, înscrierea unui anumit organism în această anexă nu constituie decât punerea în aplicare a normei de drept substanțial prevăzută la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf din Directiva 2004/18, fără să rezulte din aceasta o prezumție irefragabilă că organismul respectiv constituie un „organism de drept public” în sensul acestei dispoziții. Prin urmare, revine instanței Uniunii, atunci când este sesizată cu o cerere motivată în acest sens de o instanță națională, să asigure coerența internă a acestei directive verificând dacă înscrierea unui organism în anexa menționată constituie o aplicare corectă a normei de drept substanțial (a se vedea în acest sens Hotărârea Hans & Christophorus Oymanns, citată anterior, punctele 42, 43 și 45).
- 19 În această privință, conform articolului 1 alineatul (9) al doilea paragraf din Directiva 2004/18, o entitate constituie un „organism de drept public” în sensul acestei dispoziții și este supusă, pe acest temei, dispozițiilor directivei atunci când sunt îndeplinite trei condiții cumulative, și anume, această entitate să fi fost constituită pentru a îndeplini în mod expres cerințe de interes general, de altă natură decât industrial sau comercial [litera (a)], să aibă personalitate juridică [litera (b)] și activitatea sa să fie finanțată în cea mai mare parte de autoritățile publice sau gestionarea să facă obiectul controlului acestora din urmă ori consiliul de administrare, de conducere sau de supraveghere al acesteia să fie alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de autoritățile publice [litera (c)].

- 20 Toate cele trei criterii alternative prevăzute la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din directiva menționată reflectă o dependență strânsă față de autoritățile publice. Astfel, o asemenea dependență poate permite acestora din urmă să influențeze deciziile organismului în cauză în domeniul achizițiilor publice, determinând posibilitatea ca alte considerații decât cele economice să ghideze aceste decizii, în special riscul să fie preferați ofertanții sau candidații naționali, fapt care ar crea obstacole în calea liberei circulații a serviciilor și a mărfurilor pe care aplicarea directivelor privind achizițiile publice urmărește în mod expres să le împiedice (a se vedea în ceea ce privește dispozițiile analoge anterioare Directivei 2004/18, Hotărârea din 1 februarie 2001, Comisia/Franța, C-237/99, Rec., p. I-939, punctele 39, 41, 42, 44 și 48, precum și jurisprudența citată).
- 21 În lumina acestor obiective, fiecare dintre criterii trebuie să beneficieze de o interpretare funcțională (a se vedea în ceea ce privește dispozițiile analoge anterioare Directivei 2004/18, Hotărârile citate anterior Comisia/Franța, punctul 43 și jurisprudența citată, și Bayerischer Rundfunk și alții, punctul 40), cu alte cuvinte, independent de modalitățile formale de punere în aplicare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 10 noiembrie 1998, BFI Holding, C-360/96, Rec., p. I-6821, punctele 62 și 63), și trebuie înțeles în sensul că creează o dependență strânsă față de autoritățile publice.
- 22 Cu privire, mai întâi, la primul criteriu enunțat la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din Directiva 2004/18, referitor la finanțarea în cea mai mare parte de către autoritățile publice, noțiunea de finanțare vizează un transfer de mijloace financiare operat fără o contraprestație specifică în scopul susținerii activităților entității în cauză (a se vedea, cu privire la dispozițiile analoge anterioare Directivei 2004/18, Hotărârea din 3 octombrie 2000, University of Cambridge, C-380/98, Rec., p. I-8035, punctul 21).
- 23 Întrucât această noțiune trebuie să beneficieze de o interpretare funcțională, Curtea a statuat că criteriul privind finanțarea în cea mai mare parte de către autoritățile publice include un mod de finanțare indirectă.
- 24 O astfel de finanțare poate fi realizată prin intermediul unei redevențe prevăzute și impuse de lege în ceea ce privește existența și cuantumul acesteia și nu constituie o contraprestație a folosirii efective a serviciilor furnizate de organismul în cauză de către persoanele care sunt obligate la plata redevenței și ale cărei modalități de percepere rezultă din prerogativele de putere publică (a se vedea în acest sens Hotărârea Bayerischer Rundfunk și alții, citată anterior, punctele 41, 42, 44, 45 și 47-49).
- 25 Împrejurarea că, din punct de vedere formal, un organism stabilește el însuși cuantumul contribuțiilor care îi asigură finanțarea în cea mai mare parte nu exclude posibilitatea existenței unei finanțări indirecte care îndeplinește criteriul respectiv. O asemenea situație se regăsește atunci când organisme precum casele publice de asigurări sociale sunt finanțate prin intermediul contribuțiilor plătite de sau pentru persoanele afiliate, fără contraprestație specifică, atunci când afilierea la o astfel de casă și plata acestor contribuții sunt obligatorii prin lege, atunci când valoarea acestora din urmă, deși stabilită formal de casele respective, este, pe de o parte, impusă juridic, legea prevăzând atât prestațiile asigurate de casele în discuție, cât și cheltuielile corelative, interzicându-le exercitarea de atribuții cu scop lucrativ, și trebuie, pe de altă parte, să fie autorizată de autoritatea de supraveghere, și atunci când recuperarea este efectuată în mod obligatoriu în temeiul dispozițiilor de drept public (a se vedea în acest sens Hotărârea Hans & Christophorus Oymanns, citată anterior, punctele 53-56).
- 26 Trebuie totuși să se constate că situația unui organism precum Ärztekammer nu poate fi asimilată celei descrise la punctul anterior din prezenta hotărâre.
- 27 Astfel, deși misiunile acestui organism sunt enumerate de HeilBerG NRW, rezultă totuși din decizia de trimitere că situația sa se caracterizează prin autonomia importantă pe care i-o permite această lege pentru a stabili natura, întinderea și modalitățile de executare ale acțiunilor pe care le întreprinde pentru îndeplinirea misiunilor sale, prin urmare, pentru stabilirea bugetului necesar în acest scop și, pe cale de consecință, a cuantumului contribuțiilor pe care le va solicita membrilor săi. Împrejurarea

că regulamentul care stabilește acest quantum trebuie aprobat de o autoritate publică de supraveghere nu este determinantă, de vreme ce această autoritate se limitează să verifice că bugetul organismului în cauză este în echilibru, cu alte cuvinte, că acesta din urmă asigură, prin intermediul contribuțiilor membrilor săi și a altor resurse, venituri suficiente pentru acoperirea tuturor costurilor legate de funcționarea sa potrivit normelor pe care el însuși le-a aprobat.

- 28 Pe de altă parte, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 65 și 66 din concluzii, această autonomie în raport cu autoritățile publice este confirmată în speță și de faptul că regulamentul menționat este adoptat de o adunare constituită din însăși persoanele care plătesc contribuțiile.
- 29 În continuare, cu privire la al doilea criteriu prevăzut la articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din Directiva 2004/18, referitor la controlul gestionării de către autoritățile publice, trebuie amintit că, în principiu, un control *a posteriori* nu îndeplinește acest criteriu, din moment ce un asemenea control nu permite autorităților publice să influențeze deciziile organismului în cauză în ceea ce privește achizițiile publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2003, Adolf Truley, C-373/00, Rec., p. I-1931, punctul 70). Așadar, această situație se regăsește, în principiu, în cazul unui control general de legalitate efectuat *a posteriori* de o autoritate de supraveghere și, *a fortiori*, în cazul unei intervenții a acestei autorități sub forma unei aprobări a deciziei organismului respectiv prin care se stabilește quantumul contribuțiilor care asigură cea mai mare parte a finanțării, care se limitează să verifice că bugetul organismului respectiv este în echilibru.
- 30 Rezultă, așadar, că, deși legea stabilește misiunile și modul în care trebuie organizată finanțarea în cea mai mare parte, pe de o parte, și prevede că decizia prin care stabilește quantumul contribuțiilor datorate de membrii acestuia trebuie aprobată de o autoritate de supraveghere, pe de altă parte, un organism precum *Ärztelkammer* dispune în mod concret de o autonomie organizațională și bugetară care se opune să fie considerat ca aflându-se într-o stare de dependență strânsă față de autoritățile publice. Prin urmare, modalitățile de finanțare a unui asemenea organism nu constituie o finanțare în cea mai mare parte de către autoritățile publice și nu permite un control al gestionării acestui organism de către acestea.
- 31 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din Directiva 2004/18 trebuie interpretat în sensul că un organism, precum o asociație profesională de drept public, nu îndeplinește nici criteriul privind finanțarea în cea mai mare parte de către autoritățile publice atunci când acest organism este finanțat în cea mai mare parte prin contribuțiile plătite de membrii săi, cu privire la care legea îl autorizează să le stabilească și să le perceapă quantumul, în cazul în care această lege nu stabilește întinderea și modalitățile acțiunilor pe care organismul respectiv le întreprinde în cadrul îndeplinirii misiunilor sale legale pe care aceste contribuții sunt destinate să le finanțeze, nici criteriul privind controlul gestionării exercitat de autoritățile publice doar pentru motivul că decizia prin care acest organism stabilește quantumul contribuțiilor în discuție trebuie aprobată de o autoritate de supraveghere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 32 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

Articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf litera (c) din 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 trebuie interpretat în sensul

că un organism, precum o asociație profesională de drept public, nu îndeplinește nici criteriul privind finanțarea în cea mai mare parte de către autoritățile publice atunci când acest organism este finanțat în cea mai mare parte prin contribuțiile plătite de membrii săi, cu privire la care legea îl autorizează să le stabilească și să le perceapă cuantumul, în cazul în care această lege nu stabilește întinderea și modalitățile acțiunilor pe care organismul respectiv le întreprinde în cadrul îndeplinirii misiunilor sale legale pe care aceste contribuții sunt destinate să le finanțeze, nici criteriul privind controlul gestionării exercitat de autoritățile publice doar pentru motivul că decizia prin care acest organism stabilește cuantumul contribuțiilor în discuție trebuie aprobată de o autoritate de supraveghere.

Semnături