



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
PAOLO MENGOZZI  
prezentate la 30 iunie 2016<sup>1</sup>

**Cauza C-51/15**

**Remondis GmbH & Co. KG Region Nord  
împotriva  
Region Hannover**

[cerere de decizie preliminară formulată de Obelandesgericht Celle (Tribunalul Regional Superior din Celle, Germania)]

„Trimitere preliminară — Articolul 4 alineatul (2) TUE — Respectarea identității naționale a statelor membre inerente structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională — Organizarea internă a statelor membre — Colectivități teritoriale — Instrument juridic care creează o entitate de drept public nouă și care organizează transferul de competențe și de responsabilități în vederea executării de misiuni publice — Achiziții publice — Directiva 2004/18/CE — Articolul 1 alineatul (2) litera (a) — Noțiunea «contract de achiziții publice»”

1. În prezenta cauză, care privește o cerere de decizie preliminară formulată de Oberlandesgericht Celle (Tribunalul Regional Superior din Celle, Germania), Curtea va avea ocazia să analizeze problema delicată a interacțiunii dintre competența de reorganizare a statelor membre și reglementarea Uniunii în materie de achiziții publice. Mai specific, Curtea va fi chemată să clarifice dacă și, eventual, în ce condiții acte prin care se efectuează transferuri de competențe între autorități administrative pot constitui un contract de achiziții publice și pot fi astfel supuse normelor Uniunii în materie. Este vorba despre o problemă de o importanță practică semnificativă care a făcut obiectul interesului în doctrină, în mod specific în Germania, și asupra căreia Curtea nu a avut încă ocazia să se pronunțe în mod direct.

2. Problemele ridicate de instanța de trimitere în prezenta cauză se inserează în cadrul unui litigiu între o întreprindere care furnizează servicii de eliminare a deșeurilor, Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (denumită în continuare „Remondis”), și Region Hannover (regiunea Hanovra, Germania) cu privire la legalitatea transferului de către aceasta din urmă a unor misiuni de prelucrare a deșeurilor care erau încredințate unui organism public, Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (entitatea de gestiune a deșeurilor din cadrul regiunii Hanovra, denumită în continuare „entitatea de gestiune”), pe care l-a fondat în acest scop împreună cu Landeshauptstadt Hannover (capitala landului Hanovra, Germania, denumită în continuare „orașul Hanovra”).

<sup>1</sup> — Limba originală: franceza.

3. Instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă o asemenea operațiune constituie un contract de achiziții publice în temeiul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18/CE<sup>2</sup> și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă o asemenea operațiune poate fi exclusă din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii privind achizițiile publice în temeiul excepției așa-numite „in house”, potrivit Hotărârii Teckal<sup>3</sup>, sau al excepției referitoare la contractele care instituie o cooperare între entități publice, potrivit Hotărârii Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții<sup>4</sup>.

## I – Cadrul juridic

### A – Dreptul Uniunii

4. Articolul 4 alineatul (2) TUE prevede:

„Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. [...]”

5. Potrivit articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18, contractele de achiziții publice sunt, în sensul acestei directive, contracte cu titlu oneros încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în sensul directivei menționate.

6. Directiva 2004/18 a fost abrogată prin Directiva 2014/24<sup>5</sup>, care, potrivit articolului 90 alineatul (1), trebuie transpusă de statele membre până la 18 aprilie 2016.

7. Considerentul (4) al Directivei 2014/24 prevede că „[f]ormele tot mai diverse ale acțiunii publice au făcut necesară definirea mai clară a înseși noțiunii de achiziție publică; totuși, această clarificare nu ar trebui să extindă domeniul de aplicare al prezentei directive în raport cu cel al Directivei 2004/18/CE. Normele Uniunii privind achizițiile publice nu sunt menite să acopere toate formele de plăți din fonduri publice, ci numai pe cele care vizează achiziția de lucrări, de produse sau de servicii cu titlu oneros prin intermediul unui contract de achiziții publice”.

8. Articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2014/24 prevede că „[a]cordurile, deciziile sau alte instrumente juridice care organizează transferul de competențe și responsabilități, în vederea îndeplinirii misiunilor publice, între autorități contractante sau grupări de autorități contractante și care nu prevăd remunerarea execuției contractuale sunt considerate a fi o chestiune de organizare internă a statului membru în cauză și, ca atare, nu sunt afectate în vreun fel de prezenta directivă”.

2 — 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 2004, L 134, p. 114, și rectificare în JO 2004, L 351, p. 44, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

3 — Hotărârea din 18 noiembrie 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562).

4 — Hotărârea din 19 decembrie 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

5 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

## **B – Dreptul național**

9. În Germania, reglementarea federală conferă obligațiile în materie de eliminare a deșeurilor persoanelor juridice de drept public cărora le revine această obligație în temeiul dreptului landului<sup>6</sup>. În ceea ce privește landul Saxonia Inferioară, legea acestui land privind deșeurile desemnează arondismentele și orașele din afara arondismentelor precum colectivitățile de drept public însărcinate cu prelucrarea deșeurilor și prevede că acestea sunt înlocuite de entitățile de gestiune fondate de aceste colectivități în vederea prelucrării deșeurilor atunci când regulamentul entității prevede acest lucru<sup>7</sup>.

10. Potrivit Legii Saxoniei Inferioare privind entitățile de gestiune, astfel cum era în vigoare la data înființării entității de gestiune<sup>8</sup>, comunele, în vederea executării comune a anumitor misiuni pe care au dreptul sau obligația de a le efectua, au posibilitatea de a se reuni în entități de gestiune voluntare sau se pot reuni în entități de gestiune obligatorii. Entitățile sunt colectivități de drept public care se administrează singure sub propria responsabilitate. În cazul constituirii unei entități de gestiune, dreptul și obligația conferite comunelor care fac parte dintr-o entitate de gestiune de a executa misiunea care este încredințată entității sunt transmise acesteia. În plus, statutele entității respective trebuie să reglementeze problema acoperirii nevoilor legate de misiune, astfel încât, în măsura în care celelalte venituri ale entității de gestiune nu sunt suficiente pentru a acoperi costul misiunilor sale, membrii acestei entități sunt chemați să plătească contribuții care vor fi stabilite anual.

11. Legea Saxoniei Inferioare privind cooperarea intercomunală, astfel cum era în vigoare în momentul trimiterii deciziei de trimitere<sup>9</sup>, prevede printre altele că transferul unei misiuni publice către o entitate de gestiune este însoțit de transmiterea tuturor drepturilor și obligațiilor în raport cu executarea misiunii și că entitatea prelevă de la membrii săi o contribuție în măsura în care celelalte venituri nu sunt suficiente pentru a acoperi nevoile financiare.

## **II – Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare**

### **A – Constituirea entității de gestiune și regulamentul acesteia**

12. Înainte de înființarea entității de gestiune, în conformitate cu legislația federală germană, precum și cu cea a landului Saxonia Inferioară în domeniul deșeurilor, regiunea Hanovra și orașul Hanovra aveau misiunea de eliminare și de prelucrare a deșeurilor pe teritoriul arondismentului Hanovra, respectiv, al orașului Hanovra.

13. În urma anumitor modificări legislative cu privire la regiunea Hanovra și din perspectiva unei reorganizări a misiunii respective, regiunea Hanovra și orașul Hanovra au încheiat, la 29 noiembrie 2002, o convenție prin care aceasta din urmă a transferat regiunii Hanovra misiunile care îi reveneau în calitate de entitate de drept public însărcinată cu eliminarea deșeurilor.

6 — A se vedea articolul 17 alineatul 1 și articolul 20 alineatul 1 din Kreislaufwirtschaftsgesetz (Legea privind economia reciclării deșeurilor), precum și articolele 13 și 15 din Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Legea privind economia reciclării și deșeurile), în vigoare la data înființării entității de gestiune.

7 — A se vedea articolul 6 din Niedersächsische Abfallgesetz, în versiunea din 14 iulie 2003, precum și articolul 6 alineatul 1 din versiunea din 14 octombrie 1994 în vigoare la data înființării entității de gestiune.

8 — Niedersächsischen Zweckverbandsgesetz din 7 iunie 1939. A se vedea în special articolul 1, articolul 2 punctul 1), articolul 4 și articolul 29 punctul 1) din legea menționată.

9 — Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit din 21 decembrie 2011. A se vedea în special articolele 1, 2, 7-9 și 16.

14. Puțin mai târziu, la 19 decembrie 2002, regiunea Hanovra și orașul Hanovra au adoptat împreună Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (Regulamentul privind entitatea de gestiune a deșeurilor din cadrul regiunii Hanovra, denumit în continuare „Regulamentul privind entitatea de gestiune”)<sup>10</sup>. Prin regulamentul menționat, acestea au constituit entitatea de gestiune, au organizat funcționarea acesteia și i-au încredințat diverse misiuni.

15. Potrivit acestui regulament, entitatea de gestiune este o colectivitate de drept public (articolul 2 alineatul 3), care se substituie regiunii Hanovra în calitate de entitate de drept public însărcinată cu eliminarea deșeurilor în temeiul legislației relevante (articolul 4 alineatul 1). Pe lângă eliminarea deșeurilor (misiune așa-numită „de tip B”), entitatea respectivă este însărcinată și cu alte funcții, unele dintre acestea privind exclusiv orașul Hanovra (misiuni așa-numite „de tip C”), iar altele sunt comune celor doi membri ai săi (misiuni așa-numite „de tip A”)<sup>11</sup>.

16. Potrivit regulamentului menționat, entitatea de gestiune elimină de asemenea deșeurile în vederea valorificării acestora și, în acest scop, poate atribui contracte cu sisteme mixte („duale Systeme”, articolul 4 alineatul 4). Aceasta poate recurge la serviciile terților în vederea îndeplinirii misiunilor sale și poate prelua în acest scop participații la întreprinderi și entități (articolul 4 alineatul 5). În plus, entitatea de gestiune adoptă dispoziții statutare și reglementare referitoare la utilizarea infrastructurilor sale publice și la impozitarea redevențelor, a contribuțiilor și la restituirea cheltuielilor (articolul 4 alineatul 6).

17. Potrivit articolului 5 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, regiunea Hanovra și orașul Hanovra aduc cu titlu gratuit în sindicat entitățile lor respective care au asigurat până atunci îndeplinirea misiunilor de eliminare a deșeurilor, de curățenie pe drumurile principale și a serviciilor de iarnă, precum și 94,9 % din părțile sociale ale Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH (societate cu răspundere limitată de tratare a deșeurilor din regiunea Hanovra denumită în continuare „ARH”), societate care asigură prelucrarea deșeurilor pentru regiunea Hanovra și deținută în întregime până atunci de aceasta din urmă.

18. Adunarea entității de gestiune este formată din conducătorii administrației regiunii Hanovra și a orașului Hanovra, care sunt ținuți de instrucțiunile date de entitatea teritorială membră a entității de gestiune pe care o reprezintă (articolul 7 alineatele 1 și 3). În caz de vot cu privire la misiunile de tip A, reprezentanții celor doi membri ai entității de gestiune au drept de vot în cadrul adunării. În schimb, în caz de vot cu privire la misiunile de tip B sau C, reprezentanții regiunii Hanovra (pentru misiunile de tip B) sau reprezentanții orașului Hanovra (pentru misiunile de tip C) au drept de vot (articolul 7 alineatul 2). Potrivit articolului 8 din regulamentul menționat, adunarea este competentă printre altele să modifice acest regulament și să desemneze responsabilul de gestiune (Geschäftsführerin/führer) al entității de gestiune<sup>12</sup>.

19. În sfârșit, potrivit articolului 16 alineatul 1 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, aceasta trebuie cel puțin să asigure, pe termen lung, acoperirea cheltuielilor sale prin prisma veniturilor. Cu toate acestea, potrivit alineatului 2 al aceluiași articol, în măsura în care veniturile sale nu sunt suficiente pentru a acoperi costurile misiunilor sale, cele două entități care fac parte din aceasta sunt obligate să plătească contribuții stabilite anual.

10 — ABl. für den Regierungsbezirk Hannover 2002, p. 766.

11 — În mod specific, reiese din articolul 4 alineatul 2 din Regulamentul privind entitatea de gestiune că misiunile de tip C, pe care entitatea le îndeplinește pentru orașul Hanovra pe teritoriul său, privesc curățenia pe drumurile principale, serviciul de iarnă și administrarea vehiculelor și că misiunile de tip A, comune celor doi membri, privesc atât eliminarea deșeurilor, cât și curățenia pe drumurile principale.

12 — Din decizia de trimitere reiese că adunarea entității de gestiune este de asemenea competentă în special în ceea ce privește alegerea propriului președinte, aspectele asupra cărora se pronunță consiliul sau comitetul administrativ în temeiul regulamentului comunal din Saxonia Inferioară, precum și în ceea ce privește aspectele care nu țin de competența responsabilului de gestiune potrivit aceluiași regulament.

20. Reiese din dosar că, în anul 2011, entitatea de gestiune și ARH au realizat împreună o cifră de afaceri de 189 020 912 euro, din care 11 232 173 de euro (respectiv aproximativ 6%) provin din tranzacțiile comerciale realizate cu entități terțe, și că, potrivit previziunilor pentru 2013, aceste sume ar fi de 188 670 370,92 euro și, respectiv, de 13 085 190,85 euro.

### **B – Procedura națională și întrebările preliminare**

21. Având în vedere importanța cifrei de afaceri pe care entitatea de gestiune o obține în prezent din activitățile realizate cu terți diferiți de cei doi membri ai săi, Remondis a introdus o acțiune de verificare (Nachprüfungsantrag) la Vergabekammer (Camera Achizițiilor Publice). Prin cererea formulată, Remondis a arătat că condițiile care permit să nu se efectueze o procedură de cerere de ofertă în temeiul unei atribuirii in house potrivit Hotărârii Teckal<sup>13</sup> nu ar mai fi îndeplinite. Remondis susține că, în aceste condiții, înființarea entității de gestiune și transferul concomitent de misiuni către aceasta ar trebui să fie considerate în prezent o „atribuire nelegală de fapt” și că, dată fiind această lipsă de validitate, regiunea Hanovra ar redeveni entitatea de drept public competentă pentru eliminarea deșeurilor. Potrivit Remondis, ar rezulta că, în măsura în care regiunea Hanovra nu urmărește să furnizeze ea însăși prestările de servicii corespunzătoare care îi revin, aceasta ar fi obligată să organizeze o procedură de cerere de ofertă.

22. Întrucât acțiunea a fost respinsă de Camera Achizițiilor Publice<sup>14</sup>, Remondis a sesizat instanța de trimitere și a solicitat anularea deciziei de respingere. În fața acestei instanțe, Remondis a arătat printre altele că înființarea entității de gestiune și transferul concomitent de misiuni către aceasta constituie un contract de achiziții publice în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18. În ceea ce privește regiunea Hanovra și entitatea de gestiune, ele consideră că înființarea acesteia din urmă și transferul de misiuni către ea nu intră în domeniul de aplicare al dreptului privind achizițiile publice, această înființare și acest transfer întemeindu-se pe o decizie statutară, și nu pe un contract sau pe un acord administrativ.

23. Instanța de trimitere arată că soluționarea litigiului pendinte în fața sa depinde de răspunsul la argumentul formulat de Remondis menționat la punctul anterior. Aceasta afirmă că, potrivit doctrinei majoritare germane, înființarea entităților de gestiune și transferul de misiuni către acestea nu ar necesita o cerere de ofertă, întrucât astfel de operațiuni nu ar constitui un contract de achiziții publice, ci ar conduce doar la o reatribuire de competențe care constituie o măsură de organizare internă a statului garantată din punct de vedere constituțional. Instanța de trimitere are totuși îndoieli în ceea ce privește conformitatea acestei concepții în raport cu jurisprudența Curții, din care ar reieși că acordurile încheiate între mai multe entități publice în vederea executării unei misiuni publice în cadrul cooperării intercomunale sunt de asemenea supuse, în principiu, dreptului privind achizițiile publice, cu excepția situației în care se aplică anumite excepții precis definite.

24. În speță, înființarea entității de gestiune și transferul concomitent de misiuni către aceasta ar avea la bază acordul membrilor săi, în temeiul unui contract de drept public. În cazul în care ar trebui să se dovedească că această înființare și acest transfer constituie un contract de achiziții publice în sensul Directivei 2004/18, această directivă s-ar aplica în măsura în care toate celelalte condiții necesare pentru aplicarea sa ar fi îndeplinite. În special, date fiind dispozițiile articolelor 5 și 16 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, instanța de trimitere consideră că contractul de achiziții publice ar avea un caracter oneros.

13 — Hotărârea din 18 noiembrie 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562). Potrivit punctului 50 din această hotărâre, dreptul Uniunii în domeniul achizițiilor publice nu este aplicabil în ipoteza în care, în același timp, o entitate publică exercită asupra entității care îi livrează bunuri sau servicii un control analog cu cel pe care aceasta îl exercită asupra propriilor servicii și această a doua entitate efectuează cea mai mare parte a activității sale cu entitatea sau cu entitățile publice care o dețin.

14 — Camera achizițiilor publice a statuat că cifra de afaceri care provine din tranzacții cu terți ai entității de gestiune nu depășea pragul dincolo de care nu ar mai acționa în esență pe seama autorității contractante, potrivit Hotărârii din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562).

25. Instanța de trimitere consideră în continuare că, în cazul în care operațiunea în discuție ar constitui un contract de achiziții publice potrivit Directivei 2004/18, ar trebui să se verifice dacă este necesar să se aplice acestui contract principiile „atribuirii in house” în sensul jurisprudenței Teckal<sup>15</sup> sau cele ale cooperării dintre entități publice în sensul Hotărârii Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții<sup>16</sup>.

26. În aceste condiții, instanța de trimitere, prin ordonanța din 17 decembrie 2014, a considerat că trebuie să suspende procedura aflată pe rolul său pentru a adresa Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Acordul dintre două colectivități teritoriale pe baza căruia acestea constituie prin regulament statutar o entitate comună de gestiune cu personalitate juridică proprie, care preia pe viitor anumite misiuni ce reveneau până atunci colectivităților teritoriale, reprezintă un «contract de achiziții publice» în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18 [...] în cazul în care respectivul transfer de misiuni privește prestări de servicii în sensul acestei directive și are loc în schimbul unei contraprestații, entitatea de gestiune desfășoară activități care le depășesc pe cele care reveneau anterior colectivităților participante, iar transferul de misiuni nu se încadrează în «cele două tipuri de contracte» care, deși încheiate de entități publice, potrivit jurisprudenței Curții [...], nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii privind achizițiile publice?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: chestiunea dacă constituirea unei entități de gestiune și transferul subsecvent de misiuni către aceasta nu intră în mod excepțional în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii privind achizițiile publice este guvernată de principiile dezvoltate de Curte cu privire la contracte încheiate între o entitate publică și o persoană distinctă din punct de vedere juridic de aceasta, potrivit cărora aplicarea dreptului Uniunii privind achizițiile publice este exclusă în cazul în care entitatea exercită asupra persoanei în cauză un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii și persoana respectivă realizează partea esențială a activității sale cu entitatea sau cu entitățile care o dețin (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, punctul 50), sau, dimpotrivă, se aplică principiile dezvoltate de Curte cu privire la contractele prin care se stabilește o cooperare între entități publice având ca obiect garantarea realizării unei misiuni de serviciu public comune acestora (a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții, C-159/11, EU:C:2012:817, punctele 34 și următoarele)?”

### III – Procedura în fața Curții

27. Decizia de trimitere a fost primită la grefa Curții la 6 februarie 2015. Remondis, regiunea Hanovra, entitatea de gestiune, guvernele francez și austriac, precum și Comisia Europeană au depus observații. În ședința care a avut loc la 20 aprilie 2016 au intervenit Remondis, regiunea Hanovra, entitatea de gestiune și Comisia.

15 — Hotărârea din 18 noiembrie 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562).

16 — Hotărârea din 19 decembrie 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

## IV – Analiza juridică

### A – Cu privire la prima întrebare preliminară

28. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă constituie un contract de achiziții publice în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18 și este supus în acest scop dispozițiilor acestei directive un acord precum cel în discuție în litigiul principal, încheiat între două colectivități teritoriale, în temeiul căruia acestea au creat prin regulament statutar o entitate comună de gestiune cu personalitate juridică proprie, care preia, prin punerea în aplicare a competențelor proprii, anumite misiuni care reveneau până atunci colectivităților participante.

29. În întrebare, instanța de trimitere subliniază în continuare patru elemente care ar caracteriza, în opinia sa, operațiunea în discuție, și anume: în primul rând, transferul de misiuni ar privi prestările de servicii în sensul Directivei 2004/18; în al doilea rând, transferul respectiv ar avea loc în schimbul unei contraprestații; în al treilea rând, entitatea de gestiune ar exercita activități mai extinse decât misiunile care reveneau anterior colectivităților participante; în al patrulea rând, transferul de misiuni nu ar face parte din cele „două tipuri de contracte” care, deși sunt atribuite de entități publice, nu intră, potrivit jurisprudenței Curții, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii privind achizițiile publice.

30. Prin urmare, prima întrebare preliminară urmărește să permită instanței de trimitere să aprecieze dacă trebuie să fie calificată drept contract de achiziții publice potrivit Directivei 2004/18 operațiunea pusă în discuție în fața sa de către Remondis, și anume crearea de către regiunea Hanovra și orașul Hanovra a entității de gestiune și transferul concomitent către aceasta al misiunilor cu care ele erau investite inițial.

31. Persoanele în cauză care au prezentat observații în fața Curții susțin poziții contrare în această privință. Pe de o parte, regiunea Hanovra, entitatea de gestiune, precum și guvernele francez și austriac consideră că un transfer de competențe precum cel care a avut loc în cadrul operațiunii respective nu are, în principiu, legătură cu domeniul achizițiilor publice. Pe de altă parte, Comisia și Remondis susțin teza contrară potrivit căreia o situație precum cea în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18.

32. Curtea nu a avut până în prezent ocazia să examineze în mod specific problema dacă și, eventual, în ce condiții un transfer de competențe între autorități publice poate constitui un contract de achiziții publice. Cu toate acestea, existența unui transfer de competențe a fost evocată în câteva hotărâri, în special în cauzele Comisia/Franța<sup>17</sup> și Piepenbrock<sup>18</sup>, care furnizează elemente de analiză utile. Prin urmare, va trebui să se facă referire la aceste informații pentru a răspunde la prima întrebare adresată de instanța de trimitere.

### **1. Cu privire la relația dintre noțiunea de contract de achiziții publice și transferurile de competențe între autoritățile publice**

33. Articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18 definește un contract de achiziții publice ca fiind un contract cu titlu oneros, încheiat în scris între un operator economic și o autoritate contractantă și care are ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în sensul directivei înșeși.

17 — Hotărârea din 20 octombrie 2005 (C-264/03, EU:C:2005:620). A se vedea în mod specific punctul 54.

18 — Hotărârea din 13 iunie 2013 (C-386/11, EU:C:2013:385).

34. Printre diferitele principii dezvoltate de către Curte în raport cu noțiunea de contract de achiziții publice, trebuie amintit mai întâi în sensul prezentei cauze că, potrivit jurisprudenței, calificarea juridică a unei operațiuni drept contract de achiziții publice intră în sfera dreptului Uniunii și că, astfel, o eventuală calificare din dreptul național a unei operațiuni nu este decisivă în acest scop<sup>19</sup>. Rezultă că, în speță, chiar dacă operațiunea în discuție nu este calificată în dreptul german drept contract de achiziții publice, această circumstanță nu se opune unei asemenea calificări în dreptul Uniunii.

35. În continuare, reiese de asemenea din jurisprudență că, în cazul în care atribuirea unui contract de achiziții publice are loc în cadrul unui artificiu juridic care presupune mai multe operațiuni, pentru a păstra efectul util al dispozițiilor Uniunii în materie de achiziții publice, atribuirea contractului de achiziții publice trebuie să fie examinată ținând seama de ansamblul acestor faze, precum și de finalitatea lor<sup>20</sup>. Rezultă că o operațiune precum cea din litigiul principal, care se desfășoară pe parcursul mai multor faze și care implică între altele crearea unei entități juridice, trebuie apreciată în mod global pentru a stabili dacă aceasta conduce sau nu conduce la atribuirea unui contract de achiziții publice care ar intra sub incidența reglementării Uniunii.

36. În plus, reiese chiar din termenii definiției menționate mai sus a noțiunii de contract de achiziții publice prevăzute de Directiva 2004/18, care se referă la „un contract cu titlu oneros”, că un element esențial al acestei noțiuni este crearea de obligații care au valoare juridică obligatorie de natură sinalagmatică. Un contract de achiziții publice se caracterizează printr-un schimb de prestații între autoritatea contractantă, care plătește un preț, și adjudecatarul care, în schimbul acestui preț, se obligă să efectueze lucrări sau să furnizeze servicii<sup>21</sup>. Noțiunea de contract de achiziții publice presupune și are, așadar, în vedere operațiunile de achiziții de lucrări, de produse sau de servicii cu titlu oneros de către autoritatea contractantă<sup>22</sup>.

37. În ceea ce privește în mod specific caracterul oneros, astfel cum arată în mod întemeiat instanța de trimitere, reiese din jurisprudență că un contract nu poate ieși din sfera de aplicare a noțiunii de contract de achiziții publice pentru simplul fapt că remunerația este limitată la rambursarea cheltuielilor suportate pentru prestarea serviciului convenit<sup>23</sup>.

38. În schimb, reiese în mod clar din jurisprudență că organizarea internă a statului nu intră sub incidența dreptului Uniunii. Astfel, Curtea a recunoscut în numeroase rânduri că fiecare stat membru este liber să repartizeze după cum consideră oportun competențele pe plan intern<sup>24</sup> și că problema modului în care exercitarea competențelor publice este organizată în cadrul statului ține exclusiv de sistemul constituțional al fiecărui stat membru<sup>25</sup>.

19 — Hotărârea din 29 octombrie 2009, Comisia/Germania (C-536/07, EU:C:2009:664, punctul 54 și jurisprudența citată).

20 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Austria (C-29/04, EU:C:2005:670, punctele 41 și urm.).

21 — A se vedea Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, punctul 62), precum și punctul 77 din Concluziile noastre prezentate în aceeași cauză (EU:C:2009:710). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Comisia/Spania (C-306/08, EU:C:2010:528, punctele 84 și 87) și Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Comisia/Germania (C-536/07, EU:C:2009:340, punctul 47).

22 — A se vedea în această privință, în mod explicit, considerentul (4) al Directivei 2014/24. Cu privire la relevanța sa în cadrul prezentei cauze, a se vedea punctele 45 și 46 din prezentele concluzii.

23 — A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817, punctul 29), Hotărârea din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385, punctul 31), și Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctul 37).

24 — A se vedea Hotărârea din 3 aprilie 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punctul 42), Hotărârea din 4 octombrie 2012, Comisia/Belgia (C-391/11, EU:C:2012:611, punctul 31), și Hotărârea din 16 iulie 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, punctul 50).

25 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, punctul 49), precum și, în special în legătură cu Republica Federală Germania, Hotărârea din 12 iunie 2014, Digibet și Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 33).



39. De altfel, această jurisprudență este conformă, pe de o parte, cu articolul 4 alineatul (2) a doua teză TUE, potrivit căruia Uniunea respectă funcțiile esențiale ale statului, printre care se regăsește, fără îndoială, aceea pe care o putem defini drept funcție de autoorganizare internă a statului. Pe de altă parte, aceasta este conformă cu principiul atribuirii, prevăzut la articolul 5 alineatele (1) și (2) TUE, nicio dispoziție neatribuind Uniunii competența de a interveni în organizarea internă a statelor sale membre.

40. În această privință, într-o situație referitoare, precum în prezenta cauză, la Republica Federală Germania, Curtea a afirmat în mod explicit că dreptul Uniunii nu poate repune în discuție repartizarea competențelor între colectivitățile teritoriale, aceasta beneficiind de protecția conferită prin articolul 4 alineatul (2) TUE, potrivit căruia Uniunea este obligată să respecte identitatea națională a statelor membre inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională<sup>26</sup>.

41. Întrucât actele de drept derivat, precum în speță Directiva 2004/18, trebuie să se conformeze dreptului primar, este necesar să se considere că aceste acte nu pot fi interpretate în sensul că ar permite interferențe în structura instituțională a statelor membre. În consecință, actele de reorganizare internă a competențelor statului rămân în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii și, mai specific, al reglementării Uniunii în domeniul achizițiilor publice.

42. Un act prin care o administrație publică, în mod unilateral în cadrul competențelor sale instituționale, sau mai multe administrații publice, în cadrul unei convenții de drept public, operează un transfer al anumitor competențe publice ale unei entități publice către o altă entitate publică reprezintă un act de reorganizare internă a statului membru. Prin urmare, un asemenea act este exclus, în principiu, din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, mai precis, al reglementării Uniunii în domeniul achizițiilor publice<sup>27</sup>.

43. De altfel, rezultă chiar din termenii definiției noțiunii de contract de achiziții publice, menționați anterior, că această noțiune nu privește actele prin care autoritățile publice transferă competențe, în special pentru îndeplinirea misiunilor de serviciu public în cadrul unei reorganizări a acestor misiuni. Astfel, asemenea transferuri de competențe nu au în vedere „achiziții cu titlu oneros” de bunuri sau de servicii, ci depășesc acest domeniu, dând naștere unei transmiteri a drepturilor și obligațiilor de a efectua misiunile în discuție, inclusiv ale autorității oficiale de a stabili cadrul reglementar pentru executarea acestor misiuni. Astfel de acte nu țin, așadar, de obiectivul principal al normelor dreptului Uniunii în domeniul contractelor de achiziții publice, și anume deschiderea spre concurența nedegradată în toate statele membre în domeniul execuției de lucrări, al furnizării de produse și al prestării de servicii<sup>28</sup>.

44. De altfel, o asemenea interpretare își găsește de acum înainte confirmarea explicită în dispoziția conținută în articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2014/24 care exclude din domeniul de aplicare al acestei directive, ca acte care țin de organizarea internă a statului membru, instrumentele juridice care organizează, fără remunerarea execuției contractuale, transferul de competențe și responsabilități, în vederea îndeplinirii misiunilor publice, între autorități contractante.

26 — Hotărârea din 12 iunie 2014, Digibet și Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 34).

27 — În această privință, trebuie arătat că Comisia a încheiat deja procedurile de încălcare inițiate împotriva Republicii Federale Germania, considerând că transferul complet al unui serviciu public al unei entități publice către o altă entitate, pentru ca acest serviciu să fie asigurat de beneficiar în condiții de independență deplină și sub propria responsabilitate, ține de organizarea internă a administrației publice din statul membru în cauză și nu este supus, așadar, aplicării dreptului Uniunii. A se vedea comunicatul de presă din 21 martie 2007 (IP/07/357).

28 — Hotărârea din 8 mai 2014, Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:303, punctul 22 și jurisprudența citată). A se vedea în această privință și Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357, punctul 47).

45. În această privință, trebuie arătat că circumstanța că Directiva 2014/24 nu este aplicabilă *ratione temporis* în cadrul prezentei cauze și că Directiva 2004/18 nu conținea nicio dispoziție analogă nu permite nicidecum să se concluzioneze că principiul prezentat la articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2014/24 nu ar fi fost aplicabil noțiunii de contract de achiziții publice, astfel cum este prevăzută de Directiva 2004/18.

46. Astfel, după cum s-a arătat, nu numai că excluderea din domeniul de aplicare al normelor Uniunii în domeniul achizițiilor publice a actelor de organizare internă a statelor membre care realizează transferuri de competențe este conformă cu dreptul primar, astfel cum a fost interpretat de către Curte în jurisprudența sa anterioară adoptării Directivei 2014/24, ci, de asemenea, reiese din considerentul (4) al Directivei 2014/24 că clarificarea noțiunii de contract de achiziții publice realizată de această directivă nu extinde domeniul de aplicare în raport cu cel al Directivei 2004/18. În consecință, dispoziția conținută în articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2014/24 nu face decât să clarifice noțiunea de contract de achiziții publice fără a modifica întinderea acesteia în raport cu cea existentă în temeiul Directivei 2004/18.

47. Deși reiese din considerațiile de mai sus că actele de organizare internă a statelor membre nu intră sub incidența reglementării Uniunii în domeniul achizițiilor publice, aceasta nu schimbă faptul că, astfel cum reiese din jurisprudența constantă a Curții, autoritățile publice nu pot realiza artificii în scopul eludării normelor în materie de contracte de achiziții publice pentru a nu îndeplini obligațiile care decurg din aceste norme<sup>29</sup>. În consecință, operațiunile privind, în esență, achiziția cu titlu oneros de către una sau mai multe autorități contractante de bunuri sau de servicii intră sub incidența reglementării Uniunii în materie de achiziții publice din moment ce condițiile de aplicare a acestei reglementări sunt îndeplinite, și aceasta în pofida faptului că au fost calificate eventual, din punct de vedere formal, drept act de reorganizare internă<sup>30</sup>, o asemenea abordare fiind, de altfel, conformă cu jurisprudența menționată la punctul 34 din prezentele concluzii.

## **2. Caracteristicile esențiale ale transferurilor de competențe**

48. Deși noțiunea de instrument juridic care organizează transferul de competențe este evocată în prezent, în mod explicit, la articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2014/24, nicio normă a dreptului Uniunii nu stabilește limitele noțiunii respective. Aceasta decurge din faptul că, întrucât stabilirea organizării interne a statului revine fiecărui stat membru, definirea condițiilor și a modalităților de transferuri de competențe ține de dreptul național. În aceste condiții, nu suntem siguri că trebuie să se stabilească în dreptul Uniunii o noțiune autonomă de noțiunea de instrument juridic care organizează un transfer de competențe. Cu toate acestea, trebuie să se schițeze caracteristicile esențiale ale transferurilor de competențe pentru a putea identifica în ce împrejurări un instrument juridic conduce la un asemenea transfer și, prin urmare, trebuie să fie considerat ca fiind exclus din domeniul de aplicare al normelor dreptului Uniunii, în special în materie de achiziții publice.

49. Instrumentele juridice care organizează transferurile de competențe între autoritățile publice pot prezenta forme foarte diferite, care pot varia în funcție de specificitățile fiecărui stat membru și/sau ale autorității în cauză. Asemenea instrumente pot include, de exemplu, actele cu putere de lege, deciziile unei autorități sau chiar convențiile de drept public încheiate între mai multe autorități. Un transfer de competențe poate avea loc pe plan „vertical”, atunci când privește un transfer al statului către o colectivitate teritorială de rang inferior. Acesta se poate situa de asemenea pe un plan „orizontal”, atunci când mai multe colectivități teritoriale creează o structură comună căreia i se

29 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357, punctul 48), și Hotărârea din 10 septembrie 2009, Sea (C-573/07, EU:C:2009:532, punctul 71).

30 — Această situație se regăsește în cauza Piepenbrock (Hotărârea din 13 iunie 2013, C-386/11, EU:C:2013:385). A se vedea punctul 64 și nota de subsol 44 din prezentele concluzii.

atribuie competențe exercitate în trecut de aceste colectivități teritoriale. În plus, un transfer de competențe de tip orizontal poate avea loc „în mod voluntar”, și anume pe baza unei decizii comune a colectivităților în cauză, sau poate fi „obligatoriu”, cu alte cuvinte este impus de o autoritate ierarhic superioară<sup>31</sup>.

50. În cauza Comisia/Franța<sup>32</sup>, Curtea a furnizat câteva indicații utile pentru a identifica caracteristicile esențiale ale transferurilor de competențe. Această cauză privea o acțiune introdusă de Comisie prin care urmărea să se constate de către Curte că Republica Franceză nu își îndeplinise unele dintre obligațiile care îi reveneau în temeiul reglementării Uniunii în domeniul achizițiilor publice în vigoare la acea dată. În hotărârea sa, ca răspuns la un argument invocat de statul membru pentru a justifica reglementarea națională pusă în discuție, Curtea a considerat că această reglementare nu conducea la un transfer de competențe publice<sup>33</sup>.

51. Pentru a ajunge la acest rezultat, Curtea s-a întemeiat pe trei considerații<sup>34</sup>. În primul rând, autoritatea publică competentă inițial nu putea renunța la competența sa, întrucât reglementarea națională relevantă nu îi permitea acest lucru. În al doilea rând, entitatea căreia i se atribuise competența putea acționa numai după aprobarea autorității competente inițial, astfel încât aceasta nu avea autonomie în îndeplinirea sarcinilor legate de această competență. În al treilea rând, executarea misiunii era finanțată de autoritatea publică competentă inițial, astfel încât entitatea căreia i se atribuise competența nu dispunea de o marjă de manevră în această privință.

52. O analiză a considerațiilor Curții în această hotărâre permite să se identifice anumite elemente care caracterizează transferurile de competențe, în special de tip orizontal, categorie eventual pertinentă în cadrul prezentei cauze.

53. În primul rând, reiese din cerința subliniată de către Curte potrivit căreia autoritatea care efectuează transferul trebuie să renunțe la competența sa că, pentru ca un transfer de competențe să fie real, este necesar să aibă un *caracter global*<sup>35</sup>. Astfel, entitatea căreia i se transferă competențele trebuie să dispună de totalitatea competențelor și responsabilităților necesare pentru a îndeplini pe deplin și în mod autonom misiunea publică pentru care i-au fost atribuite competențele. Aceasta trebuie să dispună în special de competența de a stabili cadrul reglementar și modalitățile cu privire la executarea acestei misiuni. În urma transferului, autoritatea care a efectuat transferul trebuie să fie, dimpotrivă, complet desesizată cu privire la competențele referitoare la misiunea de serviciu public în discuție.

54. În această privință, nu considerăm, în schimb, că, pentru ca un transfer de competențe real să fie efectuat, este necesară prevederea caracterului ireversibil al transferului. O restituire a competențelor autorității care efectuează transferul nu va putea depinde totuși de exercitarea unei competențe de rezoluțiune unilaterale atribuite acesteia în cazul executării necorespunzătoare a misiunii. O asemenea posibilitate intră astfel într-o logică contractuală care ne pare străină de transferurile de competență. În schimb, o restituire a competențelor va putea fi rezultatul unei noi reorganizări a misiunilor publice în discuție.

31 — Astfel, de exemplu, potrivit Legii Saxoniei Inferioare privind entitățile de gestiune, menționată la punctul 10 din prezentele concluzii, înființarea entității de gestiune poate fi „voluntară” sau „obligatorie”.

32 — Hotărârea din 20 octombrie 2005 (C-264/03, EU:C:2005:620).

33 — Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, EU:C:2005:620). A se vedea în mod specific punctul 54 din această hotărâre, precum și punctul 41 din Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în această cauză (C-264/03, EU:C:2004:747).

34 — În Documentul de lucru din 4 octombrie 2011 [SEC(2011) 1169 final] privind aplicarea dreptului Uniunii Europene cu privire la contractele de achiziții publice în relațiile dintre autoritățile contractante („cooperare public-public”), Comisia oferă o interpretare a acestei hotărâri (a se vedea punctul 4.1, p. 19).

35 — A se vedea de asemenea pagina 20 din documentul Comisiei menționat la nota de subsol anterioară.

55. În al doilea rând, reiese din cerința subliniată de Curte potrivit căreia entitatea căreia i se transferă competențele nu trebuie să acționeze după aprobarea autorității care efectuează transferul că, pentru ca transferul să fie real, entitatea respectivă trebuie să aibă posibilitatea de a îndeplini *în condiții de autonomie deplină* misiunea pentru îndeplinirea căreia i-au fost conferite competențele. Întrucât autoritatea care efectuează transferul nu dispune în prezent de nicio competență în domeniul în discuție, aceasta nu trebuie să mai aibă posibilitatea de a interveni în executarea misiunii care ține în prezent de competența deplină a entității căreia îi sunt transferate competențele.

56. Cu toate acestea, în cazul unui transfer de competențe referitoare la îndeplinirea unei misiuni de serviciu public, această cerință nu implică în mod necesar că o colectivitate teritorială care transferă astfel de competențe unei noi entități nu ar trebui să aibă nicio legătură cu aceasta. Dată fiind responsabilitatea politică pe care colectivitatea teritorială o are față de persoanele administrate în raport cu îndeplinirea misiunii de serviciu public pe teritoriul său, considerăm că ar trebui să fie admisibil că aceasta păstrează un anumit nivel de influență asupra noii entități, care ar putea fi calificată drept control „de tip politic”<sup>36</sup>. Pentru ca transferul de competență să fie real, autoritatea care efectuează transferul nu trebuie să păstreze totuși competențe în legătură cu executarea *in concreto* a misiunii publice.

57. În al treilea rând, Curtea a subliniat cerința potrivit căreia entitatea căreia îi sunt transferate competențele trebuie să dispună de o *autonomie financiară* în îndeplinirea misiunii publice pentru care îi sunt transferate competențele. Astfel, în cadrul îndeplinirii, aceasta nu trebuie să depindă financiar de autoritatea care efectuează transferul. Această autoritate sau orice altă autoritate implicată în ceea ce privește reorganizarea internă a autorităților publice în discuție trebuie să îi pună la dispoziție resursele necesare în scopul îndeplinirii respective. Această punere la dispoziție constituie totuși corolarul necesar al transferului de competențe. În schimb, aceasta nu trebuie să corespundă remunerării execuției contractuale, în cadrul unui raport sinalagmatic<sup>37</sup>.

58. În temeiul unei aprecieri globale a configurației operațiunii, care ține seama de considerațiile de mai sus, trebuie să se aprecieze dacă o operațiune, precum cea pusă în discuție în litigiul principal, a condus la un transfer real de competențe care nu intră ca atare sub incidența reglementării în materie de achiziții publice sau dacă, dimpotrivă, a condus la un raport sinalagmatic prin care se urmărește achiziția de servicii din partea colectivităților teritoriale în cauză.

59. În această privință, deși instanței naționale, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, îi revine în ultimă instanță sarcina de a evalua dacă operațiunea în discuție intră sub incidența noțiunii de contract de achiziții publice sau a condus la un transfer real de competențe, Curtea, investită cu atribuția de a furniza răspunsuri utile instanței naționale, este competentă să dea indicații de natură să îi permită să se pronunțe<sup>38</sup>. Din această perspectivă, pe baza informațiilor prezentate în dosar, ne vom limita la considerațiile care urmează.

36 — În documentul menționat la nota de subsol 34, Comisia consideră în același sens că această posibilitate de influență poate consta, de exemplu, într-o participare a agenților organismului care transferă competența în cadrul organelor de conducere sau de administrare ale autorității care beneficiază de transfer sau în conservarea în privința autorității care transferă a dreptului de a obține anumite informații (a se vedea p. 20).

37 — A se vedea în această privință conținutul articolului 1 alineatul (6) din Directiva 2014/24, precum și punctele 44-46 din prezentele concluzii.

38 — Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctele 54 și 55).

### **3. Cu privire la calificarea unei operațiuni precum cea pusă în discuție în litigiul principal drept contract de achiziții publice sau transfer de competențe**

60. În ceea ce privește calificarea unei operațiuni precum cea pusă în discuție de Remondis în litigiul principal, trebuie să se arate, în primul rând, că reiese în mod neechivoc din decizia de trimitere că, în speță, crearea entității de gestiune a condus la un transfer real de competențe care a avut drept consecință o desesizare a regiunii Hanovra de competențele și responsabilitățile sale în materie de eliminare a deșeurilor.

61. O asemenea apreciere rezultă deja chiar din conținutul întrebării preliminare care se referă la „punerea în aplicare a propriilor competențe” din partea entității de gestiune și este confirmată în mod explicit de instanța de trimitere în decizia de trimitere. Aceasta rezultă de asemenea din conținutul articolului 4 alineatul 1 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, menționat la punctul 15 din prezentele concluzii, precum și din dispozițiile dreptului național relevante menționate la punctele 10 și 11 din prezentele concluzii.

62. Astfel, entitatea de gestiune execută misiunea de eliminare a deșeurilor ca misiune care este de propria competență, dispune, în temeiul articolului 4 alineatul 6 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, de competența statutară necesară pentru exercitarea acestei misiuni și, potrivit articolului 4 alineatul 5 din același regulament, poate recurge la serviciile terților, care acționează în acest caz în calitate de autoritate contractantă.

63. În al doilea rând, în ceea ce privește în mod specific caracterul oneros al operațiunii în discuție, instanța de trimitere, referindu-se la jurisprudența menționată la punctul 37 din prezentele concluzii, consideră că îl poate deduce din dispozițiile articolului 5 și ale articolului 16 alineatul 2 din Regulamentul privind entitatea de gestiune. Cu toate acestea, pentru motivele pe care le vom explica la punctele următoare, nu considerăm că aceste dispoziții pot constitui temeiul constatării caracterului oneros al operațiunii în sensul că aceasta ar implica remunerarea executării contractuale.

64. Astfel, în ceea ce privește aportul cu titlu gratuit la sindicatul entităților care au îndeplinit până atunci misiunile care fac obiectul transferului de competențe – aport prevăzut la articolul 5 menționat –, se impune constatarea că un asemenea aport este conform cu cerința, menționată la punctul 57 din prezentele concluzii, potrivit căreia, în cadrul unui transfer de competențe, trebuie să fie puse la dispoziție în favoarea noii entități competente resursele materiale și umane necesare pentru îndeplinirea misiunii pentru care i se atribuie competențele. Un asemenea aport constituie, de altfel, dovada desesizării complete din partea celor două entități teritoriale vizate de misiunile publice în discuție.

65. În ceea ce privește obligația de a plăti contribuții, prevăzută la articolul 16 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, aceasta constituie o garanție cu caracter financiar a solvabilității entității de gestiune prevăzute de lege<sup>39</sup>. Ar părea că este vorba despre o contribuție pe care o putem defini ca având „caracter subsidiar” care se efectuează chiar în cazul în care entitatea de gestiune nu ar reuși să acopere prin veniturile sale cheltuielile serviciului public pe care îl îndeplinește<sup>40</sup>. O asemenea contribuție nu este în măsură să repună în discuție autonomia financiară a entității de gestiune, care, dimpotrivă, dispune, în temeiul articolului 4 alineatul 6 din regulamentul menționat, de competența de a adopta dispoziții statutare și reglementare referitoare la redevențe, la contribuții și la restituiri ale cheltuielilor efectuate în legătură cu misiunile pe care le îndeplinește. De altfel, Curtea a statuat deja că

39 — A se vedea articolul 29 din Legea Saxoniei Inferioare privind entitățile de gestiune, menționată la punctul 10 din prezentele concluzii, precum și articolul 16 din Legea Saxoniei Inferioare privind cooperarea intercomunală, menționată la punctul 11 din prezentele concluzii. În plus, reiese din observațiile prezentate în fața Curții că, potrivit Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Legea Saxoniei Inferioare privind insolvența persoanelor juridice de drept public), „[n]u se poate iniția nicio procedură de insolvență cu privire la patrimoniul persoanelor juridice de drept public asupra cărora landul exercită un control”.

40 — În această privință, regiunea Hanovra a afirmat în observații că, în fapt, asemenea contribuții nu au fost efectuate niciodată.

simpla existență, între două entități publice, a unui mecanism de finanțare privind exercitarea unei misiuni de serviciu public executate pe baza competențelor proprii nu implică faptul că prestările de servicii efectuate de una dintre aceste entități trebuie considerate ca fiind realizate în temeiul unui contract de achiziții publice<sup>41</sup>.

66. În orice caz, aportul și garanția care decurg din cele două dispoziții menționate de instanța de trimitere (și anume articolul 5 și articolul 16 din Regulamentul privind entitatea de gestiune) nu pot fi interpretate nicidecum, în opinia noastră, ca o remunerație în favoarea entității de gestiune pentru prestarea de servicii pe care ar furniza-o membrilor săi.

67. În realitate, operațiunea în discuție, astfel cum a fost prezentată în fața Curții, nu pare să privească nicidecum achiziția de prestări de servicii din partea celor doi membri ai entității de gestiune în schimbul unei remunerații. Elementul sinalagmatic care, astfel cum am arătat la punctul 36 din prezentele concluzii, caracterizează noțiunea de contract de achiziții publice pare să lipsească în speță.

68. În al treilea rând, ar părea la o primă apreciere a informațiilor disponibile în dosar că entitatea de gestiune dispune nu numai de o autonomie financiară, ci și de o autonomie deplină în executarea misiunilor publice care îi sunt încredințate și în special în activitatea de eliminare a deșeurilor. În această privință, este adevărat, astfel cum a fost subliniat de Remondis și de Comisie, că, potrivit articolului 7 din Regulamentul privind entitatea de gestiune, regiunea Hanovra este reprezentată în adunarea entității și, în caz de vot referitor la misiunile privind exclusiv activitățile de eliminare a deșeurilor, doar reprezentanții acestei regiuni au drept de vot. Cu toate acestea, ar părea să reiasă din articolul 8 din același regulament că competențele adunării nu privesc executarea *in concreto* a serviciilor publice, ci sunt limitate la probleme cu caracter instituțional sau legate de respectarea legilor. Un asemenea tip de influență ar părea să țină mai mult de controlul de „tip politic” menționat la punctul 56 din prezentele concluzii decât de exercitarea unei influențe asupra obiectivelor strategice sau asupra deciziilor importante ale entității de gestiune în executarea misiunilor de servicii publice care țin de competența sa<sup>42</sup>. Revine totuși instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceasta este situația și dacă entitatea de gestiune dispune efectiv de o autonomie deplină în executarea serviciilor publice în discuție, fără a fi supusă aprobării regiunii Hanovra.

69. Considerațiile de mai sus subliniază diferențele substanțiale existente între prezenta cauză și cauza Piepenbrock<sup>43</sup> menționată de instanța de trimitere. Astfel, în această cauză, Curtea subliniașe cu claritate că autoritatea publică (Kreis Düren, respectiv districtul Düren) care încredințase misiunea de curățenie în unele dintre clădirile sale unei alte colectivități teritoriale (Stadt Düren, respectiv orașul Düren) își rezervase dreptul de a controla executarea corespunzătoare a misiunii respective și de a pune capăt în mod unilateral contractului de drept public în discuție în cazul unei executări necorespunzătoare. Deși contractul a fost calificat ca fiind de „delegare”, în esență acest raport contractual existent între cele două entități teritoriale nu ținea de un transfer real de competențe, ci de un raport sinalagmatic, care consta într-o pură prestare de servicii în beneficiul districtului Düren în schimbul unei compensații financiare. Astfel, este eronat, în opinia noastră, să se interpreteze această hotărâre, astfel cum a procedat o parte a doctrinei germane menționate în decizia de trimitere și astfel cum susține Remondis, în sensul că Curtea ar fi sancționat subordonarea transferurilor de competențe normelor Uniunii în materie de achiziții publice<sup>44</sup>.

41 — Hotărârea din 18 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-532/03, EU:C:2007:801, punctul 37).

42 — Această circumstanță constituie un element care diferențiază prezenta speță de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant (C-324/07, EU:C:2008:621, a se vedea în special punctul 34), la care se referă instanța de trimitere. În această privință, trebuie să se arate de asemenea că, în această cauză, colectivitatea teritorială respectivă nu avusese în vedere nicidecum un transfer de competență. Cauza respectivă privea încheierea unui contract clasic de concesiune de servicii și, așadar, cadrul de fapt era complet diferit de cel din prezenta cauză.

43 — Hotărârea din 13 iunie 2013 (C-386/11, EU:C:2013:385).

44 — În opinia noastră, cauza Piepenbrock ține mai degrabă, în mod implicit, de jurisprudența menționată la punctul 47 din prezentele concluzii, care interzice autorităților publice să efectueze artificii (în această situație o calificare) privind eludarea normelor în materie de achiziții publice pentru a nu îndeplini obligațiile care decurg din normele amintite. În această privință, a se vedea îndoilele exprimate chiar de instanța de trimitere la punctul 24 din hotărârea în discuție.

70. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, a căror exactitate în fapt revine instanței de trimitere să o verifice, ar părea că, în speță, operațiunea în discuție în litigiul principal a condus la un transfer real de competențe între autorități publice, care, ca act de organizare internă a statului membru, este exclus din domeniul de aplicare al reglementării Uniunii în materie de achiziții publice.

71. În această privință, considerăm că este necesar să formulăm anumite considerații în ceea ce privește lipsa, în speță, a condițiilor necesare pentru existența unui contract de achiziții publice. În primul rând, nu considerăm că trebuie, astfel cum arată Comisia, să se extindă noțiunea de contract în formă scrisă astfel încât să se includă în aceasta o operațiune precum cea instituită în speță. Comisia pare să fi propus o asemenea extindere pe baza unei temeri de eludare a obligației de asigurare a concurenței impuse de normele Uniunii în materie de achiziții publice. Deși, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 47 din prezentele concluzii, asemenea temeri se pot dovedi în anumite împrejurări cu totul pertinente, se impune totuși constatarea că niciun element din dosar nu pare să le justifice în speță. Rezultă că o extindere, în speță, a noțiunii de acord în formă scrisă precum cea propusă de această instituție, în condițiile în care nu există un asemenea acord între regiunea Hanovra și entitatea de gestiune, nu pare să se justifice în niciun fel.

72. În al doilea rând, deși este adevărat, astfel cum arată instanța de trimitere și Comisia, că serviciile de eliminare a deșeurilor nu țin de prerogative de autoritate publică și pot constitui servicii precum cele prevăzute la punctul 16 din anexa II A la Directiva 2004/18, se impune constatarea că obiectul operațiunii în discuție nu este simpla prestare de servicii, ci privește transferul real al competenței de a executa misiunea de serviciu public care constă în eliminarea deșeurilor.

73. În al treilea rând, în ceea ce privește circumstanța că entitatea de gestiune exercită activități mai extinse decât misiunile care reveneau anterior colectivităților participante, aceasta nu ne pare pertinentă în vederea calificării operațiunii în discuție ca fiind contract de achiziții publice.

74. Având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că trebuie să se răspundă la prima întrebare preliminară în sensul că un acord, încheiat între două colectivități teritoriale, în temeiul căruia acestea creează prin regulament statutar o entitate de drept public cu personalitate juridică proprie și careia acestea îi transferă competența în vederea executării misiunilor de serviciu care, până atunci, reveneau colectivităților participante, fără să fie prevăzută o remunerare a executării contractuale, nu constituie un contract de achiziții publice în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18, ci constituie un act care ține de organizarea internă a statului membru în cauză care, cu acest titlu, este exclus din domeniul de aplicare al normelor Uniunii în materie de achiziții publice.

## **B – Cu privire la a doua întrebare preliminară**

75. Dat fiind că instanța de trimitere adresează Curții cea de a doua întrebare preliminară numai în cazul în care aceasta din urmă ar răspunde afirmativ la prima întrebare adresată și ținând seama de răspunsul pe care îl sugerăm la această primă întrebare, considerăm că nu este necesar să se răspundă la această a doua întrebare.

76. În orice caz, ne limităm să arătăm că, în cazul unui adevărat transfer de competențe, nu există nici atribuirea unui contract in house, întrucât instrumentul juridic care organizează transferul de competențe nu prevede efectuarea de prestații în schimbul unei remunerații, nici cooperarea între entități publice potrivit jurisprudenței Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții<sup>45</sup>, având în vedere că instrumentul respectiv operează un transfer de competențe publice și nu are în vedere o colaborare între autorități.

45 — Hotărârea din 19 decembrie 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

## V – Concluzie

77. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Oberlandesgericht Celle (Tribunalul Regional Superior din Celle, Germania) după cum urmează:

„Un acord încheiat între două colectivități teritoriale, în temeiul căruia acestea creează prin regulament statutar o entitate de drept public cu personalitate juridică proprie și căreia acestea îi transferă competența în vederea executării misiunilor de serviciu care, până atunci, reveneau colectivităților participante, fără să fie prevăzută o remunerare a executării contractuale, nu constituie un contract de achiziții publice în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) 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, ci constituie un act care ține de organizarea internă a statului membru în cauză care, cu acest titlu, este exclus din domeniul de aplicare al normelor Uniunii în materie de achiziții publice.”