



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 decembrie 2016*

„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»”

În cauza C-51/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Oberlandesgericht Celle (Tribunalul Regional Superior din Celle, Germania), prin decizia din 17 decembrie 2014, primită de Curte la 6 februarie 2015, în procedura

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

împotriva

Region Hannover,

cu participarea:

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul L. Bay Larsen, președinte de cameră, și domnii M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan și D. Šváby (raportor), judecători,

avocat general: P. Mengozzi,

grefier: K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 aprilie 2016,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Remondis GmbH & Co. KG Region Nord, de M. Figgen și de R. Schäffer, Rechtsanwälte;
- pentru Region Hannover, de H. Jagau, Regionspräsident, și de R. Van der Hout, advocaat, precum și de T. Mühe și de M. Fastabend, Rechtsanwälte;

* * Limba de procedură: germana.

- pentru Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover, de W. Siederer și de L. Viezens, Rechtsanwälte;
 - pentru guvernul francez, de D. Colas și de J. Bousin, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul austriac, de M. Fruhmann, în calitate de agent;
 - pentru Comisia Europeană, de A. C. Becker și de A. Tokár, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 iunie 2016,
- pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea 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 (JO 2004, L 134, p. 114, rectificare în JO 2004, L 351, p. 44, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (denumită în continuare „Remondis”), pe de o parte, și Region Hannover (regiunea Hanovra, Germania), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea transferului de către aceasta din urmă a misiunilor privind ridicarea și tratarea deșeurilor cu care era investită către Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (entitatea de gestiune a deșeurilor din cadrul regiunii Hanovra, Germania, denumită în continuare „entitatea de gestiune a deșeurilor RH”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18, aplicabil litigiului principal, în sensul acesteia, „«contractele de achiziții publice» sunt 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 [acestei] directive”.
- 4 Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65) a abrogat Directiva 2004/18 cu efect de la 18 aprilie 2016.
- 5 Considerentul (4) al Directivei 2014/24 are următorul cuprins:

„Formele tot mai diverse ale acțiunii publice au făcut necesară definirea mai clară a însăși 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.
[...]

[...]”

6 Articolul 1 alineatul (6) din această directivă prevede:

„Acordurile, 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.”

Dreptul german

- 7 În conformitate cu legislația federală în materie de deșuri și cu Niedersächsische Abfallgesetz (Legea Saxoniei Inferioare privind deșeurile), atât în versiunea în vigoare la data creării entității de gestiune a deșeurilor RH, intervenientă în procedura principală, cât și în versiunea în vigoare în prezent, misiunea privind tratarea deșeurilor revine colectivităților teritoriale desemnate prin această din urmă lege sau entităților înființate de colectivitățile respective.
- 8 Niedersächsische Zweckverbandsgesetz (Legea Saxoniei Inferioare privind entitățile de gestiune), în versiunea în vigoare la data creării entității de gestiune a deșeurilor RH, prevedea la articolul 1 că comunele și asocierile de comune se pot reuni în entități de gestiune (entități de gestiune voluntare) sau pot fi reunite în entități de gestiune (entități de gestiune obligatorii) în vederea executării comune a anumitor misiuni pe care au dreptul sau obligația de a le efectua. În acest caz, în conformitate cu articolul 2 alineatul 1 din legea menționată, drepturile și obligațiile referitoare la executarea respectivelor misiuni sunt transmise entității de gestiune.
- 9 În temeiul articolului 4 din legea amintită, astfel de entități de gestiune constituie colectivități de drept public care se administrează ele însele și pe propria răspundere.
- 10 Articolul 29 alineatul 1 din aceeași lege impune colectivităților teritoriale membre ale unei entități de gestiune să plătească contribuții anuale în măsura în care celelalte venituri ale respectivei entități de gestiune nu sunt suficiente pentru acoperirea cheltuielilor legate de misiunile sale.
- 11 Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Legea Saxoniei Inferioare privind cooperarea intercomunală), în vigoare în prezent, cuprinde dispoziții comparabile. Din aceasta rezultă printre altele că colectivitățile care transferă misiuni către o entitate de gestiune sunt dispensate, în această măsură, de obligația de executare a acestora.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 12 În conformitate cu legislația federală, precum și cu legislația din Land Niedersachsen (landul Saxonia Inferioară, Germania) în materie de deșuri, regiunea Hanovra și Stadt Hannover (orașul Hanovra) erau competente în materie de ridicare și de tratare a deșeurilor de pe teritoriul fostului Landkreis Hannover (arondismentul Hanovra) și, respectiv, al orașului Hanovra.
- 13 În perspectiva unei reorganizări avute în vedere de cele două colectivități, într-o primă etapă, și anume la 29 noiembrie 2002, orașul Hanovra a transferat propria competență către regiunea Hanovra. Într-o a doua etapă, la 19 decembrie 2002, colectivitățile menționate au adoptat împreună Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (Regulamentul privind entitatea de gestiune a deșeurilor din regiunea Hanovra, denumit în continuare „Regulamentul privind entitatea de gestiune a deșeurilor RH”), prin care au organizat funcționarea respectivei entități de gestiune, nouă entitate de drept public căreia cele două colectivități fondatoare i-au acordat diverse competențe, dintre care

unele erau inițial comune acestor colectivități, iar altele erau proprii fiecăreia dintre ele, și care s-a substituit în special regiunii Hanovra în privința ridicării deșeurilor. Entitatea menționată a fost constituită la 1 ianuarie 2003.

- 14 Pentru a permite îndeplinirea misiunilor cu care a fost investită entitatea de gestiune a deșeurilor RH, în temeiul articolului 5 din Regulamentul privind entitatea de gestiune a deșeurilor RH, regiunea Hanovra și orașul Hanovra au transferat acestei entități de gestiune, cu titlu gratuit, entitățile lor respective însărcinate cu îndeplinirea misiunilor privind ridicarea deșeurilor, curățenia străzilor și serviciile de iarnă, iar regiunea Hanovra i-a cedat 94,9 % din acțiunile Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH, societate care asigură tratarea deșeurilor pentru această regiune, deținută în întregime până la acel moment de regiunea Hanovra.
- 15 În același scop, articolul 4 alineatul 5 din Regulamentul privind entitatea de gestiune a deșeurilor RH permite de asemenea respectivei entități să recurgă la serviciile unor terți în vederea îndeplinirii misiunilor sale și să preia în acest scop participații la întreprinderi și la entități, astfel cum se prevede la articolul 22 din Kreislaufwirtschaftsgesetz (Legea privind reciclarea deșeurilor).
- 16 Regulamentul menționat prevede la articolul 4 alineatul 4 că entitatea de gestiune a deșeurilor RH procedeză la ridicarea deșeurilor în vederea valorificării acestora și că poate încheia contracte cu sisteme mixte (*Duale systeme*) în vederea colectării ambalajelor, aceste sarcini putând fi transferate către Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover.
- 17 În conformitate cu articolul 4 alineatul 6 din același regulament, entitatea de gestiune amintită este abilitată să adopte dispoziții statutare și reglementare referitoare printre altele la impozitarea redevențelor.
- 18 În temeiul articolului 7 din Regulamentul privind entitatea de gestiune a deșeurilor RH, adunarea generală a acesteia este compusă din responsabili din administrația regiunii Hanovra și a orașului Hanovra, care sunt ținuti de instrucțiunile date de colectivitatea pe care o reprezintă. Acești responsabili au dreptul de a vota în respectiva adunare generală în ceea ce privește competențele care au fost transferate de colectivitatea pe care o reprezintă.
- 19 Articolul 8 din regulamentul amintit prevede că adunarea generală menționată este competentă printre altele să modifice acest regulament și să aleagă persoana responsabilă cu administrarea entității de gestiune a deșeurilor RH.
- 20 În conformitate cu articolul 16 din regulamentul menționat, această entitate de gestiune trebuie, pe termen lung, cel puțin să își acopere cheltuielile pe baza veniturilor obținute. Cu toate acestea, în cazul în care veniturile sale sunt insuficiente în raport cu cheltuielile, colectivitățile care o constituie sunt ținute să plătească o contribuție stabilită anual pentru compensarea pierderilor.
- 21 Rezultă din decizia de trimitere că transferul misiunii legate de crearea unei entități de gestiune voluntare sau obligatorii determină o pierdere a competenței în această privință a colectivităților membre ale entității de gestiune.
- 22 În anul 2011, respectiv al nouălea an de funcționare a entității de gestiune a deșeurilor RH, aceasta și Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover au realizat, în comun, o cifră de afaceri de 189 020 912 euro, dintre care 11 232 173,89 euro (adică aproximativ 6 %) au provenit din tranzacții comerciale realizate cu entități terțe. Potrivit previziunilor pentru anul 2013, sumele corespondente ar fi de 188 670 370,92 euro și, respectiv, de 13 085 190,85 euro.
- 23 Remondis, societate comercială care își desfășoară activitatea în sectorul deșeurilor, a formulat o cerere de verificare a contractului de achiziții publice cu care este sesizată în prezent instanța de trimitere.

- 24 Remondis consideră că operațiunea globală care a constat în înființarea acestei entități de gestiune și în transferul concomitent de misiuni către aceasta de colectivitățile teritoriale care sunt membre ale respectivei entități constituie un contract de drept public în sensul, în special, al articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18, chiar dacă, inițial, această operațiune nu intra sub incidența normelor în materia contractelor de achiziții publice, din moment ce se încadra în domeniul de aplicare al excepției identificate prin Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punctul 50). Astfel, ambele condiții impuse în cadrul acestei excepții ar fi fost îndeplinite, și anume, pe de o parte, exercitarea, de către entitatea publică care atribuie un contract de achiziții publice, asupra persoanei pe care o însărcinează cu executarea respectivului contract, a unui control analog celui pe care entitatea amintită îl exercită asupra propriilor servicii și, pe de altă parte, desfășurarea, de către această persoană, a celei mai mari părți a propriei activități cu entitatea publică menționată. Or, potrivit Remondis, ținând seama de importanța cifrei de afaceri pe care o realizează entitatea de gestiune a deșeurilor RH începând cu anul 2013 cu entități terțe, această entitate de gestiune nu și-ar mai desfășura cea mai mare parte a propriei activități cu colectivitățile care au fondat-o. Remondis deduce de aici că operațiunea globală menționată trebuie să fie considerată în prezent o atribuire a unui contract de achiziții publice afectată de o neregularitate și, prin urmare, nulă. În consecință, regiunea Hanovra, care ar fi entitatea competentă pentru ridicarea deșeurilor, ar trebui să organizeze o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice în măsura în care nu dorește să îndeplinească ea însăși această misiune.
- 25 Regiunea Hanovra și entitatea de gestiune a deșeurilor RH apreciază, la rândul lor, că înființarea acesteia din urmă și transferul de competențe către aceasta nu intră în domeniul de aplicare al dreptului achizițiilor publice.
- 26 Astfel, înființarea și transferul respective ar fi rezultat dintr-o decizie statutară, iar nu dintr-un contract sau dintr-un acord administrativ. În plus, colectivitățile amintite fac trimitere la Directiva 2014/24, în special la articolul 1 alineatul (6) din aceasta, referitor la transferul de competențe și de responsabilități în vederea îndeplinirii misiunilor publice.
- 27 Instanța de trimitere arată că soluționarea litigiului principal depinde mai întâi de problema dacă operațiunea care a constat în înființarea, de către regiunea Hanovra și de către orașul Hanovra, a entității de gestiune a deșeurilor RH și în transferarea către entitatea amintită a anumitor misiuni a constituit un contract de achiziții publice în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18. În această privință, ea nu pune la îndoială caracterul oneros al respectivei operațiuni, având în vedere, pe de o parte, transferul cu titlu gratuit al mijloacelor utilizate anterior de aceste două colectivități teritoriale pentru executarea misiunilor transferate entității de gestiune amintite și, pe de altă parte, angajamentul colectivităților menționate de a acoperi eventualele costuri excedentare ale respectivei entități de gestiune în raport cu veniturile ei.
- 28 Această instanță arată că s-ar putea considera totuși că o asemenea operațiune nu a constituit o atribuire a unui contract de achiziții publice. Astfel, nu există un contract și nu este vizată nicio întreprindere. De altfel, ar fi vorba despre o măsură de organizare internă a statului garantată de norma constituțională privind autonomia comunală, care constă în reatribuirea de competențe între colectivitățile teritoriale, în temeiul căreia colectivitățile inițial însărcinate cu îndeplinirea misiunilor în cauză sunt dispensate în totalitate de acestea.
- 29 Instanța menționată are însă îndoieli în ceea ce privește relevanța acestei opinii în lumina jurisprudenței Curții, în special a Hotărârii din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), din care ar rezulta că existența în sine a unei delegări de competență, care implică dispensarea colectivității inițial competente, nu are incidență asupra calificării drept contract de achiziții publice.
- 30 De altfel, ar decurge din această hotărâre că numai două excepții de la aplicarea normelor în materia achizițiilor publice trebuie să fie luate în considerare, și anume cea identificată în Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), și cooperările intercomunale denumite

„orizontale”. Prin urmare, s-ar putea susține că, din moment ce crearea unei entități de gestiune a deșeurilor însoțită de transferul unor competențe către aceasta nu se încadrează în niciuna dintre aceste excepții, dreptul achizițiilor publice ar fi aplicabil acestui tip de operațiuni.

- 31 Cu toate acestea, în sens invers, instanța de trimitere arată, pe de o parte, că o asemenea operațiune rezultă strict dintr-un acord orizontal între mai multe entități publice, iar nu dintr-un acord încheiat între aceste entități și entitatea de gestiune a deșeurilor.
- 32 Pe de altă parte, crearea unei entități de gestiune de către colectivitățile teritoriale poate nu doar să fie decisă în mod liber de acestea, ci poate fi de asemenea impusă colectivităților în cauză de autoritatea de tutelă administrativă. Or, într-o asemenea ipoteză, nu există un contract, astfel încât ar fi dificil să se considere că suntem în prezența unei achiziții publice. În această situație, s-ar pune problema dacă o operațiune de aceeași natură, și anume un transfer de competențe către o entitate de gestiune înființată de colectivități publice, ar putea fi tratată în mod diferit în funcție de caracterul voluntar sau forțat al acestui transfer.
- 33 Instanța de trimitere urmărește să afle, de asemenea, consecințele care ar decurge din constatarea că o operațiune globală precum cea în discuție în litigiul principal constituie un contract de achiziții publice, în special dacă un astfel de contract ar trebui analizat din perspectiva excepției identificate în Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), sau mai degrabă ca o cooperare între colectivități teritoriale în vederea executării misiunilor care le revin.
- 34 În acest context, Oberlandesgericht Celle (Tribunalul Regional Superior din Celle, Germania) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze 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 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385, punctul 33 și următoarele)], 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, punctul 34 și următoarele)?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 35 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretat în sensul că constituie un contract de achiziții publice un acord încheiat între două colectivități teritoriale precum cel în discuție în litigiul principal, în temeiul căruia acestea adoptă un regulament statutar prin care creează o entitate de gestiune a deșeurilor, persoană juridică de drept public, și prin care atribuie acestei noi entități publice anumite competențe cu care erau investite până la acel moment colectivitățile amintite și care sunt în prezent proprii respectivei entități de gestiune a deșeurilor.
- 36 Potrivit articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18, un contract de achiziții publice este un contract cu titlu oneros încheiat în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care are ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în sensul acestei directive.
- 37 În vederea unei posibile calificări drept contract de achiziții publice, în raport cu această definiție, a unei operațiuni care cuprinde mai multe faze, operațiunea respectivă trebuie să fie examinată în globalitatea sa și ținând seama de finalitatea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Austria, C-29/04, EU:C:2005:670, punctul 41).
- 38 În speță, este deci necesar să fie luate în considerare, în ansamblul lor, diferitele faze ale operațiunii în discuție în litigiul principal. În această privință, reiese din decizia de trimitere că regiunea Hanovra și orașul Hanovra au decis împreună să creeze, printr-un act normativ, o nouă entitate de drept public pentru a-i atribui anumite competențe, în parte comune și în parte proprii fiecăreia dintre aceste colectivități. În același timp, acestea din urmă au acordat acestei noi entități anumite atribuții care să îi permită să îndeplinească misiunile corespunzătoare competențelor respective. Astfel, i-au furnizat mijloacele pe care ele înseși le-au utilizat până atunci în exercitarea competențelor menționate și s-au angajat să acopere eventualele deficite bugetare ale entității amintite, aceasta dispunând de altfel de dreptul de a impozita redevențele și de a percepe cuantumul acestora, precum și de dreptul de a exercita anumite activități care nu corespund exercitării competențelor care le-au fost transferate, dar care sunt de aceeași natură ca anumite activități a căror îndeplinire decurge din această exercitare. În sfârșit, noua entitate se caracterizează printr-o autonomie de funcționare, însă aceasta trebuie să respecte deciziile unei adunări generale compuse din reprezentanți ai celor două colectivități fondatoare ale acesteia din urmă, care constituie un organ al acestei entități și care este competentă printre altele să aleagă persoana responsabilă de administrarea entității menționate.
- 39 În acest context, trebuie arătat cu titlu introductiv că mențiunea instanței de trimitere potrivit căreia activitățile în discuție în litigiul principal constituie „servicii” în sensul Directivei 2004/18 are ca unic obiect să precizeze că aplicarea acestei directive nu poate fi înlăturată în această privință. În schimb, faptul că o activitate care este de competența unei autorități publice constituie un serviciu vizat de directiva amintită nu este suficient, în sine, ca să atragă aplicabilitatea acesteia, dat fiind că autoritățile publice sunt libere să decidă să apeleze sau să nu apeleze la un contract de achiziții publice pentru îndeplinirea sarcinilor de interes public care le revin (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania, C-480/06, EU:C:2009:357, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 40 În plus, trebuie amintit, în primul rând, că repartizarea competențelor în cadrul unui stat membru beneficiază 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 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iunie 2014, Digibet și Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 34).

- 41 De altfel, întrucât această repartizare a competențelor nu este rigidă, protecția conferită prin articolul 4 alineatul (2) TUE privește și reorganizările de competențe în interiorul unui stat membru, după cum a arătat avocatul general la punctele 41 și 42 din concluzii. Astfel de reorganizări, care pot îmbrăca forma unor reatribuiri de competențe de la o autoritate publică la alta impuse de o autoritate de rang superior sau a unor transferuri voluntare de competențe între autoritățile publice, au drept consecință că o autoritate anterior competentă este dispensată sau se dispensează de obligația și de dreptul de a executa o anumită misiune publică, în timp ce o altă autoritate este în prezent investită cu obligația și cu dreptul respective.
- 42 În al doilea rând, trebuie constatat că o asemenea reatribuire sau un asemenea transfer de competență nu îndeplinește toate condițiile pe care le impune definiția noțiunii de contract de achiziții publice.
- 43 Astfel, numai un contract încheiat cu titlu oneros poate constitui un contract de achiziții publice care intră sub incidența Directivei 2004/18, acest caracter oneros presupunând ca autoritatea contractantă care încheie un contract de achiziții publice să primească în temeiul acestuia, în schimbul unei contraprestații, o prestație care trebuie să prezinte un interes economic direct pentru autoritatea contractantă menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punctele 47-49). Caracterul sinalagmatic al contractului este, așadar, o caracteristică esențială a unui contract de achiziții publice, după cum a arătat avocatul general la punctul 36 din concluzii.
- 44 Or, independent de împrejurarea că o decizie privind atribuirea de competențe publice nu intră în domeniul tranzacțiilor economice, însuși faptul că o autoritate publică este dispensată de o competență cu care a fost anterior investită face să dispară, în cazul său, orice interes economic pentru realizarea misiunilor care corespund acestei competențe.
- 45 Prin urmare, reafectarea mijloacelor utilizate pentru exercitarea competenței, care sunt transmise de autoritatea care încetează să fie competentă către cea care devine competentă, nu poate fi considerată ca plată a unui preț, ci constituie, dimpotrivă, o consecință logică și chiar necesară a transferului voluntar sau a reatribuirii impuse a acestei competenței de la prima autoritate la cea de a doua.
- 46 De asemenea, nu constituie o remunerație faptul că autoritatea care are inițiativa transferului unei competențe sau care decide reatribuirea unei competențe se angajează să își asume sarcina unor eventuale costuri excedentare în raport cu veniturile care pot rezulta din exercitarea acestei competențe. Astfel, este vorba despre o garanție destinată terților, a cărei necesitate decurge, în speță, din principiul potrivit căruia o autoritate publică nu poate face obiectul unei proceduri de insolvență. Or, existența unui asemenea principiu privește ea însăși organizarea internă a unui stat membru.
- 47 În al treilea rând, trebuie subliniat totuși că, pentru a fi considerat un act de organizare internă și, prin urmare, pentru a intra sub incidența libertății statelor membre care este garantată de articolul 4 alineatul (2) TUE, un transfer de competență între autorități publice trebuie să îndeplinească anumite condiții.
- 48 În această privință, o situație precum cea în discuție în litigiul principal nu este, desigur, identică cu ipoteza vizată în Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, EU:C:2005:620). Astfel, în această cauză, era vorba despre a se stabili dacă tipul de mandat vizat constituia un transfer punctual de autoritate publică către o entitate pentru realizarea unui proiect care era în principiu de competența unei alte entități, iar nu despre un transfer al acestei competențe înseși. Totuși, aceste tipuri diferite de transferuri sunt de aceeași natură, deși de amploare diferită, astfel încât principiile esențiale ale respectivei hotărâri cu privire la acest subiect pot fi extrapolate în speța de față.

- 49 După cum a arătat avocatul general la punctul 53 din concluzii, pentru a fi considerat ca atare, un transfer de competență trebuie să privească nu numai responsabilitățile legate de competența transferată, în special obligația de îndeplinire a misiunilor pe care le implică respectiva competență, ci și atribuțiile care sunt corolare acesteia. Aceasta presupune ca autoritatea publică investită cu o competență să poată organiza executarea misiunilor care intră sub incidența acestei competențe, precum și să poată stabili cadrul normativ referitor la misiunile amintite și ca ea să dispună de o autonomie financiară care să permită asigurarea finanțării misiunilor menționate. În schimb, nu aceasta este situația în cazul în care autoritatea inițial competentă își păstrează responsabilitatea principală privind misiunile respective, își rezervă controlul financiar al acestora sau trebuie să aprobe în prealabil deciziile care sunt avute în vedere de entitatea căreia i-a transferat competența.
- 50 În această privință, o situație precum cea în discuție în litigiul principal se distinge în mod clar de cea care s-a aflat în centrul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), în care o colectivitate teritorială s-a limitat să încredințeze altei entități teritoriale, în schimbul unei compensații financiare, îndeplinirea anumitor sarcini materiale în privința cărora și-a rezervat competența de a le controla executarea, astfel cum a constatat Curtea la punctul 41 din această hotărâre.
- 51 Așadar, un transfer de competență nu poate exista în cazul în care autoritatea publică nou-competentă nu exercită această competență în mod autonom și pe proprie răspundere.
- 52 După cum a arătat avocatul general la punctul 56 din concluzii, o asemenea autonomie de acțiune nu înseamnă că entitatea nou-competentă trebuie sustrasă de la orice influență din partea oricărei alte entități publice. Astfel, o entitate care transferă o competență poate păstra un anumit drept de control asupra misiunilor legate de acest serviciu public. Cu toate acestea, o asemenea influență exclude, în principiu, orice imixtiune în modalitățile concrete de executare a misiunilor care privesc competența transferată. Într-o situație precum cea din litigiul principal, o astfel de influență se poate exercita prin intermediul unui organ precum o adunare generală compusă din reprezentanți ai colectivităților teritoriale anterior competente.
- 53 O autonomie de acțiune nu semnifică nici că o reatribuire impusă sau un transfer voluntar de competență trebuie să fie ireversibile. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 39 din prezenta hotărâre, repartizarea competențelor în cadrul unui stat membru nu poate fi considerată rigidă, așa încât pot fi avute în vedere reorganizări succesive. Trebuie arătat de altfel că situațiile în discuție în Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, EU:C:2005:620), nu prezentau un caracter permanent, întrucât era vorba de transferuri punctuale de autoritate publică, către o entitate, pentru realizarea unui proiect care, în principiu, era de competența altei entități, care își conserva această competență de principiu, situații care ar fi trebuit să fie considerate străine dreptului achizițiilor publice în cazul în care ele nu ar fi prezentat caracteristicile menționate de Curte la punctul 54 din respectiva hotărâre, care au condus la a se considera că nu a existat un transfer real în acest caz. Prin urmare, după cum a arătat avocatul general la punctul 54 din concluzii, nimic nu se opune ca o competență transferată sau reatribuită în cadrul unei reorganizări a serviciilor publice să facă ulterior obiectul unui nou transfer sau al unei noi reatribuiri cu ocazia unei reorganizări subsecvente.
- 54 În sfârșit, pentru a aborda ansamblul aspectelor menționate de instanța de trimitere, trebuie amintit că autorizarea sau interzicerea, în privința entităților publice ale statelor membre sau a anumitor categorii a acestora, a exercitării unei activități pe piață, în afara acțiunii lor de interes general, ține de reglementarea internă a statelor membre, cărora le revine sarcina de a aprecia dacă o astfel de activitate este sau nu este compatibilă cu obiectivele instituționale sau statutare ale acestor entități (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, punctul 48). Prin urmare, faptul că unele entități publice vizate de un transfer de competență pot sau nu pot exercita anumite activități pe piață ține de asemenea de organizarea internă a statelor membre și, în definitiv, nu are relevanță în ceea ce privește natura unui astfel de transfer din moment ce condițiile menționate la punctele 47-51 din prezenta hotărâre sunt îndeplinite.

55 Având în vedere ansamblul acestor considerații, trebuie să se răspundă la prima întrebare după cum urmează:

- articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretat în sensul că nu constituie un contract de achiziții publice un acord încheiat între două colectivități teritoriale precum cel în discuție în litigiul principal, în temeiul căruia acestea adoptă un regulament statutar prin care creează o entitate de gestiune a deșeurilor, persoană juridică de drept public, și prin care transferă acestei noi entități publice anumite competențe cu care erau investite până la acel moment colectivitățile amintite și care sunt în prezent proprii respectivei entități de gestiune a deșeurilor;
- cu toate acestea, un asemenea transfer de competențe privind îndeplinirea unor misiuni publice nu există decât în cazul în care se referă, în același timp, la responsabilitățile legate de competența transferată și la atribuțiile care sunt corolare acesteia, astfel încât autoritatea publică nou-competentă dispune de o autonomie decizională și financiară, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Cu privire la a doua întrebare

56 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

57 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 treia) declară:

Articolul 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 trebuie interpretat în sensul că nu constituie un contract de achiziții publice un acord încheiat între două colectivități teritoriale precum cel în discuție în litigiul principal, în temeiul căruia acestea adoptă un regulament statutar prin care creează o entitate de gestiune a deșeurilor, persoană juridică de drept public, și prin care transferă acestei noi entități publice anumite competențe cu care erau investite până la acel moment colectivitățile amintite și care sunt în prezent proprii respectivei entități de gestiune a deșeurilor.

Cu toate acestea, un asemenea transfer de competențe privind îndeplinirea unor misiuni publice nu există decât în cazul în care se referă, în același timp, la responsabilitățile legate de competența transferată și la atribuțiile care sunt corolare acesteia, astfel încât autoritatea publică nou-competentă dispune de o autonomie decizională și financiară, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Semnături