



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 20 iulie 2017¹

Cauza C-187/16

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Austria

„Procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor – Contracte de achiziții publice de servicii – Directivele 92/50/CEE, 2004/18/CE și 2009/81/CE – Articolul 346 TFUE – Necesitatea unor măsuri speciale de securitate – Protecția intereselor esențiale ale siguranței statului – Producerea documentelor de identitate și a altor documente oficiale – Atribuirea contractului către Österreichische Staatsdruckerei fără desfășurarea prealabilă a unei proceduri de atribuire”

I. Introducere

1. Este de la sine înțeles faptul că documentele oficiale, cum sunt pașapoartele biometrice, actele de identitate, permisele de conducere și permisele de ședere, trebuie produse cu respectarea unor cerințe speciale de confidențialitate și de siguranță. Emiterea unor astfel de documente reprezintă expresia exercitării funcțiilor publice fundamentale. Acestea sunt utilizate în societate în fiecare zi și importanța încrederii publicului în caracterul lor autentic și corect nu trebuie subestimată. Prin urmare, siguranța privind emiterea continuă a acestor acte, protecția împotriva contrafacerii, precum și manipularea responsabilă a acestor documente, inclusiv a datelor prelucrate la producerea lor, sunt priorități absolute, iar abuzurile trebuie prevenite în mod eficient².

2. În prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Curtea va trebui să clarifice dacă aceste considerații sunt de natură a justifica încredințarea producției documentelor de acest tip unei anumite întreprinderi considerate deosebit de credibilă, în lipsa oricărei proceduri de atribuire.

3. Comisia Europeană reproșează concret Republicii Austria nerespectarea dispozițiilor dreptului Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice, prin faptul că a rezervat în mod exclusiv producția documentelor relevante din punctul de vedere al siguranței în favoarea Österreichische Staatsdruckerei GmbH (Imprimeria de Stat a Republicii Austria), care a fost anterior în proprietatea statului și care este în prezent o societate cu răspundere limitată de drept privat.

¹ Limba originală: germana.

² A se vedea în acest sens, cu titlu de exemplu, planul de acțiune pentru a întări răspunsul european la fraudarea documentelor de călătorie, pe care îl schițează Comisia Europeană în Comunicarea din 8 decembrie 2016 către Parlamentul European și Consiliu [COM(2016) 790 final].

4. Pe lângă motivul care stă la baza prezentei cauze, acest litigiu este important deoarece Curtea de Justiție va stabili din nou în cadrul acestuia detaliile privind marja de care se bucură statele membre în privința derogărilor de la dreptul Uniunii, atunci când invocă interese esențiale de siguranță menționate la articolul 346 alineatul (1) TFUE. Prezenta cauză este de o actualitate maximă în această perioadă în care amenințarea pe care o prezintă terorismul internațional și infracționalitatea organizată, precum și chestiunea unui control eficient al fluxului de migranți este pretutindeni în centrul interesului public.

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

5. Cadrul juridic al dreptului Uniunii în prezenta cauză este determinat pe de o parte de dispozițiile de drept primar ale articolelor 49 și 56 și ale articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE [ex-articolele 43 și 49 și ex-articolul 296 alineatul (1) litera (a) CE], iar pe de altă parte, de câteva norme de drept derivat din Directivele 92/50/CEE³ și 2004/18/CE⁴, context în care prima directivă este relevantă pentru perioada până la 31 ianuarie 2006 și ultima pentru toate perioadele ulterioare.

Directivele de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii

6. Atât Directiva 92/50, cât și Directiva 2004/18 prevăd pentru atribuirea contractelor de achiziții publice de servicii, care au drept obiect „Servicii de publicare și tipărire contra unei taxe sau pe baza unui contract”, în principiu, desfășurarea de proceduri de atribuire conform cerințelor dreptului Uniunii. Acest lucru rezultă din articolul 3 alineatul (1), din articolul 11 alineatul (1), din articolul 8 și din articolul 15 alineatul (2) coroborate cu punctul 15 din anexa IA la Directiva 92/50, respectiv din articolul 20 coroborat cu punctul 15 din anexa II A la Directiva 2004/18.

Excepții de la obligația de desfășurare a unei proceduri de atribuire

7. Totuși, atât Directiva 92/50, cât și Directiva 2004/18 exceptează din domeniul lor de aplicare contractele secrete sau pentru care sunt necesare măsuri de siguranță speciale.

Pentru Directiva 92/50 rezultă acest lucru din articolul 4 alineatul (2) din aceasta, care are următorul conținut:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice de servicii care au fost declarate secrete sau pentru a căror executare sunt necesare măsuri de siguranță speciale potrivit actelor cu putere de lege și actelor administrative aplicabile în statul membru respectiv ori atunci când protejarea intereselor esențiale ale statului respectiv impune acest lucru.” [traducere neoficială]

O normă care are în esență același conținut este cea de la articolul 14 din Directiva 2004/18:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice în cazurile în care acestea sunt declarate secrete, executarea lor trebuie însoțită de măsuri speciale de siguranță, în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative în vigoare în statul membru în cauză, sau protejarea intereselor esențiale [de siguranță] ale respectivului stat membru impune acest lucru.”

3 Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO 1992, L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50).

4 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, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

8. Motivul acestei exceptări din domeniul de aplicare al procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii prevăzute de dreptul Uniunii este explicat pentru prima dată în cel de al paisprezecelea considerent al Directivei 92/50:

„întrucât, în domeniul serviciilor, este necesar să se aplice aceleași derogări ca și în Directivele 71/305/CEE și 77/62/CEE în ceea ce privește siguranța și secretele de stat, precum și prioritatea altor norme de atribuire a contractelor, cum ar fi cele care decurg din acorduri internaționale sau cele referitoare la staționarea trupelor sau normele organizațiilor internaționale;”

9. La considerentul (22) al Directivei 2004/18 această excepție pentru siguranța statului și secretul de stat este actualizată după cum urmează:

„Trebuie prevăzute cazurile în care este posibil să nu se aplice măsurile de coordonare a procedurilor din motive de siguranță sau de păstrare a secretului de stat sau din cauza aplicabilității unor norme speciale de atribuire a contractelor, care sunt reglementate prin acorduri internaționale, care privesc staționarea trupelor sau care sunt specifice organizațiilor internaționale.”

10. În mod complementar trebuie să se facă trimitere la articolul 10 din Directiva 2004/18, care a fost modificat prin Directiva 2009/81/CE⁵ după cum urmează pentru „Contracte atribuite în domeniile apărării și securității”:

„Sub rezerva articolului [346 TFUE] prezenta directivă se aplică contractelor publice atribuite în domeniile apărării și securității, cu excepția contractelor reglementate de Directiva 2009/81/CE [...].

Prezenta directivă nu se aplică contractelor excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2009/81/CE, în temeiul articolelor 8, 12 și 13 din aceasta.”

11. Conform articolului 13 litera (a), intitulat „Excluderi speciale”, Directiva 2009/81 nu se aplică la rândul ei „contractelor pentru care aplicarea normelor prezentei directive ar obliga un stat membru să ofere informații a căror divulgare este considerată de statul în cauză ca fiind contrară intereselor sale fundamentale de securitate”.

12. Termenul de transpunere pentru Directiva 2009/81 a expirat conform articolului 72 alineatul (1) din aceasta la 21 august 2011.

Dispoziții speciale din dreptul Uniunii privind pașapoartele și actele de identitate

13. În special pentru pașapoarte și cărți de identitate, trebuie să se facă în plus trimitere la Regulamentul nr. 2252/2004⁶. Cu privire la obiectul aceluși regulament se recomandă în primul rând examinarea considerentului (4), care conține următoarele explicații:

„Prezentul regulament se limitează la armonizarea elementelor de securitate ce includ elementele de identificare biometrică pentru pașapoartele și documentele de călătorie ale statelor membre. Desemnarea autorităților și organismelor autorizate să aibă acces la datele prezente pe suportul de stocare a informațiilor din documente este reglementată prin legislația națională, sub rezerva dispozițiilor aplicabile din dreptul comunitar, din dreptul Uniunii Europene sau din acorduri internaționale.”

5 Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76).

6 Regulamentul (CE) nr. 2252/2004 al Consiliului din 13 decembrie 2004 privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoarte și în documente de călătorie emise de statele membre (JO 2004, L 385, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 155).

14. Apoi, articolul 3 din Regulamentul nr. 2252/2004 prevede următoarele:

„(1) În conformitate cu procedura^[7] prevăzută la articolul 5 alineatul (2), se poate decide ca specificațiile prevăzute la articolul 2^[8] să fie secrete și să nu fie publicate. În acest caz, ele nu sunt comunicate decât acelor organisme desemnate de statele membre ca fiind responsabile cu imprimarea și persoanelor autorizate corespunzător de un stat membru sau de Comisie.

(2) Fiecare stat membru desemnează un organism căruia îi revine responsabilitatea de a imprima pașapoarte și documente de călătorie. Statele comunică numele acelui organism Comisiei și celorlalte state membre. Același organism poate fi desemnat de două sau mai multe state membre. Fiecare stat membru are dreptul de a schimba organismul desemnat. Statul informează Comisia și celelalte state membre despre aceasta.”

B. Legislația națională

15. Österreichische Staatsdruckerei⁹ este organizată din punctul de vedere al dreptului privat sub forma unei societăți cu răspundere limitată (SRL). Unicul asociat al acestui SRL este Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, ale cărei acțiuni sunt cotate la bursă și sunt deținute de particulari.

16. Potrivit situației de fapt și de drept¹⁰ existente în Austria la 12 septembrie 2014, producerea de pașapoarte simple electronice, pașapoarte temporare, permise de ședere, documente de identitate, permise de conducere sub formă de card, certificate de înmatriculare (pentru autovehicule) sub formă de card și permise pirotehnice este dată în sarcina Staatsdruckerei.

17. Conform articolului 1a a doua teză și articolului 2 alineatul 2 punctul 1 din Staatsdruckereigesetz 1996 (Legea privind imprimăria de stat din 1996¹¹), Staatsdruckerei trebuie în special să „producă produse de imprimărie pentru autoritățile federale, la al căror proces de producție este impusă păstrarea secretului, respectiv respectarea unor condiții de siguranță (imprimărie de siguranță)”. Articolul 2 alineatul 3 din Legea privind imprimăria de stat din 1996 prevede în continuare că organismele federale „trebuie să atribuie exclusiv [Staatsdruckerei]”¹² producerea produselor de imprimărie menționate.

18. Articolul 6 alineatul 1 din Legea privind imprimăria de stat din 1996 prevede sub titlul „Supervizarea imprimatelor de securitate” în plus că producerea, prelucrarea și depozitarea imprimatelor de securitate sunt supuse unor tranzacții comerciale și unor proceduri de lucru specifice de supervizare de către ministrul federal competent pentru imprimatul de siguranță corespunzător.

7 Este vorba despre o „procedură a comitetelor” conform articolelor 5 și 7 din Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO 1999, L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159).

8 Este vorba despre specificațiile tehnice cu privire la elemente și cerințe de securitate suplimentare, privind mediul de stocare al datelor biometrice și asigurarea acestuia, precum și cu privire la cerințe de calitate și norme comune pentru fotografia facială și amprente digitale.

9 Denumită în continuare „Staatsdruckerei”.

10 La 12 septembrie 2014 a expirat termenul impus de Comisie prin avizul său motivat în sensul articolului 258 primul paragraf TFUE.

11 BGBl I nr. 1/1997.

12 Pentru pașapoarte simple electronice, pașapoarte temporare și documente de identitate, acest lucru rezultă în mod suplimentar din Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Gestaltung der Reisepässe und Passersätze (Decretul ministrului federal al internelor privind configurarea pașapoartelor și documentelor înlocuitoare), pentru permise de ședere din Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (Decretul ministrului federal al internelor privind punerea în aplicare a Legii privind dreptul de stabilire și de ședere), pentru permise de conducere sub formă de card din Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes (Decretul ministrului federal al științei și traficului privind punerea în aplicare a Legii privind permisele de conducere), pentru certificate de înmatriculare a autovehiculelor sub formă de card din Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Einrichtung von Zulassungsstellen (Decretul ministrului federal al științei și traficului privind amenajarea organismelor de înmatriculare), pentru permise pirotehnice din Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Durchführung des Pyrotechnikgesetzes 2010 (Decretul ministrului federal al internelor privind punerea în aplicare a Legii pirotehnice din 2010). În măsura în care în aceste decrete nu este dispusă în mod expres atribuirea obligatorie către Staatsdruckerei, aceasta rezultă din necesitatea protecției împotriva contrafacerii a documentelor menționate coroborată cu articolul 2 alineatul 3 din Legea privind imprimăria de stat din 1996.

Conform articolului 6 alineatul 2 din aceeași lege, Staatsdruckerei trebuie să ia toate măsurile de securitate în vederea evitării fraudei pentru producerea, prelucrarea și depozitarea imprimatelor de siguranță. În cele din urmă, Staatsdruckerei trebuie să acorde ministrului federal competent pentru imprimatul de siguranță corespunzător, conform articolului 6 alineatul 3 din legea menționată, acces la spațiile comerciale și dreptul de examinare a documentelor comerciale aferente, în măsura necesară supervizării.

III. Istoricul cauzei și procedura precontencioasă

19. Prin scrisoarea de punere în întârziere din 6 aprilie 2011, Comisia a comunicat Austriei îndoielile pe care le are cu privire la compatibilitatea atribuirii directe către Staatsdruckerei a anumitor contracte de achiziții publice de servicii care constau în tipărirea documentelor oficiale cu dispoziții ale TFUE, precum și cu Directivele 92/50 și 2004/18. Concret a fost vorba despre pașapoarte simple electronice, pașapoarte temporare, permise de ședere, documente de identitate, permise de conducere sub formă de card, alte permise în format de hârtie și sub formă de card, permise pirotehnice, brevete de comandant de navă, formulare ale documentelor de siguranță, autocolante pentru medicamente ce creează dependență și permise de conducere pentru motorete.

20. În răspunsul său din 7 iunie 2011, Austria a invocat protecția intereselor esențiale ale siguranței statului. Păstrarea informațiilor secrete, asigurarea autenticității și corectitudinii documentelor afectate, siguranța emiterii continue și asigurarea protecției datelor sensibile justifică atribuirea contractelor de tipărire exclusiv către Staatsdruckerei, deoarece doar Staatsdruckerei îndeplinește măsurile de securitate organizatorică, tehnică și constructivă corespunzătoare pentru a derula aceste contracte. Prin scrisorile din 17 iulie 2012 și din 28 martie 2013, Austria a adus completări la considerațiile sale prezentate în legătură cu această problemă.

21. La 10 iulie 2014, Comisia a emis un aviz motivat. Aceasta a subliniat în cadrul avizului că este posibilă organizarea unei proceduri deschise de cerere de ofertă astfel încât să poată participa în mod exclusiv întreprinderi specializate în producția de documente cu cerințe speciale de siguranță care să fie supervizate în mod corespunzător.

22. Austria a reacționat la 10 septembrie 2014 la avizul motivat. Statul membru a făcut în esență din nou referire la interesele privind siguranța statului și a subliniat faptul că executarea contractelor de tipărire este strâns legată de ordinea publică și de funcționarea instituțiilor statului. Atribuirea directă a acestora către Staatsdruckerei se justifică prin necesitatea unei garanții de emiterie continuă și prin asigurarea de condiții de producție care garantează respectarea unor norme speciale privind păstrarea secretului și siguranța. Comparativ cu Staatsdruckerei, în cazul altor întreprinderi respectarea cerințelor de securitate ar putea fi realizată doar prin mijloace de drept civil, în timp ce autorităților publice din Austria le revin prin lege atribuții speciale de control față de Staatsdruckerei.

23. În cursul procedurii precontencioase, Comisia a renunțat treptat la acuzațiile privind permisele de conducere pentru motorete, alte permise în format de hârtie, brevetele de comandant de navă, formulare ale documentelor de siguranță și autocolante pentru medicamente ce creează dependență, deoarece aceste documente au fost fie desființate, fie producția lor a constituit obiectul unei cereri de ofertă¹³. În rest și-a păstrat însă acuzațiile și a indicat faptul că Austria trebuie să facă dovada necesității unei atribuirii directe către Staatsdruckerei a contractelor de tipărire în litigiu.

¹³ După cum rezultă din acte, Austria a comunicat la 17 iulie 2012 că va desființa permisele de conducere pentru motorete și că va organiza o procedură de achiziție publică general accesibilă pentru permise pirotehnice, alte permise în format de hârtie, brevete de comandant de navă, formulare ale documentelor de siguranță și autocolante pentru medicamente ce creează dependență. La 28 martie 2013, Austria a confirmat Comisiei în final desființarea reală a permiselor de conducere pentru motorete și implementarea anunțului cu privire la formularele documentelor de siguranță și autocolantele pentru medicamente ce creează dependență. Comisia a renunțat la acuzații și cu privire la brevetele de comandant de navă, după cum a specificat în mod expres în cererea introductivă.

IV. Concluziile părților și procedura în fața Curții

24. Prin cererea scrisă din 4 aprilie 2016, Comisia a introdus prezenta acțiune la Curtea de Justiție conform articolului 258 al doilea paragraf TFUE. Prin aceasta solicită să se dispună după cum urmează:

- 1) Constatarea faptului că Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 49 și 56 TFUE și în temeiul articolului 4 coroborat cu articolele 11-37 din Directiva 92/50/CEE, precum și în temeiul articolelor 14, 20 și 23-55 din Directiva 2004/18/CE, în măsura în care:
 - a atribuit direct către Österreichische Staatsdruckerei GmbH contracte de achiziții publice de servicii care constau în producerea anumitor documente precum pașapoarte simple electronice, pașapoarte temporare, permise de ședere, documente de identitate, permise pirotehnice, permise de conducere sub formă de card și alte permise sub formă de card, care au o valoare superioară sau inferioară valorilor-prag prevăzute de Directivele 92/50 și 2004/18 în perioade anterioare și ulterioare transpunerii Directivei 2004/18 și
 - a prevăzut, prin intermediul unor dispoziții naționale, în special articolul 2 alineatul 3 din Legea federală privind reorganizarea raporturilor juridice ale Österreichische Staatsdruckerei [Bundesgesetz zur Neuordnung des Rechtsverhältnisse der Österreichische Staatsdruckerei], obligarea autorităților contractante să atribuie exclusiv Österreichische Staatsdruckerei GmbH aceste contracte de achiziții publice de servicii;
- 2) Obligarea Republicii Austria la plata cheltuielilor de judecată.

25. Republica Austria solicită la rândul ei Curții de Justiție:

- respingerea acțiunii formulate de Comisie și
- obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

26. Procedura în fața Curții cu privire la acțiunea Comisiei s-a desfășurat în scris și, ulterior, oral în ședința din 7 iunie 2017.

V. Aprecieri

27. În acest moment, obiectul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor se limitează doar la producerea de pașapoarte simple electronice, pașapoarte temporare, documente de identitate, permise de ședere, permise de conducere sub formă de card, alte permise sub formă de card și permise pirotehnice. Comisia a renunțat în schimb deja pe parcursul procedurii precontencioase la acuzațiile ei cu privire la producerea de alte permise pe hârtie, brevete de comandant de navă, autocolante pentru medicamente ce creează dependență, formulare ale documentelor de siguranță și permise de conducere pentru motoare.

28. Acțiunea Comisiei este întemeiată dacă și în măsura în care au existat, potrivit dreptului Uniunii, anumite indicații privind atribuirea contractelor de tipărire ce constituie obiectul litigiului (a se vedea în acest sens secțiunea A), pe care Austria nu le-a respectat și de la care nu s-a putut sustrage invocând interese esențiale ale siguranței statului (a se vedea în acest sens secțiunea B).

29. Doar pentru motive de exhaustivitate menționăm faptul că în speță nu poate fi avută în vedere aplicarea jurisprudenței privind tranzacțiile „in-house”¹⁴, deoarece Republica Austria nu mai controlează Staatsdruckerei precum un serviciu propriu. Dimpotrivă, este vorba despre o întreprindere de drept privat, care se află în totalitate în proprietatea unor particulari.

A. Obligații prevăzute de dreptul Uniunii cu privire la atribuirea contractelor de achiziții publice de servicii de către organismele statelor membre

30. În cazul contractelor de tipărire care constituie obiectul litigiului este vorba în mod cert despre contracte de achiziții publice de servicii, conform dispozițiilor prevăzute de dreptul Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice aplicabile în perioada relevantă. Acest lucru a rezultat în mod concret pentru perioada de până la 31 ianuarie 2006 din punctul 15 din anexa IA la Directiva 92/50, iar pentru perioada ulterioară din punctul 15 din anexa II A la Directiva 2004/18, unde „servicii de publicare și tipărire contra unei taxe sau pe baza unui contract” sunt alocate domeniului serviciilor prioritare. Pentru astfel de prestări de servicii, cele două directive stabilesc în sarcina autorităților contractante indicații exacte cu privire la procedurile de atribuire aplicabile.

a) Obligația prevăzută de dreptul derivat privind desfășurarea unei proceduri de atribuire pentru tipărirea tuturor documentelor cu excepția permiselor pirotehnice

31. Părțile sunt de acord cu privire la faptul că toate contractele de tipărire în discuție cu excepția celui privind producerea de permise pirotehnice au o valoare superioară valorilor-prag prevăzute de cele două Directive 92/50 și 2004/18 pentru contracte de achiziții publice de servicii.

32. Astfel, a existat, sub rezerva analizării în cele ce urmează a chestiunii relative la protecția intereselor esențiale ale siguranței statului¹⁵, pentru toate aceste contracte în principiu obligația desfășurării unei proceduri de achiziții publice conform normelor dreptului derivat al Uniunii. Acest lucru rezultă și din articolul 3 alineatul (1), din articolul 11 alineatul (1), din articolul 8 și din articolul 15 alineatul (2) coroborat cu punctul 15 din anexa IA la Directiva 92/50, respectiv din articolul 20 coroborat cu punctul 15 din anexa II A la Directiva 2004/18.

b) Nu există o obligație prevăzută de dreptul primar privind realizarea unui minim de publicitate pentru contractul de tipărire a permiselor pirotehnice

33. În ceea ce privește însă contractul de tipărire a permiselor pirotehnice, a cărui valoare estimată a atins doar 56 000 de euro și s-a situat prin urmare clar sub valorile-prag ale Directivelor 92/50 și 2004/18 privind contractele de achiziții publice de servicii, nu a existat o obligație prevăzută de dreptul derivat privind desfășurarea unei proceduri de atribuire.

¹⁴ A se vedea în această privință printre altele Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punctul 50), Hotărârea din 8 aprilie 2008, Comisia/Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, punctul 36), și Hotărârea din 8 decembrie 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, punctul 31). Excepția pentru tranzacții „in-house” se aplică atât în cazurile care intră în domeniul de aplicare al directivelor privind contractele de achiziții publice, cât și în cazurile care se apreciază exclusiv potrivit libertăților fundamentale specifice pieței interne europene; în acest sens, Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, punctele 60-62), Hotărârea din 29 noiembrie 2012, Econord (C-182/11 și C-183/11, EU:C:2012:758, punctul 26), și Hotărârea din 8 decembrie 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, punctul 24).

¹⁵ A se vedea în acest sens punctele 40-72 de mai jos.

34. Acest lucru nu înseamnă însă că astfel de contracte de achiziții publice ies în totalitate din sfera de aplicare a dreptului Uniunii. Potrivit unei jurisprudențe constante¹⁶, impun mai degrabă libertățile fundamentale specifice pieței interne europene, în speță libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii (adică articolele 43 și 49 CE pentru perioada anterioară datei de 1 decembrie 2009, precum și articolele 49 și 56 TFUE din 1 decembrie 2009), în special obligația de transparență ce poate fi dedusă din aceste libertăți fundamentale, ca și anterior atribuirii de contracte de achiziții publice de servicii, care sunt inferioare valorilor-prag, să se asigure un grad adecvat de publicitate, atât timp cât contractul corespunzător este de interes transfrontalier.

35. În speță există un diferend între Comisie și Austria cu privire la însuși aspectul dacă a existat un asemenea interes transfrontalier univoc cu privire la contractul în discuție privind tipărirea permiselor pirotehnice.

36. După cum a subliniat Austria în mod întemeiat, valoarea redusă a unui contract reprezintă un indiciu împotriva existenței unui interes transfrontalier univoc. Față de Comisie trebuie admis însă că existența sau inexistența unui asemenea interes transfrontalier nu poate fi stabilită doar cu ajutorul valorii contractului; dimpotrivă, este indispensabilă o apreciere de ansamblu a tuturor circumstanțelor relevante ale cazului particular¹⁷. În opinia noastră nu rezultă însă nici dintr-o asemenea apreciere generală un interes transfrontalier univoc în speță.

37. Piața pentru producerea documentelor protejate împotriva contrafacerii se caracterizează, cu siguranță, în ansamblu printr-un nivel ridicat de specializare și întrepătrundere internațională. În aceste condiții, nu poate fi exclus că și contractele cu o valoare mai mică dintr-un stat membru pot genera un interes transfrontalier ridicat într-un alt loc din Uniunea Europeană sau din Spațiul Economic European (SEE). În speță, Comisia nu a explicat însă în mod suficient în ce măsură există chiar pentru imprimarea permiselor pirotehnice austriece, care, potrivit informațiilor certe furnizate de Austria, sunt produse într-un număr de aproximativ 400 de bucăți anual la un preț unitar de 35 de euro, un interes transfrontalier univoc.

38. În acest context, nu este edificatoare nici circumstanța prezentată de Comisie potrivit căreia și Staatsdruckerei a fost însărcinată la rândul ei de către mai multe state în vederea producerii de vize și pașapoarte. Motivul îl constituie faptul că vizele și pașapoartele se tipăresc într-un număr mult mai mare față de permisele pirotehnice și conform unor norme unitare prevăzute de dreptul Uniunii. Interesul transfrontalier privind contractele de tipărire a vizelor și pașapoartelor este, prin urmare, mult mai mare și nu este comparabil cu interesul privind contractele de tipărire a permiselor pirotehnice.

39. În concluzie, circumstanțele prezentate de Comisie nu reprezintă un argument univoc pentru existența unui interes transfrontalier în ceea ce privește contractul de tipărire a permiselor pirotehnice. Astfel, Comisia nu și-a îndeplinit în această măsură sarcina probei care îi revine¹⁸. Prin urmare, nu se poate porni aici de la faptul că Austria a fost obligată de dreptul primar al Uniunii să asigure, înainte de atribuirea contractului de tipărire a permiselor pirotehnice, o publicitate minimă. Austria a fost, prin urmare, îndreptățită din punctul de vedere al dreptului Uniunii să atribuie contractul respectiv către Staatsdruckerei fără a lua anterior în considerare alte întreprinderi drept ofertanți câștigători.

16 Hotărârea din 7 decembrie 2000, *Telaustria și Telefonadress* (C-324/98, EU:C:2000:669, punctele 60-62), Hotărârea din 18 iunie 2002, *HI* (C-92/00, EU:C:2002:379, punctele 42, 45 și 46), Hotărârea din 13 noiembrie 2007, *Comisia/Irlanda* (C-507/03, EU:C:2007:676, punctele 29-31), Hotărârea din 17 decembrie 2015, *UNIS și Beaudout Père et Fils* (C-25/14 și C-26/14, EU:C:2015:821, punctele 27, 38 și 39), și Hotărârea din 6 octombrie 2016, *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, EU:C:2016:747, punctul 19).

17 În acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2016, *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, EU:C:2016:747, punctul 20).

18 Cu privire la sarcina probei care incumbă Comisiei, a se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 2007, *Comisia/Irlanda* (C-507/03, EU:C:2007:676, punctul 32).

B. Excepții de la obligațiile ce decurg din dreptul Uniunii

40. Cu privire la acea parte a acțiunii Comisiei care *nu* se referă la permisele pirotehnice, rămâne acum de analizat dacă și în ce măsură caracterul evident sensibil al contractelor de tipărire care constituie obiectul litigiului poate avea drept urmare faptul că Austria a putut atribui aceste contracte direct către Staatsdruckerei, derogând de la obligațiile menționate anterior ce decurg din dreptul Uniunii, fără a lua în vreun mod în considerare alte întreprinderi drept ofertanți câștigători.

41. Austria face referire în acest context la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 92/50 și la articolul 14 din Directiva 2004/18. Austria *nu* invocă aici articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE [fostul articol 296 alineatul (1) litera (a) CE], care a fost de asemenea analizat atent de către părți. Acest aspect a fost clarificat în cadrul ședinței¹⁹. Considerăm totuși util să analizăm în cele ce urmează și articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, deoarece cu ajutorul acestei norme se explică toate dispozițiile directivelor menționate, care sunt strâns legate de această normă.

c) Considerații generale

42. Articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE clarifică la nivelul dreptului primar că un stat membru nu are obligația de a furniza informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor esențiale ale siguranței sale. Spre deosebire de litera (b) a acestui articol, potrivit formulării sale, litera (a) nu se limitează la domeniile armament, muniție și material de război, ci protejează în general interesele esențiale de siguranță ale statelor membre, astfel încât poate fi aplicat și în cazul procedurilor de achiziții publice fără caracter militar, cum sunt contractele de tipărire din speță²⁰. În cazul în care un stat membru refuză să organizeze o procedură de atribuire pentru un contract de achiziții publice sau să îl publice într-un alt fel, el ascunde în cele din urmă publicului interesat informații relevante cu privire la o achiziție publică iminentă. Astfel, derogă în sensul articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE de la obligația sa din acest domeniu de a furniza informații prevăzută de dreptul Uniunii.

43. Din punctul de vedere al dreptului derivat, posibilitatea de derogare de la obligațiile prevăzute de dreptul Uniunii în materia achizițiilor publice, prevăzută la articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE este concretizată, pe de o parte, la articolul 13 litera (a) din Directiva 2009/81, iar pe de altă parte, la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 92/50, precum și la articolul 14 din Directiva 2004/18. În cadrul ultimelor două prevederi se menționează în esență, prin formulări identice, că dispozițiile acestor directive nu se aplică contractelor de achiziții publice în cazurile în care

- sunt declarate secrete sau
- executarea lor trebuie însoțită de măsuri speciale de siguranță, în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative în vigoare în statul membru în cauză, sau
- protejarea intereselor esențiale de siguranță ale respectivului stat membru impune acest lucru.

¹⁹ Austria se referă la articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE doar cu privire la permisele pirotehnice analizate anterior.

²⁰ În acest sens s-a exprimat Comisia în mod expres în Comunicarea din 7 decembrie 2006 privind chestiuni de interpretare cu privire la aplicarea articolului 296 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) în domeniul contractelor de achiziții publice în sectorul apărării [COM(2006) 779 final, denumită în continuare „Comunicarea din 2006”]; potrivit acesteia, articolul 296 alineatul (1) litera (a) CE [în prezent articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE] excedează „apărarea și se referă în general la protecția informațiilor pe care statele membre nu le pot dezvălui fără să submineze interesele esențiale de securitate” (prima secțiune din comunicare). Într-o direcție similară pare să tindă și avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer în Concluziile prezentate în cauzele Comisia/Finlanda și alții (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 și C-239/06, EU:C:2009:67, punctul 106).

44. Austria invocă însă doar ultimele două variante menționate la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 92/50 și la articolul 14 din Directiva 2004/18, adică circumstanța că, în opinia sa, contractele de tipărire care constituie obiectul litigiului necesită măsuri speciale de siguranță (a doua variantă) și că este afectată protejarea intereselor esențiale de siguranță a statului (a treia variantă). Austria *nu* invocă însă o eventuală necesitate de păstrare a secretului cu privire la contractele de tipărire (prima variantă).

45. În esență, articolul 4 alineatul (2) din Directiva 92/50, articolul 14 din Directiva 2004/18 și articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE exprimă toate aceeași teorie juridică, și anume că statele membre pot deroga de la obligațiile ce le revin potrivit dreptului Uniunii în vederea protejării intereselor esențiale ale siguranței statului. Prin urmare, se recomandă aprecierea comună a tuturor acestor excepții, iar jurisprudența vastă privitoare la articolul 346 alineatul (1) TFUE, mai exact cea privind litera (b) a acestuia, poate servi și drept standard pentru înțelegerea articolului 4 alineatul (2) din Directiva 92/50 și a articolului 14 din Directiva 2004/18.

d) Puterea de apreciere a statelor membre cu privire la interesele lor esențiale de siguranță

46. În ceea ce privește interesele esențiale ale siguranței statului, este vorba despre o noțiune din dreptul Uniunii care trebuie interpretată în mod autonom. Aceasta cuprinde atât siguranța externă, cât și siguranța internă a statelor membre²¹.

47. Este recunoscut că fiecărui stat membru trebuie să i se confere o marjă largă de apreciere cu privire la definirea intereselor esențiale de siguranță²²; acest fapt reiese deja din folosirea cuvintelor „pe care le consideră” din articolul 346 alineatul (1) TFUE.

48. Dispozițiile prevăzute de dreptul Uniunii privind protecția intereselor esențiale ale siguranței statului nu pot fi interpretate însă într-un asemenea mod încât să confere statelor membre autoritatea de a deroga de la obligațiile lor prevăzute de dreptul Uniunii prin simpla invocare a intereselor menționate²³. Statelor membre le revine mai degrabă obligația să prezinte în detaliu care dintre interesele de siguranță sunt mai exact afectate și în ce măsură respectarea obligațiilor prevăzute de dreptul Uniunii ar contraveni în mod concret acestor interese.

49. Austria susține în mod convingător în speță că emiterea documentelor oficiale în discuție aduce atingere unor funcții fundamentale ale statului²⁴. Pașapoartele și documentele de identitate servesc, de exemplu, la dovedirea identității, a cetățeniei și a vârstei persoanelor. În practică prezentarea unor astfel de documente asigură nu în ultimul rând dreptul titularilor de a participa la alegeri, libertatea de a călători, dreptul de ședere în alte state membre ale Uniunii Europene, respectiv în alte state contractante ale SEE și, după caz, de a studia acolo sau de a exercita o activitate plătită. Un permis de conducere oferă informații cu privire la dreptul titularului său de a conduce autovehicule și, prin urmare, de a participa în mod activ la traficul rutier; în anumite condiții acesta poate fi recunoscut chiar și drept dovadă privind identitatea.

21 Hotărârea din 26 octombrie 1999, Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, punctul 17), și Hotărârea din 11 ianuarie 2000, Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, punctul 17); în același sens Hotărârea din 10 iulie 1984, Campus Oil și alții (72/83, EU:C:1984:256, punctele 34-36), Hotărârea din 4 octombrie 1991, Richardt și „Les Accessoires Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:376, punctul 22), și Hotărârea din 15 decembrie 2009, Comisia/Danemarca (C-461/05, EU:C:2009:783, punctul 51, prima teză).

22 Hotărârea din 30 septembrie 2003, Fiocchi munizioni/Comisia (T-26/01, EU:T:2003:248, punctul 58); de asemenea Comunicarea din 2006 (citată la nota de subsol 17), conform căreia este recunoscut faptul că articolul 296 CE (în prezent articolul 346 TFUE) conferă statelor membre „o marjă largă de apreciere” pentru a decide modul în care își vor proteja interesele esențiale de siguranță (secțiunea 4 din comunicare) și este „prerogativa statelor membre să își definească interesele esențiale de siguranță” (secțiunea 5 din comunicare).

23 Hotărârea din 16 septembrie 1999, Comisia/Spania (C-414/97, EU:C:1999:417, punctele 22 și 24), Hotărârea din 15 decembrie 2009, Comisia/Finlanda (C-284/05, EU:C:2009:778, punctul 47), Hotărârea din 7 iunie 2012, Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, punctul 35), și Hotărârea din 4 septembrie 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, punctul 34).

24 În mod similar, considerațiile Curtii din Hotărârea din 15 ianuarie 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria și alții (C-44/96, EU:C:1998:4, punctul 24), cu privire la sarcinile preluate de către Staatsdruckerei.

50. După cum subliniază Austria în mod întemeiat, la imprimarea acestor documente și a unor documente similare trebuie să se aibă în vedere în primul rând garantarea autenticității și a protecției împotriva contrafacerii, în al doilea rând, ca măsurile de securitate cu privire la producția lor să nu fie cunoscute de către persoane neautorizate, în al treilea rând asigurarea aprovizionării fiabile a organismelor publice cu documentele corespunzătoare, iar în al patrulea rând asigurarea unui nivel înalt de protecție a datelor cu caracter personal prelucrate la producerea documentelor.

51. Chiar dacă se urmează poziția Comisiei și există îndoieli dacă și în ce măsură ultimul aspect menționat al protecției datelor poate fi considerat o chestiune de siguranță statală²⁵, este totuși cert că toate celelalte aspecte menționate, autenticitatea și protecția împotriva contrafacerii a documentelor oficiale, protecția măsurilor de securitate pentru producția lor și garantarea unei siguranțe privind aprovizionarea, pot atinge interese esențiale ale siguranței statului.

52. Prin urmare, Austria poate invoca în principiu interesele esențiale ale siguranței statului și măsurile necesare pentru protecția acestora, după cum sunt menționate la articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 92/50 și la articolul 14 din Directiva 2004/18. Determinantă pentru soluționarea acestei cauze este însă întrebarea dacă aceste interese și măsuri de securitate pot justifica renunțarea în totalitate la procedurile impuse de dreptul Uniunii pentru atribuirea unor contracte de achiziții publice. În cele ce urmează vom analiza această chestiune.

e) Caracterul de excepție al măsurilor pentru protecția intereselor esențiale ale siguranței statului și principiul proporționalității

53. Deoarece articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE permite derogări de la libertățile fundamentale, cărora le revine o importanță fundamentală în sistemul tratatelor, este vorba despre o dispoziție derogatorie ce trebuie interpretată în mod strict²⁶. Această concluzie este valabilă și pentru articolul 4 alineatul (2) din Directiva 92/50 și pentru articolul 14 din Directiva 2004/18, care prevăd la rândul lor excepții de la domeniul de aplicare al reglementărilor dreptului Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice și, prin urmare, în cele din urmă asemenea derogări de la libertățile fundamentale ale tratatelor²⁷.

54. La utilizarea acestei norme derogatorii, statul membru în cauză, chiar dacă i s-a acordat o marjă de apreciere largă cu privire la chestiunile de securitate, nu este într-o măsură liberă, ci este supus controlului exercitat de către Curtea de Justiție. Acestui stat membru îi revine în special sarcina de a dovedi că măsurile adoptate sunt *necesare* în scopul protejării intereselor esențiale ale siguranței sale²⁸. Statul membru în cauză trebuie să se supună, prin urmare, unui control al proporționalității.

25 Comisia subliniază că protecția datelor reprezintă o chestiune importantă de interes general, nu însă o chestiune de securitate națională.

26 Hotărârile din 15 decembrie 2009, Comisia/Finlanda (C-284/05, EU:C:2009:778, punctul 48) și Comisia/Danemarca (C-461/05, EU:C:2009:783, punctul 52), precum și Hotărârea din 7 iunie 2012, *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, punctul 35).

27 În acest sens Hotărârea din 7 iunie 2012, *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, punctul 35), cu privire la articolul 10 din Directiva 2004/18.

28 Hotărârea din 16 septembrie 1999, Comisia/Spania (C-414/97, EU:C:1999:417, punctele 22 și 24), Hotărârea din 15 decembrie 2009, Comisia/Finlanda (C-284/05, EU:C:2009:778, punctele 48 și 49), Hotărârea din 8 aprilie 2008, Comisia/Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, în special punctul 53), Hotărârea din 2 octombrie 2008, Comisia/Italia (C-157/06, EU:C:2008:530, punctul 31), și Hotărârea din 7 iunie 2012, *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, punctul 45); în mod asemănător Comunicarea din 2006 (citată la nota de subsol 17, secțiunea 5), potrivit căreia trebuie prezentat motivul pentru care neaplicarea normelor în materia atribuirii de contracte de achiziții publice este *necesară* în cazul particular pentru protecția unui interes esențial de siguranță.

55. Austria se bazează aici în esență pe trei argumente pentru a motiva de ce o atribuire directă către Staatsdruckerei a contractelor de tipărire care constituie obiectul litigiului este justificată: în primul rând, protecția intereselor esențiale ale siguranței statului necesită executarea centralizată a contractelor de tipărire prin atribuirea către o singură întreprindere, în al doilea rând, sunt necesare controale efective ale autorităților la executarea contractelor de tipărire importante pentru securitate, iar în al treilea rând, ofertantul câștigător trebuie să fie de încredere. După cum vom prezenta în cele ce urmează, în speță, niciunul din aceste argumente nu trece de o examinare mai detaliată.

Cu privire la necesitatea executării centralizate a contractelor de tipărire

56. Austria invocă în primul rând necesitatea executării centralizate a contractelor de tipărire care constituie obiectul litigiului, de către o singură întreprindere. Astfel, se facilitează autorităților austriece controlul privind executarea conformă a contractelor, respectând măsurile necesare de păstrare a secretului și de siguranță. În plus, se diminuează riscul ca aceste măsuri de siguranță să ajungă la cunoștința persoanelor neautorizate sau ca materialul sensibil (cu titlu de exemplu, formulare pentru pașapoarte sau permise de ședere) să ajungă în posesia persoanelor neautorizate.

57. Centralizarea executării contractului într-un caz precum cel din speță poate fi considerată într-adevăr, datorită motivelor enunțate de Austria, ca fiind o contribuție la protecția intereselor esențiale ale siguranței statului și poate o contribuție la protecția datelor. Argumentul centralizării poate explica în cele din urmă totuși doar motivul pentru care contractele de tipărire ce constituie obiectul litigiului sunt atribuite *întotdeauna către o singură întreprindere* (și nu către mai multe întreprinderi concomitente). Invocarea necesității de centralizare nu poate motiva însă într-un mod plauzibil de ce este necesară, în vederea protejării intereselor esențiale ale siguranței statului, însărcinarea *de fiecare dată a aceleiași întreprinderi*, și anume a Staatsdruckerei.

58. Nici articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2252/2004 invocat de Austria nu conduce la o altă apreciere. Este adevărat că norma menționată obligă statele membre să desemneze *un organism responsabil* pentru imprimarea pașapoartelor și a documentelor de călătorie. Norma nu specifică însă modul de selectare a organismului competent de către statele membre. În special, nu se opune în niciun fel desfășurării anterioare a unei proceduri de atribuire, cu respectarea cerințelor prevăzute de dreptul Uniunii. Acest lucru se confirmă și printr-o privire asupra contextului general în care se înscrie norma menționată. Potrivit considerentului (4), Regulamentul nr. 2252/2004 se limitează la armonizarea elementelor de securitate pentru pașapoarte și documente de călătorie, în timp ce desemnarea de către statele membre a autorităților și organismelor responsabile se efectuează expres sub rezerva eventualelor dispoziții aplicabile ale dreptului Uniunii. Chiar de aceste dispoziții ale dreptului Uniunii, a căror respectare nu este lezată de Regulamentul nr. 2252/2004, ține nu în ultimul rând materia contractelor de achiziții publice, după cum rezultă din libertățile fundamentale, precum și din Directivele 92/50 și 2004/18.

Cu privire la necesitatea controalelor efective din partea autorităților

59. Austria subliniază în al doilea rând semnificația controalelor efective ale autorităților în contextul producerii documentelor în discuție. Și datorită acestui motiv ar fi justificată atribuirea către Staatsdruckerei a contractelor de tipărire care constituie obiectul prezentului litigiu.

60. În acest sens, trebuie menționat că sensibilitatea acestor contracte de tipărire poate avea drept urmare, fără orice îndoială, desfășurarea unor controale stricte, chiar și inopinate, ale autorităților față de întreprinderile cărora li s-a atribuit contractul. Austria poate adopta însă în acest context doar măsuri care sunt realmente necesare în vederea asigurării eficienței acestor controale. O practică care are drept urmare ca toți ofertanții potențiali cu excepția Staatsdruckerei să fie excluși de la bun început de la atribuirea contractelor excedează ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivului legitim al controalelor efective.

61. Austria invocă faptul că autoritățile sale dispun, potrivit situației juridice în vigoare, mai exact conform articolului 6 alineatul 3 din Legea privind imprimeria de stat din 1996, doar față de Staatsdruckerei, nu și față de alte întreprinderi, de competențe de control *suverane*. În special, în cazul unor neregularități nu se poate acționa față de întreprinderile străine în mod suveran, ci doar eventual pe baza dreptului civil.

62. Această obiecție nu este însă convingătoare. Cu toate că este de netăgăduit că în special competențele de control conferite de dreptul public pot fi necesare în vederea protejării intereselor esențiale ale siguranței statului, deoarece sunt mai eficiente decât drepturile de control stabilite doar pe baza dreptului civil într-un contract. Această circumstanță privită individual nu justifică însă ignorarea în totalitate a indicațiilor dreptului Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice și luarea în considerare de la bun început a *unei anumite întreprinderi* drept ofertant câștigător, și anume Staatsdruckerei.

63. Mai degrabă revine statului membru, în speță Austria, sarcina să asigure cât mai conciliant posibil o echilibrare între necesitățile sale de control determinate de nevoia de siguranță, pe de o parte, și obligațiile sale rezultate din dreptul Uniunii, pe de altă parte. În acest context s-ar putea utiliza măsuri mai puțin restrictive cu privire la materia contractelor de achiziții publice, care ar fi permis și altor întreprinderi decât Staatsdruckerei să depună oferte pentru contractele de tipărire care constituie obiectul prezentului litigiu:

- în locul excluderii în totalitate a întreprinderilor rezidente în alte state contractante ale SEE de la atribuirea contractelor, Austria ar putea impune eventual părților interesate să execute contractele de tipărire în cazul unei atribuirii prin intermediul unui sediu permanent aflat în țară²⁹, să prelucreze datele cu caracter personal rezultate cu această ocazie exclusiv în țară, precum și să nu transmită astfel de date sau informații importante pentru siguranță prin intermediul unor cabluri de date sau servere internaționale sau să nu le transmită către părți ale întreprinderii aflate în străinătate sau chiar către autorități străine;
- iar în locul competențelor de control suverane prevăzute la articolul 6 alineatul 3 din Legea privind imprimeria de stat din 1996 doar față de Staatsdruckerei, legiuitorul austriac ar putea abilita în general organismele publice competente să desfășoare astfel de controale la toate întreprinderile care au sedii permanente în țară, dacă execută acolo contracte de tipărire importante pentru siguranță.

Cu privire la necesitatea credibilității ofertantului câștigător

64. Austria susține în al treilea rând că contractele de tipărire ce constituie obiectul litigiului au fost atribuite Staatsdruckerei în special deoarece între această întreprindere și organismele publice competente există o relație specială de încredere.

65. Este adevărat că, în vederea protejării intereselor esențiale de siguranță ale unui stat membru, poate fi necesară restrângerea cercului candidaților ce vor fi luați în considerare pentru atribuirea unui contract de achiziție publică acelor întreprinderi care sunt catalogate drept foarte credibile și fiabile.

²⁹ O astfel de cerință a unui sediu permanent situat în țară reprezintă într-adevăr *de facto* negarea libertății de prestare a serviciilor, însă statele membre pot impune într-un mod cu totul excepțional o asemenea cerință dacă dovedesc că aceasta este indispensabilă pentru controalele necesare efectuate de autoritățile publice (a se vedea Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania, 205/84, EU:C:1986:463, punctul 52 coroborat cu punctul 54 ultima teză).

66. Ar contraveni însă într-un mod extrem de răsunător principiilor fundamentale ale pieței interne europene în general și dreptului contractelor de achiziții publice în special³⁰ dacă un stat membru ar cataloga într-o oarecare măsură arbitrară, conform motoului „cunoscut și verificat”, o singură întreprindere, pe deasupra prestatorul său „istoric” de servicii dintr-un anumit domeniu, care a fost public, iar în prezent este privatizat, drept foarte fiabilă și de încredere, în timp ce contestă de la bun început fiabilitatea și credibilitatea tuturor celorlalte întreprinderi sau cel puțin se îndoiește de existența acestor calități.

67. Acest lucru este demonstrat nu în ultimul rând de o comparație cu contracte de achiziții publice din domeniul militar și al securității, care se referă de asemenea la materii foarte sensibile și care trebuie supuse de regulă unei proceduri de atribuire conform indicațiilor prevăzute de dreptul Uniunii³¹. Curtea de Justiție a statuat deja în special că necesitatea de a prevedea o obligație de confidențialitate nu împiedică în niciun mod recurgerea la o procedură de licitație pentru atribuirea unui contract³². Reglementările dreptului Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice oferă autorităților contractante o marjă suficientă pentru măsurile de securitate și confidențialitate necesare în domenii sensibile, fie că este vorba despre procedura până la selectarea celor mai potriviți ofertanți câștigători, fie ulterior, în etapa executării contractului.

68. Astfel, nimic nu împiedică autoritatea contractantă ca la atribuirea de contracte de achiziții publice sensibile, precum cele care constituie obiectul prezentului litigiu, privind producerea de documente oficiale, să impună cerințe foarte ridicate privind aptitudinea și fiabilitatea ofertanților câștigători, să formuleze în mod corespunzător condițiile de atribuire și contractele de prestări de servicii, precum și să solicite de la ofertanți dovezile necesare. În plus se pot impune ofertanților câștigători condiții privind executarea contractelor de tipărire, care pot cuprinde nu în ultimul rând măsuri de protecție a datelor, de confidențialitate și de securitate, precum și controalele autorităților care trebuie acceptate, inclusiv un control de securitate căruia să i se supună toți angajații care se ocupă de executarea contractului. Toate acestea nu transformă producerea de documente oficiale într-un contract *intuitu personae*, adică un contract care trebuie executat doar de către o anumită persoană.

69. Austria a mai susținut în cadrul ședinței că întreprinderile externe nu se pot sustrage în totalitate influenței din partea autorităților statului de origine, fiind parțial chiar obligate să colaboreze cu serviciile secrete de acolo, chiar și atunci când prelucrează contracte de achiziții publice în cadrul unui sediu permanent intern. Datorită acestui motiv nu se iau în considerare astfel de întreprinderi drept ofertanți câștigători pentru contracte de tipărire sensibile, precum cele care constituie obiectul prezentului litigiu.

70. Astfel cum am avut ocazia să arătăm deja³³, anumite derogări de la procedura de atribuire prevăzută de dreptul Uniunii pot fi într-adevăr justificate prin faptul că un stat membru nu dorește să dezvăluie pur și simplu informații importante pentru siguranță întreprinderilor străine sau controlate de străini, în special în cazul în care este vorba despre întreprinderi sau persoane din state terțe. În plus, un stat membru se poate asigura în mod legitim că, în ceea ce privește aprovizionarea sa cu bunuri sensibile, nu se angajează într-o relație de dependență cu state terțe sau întreprinderi din state terțe.

30 Potrivit unei jurisprudențe constante, obiectivul principal al normelor dreptului Uniunii în domeniul contractelor de achiziții publice constă în realizarea libertății de stabilire, precum și a liberei circulații a produselor și a serviciilor și în deschiderea spre concurența nediscriminată în toate statele membre; a se vedea printre altele Hotărârea din 16 decembrie 2008, *Míchaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, punctele 39 și 53), și Hotărârea din 8 decembrie 2016, *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, punctul 28).

31 A se vedea în acest sens articolul 10 din Directiva 2004/18, precum și în general Directiva 2009/81.

32 Hotărârea din 8 aprilie 2008, *Comisia/Italia* (C-337/05, EU:C:2008:203, punctul 52), și Hotărârea din 2 octombrie 2008, *Comisia/Italia* (C-157/06, EU:C:2008:530, punctul 30); în același sens Hotărârea din 7 iunie 2012, *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, punctul 45 la final).

33 A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:26, punctul 66).

71. Conform jurisprudenței consacrate, o măsură este adecvată pentru asigurarea realizării obiectivului subsecvent doar dacă reflectă în mod real o preocupare pentru realizarea obiectivului respectiv în mod consecvent și sistematic³⁴. În speță, se pare că Austria nu a luat niciun fel de măsuri care să poată împiedica în mod efectiv ca Staatsdruckerei să fie controlată de acționari străini sau să se transforme într-o filială a unei persoane juridice străine. Statul austriac nu și-a rezervat pe motive de securitate în cadrul Staatsdruckerei un drept de decizie sub forma unei acțiuni speciale („acțiune de aur”)³⁵ și nici nu a supus pe motive de securitate înstrăinarea acțiunilor Staatsdruckerei unor restricții.

72. În aceste condiții, nu există o justificare pe motive de securitate pentru refuzul categoric al Austriei de a lua în considerare drept ofertanți câștigători, pe lângă prestatorul de servicii „istoric”, și alte întreprinderi din Austria sau din celelalte state contractante ale SEE.

C. Sinteză

73. Având în vedere considerațiile anterioare, se impune, așadar, respingerea acțiunii Comisiei, în măsura în care aceasta se referă la atribuirea contractelor de tipărire pentru permise pirotehnice. Cu privire la toate celelalte elemente ale obiectului litigiului se impune admiterea în întregime a acțiunii și declararea faptului că Austria nu și-a îndeplinit obligațiile, după cum a criticat Comisia.

VI. Cheltuieli

74. Conform articolului 138 alineatul (3) prima teză din Regulamentul de procedură, părțile suportă în principiu propriile cheltuieli în cazul în care cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, după cum este cazul în speță. Potrivit celei de a doua teze a aceleiași dispoziții, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.

75. Potrivit soluției propuse de noi, Comisia are în mare parte câștig de cauză, în timp ce argumentele prezentate de Austria sunt pertinente doar cu privire la o mică parte a obiectului litigiului, și anume cu privire la permisele pirotehnice. În acest context, considerăm că este echitabil ca Austria să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și trei părți din cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, în timp ce Comisia va suporta doar o parte din propriile cheltuieli de judecată.

VII. Concluzie

76. Având în vedere argumentele prezentate, propunem Curții să decidă după cum urmează:

- 1) Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin potrivit Directivelor 92/50/CEE și 2004/18/CE prin faptul că:
 - pe de o parte, a menținut norme precum articolul 2 alineatul 3 din Legea privind imprimarea de stat din 1996, din care rezultă o obligație pentru autoritățile contractante de a atribui contracte de tipărire privind producerea anumitor documente oficiale către Österreichische Staatsdruckerei GmbH și

34 Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punctul 55), Hotărârea din 17 noiembrie 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709, punctul 42), și Hotărârea din 13 iulie 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punctul 33). Această jurisprudență privind libertățile fundamentale trebuie să se aplice și normelor de drept derivat privind atribuirea contractelor de achiziții publice, din moment ce acestea servesc realizării libertăților fundamentale (a se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Persidera, C-112/16, EU:C:2017:250, punctul 66 împreună cu nota de subsol 46).

35 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328).

- pe de altă parte, a atribuit direct către Staatsdruckerei contracte de achiziții publice de servicii concrete fără proceduri de atribuire, în vederea producerii de pașapoarte simple electronice, pașapoarte temporare, permise de ședere, documente de identitate, permise de conducere sub formă de card și alte permise sub formă de card.
- 2) Respinge în rest acțiunea.
 - 3) Republica Austria suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și trei părți din cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană. Comisia Europeană suportă o parte din propriile cheltuieli de judecată.