



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 2 martie 2023¹

Cauza C-601/21

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Polone

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Achiziții publice – Articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24/UE – Derogări – Producerea unor documente de identitate și a altor documente oficiale – Protecția intereselor esențiale de securitate ale statelor membre – Măsuri mai puțin invazive”

I. Introducere

1. Pentru autoritățile publice, atât în Uniunea Europeană, cât și în afara acesteia, necesitatea de a proteja integritatea documentelor publice (precum pașapoartele, cărțile de alegător sau legitimațiile de serviciu ale membrilor poliției, armatei și serviciilor de informații) și de a asigura încrederea publicului în acestea ridică probleme de securitate semnificative. În special în lumea de astăzi, în care oamenii pot călători ușor și rapid, iar datele cu atât mai mult, autoritățile respective sunt angajate într-o competiție fără sfârșit împotriva infractorilor pentru a dezvolta instrumente și tehnici care să îngreuneze cât mai mult posibil falsificarea și modificarea ilicită a documentelor publice.

2. Articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE², precum și articolul 346 alineatul (1) TFUE permit statelor membre să excludă în esență anumite contracte de achiziții publice de la procedurile prevăzute în această directivă atunci când protecția intereselor esențiale de securitate ale acestora ar putea fi subminată, cu condiția să nu existe măsuri mai puțin restrictive.

3. Ce interese publice pot fi considerate ca fiind „interese esențiale de securitate” în acest context? Care este marja de manevră a statelor membre în această privință? Un stat membru are dreptul să aleagă nivelul de protecție pe care îl consideră cel mai adecvat în raport cu aceste interese? Până unde merge obligația unui stat membru de a lua în considerare și, dacă este cazul, de a adopta măsuri mai puțin restrictive?

¹ Limba originală: engleza.

² JO 2014, L 94, p. 65.

4. Acestea sunt, pe scurt, principalele probleme juridice care apar în prezenta cauză și pe care vom încerca să le clarificăm prin intermediul prezentelor concluzii.

II. Contextul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

5. În conformitate cu articolul 346 alineatul (1) TFUE,

„[d]ispozițiile tratatelor nu contravin următoarelor norme:

(a) niciun stat membru nu are obligația de a furniza informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor esențiale ale siguranței sale.

[...]”

6. Articolul 1 alineatele (1) și (3) din Directiva 2014/24, privind obiectul și domeniul de aplicare ale directivei, astfel cum a fost modificată și este în vigoare în prezent, prevede:

„(1) Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către autoritățile contractante în legătură cu contractele de achiziții publice [...] a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragurile prevăzute la articolul 4.

[...]

(3) Punerea în aplicare a prezentei directive intră sub incidența articolului 346 din TFUE.”

7. Articolul 2 alineatul (1) punctul 9 din Directiva 2014/24 definește „contracte[le] de achiziții publice de servicii” ca fiind „contracte de achiziții publice care au ca obiect prestarea de servicii, altele decât cele menționate la punctul 6”³.

8. Articolul 15 alineatele (2) și (3) din aceeași directivă, referitor la „[a]părare și securitate”, prevede:

„(2) Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice [...] care nu sunt exceptate în temeiul alineatului (1), în măsura în care protecția intereselor esențiale de securitate ale unui stat membru nu poate fi garantată prin măsuri mai puțin invazive, de exemplu prin impunerea unor cerințe în vederea protejării naturii confidențiale a informațiilor pe care autoritatea contractantă le pune la dispoziție în cadrul unei proceduri de atribuire de contract, astfel cum se prevede în prezenta directivă.

În plus și în conformitate cu articolul 346 alineatul (1) litera (a) din TFUE, prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice [...] care nu sunt exceptate în temeiul alineatului (1) de la prezentul articol, în măsura în care aplicarea prezentei directive ar obliga statul membru să furnizeze informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor esențiale ale securității sale.

³ Punctul 6 definește „contractele de achiziții publice de lucrări”.

(3) În cazul în care achiziția și executarea contractului de achiziții publice [...] sunt declarate secrete sau trebuie să fie însoțite de măsuri speciale de securitate în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative în vigoare într-un stat membru, prezenta directivă nu se aplică cu condiția ca statul membru să stabilească că interesele esențiale în cauză nu pot fi garantate prin măsuri mai puțin invazive, cum sunt cele menționate la alineatul (2) primul paragraf.”

B. Dreptul polonez

9. Articolul 11 alineatul 4 din ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Legea din 11 septembrie 2019 privind achizițiile publice, denumită în continuare „Legea achizițiilor publice din 2019”) prevede:

„Dispozițiile prezentei legi nu se aplică în cazul contractelor pentru producerea:

- 1) documentelor publice în alb menționate la articolul 5 alineatul 2 din Legea din 22 noiembrie 2018 privind documentele publice [...] și nici pentru personalizarea sau individualizarea acestora;
- 2) timbrelor fiscale;
- 3) marcajelor legale și vinietelor menționate în Legea din 20 iunie 1997 de stabilire a codului rutier [...];
- 4) cărților de alegător și cărților de alegător în Braille menționate la articolul 40 alineatul 1 și, respectiv, la articolul 40a alineatul 1 din Legea din 5 ianuarie 2011 de stabilire a Codului electoral [...] și la articolul 20 din Legea din 14 martie 2003 privind referendumul național [...];
- 5) marcajelor holografice de pe adeverințele de drept de vot menționate la articolul 32 alineatul 1 din Legea din 5 ianuarie 2011 privind Codul electoral;
- 6) sistemelor de microprocesoare cu programe de gestiune de documente publice, sistemelor informatice și bazelor de date necesare pentru utilizarea documentelor publice menționate la articolul 5 alineatul 2 din Legea din 22 noiembrie 2018 privind documentele publice, care conțin un cip electronic, în conformitate cu scopul acestora.”

10. Lista documentelor publice cuprinsă la articolul 5 alineatul 2 din Legea din 22 noiembrie 2018 privind documentele publice cuprinde: 1) cărțile de identitate; 2) pașapoartele; 3) carnetele de marinar menționate la articolul 10 alineatul 1 din Legea din 5 august 2015 privind munca în domeniul maritim; 4) documentele eliberate în temeiul articolului 44 alineatul 1 și al articolului 83 alineatul 1 din Legea din 28 noiembrie 2014 privind actele de stare civilă; 5) documentele eliberate străinilor în temeiul articolului 37 și al articolului 226 din Legea privind străinii din 12 decembrie 2013; 6) documentele eliberate membrilor misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale statelor străine sau oricărei persoane asimilate acestora în temeiul legilor, al convențiilor sau al dreptului internațional cutumiar, precum și documentele eliberate membrilor de familie ai acestora care fac parte din gospodăria lor în temeiul articolului 61 din Legea privind străinii din 12 decembrie 2013; 7) documentul eliberat cetățenilor Uniunii în temeiul articolului 48 alineatul 1 din Legea din 14 iulie 2006 privind intrarea, șederea și ieșirea de pe teritoriul Republicii Polone a resortisanților statelor membre ale Uniunii și a membrilor de familie ai acestora; 8) documentele eliberate membrilor de familie ai cetățenilor Uniunii în

temeiul articolului 30 alineatul 1 și al articolului 48 alineatul 2 din Legea din 14 iulie 2006; 9) documentele eliberate străinilor în temeiul articolului 55 alineatul 1 și al articolului 89i alineatul 1 din Legea din 13 iunie 2003 privind acordarea de protecție străinilor pe teritoriul Republicii Polone; 10) titlurile executorii emise de instanțe sau de auxiliarii justiției; 11) copiile hotărârilor judecătorești definitive care stabilesc dobândirea, existența sau stingerea unui drept sau care se referă la starea civilă; 12) copiile hotărârilor judecătorești sau ale certificatelor emise de o instanță, prin care se împuternicește reprezentarea unei persoane, îndeplinirea unui act juridic sau administrarea unui anumit bun; 13) copiile ordonanțelor instanțelor și ale auxiliarilor justiției privind aplicarea formulei executorii pe un titlu executoriu, altul decât cele enumerate la articolul 777 alineatul 1 punctele 1 și 1¹ din Legea din 17 noiembrie 1964 de instituire a Codului de procedură civilă, în cazul în care obiectul acestora este un titlu executoriu care nu a fost emis de instanță; 14) copiile după și extrasele din documentele referitoare la actele notariale menționate la articolul 79 punctele 1-1b și 4 din Legea din 14 februarie 1991 privind profesia de notar, autorizațiile menționate la articolul 79 alineatul 2 și opozițiile la executare menționate la articolul 79 alineatul 5 din această lege; 15) certificatul membrului echipajului de bord; 16) documentele militare personale eliberate persoanelor înscrise în registrul militar în temeiul articolului 54 alineatul 1 din Legea din 21 noiembrie 1967 privind obligația generală de apărare a Republicii Polone; 17) documentele militare personale eliberate în conformitate cu articolul 48 alineatul 1 din Legea din 11 septembrie 2003 privind serviciul militar profesionist; 18) cărțile de identitate eliberate în temeiul articolului 137c alineatul 1 din această lege; 19) cărțile de identitate eliberate în temeiul articolului 54a alineatul 1 din Legea din 21 noiembrie 1967; 20) o mențiune într-un pașaport menționată la articolul 19 alineatul 1 din Legea din 13 iulie 2006 privind pașapoartele; 21) autocolantul de viză; 22) „cardul polonez” („Karta Polaka”); 23) cardul care atestă handicapul sau gradul de handicap; 24) autorizația de exercitare a profesiei de medic; 25) autorizarea pentru exercitarea profesiei de medic dentist; 26) permisul de conducere; 27) certificatul de înscriere în registrul profesional și certificatul de înmatriculare a vehiculului, cu excepția certificatelor de înmatriculare a vehiculelor menționate la articolul 73 alineatul 3 din Legea din 20 iunie 1997 privind Codul rutier; 28) broșura vehiculului („karta pojazdu”); 29) certificatul temporar menționat la articolul 71 alineatul 1 din Legea din 20 iunie 1997 de stabilire a Codului rutier; 30) cardul de tahograf menționat la articolul 2 alineatul 4 din Legea din 5 iulie 2018 privind tahograful; 31) certificatul ADR menționat la articolul 2 punctul 10 din Legea din 19 august 2011 privind transportul de mărfuri periculoase; 31a) documentul de înmatriculare menționat la articolul 4 alineatul 1 din Legea din 12 aprilie 2018 privind înmatricularea iahturilor și a altor nave cu o lungime mai mică sau egală cu 24 de metri; 32) legitimațiile de serviciu ale: a) ofițerilor de poliție, b) polițiștilor de frontieră, c) agenților de securitate a statului, d) ofițerilor Agenției de Securitate Internă, e) ofițerilor Agenției de Informații, f) ofițerilor Biroului Central Anticorupție, g) ofițerilor Serviciului de Contrainformații Militare și soldaților profesioniști numiți pe un post în cadrul acestui serviciu, h) ofițerilor Serviciului de Contrainformații Militare și soldaților profesioniști numiți pe un post în cadrul acestui serviciu, i) ofițerilor și personalului administrației penitenciare, j) funcționarilor fiscali și vamali, k) persoanelor angajate în unitățile organizatorice ale administrației fiscale naționale, l) inspectorilor din cadrul Inspectoratului de Transport Rutier, m) membrilor poliției militare.

III. Contextul cauzei și procedura precontencioasă

11. În conformitate cu articolul 90 din Directiva 2014/24, statele membre aveau obligația să transpună această directivă până la 18 aprilie 2016.

12. La 14 iulie 2016, Comisia Europeană a primit din partea autorităților poloneze notificarea măsurilor naționale de transpunere a directivei menționate. Considerând că Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive, Comisia a adresat acesteia o scrisoare de punere în întârziere la 25 ianuarie 2019.

13. Prin scrisoarea din 25 martie 2019, autoritățile poloneze au răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, informând Comisia cu privire la intenția lor de a revizui anumite aspecte ale măsurilor de transpunere pentru a asigura conformitatea, printre altele, cu Directiva 2014/24. Cu toate acestea, ele au respins unele dintre obiecțiile Comisiei.

14. La 5 noiembrie 2019, autoritățile poloneze au informat Comisia cu privire la adoptarea unei noi legi, Legea achizițiilor publice din 2019, preconizată să înlocuiască, începând cu 1 ianuarie 2021, reglementarea națională în vigoare anterior.

15. La 28 noiembrie 2019, Comisia a adresat un aviz motivat Republicii Polone, subliniind unele deficiențe în ceea ce privește transpunerea Directivei 2014/24. În acest aviz motivat, Comisia a recunoscut faptul că, prin noua reglementare, autoritățile poloneze au remediat într-adevăr unele dintre problemele identificate anterior. Cu toate acestea, Comisia a menținut celelalte obiecții formulate în scrisoarea sa de punere în întârziere, care fuseseră contestate de autoritățile poloneze.

16. În răspunsul lor din 28 ianuarie 2020, autoritățile poloneze și-au exprimat din nou dezacordul cu obiecțiile Comisiei, susținând că reglementarea națională în cauză este conformă cu dispozițiile Directivei 2014/24.

17. În aceste condiții, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

IV. Procedura în fața Curții și concluziile prezentate

18. Prin intermediul cererii introductive formulate, care a fost depusă la 28 septembrie 2021, Comisia solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin adăugarea unor excluderi privind producerea anumitor documente, marcaje și timbre care nu sunt prevăzute în Directiva 2014/24, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 alineatele (1) și (3), precum și al articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 coroborate cu articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE și
- obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată.

19. În memoriul său în apărare depus la 17 decembrie 2021, Republica Polonă solicită Curții:

- respingerea acțiunii și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

20. Comisia a depus un memoriu în replică la 9 februarie 2022, Republica Polonă a depus un memoriu în duplică la 21 martie 2022 și ambele au formulat observații orale în ședința din 1 decembrie 2022.

V. Analiză

A. Argumentele părților

21. În cererea sa introductivă, Comisia subliniază că Republica Polonă a exclus din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, cu ocazia transpunerii acesteia, contractele pentru producerea unui număr mare și variat de documente și alte obiecte (denumite în continuare „documentele în cauză”). Într-adevăr, aceste contracte au fost încredințate în mod direct Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych (denumită în continuare „PWPW”), o întreprindere publică cu sediul în Polonia și deținută în întregime de Trezoreria Statului, fără a fi organizată în acest scop o procedură publică de atribuire.

22. Comisia amintește că Directiva 2014/24 prevede în mod expres cazurile în care dispozițiile sale nu sunt aplicabile. Comisia subliniază că, potrivit jurisprudenței Curții, lista de derogări este exhaustivă și că aceste derogări trebuie interpretate în mod strict.

23. În opinia Comisiei, guvernul polonez nu poate invoca în mod valabil articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 pentru a justifica excluderea contractelor pentru producerea documentelor în cauză din sfera normelor privind achizițiile publice. În această privință, Comisia face referire la constatările Curții din Hotărârea din 20 martie 2018, Comisia/Austria (Imprimerie de stat)⁴, care, în opinia acesteia, sunt aplicabile *mutatis mutandis* în prezenta cauză. În această hotărâre, Curtea a declarat printre altele că măsurile pe care statele membre le adoptă nu pot fi sustrate în ansamblul lor de la aplicarea normelor privind achizițiile publice pentru simplul fapt că intervin în interesul siguranței publice sau al apărării naționale. Revine statului membru care invocă beneficiul acestor derogări sarcina de a demonstra că necesitatea de a proteja asemenea interese nu ar fi putut fi satisfăcută printr-o procedură competitivă de atribuire.

24. Comisia consideră că unele dintre interesele invocate de guvernul polonez nu sunt legate de securitatea acestui stat membru și cu atât mai puțin de interesele *esențiale* de securitate ale acestuia. În plus, chiar și în privința acelor interese care ar putea intra în sfera acestei noțiuni, ea susține că guvernul polonez nu a demonstrat că obiectivul de protecție a acestor interese nu poate fi realizat în egală măsură prin intermediul unor măsuri alternative, mai puțin restrictive.

25. În special, Comisia susține că guvernul polonez nu a explicat de ce PWPW ar fi singura societate care dispune de experiența și de certificatele tehnice necesare pentru a produce documentele în cauză la cele mai înalte standarde de siguranță. În acest context, Comisia observă că mai multe societăți active în Uniune (inclusiv unele cu sediul în Polonia) oferă garanții similare în ceea ce privește capacitatea tehnică, stabilitatea financiară și securitatea. De fapt, PWPW concurează cu aceste societăți în cadrul unor proceduri de atribuire pentru producerea, pentru alte state membre ale Uniunii (sau chiar din afara Uniunii), de documente echivalente cu cele în discuție în prezenta cauză.

26. Comisia susține că nimic nu împiedică autoritatea contractantă să le impună ofertanților cerințe deosebit de ridicate (în ceea ce privește capacitățile tehnice și financiare, reputația morală etc.) și să le solicite să prezinte dovezi în sensul că îndeplinesc aceste cerințe. În special, articolele 42 și 58 din Directiva 2014/24 oferă, în opinia Comisiei, o marjă largă de manevră autorităților naționale în acest sens. Astfel, un operator economic ar putea fi obligat să accepte efectuarea unor controale adecvate din partea autorităților și să ofere garanții privind securitatea

⁴ C-187/16, EU:C:2018:194 (denumită în continuare „hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Austria”).

și punctualitatea furnizării, precum și solvabilitatea. Contractul ar putea include de asemenea clauze privind despăgubirile și răspunderea financiară și disciplinară în cazul executării necorespunzătoare.

27. Comisia își exprimă îndoielile în ceea ce privește validitatea argumentului guvernului polonez întemeiat pe imposibilitatea *de facto* ca PWPW să intre în faliment, întrucât dispozițiile Uniunii privind controlul ajutoarelor de stat pot fi aplicabile și ajutoarelor financiare acordate acestei societăți de Trezoreria Statului.

28. La rândul său, Republica Polonă subliniază că dispune de un sistem extins de securitate a documentelor oficiale și că PWPW este o entitate controlată și administrată în întregime de stat. Aceasta adaugă că, în conformitate cu dreptul național, acțiunile sau drepturile aferente acțiunilor deținute de Trezorerie, precum cele ale PWPW, nu pot fi, în principiu, vândute. În mod excepțional, o eventuală vânzare a acestor acțiuni ar fi supusă condiției aprobării de către Consiliul de Miniștri și ar putea fi realizată numai în favoarea altor societăți publice care nu pot fi vândute unor acționari privați.

29. Potrivit Republicii Polone, o astfel de configurație permite exercitarea unui control deplin atât asupra funcționării organelor PWPW, cât și asupra procesului de producere a documentelor oficiale. În aceste împrejurări, încredințarea sarcinii de producere a unor asemenea documente unei astfel de entități, fără a trece printr-o procedură de achiziții publice, ar limita cercul entităților care au acces la informații considerate clasificate. O astfel de soluție ar asigura de asemenea continuitatea producției, eliminând totodată riscurile legate de falimentul producătorului sau de executarea necorespunzătoare a unui eventual contract de achiziții publice.

30. În ceea ce privește argumentele Comisiei referitoare la falimentul unei societăți precum PWPW, guvernul polonez arată că, deși falimentul societăților deținute de Trezorerie este în mod evident posibil, acest risc este aproape nul, având în vedere importanța lor strategică. Potrivit Republicii Polone, Comisia nu a prezentat niciun motiv pentru care, în cazul unor dificultăți financiare ale PWPW, nu ar fi posibil să se acorde ajutor de stat acestei societăți.

31. În opinia guvernului polonez, situația de fapt și de drept din prezenta cauză nu este similară cu cea examinată de Curte în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Austria menționată anterior. În această privință, el subliniază că statutul juridic al societății austriece responsabile cu tipărirea documentelor oficiale era semnificativ diferit de cel al PWPW, în sensul că aceasta era o societate cu răspundere limitată ale cărei acțiuni erau cotate la bursă și deținute de particulari. În plus, acesta consideră că controlul guvernului austriac asupra societății era mult mai limitat decât este, în speță, în Republica Polonă. Pe această bază, guvernul polonez susține că, în temeiul dreptului austriac, nivelul de protecție a intereselor esențiale ale statului ales de autorități era mai scăzut decât cel ales în Polonia și că aceasta nu poate fi obligată să reducă nivelul de protecție respectiv la cel ales de alte state.

32. Republica Polonă adaugă că garanțiile contractuale propuse de Comisie nu permit evitarea unei amenințări la adresa intereselor sale de securitate care să rezulte dintr-o eventuală achiziție a operatorului economic în cauză sau din influența asupra organelor de conducere ale acestuia din partea serviciilor secrete ale unei țări terțe sau a unui grup infracțional organizat. În ceea ce privește riscul de insolvabilitate a producătorului documentelor, soluția propusă de Comisie, care vizează stabilirea unui criteriu de eligibilitate sub forma unui certificat privind situația financiară care să permită executarea contractului în condiții de siguranță și fără impedimente, nu ar permite evitarea unei deteriorări bruște a situației financiare a operatorului economic în cauză.

33. Excluderile prevăzute de legislația națională reprezintă astfel, în opinia guvernului polonez, o măsură proporțională, adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului de garantare a intereselor esențiale de securitate ale Poloniei la nivelul pe care aceasta îl consideră adecvat. Potrivit guvernului polonez, pentru a demonstra proporționalitatea utilizării derogărilor, nu ar fi necesar să se dovedească faptul că, în cazul în care directiva în cauză ar fi aplicată, probabilitatea unei amenințări la adresa intereselor esențiale de securitate ale statului membru în cauză ar fi deosebit de ridicată. Într-adevăr, chiar și cea mai mică probabilitate de atingere semnificativă a intereselor de securitate ale statului ar constitui, în opinia acestui guvern, un motiv pentru a recurge la derogările respective.

34. La modul general, guvernul polonez susține că nu s-a demonstrat de către Comisie că nivelul de securitate a statului care poate fi atins prin încredințarea producției de documente unei entități selectate în conformitate cu Directiva 2014/24 ar fi la fel de ridicat ca atunci când această sarcină este încredințată unei societăți deținute de Trezorerie.

B. Aprecieri

35. Trebuie subliniat de la bun început că, astfel cum susține Comisia, fără ca guvernul polonez să conteste acest fapt, Directiva 2014/24 este, în principiu, aplicabilă contractelor de achiziții publice pentru producerea documentelor în cauză. Într-adevăr, este cert că contractele de achiziții publice în cauză (i) nu privesc serviciile, sectoarele și situațiile pentru care articolele 7-12 din Directiva 2014/24 prevăd excluderi și (ii) au o valoare care nu este inferioară pragurilor prevăzute la articolul 4 din aceeași directivă. În plus, articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2014/24 precizează că, în principiu, această directivă se aplică contractelor de achiziții publice „atribuite [...] în domeniile apărării și securității”.

36. Cu toate acestea, guvernul polonez susține că astfel de contracte ar putea fi atribuite fără a recurge la procedurile prevăzute de Directiva 2014/24, întrucât unele dintre derogările prevăzute la articolul 15 alineatele (2) și (3) din aceasta sunt aplicabile în speță.

37. În următoarele secțiuni, vom stabili mai întâi cadrul analitic relevant (secțiunea 1), urmând ca apoi să apreciem argumentele părților în raport cu acest cadru (secțiunea 2). Concluzia noastră va fi aceea că, în forma sa actuală, reglementarea națională în cauză nu poate fi considerată ca încadrându-se în întregime în domeniul de aplicare al derogărilor examinate în prezentele concluzii și că, în consecință, ea încalcă dispozițiile Directivei 2014/24 (secțiunea 3).

1. Cadrul analitic relevant

a) Articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 și articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE

38. Articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 prevede patru situații în care această directivă „nu se aplică”. Aceste derogări de la aplicarea directivei, care se referă toate la procedurile de achiziții publice legate de domeniul „[a]părare și securitate”, după cum reiese în mod clar din titlul acestei dispoziții⁵, sunt cele prezentate în continuare.

⁵ În mod similar, titlul subsecțiunii din Directiva 2014/24, care include articolul 15, este „Achiziții publice care implică aspecte de apărare sau securitate”.

39. În primul rând, în temeiul articolului 15 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2014/24, aceasta nu se aplică contractelor de achiziții publice „în măsura în care protecția intereselor esențiale de securitate ale unui stat membru nu poate fi garantată prin măsuri mai puțin invazive”. În al doilea rând, în temeiul articolului 15 alineatul (2) al doilea paragraf, directiva nu se aplică în măsura în care aplicarea sa „ar obliga statul membru să furnizeze informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor esențiale ale securității sale”. În al treilea rând, articolul 15 alineatul (3) prevede două situații suplimentare, precizând că directiva nu se aplică atunci când contractul de achiziții publice este (i) „declarat[...] secret[...]” sau (ii) „trebuie să fie însoțit[...] de măsuri speciale de securitate în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative în vigoare într-un stat membru”. Tot în temeiul alineatului menționat, acest lucru este valabil numai cu condiția ca „statul membru să stabilească că interesele esențiale în cauză nu pot fi garantate prin măsuri mai puțin invazive”.

40. Acestea fiind spuse, trebuie să subliniem de asemenea că articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE nu pare să adauge, în ceea ce privește situația în discuție în prezenta cauză, nicio derogare suplimentară (sau de sine stătătoare). Într-adevăr, articolul 15 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/24 include o trimitere expresă la articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE⁶, iar cele două dispoziții sunt redactate într-un mod foarte asemănător. În consecință, prima dispoziție constituie, în opinia noastră, o aplicare a principiului stabilit în cea din urmă în domeniul reglementat de Directiva 2014/24. Prin urmare, odată ce argumentele părților sunt apreciate în lumina dispozițiilor directivei, nu este necesar, în opinia noastră, să se efectueze o apreciere separată și independentă în temeiul articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE⁷. În această privință, observăm, în trecut, că argumentele părților par a fi în concordanță cu o astfel de abordare.

41. Guvernul polonez se întemeiază pe trei derogări prevăzute la articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24, respectiv toate derogările, cu excepția celei referitoare la contractele secrete (denumite în continuare „derogările în cauză”). Totuși, acest guvern nu dezvoltă nici în observațiile sale scrise, nici în cele orale argumente specifice vreuneia dintre aceste derogări. Nici argumentele Comisiei nu sunt mai specifice în această privință, fapt care ne determină să considerăm că ambele părți sunt de acord, cel puțin în principiu, că pentru toate cele trei derogări în cauză cadrul de analiză este în mare parte analog.

42. Suntem de aceeași părere. În pofida unei diferențe de formulare între diferitele alineate sau paragrafe ale articolului 15 din Directiva 2014/24⁸ și a unei terminologii care poate părea ambiguă⁹, acestea au în comun aceleași elemente-cheie și necesită, prin urmare, o apreciere relativ similară din partea Curții.

⁶ O altă referire la această dispoziție din tratat poate fi găsită la articolul 1 alineatul (3) din directivă.

⁷ A se vedea prin analogie Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Austria (Imprimerie de stat) (C-187/16, EU:C:2017:578, punctele 43 și 45; denumite în continuare „Concluziile prezentate în cauza Comisia/Austria”).

⁸ Precum, în special faptul că articolul 15 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, spre deosebire de articolul 15 alineatul (2) primul paragraf și alineatul (3) din aceasta, nu impune în mod expres absența unor „măsuri mai puțin invazive”. Cu toate acestea, lipsa unei astfel de cerințe este, în opinia noastră, lipsită de importanță, întrucât aceasta rezultă în orice caz din principiul proporționalității.

⁹ Articolul 15 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/24 începe cu sintagma „[i]n plus”, ceea ce ar sugera că acesta completează cele prevăzute la primul paragraf al acestui articol. Cu toate acestea, în opinia noastră, situația (formulată într-un sens mai larg) prevăzută în primul paragraf cuprinde și situația (definită într-un sens mai restrâns) prevăzută în cel de al doilea paragraf.

b) Domeniul de aplicare al derogărilor în cauză

43. În esență, derogările în cauză permit oricărui stat membru să excludă achizițiile publice privind anumite servicii de la procedura prevăzută de Directiva 2014/24 atunci când sunt îndeplinite următoarele condiții: (i) interesele publice protejate se referă la „interesele de securitate” ale acestui stat membru; (ii) aceste interese pot fi considerate „esențiale”; (iii) statul membru consideră că aplicarea directivei în cauză ar putea să aducă atingere protecției acestor interese și (iv) protecția acestor interese nu poate fi garantată prin măsuri mai puțin invazive.

44. Vom încerca în continuare să clarificăm sensul acestor condiții.

1) Cu privire la noțiunea de „interese esențiale de securitate”

45. În ceea ce privește primele două condiții, este de competența fiecărui stat membru să definească interesele publice specifice care constituie „interesele esențiale de securitate” ale acestuia¹⁰. Totodată, libertatea de apreciere de care se bucură statele membre în această privință nu poate fi neîngrădită; altfel, termenii „esențial” și „securitate” ar fi lipsiți de orice efect util.

46. Recunoaștem că definirea „securității” într-un mod exact și exhaustiv este o sarcină imposibilă. Ceea ce această noțiune cuprinde efectiv depinde, în opinia noastră, de o multitudine de factori care pot varia între diferitele state membre, precum și în timp. Același lucru este valabil și în ceea ce privește specificația conform căreia interesele legate de securitate protejate de statele membre trebuie să fie „esențiale”. Acest adjectiv necesită o apreciere care este inevitabil subiectivă, cel puțin într-o anumită măsură: foarte multe lucruri depind de considerente istorice, politice și geopolitice care pot varia de la un stat la altul¹¹.

47. Cu toate acestea, cu excepția cazului în care condițiile prevăzute la articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 sunt reduse la o simplă formalitate, Curtea trebuie să poată verifica dacă, atunci când invocă derogările în cauză, un stat membru și-a depășit marja de apreciere¹², întrucât excluderea de la procedura de achiziții publice este menită să protejeze interese care fie nu au legătură cu securitatea, fie au numai o legătură vagă cu aceasta¹³.

48. În această privință, considerăm că termenul „securitate”, care apare atât la articolul 15 din Directiva 2014/24, cât și la articolul 346 TFUE, corespunde noțiunilor de „siguranță publică”¹⁴ și „securitate națională”¹⁵, care pot fi găsite în mai multe dispoziții de drept al Uniunii, și se suprapune în mare măsură cu (dar este, fără îndoială, mai cuprinzător decât) noțiunea de „securitate internă”¹⁶ care apare într-o serie de alte dispoziții de drept al Uniunii.

¹⁰ A se vedea în acest sens hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Austria, punctul 75.

¹¹ Pentru a da numai un exemplu, riscurile prezentate de o eventuală criză energetică ar putea fi considerate „interese esențiale de securitate” de un stat care este un importator semnificativ de energie (sau de materiale utilizate pentru a genera energie), în timp ce ele nu ar fi considerate astfel de un stat care este autosuficient din punct de vedere energetic. A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 iulie 1984, Campus Oil și alții (72/83, EU:C:1984:256, punctele 34 și 35). Acest lucru este cu atât mai adevărat în contextul geopolitic actual.

¹² În același sens, Concluziile avocatului general Cosmas prezentate în cauza Albore (C-423/98, EU:C:2000:158, punctul 58).

¹³ A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Comisia/Germania (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 și C-239/06, EU:C:2009:76, punctele 129-133).

¹⁴ Articolele 36, 45, 52, 65 și 202 TFUE.

¹⁵ Articolul 4 alineatul (2) TUE.

¹⁶ Articolele 71, 72 și 276 TFUE.

49. Astfel cum a precizat Curtea cu privire la noțiunea de „securitate națională”, aceasta constă în „interesul[...] primordial de a proteja funcțiile esențiale ale statului și interesele fundamentale ale societății și include prevenirea și sancționarea activităților de natură să destabilizeze grav structurile constituționale, politice, economice sau sociale fundamentale ale unei țări și în special să amenințe în mod direct societatea, populația sau statul ca atare”¹⁷. Cu alte cuvinte, această noțiune se referă la chestiuni legate de *siguranța* instituțiilor sau a populației unui stat membru în fața unor amenințări de o anumită importanță care provin din circumstanțe care pot fi interne (criminalitate organizată, revolte etc.) sau externe (spionaj sau contraspionaj, război cibernetic etc.) statului. Astfel de amenințări pot fi specifice statului respectiv (cum ar fi grupurile paramilitare sau naționaliste înarmate) sau de natură globală (cum ar fi o pandemie letală), provocate de om (accidente nucleare, dezastre ecologice de amploare, acte de terorism etc.) sau naturale (cutremure, tsunami, inundații etc.).

50. La rândul său, termenul „esențial” implică în mod necesar o anumită *selectivitate* în ceea ce privește funcțiile și interesele publice care (chiar dacă sunt legate de securitate) pot intra în sfera derogărilor în cauză. În opinia noastră, acest termen ar trebui interpretat ca limitând derogările respective la componentele esențiale ale politicii de securitate a statelor membre, cu excluderea aspectelor care au doar o legătură *indirectă* sau *vagă* cu siguranța publică¹⁸.

51. Pentru a clarifica, nu avem nicio îndoială că o serie de situații, legate de exemplu de sănătatea publică, protecția mediului, viața privată, finanțele publice etc., ar putea fi considerate eventual, atunci când sunt de natură sistemică sau de amploare, ca ridicând de asemenea probleme de siguranță publică. Cu toate acestea, am fi foarte reticenți în a reține o interpretare a articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 care să aibă drept rezultat extinderea sferei derogărilor prevăzute de acesta la orice interes care, atunci când este afectat, are un impact imediat și vădit asupra siguranței instituțiilor sau a populației unui stat membru.

52. Această abordare pare a fi în concordanță cu principiul interpretativ potrivit căruia excepțiile de la normele Uniunii de aplicare generală, cum ar fi cele în discuție în prezenta cauză, trebuie interpretate în mod strict¹⁹.

2) Cu privire la prejudiciu

53. În ceea ce privește a treia condiție menționată la punctul 43 din prezentele concluzii, sunt necesare trei observații, bazate pe însăși formularea articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24.

54. În primul rând, textul acestei dispoziții, care pune accentul pe marja de apreciere a statului membru („consideră”, „să stabilească”), arată în mod clar că un stat membru nu este obligat să furnizeze dovezi pozitive și incontestabile că aplicarea Directivei 2014/24 în cazul anumitor contracte de achiziții publice ar aduce atingere în mod efectiv protecției intereselor sale esențiale de securitate. Este suficient ca un stat membru să explice, pe baza unor elemente specifice și

¹⁷ Hotărârea din 6 octombrie 2020, La Quadrature du Net și alții (C-511/18, C-512/18 și C-520/18, EU:C:2020:791, punctul 135).

¹⁸ A se vedea de exemplu articolul 4 alineatul (2) TUE, care vorbește despre „funcțiile *esențiale* ale statului și, în special, [...] cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale” (sublinierea noastră).

¹⁹ A se vedea hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Austria, punctul 77 și jurisprudența citată.

credibile²⁰, de ce are motive rezonabile să considere²¹ că aplicarea normelor privind achizițiile publice în ceea ce privește anumite contracte de achiziții publice ar putea submina²² interesele sale esențiale de securitate.

55. În al doilea rând, rezultă de asemenea din cele menționate anterior că amenințarea la adresa intereselor de securitate invocată de un stat membru nu trebuie să fie efectivă sau certă: în opinia noastră, riscurile potențiale pot fi suficiente²³. Totuși, aceste riscuri nu pot fi pur speculative sau ipotetice, ci trebuie să fie *veritabile*.

56. În al treilea rând, formularea articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 („protecția [...] nu poate fi garantată”, „divulgare [...] contrară”, „interesele esențiale în cauză nu pot fi garantate”) sugerează de asemenea că amenințările (reale sau potențiale) la adresa securității trebuie să aibă un nivel minim de gravitate. Cu greu putem considera că termenii acestei dispoziții includ evenimente sau situații care, având în vedere scara, magnitudinea și incidența lor limitată, nu prezintă o amenințare *suficient de gravă* pentru buna funcționare a instituțiilor unui stat membru și pentru bunăstarea generală a populației sale²⁴.

57. Acestea sunt elemente care, în opinia noastră, pot fi supuse controlului jurisdicțional. După cum a susținut în mod constant Curtea, măsurile pe care statele membre le adoptă în contextul cerințelor legitime de interes național nu sunt sustrate în ansamblul lor de la aplicarea dreptului Uniunii pentru simplul fapt că acestea intervin în special în interesul siguranței publice²⁵. În special, nici articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24, nici articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE nu pot fi interpretate într-un asemenea mod încât să confere statelor membre autoritatea de a deroga de la dispozițiile directivei prin simpla invocare a acestor interese²⁶.

58. Cu toate acestea, având în vedere marja de manevră semnificativă acordată statelor membre în această privință²⁷, standardul de control al Curții ar trebui, în opinia noastră, să fie unul de rezonabilitate sau de plauzibilitate²⁸.

3) Cu privire la proporționalitatea măsurii

59. În sfârșit, a patra condiție menționată la punctul 43 de mai sus constă în indisponibilitatea unor „măsuri mai puțin invazive”. Aceasta înseamnă că, în conformitate cu principiul proporționalității, pentru a invoca în mod valabil derogările prevăzute la articolul 15

²⁰ Subliniază importanța obligației statelor membre de a prezenta motive și dovezi în această privință Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Comisia/Germania 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:2009:76, punctele 131, 142 și 160) și Concluziile prezentate în cauza Comisia/Austria, punctul 48.

²¹ Cu privire la necesitatea de a aborda problema din punctul de vedere al statului membru, a se vedea prin analogie Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-120/94, EU:C:1995:109, punctul 58).

²² A se vedea prin analogie Hotărârea din 16 septembrie 1999, Comisia/Spania (C-414/97, EU:C:1999:417, punctul 24).

²³ A se vedea în acest sens și prin analogie Concluziile avocatului general Cosmas prezentate în cauza Albore (C-423/98, EU:C:2000:158, punctul 31).

²⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401, punctul 22), și Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, punctul 17 și jurisprudența citată).

²⁵ A se vedea hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Austria, punctul 76 și jurisprudența citată.

²⁶ A se vedea prin analogie Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism temporar pentru transferul solicitanților de protecție internațională) (C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 145 și jurisprudența citată).

²⁷ Hotărârea din 30 septembrie 2003, Fiocchi munizioni/Comisia (T-26/01, EU:T:2003:248, punctul 58).

²⁸ Cu privire la această chestiune, a se vedea la modul general Concluziile noastre prezentate în cauza BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, punctele 41-74).

alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24, un stat membru trebuie să demonstreze că excluderea procedurilor de licitație pentru contractele de achiziții publice în cauză este o măsură *adecvată și necesară* pentru protejarea intereselor sale esențiale de securitate.

60. În acest context, un aspect specific ar putea necesita clarificări: guvernul polonez susține că, în temeiul dispozițiilor în cauză, statele membre sunt libere să stabilească gradul de protecție a intereselor lor de securitate la nivelul pe care îl consideră cel mai adecvat. În consecință, măsurile naționale adoptate pentru a asigura acest nivel de protecție nu pot fi considerate disproporționate decât dacă orice măsuri alternative disponibile permit de asemenea atingerea acestui nivel de protecție. De aici ar rezulta că un stat membru nu poate fi obligat să accepte un nivel de protecție mai scăzut decât cel pe care l-a ales, pentru motivul că măsurile alternative ar fi mai puțin restrictive pentru comerțul din interiorul Uniunii.

61. Întrebată în ședință dacă împărtășește acest punct de vedere, Comisia a răspuns negativ. Cu toate acestea, considerăm că aceasta a avut dificultăți în a explica motivele poziției sale și, în orice caz, nu a reușit să indice nicio dispoziție de drept al Uniunii care să confere Uniunii Europene competența de a revizui opțiunile statelor membre în acest sens.

62. În această privință, tindem să fim de acord cu poziția exprimată de guvernul polonez. Cu excepția cazului în care o chestiune este de o asemenea natură și dimensiune încât să afecteze securitatea *Uniunii Europene* și, prin urmare, intră în sfera politicii externe și de securitate comune²⁹, Uniunea nu are o competență specifică în ceea ce privește securitatea națională/publică a *statelor membre*. De fapt, dispozițiile relevante ale tratatului sunt menite în esență să stabilească limite pentru acțiunea Uniunii, fie în general³⁰, fie atunci când acționează într-un anumit domeniu specific (cum ar fi piața internă³¹ și spațiul de libertate, securitate și justiție³²), atunci când acest lucru poate afecta interesele de securitate ale statelor membre. După cum a subliniat în mod constant Curtea, din articolul 4 alineatul (2) TUE rezultă că „securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru”³³.

c) Cu privire la sarcina probei

63. Este bine stabilit că, în contextul unei acțiuni întemeiate pe articolul 258 TFUE, revine Comisiei sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Această instituție trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție³⁴.

²⁹ A se vedea în special articolul 24 alineatul (1) TUE („Competența Uniunii în materie de politică externă și de securitate comună include [...] toate chestiunile referitoare la *securitatea Uniunii*”) și articolul 42 alineatul (1) TUE („Politica de *securitate* și apărare comună face parte integrantă din politica externă și de securitate comună”). Sublinierea noastră.

³⁰ După cum s-a menționat mai sus, articolul 4 alineatul (2) TUE prevede printre altele că Uniunea respectă funcțiile esențiale ale statului „și în special pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și *apărarea securității naționale*”. Sublinierea noastră.

³¹ A se vedea articolele 36, 45, 52 și 65 TFUE.

³² A se vedea articolele 71, 72 și 276 TFUE.

³³ A se vedea Hotărârea 5 aprilie 2022, Commissioner of An Garda Síochána și alții (C-140/20, EU:C:2022:258, punctul 57 și jurisprudența citată).

³⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 26 aprilie 2018, Comisia/Bulgaria (C-97/17, EU:C:2018:285, punctul 69 și jurisprudența citată).

64. Odată ce Comisia a furnizat suficiente elemente în vederea stabilirii existenței situației de fapt relevante, statului membru pârât îi revine sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat elementele astfel prezentate și consecințele care decurg din acestea³⁵. În special, atunci când un stat membru se bazează pe o derogare prevăzută de dreptul Uniunii, precum în prezenta cauză, este obligația statului membru respectiv să dovedească că sunt îndeplinite condițiile relevante³⁶. Sarcina care revine statului membru pârât include obligația de a analiza caracterul adecvat și proporționalitatea măsurii adoptate de acesta și de a furniza elemente precise care să permită susținerea argumentării sale³⁷.

65. Totuși, a adăugat Curtea, sarcina probatorie impusă acestui stat membru nu poate să fie atât de extinsă încât să îi impună să dovedească, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea obiectivului public menționat în aceleași condiții³⁸. Aceasta înseamnă, în opinia noastră, că, înainte de a adopta derogări de la dreptul Uniunii, statele membre sunt obligate să examineze cu atenție posibilitatea de a utiliza măsuri mai puțin restrictive³⁹, dar nu poate fi de așteptat din partea acestora să identifice orice măsură alternativă care ar putea fi avută în vedere în mod ipotetic și să explice de ce trebuie să fie toate excluse. Am mai adăuga că nu se poate solicita unui stat membru să adopte măsuri alternative atunci când aceste măsuri presupun o fezabilitate sau eficacitate incertă sau ar avea ca rezultat o povară (organizațională sau financiară) intolerabilă pentru statul membru în cauză.

66. Acesta este cadrul analitic pe baza căruia vom examina în continuare pe fond argumentele părților.

2. Analiza argumentelor părților

67. Pentru a stabili dacă în speță Republica Polonă a omis să își îndeplinească obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2014/24, este necesar în primul rând să se verifice dacă interesele pe care reglementarea națională în cauză urmărește să le protejeze pot fi considerate „*interese esențiale de securitate*” în sensul articolului 15 alineatele (2) și (3) din această directivă. Apoi, trebuie să se verifice dacă statul membru în cauză avea motive întemeiate pentru a considera că aplicarea normelor privind achizițiile publice contractelor de achiziții publice în cauză putea genera amenințări reale și suficient de grave la adresa securității publice. În sfârșit, trebuie examinată proporționalitatea reglementării naționale în cauză.

68. Totuși, în acest stadiu, se impun câteva observații introductive.

a) Observații introductive

69. Trebuie să precizăm de la bun început că aprecierea juridică care se impune a fi efectuată în prezenta cauză este uneori relativ complicată deoarece ambele părți și-au dezvoltat în mare parte argumentele într-o manieră destul de generală, în timp ce reglementarea națională în discuție

³⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2021, Comisia/Spania (Deteriorarea spațiului natural Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, punctul 47 și jurisprudența citată).

³⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 ianuarie 2016, Comisia/Cipru (C-515/14, EU:C:2016:30, punctul 54 și jurisprudența citată).

³⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 ianuarie 2014, Comisia/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, punctul 33 și jurisprudența citată).

³⁸ A se vedea Hotărârea din 29 iulie 2019, Comisia/Austria (Ingineri constructori, agenți de brevetare și medici veterinari) (C-209/18, EU:C:2019:632, punctul 82 și jurisprudența citată).

³⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Comisia/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punctul 140 și jurisprudența citată).

excluse de la procedura privind achizițiile publice, după cum subliniază în mod corect Comisia, contractele pentru producerea unui număr destul de mare și de variat de documente și alte obiecte.

70. Nu considerăm că aceste documente și obiecte pot fi considerate, în sensul prezentei proceduri, ca aparținând unui grup omogen. Acestea nu conțin informații similare și nu îndeplinesc aceeași funcție. De asemenea, cel puțin într-o anumită măsură, ele sunt produse din materiale diferite și pe baza unor tehnici diferite. Motivele pentru care aceste documente au fost excluse de la procedurile publice de atribuire variază și, în mod incontestabil, caracterul lor sensibil, precum și capacitatea lor de a afecta interesele de securitate ale Republicii Polone diferă, într-un mod semnificativ chiar.

71. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că, adesea, argumentele prezentate de una dintre părți au o anumită forță, dar numai în ceea ce privește *unele* dintre documentele în cauză. Această neconcordanță dintre argumentele juridice ale părților și situația de fapt subiacentă are, în opinia noastră, un impact semnificativ asupra aprecierii juridice pe care Curtea trebuie să o efectueze în prezenta cauză și în special asupra modului în care poate fi soluționat acest litigiu. Vom reveni asupra acestui aspect la sfârșitul prezentelor concluzii.

b) Cu privire la protecția intereselor esențiale de securitate

72. Guvernul polonez susține că producerea documentelor în cauză este o activitate care poate afecta interesele sale esențiale de securitate în sensul articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24. În esență, principalul argument al guvernului polonez are două componente. În primul rând, acesta invocă necesitatea de a asigura continuitatea furnizării documentelor care sunt necesare pentru funcționarea corectă și continuă a administrației publice. În al doilea rând, acesta subliniază că producerea documentelor în cauză necesită utilizarea unor informații confidențiale (sau secrete) care nu ar trebui divulgate persoanelor neautorizate, precum și a unor tehnologii și a unui know-how specifice la care aceste persoane nu ar trebui să aibă acces. În această privință, guvernul polonez face referire la amenințările la adresa securității reprezentate de fenomene precum războiul cibernetic, terorismul, criminalitatea organizată, traficul de persoane și traficul de migranți.

73. Considerăm că ține de marja de apreciere a unui stat membru să considere că asigurarea continuității furnizării documentelor necesare funcționării corecte a aparatului său administrativ constituie unul dintre interesele sale esențiale de securitate. De asemenea, nu avem nicio dificultate în a fi de acord cu guvernul polonez în sensul că lupta împotriva războiului cibernetic, a terorismului, a crimei organizate, a traficului de persoane și a traficului de migranți nu numai că intră în mod clar în sfera noțiunii de „securitate națională/publică”, dar poate fi considerată și ca reprezentând un element de bază și, prin urmare, „esențial” al politicii sale de securitate.

74. Acestea fiind spuse, trebuie să observăm că, atât în observațiile scrise, cât și în ședință, s-a ridicat problema dacă excluderea anumitor documente specifice de sub incidența normelor privind achizițiile publice era cu adevărat legată de combaterea amenințărilor menționate mai sus. În opinia noastră, guvernul polonez a fost oarecum vag în răspunsurile sale cu privire la acest aspect și, în cele din urmă, s-a referit la alte obiective pe care le-ar urmări excluderile în cauză. În special, acesta s-a referit la următoarele interese publice: (i) protecția consumatorilor și a sănătății publice în ceea ce privește autorizațiile de exercitare a profesiei de medic sau de stomatolog, (ii) protecția fondurilor publice în ceea ce privește timbrele fiscale, (iii) garantarea securității

vehiculelor în ceea ce privește documentele referitoare la statutul acestora și (iv) asigurarea încrederii publice în rezultatul alegerilor în ceea ce privește cărțile de alegător și marcajele holografice aplicate pe adeverințele de drept de vot.

75. Chiar dacă suntem de acord că asigurarea încrederii publice în corectitudinea alegerilor poate fi considerată ca fiind unul dintre interesele esențiale de securitate ale unui stat membru, nu considerăm că argumentele prezentate de guvernul polonez cu privire la celelalte interese menționate la punctul anterior din prezentele concluzii sunt convingătoare. Astfel cum s-a menționat deja, ar putea exista într-adevăr împrejurări în care s-ar putea considera că amenințările la adresa sănătății publice afectează interesele esențiale de securitate. De asemenea, nu am exclude faptul că, în împrejurări cu totul excepționale, amenințările la adresa finanțelor publice ar putea fi de o asemenea amploare și gravitate încât să fie considerate ca având un impact asupra intereselor esențiale de securitate ale unui stat membru⁴⁰. Cu toate acestea, este greu să ne imaginăm împrejurările în care aspectele legate de protecția consumatorilor sau de siguranța rutieră s-ar încadra în noțiunea de „interese esențiale de securitate”.

76. Cu toate acestea și independent de cele menționate anterior, nu observăm – și nici guvernul polonez nu a menționat – o amenințare sau un risc specific la adresa sănătății publice, a protecției consumatorilor, a siguranței rutiere și a finanțelor publice care să poată atinge, în speță, pragul minim de gravitate necesar pentru a fi considerat în mod plauzibil un „interes esențial de securitate”. De exemplu, simplul fapt, invocat de guvern, că existența unor certificate medicale false ar însemna că anumite persoane ar fi tratate de persoane care nu dețin calificările medicale corespunzătoare și că existența unor timbre fiscale false ar conduce la pierderi de încasări pentru Trezoreria poloneză este, în opinia noastră, vădit insuficient pentru a justifica aplicarea derogărilor prevăzute la articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24.

77. Printre documentele în cauză există, de altfel, unele în legătură cu care guvernul polonez nu a explicat legătura logică cu protecția intereselor sale de securitate. La rândul nostru, nu vedem în cazul acestor documente o astfel de legătură evidentă. Pentru a menționa numai câteva: marcajele legale și vinițele menționate în codul rutier, carnetele de marinar, documentele legate de registrele de stare civilă, titlurile executorii, hotărârile sau ordonanțele emise de instanțe sau de auxiliarii justiției, certificatele de membru al personalului navigant, cardurile care atestă invaliditatea, permisele de conducere, broșurile vehiculelor, cardurile de tahograf, legitimațiile de serviciu ale anumitor funcționari publici, cum ar fi funcționarii fiscali și vamali sau inspectorii de transport rutier.

78. Având în vedere cele menționate anterior, considerăm că Republica Polonă poate invoca în mod valabil în prezenta cauză derogările în discuție în măsura în care excluderile de la normele privind achizițiile publice vizează: (i) protejarea acestui stat membru de amenințările reprezentate de războiul cibernetic, terorism, criminalitatea organizată, traficul de persoane și traficul de migranți, (ii) asigurarea încrederii publice în rezultatele alegerilor și (iii) asigurarea furnizării de documente care sunt necesare pentru funcționarea corespunzătoare a administrației publice. În schimb, considerăm că alte presupuse riscuri la adresa securității Republicii Polone, precum cele la adresa sănătății publice, a protecției consumatorilor, a siguranței rutiere și a finanțelor publice, nu sunt de natură să justifice aplicarea derogărilor în cauză.

⁴⁰ Jurisprudența cu privire la acest aspect este foarte restrictivă: interesele de natură economică nu constituie, în principiu, interese esențiale de securitate. A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 septembrie 1999, Comisia/Spania (C-414/97, EU:C:1999:417, punctul 22).

c) Cu privire la atingerea adusă intereselor de securitate

79. În ceea ce privește probabilitatea și gravitatea atingerii aduse intereselor de securitate în cauză, apreciem că guvernul polonez poate considera în mod rezonabil că activitatea de producere a documentelor în cauză ar putea, în cazul în care ar fi încredințată unei societăți care nu respectă niște standarde de securitate ridicate, să creeze amenințări care sunt atât reale, cât și semnificative, la adresa intereselor esențiale de securitate ale acestuia.

80. În anumite împrejurări, prejudiciul care ar putea rezulta în urma scurgerilor de informații ar putea fi, după cum susține guvernul polonez și recunoaște Comisia, de natură aproape ireversibilă. Într-adevăr, prejudiciul ar putea fi de durată și dificil de reparat: documentele falsificate ar putea continua să circule o perioadă, iar altele noi ar putea fi produse cu ușurință. Nu se poate exclude ca, în împrejurări extreme, să fie necesare anumite modificări ale procedurilor și tehnicilor utilizate pentru emiterea unora dintre documentele în cauză pentru a evita alte amenințări în viitor.

81. Cu toate acestea, avem îndoieli că o posibilă întrerupere în producția fiecăruia dintre documentele de pe lista în cauză ar putea fi considerată ca reprezentând o amenințare suficient de gravă la adresa bunei funcționări a administrației publice poloneze. În opinia noastră, necesitatea de a asigura continuitatea furnizării poate fi invocată în mod valabil numai în ceea ce privește acele documente care sunt strict indispensabile și de neînlocuit pentru aparatul administrativ în raport cu funcțiile esențiale ale statului, astfel încât nici măcar o întârziere relativ mică în livrarea acestor documente nu ar putea fi tolerată. Or, marea majoritate a documentelor în cauză nu considerăm că îndeplinesc aceste criterii.

d) Cu privire la principiul proporționalității

82. În al treilea rând, este necesar să se stabilească dacă decizia guvernului polonez de a exclude contractele de achiziții publice în cauză de la aplicarea normelor privind procedura publică de atribuire este conformă cu principiul proporționalității. Cu toate acestea, având în vedere însăși formularea dispozițiilor în cauză⁴¹, pentru a respecta competența statelor membre în domeniul siguranței naționale/publice, considerăm că se justifică numai un test de proporționalitate în două etape⁴². Aceasta înseamnă că Curtea trebuie să verifice numai dacă reglementarea națională în cauză este adecvată pentru a atinge obiectivul urmărit și nu depășește ceea ce este strict necesar pentru a face acest lucru.

1) Cu privire la caracterul adecvat al măsurii

83. În ceea ce privește primul element, și anume caracterul adecvat al excluderii pentru atingerea obiectivului invocat, evaluarea poate fi relativ simplă: în opinia noastră, este destul de evident că centralizarea producției documentelor în cauză într-o singură entitate, deținută în totalitate și controlată direct de stat, care își desfășoară activitatea pe teritoriul polonez, este în măsură să reducă riscurile ca (i) personalul neautorizat să aibă acces la materiale sensibile sau la informații

⁴¹ A se vedea punctele 8 și 59 de mai sus.

⁴² Testul proporționalității depline ar impune Curții să verifice dacă măsura națională asigură un just echilibru între interesele în joc: interesul urmărit de stat prin măsura în cauză și interesul persoanelor afectate în mod negativ de aceasta. A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, punctele 178 și 179 și jurisprudența citată).

confidențiale (ori secrete) și, prin urmare, să falsifice documentele în cauză sau să reproducă tehnologia și know-how-ul necesare pentru a face acest lucru⁴³ și (ii) societatea să se confrunte cu dificultăți financiare care ar putea amenința continuitatea furnizării documentelor în cauză.

84. Într-adevăr, autoritățile publice pot interveni – și, eventual, pot avea ultimul cuvânt – în toate alegerile-cheie (operaționale, comerciale, tehnice, de resurse umane etc.) făcute de entitatea în cauză. Competențele de control (de exemplu în incinta societății sau chiar asupra personalului entității) pot fi de asemenea exercitate, dacă este cazul, prin utilizarea competențelor conferite forțelor de poliție. Faptul că un contractant este deținut în totalitate de Trezorerie (și că dreptul național prevede anumite limitări în ceea ce privește vânzarea acțiunilor sale) este de asemenea o garanție că proprietatea asupra contractantului nu poate „să ajungă pe mâini nepotrivite”, ceea ce s-ar putea întâmpla eventual în cazul societăților ale căror acțiuni sunt tranzacționate public pe piețele bursiere. În plus, controlul public ar trebui să permită autorităților competente să detecteze mai ușor și mai rapid situațiile de dificultate financiară a societății și, astfel, să poată adopta în timp util măsuri de redresare adecvate.

85. Prin urmare, reglementarea națională în cauză pare capabilă să contribuie în mod semnificativ la protecția intereselor de securitate invocate de Republica Polonă.

2) *Cu privire la caracterul necesar al măsurii*

86. Al doilea element, cel al caracterului necesar al măsurii, ridică, în opinia noastră, probleme mai complexe.

87. Întrebarea crucială este dacă guvernul polonez a demonstrat că aplicarea derogărilor în cauză era *necesară* pentru a proteja interesele sale esențiale de securitate. În acest scop, guvernul respectiv trebuia să demonstreze că protecția unor astfel de interese *nu ar fi putut fi satisfăcută* în cadrul unei proceduri concurențiale de atribuire, astfel cum este prevăzută de Directiva 2014/24⁴⁴.

88. În acest context, trebuie avut în vedere faptul că, potrivit celor susținute de guvernul polonez în cadrul prezentei proceduri, nivelul de protecție a intereselor în cauză ales de acest guvern este deosebit de ridicat. Acesta este un element care, astfel cum s-a menționat la punctele 60-62 din prezentele concluzii, trebuie luat în considerare pentru a aprecia existența unor măsuri mai puțin restrictive.

89. Comisia sugerează în esență că o combinație de specificații tehnice stricte (în temeiul articolului 42 din Directiva 2014/24⁴⁵) și de criterii de selecție (în temeiul articolului 58 din Directiva 2014/24⁴⁶) ar fi la fel de eficientă pentru protejarea intereselor invocate de guvernul

⁴³ În mod similar, Concluziile prezentate în cauza Comisia/Austria, punctul 56.

⁴⁴ A se vedea în acest sens hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Austria, punctele 78 și 79, precum și jurisprudența citată.

⁴⁵ În special, articolul 42 alineatul (1) din Directiva 2014/24 prevede: „Specificațiile tehnice [...] sunt stabilite în documentele achiziției. Specificația tehnică descrie caracteristicile pe care trebuie să le întrunească lucrările, serviciile sau produsele”.

⁴⁶ Articolul 58 din Directiva 2014/24, intitulat „Criterii de selecție”, prevede, la alineatul (1), că criteriile de selecție se pot referi la: (a) capacitatea de exercitare a activității profesionale; (b) situația economică și financiară și (c) capacitatea tehnică și profesională. Alineatul (3) al acestei dispoziții prevede că, „[i]n ceea ce privește situația economică și financiară, autoritățile contractante pot impune cerințe care să asigure faptul că operatorii economici dispun de capacitatea economică și financiară necesare pentru a executa contractul”. La rândul său, alineatul (4) al acestei dispoziții prevede că „[i]n ceea ce privește capacitatea tehnică și profesională, autoritățile contractante pot impune cerințe care să asigure faptul că operatorii economici dețin experiența și resursele umane și tehnice necesare pentru a executa contractul la un standard de calitate corespunzător. Autoritățile contractante pot impune, în special, ca operatorii economici să aibă un nivel suficient de experiență demonstrată prin referințe adecvate din cadrul contractelor executate în trecut”.

polonez ca excluderea de la procedura publică de atribuire. De asemenea, Comisia amintește dispozițiile care permit autorităților contractante să modifice contractele de achiziții publice (articolul 72 din Directiva 2014/24⁴⁷) și să le rezilieze (articolul 73 din Directiva 2014/24⁴⁸) în împrejurări specifice.

90. Considerăm că, într-o anumită măsură, argumentul Comisiei este valabil. Într-adevăr, în ceea ce privește asigurarea continuității furnizării, nu există niciun motiv pentru a considera că societățile private ar oferi, prin definiție, garanții mai reduse. După cum a confirmat guvernul polonez în ședință, PWPW este o „societate pe acțiuni”, și anume o societate cu răspundere limitată care, cel puțin formal, nu se deosebește de multe alte societăți cu capital privat. Ca atare, această societate poate întâmpina dificultăți financiare și, în cazul în care situația sa financiară se deteriorează grav, poate chiar intra în faliment.

91. Desigur, înțelegem că guvernul polonez ar face tot posibilul pentru a menține viabilitatea financiară a acestei societăți și, dacă este necesar, pentru a o salva de la procedura falimentului. Cu toate acestea, așa cum subliniază în mod corect Comisia, ar putea exista anumite limite în ceea ce privește capacitatea acestui guvern de a proceda astfel. Printre altele, ar putea fi aplicabile normele Uniunii privind controlul ajutoarelor de stat. În acest context, nu trebuie neglijat faptul că PWPW este activă într-o serie de activități (design grafic, producerea și personalizarea unei varietăți de documente, oferirea de soluții IT etc.) și piețe geografice (atât în interiorul, cât și în afara Uniunii Europene) unde concurează cu alte societăți.

92. În opinia noastră, ar putea fi avute în vedere cu ușurință o serie de măsuri pentru a reduce la minimum riscurile pentru continuitatea furnizării invocate de guvernul polonez. De exemplu, nimic nu îl împiedică pe acesta să solicite ofertanților/contractanților printre altele: (i) să îndeplinească criteriile financiare stricte pentru a participa la procedura de atribuire, (ii) să transmită periodic declarații și rapoarte financiare detaliate pentru a permite administrației să monitorizeze „sănătatea” societății și (iii) să se angajeze să transfere producția în caz de faliment (sau de incapacitate de a executa în mod corespunzător contractul survenită ulterior).

93. În consecință, considerăm că reglementarea națională în cauză, în măsura în care vizează asigurarea continuității furnizării documentelor în cauză, depășește ceea ce este necesar pentru a asigura protecția intereselor esențiale de securitate invocate de guvernul polonez. Același nivel de protecție a acestor interese ar putea fi atins chiar și în cazul în care producția documentelor în discuție ar fi încredințată uneia sau mai multor societăți prin intermediul unei proceduri competitive de atribuire.

94. În schimb, considerăm că măsurile sugerate de Comisie nu sunt la fel de eficiente ca excluderea de la procedura publică de atribuire, în ceea ce privește necesitatea de a evita scurgerile de informații sau de tehnologie. Cu alte cuvinte, aceste măsuri alternative nu ar atinge, în opinia noastră, gradul de protecție ales de guvernul polonez.

95. Mai întâi, este clar, în opinia noastră, că simpla introducere în contract a unor norme privind răspunderea disciplinară sau financiară și despăgubirile în cazul unor scurgeri de informații sau al altor încălcări ale normelor de securitate nu sunt comparabile în termeni de eficacitate: rațiunea

⁴⁷ În conformitate cu articolul 72 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2014/24, contractele și acordurile-cadru pot fi modificate fără o nouă procedură de achiziții atunci când printre altele sunt îndeplinite o serie de condiții cumulative. Una dintre aceste condiții [punctul (i)] este aceea că „necesitatea modificării a survenit în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă”.

⁴⁸ Articolul 73 din Directiva 2014/24 privește circumstanțele în care autoritățile contractante au posibilitatea de a determina încetarea unui contract de achiziții publice în perioada sa de valabilitate.

însăși a excluderii anumitor contracte de la cererile de oferte publice este tocmai aceea de a minimiza riscul ca prejudiciul să se producă. O compensație financiară *ex post facto* din partea contractantului sau impunerea de sancțiuni disciplinare persoanelor în cauză pare a fi de o utilitate foarte redusă pentru Republica Polonă și, în consecință, nu reprezintă un substitut valabil pentru măsuri *ex ante* mai solide care ar putea evita încălcările. Desigur, cunoaștem faptul că clauzele de despăgubire și de răspundere sunt de asemenea menite să descurajeze potențialii contravenienți. Cu toate acestea, atunci când se pune problema descurajării persoanelor care ar putea avea legături, de exemplu, cu grupuri teroriste, servicii secrete străine sau organizații infracționale puternice de la a încerca să acceseze informații extrem de sensibile, efectele preventive ale unor astfel de clauze par destul de limitate.

96. Comisia a sugerat că, pentru a asigura capacitatea guvernului polonez de a recurge, dacă este necesar, la competențele publice ale forțelor de poliție pentru a efectua controale asupra societății în cauză și a personalului acesteia, s-ar putea solicita contractantului să își desfășoare operațiunile în Polonia. În acest context, Comisia face referire la faptul că alte societăți cu sediul în această țară dispun de certificatele de securitate necesare pentru a desfășura activități precum cele desfășurate de PWPW.

97. Unele dintre argumentele Comisiei sunt destul de convingătoare. Într-adevăr, s-ar putea solicita contractantului să producă cele mai sensibile documente în Polonia pentru a permite o monitorizare mai eficientă și, dacă este necesar, o aplicare a legii mai eficientă din partea autorităților publice.

98. Cu toate acestea, guvernul polonez poate considera, în mod legitim, în opinia noastră, că este important să poată influența sau supraveghea unele decizii-cheie luate de societate, care ar putea avea un impact direct sau indirect asupra securității activităților desfășurate de această societate (angajarea de personal, pentru a da numai un exemplu). Este greu de contestat faptul că gradul de intervenție pe care administrația publică l-ar putea exercita în raport cu o societate deținută de stat este mai mare decât cel pe care l-ar putea exercita față de o societate cu capital privat, indiferent de clauzele și garanțiile care ar putea fi incluse în contract. După cum s-a afirmat în repetate rânduri, în principiu, Republica Polonă este cea care trebuie să aleagă nivelul adecvat de protecție a intereselor aflate în joc.

99. Aceleași considerente se pot aplica, *mutatis mutandis*, în cazul producerii cărților de alegător și a marcajelor holografice aplicate pe adeverințele de drept de vot.

100. În consecință, suntem de părere că Republica Polonă se poate baza pe articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 în măsura în care excluderile de la procedurile publice de atribuire privesc documente a căror falsificare poate avea un impact negativ asupra luptei statului împotriva războiului cibernetic, a terorismului, a traficului de ființe umane, a traficului de migranți și a criminalității organizate, cât și pe cele care pot avea un impact asupra corectitudinii și echității alegerilor (sau asupra percepției publice a acestora).

3. Concluzii: pentru soluționarea prezentei cauze

101. Analiza de mai sus ne conduce la următoarele concluzii.

102. În primul rând, unele dintre interesele invocate de guvernul polonez în prezenta procedură pot fi considerate ca fiind „interese esențiale de securitate” în sensul articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24. Ne referim la necesitatea de (i) a lupta împotriva războiului

cibernetice, a terorismului, a traficului de ființe umane, a traficului de migranți și a criminalității organizate, de (ii) a asigura continuitatea furnizării documentelor care sunt necesare pentru funcționarea corespunzătoare a administrației publice și de (iii) a asigura încrederea publică în rezultatul corect al alegerilor. În schimb, nu identificăm în prezenta cauză niciun element care să justifice tratarea intereselor legate de sănătatea publică, protecția consumatorilor, siguranța rutieră și protecția finanțelor publice ca fiind „interese esențiale de securitate” în sensul Directivei 2014/24.

103. În al doilea rând, considerăm că Republica Polonă are motive întemeiate pentru a considera că amenințările pe care intenționează să le prevină sau să le reducă la minimum prin intermediul reglementării naționale în cauză sunt reale și suficient de grave. Cu toate acestea, nu vedem o astfel de amenințare în cazul în care documentele a căror continuitate a furnizării Republica Polonă intenționează să o asigure nu sunt nici de neînlocuit, nici indispensabile pentru buna funcționare a administrației de stat.

104. În al treilea rând, reglementarea națională în cauză, prin centralizarea producției documentelor în cauză în cadrul unei singure entități, deținute în totalitate și controlate direct de stat, respectă numai parțial principiul proporționalității. Mai exact, aceasta poate fi considerată ca fiind necesară pentru a atinge nivelul adecvat de protecție ales de guvernul polonez numai în ceea ce privește documentele a căror falsificare poate afecta în mod efectiv lupta Republicii Polone împotriva războiului cibernetice, a terorismului, a traficului de ființe umane, a traficului de migranți sau a criminalității organizate sau poate submina încrederea publică în rezultatul alegerilor. În schimb, există măsuri alternative mai puțin invazive pentru a preveni riscurile invocate de guvernul polonez în ceea ce privește continuitatea furnizării documentelor în cauză.

105. Toate cele menționate anterior înseamnă că, în opinia noastră, atât Comisia, cât și Republica Polonă în parte au avut câștig de cauză și în parte au căzut în pretenții în prezenta acțiune. În acest caz, întrebarea crucială devine, evident, în ce măsură prezenta acțiune ar trebui să fie admisă și în ce măsură ar trebui să fie respinsă.

106. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să revenim în prezent la problema pe care am abordat-o în observațiile noastre preliminare: atât Comisia, cât și guvernul polonez și-au dezvoltat argumentele în mare parte într-o manieră destul de generală, în timp ce reglementarea națională în cauză exclude de la achizițiile publice producerea unui număr destul de mare și de variat de documente și alte obiecte⁴⁹.

107. Întrebate în ședință dacă considerau că au ținut seama în mod corespunzător de caracteristicile specifice ale fiecărui document, ambele părți au susținut că nu erau obligate să facă acest lucru. Guvernul polonez a reiterat opinia că toate documentele în cauză sunt de o importanță crucială pentru protecția intereselor sale de securitate și că, în consecință, ele pot fi excluse de la achizițiile publice. La rândul său, Comisia a afirmat că, până în prezent, guvernul polonez a refuzat să se angajeze în vreo discuție utilă pe această temă și că, în orice caz, acestui guvern ar fi trebuit să îi revină sarcina de a explica Curții particularitățile fiecărui document.

108. Nu putem ascunde că am simțit o oarecare frustrare atunci când am primit aceste răspunsuri. Într-adevăr, din cauza acestei abordări din partea părților și în pofida unei examinări atente a pledoariilor Comisiei și a obiecțiilor Republicii Polone, precum și a unei examinări a

⁴⁹ A se vedea punctele 9, 10, 69 și 70 din prezentele concluzii.

dovezilor prezentate de ambele părți, suntem în imposibilitatea de a „trasa o linie” în mod exact între documentele care pot fi excluse în mod legitim de la normele privind achizițiile publice și cele care nu pot fi excluse.

109. De obicei, în contextul unei acțiuni directe, incapacitatea unei părți de a dovedi afirmațiile sale nu dă naștere unei probleme procedurale majore: principiile privind repartizarea sarcinii probei⁵⁰ pot ghida Curtea să se pronunțe cu privire la diferitele aspecte în litigiu. Cu toate acestea, în prezenta cauză, considerăm că este deosebit de dificil să identificăm, în ceea ce privește anumite aspecte ale litigiului, partea căreia îi revenea sarcina de a dovedi (sau de a infirma) un anumit fapt. Într-un astfel de ping-pong procedural în care sarcina probei se transferă de fiecare dată când o parte și-a justificat poziția într-un mod plauzibil, poate fi uneori dificil să se decidă cine a marcat punctul – pentru a folosi o metaforă.

110. În plus, am simți o anumită neliniște dacă am sugera Curții să judece prezentul litigiu pe baza unei aplicări automate (și, am îndrăzni să spunem, oarbe) a normelor privind sarcina probei. Fără îndoială, fiecare parte trebuie să își aleagă cu grijă abordarea pe care dorește să o adopte ca strategie pentru soluționarea litigiului, întrucât alegerile făcute astfel în contextul procedurilor judiciare au adesea consecințe importante. Atunci când o instanță judecătorească tranșează definitiv o chestiune și nu există nicio posibilitate de a ataca această decizie, chestiunea dobândește autoritate de lucru judecat și, ca atare, nu poate face obiectul unui nou litigiu.

111. Astfel, odată ce o procedură judiciară s-a încheiat, realitatea procedurală înlocuiește orice altă realitate „alternativă”.

112. Totuși, în timp ce acest lucru poate fi considerat în mod normal un simplu fapt de viață, suntem reticenți în a aproba o aplicare extremă a acestei abordări, care ar putea, *in extremis*, să îi determine pe judecători să abandoneze bunul simț și să adopte decizii nerezonabile, în contextul procedurilor privind neîndeplinirea obligațiilor.

113. Astfel cum a afirmat în mod constant Curtea, în contextul unor astfel de proceduri, este rolul său să verifice neîndeplinirea obligațiilor imputată, chiar și atunci când pârâtul nu o contestă⁵¹. Acest lucru se poate explica, în opinia noastră, prin potențialele consecințe de mare amploare care pot decurge, pentru un stat membru, dintr-o hotărâre nefavorabilă pronunțată în temeiul articolului 258 sau al articolului 259 TFUE: statul membru respectiv va fi obligat să modifice măsura națională contestată, iar aceasta indiferent dacă, cu o apărare mai bună, ar fi putut arăta că măsura respectivă era de fapt conformă cu dreptul Uniunii⁵². Faptul de a nu modifica măsura națională contestată ar putea expune statul membru respectiv la sancțiuni financiare⁵³ și la acțiuni în răspundere⁵⁴.

114. Astfel, în opinia noastră, în cazul în care nu este pe deplin clar cine avea obligația să dovedească ce, întrucât ambele părți par a fi responsabile pentru caracterul incomplet al dosarului, ar putea fi o abordare rezonabilă din partea Curții să evite să se pronunțe asupra acelor aspecte care nu sunt strict indispensabile pentru soluționarea litigiului. Considerăm că acest lucru

⁵⁰ Principalele principii în această privință au fost amintite mai sus, la punctele 63-65 din prezentele concluzii.

⁵¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 ianuarie 2014, Comisia/Spania (C-67/12, EU:C:2014:5, punctul 30 și jurisprudența citată).

⁵² În acest context, nu trebuie neglijat faptul că, în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, există un singur nivel de jurisdicție: prin urmare, părțile au o singură șansă în fața instanțelor Uniunii, pentru a ne exprima astfel.

⁵³ A se vedea articolul 260 alineatul (2) TFUE.

⁵⁴ A se vedea în această privință Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 57), și Hotărârea din 13 martie 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punctul 120).

este deosebit de important într-o cauză precum cea de față, în care admiterea unui argument al reclamantei sau al părâtei ar putea avea repercusiuni imediate asupra protecției anumitor interese esențiale de securitate ale unui stat membru.

115. În acest context, considerăm că în esență Curtea are două opțiuni.

116. Pe de o parte, Curtea ar putea, așa cum a procedat în unele cauze timpurii în care considera că informațiile furnizate de ambele părți nu i-au permis să facă o apreciere suficient de exactă a aspectelor în cauză, să pronunțe o *hotărâre interlocutorie*. În astfel de hotărâri interlocutorii, Curtea a impus părților să reexamineze anumite aspecte care decurg din litigiu în lumina orientărilor cuprinse în hotărârile respective și să adreseze Curții un raport până la o anumită dată, după care Curtea urma să pronunțe o hotărâre definitivă⁵⁵.

117. Pe de altă parte, Curtea ar putea pur și simplu să constate că, prin excluderea producerii anumitor documente, marcaje și timbre de la aplicarea normelor privind achizițiile publice prevăzute de Directiva 2014/24, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 alineatele (1) și (3) și al articolului 15 alineatele (2) și (3) din această directivă, coroborate cu articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE. Într-adevăr, analiza noastră a arătat că, fără îndoială, reglementarea națională în cauză exclude de la normele privind achizițiile publice un număr (probabil mare) de documente în privința cărora nu sunt aplicabile derogările prevăzute la articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24.

118. Din motive de economie procedurală, am favoriza cea de a doua opțiune. În această privință, am dori să subliniem că, având în vedere concluziile Comisiei⁵⁶, Curtea nu ar statua nici *ultra petita*, nici *infra petita*. În același timp, hotărârea Curții ar oferi guvernului polonez suficiente îndrumări cu privire la modul în care ar trebui modificată reglementarea națională în cauză pentru a asigura conformitatea cu dreptul Uniunii. Într-adevăr, trebuie avut în vedere faptul că, potrivit jurisprudenței consacrate, dispozitivul hotărârii, care descrie neîndeplinirea obligațiilor constatată de Curte în cadrul unei acțiuni în temeiul articolului 258 TFUE, trebuie interpretat în lumina motivării hotărârii⁵⁷.

119. În plus, orice dezacord viitor între Comisie și Republica Polonă cu privire la aspectul dacă aceasta din urmă a reușit să se conformeze pe deplin hotărârii Curții, ar putea fi soluționat, dacă este necesar, (i) în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE și, în cazul în care acesta persistă chiar și după această procedură, (ii) în cadrul unei acțiuni în anulare introduse de Republica Polonă în temeiul articolului 263 TFUE împotriva oricărei decizii a Comisiei prin care se stabilește necesitatea și cuantumul sancțiunilor datorate de acest stat membru⁵⁸.

120. Pentru toate aceste motive, considerăm că Curtea ar trebui să statueze că reglementarea națională în cauză, în forma sa actuală, nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24 și, în consecință, încalcă dispozițiile acestei directive.

⁵⁵ A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 februarie 1980, Comisia/Regatul Unit (170/78, EU:C:1980:53), și Hotărârea din 17 decembrie 1980, Comisia/Belgia (149/79, EU:C:1980:297).

⁵⁶ A se vedea punctul 18 din prezentele concluzii.

⁵⁷ A se vedea printre multe altele Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Germania (C-95/12, EU:C:2013:676, punctele 37, 40 și 45, precum și jurisprudența citată).

⁵⁸ Articolul 51 litera (c) din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, astfel cum a fost modificat recent, rezervă aceste acțiuni competenței Curții.

VI. Cheltuielile de judecată

121. În conformitate cu articolul 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată, cu excepția situației în care, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.

122. În prezenta cauză, atât Comisia, cât și Republica Polonă au solicitat obligarea celeilalte părți la plata cheltuielilor de judecată și au căzut fiecare în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere. În consecință, considerăm că este corect ca fiecare dintre părți să fie obligată să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VII. Concluzie

123. În lumina celor menționate anterior, propunem Curții:

- să declare că, prin excluderea anumitor documente, marcaje și timbre de la normele privind achizițiile publice prevăzute de 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, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 alineatele (1) și (3) și al articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24, coroborate cu articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, și
- să dispună obligarea Comisiei Europene și a Republicii Polone să suporte fiecare propriile cheltuieli de judecată.