



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

10 noiembrie 2022*

„Trimitere preliminară – Sistem public de închiriere și de partajare de autovehicule electrice – Diferențierea noțiunilor de «concesiuni de servicii» și de «contracte de achiziții publice de produse» – Directiva 2014/23/UE – Articolul 5 punctul 1 litera (b) – Articolul 20 alineatul (4) – Noțiunea de «contracte mixte» – Articolul 8 – Stabilirea valorii unei concesiuni de servicii – Criterii – Articolul 27 – Articolul 38 – Directiva 2014/24/UE – Articolul 2 alineatul (1) punctele 5 și 8 – Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1986 – Anexa XXI – Posibilitate de a impune o condiție privind înregistrarea unei activități profesionale determinate în temeiul dreptului național – Imposibilitate de a impune această condiție tuturor membrilor unei asocieri temporare de întreprinderi – Regulamentul (CE) nr. 2195/2002 – Articolul 1 alineatul (1) – Obligația de a se referi exclusiv la «Vocabularul comun privind achizițiile publice» în documentele concesiunii – Regulamentul (CE) nr. 1893/2006 – Articolul 1 alineatul (2) – Imposibilitate de a se referi la nomenclatorul «NACE Rev. 2» în documentele concesiunii”

În cauza C-486/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisia națională de reexaminare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, Slovenia), prin decizia din 2 august 2021, primită de Curte la 9 august 2021, în procedura

SHARENGO najem in zakup vozil d.o.o.

împotriva

Mestna Občina Ljubljana,

CURTEA (Camera a opta),

compusă din domnul N. Piçarra, îndeplinind funcția de președinte de cameră, și domnii N. Jääskinen și M. Gavalec (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* Limba de procedură: slovena.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Mestna občina Ljubljana, de R. Kokalj, odvetnik;
- pentru guvernul ceh, de L. Halajová, M. Smolek și J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul austriac, de A. Posch, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de U. Babovič, M. Kocjan, A. Kraner, P. Ondrůšek și G. Wils, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 3 alineatul (1), a articolului 5 punctul 1 litera (b), a articolului 8 alineatele (1) și (2), precum și a articolului 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2019/1827 al Comisiei din 30 octombrie 2019 (JO 2019, L 279, p. 23) (denumită în continuare „Directiva 2014/23”), a articolului 2 alineatul (1) punctele 5 și 9, a articolului 3 alineatul (4) al treilea paragraf, a articolului 4 literele (b) și (c), a articolului 18 alineatul (1), precum și a articolului 58 alineatele (1) și (2) 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/CE (JO 2014, L 94, p. 65), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2019/1828 al Comisiei din 30 octombrie 2019 (JO 2019, L 279, p. 25) (denumită în continuare „Directiva 2014/24”), a Regulamentului (CE) nr. 2195/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 noiembrie 2002 privind Vocabularul comun privind achizițiile publice (CPV) (JO 2002, L 340, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 5, p. 3), a anexei I la Regulamentul (CE) nr. 1893/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 de stabilire a Nomenclatorului statistic al activităților economice NACE a doua revizuire și de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 3037/90 al Consiliului, precum și a anumitor regulamente CE privind domeniul statistice specifice (JO 2006, L 393, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 126), precum și a anexei XXI la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1986 al Comisiei din 11 noiembrie 2015 de stabilire a formularelor standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 842/2011 (JO 2015, L 296, p. 1, rectificare în JO 2017, L 172, p. 36).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între SHARENGO najem in zakup vozil d.o.o. (denumită în continuare „Sharengo”), pe de o parte, și Mestna Občina Ljubljana (municipalitatea Ljubljana, Slovenia) (denumită în continuare „municipalitatea Ljubljana”), pe de altă parte, în legătură cu publicarea de către aceasta din urmă a unei cereri de ofertă pentru selectarea unui concesionar în vederea implementării unui proiect de creare și de gestionare a unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice pe teritoriul acestei comune.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2014/23

3 Considerentele (1), (4), (8), (18), (20) și (52) ale Directivei 2014/23 au următorul cuprins:

„(1) Absența unor norme clare la nivelul Uniunii care să reglementeze atribuirea contractelor de concesiune antrenează incertitudine juridică și obstacole în calea liberei circulații a serviciilor și perturbă funcționarea pieței interne. Ca urmare, operatorii economici, în special întreprinderile mici și mijlocii (IMM), sunt privați de drepturile lor pe piața internă și ratează oportunități de afaceri importante, în timp ce autoritățile publice se pot găsi în situația de a nu identifica utilizarea optimă a banilor publici, astfel încât cetățenii Uniunii să beneficieze de servicii de calitate la cele mai bune prețuri. Un cadru juridic adecvat, echilibrat și flexibil de reglementare a atribuirii concesiunilor ar asigura accesul efectiv și nediscriminatoriu pe piață al tuturor operatorilor economici din Uniune, precum și certitudinea juridică, favorizând investițiile publice în infrastructuri și servicii strategice pentru cetățeni. Un astfel de cadru juridic ar conferi, de asemenea, operatorilor economici o securitate juridică sporită și ar putea constitui o bază și un instrument de deschidere în continuare a piețelor internaționale de achiziții publice și de stimulare a schimburilor comerciale internaționale. Ar trebui acordată o importanță deosebită îmbunătățirii posibilităților de acces al IMM-urilor la ansamblul piețelor concesiunilor din Uniune.

[...]

(4) Atribuirea concesiunilor de lucrări publice intră în prezent sub incidența normelor de bază prevăzute în 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)], în timp ce atribuirea concesiunilor de servicii care prezintă interes transfrontalier intră sub incidența principiilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special principiul liberei circulații a mărfurilor, al liberei stabiliri și al libertății de a presta servicii, precum și a principiilor care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Există un risc de incertitudine juridică legat de interpretările divergente date de legiuitorii naționali principiilor Tratatului, precum și riscul unor disparități vaste între legislațiile diferitelor state membre. Existența unor asemenea riscuri a fost confirmată de jurisprudența cuprinzătoare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, care, cu toate acestea, a abordat doar parțial anumite aspecte ale atribuirii contractelor de concesiune.

[...]

(8) În cazul concesiunilor care ating sau depășesc o anumită valoare, este oportună asigurarea unei minime coordonări a procedurilor naționale pentru atribuirea unor astfel de contracte pe baza principiilor TFUE, în vederea garantării deschiderii către concurență a pieței concesiunilor și a unei certitudini juridice adecvate. Prevederile de coordonare respective nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor

sus-menționate și a asigurării unui anumit grad de flexibilitate. Ar trebui să li se permită statelor membre să completeze și să dezvolte aceste prevederi dacă consideră că este necesar, în special pentru a asigura o mai bună respectare a principiilor de mai sus.

[...]

- (18) Dificultățile legate de interpretarea conceptelor de concesiune și de contract de achiziții publice au generat o constantă incertitudine juridică printre părțile interesate și au condus la numeroase hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene. Așadar, definiția concesiunii ar trebui clarificată, în special în ceea ce privește conceptul de risc de operare. Principala caracteristică a unei concesiuni, și anume dreptul de a exploata lucrări sau servicii, implică întotdeauna transferul către concesionar a unui risc de operare de natură economică care presupune posibilitatea că acesta nu își va recupera investițiile efectuate și costurile suportate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor atribuite în condiții normale de funcționare, chiar dacă riscul îi revine în continuare, parțial, autorității contractante sau entității contractante. Aplicarea de norme specifice care să reglementeze atribuirea concesiunilor nu s-ar justifica dacă autoritatea contractantă sau entitatea contractantă ar prelua riscul eventualelor pierderi suportate de operatorul economic, garantându-i un venit minim cel puțin egal cu investițiile efectuate și cu costurile pe care trebuie să le acopere operatorul economic în legătură cu executarea contractului. În același timp, ar trebui precizat că anumite aranjamente remunerate exclusiv de o autoritate contractantă sau de o entitate contractantă ar trebui să fie considerate concesiuni dacă recuperarea investițiilor și a costurilor suportate de operator pentru executarea lucrării sau prestarea serviciului depinde de cererea efectivă sau de disponibilitatea serviciului sau a activului.

[...]

- (20) Riscul de operare ar trebui să reiasă din factori care nu depind de părți. Riscurile de tipul celor legate de gestionarea inadecvată, de nerespectarea contractelor de către operatorul economic sau de o situație de forță majoră nu sunt hotărâtoare în vederea clasificării drept concesiune, întrucât riscurile respective sunt inerente fiecărui contract, fie că este vorba de un contract de achiziții publice sau de o concesiune. Un risc de operare ar trebui înțeles drept riscul de expunere la situațiile neprevăzute ale pieței, putând consta fie în riscul de cerere, fie în riscul de disponibilitate sau în ambele riscuri, de disponibilitate și de cerere. Riscul de cerere trebuie înțeles ca riscul privind cererea reală pentru lucrările sau serviciile care fac obiectul contractului. Riscul de ofertă trebuie înțeles ca fiind riscul legat de furnizarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul contractului, în special riscul că furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii. În scopul evaluării riscului de operare, valoarea actualizată netă a tuturor investițiilor, costurilor și veniturilor concesionarului ar trebui avută în vedere în mod consecvent și uniform.

[...]

- (52) Durata concesiunilor ar trebui să fie limitată, astfel încât să se evite închiderea pieței și limitarea concurenței. În plus, concesiunile de foarte lungă durată conduc foarte probabil la închiderea pieței și pot împiedica astfel libera circulație a serviciilor și libertatea de stabilire. Cu toate acestea, această durată poate fi justificată dacă este indispensabilă pentru a-i permite concesionarului să își recupereze investițiile prevăzute în vederea executării concesiunii, precum și în vederea obținerii unui profit din capitalul investit. Prin

urmare, pentru concesiunile cu o durată mai mare de cinci ani, durata lor ar trebui limitată la perioada preconizată a-i fi necesară în mod rezonabil concesionarului pentru a-și recupera investițiile efectuate pentru exploatarea lucrărilor și a serviciilor și a obține o rentabilitate rezonabilă a capitalului investit în condiții de exploatare normale, ținând seama de obiectivele contractuale specifice asumate de concesionar pentru a-și îndeplini cerințele referitoare, de exemplu, la calitate sau la prețul practicat la nivel de utilizatori. Estimarea ar trebui să fie valabilă la momentul atribuirii concesiunii. Ar trebui să poată fi incluse cheltuieli inițiale și ulterioare considerate drept necesare pentru exploatarea concesiunii, în special cheltuieli legate de infrastructură, drepturi de autor, brevete, echipamente, logistică, închiriere, instruirea personalului și cheltuieli inițiale. Durata maximă a concesiunii ar trebui să fie indicată în documentele concesiunii, cu excepția cazului în care durata este utilizată drept criteriu de atribuire a contractului. Autoritățile contractante și entitățile contractante ar trebui să poată întotdeauna să atribuie o concesiune pe o perioadă mai scurtă decât timpul necesar pentru recuperarea investițiilor, cu condiția ca compensația aferentă să nu elimine riscul de operare.”

4 Intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, articolul 1 din această directivă prevede:

„(1) Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către autoritățile contractante și de entitățile contractante prin intermediul unei concesiuni, a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragul prevăzut la articolul 8.

(2) Prezenta directivă se aplică atribuirii de concesiuni de lucrări sau servicii operatorilor economici de către:

(a) autorități contractante;

[...]”

5 Potrivit articolului 3 din directiva menționată, intitulat „Principiul egalității de tratament, nediscriminării și transparenței”:

„(1) Autoritățile contractante și entitățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată.

Modul în care este concepută procedura de atribuire a concesiunilor, inclusiv estimarea valorii, nu poate avea ca intenție excluderea acestora din domeniul de aplicare al prezentei directive sau favorizarea sau defavorizarea în mod nejustificat a anumitor operatori economici sau a anumitor lucrări, bunuri sau servicii.

[...]”

6 Intitulat „Definiții”, articolul 5 din Directiva 2014/23 prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «concesiuni» înseamnă concesiuni de lucrări sau de servicii, astfel cum sunt definite la literele (a) și (b):

[...]

(b) «concesiune de servicii» înseamnă un contract cu titlu oneros încheiat în scris prin care una sau mai multe autorități contractante sau entități contractante încredințează prestarea și gestionarea de servicii altele decât executarea de lucrări menționată la litera (a) unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată.

Atribuirea unei concesiuni de lucrări sau de servicii implică transferul către concesionar al unui risc de operare legat de exploatarea acestor lucrări sau servicii care cuprinde riscul de cerere sau riscul de ofertă ori ambele. Se presupune că concesionarul își asumă riscul de operare atunci când, în condiții de exploatare normale, nu i se garantează recuperarea investițiilor efectuate sau a costurilor suportate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii. Partea riscului transferată către concesionar implică o expunere reală la situațiile neprevăzute care pot apărea pe piață, astfel încât orice pierdere potențială estimată suportată de concesionar nu este doar nominală sau neglijabilă.

[...]

7 Din articolul 8 din această directivă, intitulat „Pragul și metode de calculare a valorii estimate a concesiunilor”, reiese că:

„(1) Prezenta directivă se aplică în cazul concesiunilor a căror valoare este cel puțin egală cu 5 350 000 [de euro].

(2) Valoarea unei concesiuni este cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără [taxa pe valoarea adăugată (TVA)], astfel cum a fost estimată de către autoritatea contractantă sau entitatea contractantă, în schimbul lucrărilor și serviciilor care fac obiectul concesiunii, precum și pentru bunurile accesorii acestor lucrări și servicii.

[...]

(3) Valoarea estimată a concesiunii se calculează utilizându-se o metodă obiectivă specificată în documentele concesiunii. În momentul calculării valorii estimate a concesiunii, autoritățile contractante și entitățile contractante iau în considerare, după caz, în special:

(a) valoarea oricărei forme de opțiune sau de prelungire a duratei concesiunii;

(b) venitul din achitarea onorariilor și a amenzilor de către utilizatorii lucrărilor sau ai serviciilor, altele decât cele colectate în numele autorităților contractante sau al entității contractante;

(c) plățile sau orice avantaje financiare sub orice formă efectuate de către autoritatea contractantă sau entitatea contractantă sau de orice altă autoritate publică în favoarea concesionarului, inclusiv compensația pentru respectarea obligației de serviciu public și subvențiile publice de investiții;

[...]

8 Potrivit articolului 18 din directiva menționată, intitulat „Durata concesiunii”:

„(1) Durata concesiunilor este limitată. Autoritatea contractantă sau entitatea contractantă estimează durata pe baza lucrărilor sau serviciilor solicitate.

(2) Pentru concesiunile cu o durată mai mare de cinci ani, durata maximă a concesiunii nu depășește timpul preconizat a-i fi necesar în mod rezonabil concesionarului pentru a-și recupera investițiile efectuate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor și a obține o rentabilitate a capitalului investit ținând seama de investițiile necesare pentru atingerea obiectivelor contractuale specifice.

Investițiile luate în considerare în vederea calculării includ atât investițiile inițiale, cât și investițiile pe întreaga durată a concesiunii.”

9 Intitulat „Contracte mixte”, articolul 20 din aceeași directivă prevede:

„[...]

(2) În cazul în care diferitele părți ale unui anumit contract pot fi separate în mod obiectiv, se aplică alineatele (3) și (4). Dacă diferitele părți ale unui anumit contract nu pot fi separate în mod obiectiv, se aplică alineatul (5).

[...]

În cazul contractelor menite să acopere mai multe activități, dintre care una face fie obiectul anexei II la prezenta directivă, fie obiectul Directivei 2014/25/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243)], dispozițiile aplicabile se stabilesc în conformitate cu articolul 22 din prezenta directivă și, respectiv, articolul 6 din Directiva [2014/25].

[...]

(4) În cazul contractelor mixte care conțin elemente de concesiuni, precum și elemente de contracte publice reglementate de Directiva [2014/24] sau contracte reglementate de Directiva [2014/25], contractul mixt se atribuie în conformitate cu Directiva [2014/24], respectiv cu Directiva [2014/25].

[...]”

10 Intitulat „Operatori economici”, articolul 26 din Directiva 2014/23 prevede la alineatul (2):

„Grupurile de operatori economici, inclusiv asocieri temporare, pot participa la procedurile de atribuire a concesiunilor. Autoritățile contractante sau entitățile contractante nu le pot impune acestora să aibă o anumită formă juridică pentru depunerea unei oferte sau a unei cereri de participare.

Atunci când este necesar, autoritățile contractante sau entitățile contractante pot clarifica în documentele de concesiune modul în care grupurile de operatori economici vor îndeplini cerințele referitoare la situația economică și financiară sau capacitatea tehnică și profesională menționată la articolul 38 cu condiția ca acest lucru să fie justificat de motive obiective și proporționale. Statele membre pot stabili termeni standard pentru modul în care grupurile de operatori economici urmează să îndeplinească cerințele respective. Condițiile pentru executarea unei concesiuni de către aceste grupuri de operatori economici, care sunt diferite de cele impuse participanților individuali, sunt, de asemenea, justificate de motive obiective și proporționale.”

- 11 Intitulat „Nomenclaturi”, articolul 27 din această directivă prevede la alineatul (1):
„Orice trimiteri la nomenclaturi în contextul atribuirii concesiunilor se efectuează cu ajutorul «Vocabularului comun privind achizițiile publice» (*Common Procurement Vocabulary, CPV*) adoptat prin Regulamentului [nr. 2195/2002].”
- 12 Intitulat „Anunțuri de concesionare”, articolul 31 din directiva menționată prevede la alineatul (2):
„Anunțurile de concesionare conțin informațiile prevăzute în anexa V și, după caz, orice alte informații considerate utile de către autoritatea sau entitatea contractantă, în conformitate cu formatul formularelor standard.”
- 13 Intitulată „Informații care trebuie incluse în anunțurile de concesionare menționate la articolul 31”, anexa V la aceeași directivă prevede:
„[...]”
4. Descrierea concesiunii: natura și amploarea lucrărilor, natura și amploarea serviciilor, ordinul de mărime sau valoarea orientativă și, în cazul în care este posibil, durata contractului. În cazul în care concesiunea este împărțită în loturi, aceste informații trebuie specificate pentru fiecare lot în parte. Dacă este cazul, descrierea opțiunilor.
5. Codurile CPV. În cazul în care concesiunea este împărțită în loturi, aceste informații trebuie specificate pentru fiecare lot în parte.
[...]
7. Condițiile de participare, inclusiv:
[...]
- (b) dacă este cazul, se menționează că prestarea serviciului este rezervată unei anumite profesii în temeiul unor acte cu putere de lege sau al unor acte administrative; se menționează respectivele acte cu putere de lege și acte administrative;
- (c) o listă și o scurtă descriere a criteriilor de selecție, după caz; nivelul (nivelurile) minim(e) al(e) cerințelor eventual impuse; se menționează informațiile solicitate (declarații pe propria răspundere, documentație).”
- 14 Intitulat „Garanții procedurale”, articolul 37 din Directiva 2014/23 prevede:
„[...]”
- (2) Autoritatea sau entitatea contractantă furnizează:
- (a) în anunțul de concesionare, o descriere a concesiunii și a condițiilor de participare;
- (b) în anunțul de concesionare, în invitația de a transmite oferte sau în alte documente ale concesiunii, o descriere a criteriilor de atribuire și, după caz, a cerințelor minime care trebuie îndeplinite.

[...]

(4) Autoritatea contractantă sau entitatea contractantă comunică tuturor participanților descrierea organizării preconizate a procedurii și un termen orientativ de finalizare. Orice modificare este comunicată tuturor participanților și, în măsura în care se referă la elemente divulgate în anunțul de concesiune, este anunțată tuturor operatorilor economici.

[...]”

15 Intitulat „Selecția și evaluarea calitativă a candidaților”, articolul 38 din această directivă prevede:

„(1) Autoritățile contractante și entitățile contractante verifică condițiile de participare referitoare la capacitatea profesională și tehnică și situația financiară și economică a candidaților sau a ofertanților, pe baza declarațiilor pe propria răspundere, precum și referința sau referințele care trebuie prezentate ca dovadă, în conformitate cu cerințele menționate în anunțul de concesiune care sunt nediscriminatorii și proporționale cu obiectul concesiunii. Condițiile de participare au legătură și sunt proporționale cu nevoia de a asigura capacitatea concesiionarului de a executa contractul de concesiune, luând în considerare obiectul contractului și scopul de a asigura o concurență reală.

(2) În vederea îndeplinirii condițiilor de participare prevăzute la alineatul (1), un operator economic se poate baza, după caz și pentru o anumită concesiune, pe capacitățile altor entități, indiferent de natura juridică a legăturilor sale cu acestea. În cazul în care un operator economic dorește să se bazeze pe capacitățile altor entități, acesta dovedește autorității contractante sau entității contractante că va dispune de resursele necesare pe întreaga durată a concesiunii, prezentând, de exemplu, un angajament din partea respectivelor entități în acest sens. În ceea ce privește situația financiară, autoritatea contractantă sau entitatea contractantă poate impune ca operatorul economic și entitățile respective să fie răspunzătoare în solidar pentru executarea contractului.

(3) În aceleași condiții, un grup de operatori economici prevăzut la articolul 26 se poate baza pe capacitățile membrilor grupului sau ale altor entități.

[...]”

Directiva 2014/24

16 Intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, articolul 1 din Directiva 2014/24 prevede:

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

(2) În sensul prezentei directive, achiziția publică înseamnă achiziționarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de lucrări, de produse sau de servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatori economici aleși de aceste autorități contractante, indiferent dacă lucrările, produsele sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public.

[...]”

17 Intitulat „Definiții”, articolul 2 din această directivă prevede:

„(1) În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

5. «contracte de achiziții publice» înseamnă contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii;

[...]

8. «contracte de achiziții publice de produse» înseamnă contracte care au ca obiect achiziționarea, leasingul, închirierea sau cumpărarea în rate, cu sau fără opțiuni de cumpărare, de produse. Un contract de achiziții publice de produse poate include, cu titlu accesoriu, lucrări de amplasare și de instalare;

9. «contracte de achiziții publice de servicii» înseamnă contracte de achiziții publice care au ca obiect prestarea de servicii, altele decât cele menționate la punctul 6;

[...]”

18 Intitulat „Achiziții mixte”, articolul 3 din directiva menționată prevede:

„[...]

(4) În cazul contractelor care au ca obiect achiziții reglementate de prezenta directivă, precum și achiziții nereglementate de prezenta directivă, autoritățile contractante pot alege să atribuie contracte separate pentru diferitele părți sau să atribuie un singur contract. În cazul în care autoritățile contractante aleg să atribuie contracte separate pentru părți separate, decizia cu privire la regimul juridic care se aplică fiecăruia dintre aceste contracte separate se ia în funcție de caracteristicile fiecărei părți avute în vedere.

În cazul în care autoritățile contractante aleg să atribuie un singur contract, prezenta directivă se aplică contractului mixt aferent, cu excepția dispozițiilor contrare de la articolul 16, indiferent de valoarea părților care ar intra altfel într-un alt regim juridic și indiferent de regimul juridic pe care altfel l-ar avea părțile respective.

În cazul contractelor mixte care conțin elemente de contracte de produse, lucrări și servicii și de concesiuni, contractul mixt se atribuie în conformitate cu prezenta directivă, cu condiția ca valoarea estimată a părții din contract care constituie un contract reglementat de prezenta directivă, calculată în conformitate cu articolul 5, să fie cel puțin egală cu pragul relevant prevăzut la articolul 4.

[...]”

- 19 Intitulat „Cuantumurile pragurilor”, articolul 4 din aceeași directivă prevede la primul paragraf:
„Prezenta directivă se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată fără [TVA] este egală sau mai mare decât următoarele praguri:
[...]
(b) 139 000 [de euro], pentru contractele de achiziții publice de produse și de servicii atribuite de autoritățile guvernamentale centrale și concursurile de proiecte organizate de aceste autorități; în cazul în care sunt atribuite contracte de achiziții publice de produse de către autorități contractante care își desfășoară activitatea în domeniul apărării, acest prag se aplică numai pentru contractele care au ca obiect produsele menționate în anexa III;
(c) 214 000 [de euro], pentru contractele de achiziții publice de produse și de servicii atribuite de autoritățile contractante regionale și locale și concursurile de proiecte organizate de aceste autorități [...]
[...]
- 20 Articolul 18 din Directiva 2014/24 enunță „[p]rincipii[le] aplicabile achizițiilor”.
- 21 Intitulat „Nomenclaturi”, articolul 23 din această directivă prevede la alineatul (1):
„Orice trimiteri la nomenclaturi în contextul achizițiilor publice se efectuează cu ajutorul Vocabularului comun privind achizițiile publice (*Common Procurement Vocabulary, CPV*), adoptat prin Regulamentul [nr. 2195/2002].”
- 22 Intitulat „Forma și modalitățile de publicare a anunțurilor”, articolul 51 din Directiva 2014/24 prevede la alineatul (1) primul paragraf:
„Anunțurile menționate la articolele 48, 49 și 50 includ informațiile prevăzute în anexa V în formatul formularelor standard, inclusiv al formularelor standard de corrigendum.”
- 23 Intitulată „Informații care trebuie incluse în anunțuri”, anexa V la această directivă cuprinde o parte C referitoare la „[i]nformații[le] care trebuie incluse în anunțurile de participare (menționate la articolul 49)”, din care reiese:
„[...]
7. Descrierea achiziției: natura și amploarea lucrărilor, natura și cantitatea sau valoarea produselor, natura și amploarea serviciilor. În cazul în care contractul este împărțit în loturi, aceste informații trebuie furnizate pentru fiecare lot. Dacă este cazul, descrierea opțiunilor.
[...]
- 24 Intitulat „Criterii de selecție”, articolul 58 din directiva menționată prevede la alineatele (1) și (2):
„(1) Criteriile de selecție se pot referi la:
(a) capacitatea de exercitare a activității profesionale;

- (b) situația economică și financiară;
- (c) capacitatea tehnică și profesională.

Autoritățile contractante pot impune operatorilor economici doar criteriile menționate la alineatele (2), (3) și (4) drept cerințe de participare. Autoritățile contractante limitează eventualele cerințe de participare la cele care sunt adecvate pentru a garanta că un candidat sau ofertant are capacitatea juridică și financiară și competențele tehnice și profesionale pentru a executa contractul care urmează să fie atribuit. Toate cerințele trebuie să aibă legătură cu obiectul contractului și să fie proporționale cu acesta.

(2) În ceea ce privește capacitatea de exercitare a activității profesionale, autoritățile contractante pot impune operatorilor economici obligația de a fi înscrși în unul dintre registrele profesionale sau comerciale din statul membru de stabilire, care figurează în anexa XI, sau de a se conforma oricăror cerințe stabilite în respectiva anexă.

Pentru procedurile de achiziții publice de servicii, în cazul în care operatorii economici au nevoie de o autorizație specială sau trebuie să fie membri ai unei anumite organizații pentru a putea presta serviciile în cauză în țara lor de origine, autoritatea contractantă le poate solicita să demonstreze că dețin o astfel de autorizație sau că aparțin unei astfel de organizații.”

25 Intitulată „Registre”, anexa XI la aceeași directivă prevede:

„Registrele profesionale și comerciale relevante, precum și declarațiile și certificatele aferente pentru fiecare stat membru sunt:

- [...]
- în Slovenia, «sodni register» și «Obrtni register»;
- [...].”

Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986

26 Articolul 4 din Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986 prevede:

„Pentru publicarea în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* a anunțurilor prevăzute la articolele 31, 32 și 43 din Directiva [2014/23], autoritățile contractante și entitățile contractante utilizează formularele standard stabilite în anexele XI, XVII, XX, XXI și XXII la prezentul regulament.”

27 Formularul tip care figurează în anexa II punctele II.1.1)-II.1.4), II.2.1), II.2.2) și II.2.4) din acest regulament de punere în aplicare impune autorității contractante să precizeze în anunțul de participare titlul, codul CPV principal, tipul contractului, o descriere succintă, codul (codurile) CPV suplimentar(e) și, respectiv, descrierea achiziției publice.

- 28 Anexa XXI la regulamentul menționat de punere în aplicare conține un formular-tip care se referă la „[a]nunț[urile] de concesiune”, în sensul Directivei 2014/23, al cărui punct III.1.1) are următorul cuprins:

„Capacitatea de exercitare a activității profesionale, inclusiv cerințele privind înscrierea în registrele profesionale sau comerciale:

Lista și descrierea succintă a condițiilor, indicarea informațiilor și documentelor solicitate.”

Regulamentul nr. 2195/2002

- 29 Considerentele (1) și (3) ale Regulamentului nr. 2195/2002 au următorul cuprins:

„(1) Utilizarea diferitelor nomenclaturi este în detrimentul caracterului deschis și transparent al achizițiilor publice în Europa. Impactul său asupra calității anunțurilor și timpului necesar publicării acestora reprezintă o restricție de facto a accesului agenților economici la contractele de achiziții publice.

[...]

(3) Este necesară standardizarea, printr-un sistem unic de clasificare pentru achizițiile publice, a referințelor utilizate de către autoritățile și entitățile contractante pentru descrierea obiectului contractelor de achiziții.”

- 30 Articolul 1 din Regulamentul nr. 2195/2002 prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Se stabilește un sistem de clasificare unic, aplicabil achizițiilor publice, denumit «Vocabularul comun privind achizițiile publice» [*Common Procurement Vocabulary* (CPV)].

(2) Textul CPV este prevăzut de anexa I.”

Regulamentul nr. 1893/2006

- 31 Intitulat „Obiectul și domeniul de aplicare”, articolul 1 din Regulamentul nr. 1893/2006 prevede:

„(1) Prezentul regulament stabilește un nomenclator statistic comun al activităților economice din [Uniune], denumit în continuare «NACE Rev. 2». Acest nomenclator asigură adaptarea clasificărilor [Uniunii] în raport cu realitatea economică, precum și creșterea comparabilității nomenclatoarelor naționale, [ale Uniunii] și internaționale și, prin urmare, a statisticilor naționale, [ale Uniunii] și internaționale.

(2) Prezentul regulament se aplică numai la utilizarea nomenclatorului în scopuri statistice.”

Dreptul sloven

- 32 *Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah* (Legea privind anumite contracte de concesiune) (Uradni list RS, nr. 9/2019), în versiunea aplicabilă litigiului principal, reglementează anumite contracte de concesiune de lucrări și de servicii cu o valoare estimată fără TVA mai mare sau egală cu cea prevăzută la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2014/23.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 33 În cursul anului 2020, municipalitatea Ljubljana a decis să inițieze o procedură de atribuire a unei concesiuni pentru crearea și gestionarea pe teritoriul său a unui serviciu de închiriere și de partajare de vehicule electrice. Valoarea totală a proiectului era estimată la 14 989 000 de euro fără TVA, aportul financiar al partenerului privat fiind evaluat la 14 570 000 de euro fără TVA, iar cel al comunei la 36 000 de euro fără TVA.
- 34 Aportul financiar al partenerului privat trebuia să se împartă după cum urmează: parcul de vehicule electrice existent: 5 000 000 de euro; tehnologie existentă: 1 500 000 de euro; resurse și dezvoltare: 1 400 000 de euro; achiziționarea de vehicule electrice noi în cursul concesiunii: 6 250 000 de euro; realizarea locurilor de parcare: 180 000 de euro; crearea stațiilor de încărcare: 240 000 de euro.
- 35 Documentele referitoare la proiectul în cauză utilizează codul principal CPV 60100000. În plus, la titlul „Investițiile concedentului și ale concesionarului”, se prevede că „[t]otalul redevențelor pentru locurile de parcare și pentru stațiile de încărcare, precum și al redevențelor de parcare trebuie considerate investiție a concedentului pentru executarea proiectului”.
- 36 Pe de altă parte, în „Instrucțiunile pentru prezentarea unei oferte”, municipalitatea Ljubljana a indicat, pentru a descrie „obiectul relației de concesiune”, că implementarea proiectului de creare și de gestionare a unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice ar cuprinde:
- „a) realizarea investițiilor necesare pentru crearea unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice pe teritoriul [municipalității Ljubljana] și care include:
- constituirea unui fond de cel puțin 200 de vehicule electrice destinate creării unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice [...];
 - conceperea unei rețele publice de spații pentru închirierea vehiculelor și de centre de încărcare pentru a încărca vehiculele electrice [...];
 - crearea unei soluții informatice moderne și conviviale pentru utilizator pentru a asigura serviciul de închiriere și de partajare de vehicule electrice;
- b) prestarea serviciului de închiriere și de partajare de vehicule electrice [...] inclusiv prin crearea unui sistem centralizat de închiriere și de partajare de vehicule electrice care permite monitorizarea și controlul realizării proiectului și în special:
- obligația de a garanta și de a gestiona un parc de autovehicule în stare perfectă de funcționare, care include în special servicii regulate și reparațiile, mai ales în caz de accidente de circulație, înmatricularea, asigurarea și alte cheltuieli de funcționare pentru

utilizarea normală a vehiculelor. [...] Concesionarul își asumă în plus obligația de a moderniza în mod regulat parcul de autovehicule potrivit modalităților definite în contract;

- obligația de a garanta și de a gestiona o rețea de spații de închiriere a vehiculelor și de stații de încărcare a vehiculelor electrice, obligația de a le întreține în mod regulat și obligația de a garanta stații de încărcare efectiv funcționale, în condițiile și potrivit regimului care urmează a fi definit în contract;
- garantarea unui sistem adecvat de asistență a utilizatorilor.

[...]

Obligațiile principale ale concesionarului:

– [...]

- concesionarul își asumă în perioada acoperită de contract toate riscurile tehnice, tehnologice și financiare pentru realizarea măsurilor de investiții și de altă natură, precum și pentru furnizarea serviciului de închiriere și de partajare a vehiculelor electrice, inclusiv riscul referitor la rentabilitatea investițiilor realizate. Concesionarul își asumă de asemenea riscul privind accesibilitatea și disponibilitatea sistemului creat, precum și riscul legat de cerere;

– [...]”

- 37 Din aceste instrucțiuni rezultă de asemenea că proiectul în discuție în litigiul principal urmărește să protejeze mediul și să consolideze dezvoltarea durabilă, în special prin adoptarea unor concepte de mobilitate durabilă. În sfârșit, instrucțiunile menționate prevăd ca „motive de excludere” obligația unui candidat de a fi înregistrat în scopul exercitării activității în clasificarea standard națională a activităților, activitatea 77.110 (Închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare) (denumită în continuare „activitatea 77.110”), precizându-se că, în cazul unei oferte prezentate în parteneriat, condiția trebuie să fie îndeplinită de fiecare dintre parteneri.
- 38 La 17, la 18 și la 19 februarie 2021, Sharengo a adresat, prin intermediul portalului achizițiilor publice, diferite întrebări cu privire la cererea de ofertă și a semnalat că anumite cerințe ale municipalității Ljubljana încălcau legislația slovenă privind parteneriatele public-privat, precum și pe cea care reglementează achizițiile publice.
- 39 Încă din 19 februarie 2021, așadar, chiar înainte de expirarea termenului de care dispunea această comună pentru a răspunde la întrebările menționate, Sharengo a introdus o cerere de reexaminare la comuna menționată. Ea a arătat printre altele că, din moment ce obiectul contractului cuprinde realizarea de investiții care nu sunt direct legate de închirierea și de partajarea de vehicule electrice, cerința ca toți partenerii să fie înregistrați pentru activitatea 77.110 era disproporționată și discriminatorie. O astfel de cerință ar restrânge concurența și ar împiedica și cooperarea cu parteneri stabiliți în străinătate. Prin urmare, Sharengo a solicitat anularea diverselor condiții, criterii și cerințe și, cu titlu subsidiar, a întregii proceduri de cerere de ofertă.
- 40 Prin decizia din 2 martie 2021, municipalitatea Ljubljana a respins această cerere de reexaminare pentru motivul caracterului său prematur.

- 41 Întrebările adresate de Sharengo au determinat totuși municipalitatea Ljubljana să precizeze că cerința de a fi înregistrat la activitatea 77.110 trebuie să fie îndeplinită de candidat și că, în cazul unei oferte prezentate în parteneriat, ea trebuie să fie îndeplinită de fiecare dintre parteneri, întrucât încheierea contractului de parteneriat stabilește între ei o răspundere solidară. În schimb, ceilalți operatori economici implicați în declarația candidatului nu trebuie să îndeplinească condiția. În plus, dacă operatorii economici nu sunt înscriși în registrul comercial sau profesional din Republica Slovenia, concedentul ar trebui să țină seama de clasificarea care, potrivit descrierii sale, corespunde obiectului contractului.
- 42 Întrucât a respins cererea de reexaminare formulată de Sharengo, municipalitatea Ljubljana avea obligația să o transmită spre examinare la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisia națională de reexaminare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, Slovenia), și a îndeplinit această obligație la 8 martie 2021.
- 43 La solicitarea acesteia din urmă, municipalitatea Ljubljana a indicat, într-o scrisoare din 7 aprilie 2021, în primul rând, că Legea privind anumite contracte de concesiune nu se aplica întrucât pragul pentru aplicarea sa nu era atins, valoarea estimată a concesiunii fiind de 3 108 103 euro fără TVA. În plus, comuna nu ar plăti în mod direct o contraprestație pentru exploatarea concesiunii. Ea s-ar limita astfel, pe de o parte, să renunțe la redevențele de parcare pentru spațiile de parcare care vor fi utilizate pentru serviciul în discuție în litigiul principal, a căror valoare s-ar ridica la 3 430 328 de euro fără TVA, și, pe de altă parte, să suporte cheltuielile de întreținere periodică a acestor spații, în limita unei valori estimate de 84 375 de euro fără TVA. În sfârșit, comuna ar beneficia de venituri cu titlu de redevențe anuale de parcare în limita unei valori estimate de 345 000 de euro fără TVA și, cu titlu de redevențe pentru stațiile de încărcare, în limita unei valori estimate de 62 000 de euro fără TVA. În al doilea rând, obiectivul municipalității Ljubljana ar fi de a crea un serviciu de închiriere și de partajare de vehicule electrice, iar nu de a achiziționa o marfă. În al treilea rând, această comună a apreciat, ținând seama de repartizarea prevăzută a riscurilor, că codul CPV ales, care privește închirierea de bunuri, ar putea fi înșelător. Într-adevăr, un sistem de partajare de vehicule electrice ar depăși simpla închiriere a unui vehicul electric și ar include un serviciu complet de funcționare a sistemului de partajare care este, pe plan material și conceptual, mai extins decât simpla închiriere a unui vehicul.
- 44 Cu titlu introductiv, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisia națională de reexaminare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice) amintește că, în Hotărârea din 8 iunie 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, punctele 34-38), și în Hotărârea din 10 septembrie 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685), Curtea i-a recunoscut calitatea de „instanță națională” în sensul articolului 267 TFUE. Această instanță adaugă că, atunci când, precum în cauza principală, cererea de reexaminare privește caietul de sarcini, care include, pe lângă caietul de sarcini propriu-zis, documentația referitoare la atribuirea contractului sau a concesiunii, ea se pronunță în calitate de „instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern”, în sensul articolului 267 al treilea paragraf TFUE.
- 45 În speță, competența instanței de trimitere de a soluționa litigiul principal depinde de aspectul dacă viitorul raport contractual între comună și operatorul economic poate fi calificat drept „concesiune de servicii”, în sensul articolului 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23, sau drept „contract de achiziții publice”, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24.
- 46 Din această perspectivă, instanța menționată consideră că se confruntă cu trei dificultăți de interpretare a dreptului Uniunii.

- 47 În primul rând, aceasta ridică problema modalităților de stabilire a valorii estimate a unei concesiuni de servicii. Ea arată, în această privință, că municipalitatea Ljubljana a estimat că aportul financiar al partenerului privat s-ar ridica la 14 570 000 de euro fără TVA, în timp ce aportul propriu ar fi de 36 000 de euro fără TVA. Această estimare ar fi totuși eronată, întrucât, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 43 din prezenta hotărâre, municipalitatea Ljubljana ar fi admis că aportul său va ajunge la 3 108 103 euro fără TVA. Investiția acestei comune ar depăși, în consecință, pragurile prevăzute la articolul 4 literele (b) și (c) din Directiva 2014/24, dar nu pragul de 5 350 000 de euro stabilit la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2014/23.
- 48 În aceste condiții, întrucât valoarea estimată a aportului financiar al partenerului privat este de 14 570 000 de euro fără TVA, ar fi logic ca veniturile acestuia din urmă, care încearcă să realizeze un profit din executarea proiectului, să ajungă la cel puțin 14 977 000 de euro fără TVA, pentru a acoperi toate investițiile și plata redevențelor anuale pentru locurile de parcare și redevențele anuale pentru stațiile de încărcare. După caz, chiar dacă ar trebui exclusă din acest calcul investiția de 5 000 000 de euro fără TVA în parcul existent de vehicule electrice, aportul partenerului privat ar rămâne mai mare decât pragul de 5 350 000 de euro fără TVA.
- 49 În al doilea rând, instanța de trimitere ridică, pe de o parte, problema dacă proiectul în discuție în litigiul principal are ca obiect furnizarea de produse municipalității Ljubljana sau încredințarea către contractantul său a prestării și a gestionării serviciilor și, pe de altă parte, dacă codul CPV reținut de autoritatea contractantă în documentația achiziției publice sau a concesiunii poate avea o influență asupra calificării unui contract.
- 50 Din moment ce viitorul raport contractual între comună și operatorul economic pare să asocieze atât elemente ale unui contract de achiziții publice de produse în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 8 din Directiva 2014/24, cât și elemente ale unei concesiuni de servicii în sensul articolului 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23, instanța de trimitere ridică problema dacă acest viitor raport contractual nu ar trebui calificat drept „contract mixt”, în sensul articolului 3 alineatul (4) al treilea paragraf din Directiva 2014/24.
- 51 În al treilea rând, această instanță ridică problema posibilității municipalității Ljubljana de a impune ca fiecare dintre parteneri să îndeplinească condiția de înregistrare a activității 77.110 fără a încălca articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 sau articolul 58 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/24 coroborat cu principiile proporționalității, egalității de tratament și nediscriminării. Această cerință are în special drept consecință faptul că un întreprinzător nu ar putea începe să își exercite activitatea decât după ce s-a înscris la Agenția Republice Slovenije za javnopravne evidence in storitve (Agenția Republicii Slovenia pentru Registrele Oficiale Publice și pentru Serviciile Conexe) în registrul comerțului din Republica Slovenia.
- 52 Instanța de trimitere arată în această privință că, în timp ce articolul 58 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/24 permite autorității contractante să impună operatorilor economici obligația de a fi înscrși în unul dintre registrele profesionale și comerciale din statul membru de stabilire, noțiunea de „activitate profesională” nu ar apărea în Directiva 2014/23. Această tăcere a articolului 38 alineatul (1) din directiva menționată ar putea fi interpretată atât ca o interdicție impusă autorității contractante de a stabili o condiție privind activitatea profesională, cât și ca o autorizare tacită de a include o astfel de condiție. Această din urmă interpretare ar părea de altfel confirmată de punctul 7 litera (c) din anexa V la directiva menționată, precum și de punctul III.1.1) din anexa XXI la Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986.

- 53 Instanța de trimitere observă de asemenea că municipalitatea Ljubljana nu ar fi impus îndeplinirea condiției de participare legate de „activitatea profesională” de către operatorii economici care se află într-un raport de subordonare, precum subcontractanții, ci numai de către operatorii economici care se află cu ceilalți operatori economici într-un raport de coordonare, precum membrii unui grup de operatori economici, pentru motivul că aceștia ar fi angajați printr-o răspundere solidară. O astfel de cerință ar fi totuși disuasivă pentru operatorii economici care nu sunt înregistrați pentru a exercita activitatea 77.110 sau activitățile echivalente din clasa 77.11 din nomenclatorul NACE Rev. 2, în sensul Regulamentului nr. 1893/2006, dar care ar vrea să se asocieze cu unul sau cu mai mulți alți operatori economici autorizați să exercite această activitate.
- 54 În acest context, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisia națională de reexaminare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare, precizându-se că întrebările a doua-a șaptea se întemeiază pe premisa că Directiva 2014/23 ar fi aplicabilă litigiului principal și că întrebările a opta, a zecea și a unsprezecea nu sunt adresate decât cu titlu subsidiar, în cazul în care Curtea ar concluziona că este aplicabilă Directiva 2014/24:

- „1) Regulamentul [nr. 2195/2002] trebuie interpretat în sensul că închirierea de autovehicule pentru transportul de persoane fără șofer nu este inclusă în grupa 601 CPV, ci în grupa 341 CPV, cu adăugarea codului PA01-7 CPV Închiriere, prevăzut în vocabularul suplimentar, pentru a completa descrierea, și care nu este influențată de codul PB04-7 Fără șofer, prevăzut în vocabularul suplimentar, astfel încât din codurile din grupa 341 CPV coroborate cu codul PA01-7 CPV Închiriere, prevăzut în vocabularul suplimentar, reiese că închirierea de autovehicule pentru transportul de persoane fără șofer trebuie considerată contract de furnizare de produse, iar nu contract de servicii, și, prin urmare, în cazul în care componenta principală a aportului efectuat de un operator economic pentru executarea proiectului de creare a unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice constă în furnizarea de vehicule electrice, iar aportul în cauză este de asemenea mai important decât aportul efectuat de autoritatea contractantă în executarea proiectului, nu se regăsește elementul «servicii» menționat la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva [2014/23] și, așadar, contractul de executare a proiectului respectiv nu este o concesiune de servicii în sensul articolului 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23?
- 2) Noțiunea de «prestare și gestionare de servicii» menționată la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 trebuie interpretată în sensul că:
- a) noțiunea de «prestare de servicii» menționată la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 are aceeași semnificație ca noțiunea de «prestare de servicii» menționată la articolul 2 alineatul (1) punctul 9 din Directiva [2014/24], astfel încât noțiunea de «prestare de servicii» menționată la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 înseamnă că, în cazul creării unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice, operatorul economic prestează servicii care țin de închirierea și de partajarea de vehicule electrice și desfășoară activități care depășesc închirierea și partajarea de vehicule electrice
- și
- b) noțiunea de «gestionare de servicii» menționată la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 înseamnă că un operator economic exercită «dreptul de a exploata serviciile», menționat ulterior la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23, și că o asemenea exploatare generează venituri, astfel încât [această noțiune] [...] [are semnificația] că, în cazul creării unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule

electrice, ca urmare a prestării de servicii care sunt incluse în închirierea și partajarea de vehicule electrice și a desfășurării de activități care depășesc închirierea și partajarea de vehicule electrice, un operator economic are dreptul de a solicita utilizatorilor o plată pentru prestarea serviciilor și nu este ținut să plătească comunei redevența de parcare, nici cheltuielile aferente întreținerii periodice a spațiilor de parcare și este, așadar, legitim să genereze venituri în acest temei?

- 3) Noțiunea de «cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA, astfel cum a fost estimată de către autoritatea contractantă sau entitatea contractantă, în schimbul [...] serviciilor care fac obiectul concesiunii», prevăzută la articolul 8 alineatul (2) (primul paragraf) din Directiva 2014/23, trebuie interpretată în sensul că în «cifra totală de afaceri a concesionarului» sunt incluse și plățile efectuate de utilizatori către concesionarul respectiv și, prin urmare, și acestea constituie o «[contraprestație] în schimbul [...] serviciilor care fac obiectul concesiunii»?
- 4) Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2014/23 trebuie interpretat în sensul că [această] directivă se aplică în cazul în care valoarea aporturilor sau valoarea combinată a aporturilor și a cheltuielilor efectuate de operatorul economic în cadrul unei concesiuni de servicii sau efectuate de operatorul economic și de autoritatea contractantă în cadrul unei concesiuni de servicii depășește (în mod vădit) pragul de 5 350 000 de euro, fără TVA?
- 5) Articolul 38 alineatul (1) din Directiva [2014/23] trebuie interpretat în sensul că permite autorității contractante să impună o condiție de participare referitoare la activitatea profesională și să solicite operatorilor economici să prezinte elemente de probă care să dovedească îndeplinirea unei asemenea condiții, în conformitate și cu Regulamentul de punere în aplicare [2015/1986], care în anexa XXI prevede anunțul de concesiune (formularul standard 24), ce conține de asemenea secțiunea III.1.1) Capacitatea de exercitare a activității profesionale, inclusiv cerințele privind înscrierea în registrele profesionale sau comerciale?
- 6) În cazul unui răspuns afirmativ la a cincea întrebare, articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 coroborat cu principiile egalității de tratament și nediscriminării prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din [această] directivă trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili condiția de participare referitoare la activitatea profesională, autoritatea contractantă poate face referire la codul 77.110 NACE din nomenclatorul național pentru descrierea activității de Închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare, care are aceeași semnificație ca cea prevăzută în clasa 77.11 Închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare din NACE Rev. 2, prezentat în anexa I la Regulamentul [nr. 1893/2006]?
- 7) În cazul unui răspuns afirmativ la a cincea întrebare, articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23, în special în măsura în care se referă la cerința proporționalității, coroborat cu principiile egalității de tratament și nediscriminării prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din [această] directivă trebuie interpretat în sensul că autoritatea contractantă poate impune ca fiecare dintre parteneri să îndeplinească condiția privind înregistrarea exercitării activității de închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare?
- 8) Articolul 2 alineatul (1) punctul 8 din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că este vorba despre un contract de achiziții publice de produse atunci când (în funcție de valoarea aportului operatorului economic) o parte esențială a raportului contractual viitor dintre comună și operatorul economic ține de închirierea și de partajarea de vehicule electrice

destinate utilizatorilor unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice, în cadrul căruia comuna nu efectuează în mod direct investiții în realizarea proiectului de creare a unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice prin plăți către operatorul economic, ci în mod indirect prin renunțarea la redevențele de parcare pe o perioadă de 20 de ani și prin asigurarea întreținerii periodice a spațiilor de parcare, iar valoarea aportului respectiv depășește, în total, valoarea prevăzută la articolul 4 litera (b) sau (c) din Directiva [2014/24], însă acest aport al comunei este (substanțial) mai mic atât față de aportul total al operatorului economic în cadrul proiectului de creare a unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice, cât și față de aportul operatorului economic în acea parte a proiectului care se referă la vehicule electrice, independent de faptul că utilizatorii vor plăti operatorului economic pentru utilizarea vehiculelor electrice, și că depinde de cererea din partea utilizatorilor dacă operatorul economic va reuși să obțină venituri de natură să demonstreze succesul financiar al creării unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice, motiv pentru care operatorul economic suportă riscul de operare al realizării proiectului, ceea ce este o caracteristică a unei concesiuni de servicii în sensul articolului 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23, iar nu a unui contract de achiziții publice în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24?

- 9) Articolul 3 alineatul (4) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că acesta este temeiul juridic pentru aplicarea regimului prevăzut de directiva menționată în vederea atribuirii unui contract viitor între comună și operatorul economic pentru proiectul de creare a unui sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice, întrucât un astfel de contract trebuie considerat contract mixt, care conține elemente de contracte de achiziții publice de produse și de servicii și elemente de concesiuni de servicii, dat fiind că valoarea aportului comunei pentru executarea proiectului în cauză depășește valoarea prevăzută la articolul 4 litera (c) din Directiva [2014/24]?
- 10) Articolul 58 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/24 coroborat cu principiile egalității de tratament și nediscriminării prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din această directivă trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili condiția de participare referitoare la activitatea profesională, autoritatea contractantă poate face referire la codul 77.110 NACE din nomenclatorul național pentru descrierea activității de Închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare, care are aceeași semnificație ca cea prevăzută în clasa 77.11 Închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare din NACE Rev. 2, prezentat în anexa I la Regulamentul nr. 1893/2006?
- 11) Articolul 58 alineatul (1) din Directiva 2014/24, în special în măsura în care se referă la cerința proporționalității, și articolul 58 alineatul (2) din această directivă coroborate cu principiile egalității de tratament, nediscriminării și proporționalității prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din directiva menționată trebuie interpretate în sensul că autoritatea contractantă poate impune ca fiecare dintre parteneri să îndeplinească condiția privind înregistrarea exercitării activității de Închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima, la a doua, la a opta și la a noua întrebare

- 55 Prin intermediul primei, al celei de a doua, al celei de a opta și al celei de a noua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 trebuie interpretat în sensul că reprezintă o „concesiune de servicii” operațiunea prin care o autoritate contractantă intenționează să încredințeze crearea și gestionarea unui serviciu de închiriere și de partajare de vehicule electrice unui operator economic al cărui aport financiar este alocat în cea mai mare parte achiziționării acestor vehicule și în care veniturile acestui operator economic vor proveni în esență din redevențe plătite de utilizatorii acestui serviciu.
- 56 Prin intermediul acestor întrebări, instanța de trimitere solicită precizări cu privire la distincția dintre conceptele de concesiune și de achiziție publică, întrucât domeniile lor de aplicare respective sunt susceptibile să se suprapună. Acesta este, de altfel, unul dintre obiectivele urmărite de Directiva 2014/23, al cărei considerent (18) enunță că urmărește să clarifice definiția concesiunii.
- 57 În această privință, atât noțiunea de „contract de achiziții publice” în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24, cât și cea de „concesiune”, în sensul articolului 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23, sunt noțiuni autonome de drept al Uniunii și trebuie, în această calitate, să fie interpretate în mod uniform pe teritoriul acesteia. În consecință, calificarea juridică dată unui contract de dreptul unui stat membru nu este relevantă pentru a stabili dacă respectivul contract intră în domeniul de aplicare al uneia sau al alteia dintre aceste directive, iar problema dacă un contract trebuie calificat drept concesiune sau contract de achiziții publice trebuie analizată exclusiv în lumina dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux și alții, C-220/05, EU:C:2007:31, punctul 40, Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Italia, C-382/05, EU:C:2007:445, punctul 31, precum și Hotărârea din 10 noiembrie 2011, Norma-A și Dekom, C-348/10, EU:C:2011:721, punctul 40).
- 58 Articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 definește „contractele de achiziții publice” drept „contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii”. În plus, articolul 1 alineatul (2) din această directivă prevede că „achiziția publică înseamnă achiziționarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de lucrări, de produse sau de servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatori economici aleși de aceste autorități contractante, indiferent dacă lucrările, produsele sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public”.
- 59 În ceea ce privește noțiunea de „concesiune de servicii”, ea este definită la articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 drept „un contract cu titlu oneros încheiat în scris prin care una sau mai multe autorități contractante sau entități contractante încredințează prestarea și gestionarea de servicii altele decât executarea de lucrări menționată la litera (a) unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată”. În consecință și astfel cum precizează al doilea paragraf al punctului menționat, „[a]tribuirea unei concesiuni de lucrări sau de servicii implică transferul către concesionar al unui risc de operare legat de exploatarea acestor lucrări sau servicii care cuprinde riscul de cerere sau riscul de ofertă ori ambele. Se presupune că concesionarul își asumă riscul de operare atunci

când, în condiții de exploatare normale, nu i se garantează recuperarea investițiilor efectuate sau a costurilor suportate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii. Partea riscului transferată către concesionar implică o expunere reală la situațiile neprevăzute care pot apărea pe piață, astfel încât orice pierdere potențială estimată suportată de concesionar nu este doar nominală sau neglijabilă”.

- 60 Din compararea acestor definiții rezultă că o concesiune de servicii se distinge de un contract de achiziții publice prin acordarea către concesionar a dreptului, eventual însoțit de o plată, de a exploata serviciile care fac obiectul concesiunii, concesionarul dispunând în cadrul contractului încheiat de o anumită libertate economică pentru a stabili condițiile de exploatare a serviciilor care îi sunt concesionate și asumându-și în paralel riscul legat de exploatarea serviciilor menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 2016, *Promoimpresa și alții*, C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 46).
- 61 Prin urmare, sub rezerva, astfel cum prevede articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2014/23, ca valoarea estimată a unei concesiuni să nu fie inferioară pragurilor prevăzute la articolul 8 din această directivă, simplul transfer către concesionar al riscului legat de exploatarea serviciilor este suficient pentru a caracteriza o concesiune de servicii, în sensul articolului 5 punctul 1 litera (b) din directiva menționată. În această privință, este irelevant dacă aportul financiar al operatorului economic nu este același cu cel al autorității contractante.
- 62 În speță, așa cum reiese din decizia de trimitere, municipalitatea Ljubljana nu intenționează nicidecum să protejeze concesionarul împotriva oricărui risc de pierdere. Desigur, această comună a indicat, pe de o parte, că va renunța la perceperea sumei corespunzătoare redevențelor de parcare pentru spațiile de parcare ce vor fi utilizate pentru serviciul de închiriere și de partajare de vehicule electrice și, pe de altă parte, că va suporta cheltuielile de întreținere periodică a spațiilor de parcare puse la dispoziția operatorului economic.
- 63 În aceste condiții, din decizia de trimitere reiese că contribuția autorității contractante menționată la punctul anterior nu poate elimina riscul de operare pentru operatorul economic. Rezultă că acesta din urmă nu va putea amortiza investițiile efectuate și costurile suportate cu ocazia exploatării serviciului în discuție în litigiul principal decât dacă obține venituri importante din plata redevențelor de către utilizatorii serviciului.
- 64 De altfel, împrejurarea că aportul financiar al operatorului economic este alocat în cea mai mare parte achiziționării vehiculelor electrice nu poate conduce la considerarea proiectului de sistem public de închiriere și de partajare de vehicule electrice preconizat de municipalitatea Ljubljana ca fiind un „contract mixt” în sensul articolului 20 din Directiva 2014/23.
- 65 Desigur, articolul 20 alineatul (4) din această directivă coroborat cu alineatul (2) al acestui articol prevede că, în cazul în care un contract mixt conține elemente de concesiuni și alte elemente, dissociabile, de contracte publice reglementate de Directiva 2014/24, contractul mixt trebuie atribuit în conformitate cu dispozițiile Directivei 2014/24. Cu toate acestea, pentru ca articolul 20 alineatul (4) din Directiva 2014/23 să fie aplicabil, mai trebuie să se stabilească existența unui contract de achiziții publice, în sensul Directivei 2014/24.
- 66 Or, astfel cum s-a arătat la punctul 58 din prezenta hotărâre, din articolul 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24 rezultă că o procedură de atribuire a unui contract urmărește „achiziționarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de lucrări, de produse sau de servicii de către una sau mai multe autorități contractante”. În ceea ce privește articolul 2 alineatul (1) punctul 8

- din această directivă, el definește „contractele de achiziții publice de produse” drept „contracte care au ca obiect achiziționarea, leasingul, închirierea sau cumpărarea în rate, cu sau fără opțiune de cumpărare, de produse”.
- 67 Rezultă că autoritatea contractantă care organizează o achiziție publică de produse intenționează ea însăși să beneficieze de produsele pe care le-a cumpărat, le-a luat în leasing sau le-a închiriat.
- 68 Or, situația este diferită în speță. Astfel, așa cum rezultă din decizia de trimitere, în litigiul principal, municipalitatea Ljubljana nu dorește să achiziționeze în beneficiul său vehicule electrice. Dimpotrivă, această comună intenționează să încredințeze unui operator economic exploatarea unui serviciu care permite unor terți să închirieze vehicule, fără a încerca să îl preia ea însăși și nici să închirieze vehicule pentru uzul propriu. În sens mai larg, după cum indică instrucțiunile menționate la punctul 36 din prezenta hotărâre, acest sistem are drept obiectiv să contribuie la reducerea atingerilor aduse mediului de circulația automobilelor și să promoveze dezvoltarea durabilă a municipalității Ljubljana, în special prin adoptarea conceptului de mobilitate durabilă. În plus, în măsura în care vehiculele electrice par indisociabile de însăși concesiunea de servicii, din articolul 8 alineatul (2) din Directiva 2014/23 rezultă că aceste vehicule trebuie considerate produse accesorii serviciilor concesionate.
- 69 În aceste condiții și sub rezerva verificărilor care vor trebui să fie efectuate de instanța de trimitere, nu pare posibilă constatarea existenței unui contract de achiziții publice de produse, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 8 din Directiva 2014/24.
- 70 În sfârșit, trebuie arătat că a califica un contract drept concesiune, în sensul articolului 5 punctul 1 din Directiva 2014/23, sau drept contract de achiziții publice, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24, nu poate decurge din alegerea de către autoritatea contractantă a codurilor CPV menționate în documentația achiziției sau a concesiunii, în special în anexa V la aceste două directive. Astfel, obligația de a utiliza coduri CPV în temeiul Regulamentului nr. 2195/2002 nu este decât o consecință a aplicabilității Directivei 2014/23 sau a Directivei 2014/24, așa cum reiese din articolul 27 din prima directivă și, respectiv, din articolul 23 din cea de a doua.
- 71 În consecință, numai după ce a stabilit că o procedură de atribuire a unei concesiuni intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/23 sau că o procedură de atribuire a unui contract intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, o autoritate contractantă este obligată să identifice codul sau codurile CPV relevante.
- 72 În aceste condiții, deși au vocația de a facilita luarea la cunoștință de către operatorii economici a anunțurilor de participare din sectorul lor de activitate, codurile CPV nu reprezintă decât unul dintre elementele descrierii obiectului achiziției publice, cu atât mai mult cu cât clasificarea furnizată de Regulamentul nr. 2195/2002 se poate dovedi lacunară sau desuetă, ținând seama mai ales de progresele tehnologice.
- 73 Astfel, în principiu, menționarea unui cod CPV eronat nu produce efecte. Situația ar fi însă diferită dacă o asemenea eroare ar constitui un indiciu al voinței autorității contractante de a aduce atingere intereselor unuia sau ale anumitor operatori economici și, prin urmare, de a denatura concurența. O atare ipoteză ar intra într-adevăr sub incidența articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/23.

74 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima, la a doua, la a opta și la a noua întrebare că articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23 trebuie interpretat în sensul că reprezintă o „concesiune de servicii” operațiunea prin care o autoritate contractantă intenționează să încredințeze crearea și gestionarea unui serviciu de închiriere și de partajare de vehicule electrice unui operator economic al cărui aport financiar este alocat în cea mai mare parte achiziționării acestor vehicule și în care veniturile acestui operator economic vor proveni în esență din redevențe plătite de utilizatorii acestui serviciu, din moment ce astfel de caracteristici sunt de natură să stabilească faptul că riscul legat de exploatarea serviciilor concesionate a fost transferat operatorului economic menționat.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

75 Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 8 din Directiva 2014/23 trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă pragul de aplicabilitate a acestei directive este atins, autoritatea contractantă trebuie să estimeze „cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA” ținând seama de redevențele pe care utilizatorii le vor plăti concesionarului, precum și de aporturile și de costurile pe care le vor suporta concesionarul și/sau autoritatea contractantă.

76 Potrivit articolului 8 alineatele (1) și (2), această directivă se aplică în cazul concesiunilor a căror valoare este cel puțin egală cu 5 350 000 de euro, cu precizarea că valoarea unei concesiuni este cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA, astfel cum a fost estimată de autoritatea contractantă sau entitatea contractantă, în schimbul lucrărilor și serviciilor care fac obiectul concesiunii, precum și pentru bunurile accesorii acestor lucrări și servicii.

77 Cifra de afaceri care desemnează valoarea rezultată din vânzarea de produse și din prestarea de servicii, „cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA”, în sensul articolului 8 alineatul (2) din directiva menționată, include în mod necesar redevențele plătite concesionarului de utilizatori în schimbul utilizării serviciilor care i-au fost concesionate. Articolul 8 alineatul (3) litera (b) din aceeași directivă prevede de altfel în mod clar că, „[î]n momentul calculării valorii estimate a concesiunii, autoritățile contractante și entitățile contractante iau în considerare, după caz, în special [...] venitul din achitarea onorariilor și a amenzilor de către utilizatorii lucrărilor sau ai serviciilor, altele decât cele colectate în numele autorității contractante sau al entității contractante”.

78 În plus, din articolul 8 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2014/23 reiese că acest calcul trebuie să ia de asemenea în considerare „plățile sau orice avantaje financiare sub orice formă efectuate de autoritatea contractantă [...] în favoarea concesionarului”. Asemenea plăți sau avantaje financiare reduc astfel în aceeași măsură investiția la care trebuie să consimtă concesionarul.

79 Cu toate acestea, „cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA”, prezintă inevitabil, ca atare, un caracter prospectiv și, prin definiție, incert.

80 De asemenea, autoritatea contractantă poate deopotrivă să considere că pragul prevăzut pentru aplicarea Directivei 2014/23 este atins, din moment ce investițiile și costurile care trebuie suportate de concesionar, singur sau împreună cu autoritatea contractantă, pe toată durata de aplicare a contractului de concesionare, depășesc în mod vădit acest prag de aplicabilitate. Luarea

în considerare a acestor investiții și a acestor costuri contribuie de altfel la conferirea unui caracter obiectiv aprecierii valorii unei concesiuni pe care trebuie să o realizeze autoritatea contractantă, așa cum impune articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2014/23.

- 81 Această interpretare este confirmată de articolul 18 alineatul (2) din directiva menționată. Astfel, potrivit dispoziției amintite, pentru concesiunile care, precum în cauza principală, au fost prevăzute pentru „o durată mai mare de cinci ani, durata maximă a concesiunii nu depășește timpul preconizat a-i fi necesar în mod rezonabil concesionarului pentru a-și recupera investițiile efectuate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor și a obține o rentabilitate a capitalului investit ținând seama de investițiile necesare pentru atingerea obiectivelor contractuale specifice. Investițiile luate în considerare în vederea calculării includ atât investițiile inițiale, cât și investițiile pe întreaga durată a concesiunii”.
- 82 În plus, potrivit ultimei teze a considerentului (52) al directivei menționate, care clarifică domeniul de aplicare al acestei din urmă dispoziții, autoritățile contractante „ar trebui să poată întotdeauna să atribuie o concesiune pe o perioadă mai scurtă decât timpul necesar pentru recuperarea investițiilor, cu condiția [să se prevadă o compensație și] ca compensația aferentă să nu elimine riscul de operare”.
- 83 Rezultă că aportul concesionarului, și anume investiția la care a consimțit, precum și costurile pe care acesta va trebui să le suporte pe toată durata de aplicare a contractului de concesiune, pot fi luate în considerare pentru a calcula valoarea estimată a concesiunii.
- 84 Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 8 din Directiva 2014/23 trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă pragul de aplicabilitate a acestei directive este atins, autoritatea contractantă trebuie să estimeze „cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA”, ținând seama de redevențele pe care utilizatorii le vor plăti concesionarului, precum și de aporturile și de costurile pe care le va suporta autoritatea contractantă. Cu toate acestea, autoritatea contractantă poate considera de asemenea că pragul prevăzut pentru aplicarea Directivei 2014/23 este atins, din moment ce investițiile și costurile care trebuie suportate de concesionar, singur sau împreună cu autoritatea contractantă, pe toată durata de aplicare a contractului de concesiune, depășesc în mod vădit acest prag de aplicabilitate.

Cu privire la a cincea întrebare

- 85 Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 coroborat cu punctul 7 litera (b) din anexa V și cu considerentul (4) al acestei directive, precum și cu articolul 4 și cu punctul III.1.1) din anexa XXI la Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986 trebuie interpretat în sensul că o autoritate contractantă poate impune drept criterii de selecție și de evaluare calitativă a candidaților ca operatorii economici să fie înscrși într-un registru comercial sau într-un registru profesional.
- 86 Este necesar să se arate că, în mod contrar articolului 58 alineatul (1) din Directiva 2014/24, articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 nu prevede în mod expres că autoritatea contractantă poate impune drept criteriu de participare la o procedură de atribuire a unei concesiuni criterii de selecție care au legătură cu capacitatea de a exercita o activitate profesională.

- 87 Tăcerea cu privire la acest aspect a articolului 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 nu poate totuși echivala cu interdicția pentru autoritatea contractantă de a impune drept criteriu de participare la o procedură de atribuire a unei concesiuni criterii de selecție care au legătură cu capacitatea de a exercita o activitate profesională.
- 88 În primul rând, obiectivul de flexibilitate și suplețe care stă la baza directivei respective și care este amintit în considerentele (1) și (8) ale acesteia permite să se rețină, în cadrul directivei menționate, o interpretare largă a noțiunii de „capacitate profesională”, astfel cum este prevăzută la articolul 38 alineatul (1), și să se considere că ea include capacitatea de a exercita o activitate profesională.
- 89 În al doilea rând, anexa V la directiva menționată, intitulată „Informații care trebuie incluse în anunțurile de concesiune menționate la articolul 31”, prevede la punctul 7 litera (b) că autoritatea contractantă trebuie, dacă este cazul, să menționeze în condițiile de participare dacă „prestarea serviciului este rezervată unei anumite profesii în temeiul unor acte cu putere de lege sau al unor acte administrative”. Din această dispoziție trebuie dedus că, în ipoteza în care prestarea unui serviciu este rezervată unei anumite profesii, autoritatea contractantă are dreptul să impună ca operatorul economic să fie înscris într-un registru comercial sau într-un registru profesional.
- 90 În al treilea rând, punctul III.1) din anexa XXI la Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986 prevede, la titlul „Informații juridice, economice, financiare și tehnice”, că autoritatea contractantă poate impune o condiție de participare întemeiată pe „[c]apacitatea de exercitare a activității profesionale, inclusiv [pe] cerințele privind înscrierea în registrele profesionale sau comerciale”.
- 91 Cu toate acestea, în conformitate cu principiul recunoașterii reciproce, care este menționat în considerentul (4) al Directivei 2014/23, un operator economic trebuie să își poată dovedi capacitatea de a executa un contract de concesiune prevalându-se de documente, precum înscrierea în registrul profesional sau în registrul comercial, care provin de la autoritățile competente ale statului membru în care este stabilit. Acest principiu se opune, așadar, ca o autoritate contractantă să impună, drept criteriu de selecție calitativă, înscrierea unui operator economic în registrul comercial sau în registrul profesional în statul membru de executare a concesiunii în ipoteza în care acest operator economic ar beneficia deja de o înscriere într-un registru similar în statul membru în care este stabilit (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 mai 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus, C-6/20, EU:C:2021:402, punctele 49 și 55).
- 92 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a cincea întrebare că articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 coroborat cu punctul 7 litera (b) din anexa V la această directivă și cu considerentul (4) al acestei directive, precum și cu articolul 4 și cu punctul III.1.1) din anexa XXI la Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986 trebuie interpretat în sensul că o autoritate contractantă poate impune drept criterii de selecție și de evaluare calitativă a candidaților ca operatorii economici să fie înscrisi în registrul comercial sau în registrul profesional, cu condiția ca un operator economic să se poată prevala de înscrierea sa în registrul similar în statul membru în care este stabilit.

Cu privire la a șasea întrebare

- 93 Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 coroborat cu articolul 27 din această directivă și cu articolul 1 din Regulamentul nr. 2195/2002 trebuie interpretat în sensul că o autoritate

- contractantă care impune operatorilor economici să fie înscrși în registrul comercial sau în registrul profesional dintr-un stat membru al Uniunii poate face referire nu la Vocabularul comun privind achizițiile publice constituit din coduri CPV, ci la nomenclatorul NACE Rev. 2, astfel cum a fost instituit prin Regulamentul nr. 1893/2006.
- 94 Trebuie arătat că articolul 27 din Directiva 2014/23 prevede că „trimiteri[le] la nomenclaturi în contextul atribuirii concesiunilor se efectuează cu ajutorul «Vocabularului comun privind achizițiile publice» (*Common Procurement Vocabulary*, CPV) adoptat prin Regulamentul [nr. 2195/2002]”.
- 95 În plus, potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 2195/2002, „[s]e instituie un sistem de clasificare unic, aplicabil achizițiilor publice, denumit «Vocabularul comun privind achizițiile publice» [*Common Procurement Vocabulary* (CPV)]”. În această privință, considerentele (1) și (3) ale regulamentului menționat enunță că „[u]tilizarea diferitelor nomenclaturi este în detrimentul caracterului deschis și transparent al achizițiilor publice în Europa”, astfel încât „[e]ste necesară standardizarea, printr-un sistem unic de clasificare pentru achizițiile publice, a referințelor utilizate de către autoritățile și entitățile contractante pentru descrierea obiectului contractelor de achiziții”.
- 96 Din coroborarea dispozițiilor menționate la punctele 94 și 95 din prezenta hotărâre rezultă că autoritatea contractantă este obligată să facă referire exclusiv la Vocabularul comun privind achizițiile publice. De altfel, din articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1893/2006 reiese că acest regulament se aplică numai la utilizarea nomenclatorului NACE Rev. 2 în scopuri statistice.
- 97 În consecință, este necesar să se răspundă la a șasea întrebare că articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23 coroborat cu articolul 27 din această directivă și cu articolul 1 din Regulamentul nr. 2195/2002 trebuie interpretat în sensul că se opune ca o autoritate contractantă care impune operatorilor economici să fie înscrși în registrul comercial sau în registrul profesional dintr-un stat membru al Uniunii să facă referire nu la Vocabularul comun privind achizițiile publice constituit din coduri CPV, ci la nomenclatorul NACE Rev. 2, astfel cum a fost instituit prin Regulamentul nr. 1893/2006.

Cu privire la a șaptea întrebare

- 98 Prin intermediul celei de a șaptea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 38 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23 coroborat cu articolul 26 alineatul (2) din această directivă trebuie interpretat în sensul că o autoritate contractantă poate, fără a încălca principiul proporționalității garantat la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din directiva menționată, impune fiecăruia dintre membrii unei asocieri temporare de întreprinderi să fie înscris într-un stat membru în registrul comercial sau în registrul profesional în vederea exercitării activității de închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare.
- 99 Articolul 38 alineatul (2) prima teză din Directiva 2014/23 prevede dreptul unui operator economic de a se baza pe capacitățile altor entități, indiferent de natura juridică a legăturilor sale cu acestea, în vederea îndeplinirii condițiilor de participare referitoare atât la capacitatea profesională și tehnică, cât și la situația economică și financiară, prevăzute la alineatul (1) al dispoziției menționate (a se vedea prin analogie, în domeniul atribuirii contractelor de achiziții publice, Hotărârea din 10 octombrie 2013, *Swm Costruzioni 2 și Mannocchi Luigino*, C-94/12, EU:C:2013:646, punctele 29 și 33, precum și Hotărârea din 7 septembrie 2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, punctul 150). În plus, potrivit celei de a doua

teze a acestui alineat, „[î]n cazul în care un operator economic dorește să se bazeze pe capacitățile altor entități, acesta dovedește autorității contractante sau entității contractante că va dispune de resursele necesare pe întreaga durată a concesiunii, prezentând, de exemplu un angajament din partea respectivelor entități în acest sens”.

- 100 Rezultă astfel că articolul 38 din această directivă conferă o marjă largă de apreciere unui operator economic pentru a apela la alte entități care îi vor permite în special să dispună de capacitățile care îi lipsesc. În acest temei, dispoziția menționată nu poate fi interpretată în sensul că impune unui operator economic să solicite doar contribuția unor entități care au, fiecare, capacitatea de a exercita aceeași activitate profesională. Astfel, *a priori*, un operator economic ce recurge la capacitățile altor entități încearcă fie să crească capacitățile de care dispune deja, dar eventual în cantitate sau de calitate insuficientă, fie să se doteze cu capacități sau cu competențe care îi lipsesc.
- 101 De asemenea, ar fi disproporționat, în special în această din urmă ipoteză, să se solicite ca toți membrii unei asocieri temporare de întreprinderi să aibă capacitatea să exercite activitatea profesională concesionată. Într-adevăr, principiul proporționalității, care este garantat printre altele la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2014/23 și care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, impune ca normele stabilite de statele membre sau de autoritățile contractante în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor acestei directive să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de directiva menționată (a se vedea prin analogie, în cadrul atribuirii contractelor de achiziții publice, Hotărârea din 16 decembrie 2008, Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, punctul 48, și Hotărârea din 7 septembrie 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punctul 155).
- 102 Din această perspectivă, articolul 26 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/23 prevede printre altele că, „[a]tunci când este necesar, autoritățile contractante sau entitățile contractante pot clarifica în documentele de concesiune modul în care grupurile de operatori economici vor îndeplini cerințele referitoare la situația economică și financiară sau capacitatea tehnică și profesională menționată la articolul 38 cu condiția ca acest lucru să fie justificat de motive obiective și proporționale”.
- 103 Or, în speță, cererea de decizie preliminară nu cuprinde niciun element de natură să sugereze că, în conformitate cu articolul 26 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2014/23, ar fi necesar și justificat de motive obiective și proporționale să se impună fiecăruia dintre membrii unei asocieri temporare de întreprinderi să fie înscris într-un stat membru în registrul comercial sau în registrul profesional în vederea exercitării activității de închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare.
- 104 În aceste condiții, este necesar să se răspundă la a șaptea întrebare că articolul 38 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23 coroborat cu articolul 26 alineatul (2) din această directivă trebuie interpretat în sensul că o autoritate contractantă nu poate, fără a încălca principiul proporționalității garantat la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din directiva menționată, să impună fiecăruia dintre membrii unei asocieri temporare de întreprinderi să fie înscris într-un stat membru în registrul comercial sau în registrul profesional în vederea exercitării activității de închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare.

Cu privire la a zecea și la a unsprezecea întrebare

- 105 Având în vedere răspunsul dat la prima, la a doua, la a opta și la a noua întrebare, nu este necesar să se examineze a zecea și a unsprezecea întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

- 1) Articolul 5 punctul 1 litera (b) din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2019/1827 al Comisiei din 30 octombrie 2019,**

trebuie interpretat în sensul că

reprezintă o „concesiune de servicii” operațiunea prin care o autoritate contractantă intenționează să încredințeze crearea și gestionarea unui serviciu de închiriere și de partajare de vehicule electrice unui operator economic al cărui aport financiar este alocat în cea mai mare parte achiziționării acestor vehicule și în care veniturile acestui operator economic vor proveni în esență din redevențe plătite de utilizatorii acestui serviciu, din moment ce astfel de caracteristici sunt de natură să stabilească faptul că riscul legat de exploatarea serviciilor concesionate a fost transferat operatorului economic menționat.

- 2) Articolul 8 din Directiva 2014/23, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat 2019/1827,**

trebuie interpretat în sensul că,

pentru a stabili dacă pragul de aplicabilitate a acestei directive este atins, autoritatea contractantă trebuie să estimeze „cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără [taxa pe valoarea adăugată (TVA)]”, ținând seama de redevențele pe care utilizatorii le vor plăti concesionarului, precum și de aporturile și de costurile pe care le va suporta autoritatea contractantă. Cu toate acestea, autoritatea contractantă poate considera de asemenea că pragul prevăzut pentru aplicarea Directivei 2014/23, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat 2019/1827, este atins, din moment ce investițiile și costurile care trebuie suportate de concesionar, singur sau împreună cu autoritatea contractantă, pe toată durata de aplicare a contractului de concesiune, depășesc în mod vădit acest prag de aplicabilitate.

- 3) **Articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat 2019/1827, coroborat cu punctul 7 litera (b) din anexa V și cu considerentul (4) al acestei directive, precum și cu articolul 4 și cu punctul III.1.1) din anexa XXI la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1986 al Comisiei din 11 noiembrie 2015 de stabilire a formularelor standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 842/2011**

trebuie interpretat în sensul că

o autoritate contractantă poate impune drept criterii de selecție și de evaluare calitativă a candidaților ca operatorii economici să fie înscrși în registrul comercial sau în registrul profesional, cu condiția ca un operator economic să se poată prevala de înscrierea sa în registrul similar în statul membru în care este stabilit.

- 4) **Articolul 38 alineatul (1) din Directiva 2014/23, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat 2019/1827, coroborat cu articolul 27 din această directivă și cu articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 2195/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 noiembrie 2002 privind Vocabularul comun privind achizițiile publice (CPV)**

trebuie interpretat în sensul că

se opune ca o autoritate contractantă care impune operatorilor economici să fie înscrși în registrul comercial sau în registrul profesional dintr-un stat membru al Uniunii Europene să facă referire nu la Vocabularul comun privind achizițiile publice (CPV) constituit din coduri CPV, ci la nomenclatorul NACE Rev. 2, astfel cum a fost instituit prin Regulamentul (CE) nr. 1893/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 de stabilire a Nomenclatorului statistic al activităților economice NACE a doua revizuire și de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 3037/90 al Consiliului, precum și a anumitor regulamente CE privind domenii statistice specifice.

- 5) **Articolul 38 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat 2019/1827, coroborat cu articolul 26 alineatul (2) din această directivă**

trebuie interpretat în sensul că

o autoritate contractantă nu poate, fără a încălca principiul proporționalității garantat la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din directiva menționată, să impună fiecăruia dintre membrii unei asocieri temporare de întreprinderi să fie înscris într-un stat membru în registrul comercial sau în registrul profesional în vederea exercitării activității de închiriere și leasing de autoturisme și de autovehicule ușoare.

Semnături