



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

12 martie 2015*

„Trimitere preliminară — Achiziții publice — Directivele 89/665/CEE și 2004/18/CE — Principiile egalității de tratament și transparenței — Legătură a ofertantului selectat cu expertii autorității contractante — Obligația de a ține seama de această legătură — Sarcina probei privind parțialitatea unui expert — Lipsa efectului unei asemenea parțialități asupra rezultatului final al evaluării — Termene de introducere a căii de atac — Contestarea criteriilor abstracte de atribuire — Clarificarea acestor criterii după comunicarea motivelor exhaustive de atribuire a contractului — Gradul de conformitate a ofertelor cu specificațiile tehnice, drept criteriu de evaluare”

În cauza C-538/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Lituania), prin decizia din 9 octombrie 2013, primită de Curte la 14 octombrie 2013, în procedura

eVigilo Ltd

împotriva

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos,

susținut de:

„NT Service” UAB,

„HNIT-Baltic” UAB,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz, președinte de cameră, și domnii C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (raportor) și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru eVigilo Ltd, de J. Puškorienė, avocat;

* Limba de procedură: lituaniana.

- pentru Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, de R. Baniulis, în calitate de agent;
- pentru „NT Service” UAB și pentru „HNIT-Baltic” UAB, de D. Soloveičikas, avocat;
- pentru guvernul lituanian, de D. Kriauciūnas, de K. Dieninis și de V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elen, de K. Paraskevopoulou și de V. Stroumpouli, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de A. Steiblytė și de A. Tokár, 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 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 (JO L 335, p. 31, denumită în continuare „Directiva 89/665”), precum și a articolului 2, a articolului 44 alineatul (1) și a articolului 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între eVigilo Ltd (denumită în continuare „eVigilo”), pe de o parte, și Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (Departamentul general de pompieri și de salvare de pe lângă Ministerul de Interne, denumit în continuare „autoritatea contractantă”), pe de altă parte, cu privire la evaluarea ofertelor unor ofertanți în cadrul atribuirii unui contract de achiziții publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665 prevede:

„Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că, în ceea ce privește contractele circumscrise domeniului de aplicare al Directivei 2004/18/CE, deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac efective și, în special, cât se poate de rapide, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din prezenta directivă, în temeiul nerespectării, prin aceste decizii, a legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice sau a normelor de drept intern de transpunere a acesteia.”

4 Considerentele (2) și (46) ale Directivei 2004/18 au următorul cuprins:

„(2) Atribuirea contractelor încheiate în statele membre în numele statului, al colectivităților teritoriale și al altor organisme de drept public trebuie să respecte principiile prevăzute de tratat, în special principiul liberei circulații a mărfurilor, principiul libertății de stabilire și principiul libertății de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, în ceea ce privește contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, se recomandă elaborarea unor dispoziții de coordonare comunitară a procedurilor interne de atribuire a contractelor fondate pe aceste principii, pentru a le putea garanta efectele și pentru a asigura un mediu concurențial în ceea ce privește achizițiile publice. Prin urmare, aceste prevederi de coordonare ar trebui interpretate în conformitate cu normele și principiile menționate anterior, precum și cu celelalte reguli din tratat.

[...]

(46) Atribuirea contractelor trebuie realizată pe baza unor criterii obiective care asigură respectarea principiilor de transparență, de nediscriminare și de egalitate de tratament și care garantează aprecierea ofertelor în condiții eficiente de concurență. Prin urmare, trebuie admisă numai aplicarea a două criterii de atribuire, și anume criteriul «prețului cel mai scăzut» și criteriul «ofertei cele mai avantajoase din punct de vedere economic».

Pentru a garanta respectarea principiului egalității de tratament în atribuirea contractelor, trebuie prevăzută obligația – consacrată în jurisprudență – de a se asigura transparența necesară pentru a permite fiecărui ofertant să fie informat în mod rezonabil cu privire la criteriile și modalitățile ce urmează să fie aplicate în vederea identificării ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic. Prin urmare, autorităților contractante le revine responsabilitatea de a preciza în timp util criteriile de atribuire a contractelor, precum și ponderea relativă pe care o are fiecare dintre respectivele criterii, astfel încât ofertanții să poată ține seama de ele în pregătirea ofertelor. [...]

În cazul în care aleg să atribuiască contractul ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, autoritățile contractante evaluează ofertele pentru a stabili care dintre ele prezintă cel mai bun raport calitate/preț. În acest sens, autoritățile contractante determină criteriile economice și calitative care, luate împreună, trebuie să permită determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic pentru respectiva autoritate contractantă. Determinarea criteriilor depinde de obiectul contractului în măsura în care permit evaluarea nivelului de performanță prezentat de fiecare ofertă în raport cu obiectul contractului, astfel cum este definit în specificațiile tehnice, precum și măsurarea raportului calitate/preț prezentat de fiecare ofertă.

[...]”

5 Potrivit articolului 2 din Directiva 2004/18:

„Autoritățile contractante tratează operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează potrivit principiului transparenței.”

6 Articolul 44 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Contractele se atribuează pe baza criteriilor prevăzute la articolele 53 și 55, ținând seama de articolul 24, după verificarea respectării cerințelor pentru operatorii economici care nu au fost respinși în temeiul articolelor 45 și 46, realizată de autoritățile contractante conform criteriilor referitoare la capacitatea economică și financiară, la cunoștințele sau capacitățile profesionale și tehnice prevăzute la articolele 47-52 și, după caz, în conformitate cu normele și criteriile nediscriminatorii prevăzute la alineatul (3).”

7 Articolul 53 alineatul (1) litera (a) din directiva menționată prevede:

„Fără a aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative de drept intern privind remunerarea anumitor servicii, criteriile pe baza cărora autoritățile contractante atribuie contractele de achiziții publice sunt următoarele:

(a) în cazul în care contractul se atribuie ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante, diverse criterii referitoare la obiectul contractului de achiziții publice în cauză: de exemplu, calitatea, prețul, valoarea tehnică, caracterul estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de funcționare, rentabilitatea, serviciile postvânzare și asistența tehnică, data livrării și termenul de livrare sau de execuție.”

Dreptul lituanian

8 Articolul 2 alineatul (17) din Legea nr. VIII-1210 din 13 august 1996 privind achizițiile publice (Žin., 1996, nr. 84-2000) (denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”) prevede:

„«Declarație de imparțialitate»: o declarație scrisă a unui membru al Comisiei pentru Achizițiile Publice sau a unui expert, care atestă că aceștia sunt imparțiali în raport cu ofertanții.”

9 Articolul 16 alineatul (5) din această lege prevede:

„Niciun membru al Comisiei pentru Achizițiile Publice și niciun expert nu poate participa la lucrările comisiei menționate decât după semnarea unei declarații de imparțialitate și a unui angajament de confidențialitate.”

10 Articolul 3 din legea menționată, intitulat „Principii fundamentale de atribuire a contractelor și respectarea lor”, prevede la alineatul (1):

„Autoritatea contractantă asigură că, în cadrul procedurilor de achiziții publice și de atribuire a contractelor, se respectă principiile egalității armelor, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței.”

11 Articolul 90 din aceeași lege prevede:

„Pe baza rezultatelor evaluării ofertelor, efectuată în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 39 alineatul (7) din prezenta lege, bunurile, serviciile sau lucrările sunt cumpărate de la ofertantul care a prezentat oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic sau care a propus prețul cel mai scăzut. În cadrul unei proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri, de servicii sau de lucrări, ofertele prezentate pot fi evaluate pe baza criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic sau al prețului cel mai scăzut sau pe baza criteriilor referitoare la obiectul contractului care sunt stabilite în documentația cererii de ofertă întocmită de autoritatea contractantă și care nu pot limita în mod nelegal și părtinitor accesul ofertanților la obținerea contractului și nici nu pot conferi un acces privilegiat anumitor ofertanți, încălcând astfel cerințele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din prezenta lege.”

- 12 Articolul 39 alineatul (7) din Legea privind achizițiile publice, în versiunea în vigoare în perioada 1 septembrie 2009-2 martie 2010, prevede:

„În vederea luării unei decizii referitoare la o ofertă selectată, autoritatea contractantă trebuie:

- 1) în conformitate cu procedura și cu criteriile de evaluare stabilite în documentația cererii de ofertă, să evalueze fără întârziere ofertele prezentate de ofertanți și să stabilească clasificarea lor preliminară (cu excepția cazului în care un singur ofertant este invitat să prezinte o ofertă sau dacă un singur ofertant prezintă o ofertă). Clasificarea preliminară a ofertelor se face în ordinea descrescătoare a avantajului lor economic sau în ordinea crescătoare a prețului lor. În cazul în care se aplică criteriul de evaluare al ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, iar ofertele prezentate de mai mulți ofertanți prezintă un avantaj economic identic, la stabilirea clasificării preliminare a ofertelor se acordă prioritate ofertantului al cărui plic ce conține ofertele a fost înregistrat primul sau a cărui ofertă a fost prezentată, pe cale electronică, cel mai devreme. În situațiile în care criteriul evaluării ofertelor este prețul cel mai scăzut propus, iar mai multe oferte conțin prețuri identice, la stabilirea clasificării preliminare a ofertelor se acordă prioritate ofertantului al cărui plic ce conține ofertele a fost înregistrat primul sau a cărui ofertă a fost prezentată, pe cale electronică, cel mai devreme;
- 2) să notifice fără întârziere fiecărui ofertant care a făcut o ofertă clasificarea preliminară a ofertelor și fiecărui ofertant a cărui ofertă nu a fost înscrisă în clasificarea menționată motivele respingerii ofertei sale, inclusiv respingerea ofertei din cauza neechivalenței sau a neconformității cu cerințele funcționale, precum și cu cerințele referitoare la descrierea performanțelor așteptate, stabilite de autoritatea contractantă, în conformitate cu articolul 25 din prezenta lege;
- 3) să confirme clasificarea ofertelor și să ia o decizie privind oferta selectată doar după examinarea, în conformitate cu procedura prevăzută de prezenta lege, a cererilor și a căilor de atac ale ofertanților care au prezentat oferte (dacă respectivele căi de atac și cereri au fost formulate), însă nu mai devreme de 10 zile de la data trimiterii către ofertanți a notificării cu privire la clasificarea preliminară a ofertelor.”

- 13 Articolul 39 alineatul (7) din Legea privind achizițiile publice, în versiunea în vigoare începând de la 2 martie 2010, are următorul cuprins:

„În vederea luării unei decizii privind atribuirea contractului, autoritatea contractantă trebuie, în conformitate cu procedura și cu criteriile de evaluare stabilite în documentația cererii de ofertă, să evalueze fără întârziere ofertele depuse de ofertanți, să verifice, în cazurile prevăzute la articolul 32 alineatul (8) din prezenta lege, respectarea de către ofertantul a cărui ofertă poate fi selectată pe baza rezultatelor evaluării a cerințelor minime de calificare, să stabilească clasificarea ofertelor (cu excepția cazului în care un singur ofertant este invitat să prezinte o ofertă sau în care un singur ofertant prezintă o ofertă) și să selecteze o ofertă. Clasificarea ofertelor se face în ordinea descrescătoare a avantajului lor economic sau în ordinea crescătoare a prețului lor. În cazul în care se aplică criteriul de evaluare al ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, iar ofertele prezentate de mai mulți ofertanți prezintă un avantaj economic identic sau în situațiile în care criteriul evaluării ofertelor este prețul cel mai scăzut propus și mai multe oferte conțin prețuri identice, la stabilirea clasificării ofertelor se acordă prioritate ofertantului al cărui plic ce conține ofertele a fost înregistrat primul sau a cărui ofertă a fost prezentată, pe cale electronică, cel mai devreme.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 14 Autoritatea contractantă a publicat, la 22 ianuarie 2010, o cerere de ofertă deschisă, intitulată „Achiziționarea unui sistem de avertizare și de informare a populației prin utilizarea infrastructurii rețelelor de servicii publice de telefonie mobilă ale ofertanților”, în cadrul căreia eVigilo, împreună cu „ERP” UAB și cu „Inta” UAB, precum și un alt consorțiu, format din „NT Service” UAB și „HNIT-Baltic” UAB, au prezentat oferte.
- 15 Potrivit instanței de trimitere, întrucât valoarea contractului din litigiul pendinte în fața sa era de 14 998 972,45 litas lituanieni (LTL) (adică aproximativ 4 344 002 euro), cererea de ofertă în cauză vizează o achiziționare care intră în domeniul de aplicare al Directivelor 2004/18 și 89/665.
- 16 Din dosarul prezentat Curții reiese că la punctul 67 din condițiile cererii de ofertă figurează, drept criterii de evaluare, prețul global al sistemului de avertizare respectiv, numărul de operatori care participă la proiect împreună cu ofertantul, precum și cerințe generale și funcționale. Acestea din urmă includ justificarea soluției tehnice și arhitecturale, precum și detalierea elementelor funcționale și conformitatea lor cu specificațiile tehnice și cu necesitățile autorității contractante, integritatea și compatibilitatea sistemului propus cu infrastructurile informatice și tehnice exploatate de autoritatea contractantă, extinderea posibilităților funcționale ale sistemului și justificarea acestora, precum și strategia de punere în aplicare a proiectului, eficacitatea planului de gestionare, descrierea măsurilor de control al calității și descrierea echipei de proiect.
- 17 Comisia responsabilă cu cererea de ofertă a autorității contractante a confirmat rezultatele acesteia după examinarea evaluării ofertelor tehnice efectuate de șase experți. La 4 noiembrie 2010, autoritatea contractantă a informat ofertanții cu privire la rezultatele acestei evaluări.
- 18 La 2 noiembrie 2010, eVigilo a formulat o primă cale de atac referitoare la legalitatea procedurilor de atribuire a acestui contract de achiziții publice, contestând în special lipsa de claritate a condițiilor cererii de ofertă.
- 19 Această cale de atac a fost precizată la 20 decembrie 2010, fiind expuse pretinsele deficiențe ale evaluării efectuate de experți și caracterul nefondat al rezultatelor acestei evaluări.
- 20 La 31 ianuarie 2011, printr-o a doua cale de atac, eVigilo a contestat legalitatea acțiunilor autorității contractante, susținând că oferta terțului trebuia respinsă deoarece prețul său depășea nivelul de finanțare atribuit proiectului în cauză.
- 21 La 8 martie 2011, autoritatea contractantă, precum și „NT Service” UAB și „HNIT-Baltic” UAB au încheiat contractul, deși litigiile dintre eVigilo și autoritatea contractantă erau încă pendinte.
- 22 La 19 martie 2012, eVigilo și-a completat prima cale de atac referitoare la legalitatea evaluării ofertelor, clarificându-și argumentația cu privire la caracterul eronat al definirii criteriilor de evaluare a unui avantaj economic care figurează în cererea de ofertă.
- 23 La 10 aprilie 2012, eVigilo și-a completat din nou prima acțiune și a invocat fapte noi legate de parțialitatea experților care au evaluat ofertele, susceptibile să demonstreze existența unor raporturi profesionale între aceștia din urmă și specialiști menționați în oferta terților.
- 24 eVigilo a arătat că specialiștii menționați în oferta adjudecatărilor contractului erau, în cadrul Universității Tehnologice din Kaunas (Kauno technologijos universitetas), colegi cu trei dintre cei șase experți ai autorității contractante care au elaborat caietul de sarcini și au evaluat ofertele.
- 25 Acțiunile formulate de eVigilo au fost respinse de instanța de prim grad de jurisdicție și de instanța de apel.

- 26 Prin recursul în casație introdus în fața Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, eVigilo precizează că instanțele respective au apreciat în mod eronat legăturile dintre specialiștii menționați de adjudecatarii contractului și experții desemnați de autoritatea contractantă. eVigilo susține și că, prin urmare, aceste instanțe nu au ținut seama de parțialitatea experților.
- 27 În plus, eVigilo arată că autoritatea contractantă a stabilit criterii foarte abstracte de evaluare a ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, printre care cel al „compatibilității cu necesitățile autorității contractante”, care a avut incidență asupra ofertelor depuse de ofertanți, precum și asupra evaluării acestora de către autoritatea contractantă. eVigilo susține că nu a fost în măsură să înțeleagă criteriile de atribuire ale ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic decât atunci când autoritatea contractantă i-a comunicat motivele exhaustive de refuz al atribuirii contractului. Prin urmare, doar începând de la această comunicare ar fi trebuit să înceapă să curgă termenul de introducere a căii de atac.
- 28 Potrivit autorității contractante și adjudecatarilor contractului, instanța de prim grad de jurisdicție și instanța de apel au constatat în mod întemeiat că eVigilo era obligată nu numai să demonstreze existența unor legături obiective între specialiștii adjudecatarilor contractului și experții care au evaluat ofertele, ci și să dovedească elementul subiectiv al parțialității experților. Aceștia susțin de asemenea că eVigilo a contestat tardiv legalitatea criteriilor de evaluare ale ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic.
- 29 Autoritatea contractantă și adjudecatarii contractului contestă și afirmația potrivit căreia criteriile menționate de atribuire a contractului de achiziții publice au fost definite în mod inadecvat, dat fiind că, până la expirarea termenului pentru prezentarea ofertelor, eVigilo nu le-a contestat și nu a solicitat explicații cu privire la acestea.
- 30 În aceste condiții, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Normele de drept al Uniunii în domeniul achizițiilor publice – articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva [89/665], care prevede principiul efectivității și cel al celerității în ceea ce privește apărarea ofertanților împotriva încălcării drepturilor lor, articolul 2 din Directiva 2004/18, care prevede principiile egalității de tratament a ofertanților și transparenței, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18, în care se stabilește procedura de atribuire a contractelor ofertanților care au depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic – trebuie înțelese și interpretate, împreună sau separat (dar nelimitându-se la dispozițiile menționate mai sus), în sensul că:

- a) în cazul în care un ofertant a aflat despre o posibilă relație (legătură) semnificativă pe care un alt ofertant o are cu experții autorității contractante care au evaluat ofertele și (sau) a aflat despre o eventuală situație specială a aceluși ofertant datorită lucrărilor pregătitoare realizate anterior în legătură cu respectiva cerere de ofertă și în cazul în care, în aceste împrejurări, autoritatea contractantă nu a luat nicio măsură, această informație este suficientă în sine pentru a solicita organismului responsabil cu soluționarea căilor de atac să declare nelegale acțiunile autorității contractante, care nu a asigurat caracterul transparent și obiectiv al procedurii, fără ca solicitantul să fie obligat să prezinte elemente concrete prin care să dovedească în mod concret comportamentul parțial al experților;
- b) organismul responsabil cu soluționarea căilor de atac, după ce a stabilit că cererea solicitantului menționat anterior este întemeiată, nu este obligat ca, atunci când se pronunță cu privire la consecințele [unei asemenea nelegalități] asupra rezultatelor procedurii de atribuire, să ia în considerare faptul că rezultatele evaluării ofertelor depuse de ofertanți ar fi fost, în esență, aceleași, chiar dacă printre experții care au evaluat ofertele nu ar fi existat evaluatori parțiali;

- c) în cazul în care ofertantul ia cunoștință (în sfârșit) despre conținutul criteriilor ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, care au fost formulate pe baza unor parametri calitativi și au fost stabilite în termeni abstracti în condițiile cererii de ofertă (criterii precum integritatea și compatibilitatea cu necesitățile autorității contractante), în raport cu care ofertantul era în măsură, în esență, să depună o ofertă abia în momentul în care, în conformitate cu aceste criterii, autoritatea contractantă a evaluat [deja] ofertele depuse de ofertanți și a furnizat părților interesate informații complete cu privire la motivele care au stat la baza deciziilor adoptate, pentru ofertantul respectiv termenul de prescripție privind procedura căilor de atac prevăzut de legislația națională ar putea să înceapă să curgă abia din acest moment?
- 2) Articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva [2004/18] coroborat cu principiile care stau la baza atribuirii unui contract prevăzute la [articolul 2] din această directivă trebuie înțeles și interpretat în sensul că autorităților contractante le este interzis să instituie (și să aplice) o procedură de evaluare a ofertelor depuse de ofertanți în conformitate cu care rezultatele evaluării ofertelor depind de gradul de detaliu prezentat de ofertanți pentru a demonstra că ofertele lor îndeplinesc cerințele prevăzute în caietul de sarcini, altfel spus, cu cât mai detaliat (mai extensiv) a descris ofertantul conformitatea ofertei sale cu caietul de sarcini, cu atât mai mare va fi punctajul atribuit ofertei sale?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare literele a) și b)

- 31 Prin intermediul primei întrebări literele a) și b), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, precum și articolul 2, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că se opun posibilității ca nelegalitatea evaluării ofertelor depuse de ofertanți să fie constatată pentru simplul fapt că adjudecatarul contractului a avut legături semnificative cu unii dintre experții numiți de autoritatea contractantă care au evaluat ofertele, fără examinarea altor elemente ale procedurii, inclusiv împrejurarea că eventuala parțialitate a acestor experți nu a avut efect asupra deciziei de atribuire a contractului, și fără ca ofertantul respins să fie obligat să dovedească în mod concret parțialitatea comportamentului acestor experți.
- 32 Potrivit articolului 2 din Directiva 2004/18, intitulat „Principii de atribuire a contractelor”, „[a]utoritățile contractante tratează operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează potrivit principiului transparenței”.
- 33 Principiul egalității de tratament între ofertanți, care are ca obiectiv favorizarea dezvoltării unei concurențe corecte și efective între întreprinderile participante la o procedură de achiziții publice, impune ca toți ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea termenilor ofertelor lor și implică, așadar, ca acestea să fie supuse acelorași condiții pentru toți concurenții (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punctul 110, și Hotărârea Cartiera dell’Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, punctul 44).
- 34 Obligația de transparență, care constituie corolarul acestui principiu, are în esență ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante față de anumiți ofertanți sau față de anumite oferte (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/CAS Succhi di Frutta, EU:C:2004:236, punctul 111, și Hotărârea Cartiera dell’Adda, EU:C:2014:2345, punctul 44).

- 35 Un conflict de interese implică riscul ca autoritatea contractantă publică să se lase ghidată de considerente străine contractului în cauză și ca unui ofertant să i se acorde preferință ca urmare a acestui simplu fapt. Un asemenea conflict de interese este, așadar, susceptibil să constituie o încălcare a articolului 2 din Directiva 2004/18.
- 36 În această privință, faptul că autoritatea contractantă a numit experți care acționează pe baza mandatului său pentru a evalua ofertele depuse nu o exonerează de responsabilitatea sa de a respecta cerințele dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, C-599/10, EU:C:2012:191, punctul 23).
- 37 Constatarea parțialității unui expert impune în special aprecierea faptelor și a probelor, sarcină care este de competența autorităților contractante și a autorităților de control administrative sau jurisdicționale.
- 38 Trebuie să se sublinieze că nici Directiva 89/665, nici Directiva 2004/18 nu cuprind dispoziții specifice în această privință.
- 39 Conform unei jurisprudențe constante, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine fiecărui stat membru atribuția de a stabili modalitățile procedurii administrative și pe cele ale procedurii jurisdicționale destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii. Aceste modalități procedurale nu trebuie să fie însă mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare prevăzute pentru protecția drepturilor întemeiate pe ordinea juridică internă (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea Hotărârea Club Hotel Loutraki și alții, C-145/08 și C-149/08, EU:C:2010:247, punctul 74, precum și jurisprudența citată).
- 40 În special modalitățile procedurale ale căilor de atac în justiție menite să asigure protecția drepturilor conferite de dreptul Uniunii candidaților și ofertanților lezați de decizii ale autorităților contractante nu trebuie să aducă atingere efectului util al Directivei 89/665 [a se vedea Hotărârea Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, punctul 27 și jurisprudența citată].
- 41 Aceste principii nu se opun de regulă posibilității ca, în statele membre, parțialitatea unui expert să poată fi stabilită doar pe baza unei situații obiective pentru a se preveni orice risc ca autoritatea contractantă publică să se lase ghidată de considerente străine contractului în cauză, susceptibile, ca urmare a acestui simplu fapt, să acorde preferință unui ofertant.
- 42 Referitor la normele în materie de probațiune în această privință, trebuie să se arate că, potrivit articolului 2 din Directiva 2004/18, autoritățile contractante trebuie să trateze operatorii economici în mod egal și fără discriminare și să acționeze potrivit principiului transparenței. Rezultă că acestora le este atribuit un rol activ în aplicarea acestor principii de atribuire a contractelor de achiziții publice.
- 43 Dat fiind că această obligație corespunde înseși esenței directivelor referitoare la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice (a se vedea Hotărârea Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, punctul 45), rezultă că autoritatea contractantă este, în orice caz, obligată să verifice existența unor eventuale conflicte de interese și să adopte măsurile adecvate pentru a preveni conflictele de interese, pentru a le identifica și pentru a le remedia. Or, ar fi incompatibil cu acest rol activ să se impună reclamantei sarcina de a dovedi, în cadrul procedurii căii de atac, parțialitatea concretă a experților numiți de autoritatea contractantă. O astfel de soluție ar fi contrară principiului efectivității și cerinței unei căi de atac efective prevăzute la articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, dat fiind în special că un ofertant nu este în general în măsură să aibă acces la informații și la elemente de probă care să îi permită să demonstreze o asemenea parțialitate.

- 44 Astfel, în cazul în care ofertantul respins prezintă elemente obiective care pun la îndoială imparțialitatea unui expert al autorității contractante, revine acestei autorități contractante sarcina să examineze toate împrejurările relevante care au condus la adoptarea deciziei referitoare la atribuirea contractului, în scopul de a preveni conflictele de interese, de a le identifica și de a le remedia, inclusiv, dacă este cazul, solicitând părților să furnizeze anumite informații și elemente de probă.
- 45 Elemente ca afirmațiile din litigiul principal referitoare la legăturile existente între experții numiți de autoritatea contractantă și specialiștii întreprinderilor cărora li s-a atribuit contractul, în special împrejurarea că aceste persoane lucrează împreună în cadrul aceleiași universități, că aparțin aceluiași grup de cercetători sau că au legături de subordonare în cadrul acestei universități, dacă se dovedesc a fi adevărate, constituie astfel de elemente obiective care trebuie să conducă la o examinare aprofundată din partea autorității contractante sau, după caz, din partea autorităților de control administrative ori jurisdicționale.
- 46 Sub rezerva respectării obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii, îndeosebi a celor menționate la punctul 43 din prezenta hotărâre, noțiunea „parțialitate” și criteriile acesteia trebuie să fie definite de dreptul național. Același lucru este valabil în privința normelor referitoare la efectele juridice ale unei eventuale parțialități. Astfel, revine dreptului național obligația să stabilească dacă și în ce măsură autoritățile administrative și jurisdicționale competente trebuie să țină seama de împrejurarea că o eventuală parțialitate a experților nu a avut efect asupra deciziei de atribuire a contractului.
- 47 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare literele a) și b) că articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, precum și articolul 2, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că nu se opun, în principiu, posibilității ca nelegalitatea evaluării ofertelor depuse de ofertanți să fie constatată pentru simplul fapt că adjudecatarul contractului a avut legături semnificative cu experții numiți de autoritatea contractantă care au evaluat ofertele. Autoritatea contractantă este, în orice caz, obligată să verifice existența unor eventuale conflicte de interese și să adopte măsurile adecvate pentru a preveni conflictele de interese, pentru a le identifica și pentru a le remedia. În cadrul examinării unei căi de atac având ca obiect anularea deciziei de atribuire din cauza parțialității experților, ofertantului respins nu i se poate solicita să dovedească în mod concret parțialitatea comportamentului experților. Revine, în principiu, dreptului național obligația să stabilească dacă și în ce măsură autoritățile administrative și jurisdicționale competente trebuie să țină seama de împrejurarea că o eventuală parțialitate a experților a avut sau nu a avut efect asupra deciziei de atribuire a contractului.

Cu privire la prima întrebare litera c)

- 48 Prin intermediul primei întrebări litera c), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, precum și articolul 2, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că impun ca un drept la o cale de atac referitoare la legalitatea cererii de ofertă să fie accesibil, după expirarea termenului prevăzut de dreptul național, unui ofertant care nu a putut să înțeleagă condițiile cererii de ofertă decât în momentul în care autoritatea contractantă, după evaluarea ofertelor, a furnizat informații exhaustive cu privire la motivele care au stat la baza deciziei adoptate.
- 49 Această întrebare se referă la termenul de decădere pentru introducerea unei căi de atac referitoare la legalitatea cererii de ofertă prevăzut de dreptul național. Ea pleacă de la premisa că, în stadiul cererii de ofertă, este accesibilă ofertanților interesați o cale de atac care permite contestarea legalității acesteia. Întrebarea menționată privește aspectul dacă un ofertant interesat este împiedicat prin decădere să formuleze o cale de atac referitoare la legalitatea cererii de ofertă pe care a introdus-o înainte de a fi informat cu privire la atribuirea contractului în cauză.

- 50 În această privință, trebuie să se constate că dispozițiile Directivei 89/665, destinate să protejeze ofertanții împotriva arbitrarului autorității contractante, urmăresc să consolideze mecanismele existente pentru asigurarea aplicării efective a normelor Uniunii în domeniul atribuirii contractelor de achiziții publice, în special într-un stadiu în care încălcările încă pot fi corectate (Hotărârea Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, punctul 34 și jurisprudența citată). Articolul 1 alineatele (1) și (3) din Directiva 89/665 impune căi de atac efective „în conformitate cu reglementări detaliate care pot fi stabilite de statele membre” și în special cât mai rapide posibil, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din directiva menționată.
- 51 Conform jurisprudenței Curții, stabilirea unor termene rezonabile de introducere a acțiunilor sub sancțiunea decăderii îndeplinește, în principiu, cerința efectivității rezultată din Directiva 89/665, în măsura în care constituie o aplicare a principiului fundamental al securității juridice. Îndeplinirea completă a obiectivului urmărit de Directiva 89/665 ar fi compromisă în cazul în care candidații și ofertanții ar putea să invoce în orice moment al procedurii de atribuire încălcări ale normelor de atribuire a contractelor, obligând astfel autoritatea contractantă să reia întreaga procedură pentru a îndrepta aceste încălcări (Hotărârea Universale-Bau și alții, C-470/99, EU:C:2002:746, punctele 75 și 76 și jurisprudența citată, Hotărârea Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punctele 50 și 51, precum și Hotărârea Comisia/Irlanda, C-456/08, EU:C:2010:46, punctele 51 și 52).
- 52 Potrivit jurisprudenței Curții, obiectivul prevăzut la articolul 1 alineatul (1) din Directiva 89/665, de a garanta existența unor căi de atac efective împotriva încălcărilor dispozițiilor aplicabile în materia atribuirii contractelor de achiziții publice, nu poate fi atins decât dacă termenele prevăzute pentru introducerea unor acțiuni încep să curgă numai de la data la care reclamantul a luat cunoștință sau ar fi trebuit să ia cunoștință despre pretinsa încălcare a dispozițiilor menționate [a se vedea Hotărârea Uniplex (UK), EU:C:2010:45, punctul 32, precum și Hotărârea Idrodinamica Spurgo Velox și alții, C-161/13, EU:C:2014:307, punctul 37].
- 53 Trebuie să se constate că criteriile de atribuire a contractelor trebuie să figureze în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, iar faptul că acestea sunt neinteligibile sau lipsite de claritate poate constitui o încălcare a Directivei 2004/18.
- 54 La punctul 42 din Hotărârea SIAC Construction (C-19/00, EU:C:2001:553), Curtea a statuat că criteriile de atribuire trebuie să fie formulate, în caietul de sarcini sau în anunțul de participare, astfel încât să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și care dau dovadă de o diligență normală să le interpreteze în același mod.
- 55 Rezultă de aici că revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă ofertantului vizat îi era efectiv imposibil să înțeleagă criteriile de atribuire în cauză sau dacă ar fi trebuit să le înțeleagă aplicând standardul unui ofertant informat în mod rezonabil și care dă dovadă de o diligență normală.
- 56 În cadrul acestei examinări, trebuie să se țină seama de faptul că ofertantul vizat și ceilalți ofertanți au fost în măsură să depună oferte și că ofertantul vizat, înainte de prezentarea ofertei sale, nu a solicitat clarificări din partea autorității contractante.
- 57 În cazul în care din această examinare rezultă că condițiile cererii de ofertă erau efectiv neinteligibile pentru ofertant și că acesta a fost împiedicat să formuleze o cale de atac în termenul prevăzut de dreptul național, introducerea unei căi de atac este posibilă până la expirarea termenului prevăzut în privința deciziei de atribuire a contractului.
- 58 În consecință, este necesar să se răspundă la prima întrebare litera c) că articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, precum și articolul 2, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că impun ca un drept la o cale de atac referitoare la legalitatea cererii de ofertă să fie accesibil, după expirarea termenului prevăzut de dreptul național, unui ofertant informat în mod rezonabil și care dă dovadă de o diligență

normală care nu a putut să înțeleagă condițiile cererii de ofertă decât în momentul în care autoritatea contractantă, după evaluarea ofertelor, a furnizat informații exhaustive cu privire la motivele care au stat la baza deciziei adoptate. Un asemenea drept la o cale de atac poate fi exercitat până la expirarea termenului de introducere a căii de atac împotriva deciziei de atribuire a contractului.

Cu privire la a doua întrebare

- 59 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 2 și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că permit unei autorități contractante să rețină drept criteriu de evaluare a ofertelor depuse de ofertanți în cadrul unei proceduri de achiziții publice gradul de conformitate a acestora cu cerințele care figurează în documentația cererii de ofertă.
- 60 Potrivit articolului 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18, oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante se apreciază în funcție de diverse criterii referitoare la obiectul contractului de achiziții publice în cauză: de exemplu, calitatea, prețul, valoarea tehnică, caracterul estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de funcționare, rentabilitatea, serviciile postvânzare și asistența tehnică, data livrării și termenul de livrare sau de execuție.
- 61 Potrivit jurisprudenței, această enumerare, după cum rezultă din utilizarea termenilor „de exemplu”, nu este exhaustivă (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-368/10, EU:C:2012:284, punctul 84).
- 62 Astfel, autoritatea contractantă are posibilitatea să stabilească alte criterii de atribuire, în măsura în care acestea au legătură cu obiectul contractului și respectă principiile prevăzute la articolul 2 din Directiva 2004/18.
- 63 Autoritatea contractantă trebuie să dispună cu atât mai mult de o asemenea libertate cu cât oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic trebuie apreciată „din perspectiva autorității contractante”.
- 64 Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, rezultă că, în litigiul principal, gradul de conformitate a ofertei cu cerințele prevăzute în documentația cererii de ofertă are legătură cu obiectul contractului și niciun element nu sugerează că acest criteriu de evaluare nu ar respecta principiile prevăzute la articolul 2 din Directiva 2004/18.
- 65 În consecință, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolul 2 și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că permit, în principiu, unei autorități contractante să rețină drept criteriu de evaluare a ofertelor depuse de ofertanți în cadrul unei proceduri de achiziții publice gradul de conformitate a acestora cu cerințele care figurează în documentația cererii de ofertă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 66 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 cincea) declară:

- 1) **Articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007, precum și articolul 2, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii trebuie interpretate în sensul că nu se opun, în principiu, posibilității ca nelegalitatea evaluării ofertelor depuse de ofertanți să fie constatată pentru simplul fapt că adjudecatarul contractului a avut legături semnificative cu experții numiți de autoritatea contractantă care au evaluat ofertele. Autoritatea contractantă este, în orice caz, obligată să verifice existența unor eventuale conflicte de interese și să adopte măsurile adecvate pentru a preveni conflictele de interese, pentru a le identifica și pentru a le remedia. În cadrul examinării unei căi de atac având ca obiect anularea deciziei de atribuire din cauza parțialității experților, ofertantului respins nu i se poate solicita să dovedească în mod concret parțialitatea comportamentului experților. Revine, în principiu, dreptului național obligația să stabilească dacă și în ce măsură autoritățile administrative și jurisdicționale competente trebuie să țină seama de împrejurarea că o eventuală parțialitate a experților a avut sau nu a avut efect asupra deciziei de atribuire a contractului.**

Articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66, precum și articolul 2, articolul 44 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că impun ca un drept la o cale de atac referitoare la legalitatea cererii de ofertă să fie accesibil, după expirarea termenului prevăzut de dreptul național, unui ofertant informat în mod rezonabil și care dă dovadă de o diligență normală care nu a putut să înțeleagă condițiile cererii de ofertă decât în momentul în care autoritatea contractantă, după evaluarea ofertelor, a furnizat informații exhaustive cu privire la motivele care au stat la baza deciziei adoptate. Un asemenea drept la o cale de atac poate fi exercitat până la expirarea termenului de introducere a căii de atac împotriva deciziei de atribuire a contractului.

- 2) **Articolul 2 și articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că permit, în principiu, unei autorități contractante să rețină drept criteriu de evaluare a ofertelor depuse de ofertanții în cadrul unei proceduri de achiziții publice gradul de conformitate a acestora cu cerințele care figurează în documentația cererii de ofertă.**

Semnături