



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

23 noiembrie 2023 *

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Procedura căilor de atac în materie de achiziții publice – Directiva 2014/25/UE – Articolul 57 alineatul (3) – Entitate contractantă care își are sediul în alt stat membru decât cel al sediului unui organism central de achiziție care acționează în numele și pe seama sa – Acces la procedura căilor de atac – Norme procedurale aplicabile și competența instanțelor sesizate cu căile de atac”

În cauza C-480/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria), prin decizia din 23 iunie 2022, primită de Curte la 18 iulie 2022, în procedura

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul Z. Csehi (raportor), președinte de cameră, și domnii M. Ilešić și D. Gratsias, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru EVN Business Service GmbH, de W. Schwartz, Rechtsanwalt;
- pentru Elektra EOOD, de O. Radinsky, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul austriac, de A. Posch, J. Schmoll și M. Winkler-Unger, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara și G. Wils, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: germana.

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

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește în special interpretarea articolului 57 alineatul (3) din Directiva 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).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul mai multor acțiuni formulate de EVN Business Service GmbH (denumită în continuare „EBS”), o societate de drept austriac cu sediul în Austria, și de două societăți cu sediul în Bulgaria împotriva unor decizii ale Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Inferioară, Austria) prin care acesta s-a declarat incompetent în calitate de instanță sesizată cu o cale de atac în materie de achiziții publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 92/13

- 3 Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO 1992, L 76, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 43), astfel cum a fost modificată prin 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) (denumită în continuare „Directiva 92/13”), cuprinde articolul 1, intitulat „Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”, care prevede la alineatul (1) primul și al patrulea paragraf:

„Prezenta directivă se aplică în cazul contractelor prevăzute în Directiva 2014/25/UE [...] cu excepția cazului în care aceste contracte sunt excluse în conformitate cu articolele 18-24, 27-30, 34 sau 55 din directiva menționată.

[...]

Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că, în ceea ce privește contractele care intră sub incidența Directivei 2014/25/UE sau a Directivei 2014/23/UE, deciziile entităților contractante pot face obiectul unei proceduri de contestare eficace și mai ales, cât mai rapide posibil, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din prezenta directivă, pe motivul că deciziile respective au încălcat dreptul Uniunii în domeniul achizițiilor sau normele de drept intern care transpun prevederile comunitare.”

Directiva 2014/25

4 Considerentele (78) și (82) ale Directivei 2014/25 enunță:

„(78) Tehnicile de achiziție centralizată sunt din ce în ce mai utilizate în majoritatea statelor membre. Organismele centrale de achiziție sunt însărcinate cu efectuarea de achiziții, cu gestionarea sistemelor dinamice de achiziții sau cu atribuirea de contracte/acorduri-cadru pentru alte autorități contractante sau entități contractante, cu sau fără remunerație. Entitățile contractante pentru care este încheiat un acord-cadru ar trebui să îl poată utiliza pentru achiziții individuale sau repetate. Având în vedere volumele mari de achiziții, astfel de tehnici pot contribui la creșterea concurenței și ar trebui să contribuie la profesionalizarea achizițiilor publice. Prin urmare, ar trebui să se prevadă o definiție la nivelul Uniunii [Europene] a organismelor centrale de achiziție pentru uzul entităților contractante și ar trebui să se clarifice faptul că organismele centrale de achiziție funcționează în două moduri diferite.

În primul rând, acestea ar trebui să poată acționa în calitate de angroșiști prin activități de cumpărare, depozitare și revânzare sau, în al doilea rând, ar trebui să poată acționa în calitate de intermediari prin atribuirea contractelor, operarea sistemelor dinamice de achiziții sau încheierea acordurilor-cadru care urmează să fie utilizate de către entitățile contractante.

Un astfel de rol de intermediar ar putea, în unele cazuri, să fie îndeplinit prin derularea procedurilor de atribuire relevante în mod autonom, fără instrucțiuni detaliate din partea entităților contractante în cauză; în alte cazuri, prin derularea procedurilor de atribuire relevante în conformitate cu instrucțiunile entităților contractante în cauză, în numele lor și pe seama lor.

În plus, ar trebui stabilite norme pentru atribuirea responsabilității în ceea ce privește respectarea obligațiilor care le revin în temeiul prezentei directive, inclusiv în cazul măsurilor de remediere, între organismul central de achiziție și entitățile contractante care achiziționează de la acesta sau prin intermediul acestuia. În cazul în care organismului central de achiziție îi revine întreaga responsabilitate pentru derularea procedurilor de achiziții, el ar trebui să fie totodată exclusiv și direct responsabil de legalitatea procedurilor. În cazul în care o entitate contractantă desfășoară anumite părți ale procedurii, de exemplu reluarea procedurii concurențiale în baza unui acord-cadru sau atribuirea de contracte individuale pe baza unui sistem dinamic de achiziții, aceasta ar trebui să fie în continuare responsabilă pentru etapele pe care le desfășoară.

[...]

(82) Atribuirea în comun a contractelor de către entități contractante din state membre diferite se confruntă în prezent cu probleme juridice specifice în ceea ce privește conflictele între legile naționale. Deși Directiva 2004/17/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3)] permite în mod implicit achizițiile publice comune transfrontaliere, entitățile contractante se confruntă în continuare cu dificultăți juridice și practice considerabile în ceea ce privește efectuarea de achiziții de la organisme centrale de achiziție din alte state membre sau în ceea ce privește atribuirea în comun a contractelor. Pentru a permite entităților contractante să obțină beneficii maxime din

potențialul pieței interne în termeni de economii de scară și de împărțire a riscurilor și beneficiilor, nu în ultimul rând pentru proiectele inovatoare care implică un risc mai mare decât riscul care poate fi asumat în mod rezonabil de către o singură entitate contractantă, dificultățile respective ar trebui remediate. Prin urmare, ar trebui prevăzute noi norme privind achizițiile comune transfrontaliere pentru a facilita cooperarea între entitățile contractante și pentru a consolida beneficiile pieței interne prin crearea unor oportunități de afaceri transfrontaliere pentru furnizori și pentru prestatorii de servicii. Aceste norme ar trebui să determine condițiile pentru utilizarea transfrontalieră a organismelor centrale de achiziție și să desemneze legislația aplicabilă în materie de achiziții publice, inclusiv legislația aplicabilă cu privire la căile de atac în cazul procedurilor comune transfrontaliere, care completează normele privind conflictul de legi din Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului [din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6)]. În plus, entitățile contractante din state membre diferite ar trebui să poată înființa entități juridice comune în temeiul legislației naționale sau al legislației Uniunii. Ar trebui să se stabilească reguli specifice pentru astfel de forme de achiziții comune.

Cu toate acestea, entitățile contractante nu ar trebui să facă uz de posibilitățile de efectuare a unor achiziții transfrontaliere comune, în scopul eludării normelor obligatorii de drept public, în conformitate cu dreptul Uniunii, care li se aplică în statul membru în care sunt situate. De exemplu, aceste norme pot include dispoziții privind transparența și accesul la documente sau cerințe specifice privind trasabilitatea produselor sensibile.”

5 Articolul 2 din Directiva 2014/25, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive:

[...]

10. «activități de achiziție centralizate» înseamnă activități desfășurate în mod permanent, în una din următoarele forme:

- (a) achiziționarea de produse și/sau servicii destinate entităților contractante;
- (b) atribuirea de contracte sau încheierea de acorduri-cadru pentru lucrări, produse sau servicii destinate entităților contractante;

[...]

12. «organism central de achiziție» înseamnă o entitate contractantă în sensul articolului 4 alineatul (1) din prezenta directivă sau o autoritate contractantă în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 1 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)] care oferă activități de achiziție centralizate și, eventual, activități de achiziție auxiliare.

Achizițiile desfășurate de un organism central de achiziție în vederea realizării de activități de achiziție centralizate sunt considerate a fi achiziții în scopul desfășurării unei activități menționate la articolele 8-14. Articolul 18 nu se aplică achizițiilor desfășurate de un organism central de achiziție în vederea realizării de activități de achiziție centralizate;

[...]”

6 Articolul 4 din Directiva 2014/25, intitulat „Entități contractante”, prevede:

„(1) În sensul prezentei directive, entități contractante sunt entități care:

- (a) sunt autorități contractante sau întreprinderi publice și care desfășoară una din activitățile menționate la articolele 8-14;
- (b) dacă nu sunt autorități contractante sau întreprinderi publice, desfășoară, printre activitățile lor, oricare dintre activitățile menționate la articolele 8-14 sau orice combinație a acestora și funcționează în baza unor drepturi speciale sau exclusive, acordate de o autoritate competentă a unui stat membru.

(2) «Întreprindere publică» înseamnă orice întreprindere asupra căreia autoritățile contractante pot exercita, direct sau indirect, o influență dominantă în virtutea dreptului de proprietate, a participării financiare sau a normelor care o guvernează.

[...]”

7 Articolul 57 din această directivă, intitulat „Achiziții care implică entități contractante din state membre diferite”, prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) Fără a aduce atingere articolelor 28-31, entitățile contractante din state membre diferite pot acționa în comun în vederea atribuirii contractelor prin intermediul unuia dintre mijloacele prevăzute la prezentul articol.

Entitățile contractante nu folosesc mijloacele prevăzute în prezentul articol în scopul evitării aplicării dispozițiilor obligatorii de drept public în conformitate cu dreptul Uniunii care li se aplică în statul lor membru.

(2) Un stat membru nu interzice entităților sale contractante să utilizeze activitățile de achiziție centralizate oferite de organismele centrale de achiziție situate în alt stat membru.

În ceea ce privește activitățile de achiziție centralizate oferite de un organism central de achiziție situat în alt stat membru decât cel al entității contractante, statele membre pot totuși alege să precizeze că entitățile lor contractante pot utiliza doar activitățile de achiziție centralizate definite la articolul 2 punctul 10 litera (a) sau (b).

(3) Prestarea activităților de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție situat într-un alt stat membru se efectuează în conformitate cu dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat organismul central de achiziție.

Dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat organismul central de achiziție se aplică, de asemenea, următoarelor:

- (a) atribuirii unui contract în cadrul unui sistem dinamic de achiziții;
- (b) efectuării unei reluări a procedurii concurențiale în cadrul unui acord-cadru.”

Dreptul austriac

- 8 Articolul 180 din Bundesvergabegesetz 2018 (Legea federală din 2018 privind atribuirea contractelor de achiziții publice) din 20 august 2018 (BGBl. I, 65/2018) (denumită în continuare „BVerG 2018”), intitulat „Atribuirea în comun a contractelor transfrontaliere de către mai multe entități contractante sectoriale”, prevede la alineatul (2):

„În cazul în care o activitate de achiziție centralizată este efectuată pentru o entitate contractantă sectorială de către un organism central de achiziție menționat la articolul 2 punctul 12 din Directiva 2014/25/UE care își are sediul în alt stat membru al Uniunii sau în alt stat parte contractantă la Acordul privind SEE

1. desfășurarea procedurii de achiziții publice este guvernată

[...]

de reglementarea statului în care se află sediul organismului central de achiziție.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 9 Printr-un anunț publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 22 mai 2020 a fost inițiată o procedură de achiziții publice având ca obiect un acord-cadru în vederea executării unor lucrări de realizare de instalații electrice, precum și a unor lucrări de construcție și de demolare aferente acestora. Contractul era împărțit (teritorial) în 36 de loturi, cu locul de executare situat în Bulgaria. Valoarea contractului depășea pragul peste care se aplică normele de procedură și de publicitate în materie de achiziții publice din dreptul Uniunii.
- 10 Elektrorazpredelenie YUG EAD (denumită în continuare „ER Yug”), o societate pe acțiuni de drept bulgar cu sediul în Bulgaria, era entitatea contractantă în cadrul acestei proceduri de achiziții publice.
- 11 EBS, societate de drept austriac al cărei sediu este în Austria, acționa în această procedură de achiziții publice ca organism central de achiziție, în calitate de reprezentantă a ER Yug.
- 12 Atât ER Yug, cât și EBS sunt deținute indirect, în proporție de 100 %, de EVN AG, ea însăși deținută în proporție de 51 % de Land Niederösterreich (landul Austria Inferioară, Austria).
- 13 În temeiul cererii de ofertă, EBS era însărcinată cu desfășurarea și cu executarea acesteia, în timp ce contractul având ca obiect prestațiile solicitate trebuia să fie încheiat cu ER Yug, în calitate de entitate contractantă sectorială. În această cerere de ofertă, Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Inferioară) era desemnat drept instanța competentă să soluționeze căile de atac. Se prevedea de asemenea că dreptul austriac este dreptul aplicabil „procedurii de achiziții publice și tuturor drepturilor care decurg din aceasta” și că dreptul bulgar se aplică „executării contractului”.
- 14 Elektra EOOD și Penon EOOD, două întreprinderi bulgare, au depus oferte pentru diferite loturi în temeiul contractului-cadru. Ele au fost informate, prin deciziile din 28 și 30 iulie 2020, că ofertele lor nu au fost reținute.

- 15 Cererile lor de anulare a acestor decizii au fost respinse la 23 septembrie 2020 prin ordonanțele Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Inferioară), care s-a declarat incompetent în această privință.
- 16 Această instanță a considerat că era sesizată cu privire la aspectul dacă o întreprindere bulgară putea încheia cu o entitate contractantă stabilită în Bulgaria un contract care trebuia executat în acest stat membru și care era guvernat de dreptul aceluiași stat. Or, potrivit instanței menționate, admiterea competenței sale în astfel de împrejurări ar aduce o atingere gravă suveranității Republicii Bulgaria și ar crea tensiuni în raport cu principiul teritorialității recunoscut de dreptul internațional. Faptul că landul Austria Inferioară ar exercita un control asupra ER Yug nu ar aduce cu nimic atingere competenței aceleiași instanțe în materie de achiziții publice cu întreprinderi cu sediul în străinătate.
- 17 În plus, la fel ca articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25, BVergG 2018 ar prevedea la articolul 180 alineatul (2) o normă referitoare la activitățile de achiziție centralizate efectuate în numele unei entități contractante sectoriale de către un organism central de achiziție care își are sediul în alt stat membru decât cel în care se află această entitate. Totuși, respectiva normă s-ar limita să prevadă dreptul material care se aplică procedurii de achiziții publice, fără a preciza dreptul procedural aplicabil unei eventuale căi de atac. Desigur, considerentul (82) al Directivei 2014/25 ar face referire la desemnarea legislației aplicabile „cu privire la căile de atac”, fără însă ca acest lucru să fi fost reluat chiar în textul directivei respective. Pe de altă parte, noțiunea de „activități de achiziție centralizate” care figurează la articolul 57 din directiva menționată nu s-ar referi la procedura căilor de atac.
- 18 Elektra, Penon și EBS au formulat recursuri la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) împotriva ordonanțelor menționate mai sus. Ele au prezentat o traducere autorizată a unei decizii a celei mai înalte instanțe administrative din Republica Bulgaria care confirma decizia autorității bulgare de control al achizițiilor publice cu privire la incompetența acesteia în cauza privind atribuirea contractului de achiziții publice în discuție.
- 19 Aceste părți susțin că, având în vedere obiectivul său de a prevedea un regim uniform în materie de achiziții centralizate transfrontaliere, articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 și, pe cale de consecință, articolul 180 alineatul (2) din BVergG 2018 ar trebui interpretate în sensul că nu privesc numai procedura de achiziții publice propriu-zisă, ci și procedura căilor de atac care poate eventual urma după o asemenea achiziție. Din moment ce un organism central de achiziție ar trebui să aplice dreptul material austriac în domeniul achizițiilor publice, ar trebui ca procedura căilor de atac să se desfășoare în fața unei instanțe austriece competente să soluționeze căile de atac în temeiul dreptului procedural austriac. Astfel, elementul de legătură teritorială determinant ar fi sediul organismului central de achiziție.
- 20 În aceste condiții, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
 - „1) Articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 trebuie interpretat în sensul că are loc o prestare de activități de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție «situat într-un alt stat membru» atunci când, indiferent de chestiunea atribuirii controlului în favoarea acestei entități contractante, entitatea respectivă este situată în alt stat membru decât cel al organismului central de achiziție?
 - 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

norma privind conflictul de legi cuprinsă la articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25, potrivit căreia prestarea activităților de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție situat în alt stat membru se efectuează în conformitate cu dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat organismul central de achiziție, vizează și normele referitoare la căile de atac și competența instanței sesizate cu o cale de atac în sensul Directivei 92/13?

3) În cazul unui răspuns negativ la prima sau la a doua întrebare:

Directiva 92/13, în special articolul 1 alineatul (1) al patrulea paragraf din aceasta, trebuie interpretată în sensul că competența unei instanțe naționale sesizate cu o cale de atac în vederea reexaminării deciziilor entităților contractante trebuie să includă toate entitățile contractante situate în statul membru al instanței sesizate cu o cale de atac sau competența trebuie să se întemeieze pe aspectul dacă influența dominantă asupra entității contractante [în sensul articolului 3 punctul 4 litera (c) sau al articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2014/25] emană de la o autoritate regională sau de la un organism de drept public care trebuie recunoscut ca aparținând statului membru în care este situată instanța sesizată cu o cale de atac?”

Cu privire la prima întrebare

- 21 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 trebuie interpretat în sensul că o activitate de achiziție centralizată, în cadrul atribuirii în comun de contracte de către entități contractante din diferite state membre, este efectuată de un organism central de achiziție „situat într-un alt stat membru” atunci când entitatea contractantă, indiferent de controlul exercitat asupra acesteia de un organism de drept public din statul membru în care se află sediul organismului central de achiziție, își are sediul în alt stat membru decât cel în care se află sediul organismului central de achiziție.
- 22 Potrivit articolului 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25, prestarea activităților de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție situat într-un alt stat membru se efectuează în conformitate cu dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat organismul central de achiziție. Dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat organismul central de achiziție se aplică, de asemenea, atribuirii unui contract în cadrul unui sistem dinamic de achiziții și efectuării unei reluări a procedurii concurențiale în cadrul unui acord-cadru.
- 23 Noțiunea de „organism central de achiziție” este definită la articolul 2 punctul 12 din Directiva 2014/25 ca fiind o entitate contractantă, în sensul articolului 4 alineatul (1) din această directivă, sau o autoritate contractantă, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 1 din Directiva 2014/24, care furnizează activități de achiziție centralizate și, eventual, activități de achiziție auxiliare.
- 24 Din cererea de decizie preliminară reiese că principala îndoială a instanței de trimitere privește modul de diferențiere a statului membru în care se află sediul entității contractante de cel în care se află sediul organismului central de achiziție. Cu alte cuvinte, aceasta ridică problema criteriului de legătură dintre o entitate contractantă și un stat membru în cadrul aplicării articolului 57 din Directiva 2014/25.

- 25 Părțile din litigiul principal și celelalte părți interesate convin că criteriul de legătură trebuie să fie locul în care este situată entitatea contractantă și că este irelevant în acest context dacă și, după caz, în ce mod și în ce măsură această entitate este deținută de o altă entitate care se află în alt stat membru. Astfel, norma prevăzută la articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 ar fi aplicabilă atunci când organismul central de achiziție și cealaltă entitate contractantă se află în state membre diferite, precum în speță în Austria și în Bulgaria.
- 26 În această privință, trebuie amintit că atât organismul central de achiziție, cât și entitatea care desfășoară procedura de achiziții publice sunt autorități contractante în sensul Directivei 2014/25, astfel încât criteriul de legătură cu un stat membru nu poate fi diferit pentru una dintre aceste entități sau pentru cealaltă.
- 27 Pe de altă parte, articolul 57 alineatul (1) din această directivă prevede că entitățile contractante nu pot recurge la atribuirea în comun a contractelor transfrontaliere în scopul evitării aplicării dispozițiilor obligatorii de drept public în conformitate cu dreptul Uniunii care li se aplică „în statul lor membru”. Alineatul (2) al acestui articol privește activitățile de achiziție centralizate oferite de un organism central de achiziție „situat într-un alt stat membru decât cel al entității contractante”.
- 28 În pofida faptului că Directiva 2014/25 utilizează astfel, pentru a stabili legătura unei entități contractante cu un stat membru, expresii uneori diferite, inclusiv în diferitele sale versiuni lingvistice, nu este mai puțin adevărat că aceste expresii lasă să se înțeleagă că criteriul de legătură reținut de legiuitorul Uniunii este de natură teritorială, ceea ce corespunde de altfel regulii generale care reiese în esență din articolul 57 alineatul (1) al doilea paragraf din această directivă, potrivit căreia orice entitate contractantă trebuie să respecte normele în vigoare în statul membru în care este stabilită.
- 29 Prin urmare, atunci când, într-un caz precum cel din cauza principală, organismul central de achiziție și entitatea contractantă se află în state membre diferite, este necesar să se considere că este vorba despre o achiziție publică transfrontalieră efectuată prin intermediul unui organism central de achiziție.
- 30 În această privință, trebuie arătat că din directiva menționată și în special din articolul 57 din aceasta nu reiese că apartenența la un anumit stat membru a unei autorități regionale sau a unui organism de drept public care exercită un control asupra entității contractante constituie un criteriu de legătură relevant pentru o astfel de entitate. Or, atunci când legiuitorul Uniunii a intenționat să utilizeze criteriul referitor la existența unei legături între o entitate contractantă și o altă entitate, acesta l-a utilizat în mod expres, ca la articolul 4 alineatul (2) din aceeași directivă.
- 31 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 trebuie interpretat în sensul că o activitate de achiziție centralizată, în cadrul atribuirii în comun de contracte de către entități contractante din diferite state membre, este efectuată de un organism central de achiziție „situat într-un alt stat membru” atunci când entitatea contractantă își are sediul în alt stat membru decât cel în care se află sediul organismului central de achiziție, indiferent, dacă este cazul, de locul sediului unei entități terțe care deține controlul asupra uneia dintre aceste entități sau asupra alteia.

Cu privire la a doua întrebare

- 32 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 trebuie interpretat în sensul că norma privind conflictul de legi stabilită în această dispoziție, în temeiul căreia prestările activităților de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție se efectuează în conformitate cu dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat organismul central de achiziție, se aplică și procedurii căilor de atac, în sensul Directivei 92/13, referitoare la aceste activități.
- 33 Astfel cum a arătat instanța de trimitere, articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 nu stabilește în mod expres dacă dispozițiile naționale ale statului membru în care se află organismul central de achiziție reglementează de asemenea procedura căilor de atac și competența instanței sesizate cu o cale de atac, în sensul Directivei 92/13.
- 34 „Activitățile de achiziție centralizate” la care face referire această dispoziție sunt definite la articolul 2 punctul 10 din Directiva 2014/25 ca fiind activități desfășurate în mod permanent fie în forma achiziționării de produse și/sau servicii destinate entităților contractante, fie în forma atribuirii de contracte sau a încheierii de acorduri-cadru pentru lucrări, produse sau servicii destinate unor astfel de entități.
- 35 Deși este adevărat că, pe baza unei interpretări literale, articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25 pare să se refere numai la dreptul material în domeniul achizițiilor publice, formularea sa nu exclude totuși faptul că această dispoziție se extinde atât la legislația în domeniul căilor de atac, cât și la competența instanței sesizate cu o cale de atac, în sensul Directivei 92/13.
- 36 În aceste condiții, conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acestei dispoziții, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte dispoziția menționată (Hotărârea din 29 iunie 2023, Interfel, C-501/22-C-504/22, EU:C:2023:531, punctul 53 și jurisprudența citată).
- 37 Pe de altă parte, tot potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul în care o prevedere din dreptul Uniunii poate primi mai multe interpretări, trebuie să se acorde prioritate celei care este de natură să îi păstreze efectul util (Hotărârea din 29 iunie 2023, Interfel, C-501/22-C-504/22, EU:C:2023:531, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 38 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu considerentul (78) al Directivei 2014/25, ar trebui stabilite norme pentru atribuirea responsabilității în ceea ce privește respectarea obligațiilor prevăzute de această directivă, inclusiv în cazul măsurilor de remediere, între organismul central de achiziție și entitățile contractante care achiziționează de la acesta sau prin intermediul acestuia.
- 39 Același considerent are în vedere două cazuri, primul caracterizat prin împrejurarea că organismului central de achiziție îi revine întreaga responsabilitate pentru derularea procedurilor de achiziții publice, iar al doilea caracterizat prin împrejurarea că o entitate contractantă este responsabilă de anumite părți ale procedurii, de exemplu reluarea procedurii concurențiale în baza unui acord-cadru sau atribuirea de contracte individuale pe baza unui sistem dinamic de achiziții. În primul caz, organismul central de achiziție ar trebui să fie exclusiv și direct responsabil de legalitatea procedurilor, în al doilea caz, el ar trebui să fie responsabil pentru etapele procedurii pe care le desfășoară.

- 40 În plus, considerentul (82) al Directivei 2014/25 arată că ar trebui prevăzute noi norme privind achizițiile comune transfrontaliere și că aceste norme ar trebui să determine condițiile pentru utilizarea transfrontalieră a organismelor centrale de achiziție și să desemneze legislația aplicabilă în materie de achiziții publice, inclusiv legislația aplicabilă cu privire la căile de atac în cazul procedurilor comune transfrontaliere.
- 41 Din aceste considerente reiese că legiuitorul Uniunii a intenționat nu numai să determine dreptul material care se aplică achizițiilor publice transfrontaliere și organismelor centrale de achiziție, ci și dreptul referitor la procedurile căilor de atac pe care le pot genera aceste achiziții publice și aceste activități.
- 42 În consecință, trebuie privilegiată o interpretare a dispozițiilor Directivei 2014/25 care guvernează asemenea achiziții publice și activități care să permită înglobarea atât a dreptului material, cât și a celui referitor la procedura căilor de atac.
- 43 Astfel, trebuie să se considere că Directiva 2014/25 face referire la dreptul statelor membre nu numai pentru dispozițiile acestui drept care reglementează desfășurarea procedurii de achiziții publice transfrontaliere, ci și pentru cele care reglementează procedura căilor de atac, inclusiv jurisdicționale, care pot urma unei asemenea proceduri de achiziții publice.
- 44 O așa interpretare este în plus conformă cu obiectivul Directivei 2014/25, care este de a stabili un regim uniform în materie de achiziții centralizate transfrontaliere. Astfel, în măsura în care un organism central de achiziție este chemat să își presteze activitățile de achiziție centralizate în conformitate cu dispozițiile naționale ale statului membru în care este situat, este coerent ca procedura căii de atac care poate fi inițiată să se desfășoare potrivit dreptului acestui stat membru și ca competența instanței în discuție sesizate cu o cale de atac să fie stabilită potrivit aceluiași drept.
- 45 Pe de altă parte, principiul potrivit căruia dispozițiile statului membru în care este situată o entitate contractantă sunt cele care reglementează procedura căilor de atac referitoare la măsurile luate de aceste entități stă la baza normei stabilite la articolul 1 al patrulea paragraf din Directiva 92/13, potrivit căreia statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că, în ceea ce privește contractele care intră sub incidența Directivei 2014/25 sau a Directivei 2014/23, deciziile entităților contractante pot face obiectul unei proceduri de contestare eficace și mai ales, cât mai rapide posibil, pe motivul că deciziile respective au încălcat dreptul Uniunii în domeniul achizițiilor sau normele de drept intern care transpun acest drept.
- 46 Aceasta nu exclude, astfel cum a arătat Comisia Europeană, că este necesar, dacă este cazul, să se facă o distincție între dreptul aplicabil procedurii de achiziții publice și cel care se poate aplica contractelor încheiate ulterior.
- 47 Revine de asemenea instanțelor naționale, sesizate cu un litigiu rezultat dintr-o procedură de achiziții publice transfrontaliere, sarcina de a acorda o atenție deosebită repartizării responsabilităților care revin actorilor implicați în desfășurarea acestei proceduri și limitelor competențelor lor care rezultă din aceasta, dacă este cazul, ținând seama în același timp de norma prevăzută la articolul 57 alineatul (1) din Directiva 2014/25, amintită la punctul 27 din prezenta hotărâre.

- 48 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25, citit în lumina considerentelor (78) și (82) ale acestei directive, trebuie interpretat în sensul că norma privind conflictul de legi stabilită de această dispoziție, în temeiul căreia prestările activităților de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție se efectuează în conformitate cu dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat acest organism central de achiziție, se extinde la procedura căilor de atac, în sensul Directivei 92/13, referitoare la aceste activități, în măsura în care organismul central de achiziție menționat s-a ocupat de desfășurarea procedurii de achiziții publice.

Cu privire la a treia întrebare

- 49 Având în vedere răspunsurile date la prima și la a doua întrebare, nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare, pe care instanța de trimitere a adresat-o numai în cazul unui răspuns negativ la prima sau la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 50 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 zecea) declară:

- 1) Articolul 57 alineatul (3) din Directiva 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**

trebuie interpretat în sensul că

o activitate de achiziție centralizată, în cadrul atribuirii în comun de contracte de către entități contractante din diferite state membre, este efectuată de un organism central de achiziție „situat într-un alt stat membru” atunci când entitatea contractantă își are sediul în alt stat membru decât cel în care se află sediul organismului central de achiziție, indiferent, dacă este cazul, de locul sediului unei entități terțe care deține controlul asupra uneia dintre aceste entități sau asupra alteia.

- 2) Articolul 57 alineatul (3) din Directiva 2014/25, citit în lumina considerentelor (78) și (82) ale acestei directive,**

trebuie interpretat în sensul că

norma privind conflictul de legi stabilită de această dispoziție, în temeiul căreia prestările activităților de achiziție centralizate de către un organism central de achiziție se efectuează în conformitate cu dispozițiile de drept intern ale statului membru în care este situat acest organism central de achiziție, se extinde la procedura căilor de atac, în sensul Directivei 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea

actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, referitoare la aceste activități, în măsura în care organismul central de achiziție menționat s-a ocupat de desfășurarea procedurii de achiziții publice.

Semnături