

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

17 iunie 2021(*)

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Acord-cadru – Directiva 2014/24/UE – Articolul 5 alineatul (5) – Articolul 18 alineatul (1) – Articolele 33 și 49 – Anexa V partea C punctele 7, 8 și 10 – Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1986 – Anexa II rubricile II.1.5) și II.2.6) – Proceduri de achiziții – Obligația de a indica în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, pe de o parte, cantitatea estimată sau valoarea estimată și, pe de altă parte, cantitatea maximă sau valoarea maximă a produselor care urmează să fie furnizate în cadrul unui acord-cadru – Principiile transparenței și egalității de tratament – Directiva 89/665/CEE – Articolul 2d alineatul (1) – Proceduri care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice – Absența efectelor contractului – Excludere”

În cauza C-23/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de *Klagenævnet for Udbud* (Comisia de Soluționare a Contestățiilor în materie de Achiziții Publice, Danemarca), prin decizia din 16 ianuarie 2020, primită de Curte la 17 ianuarie 2020, în procedura

Simonsen & Weel A/S

împotriva

Region Nordjylland og Region Syddanmark,

cu participarea:

Nutricia A/S,

CURTEA (Camera a patra)

compusă din domnul M. Vilaras, președinte de cameră, domnii N. Piçarra, D. Šváby (raportor) și S. Rodin și doamna K. Jürimäe, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru *Simonsen & Weel A/S*, de S. Troels Poulsen, avocat;
- pentru *Region Nordjylland og Region Syddanmark*, de T. Braad și H. Padkjær Sørensen, advokater;

- pentru guvernul danez, de J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen și M. Wolff, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck și J.-C. Halleux, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul german, de J. Möller, R. Kanitz și S. Eisenberg, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul estonian, de N. Grünberg, în calitate de agent;
 - pentru guvernul francez, de C. Mosser și E. de Moustier, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul austriac, de A. Posch și J. Schmoll, în calitate de agenți;
 - pentru Comisia Europeană, de P. Ondrůšek, H. Støvlbæk și L. Haasbeek, 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 articolelor 18 alineatul (1), precum și a articolelor 33 și 49 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), precum și a punctului 7 și a punctului 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă și a articolului 2d alineatul (1) litera (a) din 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 (JO 2014, L 94, p. 1) (denumită în continuare „Directiva 92/13”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Simonsen & Weel A/S, pe de o parte, și Region Nordjylland (Regiunea Iutlanda de Nord, Danemarca) și Region Syddanmark (Regiunea Danemarca de Sud) (denumite în continuare, împreună, „Regiunile”), pe de altă parte, în legătură cu decizia acestora din urmă de a încheia un acord-cadru cu Nutricia A/S.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2014/24

- 3 Considerentele (59)-(62) ale Directivei 2014/24 enunță:

„(59) Există o puternică tendință pe piețele de achiziții publice din Uniune către agregarea cererii din partea achizitorilor publici, cu scopul de a obține economii de scară, de exemplu scăderea prețurilor și a costurilor tranzacțiilor, și de a îmbunătăți și profesionaliza gestionarea achizițiilor. Acest obiectiv

poate fi atins prin concentrarea achizițiilor fie în funcție de numărul de autorități contractante implicate, fie în funcție de volum și valoare în timp a achizițiilor. Cu toate acestea, agregarea și centralizarea achizițiilor ar trebui monitorizate cu atenție, pentru a se evita concentrarea excesivă a puterii de cumpărare și înțelegerile anticoncurențiale și pentru a menține transparența și concurența, precum și posibilitățile de acces la piață pentru IMM-uri.

(60) Acordurile-cadru au fost folosite pe scară largă și sunt considerate o tehnică eficientă de achiziție în întreaga Uniune. Așadar, acest instrument ar trebui menținut în linii mari în forma actuală. Cu toate acestea, este necesar să se clarifice anumite aspecte, în special faptul că acordurile-cadru nu ar trebui să fie utilizate de autoritățile contractante care nu sunt identificate în cadrul acestora. În acest sens, autoritățile contractante care sunt părți la un anumit acord-cadru de la bun început ar trebui să fie clar indicate, fie prin nume, fie prin alte mijloace, cum ar fi o trimitere la o anumită categorie de autorități contractante din cadrul unei arii geografice clar delimitate, astfel încât autoritățile contractante în cauză să poată fi identificate ușor și fără echivoc. În mod similar, un acord-cadru nu ar trebui să fie deschis unor noi operatori economici odată ce acesta a fost încheiat. [...]

(61) [...]

Autorităților contractante ar trebui să li se acorde mai multă flexibilitate în cazul în care achiziționează în temeiul acordurilor-cadru care sunt încheiate cu mai mult de un singur operator economic și care stabilesc toate clauzele.

[...] Nu ar trebui să se recurgă la acorduri-cadru în mod abuziv sau în așa fel încât să împiedice, să restrângă sau să denatureze concurența. Autoritățile contractante ar trebui să nu fie obligate prin prezenta directivă să achiziționeze lucrări, produse sau servicii reglementate de un acord-cadru, în temeiul respectivului acord-cadru.

(62) Ar trebui, de asemenea, să se clarifice că, în timp ce contractele bazate pe un acord-cadru urmează să fie atribuite înainte de expirarea acordului-cadru, nu este necesar ca durata contractelor individuale bazate pe un acord-cadru să coincidă cu durata respectivului acord-cadru, ci ar putea fi, după caz, mai lungă sau mai scurtă. [...]

Ar trebui să se clarifice totodată că ar putea exista cazuri excepționale în care durata acordurilor-cadru ar trebui să poată fi mai mare de patru ani. Astfel de cazuri, care ar trebui să fie bine justificate, în special în cadrul obiectului acordului-cadru, ar putea apărea, de exemplu, când operatorii economici au nevoie să dispună de echipamente pentru care perioada de amortizare este mai mare de patru ani și care trebuie să fie disponibile în orice moment pe întreaga durată a acordului-cadru.”

4 Articolul 5 din această directivă, intitulat „Metode de calculare a valorii estimate a achizițiilor”, prevede la alineatul (5):

„În cazul acordurilor-cadru și al sistemelor dinamice de achiziții, valoarea care trebuie luată în considerare este valoarea maximă estimată, fără [taxa pe valoarea adăugată (TVA)], a tuturor contractelor preconizate pentru perioada totală de aplicare a acordului-cadru sau a sistemului dinamic de achiziții.”

5 Articolul 18 din directiva menționată, care prezintă „[p]rincipii[le] aplicabile achizițiilor”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

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

6 Articolul 33 din Directiva 2014/24, intitulat „Acorduri-cadru”, prevede următoarele:

„(1) Autoritățile contractante pot încheia acorduri-cadru, cu condiția să aplice procedurile prevăzute de prezenta directivă.

Un acord-cadru înseamnă un acord încheiat între una sau mai multe autorități contractante și unu sau mai mulți operatori economici cu scopul de a stabili condițiile pentru contractele care urmează să fie atribuite în decursul unei perioade determinate, în special în ceea ce privește prețurile și, dacă este cazul, cantitățile avute în vedere.

Durata unui acord-cadru nu poate fi mai mare de patru ani, cu excepția cazurilor excepționale bine justificate, în special prin obiectul acordului-cadru.

(2) Contractele bazate pe un acord-cadru se atribuie în conformitate cu procedurile prevăzute la prezentul alineat și la alineatele (3) și (4).

[...]

Contractele bazate pe un acord-cadru nu pot în niciun caz să determine modificări substanțiale [ale] clauzelor stabilite în respectivul acord-cadru, în special în cazul menționat la alineatul (3).

(3) În cazul în care un acord-cadru este încheiat cu un singur operator economic, contractele bazate pe respectivul acord-cadru sunt atribuite în limitele termenilor stabiliți în acordul-cadru.

[...]”

7 Potrivit articolului 49 din această directivă, intitulat „Anunțurile de participare”:

„Anunțurile de participare se utilizează ca mijloc de invitație la procedura concurențială de ofertare pentru toate procedurile, fără a aduce atingere articolului 26 alineatul (5) al doilea paragraf și articolului 32. Anunțurile de participare conțin informațiile prevăzute în anexa V partea C și se publică în conformitate cu articolul 51.”

8 Articolul 53 din directiva menționată, intitulat „Disponibilitatea în format electronic a documentelor achiziției”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

„Autoritățile contractante oferă acces liber, direct, total și gratuit, prin mijloace electronice, la documentele achiziției de la data publicării unui anunț în conformitate cu articolul 51 sau de la data la care a fost trimisă o invitație pentru confirmarea interesului. Textul anunțului sau al invitației pentru confirmarea interesului specifică adresa de internet la care sunt disponibile documentele achiziției.”

9 Articolul 72 din Directiva 2014/24, intitulat „ Modificarea contractului în cursul perioadei sale de valabilitate”, prevede următoarele:

„(1) Contractele și acordurile-cadru pot fi modificate fără o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă în oricare dintre următoarele cazuri:

[...]

(e) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanțiale în sensul alineatului (4).

Autoritățile contractante care modifică un contract în cazurile prevăzute la literele (b) și (c) de la prezentul alineat publică un anunț în acest sens în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Un astfel de anunț conține informațiile prevăzute în anexa V partea G și se publică în conformitate cu articolul 51.

[...]

(4) Modificarea unui contract sau a unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată substanțială în sensul alineatului (1) litera (e) atunci când, prin această modificare, contractul sau acordul-cadru prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial. În orice caz, fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2), o modificare este considerată substanțială atunci când este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

- (a) modificarea introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială de achiziții, ar fi permis admiterea altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea unui alt ofertant decât cel acceptat inițial sau ar fi atras alți participanți la procedura de achiziție;
- (b) modificarea schimbă balanța economică a contractului sau a acordului-cadru în favoarea contractantului într-un mod care nu a fost prevăzut în contractul sau acordul-cadru inițial;
- (c) modificarea extinde domeniul de aplicare al contractului sau al acordului-cadru în mod considerabil;
- (d) un nou contractant îl înlocuiește pe cel căruia autoritatea contractantă i-a atribuit inițial contractul, în alte cazuri decât cele prevăzute la alineatul (1) litera (d).

(5) Pentru alte modificări ale dispozițiilor unui contract de achiziții publice sau ale unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate decât cele prevăzute la alineatele (1) și (2) este necesară o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă.”

10 Articolul 91 din această directivă prevede:

„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)] se abrogă începând cu 18 aprilie 2016.

Trimiterile la directiva abrogată se înțeleg ca trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa XV.”

11 Anexa V la directiva amintită identifică „[i]nformații care trebuie incluse în anunțuri”. Partea B din această anexă prezintă „[informațiile] care trebuie incluse în anunțurile de intenție (menționate la articolul 48)”. Titlul II din această parte enumeră „[informațiile] suplimentare care trebuie furnizate în cazul în care anunțul este utilizat ca invitație la o procedură concurențială de ofertare [articolul 48 alineatul (2)]”

12 Printre aceste informații figurează cea vizată la punctul 7 din acest titlu II, care are următorul cuprins:

„În măsura în care sunt deja cunoscute, mărimea totală estimată a contractului (contractelor); în cazul în care contractul este împărțit în loturi, aceste informații trebuie furnizate pentru fiecare lot.”

13 Partea C din anexa V respectivă enumeră, cu titlu de „[i]nformații care trebuie incluse în anunțurile de participare (menționate la articolul 49)”:

„[...]”

2. Adresa de e-mail sau de internet de la care se va putea obține accesul liber, direct, total și gratuit la documentele achiziției.

[...]

[...]

5. Codurile CPV; în cazul în care contractul este împărțit în loturi, aceste informații trebuie furnizate pentru fiecare lot.

[...]

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.

8. Ordinul de mărime total estimat al contractului (contractelor); în cazul în care contractul este împărțit în loturi, aceste informații trebuie furnizate pentru fiecare lot.

[...]

10. Calendarul pentru livrarea produselor, executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor și, dacă este posibil, durata contractului:

- (a) în cazul unui acord-cadru, se indică durata prevăzută a acordului-cadru, precizând, după caz, motivele care justifică o durată de peste patru ani. Se indică, dacă este posibil, valoarea sau ordinul de mărime și frecvența contractelor care urmează să fie atribuite, numărul și, după caz, numărul maxim propus de operatori economici care urmează să participe;

[...]

[...]”

Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1986

- 14 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) cuprinde, în anexa II, un formular-tip care prezintă diferitele rubrici pe care poate sau trebuie, după caz, să le completeze o autoritate contractantă sau o entitate contractantă.
- 15 Secțiunea II din acest formular, intitulată „Obiect[ul]” contractului, distinge între „[o]biectul achiziției” și „[d]escr[er]e[a]” acesteia.
- 16 Printre rubricile referitoare la întinderea contractului figurează rubrica II.1.5, intitulată „Valoarea totală estimată”. Această rubrică face trimitere la nota de subsol 2 din formular, care menționează doar locuțiunea adverbială „dacă este cazul”. Prin respectiva rubrică, autoritatea contractantă sau entitatea contractantă trebuie să indice valoarea fără TVA a contractului și moneda folosită în acest scop, precizându-se că, „în

cazul acordurilor-cadru sau al sistemelor dinamice de achiziție – [este vorba despre o] [valoare] maximă totală estimată pentru întreaga durată a acordului-cadru sau a sistemului dinamic de achiziții”.

- 17 Printre rubricile referitoare la descrierea contractului figurează rubrica II.2.1, al cărei obiect este de a indica „[t]itlu[1]” contractului. Această rubrică cuprinde o subdiviziune denumită „Lot nr.”, careia îi este asociată de asemenea o notă de subsol 2, care are următorul cuprins: „dacă este cazul”.
- 18 Rubrica II.2.6), intitulată „Valoarea estimată”, prevede că autoritatea contractantă sau entitatea contractantă trebuie să indice valoarea fără TVA a contractului, precum și moneda folosită în acest scop, și precizează că „în cazul acordurilor-cadru sau al sistemelor dinamice de achiziții – [este vorba despre o] [valoare] maximă totală estimată pentru întreaga durată a acestui lot”.

Directiva 89/665/CEE

- 19 Directiva 89/665/CE 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 1989, L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/23 (denumită în continuare „Directiva 89/665”), este aplicabilă faptelor în discuție în litigiul principal dat fiind că data transunerii acestei din urmă directive a expirat la 18 aprilie 2016.
- 20 Directiva 89/665 în versiunea sa inițială a fost modificată anterior prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 (JO 2007, L 335, p. 31). Considerentele (13), (14) și (17) ale Directivei 2007/66 enunță:

„(13) Pentru a combate atribuirea directă ilegală a contractelor, considerată de Curtea de Justiție drept cea mai gravă încălcare a dreptului [Uniunii] în domeniul achizițiilor publice din partea unei autorități sau a unei entități contractante, ar trebui să se prevadă sancțiuni eficace, proporționate și descurajante. În consecință, un contract care este rezultatul unei atribuirii directe ilegale ar trebui să fie considerat, în principiu, lipsit de efecte. Absența efectelor nu ar trebui să fie automată, ci ar trebui să fie confirmată de un organism responsabil de soluționarea căilor de atac independent sau să decurgă din decizia luată de acesta.

(14) Absența efectelor este cea mai eficientă cale de restabilire a concurenței și de creare a noi oportunități de afaceri pentru operatorii economici care au fost privați în mod ilegal de posibilitatea de a lua parte la competiție. Atribuirile directe în sensul prezentei directive ar trebui să includă orice atribuire de contracte fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* în înțelesul Directivei 2004/18/CE. Aceasta corespunde unei proceduri fără chemare la competiție în înțelesul Directivei 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)]

[...]

(17) O cale de atac ar trebui să fie accesibilă cel puțin oricărei persoane care are sau a avut vreun interes în obținerea unui anumit contract și care fost prejudiciată sau riscă să fie prejudiciată printr-o presupusă încălcare.”

- 21 Articolul 1 din Directiva 89/665, intitulat „Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică în cazul contractelor menționate în Directiva [2014/24], cu excepția cazului în care aceste contracte sunt excluse în conformitate cu articolele 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 și 37 din directiva menționată.

[...]

Contractele, în sensul prezentei directive, includ contractele de achiziții publice, contractele cadru, concesiunile de lucrări și servicii și sistemele dinamice de achiziție.

Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că, în ceea ce privește contractele care intră sub incidența Directivei [2014/24] sau a Directivei [2014/23], deciziile autorităților 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 publice sau normele de drept intern care transpun respectivele prevederi comunitare.”

- 22 Articolul 2d din Directiva 89/665, intitulat „Absența efectelor”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre garantează declararea absenței efectelor unui contract de către un organism responsabil de soluționarea căilor de atac independent de autoritatea contractantă sau faptul că absența efectelor contractului menționat intervine în urma deciziei unui astfel de organism în oricare dintre următoarele cazuri:

- (a) dacă autoritatea contractantă a atribuit un contract fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, fără ca acest lucru să fie permis în conformitate cu Directiva 2014/24/UE sau cu Directiva 2014/23/UE;

[...]”

Directiva 92/13

- 23 Articolul 1 din Directiva 92/13, intitulat „Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”, prevede la alineatul (1) primele două paragrafe:

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

Contractele, în înțelesul prezentei directive, includ contractele de furnizare, contractele de lucrări și servicii, concesiunile de lucrări și servicii, acordurile-cadru și sistemele dinamice de achiziții.”

- 24 Textul articolului 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 92/13 este similar celui al articolului 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/665.

Dreptul danez

Legea privind achizițiile publice

- 25 Udbusloven, lov nr. 1564 (Legea nr. 1564 privind achizițiile publice) din 15 decembrie 2015, în versiunea aplicabilă situației de fapt din cauza principală (denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”), care transpune Directiva 2014/24 în dreptul danez, cuprinde un titlu I, denumit „Dispoziții generale”, care cuprinde articolele 1-38 din această lege.
- 26 Articolul 2 din legea menționată, intitulat „Principii generale”, prevede la alineatul 1:
„În ceea ce privește contractele de achiziții publice prevăzute în titlurile II-IV, autoritatea contractantă se conformează principiilor egalității de tratament, transparenței și proporționalității.”
- 27 Articolul 24 din aceeași lege cuprinde în special următoarele definiții:
„[...]”
- 24) «contracte de achiziții publice» înseamnă contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unu sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea servicii;
[...]
- 30) «acord-cadru» înseamnă un acord încheiat între una sau mai multe autorități contractante și unu sau mai mulți operatori economici care stabilește condițiile care reglementează contractele atribuite în decursul unei perioade determinate, în special în ceea ce privește prețurile și cantitățile avute în vedere.”
- 28 Titlul II din Legea privind achizițiile publice, care se referă la „[a]chiziții publice a căror valoare este superioară pragului”, este compus din articolele 39-185 din aceasta.
- 29 Articolul 56 din această lege prevede:
„În cadrul unei proceduri deschise, orice operator economic poate depune o ofertă ca răspuns la un anunț de participare. Anunțul de participare conține informațiile prevăzute în anexa V partea C din Directiva [2014/24]. Autoritatea contractantă utilizează formularul tip prevăzut la articolul 128 alineatul 3 din prezenta lege.”
- 30 Potrivit articolului 128 din legea menționată:
„1. O autoritate contractantă utilizează anunțurile de participare ca mijloc de invitație la procedura concurențială de ofertare pentru toate procedurile, cu excepția procedurii de negociere fără anunț prealabil [...].
2. Anunțurile de participare conțin informațiile prevăzute în partea C din anexa V la Directiva [2014/24] [...].
3. Anunțul de participare este redactat pe modelul formularelor tip stabilite de Comisia Europeană, este transmis electronic Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene și este publicat în conformitate cu anexa VIII la Directiva [2014/24] [...].

[...]"

Legea privind Comisia de Soluționare a Contestațiilor în materie de Achiziții Publice

- 31 Lov om Klagenævnet for Udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (Legea privind Comisia de Soluționare a Contestațiilor în materie de Achiziții Publice, Ordinul de codificare nr. 593) din 2 iunie 2016 (denumită în continuare „Legea privind Comisia de Soluționare a Contestațiilor în materie de Achiziții Publice”), care pune în aplicare Directiva 92/13, prevede la articolul 17 alineatul 1 punctul 1:

„Un contract care intră sub incidența titlului II sau III din Legea privind achizițiile publice sau a Directivei [2014/25] este declarat lipsit de efecte dacă:

- 1) autoritatea contractantă a încheiat un contract, cu încălcarea Legii privind achizițiile publice sau a normelor Uniunii în materie de atribuire a contractelor, fără publicarea prealabilă a unui anunț în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, sub rezerva însă a dispozițiilor articolului 4,

[...]"

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 32 Prin anunțul de participare din 30 aprilie 2019, Regiunile au lansat o procedură deschisă de achiziții publice în sensul Directivei 2014/24 în vederea încheierii unui acord-cadru cu o durată de patru ani între Regiunea Iutlanda de Nord și un operator economic unic pentru achiziționarea de echipamente care permit alimentarea prin sondă destinate pacienților la domiciliu și unor instituții.
- 33 Anunțul de participare preciza că Regiunea Danemarca de Sud nu va participa decât „pe bază de opțiune”, iar candidații erau obligați să depună oferte pentru „toate pozițiile din contract”.
- 34 Pe de altă parte, acest anunț nu conținea informații privind valoarea estimată a contractului vizat de acordul-cadru pentru Regiunea Iutlanda de Nord sau a opțiunii Regiunii Danemarca de Sud și nici informații cu privire la valoarea maximă a acordurilor-cadru sau la cantitatea estimată sau maximă a produselor a căror cumpărare era prevăzută în acordurile-cadru.
- 35 Astfel, după cum reiese din anexa 3 la anunțul menționat, „estimările indicate și volumele de consum preconizate sunt numai expresia previziunilor autorității contractante în ceea ce privește recurgerea la bunurile care fac obiectul contractului. Autoritatea contractantă nu se angajează, așadar, în temeiul acordului-cadru, să ia în primire o anumită cantitate de bunuri sau să cumpere până la concurența unei anumite sume. Cu alte cuvinte, consumul efectiv se poate dovedi mai mare sau mai mic decât ceea ce indică estimările.” Acordul-cadru nu trebuia considerat nici exclusiv, astfel încât autoritatea contractantă putea achiziționa produse similare de la alți furnizori, cu respectarea normelor care reglementează achizițiile publice.
- 36 Prin decizia din 9 august 2019, Regiunile au considerat că oferta societății Nutricia era cea mai avantajoasă și că această societate a câștigat contractul. La 19 august 2019, Simonsen & Weel a formulat o acțiune la Klagenævnet for Udbud (Comisia de Soluționare a Contestațiilor în materie de Achiziții Publice, Danemarca), având ca obiect anularea acestei decizii.

- 37 Întrucât această instanță nu a acordat efect suspensiv acțiunii respective, Regiunea Iutlanda de Nord a încheiat un acord-cadru cu ofertantul câștigător. Regiunea Danemarca de Sud, la rândul său, nu a exercitat opțiunea de care dispune.
- 38 În susținerea acțiunii formulate, Simonsen & Weel susține, în primul rând, că, prin faptul că nu au indicat în anunțul de participare cantitatea estimată sau valoarea estimată a produselor care trebuie furnizate în temeiul acordului-cadru în discuție în litigiul principal, Regiunile au încălcat printre altele articolul 49 din Directiva 2014/24, principiile egalității de tratament și transparenței, consacrate la articolul 18 alineatul (1) din această directivă, precum și punctul 7 din partea C din anexa V la directiva menționată.
- 39 În al doilea rând, Regiunile ar fi obligate să indice cantitatea maximă a produselor care pot fi achiziționate în executarea acordului-cadru sau valoarea totală maximă a acestuia, în lipsa acestei indicații ele putând fracționa în mod artificial acest acord-cadru pe toată durata sa, contrar jurisprudenței care rezultă din Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034).
- 40 Cu privire la neindicarea cantității sau a valorii estimate, Regiunile obiectează în special că obligația de a indica o întindere sau o valoare determinată în anunțul de participare nu se aplică în privința acordurilor-cadru. Ar reieși din însuși modul de redactare a articolului 33 alineatul (1) din Directiva 2014/24 că respectivele cantități estimate pot fi indicate „dacă este cazul”, implicând astfel că o asemenea indicație rămâne facultativă pentru autoritatea contractantă.
- 41 Cu privire la neindicarea cantității maxime de produse care pot fi achiziționate în executarea acordului-cadru sau a valorii totale maxime a acestuia, Regiunile susțin că soluția Hotărârii din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034), este limitată la situațiile în care o autoritate contractantă acționează în numele altor autorități contractante care nu sunt direct părți la acordul-cadru, situație care nu se regăsea în speță. În plus, din această hotărâre ar rezulta că principiile transparenței și egalității de tratament sunt respectate, având în vedere că volumul global al prestațiilor este indicat în acordul-cadru însuși sau în alt document al contractului.
- 42 În plus, în cazul unei cereri de ofertă având ca obiect un acord-cadru, aspectul dacă este efectuat și în numele altor autorități contractante ar fi determinant, ceea ce ar decurge și din considerentele (59)-(62) ale Directivei 2014/24. Cerința indicării unui volum maxim sau a unei valori maxime, menționată la punctul 61 din Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034), nu ar putea fi extinsă la cazuri care nu sunt comparabile cu cel în discuție în prezenta cauză. Or, în speță, Regiunile pretind că au atribuit un acord-cadru neexclusiv și nesinalagmatic și că nu au cunoscut la momentul cererii de ofertă întinderea nevoilor de cumpărare concrete sau nivelul prețului pentru „contractele individuale”. Prin urmare, acestea nu ar fi fost în măsură să efectueze o estimare fiabilă a valorii acordului-cadru.
- 43 În consecință, Klagensævnet for Udbud (Comisia de Soluționare a Contestațiilor în materie de Achiziții Publice) ridică problema posibilității de a aplica prin analogie soluția din Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034), în litigiul principal, ținând seama de particularitatea împrejurărilor cauzei în care s-a pronunțat această hotărâre și de faptul că Directiva 2014/24 cuprinde, în ceea ce privește acordul-cadru, modificări, desigur, minore în raport cu modul de redactare a Directivei 2004/18 care era aplicabilă cauzei menționate. Îndoielile sale privesc în special aspectul dacă o limită maximă ar trebui să specifice atât cantitățile maxime, cât și valorile maxime ale produselor care vor putea fi cumpărate în temeiul acordului-cadru și dacă un astfel de

maxim ar trebui, eventual, să fie stabilit „de la început”, și anume în anunțul de participare – caz în care ar fi, așadar, identic cu valoarea estimată – și/sau în caietul de sarcini ori dacă este suficient să fie stabilit un maxim, pentru prima dată, în însuși acordul-cadru, cu alte cuvinte, la încheierea procedurii concurențiale. În sfârșit, în ipoteza în care această limită maximă nu ar fi fost corect menționată de autoritatea contractantă, instanța de trimitere ridică problema dacă, în sensul articolului 2d din Directiva 92/13, acordul-cadru încheiat pe acest temei trebuie asimilat situației în care nu a fost publicat niciun anunț de participare și, prin urmare, trebuie considerat ca lipsit de efecte.

44 În acest context, Klagensævnet for Udbud (Comisia de Soluționare a Contestațiilor în materie de Achiziții Publice) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din [Directiva 2014/24] și la articolul 49 din această directivă coroborat cu punctul 7 și cu punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la aceasta trebuie interpretate în sensul că, într-un caz precum cel în speță, anunțul de participare trebuie să conțină informații cu privire la cantitatea estimată și/sau la valoarea estimată a produselor care fac obiectul contractului-cadru la care se referă cererea de ofertă?

b) În cazul unui răspuns afirmativ, dispozițiile menționate trebuie interpretate în sensul că informațiile trebuie, în ceea ce privește acordul-cadru, să fie indicate, în primul rând, în mod global și/sau, în al doilea rând, în măsura în care au ca obiect așteptările autorității contractante inițiale care și-a manifestat intenția de a încheia un contract în cadrul procedurii de cerere de ofertă (în speță Regiunea Iutlanda de Nord) și/sau, în al treilea rând, în măsura în care au ca obiect așteptările autorității contractante inițiale care și-a manifestat doar intenția de a participa în mod opțional (în speță Regiunea Danemarca de Sud)?

2) a) Principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din [Directiva 2014/24] și la articolele 33 și 49 din aceeași directivă, coroborate cu punctul 7 și cu punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că în anunțul de participare sau în caietul de sarcini trebuie să se menționeze o cantitate maximă și/sau o valoare maximă a produselor care fac obiectul acordului-cadru care constituie obiectul cererii de ofertă, astfel încât acordul-cadru în discuție să nu mai producă efecte atunci când această limită este atinsă?

b) În cazul unui răspuns afirmativ, dispozițiile menționate trebuie interpretate în sensul că informațiile trebuie, în ceea ce privește acordul-cadru, să fie indicate, în primul rând, în mod global și/sau, în al doilea rând, în măsura în care au ca obiect așteptările autorității contractante inițiale care și-a manifestat intenția de a încheia un acord-cadru în cadrul procedurii de achiziții (în speță Regiunea Iutlanda de Nord) și/sau, în al treilea rând, în măsura în care au ca obiect așteptările autorității contractante inițiale care și-a manifestat doar intenția de a participa în mod opțional (în speță Regiunea Danemarca de Sud)?

3) În ipoteza în care Curtea răspunde afirmativ la prima și/sau la a doua întrebare și în măsura în care este necesar un răspuns la a treia întrebare, articolul 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva [92/13] coroborat cu articolele 33 și 49 din Directiva [2014/24], precum și cu punctul 7 și cu punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că cerința potrivit căreia «entitatea contractantă a atribuit un contract fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*» este aplicabilă într-o situație precum cea din speță în care autoritatea contractantă a publicat un anunț de participare în Jurnalul Oficial, însă

- a) anunțul de participare nu îndeplinește cerința de a preciza cantitatea estimată și/sau valoarea estimată a bunurilor care fac obiectul contractului-cadru la care se referă cererea de ofertă, din moment ce o estimare în acest sens este stabilită în caietul de sarcini, iar
- b) autoritatea contractantă a încălcat obligația de a stabili în anunțul de participare sau în caietul de sarcini o cantitate maximă și/sau o valoare maximă a bunurilor care fac obiectul contractului-cadru care face obiectul procedurii de achiziții?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare litera a) și la a doua întrebare litera a)

- 45 Prin intermediul primei întrebări litera a) și al celei de a doua întrebări litera a), instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 49 din Directiva 2014/24, punctele 7 și 8, precum și punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă coroborate cu articolul 33 din directiva menționată și cu principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din aceasta din urmă trebuie interpretate în sensul că anunțul de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru și că odată ce această limită va fi atinsă, acordul respectiv își va epuiza efectele.
- 46 Este necesar să se amintească faptul că, potrivit articolului 33 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, un acord-cadru înseamnă un acord încheiat între una sau mai multe autorități contractante și unu sau mai mulți operatori economici cu scopul de a stabili condițiile pentru contractele care urmează să fie atribuite într-o perioadă determinată, în special în ceea ce privește prețurile și, dacă este cazul, cantitățile avute în vedere. Primul paragraf al acestui alineat prevede că autoritățile contractante pot încheia acorduri-cadru, cu condiția să aplice procedurile prevăzute de directiva menționată.
- 47 Articolul 49 din Directiva 2014/24 prevede că anunțurile de participare se utilizează ca mijloc de invitație la procedura concurențială de ofertare pentru toate procedurile, fără a aduce atingere articolului 26 alineatul (5) al doilea paragraf și articolului 32 din această directivă. Acestea conțin informațiile prevăzute în partea C din anexa V la directiva menționată și se publică în conformitate cu articolul 51 din aceeași directivă.
- 48 Rezultă că articolul 49 din Directiva 2014/24 și, prin urmare, partea C din anexa V la aceasta se aplică acordurilor-cadru.
- 49 În această privință, anumite dispoziții ale Directivei 2014/24, privite izolat, pot lăsa să se înțeleagă că autoritatea contractantă dispune de o marjă de apreciere în ceea ce privește oportunitatea de a indica în anunțul de participare o valoare maximă a produselor care trebuie furnizate în temeiul unui acord-cadru.
- 50 Punctul 8 din partea C din anexa V la Directiva 2014/24 prevede că, în ceea ce privește informațiile care trebuie să figureze în anunțul de participare, autoritatea contractantă trebuie să menționeze ordinul de mărime total estimat al contractului (contractelor), această informație trebuind să fie furnizată pentru fiecare lot în cazul în care contractul este împărțit în loturi. Referirea la un simplu „ordin de mărime” mai degrabă decât la o valoare precis definită sugerează că evaluarea solicitată autorității contractante poate fi aproximativă.
- 51 Punctul 10 din această parte C, referitor la informațiile privind calendarul pentru livrarea produselor, executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor și, dacă este posibil, durata contractului, prevede la litera (a), consacrată în mod specific acordurilor-cadru, că autoritatea contractantă trebuie să indice, dacă este posibil,

valoarea sau ordinul de mărime și frecvența contractelor care urmează să fie atribuite. Rezultă că, în conformitate cu această dispoziție, menționarea de către autoritatea contractantă a valorii sau a ordinului de mărime și a frecvenței contractelor care urmează să fie atribuite nu este necesară în toate împrejurările.

- 52 De asemenea, articolul 33 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/24 prevede că un acord-cadru are ca obiect stabilirea, „dacă este cazul”, a cantităților avute în vedere. Referindu-se la locuțiunea adverbială „dacă este cazul”, această dispoziție precizează, în ceea ce privește în mod specific cantitățile de produse care urmează să fie furnizate, că acestea trebuie stabilite, în măsura posibilului, într-un acord-cadru. Reiese de asemenea din formularul-tip care figurează în anexa II la Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986 că autoritatea contractantă nu este obligată să completeze rubrica II.1.5), intitulată „Valoarea totală estimată”, această valoare putând fi precizată „dacă este cazul”, astfel cum rezultă din trimiterea efectuată la această rubrică la nota de subsol 2 din formularul menționat.
- 53 Rezultă din ceea ce precedă că simpla interpretare literală a dispozițiilor menționate nu este concludentă pentru a stabili dacă un anunț de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru.
- 54 Cu toate acestea, având în vedere principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24, precum și economia generală a acestei directive, nu se poate admite ca autoritatea contractantă să nu indice în anunțul de participare o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru.
- 55 Rezultă astfel din alte dispoziții ale Directivei 2014/24 că autoritatea contractantă trebuie să determine conținutul acordului-cadru pe care intenționează să îl încheie.
- 56 În primul rând, articolul 5 din această directivă, referitor la metodele de calcul al valorii estimate a achizițiilor, prevede la alineatul (5) că, pentru acordurile-cadru, valoarea care trebuie luată în considerare este valoarea maximă estimată, fără TVA, a tuturor contractelor preconizate pentru perioada totală de aplicare a acordului-cadru.
- 57 Or, din moment ce autoritatea contractantă trebuie să evalueze valoarea maximă estimată, fără TVA, a tuturor contractelor preconizate pentru perioada totală a acordului-cadru, poate să comunice această valoare ofertanților.
- 58 De altfel, Curtea s-a întemeiat în special pe articolul 9 alineatul (9) din Directiva 2004/18, formulat în termeni identici cu cei ai articolului 5 alineatul (5) din Directiva 2014/24, pentru a considera, la punctul 60 din Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034), că, deși este supusă numai unei obligații de mijloace în ceea ce privește precizarea valorii și a frecvenței fiecăruia dintre contractele ulterioare care urmează să fie atribuite, autoritatea contractantă care este parte inițială la acordul-cadru trebuie, în schimb, să precizeze în mod imperativ, în ceea ce privește acordul-cadru în sine, volumul global și, așadar, cantitatea și/sau valoarea maximă în care se vor putea înscrie contractele ulterioare.
- 59 În al doilea rând, în temeiul punctului 7 din partea C din anexa V la Directiva 2014/24, autoritatea contractantă trebuie, cu titlu de informații care trebuie să figureze în anunțurile de participare, să descrie contractul și, în acest temei, să indice cantitatea sau valoarea produselor care vor fi acoperite de acordul-cadru considerat în ansamblul său. Astfel, aceasta nu poate respecta obligația menționată fără a indica cel puțin o cantitate și/sau o valoare maximă a acestor produse.

- 60 Pe de altă parte, atunci când o autoritate contractantă trebuie să completeze formularul care figurează în anexa II la Regulamentul de punere în aplicare 2015/1986, aceasta este obligată să menționeze, la rubrica II.2.6) din acest formular, referitoare la valoarea estimată, valoarea totală maximă pentru întreaga durată a fiecăruia dintre loturi.
- 61 În plus, trebuie subliniat că principiile fundamentale ale dreptului Uniunii, precum egalitatea de tratament și transparența, sunt aplicabile la încheierea unui acord-cadru, după cum rezultă din articolul 33 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2014/24. Or, atât principiile egalității de tratament și nediscriminării, cât și principiul transparenței, care decurge din acestea, implică formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și obișnuit de diligenți să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punctul 63).
- 62 Într-adevăr, principiile transparenței și egalității de tratament al operatorilor economici interesați de încheierea acordului-cadru, enunțate printre altele la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24, ar fi afectate dacă autoritatea contractantă care este parte inițială la acordul-cadru nu ar indica valoarea sau cantitatea maximă la care se referă un asemenea acord (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034 punctul 64).
- 63 În această privință, indicarea de către autoritatea contractantă a cantității și/sau a valorii estimate, precum și a unei cantități și/sau a unei valori maxime a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru prezintă o importanță considerabilă pentru un ofertant, având în vedere că, pe baza respectivei estimări, acesta va fi în măsură să aprecieze capacitatea sa de a executa obligațiile care decurg din acordul-cadru menționat.
- 64 Pe de altă parte, dacă valoarea sau cantitatea maximă estimată la care se referă un astfel de acord nu ar fi indicată sau dacă o asemenea indicație nu ar prezenta un caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, autoritatea contractantă ar putea se abată de la această cantitate maximă. Prin urmare, răspunderea contractuală a adjudecatarului ar putea fi angajată pentru neexecutarea acordului-cadru dacă nu ar reuși să furnizeze cantitățile solicitate de autoritatea contractantă, chiar dacă acestea ar depăși cantitatea maximă din anunțul de participare. Or, o astfel de situație ar fi contrară principiului transparenței prevăzut la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24.
- 65 În plus, principiul transparenței ar putea fi încălcat în mod durabil, din moment ce, așa cum rezultă din articolul 33 alineatul (1) al treilea paragraf din această directivă, un acord-cadru poate fi încheiat pe o durată care poate ajunge până la patru ani sau mai mult în cazuri excepționale justificate corespunzător, în special prin obiectul acordului-cadru. În plus, după cum se arată în considerentul (62) al directivei menționate, în timp ce contractele bazate pe un acord-cadru urmează să fie atribuite înainte de expirarea acordului-cadru, nu este necesar ca durata contractelor individuale bazate pe un acord-cadru să coincidă cu durata respectivului acord-cadru, ci ar putea fi, după caz, mai lungă sau mai scurtă.
- 66 În sfârșit, o interpretare extensivă a obligației de a defini valoarea sau cantitatea maximă estimată acoperită de acordul-cadru ar putea de asemenea, pe de o parte, să lipsească de efect util norma prevăzută la articolul 33 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24, potrivit căreia contractele bazate pe un acord-cadru nu pot în niciun caz să determine modificări substanțiale ale clauzelor stabilite în respectivul acord-cadru și,

pe de altă parte, să caracterizeze o utilizare abuzivă sau o utilizare care vizează împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței, astfel cum este prevăzută în considerentul (61) al directivei menționate.

- 67 Rezultă că faptul de a impune autorității contractante care este parte inițială la acordul-cadru să indice în acordul-cadru cantitatea și valoarea maximă a prestațiilor pe care o va acoperi acest acord concretizează interdicția de a recurge la acorduri-cadru în mod abuziv sau pentru a împiedica, pentru a restrânge sau pentru a denatura concurența (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punctul 69).
- 68 Rezultă din considerațiile care precedă că autoritatea contractantă care este parte inițială la acordul-cadru nu se poate angaja, pentru sine și pentru potențialele autorități contractante care sunt desemnate în mod clar în acest acord, decât în limita unei anumite cantități și/sau a unei valori maxime și că, odată atinsă această limită, acordul menționat își epuizează efectele (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust și Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punctul 61).
- 69 Trebuie făcute însă două precizări suplimentare.
- 70 Pe de o parte, sunt admise, conform articolului 33 alineatul (2) al treilea paragraf și articolului 72 din Directiva 2014/24, modificările acordului-cadru care nu au un caracter substanțial, înțelegându-se că, de principiu, o astfel de modificare are un caracter consensual, astfel încât este necesar acordul adjudecatarului.
- 71 Pe de altă parte, indicarea cantității sau a valorii maxime a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru poate figura fără distincție în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, din moment ce, în privința unui acord-cadru, autoritățile contractante sunt obligate să ofere, conform articolului 53 alineatul (1) din Directiva 2014/24, acces liber, direct, total și gratuit, prin mijloace electronice, la documentele achiziției de la data publicării unui anunț în conformitate cu articolul 51 din această directivă.
- 72 Îndeplinirea unor asemenea condiții este, așadar, de natură să asigure respectarea principiilor transparenței și egalității de tratament prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24.
- 73 În schimb, aceste principii nu ar fi îndeplinite în ipoteza în care un operator economic care dorește să accedă la caietul de sarcini menționat pentru a evalua oportunitatea de a depune o ofertă ar fi obligat să exprime în prealabil vreun interes pe lângă autoritatea contractantă.
- 74 În aceste condiții, este necesar să se răspundă la prima întrebare litera a) și la a doua întrebare litera a) că articolul 49 din Directiva 2014/24, punctele 7 și 8, precum și punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă coroborate cu articolul 33 din directiva menționată și cu principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din aceasta din urmă trebuie interpretate în sensul că anunțul de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru și că odată ce această limită va fi atinsă, acordul-cadru respectiv își va epuiza efectele.

Cu privire la prima întrebare litera b) și la a doua întrebare litera b)

- 75 Prin intermediul primei întrebări litera b) și al celei de a doua întrebări litera b), instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 49 din Directiva 2014/24, precum și punctul 7 și punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă coroborate cu articolul 33 din directiva menționată și cu principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din aceasta din urmă

trebuie interpretate în sensul că atât cantitatea sau valoarea estimată a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru, cât și cantitatea sau valoarea maximă a acestor produse trebuie să fie indicate în anunțul de participare în mod global.

- 76 Din moment ce, astfel cum rezultă din răspunsul dat la prima întrebare litera a) și la a doua întrebare litera a), anunțul de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru, principiile transparenței și egalității de tratament prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24 se opun ca o autoritate contractantă să se limiteze să comunice informații parțiale cu privire la obiectul și la amploarea, avută în vedere în plan cantitativ și/sau financiar, a unui acord-cadru.
- 77 Această indicație ar putea apărea în mod global în anunțul de participare, o astfel de mențiune fiind suficientă pentru a asigura respectarea principiilor transparenței și egalității de tratament prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24.
- 78 Cu toate acestea, nimic nu se opune ca o autoritate contractantă, pentru a ameliora informarea ofertanților și pentru a le permite să aprecieze mai bine oportunitatea prezentării unei oferte, să stabilească cerințe suplimentare și să subdivizeze cantitatea sau valoarea estimată globală a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul acordului-cadru pentru a caracteriza nevoile autorității contractante inițiale care intenționează să încheie un acord-cadru și cele ale autorității (autorităților) contractante inițiale care și-au exprimat dorința de a participa la acest acord-cadru în mod opțional.
- 79 De asemenea, o autoritate contractantă poate prezenta în mod distinct, în anunțul de participare, cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru pentru fiecare dintre autoritățile contractante, indiferent dacă acestea intenționează să încheie acordul-cadru sau dacă dispun de o opțiune în acest sens. Aceasta ar putea fi situația în special atunci când, având în vedere condițiile de executare a contractelor de achiziții publice ulterioare, operatorii economici sunt invitați să depună oferte pentru toate loturile sau pentru toate pozițiile menționate în anunțul de participare ori atunci când contractele ulterioare trebuie executate în locuri îndepărtate.
- 80 Este, prin urmare, necesar să se răspundă la prima litera b) și la a doua întrebare litera b) că articolul 49 din Directiva 2014/24, precum și punctul 7 și punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă coroborate cu articolul 33 din directiva menționată și cu principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din aceasta din urmă trebuie interpretate în sensul că anunțul de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru în mod global și că respectivul anunț poate stabili cerințe suplimentare pe care autoritatea contractantă ar decide să le adauge în acesta.

Cu privire la a treia întrebare

- 81 Cu titlu prealabil, trebuie amintit că faptul că instanța de trimitere a formulat o întrebare preliminară făcând referire doar la anumite dispoziții ale dreptului Uniunii nu împiedică Curtea să îi furnizeze toate elementele de interpretare care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă instanța menționată s-a referit sau nu la acestea în enunțul întrebărilor sale. În această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și în special din motivarea deciziei de trimitere elementele din dreptul Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea printre altele Hotărârea din 27 octombrie 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punctul 81, Hotărârea din 22 martie 2012, Nilaș și alții, C-248/11, EU:C:2012:166, punctul 31, precum și Hotărârea din

20 decembrie 2017, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani și Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, punctul 28).

- 82 În speță, Directiva 92/13, a cărei interpretare a unei dispoziții este solicitată de instanța de trimitere, privește normele referitoare la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții de către entități care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Or, astfel de servicii nu sunt în discuție în cauza principală, care privește căile de atac referitoare la procedurile de atribuire a contractelor întemeiate pe Directiva 2014/24, care sunt reglementate de Directiva 89/665, al cărei articol 2d alineatul (1) litera (a) este formulat în termeni similari cu cei ai dispoziției corespunzătoare din Directiva 92/13.
- 83 În aceste condiții, trebuie să se considere că, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/665 trebuie interpretat în sensul că este aplicabil în ipoteza în care un anunț de participare a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, chiar dacă, pe de o parte, cantitatea estimată și/sau valoarea estimată a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul acordului-cadru avut în vedere nu reiese din acest anunț de participare, ci din caietul de sarcini, și, pe de altă parte, nici anunțul de participare amintit, nici acest caiet de sarcini nu menționează o cantitate maximă și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul respectivului acord-cadru.
- 84 Articolul 2d alineatul (1) din Directiva 89/665 prevede că nepublicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, fără ca acest lucru să fie permis în conformitate cu Directiva 2014/24, lipsește de efecte contractul în cauză sau, precum în speță, acordul-cadru în cauză.
- 85 Acest articol 2d a fost introdus în versiunea inițială a Directivei 89/665 prin Directiva 2007/66. Legiuitorul Uniunii a explicat modificările aduse indicând, în considerentul (13) al Directivei 2007/66, că, pentru a combate atribuirea directă ilegală a contractelor, pe care Curtea de Justiție a calificat-o, în Hotărârea din 11 ianuarie 2005, Stadt Halle; i RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, punctele 36 și 37), drept încălcarea cea mai importantă a dreptului Uniunii în materia achizițiilor publice din partea unei autorități contractante sau a unei entități contractante, trebuia se prevadă o sancțiune eficace, proporțională și descurajantă și să se considere, în acest temei, că un contract care este rezultatul unei atribuirii directe ilegale ar trebui să fie, în principiu, lipsit de efecte. În considerentul (14) al acestei directive, acesta a precizat că absența efectelor este cea mai eficientă cale de restabilire a concurenței și de creare a noi oportunități de afaceri pentru operatorii economici care au fost privați în mod ilegal de posibilitatea de a lua parte la competiție și că atribuirile directe în sensul acestei directive ar trebui să includă orice atribuirii de contracte fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, în înțelesul Directivei 2004/18.
- 86 Reiese, așadar, din articolul 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/665, interpretat în lumina considerentelor (13) și (14) ale Directivei 2007/66, că, la momentul adoptării Directivei 2007/66, legiuitorul Uniunii a intenționat să introducă în dreptul aplicabil o sancțiune severă, a cărei aplicare ar trebui însă limitată la ipotezele cele mai grave de încălcări ale dreptului Uniunii în domeniul achizițiilor publice, și anume cele în care un contract este atribuit în mod direct fără să fi făcut obiectul niciunei publicări prealabile a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.
- 87 Rezultă că ar fi disproporționat să se extindă aplicarea acestei dispoziții la o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care Regiunile au publicat un anunț de participare și au făcut accesibil caietul de sarcini fără a menționa în acest anunț sau în caietul de sarcini cantitatea estimată și/sau valoarea estimată și cantitatea maximă și/sau valoarea maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul acestui acord-cadru.

- 88 Într-o asemenea situație, încălcarea articolului 49 din Directiva 2014/24 coroborat cu punctele 7 și 8, precum și cu punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă nu atinge gradul de gravitate necesar pentru a atrage aplicarea sancțiunii prevăzute la articolul 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/665.
- 89 Astfel, neîndeplinirea de către autoritatea contractantă a obligației sale de a menționa amploarea unui acord-cadru este, într-un asemenea caz, suficient de perceptibilă pentru a putea fi detectată de un operator economic care intenționa să depună o ofertă și care trebuia, prin urmare, să fie considerat avertizat.
- 90 Trebuie, așadar, să se răspundă la a treia întrebare că articolul 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/665 trebuie interpretat în sensul că nu este aplicabil în ipoteza în care un anunț de participare a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, chiar dacă, pe de o parte, cantitatea estimată și/sau valoarea estimată a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul acordului-cadru avut în vedere nu reiese din acest anunț de participare, ci din caietul de sarcini, și, pe de altă parte, nici anunțul de participare amintit, nici acest caiet de sarcini nu menționează o cantitate maximă și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul respectivului acord-cadru.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 91 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 patra) declară:

- 1) **Articolul 49 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, punctele 7 și 8, precum și punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă coroborate cu articolul 33 din directiva menționată și cu principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din aceasta din urmă trebuie interpretate în sensul că anunțul de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru și că odată ce această limită va fi atinsă, acordul-cadru respectiv își va epuiza efectele.**
- 2) **Articolul 49 din Directiva 2014/24, precum și punctul 7 și punctul 10 litera (a) din partea C din anexa V la această directivă coroborate cu articolul 33 din directiva menționată și cu principiile egalității de tratament și transparenței prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din aceasta din urmă trebuie interpretate în sensul că anunțul de participare trebuie să indice cantitatea și/sau valoarea estimată, precum și o cantitate și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul unui acord-cadru în mod global și că respectivul anunț poate stabili cerințe suplimentare pe care autoritatea contractantă ar decide să le adauge în acesta.**
- 3) **Articolul 2d alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/665/CE 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 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014, trebuie interpretat**

în sensul că nu este aplicabil în ipoteza în care un anunț de participare a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, chiar dacă, pe de o parte, cantitatea estimată și/sau valoarea estimată a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul acordului-cadru avut în vedere nu reiese din acest anunț de participare, ci din caietul de sarcini, și, pe de altă parte, nici anunțul de participare amintit, nici acest caiet de sarcini nu menționează o cantitate maximă și/sau o valoare maximă a produselor care urmează să fie furnizate în temeiul respectivului acord-cadru.

Semnături