



Bruxelles, 9.9.2015
COM(2015) 454 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind normele referitoare la achizițiile publice în legătură cu actuala criză în materie
de azil

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind normele referitoare la achizițiile publice în legătură cu actuala criză în materie de azil

În prezent, Uniunea Europeană se confruntă cu numeroase provocări, datorită unui aflux subit și deosebit de sporit de solicitanți de azil. Nu mai puțin important, statele membre trebuie să răspundă în mod adecvat și rapid celor mai urgente nevoi ale solicitanților de azil (locuințe, bunuri și servicii).

Prezenta comunicare oferă o imagine de ansamblu a posibilităților de care dispun achizitorii publici, autoritățile contractante¹, pentru furnizarea rapidă de infrastructură (locuințe), precum și de bunuri și servicii de primă necesitate.

Normele europene în materie de achiziții publice furnizează toate instrumentele necesare pentru a răspunde acestor necesități, în conformitate cu dispozițiile Directivei 2004/18/CE² în vigoare (denumită în continuare „directiva”), precum și ale noii Directivei 2014/24/UE³ privind achizițiile publice. Această directivă trebuie să fie transpusă până la 18 aprilie 2016 și, în prezent, este aplicabilă numai în acele state membre în care măsurile de transpunere au intrat deja în vigoare.

Comunicarea se bazează pe Directiva 2004/18/CE, dar menționează și prevederi specifice ale Directivei 2014/24/UE, în măsura în care acestea sunt relevante în circumstanțele actuale⁴.

Comunicarea de față nu creează nicio normă legislativă nouă. Ea reflectă interpretarea de către Comisie a tratatelor, directivele privind achizițiile publice și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”). Ar trebui subliniat că, în toate cazurile, interpretarea strictă a legislației UE ține în cele din urmă de competența Curții.

¹ Autoritățile de stat, regionale sau locale, organismele de drept public, asociațiile formate din una sau mai multe astfel de autorități sau din unul sau mai multe asemenea organisme de drept public.

² 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, 30.4.2004, p. 114.

³ 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 L 94, 28.3.2014, p. 65.

⁴ Acestea se referă în special la o schimbare majoră a normelor aplicabile serviciilor (a se vedea punctul 1.3 de mai jos) și la introducerea unei proceduri deschise accelerate (a se vedea punctul 3 de mai jos).

1. DOMENIUL DE APLICARE A NORMELOR UNIUNII PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE

1.1. Lucrări de infrastructură

Infrastructura (adică locuințele) poate fi furnizată fie prin închirierea de clădiri existente care nu necesită adaptări importante (adică lucrări) sau prin construirea *ex novo* sau renovarea clădirilor existente.

Închirierea **clădirilor existente** nu face obiectul normelor privind achizițiile publice [articolul 16 litera (a) din directivă⁵]. În limita disponibilităților, locuințele pot fi furnizate fără proceduri de achiziții publice prin închirierea de clădiri existente pe piață sau prin alocarea infrastructurii publice existente (de exemplu, cazărmi, școli, centre sportive....) pentru o astfel de utilizare. În cazul în care devine necesar să se construiască *ex novo*, să se renoveze sau să se adapteze clădiri existente, pot fi aplicabile normele Uniunii privind achizițiile publice⁶.

Pentru ca directiva să fie aplicabilă, valoarea estimată a proiectului concret de construcție/renovare/adaptare trebuie să fie egală cu sau mai mare decât pragul actual de 5 186 000 EUR⁷. Această condiție se aplică fiecărui proiect independent din punct de vedere funcțional. O municipalitate care intenționează să pună în aplicare mai multe proiecte diferite de locuințe va calcula, în general, valoarea fiecărui sistem separat pentru a decide dacă se atinge pragul respectiv. Este interzisă divizarea proiectelor de lucrări pentru a evita intrarea acestora în domeniul de aplicare al directivei [articolul 9 alineatul (3) din directivă].

Sub acest prag, se aplică legislația națională. Cu toate acestea, se aplică principiile de bază ale legislației Uniunii în acest domeniu – principiul nediscriminării pe motiv de naționalitate, principiul egalității de tratament și principiul transparenței, – în cazul în care proiectul concret are un interes transfrontalier cert⁸.

⁵ A se vedea, de asemenea, articolul 10 litera (a) din Directiva 2014/24/UE.

⁶ Articolul 1 alineatul (2) litera (b) din directivă, precum și articolul 2 alineatul (6) din Directiva 2014/24/UE privind definirea contractelor de achiziții publice de lucrări.

⁷ La fiecare doi ani, pragurile aplicabile și contravaloarea lor în monedele naționale ale statelor membre a căror monedă nu este moneda euro sunt revizuite cu ajutorul unei metodologii pur matematice, stabilite în mod direct chiar în directivele privind contractele de achiziții publice. Următoarea revizuire se va aplica de la 1 ianuarie 2016.

⁸ Faptul că o anumită procedură de achiziții publice prezintă sau nu un „interes transfrontalier cert” trebuie să fie determinat printr-o analiză de la caz la caz în funcție de mai mulți factori; a se vedea Comunicarea interpretativă a Comisiei privind dreptul comunitar aplicabil în cazul atribuirii contractelor publice care nu sunt reglementate sau sunt reglementate parțial de directivele privind contractele de achiziții publice, JO C 179, 1.8.2006, p. 2-7 și dezvoltate în jurisprudența recentă a Curții Europene de Justiție. A se vedea, de exemplu, punctul 46 din hotărârea Curții de Justiție din 11 decembrie 2014 în cauza C-113/13 și jurisprudența menționată în aceasta.

1.2. Bunuri

Sosirea a numeroși solicitanți de azil va necesita, de asemenea, aprovizionarea de urgență cu bunuri (de exemplu, corturi, containere, îmbrăcăminte, păături, paturi, alimente).

Directiva se va aplica tuturor **contractelor de achiziții publice de bunuri** atribuite de o autoritate contractantă⁹, cu condiția ca valoarea lor estimată să fie egală sau mai mare decât pragul aplicabil, care poate fi sau de 134 000 EUR sau de 207 000 EUR¹⁰, în funcție de natura autorității contractante¹¹.

Sub aceste praguri, se aplică legislația națională. Principiile de bază sus-menționate din dreptul Uniunii se aplică în aceleași condiții ca și pentru contractele de lucrări.

1.3. Servicii

În cele din urmă, sosirea solicitanților de azil necesită, de asemenea, achiziționarea de servicii (de exemplu, curățenie, sănătate, servicii de catering, securitate).

Pentru contractele de achiziții de servicii, normele din directiva în vigoare diferă fundamental de cele din Directiva 2014/24/UE.

În temeiul Directivei 2004/18/CE, serviciile nu fac pe deplin obiectul directivei decât în cazul în care acestea sunt enumerate în mod exhaustiv¹². Dintre acestea, serviciile de transport cu autobuzul și serviciile de curățenie ar putea fi necesare cu precădere pentru solicitanții de azil. Pentru toate celelalte servicii decât cele enumerate în mod exhaustiv, directiva¹³ impune doar transparența ex post¹⁴ și aplicarea dispozițiilor care reglementează specificațiile tehnice.

Contractele de servicii fac obiectul directivei începând de la aceleași praguri precum cele pentru contractele de achiziții de bunuri. În plus, principiile de bază ale dreptului Uniunii

⁹ În anumite cazuri, este posibil să se aplice excepții, astfel cum se prevede în directivă.

¹⁰ A se vedea nota de subsol 7.

¹¹ Pragul inferior se aplică contractelor de furnizare atribuite de autoritățile guvernamentale centrale (de exemplu, ministerele), care sunt enumerate în anexa IV la directivă, în timp ce cel mai ridicat prag se aplică contractelor de furnizare atribuite de alte autorități contractante, inclusiv, în special, de autoritățile regionale și locale.

¹² Anexa II A la directivă: servicii de întreținere și reparații, servicii de transport terestru, servicii de transport aerian, servicii de transport poștal, servicii de telecomunicații, servicii financiare, servicii informatice și conexe, servicii de cercetare și dezvoltare, servicii de contabilitate, servicii de audit și de evidență contabilă, servicii de cercetare de piață și de sondare a opiniei publice, servicii de consultanță în management; servicii de inginerie și arhitectură, servicii de publicitate, servicii de curățenie a clădirilor și servicii de administrare a proprietăților, servicii de editare și tipărire, servicii de eliminare a deșeurilor menajere și a apelor menajere (precizate mai în detaliu prin intermediul codurilor lor CPV).

¹³ Enumerate neexhaustiv în anexa II B la directivă (aceasta include categoria generală „alte servicii”).

¹⁴ De exemplu, trimiterea unei note către *Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene* pentru informare sau publicare odată ce contractul a fost atribuit.

se aplică contractelor de servicii în cazul în care acestea au un interes transfrontalier cert în aceleași condiții ca și pentru contractele de lucrări¹⁵.

Directiva 2014/24/UE este, în principiu, pe deplin aplicabilă tuturor serviciilor. Cu toate acestea, în cazul „serviciilor sociale și altor servicii specifice”¹⁶ se aplică norme specifice privind achizițiile publice denumite în continuare „regimul moderat”¹⁷. În contextul furnizării de servicii solicitanților de azil, regimul moderat ar putea fi relevant, de exemplu, în ceea ce privește serviciile de catering, de sănătate și sociale. Anumite servicii sunt complet excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24/UE. Acest lucru este valabil, în anumite condiții, pentru serviciile de salvare și de ambulanță¹⁸.

În general, Directiva 2014/24/UE se va aplica începând de la un prag identic cu cel din directiva anterioară¹⁹. Pentru serviciile aflate sub incidența „regimului moderat”, pragul aplicabil a fost stabilit la 750 000 EUR²⁰.

„Regimul moderat” obligă autoritățile contractante să asigure publicitatea la nivelul UE, atât înainte, cât și după atribuirea contractului, și să respecte o serie de obligații procedurale de bază (în special pentru a asigura principiul nediscriminării). Procedurile de atribuire a acestor categorii de servicii vor fi reglementate în conformitate cu legislația națională. Principiile generale ale dreptului Uniunii se vor aplica acestor servicii sub pragul stabilit, în măsura în care acestea prezintă un interes transfrontalier cert²¹.

¹⁵ Sub pragul relevant pentru serviciile enumerate în mod exhaustiv în anexa II A, atât deasupra, cât și sub pragurile pentru toate celelalte servicii.

¹⁶ Articolele 74 -77 din Directiva 2014/24/UE; serviciile respective sunt enumerate în mod exhaustiv în anexa XIV la Directiva 2014/24/UE: Servicii de sănătate, servicii sociale și servicii conexe; servicii sociale administrative, servicii de învățământ, servicii de sănătate și servicii culturale; servicii obligatorii de asigurări sociale; servicii de indemnizații; alte servicii comunitare, sociale și personale; servicii religioase; servicii hoteliere și de restaurante; servicii juridice; alte servicii administrative și guvernamentale; prestări de servicii pentru comunitate; servicii legate de închisori, de securitate publică și servicii de salvare; servicii de investigații și de securitate; servicii internaționale; servicii poștale (precizate mai în detaliu prin intermediul codurilor lor CPV).

¹⁷ Considerentul 28 din Directiva 2014/24/UE.

¹⁸ Articolul 10 litera (h) din Directiva 2014/24/UE.

¹⁹ Pragul inferior se aplică contractelor de servicii atribuite de autoritățile guvernamentale centrale, în timp ce cel mai ridicat prag se aplică contractelor de servicii atribuite de orice alte autorități contractante, inclusiv, în special, de autoritățile regionale și locale.

²⁰ Acest prag va rămâne neschimbat și după 1 ianuarie 2016, întrucât el nu va fi revizuit ca și celelalte praguri.

²¹ Considerentele 114-117 din Directiva 2014/24/UE oferă unele clarificări cu privire la această noțiune în contextul special al „regimului moderat”.

2. ALEGEREA PROCEDURILOR ȘI A TERMENELOR ÎN TEMEIUL NORMELOR UE ÎN MATERIE DE ACHIZIȚII PUBLICE

2.1. Considerații generale

Pentru contractele care intră în domeniul de aplicare al directivei, autoritatea contractantă poate alege să atribuie contractul în urma unei proceduri **deschise** sau a unei proceduri **restrânse** (articolul 28 din directivă)²². Termenul minim pentru a putea depune o ofertă în cadrul unei proceduri deschise este de 52 de zile, dar poate fi redus la 40 de zile prin utilizarea mijloacelor electronice (articolul 38 din directivă). În cadrul unei proceduri restrânse, termenele generale sunt de 37 de zile pentru a prezenta o cerere de participare și o perioadă suplimentară de 40 de zile pentru a prezenta o ofertă după selectarea de către autoritatea contractantă a candidaților admiși să depună o ofertă [articolul 38 alineatul (3) din directivă; aceste termene pot fi stabilite la 30 și, respectiv, 35 de zile lucrătoare în cazul în care se utilizează mijloace electronice²³].

Pentru procedurile deschise care fac obiectul Directivei 2014/24/UE, se va aplica termenul limită de 35 de zile pentru depunerea ofertelor²⁴. În cazul procedurilor restrânse, Directiva 2014/24/UE prevede un termen limită de 30 de zile pentru depunerea cererilor de participare, urmat de un termen suplimentar de 30 de zile pentru prezentarea ofertelor²⁵. În cazul în care legislația națională a transpus această opțiune, acest ultim termen poate fi convenit între autoritățile contractante teritoriale, cum ar fi autoritățile regionale sau locale, și participanți; în cazul în care nu se poate ajunge la un acord, se poate aplica un termen minim de 10 zile²⁶.

2.2. Urgența

În cazul în care urgența situației impune acest lucru, directiva prevede o reducere considerabilă a termenelor generale. În acest caz, autoritățile contractante pot alege o „procedură restrânsă accelerată”, în care termenul pentru depunerea unei cereri de participare este de 15 zile, iar cel pentru prezentarea unei oferte este de 10 zile²⁷. Aceasta permite o atribuire rapidă a contractului.

²² Procedurile negociate cu publicare prealabilă și dialogurile competitive nu ar fi probabil de interes în acest context, deoarece condițiile de utilizare a acestora nu ar fi îndeplinite în circumstanțele avute în vedere în prezenta comunicare.

²³ Articolul 38 alineatele (5) și (6) din directivă.

²⁴ Articolul 27 din Directiva 2014/24/UE.

²⁵ Articolul 28 din Directiva 2014/24/UE.

²⁶ Articolul 28 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE.

²⁷ Articolul 38 alineatul (8) din directivă.

Directiva 2014/24/UE menține această procedură²⁸ și introduce, în plus, o „procedură deschisă accelerată”, prevăzând că termenul de depunere a ofertelor poate fi redus la 15 zile în cazuri de urgență justificate în mod corespunzător²⁹.

Utilizarea unei „proceduri restrânse accelerate” înseamnă aplicarea unui minim de egalitate de tratament și de transparență, care permite să se asigure o anumită concurență chiar și în cazurile de urgență. În multe cazuri, s-ar putea atribui contractele necesare prin utilizarea unor astfel de „proceduri restrânse accelerate” (sau, în temeiul Directivei 2014/24/UE, „proceduri deschise accelerate”).

3. PROCEDURA NEGOCIATĂ FĂRĂ PUBLICARE, ÎN CAZURI DE EXTREMĂ URGENȚĂ

În cadrul „procedurii negociate fără publicare”, dreptul Uniunii prevede un instrument suplimentar, care va permite atribuirea de contracte în scopul de a satisface necesitățile solicitanților de azil și în cazurile cele mai urgente.

Autoritățile contractante pot atribui contracte de achiziții publice printr-o procedură negociată fără publicare „în cazul în care, într-o măsură strict necesară, din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile pentru autoritățile contractante în cauză, nu se pot respecta termenele pentru procedurile deschise, restrânse sau negociate cu publicarea unui anunț de participare . Situațiile invocate pentru a justifica maxima urgență nu trebuie în nici unul dintre cazuri atribuite autorităților contractante.” [Articolul 31 alineatul (1) litera (c) din directivă³⁰].

Întrucât autoritățile contractante derogă, în acest caz, de la principiul de bază privind transparența din tratat, Curtea Europeană de Justiție prevede că utilizarea acestei proceduri rămâne o excepție. Toate condițiile trebuie îndeplinite cumulativ și trebuie să fie interpretate în mod restrictiv (a se vedea, de exemplu, cauzele C-275/08, Comisia / Germania, și C-352/12, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri*). O „procedură negociată fără publicare” permite autorităților contractante să negocieze direct cu potențialii contractanți; aceasta nu permite atribuirea directă unui anumit operator economic preselecat, cu excepția cazului în care doar unul dintre ei va putea da rezultate în condițiile constrângerilor tehnice și de timp impuse de situația de extremă urgență.

Fiecare autoritate contractantă va trebui să evalueze dacă sunt îndeplinite condițiile pentru utilizarea unei astfel de „proceduri negociate fără publicare prealabilă”. Aceasta va trebui să își justifice alegerea unei astfel de proceduri în cadrul unui raport

²⁸ Articolul 28 alineatul (6) din Directiva 2014/24/UE.

²⁹ Articolul 27 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE.

³⁰ O dispoziție substanțial identică este prevăzută la articolul 32 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2014/24/UE.

individual³¹. La evaluarea individuală a fiecărui caz, vor trebui să fie îndeplinite următoarele criterii cumulative:

3.1. „Evenimente imprevizibile pentru autoritățile contractante în cauză”

În numeroase state membre, numărul persoanelor care solicită azil a crescut semnificativ într-o perioadă relativ scurtă de timp.

Este de așteptat ca, în general, o autoritate contractantă concretă să nu fi cunoscut și să nu fi avut posibilitatea să cunoască cu suficient timp în avans numărul solicitanților de azil pentru care ar trebui să prevadă servicii. Prin urmare, nevoia specifică ca o anumită municipalitate să ofere locuințe, bunuri sau servicii solicitanților de azil ar putea să nu poată fi planificată în avans și, astfel, ar constitui un eveniment imprevizibil pentru municipalitatea în cauză.

3.2. Extrema urgență care face imposibilă respectarea termenelor generale

Nu se poate pune la îndoială faptul că cele mai urgente nevoi ale solicitanților de azil care sosesc în diferitele state membre (locuințe, bunuri și servicii) ar trebui să fie asigurate cât mai rapid.

Dacă este imposibil să se respecte chiar și termenele foarte scurte ale procedurii restrânse accelerate (sau ale procedurii deschise accelerate prevăzute în Directiva 2014/24/UE), va trebui să se procedeze la o evaluare de la caz la caz.

După cum este clarificat în jurisprudența Curții Europene de Justiție³², în cazul în care este invocată o situație de extremă urgență, achizițiile trebuie să fie efectuate fără întârziere. Nu poate fi invocată excepția pentru atribuirea contractelor care durează mai mult decât ar fi durat în cazul în care ar fi fost utilizată o procedură transparentă, deschisă sau restrânsă, inclusiv procedurile (restrânse) accelerate.

3.3. Legătura de cauzalitate dintre evenimentul neprevăzut și extrema urgență

Pentru satisfacerea celor mai urgente necesități ale solicitanților de azil într-o perioadă foarte scurtă, legătura de cauzalitate dintre creșterea numărului de solicitanți de azil și necesitatea de a le satisface nevoile nu poate fi pusă la îndoială în mod rezonabil.

3.4. „Într-o măsură strict necesară”

Procedurile negociate fără publicare prealabilă pot oferi posibilitatea de a răspunde în mod adecvat necesităților imediate. Acestea acoperă doar intervalul până la găsirea unor soluții mai stabile, cum ar fi contractele cadru pentru bunuri și servicii, atribuite prin procedurile obișnuite existente (inclusiv procedurile accelerate).

³¹ Articolul 43 litera (f) din Directiva 2004/18/CE și articolul 84 alineatul (1) litera (f) din Directiva 2014/24/CE.

³² A se vedea Hotărârea Curții de Justiție în cauza C-352/12 din 20 iunie 2013, punctele 50-52.

4. CONCLUZII

Autoritățile contractante vor trebui să evalueze de la caz la caz care este procedura pentru care optează pentru atribuirea contractelor care vizează satisfacerea necesităților imediate ale solicitanților de azil (locuințe, bunuri sau servicii).

Pentru proiecte individuale care depășesc pragurile relevante pentru aplicarea directivelor Uniunii privind achizițiile publice, în cazul în care necesitățile trebuie să fie satisfăcute prin noi achiziții³³, autoritățile contractante vor examina, în primul rând, recursul la toate posibilitățile de reducere considerabilă a termenelor, utilizând o procedură accelerată (restrânsă sau, în temeiul Directivei 2014/24/UE, deschisă).

Dacă acestea nu permit furnizarea suficient de rapidă de locuințe, bunuri și servicii, poate fi luată în considerare o procedură negociată fără publicare.

Normele Uniunii privind achizițiile prevăd reguli adecvate pentru a răspunde celor mai urgente nevoi ale solicitanților de azil în circumstanțele excepționale actuale.

³³ Spre deosebire de îndeplinirea acestora, de exemplu, prin resurse proprii, prin cooperare de tip public-public sau în baza contractelor existente.