

## HOTĂRÂREA CURȚII

22 iunie 1993\*

### **Comisia Comunităților Europene împotriva Regatului Danemarcei**

„Atribuirea unui contract de lucrări – Pod peste «Storebaelt»”

#### **Cauza C-243/89**

În cauza C-243/89,

**Comisia Comunităților Europene**, reprezentată de Hans Peter Hartvig și Richard Wainwright, consilieri juridici, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Nicola Annecchino, membru al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

**Regatul Danemarcei**, reprezentat de Jørgen Molde, consilier juridic în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de Gregers Larsen, avocat, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Danemarcei, 4, boulevard Royal,

pârât,

având drept scop constatarea faptului că, întrucât societatea Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen a lansat o invitație de a participa la o licitație pe baza unei condiții care prevedea utilizarea cât mai mult posibil de materiale, bunuri de consum, mână de lucru și echipamente daneze, iar negocierile cu consorțiul selectat au avut loc pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar și că acesta a încălcat în special articolele 30, 48 și 59 din Tratatul CEE, precum și Directiva 71/305/CEE a Consiliului din 26 iulie 1971, privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 185, p. 5),

**CURTEA,**

compusă din domnii O. Due, președinte, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg, și J. L. Murray, președinți de cameră, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse și P. J. G. Kapteyn, judecători,

avocat general: domnul G. Tesauero,  
grefier: domnul H. von Holstein, grefier adjunct,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 29 septembrie 1992, în cursul căreia Regatul Danemarcei a fost reprezentat de Jørgen Molde, în calitate de agent, asistat de Gregers Larsen și Sune F. Svendsen, avocați,

după ascultarea concluziilor avocatului general, în ședința din 17 noiembrie 1992,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții, la 2 august 1989, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, o acțiune în constatarea faptului că, întrucât

– pe de o parte, societatea Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen a lansat o invitație la ofertare pe baza unei condiții care prevede utilizarea la o scară cât mai largă de materiale, bunuri de consum, mână de lucru și de echipamente daneze,

– și, pe de altă parte, negocierile cu consorțiul selectat au avut loc pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini,

Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar și că a încălcat în special articolele 30, 48 și 59 din Tratatul CEE, precum și Directiva 71/305/CEE a Consiliului, din 26 iulie 1971 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 185, p. 5, în continuare „directiva”).

2 „Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen” (denumită în continuare „Storebaelt”) este o societate controlată 100 % de către statul danez. Aceasta este responsabilă de elaborarea proiectului și, ca autoritate contractantă, de construcția unei legături rutiere și feroviare peste strâmtoarea Storebaelt. O parte a acestui proiect include construcția unui pod peste canalul de vest al strâmtoării Storebaelt. Valoarea contractului de construcție a podului vestic este estimată la 3 miliarde DKR.

3 La 9 octombrie 1987, Storebaelt a publicat în Suplimentul Jurnalului Oficial al Comunităților Europene (S 196/16) o cerere de ofertă restrânsă referitoare la construcția unui pod peste canalul vestic. La 28 aprilie 1988, aceasta a invitat cinci grupuri de societăți să participe la licitație.

4 Condițiile comune care fac parte din caietul de sarcini (în continuare „condiții comune”) conțin la articolul 6 alineatul (2) următoarea dispoziție (denumită în continuare „clauza privind conținutul danez”):

„Contractantul este obligat să utilizeze atât cât este posibil materiale și bunuri de consum de producție daneză, mână de lucru daneză și echipamente daneze.”

5 Articolul 3 alineatul (3) din condițiile comune precizează condițiile la care sunt supuse ofertele alternative cu privire la un proiect cu scopul de a se substitui celor trei proiecte diferite pentru pod pe care chiar Storebaelt le-a conceput și care constituie o bază de evaluare a acestor oferte. Această dispoziție prevede de fapt că prețul indicat pentru o astfel de ofertă implică elaborarea de către ofertant a unui proiect detaliat pe care acesta îl prezintă autorității contractante pentru aprobare și faptul că ofertantul își asumă integral răspunderea pentru stabilirea proiectului și pentru executarea acestuia. Același articol precizează că ofertantul își asumă riscul variației cantităților pe care se bazează oferta alternativă. În cele din urmă, conform aceleiași dispoziții,

„dacă prezintă o ofertă cu privire la un proiect alternativ a cărui răspundere și-o asumă, ofertantul trebuie să indice un preț ținând seama de o reducere în cazul în care autoritatea contractantă decide să efectueze ea însăși planul detaliat al proiectului”.

6 Cinci consorții internaționale, cuprinzând în total 28 de întreprinderi, au fost invitate să prezinte oferte. Unul dintre aceste cinci consorții a fost European Storebaelt Group (în continuare „ESG”), grup constituit din întreprinderea olandeză Ballast Nedam, întreprinderea elvețiană Losinger Ltd., întreprinderea britanică Taylor Woodrow Construction Ltd. și din trei întreprinderi daneze de lucrări publice. ESG a prezentat Storebaelt o ofertă alternativă cu privire la un proiect de construcție a unui pod din beton.

7 Storebaelt a inițiat discuții cu diferiți ofertanți pentru a putea compara și evalua ofertele lor, precum și pentru a cuantifica costurile numeroaselor rezerve pe care le implicau aceste oferte. După o reducere substanțială a numărului de oferte, Storebaelt a continuat să negocieze cu ESG cu privire la oferta alternativă pe care acesta o prezentase. Aceste negocieri au dus la semnarea, 26 iunie 1989, a unui contract între ESG și Storebaelt.

8 Pentru o expunere mai amplă a faptelor litigiului, a derulării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în cele ce urmează decât în măsura în care acest lucru este necesar pentru raționamentul Curții.

### **Cu privire la admisibilitatea acțiunii**

9 Rezervându-și dreptul de a completa sau de a dezvolta, dacă este necesar, motivele invocate în sprijinul celor două motive pe care le-a menționat în concluziile cererii sale, Comisia, în replica sa, și-a dezvoltat argumentele pe baza informațiilor furnizate de către guvernul danez în cadrul memoriului său în apărare. În plus, aceasta a efectuat două modificări la concluziile cererii sale introductive.

10 În primul rând aceasta solicită Curții în ceea ce privește al doilea motiv, indicat anterior (la punctul 1), să constate neîndeplinirea obligațiilor având în vedere faptul că Storebaelt „pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini, a purtat cu ESG negocieri care au avut ca rezultat existența, în contractul final, a unor modificări ale condițiilor cererii de ofertă doar în favoarea acestui ofertant, referitoare, în special, la elemente care să influențeze prețurile”.

11 În al doilea rând, în ceea ce privește normele de drept care au fost încălcate de către Regatul Danemarcei, Comisia declară că este vorba de Directiva 71/305 menționată anterior, „inclusiv principiul egalității de tratament care stă la baza acestei directive”.

12 Guvernul danez solicită Curții să declare acțiunea inadmisibilă în măsura în care Comisia a extins obiectul acțiunii dincolo de ceea ce a făcut obiectul stadiului precontencios.

13 Înainte de a examina această cerere, este necesar să se amintească jurisprudența Curții (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 1993, Comisia împotriva Italiei, C-306/91, considerentul 22, Rec., p. I-2133), conform căreia în cadrul unei acțiuni în neîndeplinirea obligațiilor, faza precontenciosă delimitează obiectul litigiului și acesta nu mai poate apoi să fie extins. De fapt, posibilitatea pentru statul în cauză de a-și prezenta observațiile reprezintă o garanție esențială dorită de tratat și o formă substanțială a regularității procedurii prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru.

14 Guvernul danez consideră că, în primul rând, Comisia nu poate extinde în cererea sa și, în special, în replica sa, obiectul litigiului la elemente de fapt și de drept altele decât cele care au fost menționate în scrisoarea de punere în întârziere și în avizul motivat.

15 În această privință, este necesar să se constate că nu au făcut obiectul fazei precontencioase decât termenii articolului 6 alineatul (2) din condițiile comune, adică clauza referitoare la conținutul danez și inițierea negocierilor pe baza unei oferte neconforme cu articolul 3 alineatul (3) din aceleași condiții și privind responsabilitățile ofertantului în cazul unei oferte alternative cu privire la un proiect de substituție.

16 Reiese că acțiunea nu este admisibilă decât în măsura în care cele două motive privesc aceste două dispoziții ale condițiilor comune.

17 În cadrul motivului cu privire la clauza referitoare la conținutul danez, nimic nu împiedică, totuși, Comisia, pentru a-și susține argumentația în această privință, să facă referire la alte dispoziții din caietul de sarcini care constituie o concretizare în puncte specifice.

18 Guvernul danez susține, în continuare, că reformulând concluziile în cursul procedurilor în instanță, Comisia a modificat obiectul litigiului și a încălcat drepturile apărării în măsura în care, ca stat pârât, nu a avut posibilitatea să se pronunțe cu privire la punctele astfel modificate în termenele și în formele prescrise. Prin urmare, temeinicia acțiunii trebuie examinată, conform acestui guvern, doar în ceea ce privește concluziile conținute în cererea introductivă din instanță.

19 Acest motiv ridică întrebarea, pe de o parte, dacă reformularea celei de-a doua componente a concluziilor constituie o extindere a concluziilor și, pe de altă parte, dacă referința, în replică, la „principiul egalității de tratament care stă la baza acestei directive” adaugă un nou element la fundamentul juridic al neîndeplinirii pretinse.

20 În ceea ce privește primul punct, este suficient să se constate că este vorba de o precizare pe care Comisia avea dreptul să o aducă concluziilor sale pentru a lua în considerare informațiile cu privire la derularea procedurii de evaluare a ofertelor și a negocierilor între Storebaelt și ESG astfel cum au fost furnizate de guvernul danez în memoriul său în apărare.

21 În ceea ce privește al doilea punct, este necesar să se constate, în primul rând, astfel cum a indicat avocatul general la punctul 13 din concluziile sale, că, încă din cursul fazei precontencioase a procedurii, Comisia a acuzat guvernul danez de încălcarea acestui principiu și că avizul motivat, precum și cererea fac referire în mod expres la acest lucru. Prin urmare, guvernul danez a avut posibilitatea să se exprime în această privință, după cum indică atât răspunsul său la avizul motivat, cât și termenii memoriului său în apărare.

22 Este necesar să se constate în continuare că teza guvernului danez, conform căreia principiul egalității de tratament constituie o nouă bază juridică a neîndeplinirii pretinse, ridică o problemă de interpretare a directivei care va fi examinată împreună cu fondul.

## **Cu privire la fond**

*Cu privire la primul motiv referitor la clauza privind conținutul danez*

23 Este necesar să se observe cu titlu introductiv că astfel cum a fost formulată la articolul 6 alineatul (2) din condițiile generale din caietul de sarcini, clauza privind conținutul danez este

incompatibilă cu articolele 30, 48 și 59 din tratat, ceea ce, pe de altă parte, guvernul danez nu contestă.

24 Cu toate acestea, guvernul danez susține în primul rând că a eliminat clauza în cauză înainte de semnarea contractului cu ESG la 26 iunie 1989 și că astfel s-a conformat avizului motivat chiar înainte de a fi notificat la 14 iulie 1989. Referindu-se la Hotărârea din 31 martie 1992, Comisia/Italia (C-362/90, Rec., p. I-2353), guvernul danez a adăugat, în cursul ședinței, că nu a acționat în timp util Comisia pentru a evita, prin procedurile pe care le are la dispoziție, ca neîndeplinirea obligațiilor reproșată să producă efecte juridice.

25 Acest argument nu poate fi acceptat.

26 Este necesar să se constate în primul rând că, dacă a fost eliminată clauza în litigiu cu puțin timp înainte de semnarea contractului cu ESG și, prin urmare, înainte de notificarea avizului motivat, rămâne valabil faptul că procedura de cerere de ofertă s-a desfășurat pe baza unei clauze neconforme cu dreptul comunitar, de natură a avea incidență atât asupra compunerii diferitelor consorții, cât și asupra conținutului ofertelor prezentate de către cele cinci consorții preselecționate. Rezultă că simpla eliminare a acestei clauze în stadiul final al procedurii nu poate fi considerată suficientă pentru a repara neîndeplinirea obligațiilor, pretinsă de Comisie.

27 Este necesar să se sublinieze în continuare că, în scrisoarea sa de punere în întârziere din 21 iunie 1989, Comisia a solicitat guvernului danez să se asigure că semnarea contractului în cauză se amână și că, prin urmare, dacă acesta ar fi aprobat această cerere, neîndeplinirea reproșată nu ar fi produs nici un efect juridic.

28 Guvernul danez susține, în al doilea rând, că în declarația sa din 22 septembrie 1989 transmisă Curții la data procedurii ordonanței președințiale, acesta, pe lângă faptul că a recunoscut că reprezenta o încălcare a dreptului comunitar clauza privind conținutul danez, și a admis de asemenea și propria sa răspundere cu privire la întreprinderile ofertante, astfel încât acțiunea cu privire la acest punct a rămas fără obiect.

29 Acest argument trebuie să fie de asemenea respins.

30 Este necesar să se observe în această privință că, în cadrul unei acțiuni în neîndeplinirea obligațiilor introdusă în temeiul articolului 169 din tratat de Comisie, și a cărei oportunitate doar Comisia o decide, Curtea are competența de a constata dacă neîndeplinirea reproșată există sau nu chiar dacă statul în cauză nu mai contestă neîndeplinirea și recunoaște dreptul la repararea eventualului prejudiciu suportat din această cauză de persoanele de drept privat. Dacă nu, statele membre, recunoscând neîndeplinirea obligațiilor și admitând responsabilitatea care poate decurge din aceasta, ar fi libere, în orice moment în cursul unei proceduri de neîndeplinire pendinte în fața Curții, să o întrerupă fără ca existența neîndeplinirii și fundamentul răspunderii acestora să fi fost stabilite în justiție.

31 Din aceste considerații rezultă că acțiunea Comisiei este întemeiată în ceea ce privește primul motiv referitor la clauza privind conținutul danez.

*Cu privire la al doilea motiv referitor la negocierile pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini*

32 Întrucât Comisia susține în concluziile sale reformulate în cadrul replicii sale că Storebaelt nu a respectat principiul egalității de tratament a tuturor ofertanților, este necesar, cu titlu introductiv, să se examineze în primul rând teza guvernului danez conform căreia acest

principiu nu este vizat în directivă și constituie, prin urmare, un nou temei juridic pentru neîndeplinirea invocată.

33 În această privință, este suficient să se constate că deși directiva nu menționează în mod expres principiul egalității de tratament a ofertanților, rămâne valabil faptul că datorită de a respecta acest principiu corespunde chiar esenței acestei directive care, conform considerentului 9, vizează în special dezvoltarea unei concurențe efective în domeniul contractelor publice și care, la Titlul IV, enunță criteriile de selecție și de atribuire a contractelor prin care se garantează o astfel de concurență.

34 Este necesar să se amintească, apoi, că Comisia, în replica sa și-a întemeiat concluziile pe o întreagă serie de elemente ale contractului final care constituie, în opinia sa, modificări ale condițiilor din caietul de sarcini și au o anumită incidență asupra prețurilor. Or, astfel cum a fost indicat mai sus (punctele 14 și 15), doar modificările care se raportează la condițiile enunțate la articolul 3 alineatul (3) din condițiile comune pot fi luate în considerare de Curte.

35 Al doilea motiv al Comisiei, astfel delimitat, intenționează, în esență, să se constate de Curte faptul că Regatul Danemarcei a încălcat principiul egalității de tratament al ofertanților întrucât Storebaelt, pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini, a purtat cu ESG negocieri care au avut ca rezultat, în contractul final, modificări ale condițiilor enunțate la articolul 3 alineatul (3) menționat anterior doar în favoarea acestui ofertant și care privesc elemente cu incidență asupra prețurilor.

36 Pentru a aprecia compatibilitatea negocierilor purtate astfel de către Storebaelt cu principiul egalității de tratament a ofertanților, este necesar să se examineze de la început dacă acest principiu împiedică Storebaelt să ia în considerare oferta ESG.

37 În această privință, este necesar să se constate, în primul rând, că respectarea principiului egalității de tratament a ofertanților impune ca toate ofertele să fie conforme prescripțiilor din caietul de sarcini pentru a garanta o comparație obiectivă între ofertele prezentate de diferiți ofertanți.

38 Această constatare este susținută de articolul 11 din directivă care, permițând unui ofertant, în cazul în care este vorba de posibilitatea de a prezenta variante la proiectul administrației, să utilizeze o metodă de calcul a lucrărilor diferită de cea din statul în care a fost atribuit contractul, pune, totuși, condiția ca oferta să fie compatibilă cu prevederile din caietul de sarcini.

39 În ceea ce privește argumentul guvernului danez, conform căruia legislația daneză în materie de contracte publice prevede posibilitatea de a accepta rezerve, este necesar să se observe că această legislație nu poate fi aplicată decât cu respectarea deplină a principiului egalității de tratament a ofertanților, care constituie temeiul directivei și care impune conformitatea ofertelor cu caietul de sarcini.

40 Or, această cerință nu ar fi satisfăcută dacă ofertanților le-ar fi permis să se îndepărteze de prevederile fundamentale din caietul de sarcini prin intermediul rezervelor, cu excepția situației în care aceste prevederi dau în mod expres această posibilitate.

41 Este necesar să se constate, în continuare, că oferta prezentată de către ESG cu privire la un proiect alternativ de construcție a unui pod din beton nu era conformă cu articolul 3 alineatul (3) din condițiile comune, în măsura în care aceasta nu întrunea condițiile impuse, adică prețul propus nu era întemeiat pe faptul că, în calitate de ofertant, aceasta trebuia să

elaboreze un proiect detaliat și să își asume în mod deplin răspunderea acestui proiect, atât din punct de vedere al concepției sale, cât și al execuției, precum și riscul variației cantităților în raport cu cele astfel anticipate.

42 Este necesar să se evidențieze, în cele din urmă, că articolul 3 alineatul (3) din condițiile comune constituie o prevedere fundamentală din caietul de sarcini, deoarece precizează condițiile referitoare la calculul prețurilor ținând seama de responsabilitatea ofertantului de a efectua conceperea detaliată a proiectului, de a-l executa și de a-și asuma riscurile.

43 În aceste circumstanțe și dat fiind că prevederea în cauză nu prevede nici o posibilitate pentru ofertanți de a integra rezerve în ofertele lor, principiul egalității a împiedicat Storebaelt să ia în considerare oferta ESG.

44 Acțiunea Comisiei este, prin urmare, întemeiată și în ceea ce privește al doilea motiv referitor la negocierile pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini.

45 Din considerațiile precedente rezultă că, întrucât societatea Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen a lansat o invitație de a participa la o licitație pe baza unei condiții care prevedea utilizarea la o scară cât mai largă de materiale, bunuri de consum, mână de lucru și echipamente daneze, iar negocierile cu consorțiul selectat au avut loc pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar și că acesta a încălcat în special articolele 30, 48 și 59 din tratat, precum și Directiva 71/305/CEE.

#### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

46 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Regatul Danemarcei a căzut în pretenții, acesta trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

declară și hotărăște:

**(1) Întrucât societatea Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen a lansat o invitație de a participa la o licitație pe baza unei condiții care prevedea utilizarea la o scară cât mai largă de materiale, bunuri de consum, mână de lucru și echipamente daneze, iar negocierile cu consorțiul selectat au avut loc pe baza unei oferte neconforme cu caietul de sarcini, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar și că acesta a încălcat în special articolele 30, 48 și 59 din tratat, precum și Directiva 71/305/CEE.**

**(2) Regatul Danemarcei este obligat la plata cheltuielilor de judecată.**

|              |                     |                    |         |
|--------------|---------------------|--------------------|---------|
| Due          | Kakouris            | Rodríguez Iglesias | Zuleeg  |
| Murray       | Mancini             | Joliet             |         |
| Schockweiler | Moitinho de Almeida | Grévisse           | Kapteyn |

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 22 iunie 1993.

Grefier  
J.-G. Giraud

Preşedinte  
O. Due