

II

*(Comunicări)*COMUNICĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE, ORGANELE ȘI
ORGANISMELE UNIUNII EUROPENE

COMISIA EUROPEANĂ

COMUNICAREA COMISIEI

Orientările Comisiei Europene pentru utilizarea cadrului privind achizițiile publice în situația de urgență legată de criza COVID-19

(2020/C 108 I/01)

1. Introducere – Opțiuni și mecanisme de flexibilitate prevăzute în cadrul privind achizițiile publice

COVID-19 este o criză sanitară care necesită soluții rapide și inteligente și îndemănare în tratarea unei creșteri imense a cererii de bunuri și servicii similare, în timp ce anumite lanțuri de aprovizionare sunt perturbate. Achizitorii publici din statele membre se află în prima linie în ceea ce privește majoritatea acestor bunuri și servicii. Ei trebuie să asigure disponibilitatea echipamentelor individuale de protecție, cum sunt măștile pentru față și mănușile de protecție, a dispozitivelor medicale, în special ventilatoare, a altor materiale medicale, dar și a infrastructurii spitalicești și informatice, acestea fiind doar câteva exemple.

La nivel european, Comisia, împreună cu statele membre, și-a intensificat eforturile, lansând acțiuni comune de achiziții publice de diverse materiale medicale.

Pentru a-și adapta în continuare asistența la această situație de urgență, Comisia explică în prezentele orientări ⁽¹⁾ ce opțiuni și mecanisme de flexibilitate sunt disponibile în cadrul UE privind achizițiile publice în vederea achiziționării de bunuri, servicii și lucrări necesare pentru a face față crizei.

Achizitorii publici pot lua considerare mai multe opțiuni:

- În primul rând, în cazuri de urgență, ei pot recurge la posibilități de reducere substanțială a termenelor pentru a grăbi procedurile deschise sau restrânse.
- În cazul în care aceste mecanisme de flexibilitate nu sunt suficiente, se poate avea în vedere o procedură de negociere fără publicare. În cele din urmă, ar putea fi permisă chiar și atribuirea directă unui operator economic preselectat, cu condiția ca acesta din urmă să fie singurul capabil să asigure livrările necesare în limitele tehnice și temporale impuse de extrema urgență.
- În plus, achizitorii publici trebuie să ia în considerare, de asemenea, soluții alternative și stabilirea de contacte cu piața.

⁽¹⁾ Prezentele orientări se bazează pe „Comunicarea Comisiei privind normele referitoare la achizițiile publice în legătură cu actuala criză în materie de azil” [COM(2015) 454 final din 9 septembrie 2015]; prezentele orientări 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 orice caz, interpretarea obligatorie a legislației Uniunii aparține în cele din urmă domeniului de competență al Curții de Justiție a Uniunii Europene. Orientările nu modifică cadrul juridic.

Prezentele orientări se axează în special pe achizițiile publice în cazuri de extremă urgență, prin care achizitorii publici pot să cumpere în termen de câteva zile sau chiar de câteva ore, dacă este necesar. Tocmai pentru situații precum actuala criză COVID-19, care prezintă o urgență extremă și imprevizibilă, directivele UE nu conțin constrângeri procedurale.

În mod concret, procedura de negociere fără publicare permite achizitorilor publici să achiziționeze bunuri și servicii în cel mai scurt timp posibil. În conformitate cu această procedură, astfel cum se prevede la articolul 32 din Directiva 2014/24/UE (denumită în continuare „directiva”) ⁽²⁾, achizitorii publici pot negocia direct cu contractantul (contractanții) potențial(i) și nu există cerințe de publicare, termene limită, număr minim de candidați care trebuie să fie consultați sau alte cerințe procedurale. Nu există etape procedurale reglementate la nivelul UE. În practică, acest lucru înseamnă că autoritățile pot acționa cu cea mai mare rapiditate posibilă din punct de vedere tehnic/fizic, iar procedura poate constitui o atribuire directă de facto, supusă doar constrângerilor fizice/tehnice legate de disponibilitatea efectivă și rapiditatea livrării.

Cadrul european privind achizițiile publice oferă achizitorilor publici întreaga flexibilitate necesară pentru a achiziționa cât mai rapid posibil bunurile și serviciile legate direct de criza COVID-19. Pentru a accelera achizițiile, achizitorii publici pot, de asemenea, să ia în considerare:

- contactarea unor contractanți potențiali din UE și din afara acesteia prin telefon, e-mail sau în persoană;
- angajarea unor agenți care au contacte mai bune pe piață;
- trimiterea de reprezentanți direct în țările care dispun de stocurile necesare și pot asigura livrarea imediată;
- contactarea potențialilor furnizori pentru a conveni asupra unei creșteri a producției sau asupra începerii sau a reluării producției.

Cu toate acestea, în situații de creștere excepțională a cererii de bunuri, produse și servicii similare, cuplată cu o perturbare semnificativă a lanțului de aprovizionare, achiziționarea poate fi imposibilă din punct de vedere fizic/tehnice chiar și recurgând la cele mai rapide proceduri disponibile. Pentru a găsi răspuns la nevoile proprii, achizitorii publici ar putea fi nevoiți să caute soluții alternative și, eventual, inovatoare, care ar putea fi deja disponibile pe piață sau ar putea fi puse la dispoziție în termen (foarte) scurt. Achizitorii publici vor trebui să identifice soluții și să interacționeze cu potențiali furnizori pentru a evalua dacă aceste alternative corespund nevoilor lor ⁽³⁾. Interacțiunea cu piața poate oferi posibilitatea de a lua în considerare și aspecte strategice în materie de achiziții publice, integrând în procesul de achiziții publice cerințe de mediu, cerințe sociale și de inovare, inclusiv accesul la toate serviciile achiziționate.

Conform cadrului UE, achizitorii publici au tot dreptul să stabilească contacte cu piața și să exploreze potențiale parteneriate. Există diverse modalități de a interacționa cu piața pentru a stimula oferta, iar pentru nevoile pe termen mediu, aplicarea procedurilor de urgență s-ar putea dovedi a fi un mijloc mai fiabil de a obține un raport calitate-preț mai bun și un acces mai larg la ofertele disponibile. În plus:

- Achizitorii publici pot utiliza instrumente digitale inovatoare ⁽⁴⁾ pentru a declanșa un interes viu în rândul actorilor economici capabili să propună soluții alternative. De exemplu, ar putea să lanseze hackatoane pentru metode noi care să permită reutilizarea măștilor de protecție după curățarea lor, pentru idei privind asigurarea protecției eficiente a personalului medical, pentru modalități de detectare a virusului în mediul înconjurător etc.
- De asemenea, achizitorii publici pot să colaboreze mai strâns cu ecosisteme de inovare sau cu rețele de antreprenori, care ar putea propune soluții.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Orientări și bune practici privind achiziționarea de produse și servicii inovatoare: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_ro

⁽⁴⁾ Achizițiile publice digitale încurajează abordări inovatoare https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_ro

Achizitorii publici se pot baza pe cadrul UE privind achizițiile publice, care oferă modalități și mijloace de adaptare la situații grave de urgență, cum este pandemia de COVID-19.

Acest cadru permite și încurajează achizitorii publici să urmeze o strategie în mai multe etape. În primul rând, pentru nevoile lor imediate și pe termen scurt, ei ar trebui să exploateze pe deplin mecanismele de flexibilitate prevăzute de cadru. Ca instrument complementar, achizitorii publici sunt încurajați să achiziționeze în comun și să profite de inițiativele Comisiei în materie de achiziții publice comune. Procedurile cu termene reduse răspund nevoilor pe termen mediu, deoarece sunt, în principiu, o modalitate mai fiabilă de a obține un raport calitate-preț mai bun și de a asigura un acces mai larg al întreprinderilor la oportunități de afaceri și o gamă mai largă de oferte disponibile.

Comisia își va mobiliza toate resursele pentru a oferi în continuare consiliere și asistență ⁽⁵⁾ statelor membre și achizitorilor publici.

2. Proceduri și termene disponibile conform cadrului UE privind achizițiile publice – în special în cazuri de urgență și de urgență extremă

În momentul de față, Uniunea Europeană se confruntă cu numeroase provocări ca urmare a crizei sanitare bruște și de amploare cauzate de COVID-19. Prezentele orientări oferă o imagine de ansamblu asupra posibilităților pe care le au achizitorii publici, și anume autoritățile contractante ⁽⁶⁾, de a achiziționa rapid bunuri și servicii de primă necesitate, inclusiv, acolo unde este cazul, infrastructură suplimentară.

Normele europene privind achizițiile publice oferă toate instrumentele necesare pentru a răspunde acestor necesități, în conformitate cu dispozițiile directivei.

2.1. Proceduri disponibile în general

Pentru contractele care intră sub incidența directivei, autoritatea contractantă poate alege să atribuie contractul în urma unei proceduri **deschise** sau a unei proceduri **restrânse** [articolul 26 alineatul (2) din directivă] ⁽⁷⁾.

Pentru **procedurile deschise** care fac obiectul directivei, se aplică un termen de 35 de zile pentru depunerea ofertelor ⁽⁸⁾.

În cazul **procedurilor restrânse**, directiva prevede un termen de 30 de zile pentru depunerea cererilor de participare, urmat de un termen suplimentar de 30 de zile pentru prezentarea ofertelor ⁽⁹⁾. 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 zile ⁽¹⁰⁾.

În plus, în cadrul ambelor tipuri de proceduri, deschise și restrânse, aceste termene pot fi reduse:

1. în cazul unui anunț de intenție care nu a fost utilizat ca mijloc de invitație la procedura concurențială de ofertare, dar care a inclus toate informațiile necesare pentru anunțul de participare prevăzute în anexa V partea B secțiunea I și care a fost trimis spre publicare cu o perioadă cuprinsă între 35 de zile și 12 luni înainte de data trimiterii anunțului de participare;
2. sau în cazul unei situații de urgență demonstrate în mod corespunzător de autoritatea contractantă și care face imposibil de respectat termenul aplicabil (a se vedea punctul 2 de mai jos).

2.2. În cazuri de urgență – termene reduse

În cazul în care urgența situației impune acest lucru, directiva prevede o reducere considerabilă a termenelor generale: în cadrul procedurii deschise, termenul de depunere a ofertelor poate fi redus la 15 zile în situații de urgență justificate în mod corespunzător ⁽¹¹⁾; în cadrul procedurii restrânse, termenul de depunere a unei cereri de participare poate fi redus la 15 zile ⁽¹²⁾, iar termenul pentru primirea ofertelor la 10 zile ⁽¹³⁾. Astfel ar fi posibilă o atribuire rapidă a contractului.

⁽⁵⁾ UE numără peste 250 000 de autorități contractante și, prin urmare, Comisia comunică deja cu punctele naționale de contact desemnate din statele membre prin intermediul unui instrument online specific de tip wiki.

⁽⁶⁾ Statul, autoritățile regionale sau locale, organismele de drept public, asociațiile formate din una sau mai multe astfel de autorități sau din unul sau mai multe astfel de organisme de drept public.

⁽⁷⁾ Procedurile de negociere cu publicare prealabilă sau 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 prezentele orientări.

⁽⁸⁾ Articolul 27 din Directiva 2014/24/UE.

⁽⁹⁾ Articolul 28 din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹⁰⁾ Articolul 28 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹¹⁾ Articolul 27 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹²⁾ Articolul 27 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹³⁾ Articolul 28 alineatul (6) din Directiva 2014/24/UE.

Utilizarea unei proceduri deschise sau restrânse „accelerate” respectă principiile egalității de tratament și transparenței și asigură concurența chiar și în situații de urgență. În situații de urgență care fac imposibilă respectarea termenelor aplicabile în condiții normale, autoritățile contractante pot să scurteze termenele care sunt aplicabile unei proceduri de achiziții publice deschise sau restrânse potrivit directivei.

Procedură	Termene minime obișnuite	Termene minime reduse
Procedura deschisă	35 de zile ⁽¹⁴⁾	15 zile
Procedura restrânsă (etapa 1: Cererea de participare)	30 de zile ⁽¹⁵⁾	15 zile ⁽¹⁶⁾
Procedura restrânsă (etapa 2: Depunerea ofertei)	30 de zile ⁽¹⁷⁾	10 zile ⁽¹⁸⁾

2.3. În cazuri de extremă urgență – procedura de negociere fără publicare

Prin „procedura de negociere fără publicare”, dreptul Uniunii oferă un instrument suplimentar, care permite o atribuire mai rapidă a contractelor, pentru a se putea răspunde nevoilor legate de pandemia de COVID-19.

Autoritățile contractante pot atribui contracte de achiziții publice printr-o procedură negociată fără publicare „în măsura în care este absolut necesar atunci când, din motive de extremă urgență determinate de evenimente care nu puteau fi prevăzute de către autoritatea contractantă, termenele pentru procedurile deschise sau restrânse sau procedurile competitive cu negociere nu pot fi respectate. Situațiile invocate pentru a justifica extrema urgență nu trebuie în niciun caz să fie atribuibile autorității contractante”. [articolul 32 alineatul (2) litera (c) din directivă].

Întrucât autoritățile contractante derogă, în acest caz, de la principiul de bază privind transparența din tratat, Curtea de Justiție a Uniunii Europene prevede că utilizarea acestei proceduri rămâne o excepție. Toate condițiile trebuie îndeplinite cumulativ și trebuie să fie interpretate în sens restrictiv (a se vedea, de exemplu, cauzele C-275/08, Comisia/Germania și C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). O „procedură de negociere fără publicare” permite autorităților contractante să negocieze direct cu potențialii contractanți; o atribuire directă către un operator economic preselectat rămâne o excepție, aplicabilă în cazul în care o singură întreprindere este în măsură să execute contractul având în vedere constrângerile tehnice și temporale impuse de extrema urgență.

Fiecare autoritate contractantă va trebui să evalueze dacă sunt îndeplinite condițiile pentru utilizarea unei astfel de „proceduri de negociere fără publicare prealabilă”. Autoritatea va trebui să își justifice alegerea unei astfel de proceduri în cadrul unui raport individual ⁽¹⁹⁾. La evaluarea individuală a fiecărui caz, vor trebui îndeplinite următoarele criterii cumulative:

2.3.1. „Evenimente care nu puteau fi prevăzute de către autoritatea contractantă în cauză”

Numărul de pacienți infectați cu COVID-19 care necesită tratament medical crește în fiecare zi, iar în majoritatea statelor membre se preconizează că urmează să mai crească până la atingerea vârfului epidemiei.

Aceste evenimente, și mai ales evoluția lor specifică, trebuie considerate drept imprevizibile pentru orice autoritate contractantă. Nevoile specifice ale spitalelor și ale altor instituții sanitare pentru a asigura tratamentul, echipamentele individuale de protecție, ventilatoarele, paturile suplimentare și infrastructura spitalicească și de terapie intensivă suplimentară, inclusiv toate echipamentele tehnice, nu puteau fi prevăzute și planificate în prealabil și constituie, prin urmare, un eveniment imprevizibil pentru autoritățile contractante.

2.3.2. Extrema urgență care face imposibilă respectarea termenelor generale

Nu poate fi pus la îndoială faptul că nevoile imediate ale spitalelor și ale instituțiilor sanitare (bunuri, servicii și lucrări publice) trebuie să fie satisfăcute cât mai rapid posibil.

⁽¹⁴⁾ Articolul 27 din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹⁵⁾ Articolul 28 din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹⁶⁾ Articolul 28 alineatul (6) din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹⁷⁾ Articolul 28 din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹⁸⁾ Articolul 28 alineatul (6) din Directiva 2014/24/UE.

⁽¹⁹⁾ Articolul 84 alineatul (1) litera (f) din Directiva 2014/24/UE.

Imposibilitatea respectării chiar și a termenelor foarte scurte ale procedurii deschise sau restrânse accelerate (15, respectiv 10 zile pentru depunerea ofertelor) va trebui evaluată de la caz la caz, dar este probabilă în majoritatea cazurilor, cel puțin în ceea ce privește nevoile pe termen scurt considerabil mai mari pe măsură ce curba infecției crește.

După cum este clarificat în jurisprudența Curții ⁽²⁰⁾, 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 (deschise sau restrânse) accelerate.

2.3.3. *Legătura de cauzalitate dintre evenimentul neprevăzut și extrema urgență*

Pentru a satisface nevoile imediate ale spitalelor și ale instituțiilor sanitare într-un interval de timp foarte scurt, legătura de cauzalitate cu pandemia de COVID-19 nu poate fi pusă la îndoială în mod rezonabil.

2.3.4. *Utilizarea exclusivă pentru a acoperi lacunele, până la găsirea unor soluții mai stabile*

Procedurile de negociere fără publicare prealabilă pot oferi posibilitatea de a răspunde unor necesități imediate. Ele acoperă lacunele până la găsirea unor soluții mai stabile, cum ar fi contractele-cadru pentru bunuri și servicii, atribuite prin procedurile obișnuite existente (inclusiv procedurile accelerate).

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