



În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 1828/C6/1738

Data: 01.07.2025

Prin contestația nr. 20250108/15.05.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 32009/16.05.2025, formulată de SRL, cu sediul social în localitatea, județul, înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI RO, reprezentată legal prin administrator, împotriva documentației de atribuire, întocmită de, cu sediul în localitatea, județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii contractului de Achiziționare diverse alimente (3 loturi), s-a solicitat obligarea autorității contractante să adopte măsuri de remediere pentru loturile 1, 2, 3 prin eliminarea factorului de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum”.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SRL solicită cele menționate în partea introductivă a deciziei.

În fapt, precizează că la data de 08.05.2025 a fost publicat anunțul de participare nr. SCN1162309 care are ca obiect *Achiziționare diverse alimente - 3 loturi*.

La pct. II.2.5 din fișa de date a achiziției, pentru toate loturile contestate, alături de criteriile de atribuire „*Cel mai bun raport calitate preț*”, respectiv „*realizarea unei etape de producție în regiunea de dezvoltare unde își are sediul autoritatea contractantă*”, s-a indicat și factorul de evaluare contestat, și anume distanța de la locul de producție până la locul de consum cu un punctaj maxim de 40%.

Arată că, factorul de evaluare criticat a fost considerat nelegal de către instanțele judecătorești și CNSC, sens în care citează Hotărârea nr. 920 din 14.10.2024 pronunțată în dosar nr. 855/33/2024 de către Curtea de Apel Cluj. În același sens este și decizia CNSC nr. 3152/C2/3640/07.11.2024.

Contestatoarea consideră criteriul selectat de autoritatea contractantă, pe care îl contestă lipsit de relevanță.

În materia livrărilor de alimente, raportat la numărul relativ mare de concurenți, marjele de profit nu pot fi mai mari 5-10 %, aspect reflectat în diferențele mici de prețuri licitate (departajarea fiind dată de calitatea produsului/materiilor prime).

În aceste condiții, alocarea unui punctaj, într-un quantum de 40% și care oricum nu aduce nici un avantaj beneficiarului, pentru criterii de apartenență la un areal geografic/administrativ și/sau naționalitate (distanță), este de natură, nu numai să distorsioneze concurență, dar chiar să o și elimine, fiind evident prevăzut și cu nerespectarea principiului supremației dreptului unional.

Acest criteriu nu are nicio justificare, nici măcar prin aceea că un timp mai scurt de livrare ar duce la o mai bună conservare a proprietăților organoleptice ale produselor, deoarece între o depozitare într-un depozit frigorific fix, la locația furnizorului, și depozitarea alimentelor în mijloacele de transport dotate cu sistem de menținere a temperaturii pe parcursul livrării (nu mai contează distanța față de autoritatea contractantă) nu este absolut nicio diferență.

Un depozit frigorific fix nu are niciun avantaj față de un depozit frigorific mobil, în situația în care ambele sunt autorizate sanitar veterinar.

Pe cale de consecință, unicul și cel mai dăunător efect pe care îl are acest criteriu, prin punctajul acordat - 40%, este acela al eliminării oricărei concurențe în afara regiunii pârâtei, dar care, așa cum au decis și instituțiile abilitate, nu are nicio legătură cu calitatea produsului sau cu asigurarea unui avantaj autorității contractante.

Conform google maps depozitul său din, str. Complexului 8, ..., se află la o distanță de 117-123 km de sediul autorității contractante (....., Calea Traian nr. 2, ...), distanță care se parcurge în aproximativ 2 ore. Astfel că, poate asigura livrări în aceeași zi, în orice interval orar.

Deci, acest criteriu nu are nicio relevanță din punct de vedere al protecției mediului.

Solicită Consiliului să observe că în ceea ce privește produsele ce compun lotul 1, produse și preparate din carne, până când aceste produse ajung în starea de a fi livrate parcurg mai multe etape de producție:

1. Etapa creșterii animalului

2. Etapa sacrificării animalului
3. Etapa tranșării animalului (carcasele)
4. Etapa procesării cărnii
5. Etapa ambalării produsului procesat
6. Etapa depozitării produsului procesat în vederea distribuirii acestuia.

Solicită să se aibă în vedere că se referă la o etapă, din cele 6 posibile, care este foarte posibil să nici nu fie distanța cea mai scurtă, întrucât după etapa procesării produsului, acestea se depozitează uzual în depozite frigorifice la alți participanți la acest proces comercial.

În mod evident locul procesării, în vederea distribuirii acestuia, nu are absolut nici o relevanță, din punct de vedere al mediului, întrucât ceea ce poate fi luat în calcul (eventual), sunt toate aceste distanțe aferente întregului ciclu de producție și nu doar o distanță de la ultimul loc al depozitării acestui produs.

Așa cum a arătat mai sus, toate transporturile au același regim calitativ cu depozitarea fixă la depozitul furnizorului, sens în care din acest punct de vedere, plimbarea materiei prime sau a produsului finit prin toată Europa nu afectează calitatea produsului.

În același sens, invocă și practica CNSC, respectiv decizia CNSC nr. 181/23.01.2024, pronunțată în dosar nr. 3596/2023.

Totodată, menționează că, în același mod, acest criteriu este irelevant și pentru produsele ce compun lotul 2 – produse lactate.

În aceeași măsură laptele poate proveni din Polonia fiind exportat ca materie primă în Ungaria unde este procesat și transformat în produse lactate, urmând ca de acolo să plece vrac la agentul economic care îl porționează și ambalează în vederea distribuirii către vânzare.

În mod identic, transportul acestor produse este asigurat cu mijloace de transport autorizate sanitar veterinar și cu păstrarea neîntreruptă a lanțului frigorific, de la faza de materie primă la faza de produs finit. Din nou, nu contează pentru calitatea produsului dacă este depozitat în magazine fixe sau mobile.

În ceea ce privește produsele ce compun lotul 3, arată că, cu atât mai puțin este relevant criteriul distanței, deoarece acestea necesită un regim și mai relaxat al modului în care este organizată depozitarea lor, în depozitele furnizorului sau în mijloacele de transport.

În ceea ce privește protecția mediului, susține că societatea sa contribuie prin aceea că își organizează livrarea pe rute de livrare, grupând clienți din același areal geografic (efectuând deja livrări în zona Bihor).

Apreciază că acest criteriu încalcă prevederi legale în vigoare.

Acest criteriu este contrar prevederilor art. 8 din Legea nr. 21/1996, care interzice orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile, care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum: a) limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor, exercitate cu respectarea reglementărilor legale; b) stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor.

Autoritatea trebuie să se asigure că Factorii de evaluare permit o concurență reală și orice procedură de achiziție publică trebuie să conducă la acest rezultat. Nu este admisibilă stabilirea unor factori de evaluare (sau o pondere a acestora) care să conducă la distorsionarea rezultatului procedurii.

Autoritatea contractantă trebuie să se asigure că prevederea unui factor de evaluare îi aduce un avantaj real, să nu fie formal și cu atât mai mult, să nu excludă ofertanți pe criterii care nu au legătură cu criteriile de calificare și selecție/capacitate prevăzuți de art. 163-186 din Legea nr. 98/2016.

Susținerea sa își regăsește fundamentul în dispozițiile art. 189 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

În același sens, sunt și însăși principiile fundamentale ale legislației achizițiilor publice, prevăzute de art. 2 alin. (2) lit. a) nediscriminare și b) tratamentul egal, din Legea nr. 98/2016, precum și prevederile art. 49, art. 50, art. 32 alin. (2) din HG nr. 395/2016.

De altfel, acest factor de evaluare este contrar și legislației europene și anume art. 34 (fostul art. 28 TCE) și art. 18 și 67 din Directiva 2014/24/UE.

Deși, acest factor de evaluare este prevăzut în legislația națională (art. 188 din Legea nr. 98/2016), acesta este în contradicție cu dreptul unional, respectiv cu art. 34 (ex- articolul 28 TCE) și cu art. 18 și art. 67, (Directiva 2014/24/UE), aspect constatat atât de Comisia Europeană, cât și de Guvernul României.

În concret factorul de evaluare *„distanța până la locul de consum”* a fost subiect și de legiferare suplimentară, prin art. XI al OUG nr. 34/2023.

Prin art. VI al OUG nr. 52/2004, publicată în MO nr. 483/24.05.2024, s-a abrogat art. XI al OUG nr. 34/2023.

Astfel, este mai mult decât evident faptul că, factorul de evaluare criticat *„distanța de la locul de producție la sediul autorității contractante”*, încalcă dispozițiile art. 34 (ex-articolul 28 TCE) și ale art. 18 și art. 67 din Directiva 2014/24/UE).

Având în vedere cele arătate, ... SRL solicită admiterea contestației.

În probațiune a depus înscrisuri.

Consiliul, prin adresa nr. 32357/1738/C6/19.05.2025, a solicitat contestatoarei prezentarea dovezii constituirii legale a cauțiunii, în sensul art. 61¹ din Legea nr. 101/2016.

...., prin adresa nr. 955/19.05.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 32618/19.05.2025, a formulat un punct de vedere raportat la contestația depusă de SRL.

Prin punctul de vedere, prezintă apărările și considerațiile sale cu privire la caracterul nefondat și neîntemeiat al contestației.

Preliminar, învederează faptul că a publicat în sistemul electronic SEAP procedura de atribuire în data de 08.05.2025, ora 08:52. Totodată, a fost alocat un termen limită de depunere a ofertelor de 11 zile, având în vedere natura produselor ce se doresc a fi achiziționate, respectiv produse de complexitate redusă, motiv pentru care s-a apreciat oportun a se da curs prevederilor cuprinse la art. 113 alin. (5) lit. b) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.

Cu privire la critica societății contestatoare, autoritatea contractantă consideră că a respectat în întregime prevederile legislative aflate în vigoare la nivel național cu privire la achizițiile publice în condițiile în care nu îi este permis (cu luarea în considerare a legislației în vigoare) să atribuiască o licitație publică având ca obiect categorii de produse care au impact asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață folosind criteriul de atribuire „Prețul cel mai scăzut.”

Potrivit prevederilor cuprinse la art. 187 alin. (8) din Legea nr. 98/2016, categoriile de contracte de achiziție publică/acorduri-cadru prevăzute la alin. (8) lit. c) sunt stabilite prin normele metodologice de aplicare a Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, respectiv în Anexa 2 la HG nr. 395/2016. Din cuprinsul acestei Anexe a actului legislativ, rezultă faptul că „alimentele” fac parte din produsele care au impact asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață.

Totodată, potrivit art. 32 alin. (6) și (6¹) din HG nr. 395/2016, rezultă faptul că achizițitorul putea să alocă un punctaj aferent componentei financiare „prețul ofertei” de maxim 40%, ceea ce înseamnă că restul de 60% urmează să fie alocate unor componente tehnice/factori de punctare de ordin tehnic.

Autoritatea contractantă susține că a luat act de cuprinsul Ordinului nr. 1946/2024 pentru aprobarea criteriilor ecologice aplicabile categoriilor de produse care au impact asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață, prevăzute în anexa nr. 2 la Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016, respectiv în anexa nr. 2 la Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, document aflat în vigoare la momentul publicării documentației de atribuire în speță.

Totodată, se observă faptul că, potrivit art. 4 alin. (1) al aceluiași Ordin emis de ANAP: *„Autoritățile/Entitățile contractante pot utiliza criterii ecologice suplimentare față de cele prevăzute de prezentul ordin, în funcție de specificul achiziției, dacă acestea aduc beneficii specifice și nu restricționează în mod artificial participarea la procedura de atribuire.”*

Pe cale de consecință, consideră că s-a rezumat în a utiliza factori de evaluare prevăzuți doar în cuprinsului Ordinului nr. 1946/2024.

Din analiza acestor factori de evaluare, nu a considerat relevant și nici nu a urmărit să utilizeze acei factori de evaluare care să restricționeze într-

un mod substanțial participarea la procedură (ex. Produse ecologice, montane, vehicule electrice), ci a utilizat unul din factorii care nu restricționează în nici un fel participarea la procedură, orice operator economic este liber să depună oferta, urmând ca punctarea/departajarea să se facă cu raportare la modul de calcul prevăzut în fișa de date a procedurii. Folosind acest factor de evaluare, participarea nu este restricționată.

Din cuprinsul Ordinului în speță, legiuitorul indică faptul că prin factorul de evaluare „*Distanta de la locul de producție până la locul de consum/mediul de transport prietenos*” se urmărește reducerea amprentei de carbon.

Prin urmare, ceea ce a urmărit legiuitorul a fost să stabilească un mod de departajare al operatorilor economici care poluează cel mai puțin mediul înconjurător, în nici un caz să restricționeze participarea acestora. Orice distanță efectuată printr-un mijloc de transport poluează, indiferent de numărul de km până la sediul autorității contractante, se va atribui contractul de furnizare, însă celui care va folosi cea mai scurtă distanță, respectiv celui care va polua cel mai puțin.

Consideră că era obligată să utilizeze factori de evaluare din ordinul amintit mai sus pentru toate produsele alimentare, în nici un caz nu avea posibilitatea să stabilească acest criteriu. Fiecare pas al autorității în ceea ce privește modalitatea de departajare a ofertelor este prevăzută în legislație.

Faptul că un operator economic nu este mulțumit de factorii de departajare și evaluare stabiliți în cadrul criteriul de atribuire, factori care sunt prevăzuți în legislația aflată în vigoare la nivel național, nu înseamnă că a încălcat flagrant legislația achizițiilor publice așa cum a arătat societatea contestatoare.

Prin urmare, solicită respingerea contestației ca neîntemeiată și nefondată.

Consiliul, prin adresa nr. 35010/1738/C6/28.05.2025, a solicitat autorității contractante să transmită copia dosarului achiziției publice, autoritatea contractantă a răspuns prin adresa nr. 1130/10.06.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 38876/12.06.2025.

..... SRL a constituit cauțiunea în sumă de 10.673,65 lei, conform art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 211322460/1, eliberată de CEC BANK SA, Sucursala Timișoara, la data de 20.05.2025, fiind transmisă, în original, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 33950/23.5.2025.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

.... a organizat procedura simplificată, în vederea atribuirii contractului având ca obiect *Achiziționare diverse alimente (3 loturi)*, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. SCN1162309/08.05.2025. Valoarea estimată a contractului stabilită de autoritatea contractantă este de 533.682,50 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire aplicat este „cel mai bun raport calitate-preț”, factorii de evaluare și ponderea acestora fiind:

1. *Prețul ofertei* – pondere 40%;
2. *Distanța de la locul de producție până la locul de consum* – pondere 40%;
3. *Realizarea unei etape de producție în regiunea de dezvoltare unde își are sediul autoritatea contractantă* – pondere 20%.

Împotriva documentației de atribuire, ... SRL a înaintat Consiliului contestația în analiză, solicitând s-a solicitat obligarea autorității contractante să adopte măsuri de remediere pentru loturile 1, 2, 3 prin eliminarea factorului de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum”.

Din analiza contestației, Consiliul reține că autoarea acesteia este nemulțumită de faptul că autoritatea contractantă, în aplicarea criteriului de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț”, a stabilit în mod nelegal, lipsit de relevanță ca unul dintre factorii de evaluare să fie *Distanța de la locul de producție până la locul de consum*”.

Conform anunțului de participare simplificat *Distanța de la locul de producție până la locul de consum*” nr. SCN1162309/08.05.2025, Consiliul constată că prin procedura de atribuire de față autoritatea contractantă urmărește achiziție de produse alimentare împărțite în 3 loturi distincte:

- lot 1 - *Achiziționare produse de origine animală, carne și produse din carne;*
- lot 2 - *Achiziționare diverse produse lactate;*
- lot 3 - *Achiziționare diverse produse alimentare.*

Pentru fiecare dintre aceste 3 loturi autoritatea contractantă a stabilit o serie de factori de evaluare printre care se numără și cel criticat de petentă, respectiv „*Distanța de la locul de producție până la locul de consum*”, cu pondere de 40% din punctajul total, având următorul algoritm de calcul:

„1. Pentru cea mai scurtă distanță de livrare de la zona de producție la punctul de livrare solicitat de către autoritatea contractantă se vor acorda - 40 puncte.

Pentru a certifica îndeplinirea criteriului privind cea mai scurtă distanță de la locul de producție până la locul de consum, ofertantul va prezenta orice informații care certifica în mod clar distanța parcursă/care se va parcurge de la locul de producție la locul de consum pentru fiecare produs în parte.

2. Pentru restul distanțelor, punctajul se va acorda proporțional, cu respectarea următoarelor formule de calcul:

$P_{dist} = \text{dist min} / \text{dist ofertata} \times 40 \text{ puncte}$

Unde:

$P(\text{dist}) = \text{punctajul obținut de către oferta admisibilă aflată sub evaluare};$

$\text{Dist}(\text{ofertata}) = \text{distanța ofertată de către operatorul economic};$

$\text{Dist}(\text{min}) = \text{cea mai scurtă distanță ofertată dintre toate ofertele admisibile.}”$

În soluționare, Consiliul consideră relevante în cauză următoarele prevederi legale, și anume:

- din Legea nr. 98/2016, privind achizițiile publice:

- art. 187:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor legale sau administrative privind prețul anumitor produse ori remunerarea anumitor servicii, autoritatea contractantă atribuie contractul de achiziție publică/acordul-cadru ofertantului care a depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

(2) În sensul dispozițiilor alin. (1), autoritatea contractantă stabilește oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic pe baza criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare prevăzuți în documentele achiziției.

(3) Pentru determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic în conformitate cu dispozițiile alin. (2), autoritatea contractantă are dreptul de a aplica unul dintre următoarele criterii de atribuire:

a) cel mai bun raport calitate-preț;

.....
(4) În sensul alin. (3) lit. a) și b), cel mai bun raport calitate-preț/calitate-cost se determină pe baza unor factori de evaluare care includ aspecte calitative, de mediu și/sau sociale în legătură cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru.

.....
(5) Factorii de evaluare prevăzuți la alin. (4) pot viza, printre altele:

a) calitatea, inclusiv avantajele tehnice, caracteristicile estetice și funcționale, accesibilitatea, conceptul de proiectare pentru toți utilizatorii, caracteristicile sociale, de mediu și inovatoare și comercializarea și condițiile acesteia;

b) organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat pentru executarea contractului, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului calitativ de executare a contractului;

c) serviciile postvânzare, asistența tehnică și condițiile de livrare, cum ar fi data livrării, procesul de livrare și termenul de livrare sau de finalizare.

.....
(6) În sensul alin. (3) lit. a), criteriul de atribuire cel mai bun raport calitate-preț include de regulă un element de preț sau de cost; în situația în care autoritatea contractantă inițiază o procedură de atribuire cu buget fix, în care elementul de preț sau de cost este un preț sau cost fix, factorii de evaluare se referă numai la aspecte calitative ale produselor, serviciilor sau lucrărilor care fac obiectul achiziției(...).

- art. 188:

„(1) Factorii de evaluare prevăzuți la art. 187 alin. (4) au legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru atunci când se referă în orice mod la produsele, serviciile sau lucrările care urmează a fi furnizate/prestate/executate în temeiul contractului de achiziție publică/acordului-cadru și în orice stadiu al ciclului lor de viață, chiar dacă acești factori nu fac parte din substanța materială a produselor, serviciilor sau lucrărilor respective.

(2) În sensul dispozițiilor alin. (1), autoritatea contractantă poate avea în vedere factori de evaluare în legătură cu:

a) procesul specific de producție, furnizare sau comercializare a lucrărilor, produselor sau serviciilor;

b) un proces specific pentru un alt stadiu al ciclului de viață a lucrărilor, produselor sau serviciilor.

(3) În sensul dispozițiilor alin. (1), pentru categoriile de contracte de achiziție publică/acorduri-cadru prevăzute la art. 187 alin. (8) lit. c), autoritatea contractantă va avea în vedere cel puțin factori de evaluare în legătură cu:

a) contribuția procesului de fabricație la protecția mediului;

b) lanțul de aprovizionare - canale scurte de aprovizionare;

c) cea mai scurtă distanță de la locul de producție la locul de consum. ”;

- art. 189:

„(1) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori de evaluare care să conducă la o libertate de apreciere nelimitată.

(2) În sensul alin. (1), factorii de evaluare utilizați de autoritatea contractantă trebuie să asigure o concurență reală între operatorii economici și să fie însoțiți de prevederi care să permită verificarea efectivă a informațiilor furnizate de către ofertanți, în scopul aplicării factorilor de evaluare.

(3) Atunci când consideră necesar, autoritatea contractantă verifică exactitatea informațiilor și dovezilor furnizate de ofertanți”;

- HG nr. 395/2016:

- art. 32:

„(1) În cazul în care criteriul utilizat este criteriul «cel mai bun raport calitate-preț» sau «cel mai bun raport calitate-cost», astfel cum este prevăzut la art. 187 alin. (3) lit. a) și b) din Lege, stabilirea ofertei câștigătoare se realizează prin aplicarea unui sistem de factori de evaluare pentru care se stabilesc ponderi relative sau un algoritm specific de calcul.

(2) Factorii de evaluare a ofertelor, precum și algoritmul de punctare prevăzut la alin. (1) se precizează în mod clar și detaliat în cadrul documentației de atribuire și vor reflecta metodologia de punctare a avantajelor care vor rezulta din propunerile tehnice și financiare prezentate de ofertanți și trebuie să aducă un avantaj real, să nu fie formali și să poată fi urmăriți în cadrul procesului de evaluare a ofertelor și aplicare a criteriului de atribuire.

.....
(6) Criteriile de atribuire prevăzute la alin. (1) se aplică în mod obligatoriu în cazul contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru prevăzute la art. 187 alin.

(8) din Lege, iar ponderea alocată factorului preț nu poate fi mai mare de 40%.

(6¹) Categoriile de produse care au impact asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață, în sensul art. 187 alin. (8) lit. c) și alin. (9¹) din Lege, sunt prevăzute în anexa nr. 2.

.....
(8) Atunci când stabilește factorii de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori care:

a) nu au o legătură directă cu natura și obiectul contractului de achiziție publică ce urmează să fie atribuit;

b) nu reflectă un avantaj pe care autoritatea contractantă îl poate obține prin utilizarea factorului de evaluare respectiv.

(9) Ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de

achiziție publică. Pentru fiecare factor de evaluare autoritatea contractantă are obligația de a stabili o pondere care să reflecte în mod corect:

a) importanța caracteristicii tehnice/funcționale considerate a reprezenta un avantaj calitativ, de mediu și/sau social ce poate fi punctat; sau

b) cuantumul valoric al avantajelor de natură financiară pe care ofertanții le pot oferi prin asumarea unor angajamente suplimentare în raport cu cerințele minime prevăzute în caietul de sarcini sau documentul descriptiv.

(10) În cazul în care, în cadrul unei proceduri se atribuie mai multe loturi, autoritatea contractantă poate stabili criterii de atribuire separate și diferite pentru fiecare lot în parte.”

Totodată, este reținut și faptul ca Anexa 2 din HG nr. 395/2016, stipulează categoriile de produse care au impact asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață, la poziția 6 fiind menționate „Alimentele”.

De asemenea, Consiliul are în vedere și următoarele prevederi ale Ordinului președintelui ANAP nr. 1946/2024, pentru aprobarea criteriilor ecologice aplicabile categoriilor de produse care au impact asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață, prevăzute în anexa nr. 2 la Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2016, respectiv în anexa nr. 2 la Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016:

- art. 1 alin. (2):

„(2) Criteriile ecologice prevăzute la alin. (1) sunt cuprinse în anexele nr. 1-12*), care fac parte integrantă din prezentul ordin, fiind structurate după cum urmează:

.....
l) anexa nr. 12 – Alimente

*) Anexele nr. 1-12 se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 826 bis”,

- art. 2:

„(1) Pentru categoriile de produse prevăzute la , autoritățile/entitățile contractante art. 1 alin. (1) utilizează o combinație între factorii de evaluare prevăzuți în secțiunea I a fiecărei anexe la prezentul ordin, a căror pondere să cumuleze minimum 40% din componenta tehnică a criteriului de atribuire.

(2) Pentru achizițiile de produse prevăzute la art. 1 alin. (1), autoritățile/entitățile contractante se asigură de valabilitatea standardelor de calitate utilizate pentru realizarea acestora.

(3) Pentru categoriile de produse prevăzute la art. 1 alin. (1), autoritățile/entitățile contractante pot utiliza specificațiile tehnice prevăzute în secțiunea a II-a a fiecărei anexe la prezentul ordin.”

- art. 3:

„Exemplele și notele furnizate cu titlu orientativ în anexele la prezentul ordin, pentru ilustrarea modului de completare a informațiilor relevante, nu se reproduc ca atare în conținutul documentației de atribuire.”

Consiliul mai are în vedere și faptul că Anexa nr. 12 a Ordinului nr. 1946/2024 precizează că obiectul achiziției îl constituie:

„Orice produs sau substanță, indiferent dacă este prelucrată, parțial prelucrată sau neprelucrată, destinată sau prevăzută în mod rezonabil a fi ingerată de oameni.”, iar unul din factorii de evaluare menționați în această anexă este:

„e) Distanța de la locul de producție până la locul de consum/mediul de transport prietenos

Aplicabil pentru produsele ce urmează a fi consumate în stare proaspătă.

Se urmărește reducerea amprente de carbon.

Se punctează cea mai scurtă distanță de livrare de la zona de producție la o locație de referință.

Notă: În situația în care obiectul contractului include mai multe produse alimentare, autoritatea contractantă va stabili care sunt produsele pentru care se va acorda punctaj prin intermediul acestui factor, astfel încât utilizarea factorului să nu fie formală și să rămână fără efecte reale. În aceste sens, utilizarea factorului poate viza produsele ce se consumă în stare proaspătă (carne, ouă, produse lactate), precum și fructele și legumele sezoniere.”

De asemenea, sunt de amintit dispozițiile Directivei 2014/24/UE art. 67 alin.(4) din Directiva 2014/24/UE, potrivit căreia:

„Criteriile de atribuire nu au ca efect acordarea unei libertăți de selecție nelimitate autorității contractante. Ele asigură posibilitatea concurenței efective și sunt însoțite de specificații care permit verificarea efectivă a informațiilor furnizate de către ofertanți, în scopul evaluării modului în care ofertele îndeplinesc criteriile de atribuire. În caz de îndoială, autoritățile contractante verifică efectiv exactitatea informațiilor și dovezilor furnizate de ofertanți.”

precum și faptul că, în Cauza C-402/18 Tedeschi and Consorzio Stabile Istant Service, pct. 33, CJUE a reținut:

„Directiva menționată are ca obiectiv, astfel cum reiese în esență din considerentul (2), să asigure respectarea, la atribuirea contractelor de achiziții publice, printre altele, a liberei circulații a mărfurilor, a libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, precum și a principiilor care decurg din acestea, în special egalitatea de tratament, nediscriminarea, proporționalitatea și transparența, și să se asigure că atribuirea contractelor de achiziții publice este deschisă concurenței.”

Toate aceste prevederi atestă intenția legiuitorului de a asigura respectarea de către autoritățile contractante, prin modul de elaborare al documentațiilor de atribuire, a principiilor care guvernează domeniul achizițiilor publice, între care principiul nediscriminării, al tratamentului egal și al proporționalității, scopul inițierii unei proceduri de achiziție publică fiind acela de a asigura furnizarea produselor necesare care fac obiectul contractului dorit a se încheia.

În aceste condiții, prezintă relevanță justificările autorității contractante care au determinat alegerea acestui factor de evaluare.

În acest sens, în cadrul Strategiei de contractare nr. 874/06.05.2025, autoritatea contractantă a justificat alegerea acestui factor de evaluare astfel:

«Descriere: Prin „Distanța de la locul de producție până la locul de consum” se urmărește reducerea amprente de carbon.

În scopul asigurării unei eficiențe calitative a produselor alimentare achiziționate de autoritatea contractantă, algoritmul de calcul al punctajului aferent factorului de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum ” se va puncta cea mai scurtă distanță de livrare de la zona de producție la punctul de livrare indicat de către autoritatea contractantă.”»

Se constată că, în fapt autoritatea contractantă, prin modul în care a elaborat și întocmit factorul de evaluare distanța de la locul de producție la locul de consum, nu a avut în vedere ca acesta să se înscrie în limitele legalității și să se circumscrie dispozițiilor art. 187 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, scopul declarat al alegerii acestui factor fiind reducerea amprente de carbon și nu ”eficiența calitativă a produselor” după cum rezultă din documentul de mai sus.

Astfel, prin punctul de vedere la contestație, autoritatea contractantă arată că factorul de evaluare a fost stabilit în conformitate cu Ordinul președintelui ANAP nr. 1946/2024, considerând că s-a urmărit departajarea operatorilor economici care poluează cel mai puțin mediul înconjurător, și nu restricționarea participării la procedura de atribuire, menționând că orice distanță parcursă printr-un mijloc de transport poluează, indiferent de numărul de kilometri până la sediul autorității contractante, astfel că atribuirea contractului de furnizare va fi în favoarea ofertantului care va folosi cea mai scurtă distanță, respectiv celui care va polua cel mai puțin.

Față de cele de mai sus, Consiliul consideră relevante cele reținute prin Decizia civilă nr. 920/2024 de către Curtea de Apel Cluj, invocată și de autoarea contestației, respectiv:

„Curtea reține că factorii „lanțul de aprovizionare” și „distanța față de depozit și sediul autorității contractante” din cuprinsul documentației de atribuire distorsionează rezultatul aplicării procedurii, contrar art. 32 alin. 9 din HG nr. 395/2016, nu respectă principiul proporționalității prevăzut de art. 2 alin. 2 lit. e) din Legea nr. 98/2016, art. 189 alin. 2 din Legea nr. 98/2016 care stabilesc că „factorii de evaluare utilizați de autoritatea contractantă trebuie să asigure o concurență reală între operatorii, economici”:« ;

Trebuie reținut că criteriile distanței și, respectiv al lanțului de aprovizionare trebuie justificate temeinic în cadrul documentației de atribuire, în sensul de a se explica de ce este justificat a se institui astfel de limitări și excluderi a agenților economici situați la distanță mai mare față de autoritatea contractantă, prin relevarea avantajului pe care îl obține autoritatea contractantă, deoarece piața comună instituită prin Tratatul UE are la bază tocmai asigurarea unei egalități a agenților economici în cadrul UE, fără a se avea în vedere frontierele și distanțele, singurul criteriu de departajare între aceștia fiind necesar să fie unul obiectiv, și anume modul în care poate îndeplini cerințele de fond ale documentației de atribuire.

În acest sens, 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 prevede la pct. 1 din preambul că *„atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile 'care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența'".*

.....
În lipsa unor criterii obiective însă, simpla distanță la care se află agentul economic și lanțul de aprovizionare nu au o justificare obiectivă.

.....
Nici argumentul referitor la protecția mediului nu poate fi validat, deoarece nu s-a prevăzut în documentația de atribuire care este modalitatea de transport necesară și care este combustibilul ales.

Astfel, prin includerea în documentația de atribuire a factorilor de evaluare „lanțul de aprovizionare” și „distanța față de depozit și sediul autorității contractante”, fără o legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică, s-au încălcat prev. art. 32 alin. 9 lit. a) și b) din Normele Metodologice din 2 iunie 2016 de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, conform cărora „ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Pentru fiecare factor de evaluare autoritatea contractantă are obligația de a stabili o pondere care să reflecte în mod corect: a) importanța caracteristicii tehnice/funcționale considerate a reprezenta un avantaj calitativ, de mediu și/sau social ce poate fi punctat; sau b) quantumul valoric al avantajelor de natură financiară pe care ofertanții le pot oferi prin asumarea unor angajamente suplimentare în raport cu cerințele minime prevăzute în caietul de sarcini sau documentul descriptiv”.

De asemenea, s-au încălcat dispozițiile art. 187 alin. 4, art. 188 alin. 1, 2 și 3, art. 189 alin. 1, 2 și 3 din Legea nr. 98/2016.

.....
Neexistând o justificare obiectivă a factorilor de evaluare analizați și o legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică, s-a încălcat principiul proporționalității și din perspectiva dreptului Uniunii Europene. Astfel, în cauza T-195/08, Tribunalul Uniunii Europene a statuat că *„principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare”.*

Pentru aceste considerente, în temeiul art. 34 alin. 1 din Legea nr. 101/2016, Curtea va admite plângerea, (...) și, în consecință, va obliga autoritatea contractantă să adopte măsuri de remediere constând în eliminarea factorului de evaluare „lanțul de aprovizionare” și a factorului de evaluare „distanța față de depozit și sediul autorității contractante” din cuprinsul documentației de atribuire.”

După cum se poate observa situația în analiză este identică cu cea de mai sus, autoritatea contractantă preluând din identic în Strategia de contractare și documentația de atribuire cele stabilite de ANAP prin ordinul

anterior citat, fără a face și o legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică urmărit a fi încheiat prin derularea procedurii de atribuire de față, pentru fiecare dintre cele 3 loturi.

În acest sens, Consiliul reține evidența faptului că amprenta de carbon rezultată în urma transportului produselor dorite a fi achiziționate nu este condiționată atât de distanța de transport, cât este condiționată de mijlocul de transport utilizat și gradul de poluare a acestuia de combustibilul folosit etc. Distanța cea mai scurtă, contrar susținerilor autorității contractante, nu presupune în mod obligatoriu că nivelul de poluare este unul mai scăzut.

În aceste condiții, prin introducerea factorului de evaluare criticat, în fapt, autoritatea contractantă a restricționat, în mod nepermis, aria operatorilor economici care pot deveni contractanți, dezavantajând acei operatori economici interesați de participarea la procedura de atribuire care, deși au capacitatea de a îndeplini corespunzător contractul, locul de producție nu se află în apropierea sediului autorității contractante, neavând vreo relevanță raportat la obiectul contractului și produsele care vor fi livrate și, așa cum s-a stabilit anterior, fără a prezenta vreo garanție în privința reducerii amprente de carbon.

Obținerea unui punctaj cu o pondere de 40% din punctajul total, doar pe motivul că un operator economic are sediul în proximitatea autorității contractante în detrimentul altuia care se află la o distanță mai mare este evident că nu este de natură a-i aduce niciun avantaj autorității contractante și vine în contradicție cu prevederile legale anterior citate și a celor stabilite în acest sens de Consiliu și de Curtea de Apel.

În aceste condiții, se impune ca autoritatea contractantă să elimine factorul de evaluare *"Distanța de la locul de producție până la locul de consum"*, însă, având în vedere stadiul procedurii, respectiv faptul că au fost depuse oferte, procedura aflându-se în etapa de evaluare a acestor oferte, conform procesului-verbal nr. 977/20.05.2025, Consiliul constată că documentația de atribuire nu mai poate fi remediată, motiv pentru care procedura de atribuire va fi anulată, fiind incidente prevederile art. 212 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 98/2016, privind achizițiile publice, conform cărora:

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru în următoarele cazuri:

c) dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului;

(2) În sensul dispozițiilor alin. (1) lit. c), prin încălcări ale prevederilor legale se înțelege situația în care, pe parcursul procedurii de atribuire, se constată erori sau omisiuni, iar autoritatea contractantă se află în imposibilitatea de a adopta măsuri corective fără ca aceasta să conducă la încălcarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2).”

Luând în considerare aspectele prezentate, în temeiul art. 26 alin. (2) lit. c) și alin. (7) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, Consiliul va admite contestația formulată de SRL, în contradictoriu cu și va dispune anularea procedurii de atribuire.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de SRL, în contradictoriu cu
Anulează procedura de atribuire.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

...

MEMBRU,

....

MEMBRU,

.....

Redactată practicaua deciziei ...

Redactată în 4 exemplare, conține 14 pagini.