

**În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) 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. .... /C8/.....**

**Data: .....**

Prin contestația nr. ...., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ...., formulată de ....., cu sediul în ....., înregistrată la Registrul Comerțului sub nr. ...., având CUI ....., reprezentată legal prin administrator ....., împotriva documentație de atribuire elaborată de ....., cu sediul în ....., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă organizată, pe loturi, în vederea atribuirii acordului-cadru având ca obiect „.....”, cu referire exclusiv la lot 7 „.....”, s-a solicitat Consiliului:

- dispunerea modificării documentației de atribuire pentru lotul 7 – ulei, în privința criteriului de atribuire *„cel mai bun raport calitate - preț”*, cu eliminarea factorilor *„- distanța de la locul de producție până la locul de consum a autorității contractante/mediul de transport prietenos”*, respectiv *„lanțul de aprovizionare”*;

- obligarea autorității contractante la decalarea termenului de depunere a documentației pentru procedura în cauză, dat fiind modificările necesare;

- suspendarea procedurii.

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

Prin contestația formulată, ....., în calitate de operator economic interesat de participarea la procedura de licitație deschisă organizată de ....., critică prevederi ale documentației, pe care le consideră restrictive, respectiv factorii de evaluare *„distanța de la locul de producție până la locul de consum a autorității contractante/mediul de transport prietenos”* și *„lanțul de aprovizionare”*.

Contestatoarea arată că, în cadrul documentației de atribuire, autoritatea contractantă a prevăzut criteriul de atribuire: cel mai bun raport calitate — preț, cu următoarele ponderi: 40% prețul ofertei; 30%

distanța de la locul de producție până la locul de consum a autorității contractante/mediul de transport prietenos; 30% lanțul de aprovizionare.

Consideră că această modalitate de evaluare încalcă prevederile legale și principiul tratamentului egal în achizițiile publice.

În susținerea cererii, menționează următoarele:

- art. 1 și 2 din Ordinul 1946 din 9 august 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: „(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.” art. 2 prevede: „(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.”;

- Anexa 12 punctul d) din Ordinul 1946 din 9 august 2024 „distanța de la locul de producție până la locul de consum/mediu de transport prietenos - aplicabil pentru produsele ce urmează a fi consumate în stare proaspătă”, cu mențiunea că „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.”, ori lotul 7 nu conține produse care se consumă în stare proaspătă, deci nu ar trebui să le fie aplicabil acest criteriu.

- art. 49 și 187 alin. (4), art. 189 alin. (2) din Legea nr. 98/2016; art. 32 alin. (8) din HG nr. 395/2016;

- scrisoarea de punere în întârziere României [INFR(2023)2114] prin care Comisia Europeană a pornit procedura de infringement pentru nerespectarea legislației europene privind achizițiile publice;

- cauza T-195/08, AntwerpseBouwwerken NV contra Comisiei (par. 57);

- decizia civilă nr. 920/14.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 855/33/2024.

În drept, sunt invocate prevederile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Prin punctul de vedere nr. ...., înregistrat la Consiliu cu nr. ...., ..... a solicitat respingerea contestației formulate de ....., ca nefondată, inclusiv cererea de suspendare a procedurii.

Autoritatea contractantă arată că pentru alegerea factorilor de evaluare s-a făcut ținând cont atât de prevederile Legii 98/2016 prin art. 188 cât și de prevederile Ordinului nr. 1946/09.08.2024, și s-a optat pentru următorii factori de evaluare și ponderea lor, astfel:

| Nr. factor de evaluare | Factori de evaluare               | Punctaj maxim acordat |
|------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| 1                      | Oferta financiară                 | 40 puncte             |
| 2                      | Lanțul scurt de aprovizionare     | 30 puncte             |
| 3                      | Etapa de producție sau depozitare | 30 puncte             |
| TOTAL                  |                                   | 100 puncte            |

Susține că factorii de evaluare privind componenta tehnică de calitate pentru care a optat autoritatea contractantă sunt factorii „*Lanțul de previzionare*” cu alocarea ponderii de 30% și „*Etapa de producție sau*

*depozitare*" cu alocarea ponderii de 30% și nu „distanța de la locul de producție până la locul de consum a autorității contractante/mediul de transport prietenos" cum, în mod eronat, a precizat contestatoarea prin contestație.

De asemenea, susține că stabilirea factorilor de evaluare privind componenta tehnică de calitate s-a făcut din următoarele considerente:

- în conformitate cu art. 187 alin. (8) lit c) din legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă este obligată să utilizeze criteriul de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț”, categoria de produse, respectiv "Alimente" și implicit lotul 7 - Ulei fiind parte a categoriei de „produse cu impact asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață”;

- autoritatea contractantă este obligată potrivit art. 188 alin. (3) lit. c) din Legea 98/2016, de a avea în vedere cel puțin factori de evaluare în legătură cu "(...) b) lanțul de aprovizionare - canale scurte de aprovizionare”;

- conform art. 32 alin. (6) din HG nr. 395/2016, ponderea factorului preț nu poate fi mai mare de 40%;

- conform art. 32 alin. (9) din HG 395/2016, autoritatea contractantă poate utiliza factori de evaluare care să reprezinte un avantaj social și/sau de mediu, nefiind obligatoriu ca acești factori să se refere în mod direct la calitatea produsului livrat;

- potrivit Ordinului nr. 1946/09.08.2024 art. 2 alin. (1), autoritatea contractantă are obligația de a utiliza o combinație de factori de evaluare prevăzuți la secțiunea I din Anexa 12 - Alimente a ordinului, cumulând min. 40% din capacitatea tehnică și nu specificații tehnice prevăzute în secțiunea a II a fiecărei Anexe la ordinul 1946/2024 („pot utiliza specificații tehnice prevăzute în secțiunea a II-a a fiecărei anexe la prezentul ordin.”) așa cum în mod eronat precizează contestatoarea.

Precizează că specificațiile tehnice privind cerințele de mediu au fost integrate ca cerințe minime în caietul de sarcini („Cerința 1 toate loturile: - materiale de ambalare, Cerința 2 loturile cu carne (lot 1 - lot 4) și lot 7 ulei - etichetarea, ambalarea și livrarea”).

- autoritatea contractantă are în vedere prin alegerea factorului de evaluare "lanțul scurt de aprovizionare", reducerea gazelor cu efect de seră. De asemenea, lanțul scurt de aprovizionare facilitează interacțiunea directă între consumatorul final și producător prin raportare la timpii de livrare, calitatea produselor, reducerea de costuri;

- interacțiunea directă între consumatorul final, respectiv autoritatea contractantă prin cele 3 cantine - cantina „....., Cantina ..... și Cantina ..... și producător conduce la o gestionare mai coerentă a contractelor de furnizare prin reducerea unor riscuri ale contractelor încheiate cu distribuitori/intermediari, respectiv imposibilitatea de livrare sau întârzieri la livrare pentru produse pe motiv de „modificare a prețului

la producător", „lipsa stocului la producător”, „modificare formă de ambalare la producător etc”.

Având în vedere obiectul achiziției, respectiv „alimente pentru prepararea hranei”, și faptul că cele 3 cantine deservește în jur de 23.000 de studenți, peste 1000 de cadre didactice și angajați și de asemeni preșcolarii .....” și școlarii din clasele primare ale ....., astfel de situații creează sincope în aprovizionarea cantinelor cu materia primă pentru prepararea hranei punând în dificultatea activitatea acestora.

- din punctul de vedere al autorității contractante, realizarea unei etape de producție sau depozitare în regiunea de dezvoltare Nord-Est unde își are sediul autoritatea contractantă va conduce atât la un impact social pozitiv în regiune, precum și la emisii mai reduse de gaze cu efect de seră. Aceasta deoarece, produsele ce fac obiectul acestei proceduri - în situația de față lotul 7 Ulei, sunt necesare cantinelor Universității pentru prepararea hranei. Fiind vorba de 3 cantine cu locații diferite și cu nevoi diferite la momente de timp diferite, există posibilitatea ca în decursul unei săptămâni să se transmită către contractant 2 sau 3 note de comandă pentru livrare și practic să aibă loc 2 sau chiar 3 transporturi de marfa. Astfel, prin alegerea acestui factor se încearcă reducerea amprente de carbon și gazelor de seră cauzate de transporturi multiple.

Astfel, apreciază că prin alegerea acestor factori de evaluare care includ atât aspecte calitative cât și aspecte sociale și de mediu, se respectă prevederile legale atât ale Legii nr. 98/2016 și HG nr. 395/2016 cât și ale Ordinului 1946/09.08.2024, iar prin utilizarea lor nu restrânge artificial concurența având în vedere că la această procedură pot participa atât producători cât distribuitori și/sau intermediari atât cu etape de producție în zona Nord-Est cât și cu depozite de produse alimentare în Regiunea în care își are sediul autoritatea contractantă.

Autoritatea contractantă anexează punctului de vedere Strategia de contractare.

Prin adresa nr. ....., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ...., ....., a transmis documentul „Punct de vedere asupra răspunsului ..... nr. ....”.

Aceasta subliniază că argumentele prezentate de autoritatea contractantă sunt nefundamentate, nu țin cont de realitatea socio-economică actuală și sunt total subiective urmărind doar favorizarea producătorilor și discriminarea comercianților.

Consiliul constată că ..... a înaintat Consiliului contestația de față, depunând, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. .... emisă de ..... în data de ....., stabilită potrivit art. 61<sup>1</sup> din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, în cuantum de ..... lei.

**Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:**

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat o procedură de licitație deschisă, pe loturi, în vederea atribuirii acordului-cadru având ca obiect „.....”, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare ....., criteriul de atribuire fiind „cel mai bun raport calitate-preț”, data deschiderii ofertelor fiind stabilită pentru ....., ora 15:00.

Valoarea totală estimată a contractului ce urmează a fi atribuit este de ..... lei, fără TVA.

Nemulțumită de conținutul documentației de atribuire, privind lotul 7, ..... a formulat prezenta contestație, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Trecând la analiza contestației, Consiliul reține că ..... este nemulțumit de factorii de evaluare stabiliți la lotul 7: „*Distanța de la locul de producție până la locul de consum a autorității contractante/mediul de transport prietenos*” cu o pondere de 30% și „lanțul de aprovizionare” cu o pondere de 30%, apreciind că este

restrictiv, neavând nicio legătură cu obiectul contractului, nefiind în măsură să-i aducă autorității contractante niciun avantaj.

Analizând conținutul documentației de atribuire, Consiliul constată că, pentru procedura în cauză, la lotul 7, criteriul de atribuire aplicat este „Cel mai bun raport calitate – preț”, cu următorii factori de evaluare:

- prețul ofertei – 40%;
- lanțul scurt de aprovizionare – 30%;
- etapa de producție sau aprovizionare – 30% nu

***Distanța de la locul de producție până la locul de consum a autorității contractante/mediul de transport prietenos” cu o pondere de 30%, așa cum precizează contestatoarea.***

Pentru factorul „lanțul scurt de aprovizionare” s-a prevăzut următorul algoritm de calcul: „Lanțul scurt de aprovizionare – ciclul de aprovizionare (producător autoritate contractantă) Pondere= 30% Punctaj maxim total= 30 puncte. Pentru a demonstra numărul de intermediari în lanțul de aprovizionare și livrare a produselor, ofertanții la nivelul propunerii tehnice sunt obligați să prezinte: **a)** orice document considerat relevant din care să reiasă calitatea de producător, cum ar fi certificat de producător/licență de fabricație/autorizație de fabricație pentru produsele care fac obiectul achiziției, în cazul în care producătorul participă la procedură și/sau **b)** contract încheiat între ofertant și producător din care să reiasă la obiectul contractului produsele ce fac obiectul achiziției, însoțit de orice document considerat relevant cum ar fi certificat de producător/licență de fabricație/autorizație de fabricație de la producător pentru produsele respective. Algoritm de calcul: Punctajul se acordă pentru fiecare produs în parte, astfel: **a)** nici un intermediar în lanțul de aprovizionare (ceea ce înseamnă- oferta directă de la producător) se acordă 30 puncte **b)** pentru un intermediar în ciclul de aprovizionare (adică ofertantul achiziționează direct de la producător) se acordă 15 puncte **c)** pentru doi sau mai mulți intermediari în ciclul de aprovizionare (adică ofertantul achiziționează de la distribuitori sau alți furnizori) se acordă 0 puncte”.

Pentru factorul „etapa de producție sau aprovizionare” s-a prevăzut următorul algoritm de calcul: „Etapa de producție sau depozitare Pondere= 30% Punctaj maxim total= 30 puncte **a)** Pentru a demonstra locul în care se desfășoară etapa de producție, operatorul economic care participă la procedură este obligat să prezinte, în cadrul propunerii tehnice, Document Sanitar Veterinar pentru activitatea desfășurată emisă de către Direcțiile Sanitar Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor din județele operatorilor economici participanți la procedură și certificat constatator eliberat de Registrul Comerțului, care să ateste că ofertantul este autorizat să desfășoare cel puțin o etapă de producție în regiunea N-E pentru produsele care fac obiectul achiziției unde își are sediul autoritatea contractantă, astfel cum este prevăzut la art. 8 din Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, cu modificările și completările ulterioare. **b)** Pentru a demonstra deținerea sau închirierea unui depozit de produse alimentare, ofertantul este obligat să prezinte în cadrul propunerii tehnice Document Sanitar Veterinar pentru locația

depozit, emisă de către Direcțiile Sanitar Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor din județele operatorilor economici participanți la procedură și certificat constatator eliberat de Registrul Comerțului din care să reiasă deținerea sau închirierea depozitului alimentar. Algoritm de calcul: Punctajul se acordă pentru fiecare produs în parte, astfel: **a)** Pentru cel puțin o etapă de producție în regiunea de dezvoltare Nord-Est pentru produsele care fac obiectul achiziției (care grupează județele Iași, Suceava, Botoșani, Bacău, Neamț și Vaslui) unde autoritatea contractantă își are sediul, se acordă 30 puncte; **b)** Pentru deținerea în proprietate sau închirierea unui depozit autorizat de

produse agroalimentare ce fac obiectul achiziției, în regiunea de dezvoltare Nord-Est (care grupează județele Iași, Suceava, Botoșani, Bacău, Neamț și Vaslui) în care autoritatea contractantă își are sediul, se acordă 15 puncte; **c)** Pentru niciuna din cele enumerate la punctele a) și b) se acordă 0 puncte”.

În soluționarea prezentei cauze, Consiliul stabilește relevanța următoarelor dispoziții legale:

- din Legea nr. 98/2016:

- 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. c) și d), 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. c\)](#), 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.

(...)

**(8)** Autoritatea contractantă nu va utiliza costul cel mai scăzut/prețul cel mai scăzut drept criteriu de atribuire în cazul:

a) categoriilor de contracte de achiziție publică/acorduri-cadru de lucrări sau de servicii care au ca obiect servicii intelectuale;

b) contractelor de achiziție publică/acorduri-cadru de proiectare și execuție sau de servicii care sunt aferente proiectelor de infrastructură de transport transeuropene, așa cum sunt definite în prezenta lege, și drumuri județene.

c) anumitor categorii de contracte de achiziție publică/ acorduri-cadru de produse care au impact asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață”;

- 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”;

- din 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 urmăriti 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%. **(6<sup>1</sup>)** Categoriile de produse care au impact asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață, în sensul art. 187 alin. (8) lit. c) și alin. (9<sup>1</sup>) din Lege, sunt prevăzute în anexa nr. 2. **(7)** Prin ordin al președintelui ANAP se stabilesc categoriile de servicii intelectuale, în sensul alin. (6). **(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**.

Consiliul va reține în soluționare și dispozițiile 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, care la art. 1 alin. (2) din stipulează următoarele:*

*„(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...”.*

Ordinul nr. 1946/2024 prevede, la art. 2, că pentru categoriile de produse care au impact asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață:

- autoritățile/entitățile contractante utilizează o combinație între factorii de evaluare prevăzuți în secțiunea I a fiecărei anexe la ordin, a căror pondere să cumuleze minimum 40% din componenta tehnică a criteriului de atribuire;

- autoritățile/entitățile contractante pot utiliza specificațiile tehnice prevăzute în secțiunea a II-a a fiecărei anexe a ordinului.

În timp ce, la art. 3, se menționează că *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.

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 primul factor de evaluare menționat în această anexă este „Lanțul de aprovizionare. Factor de evaluare asociat prevederilor art. 187 (5) lit. a) din Legea nr. 98/2016 referitor la condițiile de comercializare a produselor, respectiv lanțul scurt de aprovizionare care facilitează interacțiunea dintre consumatori și producători (...)”.

În legătură cu acest factor, sunt menționate următoarele **cerințe**:

„Se acordă punctaj maxim pentru livrările directe fără niciun intermediar (de la producător la consumatorul final). "Livrări directe fără intermediari" presupune că produsele alimentare (în funcție de forma în care sunt solicitate acestea) vor fi livrate direct de la producători, procesatori, asociații de producători, respectiv organizații de producători, grupuri de producători, cooperative. Pentru un singur intermediar implicat în lanțul de aprovizionare: x puncte. Pentru doi intermediari implicați în lanțul de aprovizionare: y puncte. Ofertele care propun mai mult de doi intermediari implicați în lanțul de aprovizionare nu vor fi punctate», **modalitatea de verificare** fiind următoarea: „La nivelul propunerii tehnice, ofertantul va furniza documente din care să rezulte calitatea acestuia în lanțul de aprovizionare (ex: autorizație de producător, procesator, etc) considerate a fi conforme”. Prin Nota 2, asociată acestui factor de evaluare, se prevăd următoarele: **„Autoritatea contractantă va integra corespunzător avantajele urmărite prin aplicarea factorilor de evaluare**, în viitorul contract/acord-cadru încheiat între părți, astfel încât rezultatele exprimate și asumate prin ofertă să fie monitorizate pe parcursul derulării contractului”.

Relevante soluționării cauzei sunt și dispozițiile art. 9 din HG nr. 395/2016, care stipulează următoarele:

(1) Etapa de planificare/pregătire a unui proces de achiziție publică se inițiază prin identificarea necesităților și elaborarea referatelor de necesitate și se încheie cu aprobarea de către conducătorul autorității contractante/unității de achiziții centralizate a documentației de atribuire, inclusiv a documentelor-suport, precum și a strategiei de contractare pentru procedura respectivă.

(2) Strategia de contractare **este un document al fiecărei proceduri de achiziție publică cu o valoare estimată egală sau mai mare decât pragurile valorice stabilite la art. 7 alin. (5) din Lege**, inițiată de autoritatea contractantă.

(3) Prin intermediul strategiei de contractare **se documentează deciziile din etapa de planificare/pregătire a achiziției în legătură cu:** (...)

f) **justificările** privind alegerea procedurii de atribuire în situațiile prevăzute la art. 69 alin. (2) - (5) din Lege și, după caz, decizia de a reduce termenele în condițiile legii, decizia de a nu utiliza împărțirea pe loturi, criteriile

de calificare privind capacitatea și, după caz, criteriile de selecție, **criteriul de atribuire și factorii de evaluare utilizați; (...)**", precum și cele ale art. 32 alin. (2) și (8) din HG nr. 395/2016.

Analizând Strategia de contractare nr. 6597/03.12.2024, elaborată de autoritatea contractantă, prin prisma considerentelor de drept expuse anterior, Consiliul constată că aceasta nu conține nicio justificare privind alegerea factorilor de evaluare „lanțul de aprovizionare” și „etapa de producție sau depozitare”, respectiv: „autoritatea contractantă are în vedere prin alocarea ponderii de 30%, pentru lanțul scurt de aprovizionare,

reducerea gazelor cu efect de seră. De asemenea, lanțul scurt de aprovizionare facilitează interacțiunea directă între consumatorul final și producător prin raportare la timpii de livrare, reducerea de costuri și chiar calitatea produselor” și „autoritatea contractantă are în vedere prin alocarea ponderii de 30%, pentru realizarea unei etape de producție sau depozitare în regiunea de dezvoltare Nord-Est unde își are sediul autoritatea contractantă faptul că va conduce la un impact social pozitiv în regiune, precum și la emisii mai reduse de gaze cu efect de seră. În plus, pentru produsele solicitate, livrarea s-ar realiza mai rapid”.

Or, în acord cu dispozițiile legale anterior menționate, Consiliul apreciază că, în cadrul Strategiei de contractare, îi revenea autorității contractante obligația de a justifica temeinic alegerea acestor factori de evaluare prin evidențierea avantajului pe care îl obține autoritatea contractantă prin utilizarea lui, explicațiile regăsite nefiind apte să acopere deficiențele de întocmire semnalate mai sus.

Se mai reține că Tratatul UE care instituie piața comună au la bază tocmai asigurarea unei egalități a agenților economici în cadrul UE, singurul criteriu de departajare între aceștia fiind necesar să fie unul obiectiv, și anume modul în care pot 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 condițiile în care autoritatea contractantă nu a respectat dispozițiile art. 9 alin. (3) lit. f) din HG nr. 395/2016 (care impun ca strategia de contractare să conțină, printre altele, justificarea privind alegerea factorilor de evaluare), precum și prevederile art. 32 alin. (2) și (8) din HG nr. 395/2016, iar documentația de atribuire nu conține cerințe obiective care să justifice folosirea factorilor de evaluare „lanțul de aprovizionare” și „etapa de producție sau depozitare”, pentru lotul 7 ulei, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu avea dreptul să utilizeze factorii de evaluare contestați, contestația fiind întemeiată.

În sprijinul acestei concluzii este amintită și jurisprudența națională, într-o speță similară, Curtea de Apel Cluj – Secția a III-a Contencios Administrativ și Fiscal, în considerentele deciziei civile nr. 920/14.10.2024 (dosar nr. 855/33/2024), consemnând că: „ceea ce ar fi fost obiectiv a se stabili în documentația de atribuire, din perspectiva normelor legale aplicabile, ar fi fost a se prevedea foarte clar un anumit termen de

livrare, de la formularea solicitării, și, respectiv, o anumită promptitudine în livrarea produselor, precum și termenul lor de valabilitate la momentul predării către autoritatea contractantă. (...)”.

De asemenea, Consiliul reține că, în conformitate cu dispozițiile art. 49 din Legea nr. 98/2016: „(1) Autoritățile contractante au obligația să acorde operatorilor economici un tratament egal și nediscriminatoriu și să acționeze într-o manieră transparentă și proporțională. (2) În măsura în care intră sub incidența anexelor 1, 2, 4 și 5, 6 și 7 la Apendicele I al Uniunii Europene la AAP și a celorlalte acorduri internaționale care prevăd obligații în

sarcina Uniunii Europene, autoritățile contractante acordă lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici ai semnatarilor acestor acorduri un tratament egal cu cel acordat lucrărilor, produselor, serviciilor și operatorilor economici din Uniunea Europeană”.

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”.

Din economia celor anterior redate, se desprinde că intenția legiuitorului a fost 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 pentru care a fost inițiată procedura de achiziție publică este acela de a asigura furnizarea produsele necesare care fac obiectul contractului.

Consiliul are în vedere faptul că autoritatea contractantă, prin modul în care a elaborat și întocmit factorii de evaluare lanțul de aprovizionare și etapa de producție sau aprovizionare, a avut în vedere să se înscrie în limitele legalității și să se circumscrie dispozițiilor art. 187 alin. (5) din Legea nr. 98/2016.

Cu toate acestea, factorii de evaluare (lanțul de aprovizionare și etapa de producție sau aprovizionare) ar putea conduce la contractarea unui operator economic, situat în apropierea locului de livrare, dar care, în procesul de producție și transport, utilizează echipamente poluante, în timp ce un operator situat la 300 km deține autovehicule electrice, precum și echipamente de producție de ultimă generație, cu un nivel scăzut de emisii de carbon.

Însă, modul de stabilire a factorilor de evaluare, precum și a algoritmului de calcul, reprezintă o încălcare a prevederilor art. 32 alin. (2) din HG nr. 395/2016, întrucât acești factori au un caracter formal, iar în procesul de evaluare a ofertei nu poate fi urmărit, nefiind cunoscut gradul de poluare, respectiv modalitatea de protejare a mediului.

De asemenea, autoritatea contractantă nu a prezentat o justificare din care să rezulte că operatorii economici care au locul de producție la o distanță mai mare (de exemplu 300 km) sau care nu se află în apropierea sediului autorității nu ar avea capacitate de a îndeplini corespunzător contractul supus prezentei proceduri.

De altfel, este de reținut că, din caietul de sarcini, se poate observa că vor fi livrate următoarele: „ulei floarea soarelui dublu rafinat, pet 1l; ulei de măsline extra virgin, ambalaj de sticlă de 1l”, nefiind justificată alegerea factorilor de evaluare în discuție.

Ceea ce este de interes în derularea corespunzătoare a contractului de furnizare este impunerea unor cerințe care asigură autorității contractante îndeplinirea obligațiilor stabilite în sarcina furnizorului, iar factorii de evaluare impuși să reflecte un avantaj calitativ real.

Prin urmare, în cazul de față, relevant pentru autoritatea contractantă ar putea fi: capacitatea de îndeplinire a contractului de furnizare, calitatea produselor și livrarea corespunzătoare a acestora, iar nu distanța de la locul de producție la locul livrării.

Astfel, de interes pentru derularea contractului ce urmează a se încheia este verificarea potențialului și capacității operatorilor economici de a asigura livrarea produselor la nivelul de calitate cerut, inclusiv prin stabilirea unor factori de evaluare în consecință, nu de a impune factori de evaluare care să favorizeze operatorii economici din anumite zone și care nu produc vreun beneficiu autorității contractante.

Prin impunerea factorilor de evaluare în discuție, autoritatea contractantă a restricționat, în mod nepermis, aria operatorilor economici care pot deveni contractanți, excluzând practic de la procedură pe acei operatori care, deși au capacitatea de a îndeplini corespunzător contractul, locul de producție nu se află în apropierea sediului autorității contractante sau se află dincolo de limita maximă pentru care se poate obține punctaj.

Întrucât este prioritară respectarea scopului și a principiilor care stau la baza atribuirii contractelor de achiziție publică, Consiliul stabilește că autoritatea contractantă a nesocotit dispozițiile legale în materia achizițiilor publice, restrângând în mod nejustificat sfera operatorilor economici care pot participa la procedură.

Raportat la dispozițiile legale enumerate și la cele statuate, Consiliul determină că, prin impunerea factorilor de evaluare în discuție, sunt avantajați operatorii economici care au locul de producție/depozitare apropiat sediului autorității contractante, fără însă ca această distanță să aibă vreo relevanță în raport cu obiectul contractului și produsele care vor fi livrate.

Pe cale de consecință, neexistând o justificare obiectivă a factorilor de evaluare analizați, în sensul obținerii unui **avantaj real** al autorității contractante ca urmare a folosirii acestora, precum și o legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică, s-au încălcat principiile tratamentului egal și al nediscriminării, precum și principiul proporționalității.

Întreaga reglementare a domeniului achizițiilor publice are ca prim scop asigurarea respectării principiilor statuate la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, principii printre care se regăsește și acela al proporționalității, înțeles ca fiind egală măsură între ceea ce se cere și ceea ce se oferă, respectiv între ceea ce se face și cum se sancționează.

Principiul proporționalității prevăzut de art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 98/2016 trebuie avut în vedere la orice procedură de achiziție publică și trebuie aplicat în mod concret în fiecare caz în funcție de particularitățile speței. Principiul proporționalității impune ca actele

instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțină constrângătoare, iar inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite.

În acest sens, Consiliul reține incidența Cauzei T-195/08, AntwerpseBouwwerken NV contra Comisiei (par. 57) în cadrul căreia instanțele europene au făcut aplicarea acestui principiu: Mai mult, 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, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționale în raport cu scopurile urmărite (Hotărârea Curții din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96, Rec., p. 1-2211, punctul 60).

Având în vedere situația prezentată și stadiul procedurii, respectiv data limită de depunere a ofertelor: 14.01.2025, Consiliul va respinge, ca nefondată, cererea contestatoarei de suspendare a procedurii.

Luând în considerare aspectele prezentate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, Consiliul va admite contestația formulată de ....., în contradictoriu cu ..... și va obliga autoritatea contractantă la eliminarea factorilor de evaluare „lanțul scurt de aprovizionare” și „etapa de producție sau depozitare”, de la lotul 7, în termen de maximum 10 zile de la primirea deciziei. Modificările vor fi efectuate și vor fi aduse la cunoștința operatorilor economici prin publicarea lor în SEAP, în cadrul anunțului de participare.

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părți, potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, potrivit prevederilor art. 29 și art. 32 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

### **CONSILIUL DECIDE:**

Admite contestația formulată de ....., în contradictoriu cu ..... și va obliga autoritatea contractantă la eliminarea factorilor de evaluare „lanțul scurt de aprovizionare” și „etapa de producție sau depozitare”, de la lotul 7, în termen de maximum 10 zile de la primirea deciziei.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părțile cauzei.

Împotriva prezentei decizii 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.

**PREȘEDINTE,**  
.....

**MEMBRU,**  
.....

**MEMBRU,**  
.....

