

De la: **Asociația Experților în Achiziții - A.E.X.A**  
București, Str. Ștefan Mihăileanu nr. 11, Sector 2,  
Tel/fax +4 021 313 14 46, email [office@aexa.eu](mailto:office@aexa.eu)

Către: **Doamna Kerstin Jorna - DIRECTOR-GENERAL**  
Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenariat și Întreprinderi Mici  
și Mijlocii

**Domnul Marc Lemaître - DIRECTOR-GENERAL**  
Direcția Generală Politică Regională și Urbană

Ref: Alegerea metodei de calculare a valorii estimate a unor achiziții de produse/servicii/lucrări, raportat la conceptul de „*similaritate*” promovat de 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

Stimată Doamnă,

Stimate Domn,

În contextul acțiunilor întreprinse la nivel național pentru implementarea, în condiții optime, a pachetului legislativ în domeniul achizițiilor publice, al achizițiilor sectoriale și al concesiunilor de lucrări și de servicii, care transpune prevederile aplicabile ale directivelor europene în materiile precizate,

**Asociația Experților în Achiziții - A.E.X.A.** este o organizație profesională non-profit, cu sediul în București, Str. Ștefan Mihăileanu nr. 11, Sector 2, Tel/fax 021 313 14 46, email [office@aexa.eu](mailto:office@aexa.eu), reprezintă de Florin IRIMIA - Președinte executiv și are ca scop formarea profesională, îmbunătățirea cadrului legislativ și schimbul de experiență în domeniul achizițiilor publice.

În calitate de Promotor de bune practici în achiziții publice, ne adresăm dumneavoastră cu rugămintea de a ne acorda sprijinul serviciilor tehnice de specialitate ale Comisiei în vederea interpretării corecte și aplicării adecvate a prevederilor privind alegerea metodei de calculare a valorii estimate a unor achiziții de produse/servicii/lucrări, raportat la conceptul de „*similaritate*” promovat de Directiva 2014/24/UE<sup>1</sup>, denumită în continuare **Directiva**.

---

<sup>1</sup> A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 26 februarie 2014 *privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE*.

## I. Context și considerații generale

Potrivit prevederilor Recitalului (19) teza a doua din Preambulul Directivei, „*De asemenea, ar trebui să se clarifice faptul că, în scopul estimării pragurilor, noțiunea de produse similare ar trebui să fie înțeleasă ca produse care sunt destinate utilizărilor identice sau similare, cum ar fi livrarea unei game de produse alimentare sau de articole diferite de mobilier de birou. În mod normal, un operator economic activ în domeniul respectiv ar putea să prezinte astfel de produse ca făcând parte din gama sa normală de produse.*”

În acest context, potrivit prevederilor Recitalului (20) prim teză și ultima teză din Preambulul Directivei, „*În scopul estimării valorii unei anumite achiziții, ar trebui să se clarifice faptul că ar trebui să se permită ca estimarea valorii să se bazeze pe o subdiviziune a achiziției numai în cazul în care aceasta se justifică din motive obiective. (...). O subdiviziune nu se justifică în cazul în care autoritatea contractantă doar organizează o achiziție în mod descentralizat.*”

Cel mai important, potrivit prevederilor art. 5 alin. (3) din Directivă, „(3) Alegerea metodei de calculare a valorii estimate a unei achiziții nu poate fi efectuată cu intenția de a exclude achiziția respectivă de la aplicarea prezentei directive. O achiziție nu se subdivizează dacă acest lucru are ca efect excluderea ei de sub incidența prezentei directive, cu excepția cazurilor justificate de motive obiective.”

În acest context, vizavi de alegerea metodei de calculare a valorii estimate a unei achiziții, mai ales raportat la criteriile/elementele de verificat în contextul justificării existenței unei subdiviziuni a unei achiziții, apreciem următoarele:

- divizarea artificială se analizează doar la nivel de autoritate contractantă distinctă și nu se referă la achiziții similare efectuate, separat, de mai multe autorități contractante;

- analiza privind divizarea artificială vizează, în primul rând, îndeplinirea de către achiziția respectivă a aceleiași funcții tehnice și economice; aspectele geografice și temporale ale achiziției sunt secundare în analiză;

- ca moment de timp relevant pentru stabilirea orizontului temporal, este considerată data lansării procedurii de atribuire, și nu data semnării contractului de achiziție;

- elementul esențial în analiza cazurilor este identificarea și justificarea necesității de către autoritatea contractantă la momentul lansării procedurilor de achiziții publice, analizarea cazurilor de acest tip necesitând o analiză complexă a contextului.

Pe cale de consecință, având în vedere cele de mai sus, înțelegem că, potrivit prevederilor Directivei, este relevantă și determinantă, în fapt și în drept, în vederea calculării valorii estimate a unor achiziții publice, care urmează să asigure satisfacerea unei necesități, îndeplinirea condiției ca aceste achiziții să fie destinate utilizării identice sau similare, vizavi de necesitatea respectivă, și NU similaritatea în sine a achizițiilor vizate (achiziții cu caracteristici/specificații similare sau identice etc.), abordarea în acest sens trebuind să fie analizată și aplicată de la caz la caz doar la nivel de autoritate contractantă distinctă.

Pornind de la cele precizate în paragraful anterior, considerăm că această abordare e cu atât mai necesară de respectat în cazul proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile (*aferele unor contracte de finanțare distincte*), care vizează necesități distincte, necesități care pot implica la rândul lor, în cadrul fiecărui proiect și raportat la scopul vizat în parte de către fiecare proiect, achiziții care pot fi sau nu destinate utilizărilor identice sau similare.

În acest sens, odată demonstrată absența unei divizări artificiale și justificată existența mai multor proiecte, cu necesități distincte, considerăm că, vizavi de aceste proiecte, prevederile referitoare la Metode de calculare a valorii estimate a achizițiilor<sup>2</sup> se aplică prin raportare, în mod distinct, la durata fiecărui contract de finanțare/proiect, durată care poate fi bi sau multi-anuală, cu date diferite de inițiere a procedurilor de atribuire aferente deja cunoscute în proiect, spre deosebire de durata unui an bugetar, la care se raportează achizițiile necesare pentru activitatea curentă a unei autorității contractante, achiziții care, pe plan național, sunt cuprinse de către fiecare autoritate contractantă într-un Program anual al achizițiilor publice - P.A.A.P., program care poate suferi modificări pe parcursul anului bugetar aferent, spre deosebire de un proiect finanțat fonduri nerambursabile, unde toate achizițiile necesare pentru implementarea acestuia sunt stabilite și precizate de la momentul solicitării finanțării aferente într-o Anexă la respectivul proiect (*anexă care devine Program al achizițiilor publice - P.A.P., pentru fiecare proiect*).

De asemenea, considerăm că, indiferent de sursa de finanțare, abordarea în discuție trebuie analizată și aplicată cu atenție în cazul lucrărilor la obiectivele distincte de investiții publice noi (*sau în cazul lucrărilor de intervenție asupra celor existente*), unde regulile de estimare se raportează la fiecare obiectiv de investiții în parte, datorită particularităților aferente, și anume în condițiile în care lucrările respective (*care pot fi atribuite separat sau în comun cu serviciile de proiectare ale acestora - a se vedea Recitalul (8) paragraful 2 teza 1 din Preambulul Directivei*), îndeplinesc o funcție tehnică și economică, aferentă respectivului obiectiv (*fiecare obiectiv având indicatori tehnico-economici proprii*).

Mai precis, raportat la acest **concept de similaritate**, reglementat de Directivă, apreciem că nu se pot cumula, de exemplu, lucrări și/sau servicii de proiectare aferele construirii unui spital cu lucrări și/sau servicii de proiectare aferele construirii unui sistem de canalizare și epurare a apelor uzate sau cu lucrări și/sau servicii de proiectare aferele construirii unui drum național (*sau a unei autostrăzi etc.*), fiind evident că aceste lucrări și servicii în discuție nu pot fi considerate ca fiind destinate utilizărilor identice sau similare, dat fiind că, în exemplele respective, acestea sunt aferele unor obiective distincte, diferite unele de altele, obiective care, fiecare în parte, au proprii indicatori tehnico-economici și corespund totodată unor scopuri separate/distincte.

## II. Aspecte punctuale de clarificat

În acest context, având în vedere că, în prezent, în cadrul sistemului de achiziții publice din România, se înregistrează opinii divergente cu privire la alegerea metodei de calculare a valorii estimate a unor achiziții de produse/servicii/lucrări, raportat la conceptul de similaritate,

<sup>2</sup> Articolul 5 din Directiva 2014/24/EU.

apreciem ca fiind necesară și oportună clarificarea<sup>3</sup> următoarelor aspecte punctuale legate de modul de aplicare a Directivei (*aceeași necesitate de clarificare subzistă și în cazul prevederilor similare din Directiva 2014/25/UE<sup>4</sup>*), respectiv:

1. Având în vedere că prevederile art. 5 alin. (3) din Directivă reglementează generic evitarea divizării artificiale a contractelor de achiziții publice, fără a face referiri exprese cu privire la o categorie anume de achiziții (*produse, servicii sau lucrări*) ne puteți confirma că aceste prevederi sunt aplicabile atât în cazul achizițiilor de produse cât și în cazul achizițiilor de servicii sau de lucrări, respectiv că, în acest context, sensul prevederilor Recitalului (19) teza a doua din Preambulul Directivei poate fi aplicat în mod corespunzător și la stabilirea similarității<sup>5</sup> în cazul achizițiilor de servicii sau de lucrări ?
2. Totodată, ne puteți confirma că o autoritate contractantă trebuie să ia în considerare, în vederea calculării valorii estimate a achiziției<sup>6</sup> (*în vederea alegerii procedurii de atribuire*), scopul pentru care va efectua achiziția respectivă, mai precis necesitatea care urmează să fie satisfăcută prin efectuarea acesteia ?
3. În cazul unei răspuns afirmativ la întrebarea de la pct. 2, ne puteți confirma, raportat la contextul întrebării anterioare, că o achiziție, în funcție de fiecare necesitate, raportată la atingerea unui scop, poate consta, de la caz la caz, într-un singur produs sau serviciu sau într-o lucrare sau poate fi o achiziție de produse similare, servicii similare și/sau lucrări similare, în sensul precizat la întrebarea de la pct. 2 de mai sus ?
4. Corelativ cu întrebarea de la pct. 3, considerați că sintagma „*Alegerea metodei de calculare a valorii estimate a unei achiziții*” (*folosită în cadrul art. 5 alin. (3) din Directivă*), reprezintă un concept care, în ceea ce privește produse similare, servicii sau lucrări similare, vizează, în scopul calculării valorii estimate, achiziții destinate utilizării

---

<sup>3</sup> Mai ales de către Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și Întreprinderi Mici și Mijlocii, care, raportat la competențele sale specifice inclusiv vizavi de domeniul achizițiilor publice, are printre priorități asigurarea unui sistem modernizat de achiziții publice, de natură să ofere un acces mai bun la contractele publice la nivel european.

<sup>4</sup> A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 26 februarie 2014 *privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.*

<sup>5</sup> „(19) (...). De asemenea, ar trebui să se clarifice faptul că, în scopul estimării pragurilor, noțiunea de produse similare ar trebui să fie înțeleasă ca produse care sunt destinate utilizărilor identice sau similare, (...).”

<sup>6</sup> Cu respectarea prevederilor Articolul 5 - *Metode de calculare a valorii estimate a achizițiilor* din Directiva 2014/24/UE.

**identice sau similare**, raportat la satisfacerea unei necesități distincte<sup>7</sup>, și **NU achiziții similare în sine**, respectiv achiziții cu caracteristici/specificații similare sau identice<sup>8</sup> ?

5. În legătură cu întrebarea de la pct. 4, ne puteți confirma că precizarea<sup>9</sup> „***În mod normal, un operator economic activ în domeniul respectiv ar putea să prezinte astfel de produse ca făcând parte din gama sa normală de produse.***” reprezintă o simplă considerație și nu o obligație (*condiție care poate fi de natură restrictivă*) care trebuie cumulată cu condiția „***sunt destinate utilizărilor identice sau similare***” ?
6. Corelativ, în cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea de la pct. 4, ne puteți confirma că, în situația în care este justificat corespunzător că anumite produse, servicii și/sau lucrări **nu sunt destinate utilizării identice sau similare**, raportat la acoperirea unei necesități, acestea nu pot fi considerate similare, în sensul vizat de prevederile Directivei 2014/24/EU, caz în care nu există obligația cumulării valorilor acestora în vederea calculării unei valori totale estimate a unei achiziții, destinată să acopere necesitatea respectivă?
7. a) Corelativ, în cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea de la pct. 4, ne puteți confirma, în acest context, că, odată ce se demonstrează în mod obiectiv existența mai multor necesități, fiecare implicând distinct (*per necesitate*) achiziții **destinate utilizării identice sau similare**, o autoritate contractantă nu are obligația să cumuleze toate aceste achiziții, raportate la aceste necesități separate, în vederea calculării unei valori totale estimate, nefiind considerată o situație de divizare artificială<sup>10</sup> ?
- b) Mai precis, în acest context, raportat la exemplele de la ultimul paragraf al pct. I din prezenta adresă, o autoritate contractantă este obligată să cumuleze serviciile de proiectare și/sau lucrările aferente celor 3 obiective diferite de investiții (*în vederea calculării valorii estimate*) care corespund unor necesități diferite, și anume **1) spital, 2) sistem de canalizare și epurare a apelor uzate și 3) drum național**, dat fiind că, deși toate aceste potențiale achiziții în discuție poartă generic denumirea de servicii de proiectare și/sau execuție de lucrări, nu sunt **destinate utilizării identice sau similare**, întrucât corespund unor necesități diferite (*raportate la obiective de investiții diferite*,

<sup>7</sup> De exemplu, în funcție de necesitate, un computer poate avea mai multe destinații, respectiv este doar instrumentul prin care se prestează diferite activități/funcții - **1) analiză financiară și contabilitate, 2) proiectarea unei lucrări, 3) monitorizarea și gestionarea unei infrastructuri critice de utilități, 4) planificarea resurselor unei întreprinderi, 5) realizarea de achiziții publice** etc. - prestarea acestor activități/funcții corespunzând unor necesități distincte care trebuie satisfăcute, astfel prestarea respectivelor activități/funcții fiind determinante și nu computerul în sine, care este cu titlu accesoriu.

<sup>8</sup> Prin opoziție la contextul exemplului anterior, același tip de computer, cu caracteristici/specificații tehnice similare sau identice, indiferent de particularitatea necesității care trebuie satisfăcută, deși această necesitate solicită/implică condiții/specificații/cerințe specifice, iar o planificare strategică a achizițiilor, care se raportează la o estimare valorică bazată pe astfel de similaritate poate conduce în fapt, pe termen mediu și lung, la nerealizarea unor achiziții în condiții de eficiență economică și socială.

<sup>9</sup> Din cadrul Recitalului (19) teza a doua din Preambulul Directivei

<sup>10</sup> În sensul art. 5 alin. (3) din Directivă.

*fiecare cu indicatori tehnico-economici specifici vizavi de rezultatului scontat, respectiv cu funcții tehnico/economice diferite, de la obiectiv la obiectiv,)<sup>11</sup> ?*

- c) Mai mult, în acest context, o autoritate contractantă este obligată să cumuleze serviciile de proiectare aferente, de exemplu, unui număr de 3 obiective diferite de investiții, care corespund unor necesități diferite dar care nu sunt diametral diferite (*opuse*) ca în exemplul anterior, și anume **1) grădiniță, 2) scoala generală și 3) liceu**, dat fiind că, raportat la particularitatea fiecăruia dintre aceste obiective, serviciile de proiectare aferente nu sunt de asemenea **destinate utilizării identice sau similare**, respectiv corespund unor necesități diferite, fiecare cu indicatori tehnico-economici specifici ?
8. Corelativ, în cazul unor răspunsuri afirmative la întrebările de la pct. 4 și de la pct. 7.a), (*mai ales în contextul exemplelor prezentate la acest puncte, inclusiv prin notele de subsol aferente*), respectiv în cazul unor răspunsuri negative la întrebările de la pct. 7.b) și 7.c), ne puteți confirma că, în aceste circumstanțe, o autoritate contractantă poate efectua aceste achiziții în mod distinct, raportat fie la necesități diferite apărute în desfășurarea activității sale curente cât și pentru satisfacerea unor necesități diferite, cuprinse în proiecte separate cu scopuri distincte, finanțate din fonduri nerambursabile, fără să fie obligată să le cumuleze?

Vă mulțumim anticipat pentru răspunsul pe care veți binevoi să îl furnizați și vă stăm la dispoziție pentru transmiterea oricăror informații suplimentare necesare.

Cu deosebită considerație,

Asociația Experților în Achiziții - A.E.X.A.

Florin IRIMIA - Președinte executiv

---

<sup>11</sup> Conform art. 2 alin. (1) pct. 7 din Directivă, „lucrare” **înseamnă rezultatul** unui ansamblu de lucrări de construcții de clădiri sau lucrări de geniu civil, **suficient în sine pentru a îndeplini o funcție economică sau tehnică**.

Potrivit considerentului 41 teza 1 din Hotărârea Curții (Camera întâi) din data de 18 ianuarie 2007, data în Cauza C-220/05 - Jean Auroux și alții împotriva Commune de Roanne, „Rezultă din articolul 1 litera (c) din directivă că **existența unei lucrări trebuie apreciată în raport cu funcția economică sau tehnică a rezultatelor lucrărilor efectuate** (a se vedea hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia, C-187/04 și C-188/04, nepublicată în Recueil, punctul 26).”