



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOTZI
της 30ής Ιουνίου 2016¹

Υπόθεση C-51/15

**Remondis GmbH & Co. KG Region Nord
κατά
Region Hannover**

[αίτηση του Oberlandesgericht Celle(ανωτέρου περιφερειακού δικαστηρίου Celle, Γερμανία)για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή — Άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ — Σεβασμός της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών η οποία είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση — Εσωτερική οργάνωση των κρατών μελών — Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως — Νομική πράξη διά της οποίας συστήνεται νέος φορέας δημοσίου δικαίου και ρυθμίζεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και ευθυνών προς εκτέλεση υπηρεσιών δημοσίου χαρακτήρα — Δημόσιες συμβάσεις — Οδηγία 2004/18/EK — Άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α' — Έννοια δημοσίας συμβάσεως»

1. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, η οποία αφορά αίτηση προδικαστικής απόφασης υποβληθείσα από το Oberlandesgericht Celle (ανώτερο περιφερειακό δικαστήριο Celle, Γερμανία), το Δικαστήριο θα έχει την ευκαιρία να εγκύψει στο ευαίσθητο ζήτημα της σχέσεως μεταξύ της εξουσίας αναδιοργάνωσης των κρατών μελών και της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο θα κληθεί να αποφασίσει αν και, ενδεχομένως, υπό ποιους όρους πράξεις οι οποίες συνεπάγονται μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών αρχών δύναται να συνιστούν δημόσια σύμβαση και να διέπονται, ως εκ τούτου, από τους αντίστοιχους κανόνες της Ένωσης. Πρόκειται για ζήτημα ιδιαίτερης πρακτικής σημασίας το οποίο έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον της θεωρίας, ιδίως στη Γερμανία, και το οποίο δεν έχει μέχρι τούδε απασχολήσει άμεσα το Δικαστήριο.

2. Τα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ επιχειρήσεως η οποία παρέχει υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων, της Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (στο εξής: Remondis), και της Region Hannover (Περιφέρειας Αννοβέρου, Γερμανία) ως προς τη νομιμότητα μεταβιβάσεως, εκ μέρους της Περιφέρειας Αννοβέρου, αρμοδιοτήτων επεξεργασίας απορριμμάτων με τις οποίες αυτή ήταν επιφορτισμένη, σε δημόσιο οργανισμό, τον Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (σύνδεσμο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως της Περιφέρειας Αννοβέρου, στο εξής: Σύνδεσμος), τον οποίο η Περιφέρεια Αννοβέρου συνέστησε προς τούτο από κοινού με την Landeshauptstadt Hannover (πρωτεύουσα του ομόσπονδου κράτους Αννοβέρου, Γερμανία, στο εξής: Δήμος Αννοβέρου).

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

3. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει εάν μια τέτοια πράξη συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18/EK² και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν μια τέτοια πράξη δύναται να αποκλεισθεί του πεδίου εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων της Ένωσης δυνάμει της αποκαλούμενης εξαιρέσεως «*in house*», βάσει της αποφάσεως Teckal³, ή δυνάμει της εξαιρέσεως για τις συμβάσεις που καθιερώνουν συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων, βάσει της αποφάσεως Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ.⁴.

I – Το νομικό πλαίσιο

A – Το δίκαιο της Ένωσης

4. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ ορίζει:

«Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας. [...]»

5. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18, για τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται εγγράφως μεταξύ ενός ή πλειόνων οικονομικών φορέων και μιας ή πλειόνων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

6. Η οδηγία 2004/18 καταργήθηκε με την οδηγία 2014/24⁵, η οποία, συμφώνως προς το άρθρο της 90, παράγραφος 1, έπρεπε να μεταφερθεί στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών έως την 18η Απριλίου 2016.

7. Κατά την αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2014/24, «[η] αυξανόμενη ποικιλομορφία της δημόσιας δράσης έχει καταστήσει αναγκαίο τον σαφέστερο ορισμό της ίδιας της έννοιας των προμηθειών· η διευκρίνιση αυτή δεν θα πρέπει όμως να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας σε σύγκριση με εκείνο της οδηγίας 2004/18/EK. Οι κανόνες της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες δεν αποσκοπούν στο να καλύψουν όλες τις μορφές εκταμίευσης δημόσιου χρήματος, αλλά μόνο όσες στοχεύουν στην απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης».

8. Το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/24 ορίζει ότι «[σ]υμφωνίες, αποφάσεις ή άλλες νομικές πράξεις που οργανώνουν τη μεταβίβαση δικαιωμάτων και ευθυνών για την εκτέλεση δημοσίων καθηκόντων μεταξύ αναθετουσών αρχών ή ομίλων αναθετουσών αρχών και δεν προβλέπουν αμοιβή για την εκτέλεση των συμβάσεων, θεωρούνται ζήτημα εσωτερικής οργάνωσης του εκάστοτε κράτους μέλους και, κατά συνέπεια, ουδόλως επηρεάζονται από την παρούσα οδηγία».

2 — Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 351, σ. 44).

3 — Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562).

4 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

5 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65).

B – Το εθνικό δίκαιο

9. Στη Γερμανία η ομοσπονδιακή κανονιστική ρύθμιση αναθέτει το έργο της αποκομιδής απορριμμάτων στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τα οποία είναι επιφορτισμένα με το καθήκον αυτό δυνάμει του δικαίου του ομόσπονδου κράτους⁶. Προκειμένου για το ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξονίας, ο περί απορριμμάτων νόμος αυτού ορίζει τα διοικητικά διαμερίσματα και τους εκτός διοικητικών διαμερισμάτων δήμους ως τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την επεξεργασία των απορριμμάτων και ορίζει ότι αυτοί αντικαθίστανται, για τους σκοπούς της επεξεργασίας των απορριμμάτων, από τους συνδέσμους που συστήνονται από τους εν λόγω οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως οσάκις το προβλέπει ο κανονισμός του συνδέσμου⁷.

10. Κατά τον περί συνδέσμων νόμο της Κάτω Σαξονίας, όπως αυτός ίσχυε κατά την ημερομηνία συστάσεως του Συνδέσμου⁸, για τους σκοπούς της από κοινού εκπλήρωσεως ορισμένων αποστολών που έχουν το δικαίωμα ή την υποχρέωση να αναλαμβάνουν, οι δήμοι δύνανται να συστήνουν εκούσιους ή αναγκαστικούς συνδέσμους. Οι σύνδεσμοι είναι αυτοδιοικούμενοι, υπό ιδία ευθύνη, οργανισμοί δημοσίου δικαίου. Σε περίπτωση συστάσεως συνδέσμου, το δικαίωμα και η υποχρέωση μετεχόντων στον σύνδεσμο δήμων προς εκπλήρωση της αποστολής που ανατίθεται στον σύνδεσμο μεταβιβάζονται στον σύνδεσμο. Επιπροσθέτως, το καταστατικό του συνδέσμου πρέπει να ρυθμίζει το ζήτημα της θεραπείας των αναγκών που συνδέονται με την αποστολή του κατά τρόπον ώστε, στον βαθμό κατά τον οποίο τα λοιπά έσοδα του συνδέσμου δεν επαρκούν για την κάλυψη του κόστους των ανατιθέμενων σε αυτών καθηκόντων, τα μέλη του συνδέσμου να καλούνται να καταβάλουν τις εισφορές οι οποίες καθορίζονται επί ετήσιας βάσεως.

11. Ο περί διαδημοτικής συνεργασίας νόμος της Κάτω Σαξονίας, όπως αυτός ίσχυε κατά τον χρόνο διαβίβσεως στο Δικαστήριο της αποφάσεως περί παραπομπής⁹, ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η μεταβίβαση δημοσίων καθηκόντων σε σύνδεσμο συνοδεύεται από τη μεταβίβαση όλων των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνδέονται με την εκπλήρωση της αποστολής και ότι ο Σύνδεσμος εισπράττει από τα μέλη του εισφορά στον βαθμό κατά τον οποίο τα λοιπά έσοδά του δεν επαρκούν για την κάλυψη των οικονομικών αναγκών του.

II – Το ιστορικό της διαφοράς, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

A – Η σύσταση του Συνδέσμου και ο κανονισμός του

12. Προ της συστάσεως του Συνδέσμου, συμφώνως προς τη γερμανική ομοσπονδιακή νομοθεσία και τη νομοθεσία του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξονίας περί διαχείρισεως απορριμμάτων, η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Δήμος Αννοβέρου ήταν επιφορτισμένοι με την υπηρεσία της αποκομιδής και επεξεργασίας των απορριμμάτων, αντιστοίχως, του διοικητικού διαμερίσματος Αννοβέρου και του Δήμου Αννοβέρου.

6 — Βλ. άρθρο 17, παράγραφος 1, και άρθρο 20, παράγραφος 1, του Kreislaufwirtschaftsgesetz (νόμου περί της οικονομίας της ανακυκλώσεως των απορριμμάτων), καθώς και άρθρα 13 και 15 του Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (νόμου περί της οικονομίας της ανακυκλώσεως και περί απορριμμάτων), εν ισχύ κατά την ημερομηνία συστάσεως του Συνδέσμου.

7 — Βλ. άρθρο 6 του Niedersächsische Abfallgesetz, στην εκδοχή της 14ης Ιουλίου 2003, καθώς και άρθρο 6, παράγραφος 1, στην εκδοχή της 14ης Οκτωβρίου 1994 η οποία ίσχυε κατά την ημερομηνία συστάσεως του Συνδέσμου.

8 — Niedersächsischen Zweckverbandsgesetz, της 7ης Ιουνίου 1939. Βλ., ειδικότερα, άρθρο 1, άρθρο 2, σημείο 1, άρθρο 4 και άρθρο 29, σημείο 1, του εν λόγω νόμου.

9 — Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit της 21ης Δεκεμβρίου 2011. Βλ., ειδικότερα, άρθρα 1, 2, 7 έως 9 και 16.

13. Κατόπιν ορισμένων νομοθετικών τροποποιήσεων που αφορούσαν την Περιφέρεια Αννοβέρου και εν όψει αναδιοργάνωσης της προαναφερθείσας υπηρεσίας, την 29η Νοεμβρίου 2002 η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Δήμος Αννοβέρου συνήψαν σύμβαση με την οποία ο Δήμος Αννοβέρου μεταβίβασε στην Περιφέρεια Αννοβέρου τα καθήκοντα με το οποία ήταν επιφορτισμένος ως φορέας δημοσίου δικαίου αρμόδιος για την αποκομιδή απορριμμάτων.

14. Λίγες ημέρες αργότερα, συγκεκριμένα δε τη 19η Δεκεμβρίου 2002, η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Δήμος Αννοβέρου εξέδωσαν από κοινού τον *Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover* (κανονισμό του συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως της Περιφέρειας Αννοβέρου, στο εξής: κανονισμός του Συνδέσμου)¹⁰. Με τον εν λόγω κανονισμό τα δύο μέλη συνέστησαν τον Σύνδεσμο, οργάνωσαν τη λειτουργία του και ανέθεσαν σε αυτόν διάφορα καθήκοντα.

15. Κατά τον εν λόγω κανονισμό, ο Σύνδεσμος αποτελεί οργανισμό δημοσίου δικαίου (άρθρο 2, παράγραφος 3), ο οποίος υπεισέρχεται στη θέση της Περιφέρειας Αννοβέρου ως φορέα δημοσίου δικαίου αρμοδίου για την αποκομιδή των απορριμμάτων δυνάμει της οικείας νομοθεσίας (άρθρο 4, παράγραφος 1). Πέραν της αποκομιδής των απορριμμάτων (καθήκοντος αποκαλούμενου «τύπου Β»), ο Σύνδεσμος είναι επιφορτισμένος και με άλλα καθήκοντα, ορισμένα εκ των οποίων αφορούν αποκλειστικώς τον Δήμο Αννοβέρου (καθήκοντα αποκαλούμενα «τύπου C»), ενώ άλλα είναι κοινά των δύο μελών του (καθήκοντα αποκαλούμενα «τύπου Α»)¹¹.

16. Κατά τον εν λόγω κανονισμό, ο Σύνδεσμος εκτελεί ομοίως την υπηρεσία αποκομιδής των απορριμμάτων με σκοπό την αξιοποίησή τους και δύναται προς τούτο να συνάπτει μικτές συμβάσεις («*Duale Systeme*», άρθρο 4, παράγραφος 4). Ο Σύνδεσμος δύναται να προσφεύγει στις υπηρεσίες τρίτων για την εκτέλεση των καθηκόντων του και να μετέχει προς τούτο σε επιχειρήσεις και φορείς (άρθρο 4, παράγραφος 5). Ο Σύνδεσμος εκδίδει εξάλλου καταστατικές και ρυθμιστικές διατάξεις σχετικές με τη χρήση των δημοσίων υποδομών και την επιβολή τελών και εισφορών, καθώς και με την απόδοση δαπανών (άρθρο 4, παράγραφος 6).

17. Κατά το άρθρο 5 του κανονισμού του Συνδέσμου, η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Δήμος Αννοβέρου εισφέρουν δωρεάν στον Σύνδεσμο τους αντίστοιχους φορείς τους οι οποίοι εκτελούσαν μέχρι τούδε τις υπηρεσίες αποκομιδής των απορριμμάτων, οδοκαθαρισμού και συντηρήσεως κατά τη χειμερινή περίοδο, καθώς και το 94,9 % των μεριδίων της *Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH* (εταιρίας περιορισμένης ευθύνης επιφορτισμένης με την επεξεργασία των απορριμμάτων της Περιφέρειας Αννοβέρου, στο εξής: ARH), εταιρίας η οποία εκτελούσε την υπηρεσία επεξεργασίας των απορριμμάτων για λογαριασμό της Περιφέρειας Αννοβέρου, στην οποία ανήκε μέχρι τούδε εξ ολοκλήρου.

18. Η συνέλευση του Συνδέσμου απαρτίζεται από τους προϊσταμένους της διοικήσεως της Περιφέρειας Αννοβέρου και του Δήμου Αννοβέρου, οι οποίοι δεσμεύονται από τις οδηγίες του οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως μέλους του Συνδέσμου τον οποίο εκπροσωπούν (άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 3). Σε περίπτωση ψηφοφορίας που αφορά τα καθήκοντα τύπου Α δικαίωμα ψήφου στη συνέλευση έχουν οι εκπρόσωποι αμφοτέρων των μελών του Συνδέσμου. Αντιθέτως, σε περίπτωση ψηφοφορίας για τα καθήκοντα τύπου Β ή C δικαίωμα ψήφου έχουν είτε οι εκπρόσωποι της Περιφέρειας Αννοβέρου (για

10 — ABl. für den Regierungsbezirk Hannover 2002, σ. 766.

11 — Ειδικότερα, από το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού του Συνδέσμου προκύπτει ότι τα καθήκοντα τύπου C, τα οποία ο Σύνδεσμος εκτελεί για λογαριασμό του Δήμου Αννοβέρου εντός των ορίων αυτού, αφορούν τον οδοκαθαρισμό, τη συντήρηση κατά τη χειμερινή περίοδο και τη διαχείριση των οχημάτων και ότι τα καθήκοντα τύπου Α, κοινά των δύο μελών, αφορούν τόσο την αποκομιδή των απορριμμάτων όσο και τον οδοκαθαρισμό.

τα καθήκοντα τύπου Β), είτε οι εκπρόσωποι του Δήμου Αανοβέρου (για τα καθήκοντα τύπου C) (άρθρο 7, παράγραφος 2). Κατά το άρθρο 8 του εν λόγω κανονισμού, η συνέλευση είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την τροποποίηση του κανονισμού και για τον ορισμό του υπεύθυνου της διαχείρισης (Geschäftsführerin/führer) του Συνδέσμου¹².

19. Τέλος, συμφώνως προς το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού του Συνδέσμου, ο Σύνδεσμος οφείλει μακροπρόθεσμα να είναι σε θέση να καλύπτει τουλάχιστον τις δαπάνες του ιδίους πόροις. Εντούτοις, κατά την παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου, εφόσον οι πόροι του Συνδέσμου δεν επαρκούν για την κάλυψη του κόστους εκτελέσεως των καθηκόντων του, οι δύο φορείς που συναποτελούν τον Σύνδεσμο οφείλουν να καταβάλλουν εισφορές οι οποίες καθορίζονται επί ετησίας βάσεως.

20. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι το 2011 ο Σύνδεσμος και η ARH πραγματοποίησαν από κοινού κύκλο εργασιών 189 020 912 ευρώ, εκ των οποίων 11 232 173 ευρώ (ήτοι, κατά προσέγγιση 6 %) προέρχονται από εμπορικές συναλλαγές πραγματοποιηθείσες με τρίτους φορείς και ότι, κατά τις προβλέψεις για το έτος 2013, τα εν λόγω ποσά θα ανέρχονταν αντιστοίχως σε 188 670 370,92 ευρώ και σε 13 085 190,85 ευρώ.

B – Η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

21. Λαμβανομένου υπόψη του όγκου του κύκλου εργασιών που ο Σύνδεσμος πραγματοποιεί πλέον στο πλαίσιο δραστηριοτήτων με τρίτους φορείς, διάφορους των δύο μελών του, η Remondis άσκησε προσφυγή (Nachprüfungsantrag) ενώπιον του Vergabekammer (Επιμελητηρίου Δημοσίων Συμβάσεων). Με την προσφυγή της υποστήριξε ότι οι προϋποθέσεις που επιτρέπουν τη μη προκήρυξη διαγωνισμού λόγω αναθέσεως *in house* επί τη βάσει της αποφάσεως Teckal¹³ έχουν παύσει να πληρούνται. Η Remondis διατείνεται ότι, υπό αυτές τις συνθήκες, η σύσταση του Συνδέσμου και η ταυτόχρονη μεταβίβαση σε αυτόν καθηκόντων θα πρέπει πλέον να θεωρηθούν «*de facto* παράνομη ανάθεση» και ότι, λόγω αυτής της ακυρότητας, η Περιφέρεια Αανοβέρου καθίσταται εκ νέου ο αρμόδιος για την αποκομιδή απορριμμάτων δημόσιος φορέας. Συνεπώς, κατά τη Remondis, στον βαθμό κατά τον οποίο η Περιφέρεια Αανοβέρου δεν προτίθεται να παρέχει η ίδια τις σχετικές υπηρεσίες, είναι υποχρεωμένη να προκηρύξει διαγωνισμό.

22. Δεδομένου ότι η προσφυγή απερρίφθη από το Επιμελητήριο Δημοσίων Συμβάσεων¹⁴, η Remondis προσέφυγε ενώπιον του αιτούντος δικαστήριου ζητώντας την ακύρωση της απορριπτικής αποφάσεως. Ενώπιον του εν λόγω δικαστηρίου η Remondis υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι η σύσταση του Συνδέσμου και η ταυτόχρονη μεταβίβαση καθηκόντων σε αυτόν συνιστούν δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18. Η Περιφέρεια Αανοβέρου και ο Σύνδεσμος εκτιμούν ότι η σύσταση του Συνδέσμου και η μεταβίβαση καθηκόντων σε αυτόν δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων καθώς βασίζονται σε καταστατική απόφαση και όχι σε διοικητική σύμβαση ή συμφωνία.

12 — Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η συνέλευση του Συνδέσμου είναι επίσης αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την εκλογή του προέδρου της, για τα ζητήματα επί των οποίων αποφαινεται το συμβούλιο ή η διοικητική επιτροπή κατ' εφαρμογήν του δημοτικού κανονισμού της Κάτω Σαξονίας, καθώς και για τα ζητήματα που, κατά τον ίδιο κανονισμό, δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του υπευθύνου διαχείρισης.

13 — Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562). Κατά τη σκέψη 50 της εν λόγω αποφάσεως, το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων δεν τυχάνει εφαρμογής στην περίπτωση κατά την οποία δημόσιος φορέας ασκεί επί του φορέα που του προμηθεύει αγαθά ή του παρέχει υπηρεσίες έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών και, συγχρόνως, ο δεύτερος αυτός φορέας πραγματοποιεί το ουσιώδες μέρος της δραστηριότητάς του με τον ή τους δημόσιους φορείς που τον ελέγχουν.

14 — Το Επιμελητήριο Δημοσίων Συμβάσεων έκρινε ότι ο αναγόμενος σε συναλλαγές με τρίτους κύκλος εργασιών του Συνδέσμου δεν υπερέβαινε το όριο πέραν του οποίου ο Σύνδεσμος θα έπαινε να ενεργεί κατά κύριο λόγο για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής, κατά την έννοια της αποφάσεως της 18ης Νοεμβρίου 1999 Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562).

23. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η έκβαση της ενώπιόν του εκκρεμούς διαφοράς εξαρτάται από την απάντηση στο προαναφερθέν με την προηγούμενη σκέψη επιχείρημα της Remondis. Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι, κατά την κρατούσα στη γερμανική θεωρία άποψη, η σύσταση συνδέσμων και η εκχώρηση καθηκόντων σε αυτούς δεν απαιτεί προκήρυξη διαγωνισμού, διότι τέτοιες πράξεις δεν συνιστούν δημόσια σύμβαση, αλλά συνεπάγονται απλώς ανακατανομή αρμοδιοτήτων, η οποία συνιστά συνταγματικώς κατοχυρωμένο μέτρο εσωτερικής οργάνωσης του κράτους. Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί εντούτοις επιφυλάξεις ως προς το κατά πόσον η εν λόγω έννοια είναι σύμφωνη με τη νομολογία του Δικαστηρίου, εκ της οποίας συνάγεται ότι συμφωνίες συναπτόμενες μεταξύ πλειόνων δημοσίων φορέων για την εκπλήρωση δημοσίας αποστολής στο πλαίσιο της διαδημοτικής συνεργασίας διέπονται, κατ' αρχήν, από το δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, εκτός εάν τυγχάνουν επ' αυτών εφαρμογής επακριβώς οριζόμενες εξαιρέσεις.

24. Εν προκειμένω, κατά το αιτούν δικαστήριο, η σύσταση του Συνδέσμου και η ταυτόχρονη μεταβίβαση καθηκόντων σε αυτόν βασίζονται σε συμφωνία των μελών του, τούτο δε δυνάμει συμβάσεως δημοσίου δικαίου. Εφόσον αποδειχθεί ότι η σύσταση και η ταυτόχρονη μεταβίβαση συνιστούν δημόσια σύμβαση κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18, η εν λόγω οδηγία τυγχάνει εφαρμογής στον βαθμό κατά τον οποίο πληρούνται στο σύνολό τους οι λοιπές προϋποθέσεις εφαρμογής της. Ειδικότερα, λόγω των διατάξεων των άρθρων 5 και 16 του κανονισμού του Συνδέσμου, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η δημόσια σύμβαση έχει επαχθή χαρακτήρα.

25. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά περαιτέρω ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η επίμαχη πράξη συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18, θα πρέπει να εξακριβωθεί εάν επιβάλλεται η εφαρμογή επί της εν λόγω συμβάσεως των αρχών της «αναθέσεως in house», κατά την έννοια της διαμορφωθείσας με την απόφαση Teckal¹⁵ νομολογιακής θέσεως, ή εκείνων της συνεργασίας μεταξύ δημοσίων φορέων, κατά την έννοια της αποφάσεως Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ.¹⁶.

26. Υπό τις συνθήκες αυτές, με απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2014 το αιτούν δικαστήριο έκρινε αναγκαία την αναστολή της ενώπιόν του εκκρεμούς διαδικασίας προκειμένου να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Συνιστά η συμφωνία μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως βάσει της οποίας οι δύο αυτοί οργανισμοί συστήνουν δια καταστατικού κανονισμού κοινό σύνδεσμο ειδικού σκοπού με ίδια νομική προσωπικότητα, ο οποίος αναλαμβάνει εφεξής, ασκώντας τις ίδιες αυτού αρμοδιότητες, ορισμένα καθήκοντα με τα οποία ήταν μέχρι τούδε επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, “δημόσια σύμβαση” κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18 [...] στην περίπτωση κατά την οποία η εν λόγω μεταβίβαση καθηκόντων αφορά την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της ανωτέρω οδηγίας και πραγματοποιείται εξ επαχθούς αιτίας, ο σύνδεσμος ασκεί δραστηριότητες ευρύτερες των καθηκόντων με τα οποία ήταν κατά το παρελθόν επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί και η μεταβίβαση καθηκόντων δεν υπάγεται σε κάποιον εκ των “δύο τύπων συμβάσεων” οι οποίες, καίτοι συνάπτονται από δημόσιους φορείς, δεν εμπίπτουν κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου [...] στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων;
- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος: το ζήτημα κατά πόσον η σύσταση συνδέσμου ειδικού σκοπού και η ταυτόχρονη μεταβίβαση σε αυτόν καθηκόντων εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων ή, κατ' εξαίρεση, αποκλείονται αυτού πρέπει να εξετασθεί με γνώμονα τις αρχές που το Δικαστήριο έχει διαμορφώσει στο πεδίο των συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ δημόσιου φορέα και νομικών

15 — Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999 (C-107/98, EU:C:1999:562).

16 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012 (C-159/11 EU:C:2012:817).

διακριτού προσώπου, αρχές κατά τις οποίες η εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων αποκλείεται οσάκις ο δημόσιος φορέας ασκεί επί του εν λόγω προσώπου έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των ιδίων αυτού υπηρεσιών και το πρόσωπο αυτό ασκεί το κύριο μέρος των δραστηριοτήτων του για λογαριασμό του φορέα ή τον φορέων που τον ελέγχουν (συναφώς βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal, C-107/98, σκέψη 50), ή επιβάλλεται, αντιθέτως, στην περίπτωση αυτή η εφαρμογή των αρχών που το Δικαστήριο έχει διαμορφώσει στο πεδίο των συμβάσεων με τις οποίες συμφωνείται συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων με σκοπό την εκτέλεση καθηκόντων γενικού συμφέροντος με τα οποία είναι από κοινού επιφορτισμένοι οι μετέχοντες φορείς (βλ. επ' αυτού απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ., C-159/11, σκέψεις 34 επ.);»

III – Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

27. Η απόφαση περί παραπομπής περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου την 6η Φεβρουαρίου 2015. Παρατηρήσεις κατέθεσαν η Περιφέρεια Αννοβέρου, ο Σύνδεσμος, η Γαλλική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη την 20ή Απριλίου 2016, παρενέβησαν η Remondis, η Περιφέρεια Αννοβέρου, ο Σύνδεσμος καθώς και η Επιτροπή.

IV – Νομική ανάλυση

A – Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

28. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί εάν συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18 και διέπεται, ως εκ τούτου, από τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας συμφωνία, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, συναφθείσα μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης βάσει της οποίας οι εν λόγω οργανισμοί συνέστησαν δια καταστατικού κανονισμού κοινό σύνδεσμο με ίδια νομική προσωπικότητα, ο οποίος αναλαμβάνει, ασκώντας ίδιες αυτού αρμοδιότητες, ορισμένα καθήκοντα με τα οποία ήταν μέχρι τούδε επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί.

29. Με το ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει τέσσερα στοιχεία τα οποία, κατά την άποψή του, χαρακτηρίζουν την επίμαχη πράξη, ήτοι: πρώτον, η εν λόγω μεταβίβαση καθηκόντων αφορά την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18· δεύτερον, η εν λόγω μεταβίβαση γίνεται εξ επαχθούς αιτίας· τρίτον, ο σύνδεσμος ασκεί δραστηριότητες ευρύτερες των καθηκόντων με τα οποία ήταν κατά το παρελθόν επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί· τέταρτον, η μεταβίβαση καθηκόντων δεν υπάγεται σε κάποιον εκ των «δύο τύπων συμβάσεων» οι οποίες, καίτοι συνάπτονται από δημόσιους φορείς, δεν εμπίπτουν, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων.

30. Η απάντηση επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος θα παράσχει, επομένως, στο αιτούν δικαστήριο τη δυνατότητα να κρίνει εάν η πράξη η οποία αμφισβητείται ενώπιόν του από τη Remondis, ήτοι η σύσταση, εκ μέρους της Περιφέρειας Αννοβέρου και του Δήμου Αννοβέρου, του Συνδέσμου και η ταυτόχρονη ανάθεση σε αυτόν των καθηκόντων με τα οποία ήταν αρχικώς επιφορτισμένοι οι εν λόγω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να χαρακτηριστεί δημόσια σύμβαση κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18.

31. Επί του σημείου αυτού οι απόψεις των ενδιαφερομένων που κατέθεσαν παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου διίστανται. Αφενός, η Περιφέρεια Ανωβέρου, ο Σύνδεσμος, καθώς και η Γαλλική Κυβέρνηση και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι μεταβίβαση αρμοδιοτήτων όπως αυτή που έλαβε χώρα στο πλαίσιο της εν λόγω πράξεως είναι, κατ' αρχήν, ξένη προς το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Αφετέρου, η Επιτροπή και η Remondis υποστηρίζουν την αντίθετη θέση, ήτοι ότι κατάσταση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18.

32. Το Δικαστήριο δεν είχε μέχρι τούδε την ευκαιρία να εξετάσει ειδικώς το ζήτημα αν και, ενδεχομένως, υπό ποιές προϋποθέσεις μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοσίων αρχών δύναται να συνιστά δημόσια σύμβαση. Εντούτοις, το ζήτημα της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων εθίγη με διάφορες αποφάσεις, μεταξύ άλλων με τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας¹⁷ και Pierrenbrock¹⁸, οι οποίες παρέχουν λυσιτελή για την ανάλυση στοιχείων. Για την απάντηση επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου κρίνεται, επομένως, αναγκαία η μνεία των εν λόγω στοιχείων.

1. Επί της σχέσεως μεταξύ της έννοιας της δημοσίας συμβάσεως και της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοσίων αρχών

33. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18 ορίζει τη δημόσια σύμβαση ως σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας η οποία συνάπτεται εγγράφως μεταξύ οικονομικού φορέα και αναθέτουσας αρχής και έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

34. Μεταξύ των διαφόρων αρχών που διαμόρφωσε το Δικαστήριο σε σχέση με την έννοια της δημοσίας συμβάσεως κρίνεται σκόπιμο, για τις ανάγκες της υπό κρίση υποθέσεως, να υπομνησθεί κατ' αρχάς ότι, κατά τη νομολογία, ο νομικός χαρακτηρισμός πράξεως ως δημοσίας συμβάσεως αποτελεί ζήτημα το οποίο ρυθμίζεται από το δίκαιο της Ένωσης και ότι, ως εκ τούτου, ο κατά το εθνικό δίκαιο χαρακτηρισμός πράξεως δεν είναι καθοριστικής σημασίας¹⁹. Επομένως, εν προκειμένω, το γεγονός ότι η επίμαχη πράξη δεν χαρακτηρίζεται δημόσια σύμβαση κατά το γερμανικό δίκαιο δεν αποκλείει έναν τέτοιο χαρακτηρισμό κατά το δίκαιο της Ένωσης.

35. Από τη νομολογία συνάγεται επίσης ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η ανάθεση δημοσίας συμβάσεως έχει λάβει χώρα στο πλαίσιο ακολουθίας αποτελούμενης από πλείονες νομικές πράξεις, προκειμένου να διαφυλάσσεται η πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, η ανάθεση της συμβάσεως πρέπει να εξετάζεται λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των εν λόγω επιμέρους σταδίων καθώς και του σκοπού τους²⁰. Επομένως, πράξη όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης η οποία διαρθρώνεται σε διάφορα στάδια και συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τη σύσταση νομικού φορέα πρέπει να αξιολογείται σφαιρικώς προκειμένου να εξακριβώνεται εάν αυτή οδηγεί ή όχι στην ανάθεση δημοσίας συμβάσεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης.

36. Εξάλλου, από τον ίδιο τον περιλαμβανόμενο στην οδηγία 2004/18 προαναφερθέντα ορισμό της έννοιας της δημοσίας συμβάσεως, ο οποίος κάνει λόγο για «σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας», συνάγεται ότι ουσιώδες στοιχείο της εν λόγω έννοιας είναι η δημιουργία νομικώς δεσμευτικών υποχρεώσεων αμφοτεροβαρούς χαρακτήρα. Η δημόσια σύμβαση χαρακτηρίζεται από την ανταλλαγή παροχών μεταξύ της αναθέτουσας αρχής, η οποία καταβάλλει τίμημα, και του αναδόχου, ο οποίος, σε

17 — Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005 (C-264/03, EU:C:2005:620). Βλ. ειδικώς τη σκέψη 54.

18 — Απόφαση της 13ης Ιουνίου 2013 (C-386/11, EU:C:2013:385).

19 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-536/07, EU:C:2009:664, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

20 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-29/04, EU:C:2005:670, σκέψεις 41 επ.).

αντάλλαγμα του εν λόγω τιμήματος, υποχρεούται να εκτελέσει εργασίες ή έργα ή να παράσχει υπηρεσίες²¹. Η έννοια της δημοσίας συμβάσεως προϋποθέτει και καταλαμβάνει, επομένως, τις πράξεις αποκτήσεως, εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών εξ επαχθούς αιτίας²².

37. Όσον αφορά ειδικώς την επαχθή αιτία, όπως επισημαίνει ορθώς το αιτούν δικαστήριο, από τη νομολογία συνάγεται ότι σύμβαση δεν εκφεύγει της έννοιας της δημοσίας συμβάσεως εκ μόνου του λόγου ότι η αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν για την παροχή της συμφωνηθείσας υπηρεσίας²³.

38. Από τη νομολογία προκύπτει με σαφήνεια ότι, αντιθέτως, η εσωτερική οργάνωση του κράτους δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη αναγνωρίσει ότι έκαστο των κρατών μελών είναι ελεύθερο να κατανέμει όπως το ίδιο κρίνει σκόπιμο τις αρμοδιότητες σε εσωτερικό επίπεδο²⁴ και ότι το ζήτημα του τρόπου κατά τον οποίο οργανώνεται η άσκηση των δημοσίων εξουσιών στο εσωτερικό του κράτους άπτεται αποκλειστικώς της συνταγματικής τάξεως εκάστου κράτους μέλους²⁵.

39. Η νομολογιακή αυτή θέση είναι εξάλλου συνεπής, αφενός, με το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, κατά το οποίο η Ένωση σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, μεταξύ των οποίων καταλέγεται αναμφιβόλως αυτή που θα μπορούσε να ορισθεί ως λειτουργία εσωτερικής αυτοοργάνωσης του κράτους. Αφετέρου, η θέση αυτή είναι σύμφωνη με την προβλεπόμενη από το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ αρχή της δοτής αρμοδιότητας, καθώς καμία διάταξη δεν απονέμει στην Ένωση την αρμοδιότητα παρεμβάσεως στην εσωτερική οργάνωση των κρατών μελών της.

40. Συναφώς, στο πλαίσιο υποθέσεως αφορώσας, όπως η υπό κρίση υπόθεση, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Δικαστήριο επισήμανε ρητώς ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να θέτει υπό αμφισβήτηση την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, καθώς αυτή τυγχάνει της προστασίας που παρέχει το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, κατά το οποίο η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, συμφυή με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση²⁶.

41. Δεδομένου ότι οι πράξεις του παράγωγου δικαίου, όπως εν προκειμένω η οδηγία 2004/18, πρέπει να είναι σύμφωνες με το πρωτογενές δίκαιο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι αυτές δεν δύναται να ερμηνεύονται κατά τρόπο επιτρέποντα παρεμβάσεις στη θεσμική δομή των κρατών μελών. Επομένως, οι πράξεις εσωτερικής ανακατανομής των αρμοδιοτήτων του κράτους παραμένουν εκτός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων.

21 — Βλ. απόφαση της 25ης Μαρτίου 2010, Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, σκέψη 62), καθώς και σημείο 77 των προτάσεων μου στην αυτή υπόθεση (EU:C:2009:710). Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-306/08, EU:C:2010:528, σκέψεις 84 και 87), και προτάσεις της γενικής εισαγγελέως V. Trstenjak στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-536/07, EU:C:2009:340, σημείο 47).

22 — Συναφώς, βλ., ειδικώς, αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2014/24. Για τη σημασία της εν λόγω αιτιολογικής σκέψεως στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως βλ. κατωτέρω, σημεία 45 και 46 των προτάσεων.

23 — Βλ. αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (C-159/11, EU:C:2012:817, σκέψη 29), της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385, σκέψη 31) και της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» κ.λπ. (C-113/13, EU:C:2014:2440, σκέψη 37).

24 — Βλ. αποφάσεις της 3ης Απριλίου 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, σκέψη 42), της 4ης Οκτωβρίου 2012, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-391/11, EU:C:2012:611, σκέψη 31), και της 16ης Ιουλίου 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, σκέψη 50).

25 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458 σκέψη 49), καθώς και, σε σχέση ειδικώς με την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, απόφαση της 12ης Ιουνίου 2014, Digibet και Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, σκέψη 33).

26 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 2014, Digibet και Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, σκέψη 34).

42. Πράξη διά της οποίας δημόσια αρχή, μονομερώς στο πλαίσιο των θεσμικών εξουσιών της, ή πλείονες δημόσιες αρχές, στο πλαίσιο συμβάσεως δημοσίου δικαίου, προβαίνουν σε μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων δημοσίου χαρακτήρα από δημόσιο φορέα σε άλλον συνιστά πράξη εσωτερικής αναδιοργάνωσης του κράτους μέλους. Ως εκ τούτου, μια τέτοια πράξη αποκλείεται, κατ' αρχήν, του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, πιο συγκεκριμένα, της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων²⁷.

43. Εξάλλου, από τον ίδιο τον προαναφερθέντα ορισμό της έννοιας της δημοσίας συμβάσεως προκύπτει ότι η εν λόγω έννοια δεν καταλαμβάνει τις πράξεις διά των οποίων δημόσιες αρχές μεταβιβάζουν αρμοδιότητες, ιδίως για την εκτέλεση καθηκόντων δημοσίας υπηρεσίας στο πλαίσιο αναδιοργάνωσης των καθηκόντων αυτών. Πράγματι, τέτοιες μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων δεν αφορούν «αποκτήσεις» αγαθών ή υπηρεσιών «εξ επαχθούς αιτίας», αλλά βαίνουν πέραν αυτού, συνεπαγόμενες μεταβίβαση υποχρεώσεων και δικαιωμάτων για την εκπλήρωση των εν λόγω καθηκόντων, συμπεριλαμβανομένης της επίσημης εξουσίας θεσπίσεως του κανονιστικού πλαισίου για την εκτέλεση των καθηκόντων αυτών. Ο σκοπός των πράξεων αυτών δεν ταυτίζεται, επομένως, με τον κύριο σκοπό των κανόνων του δικαίου της Ένωσης στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος συνίσταται στο άνοιγμα των τομέων της εκτελέσεως έργων, της προμήθειας προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών στον ανόθευτο ανταγωνισμό στο σύνολο των κρατών μελών²⁸.

44. Εξάλλου, μια τέτοια ερμηνεία επιβεβαιώνεται πλέον ρητώς από τη διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/24, η οποία εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, ως πράξεις που άπτονται της εσωτερικής οργάνωσης του κράτους μέλους, νομικές πράξεις διά των οποίων οργανώνεται, άνευ αμοιβής προς εκπλήρωση συμβατικών παροχών, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και ευθυνών για την εκτέλεση δημοσίων καθηκόντων μεταξύ αναθετουσών αρχών.

45. Συναφώς, επισημαίνεται ότι εκ του στοιχείου ότι η οδηγία 2014/24 δεν τυγχάνει εφαρμογής *rationae temporis* στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως και ότι η οδηγία 2004/18 δεν περιείχε ανάλογη διάταξη ουδόλως δύναται να συναχθεί ότι η αρχή που διατυπώνεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/24 δεν ισχύει για την έννοια της δημοσίας συμβάσεως όπως αυτή προβλέπεται από την οδηγία 2004/18.

46. Συγκεκριμένα, όχι μόνον, όπως επισημάνθηκε, ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων των πράξεων εσωτερικής οργάνωσης των κρατών μελών που συνεπάγονται μεταβίβαση αρμοδιοτήτων είναι συνεπής με το πρωτογενές δίκαιο όπως αυτό έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο με την προγενέστερη της εκδόσεως της οδηγίας 2014/24 νομολογία του, αλλά επιπλέον από την αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2014/24 προκύπτει ότι η αποσαφήνιση της έννοιας της δημοσίας συμβάσεως που επιχειρείται με την εν λόγω οδηγία δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της εν συγκρίσει προς εκείνο της οδηγίας 2004/18. Εξ αυτού συνάγεται ότι η διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/24 αποσαφηνίζει απλώς την έννοια της δημοσίας συμβάσεως χωρίς να μεταβάλλει το εύρος της εν σχέσει προς το ισχύον υπό το καθεστώς της οδηγίας 2004/18.

47. Η εκ των ανωτέρω εκτιμήσεων συναγόμενη διαπίστωση ότι οι πράξεις εσωτερικής οργάνωσης των κρατών μελών δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων δεν αναιρεί το γεγονός ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι δημόσιες αρχές δεν δύναται να καταφεύγουν σε μεθοδεύσεις αποβλέπουσες στην καταστρατήγηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την αποφυγή εκπληρώσεως των εξ αυτών απορреουσών

27 — Επισημαίνεται συναφώς ότι η Επιτροπή έχει περατώσει ήδη διαδικασίες παραβάσεως κινηθείσες κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, κρίνοντας ότι η πλήρης μεταβίβαση δημοσίας υπηρεσίας από δημόσιο φορέα σε άλλον με σκοπό την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας από τον δικαιούχο εν πλήρη ανεξαρτησία και υπό την ίδια αυτού ευθύνη άπτεται της εσωτερικής οργάνωσης της δημοσίας διοικήσεως του οικείου κράτους μέλους και, συνεπώς, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Βλ. ανακοινωθέν Τύπου της 21ης Μαρτίου 2007 (IP/07/357).

28 — Απόφαση της 8ης Μαΐου 2014, *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Συναφώς, βλ. επίσης απόφαση της 9ης Ιουνίου 2009, *Επιτροπή κατά Γερμανίας* (C-480/06, EU:C:2009:357, σκέψη 47).

υποχρεώσεων²⁹. Επομένως, πράξεις οι οποίες αφορούν κατ' ουσίαν την εκ μέρους μίας ή πλειόνων αναθετουσών αρχών απόκτηση εξ επαχθούς αιτίας αγαθών ή υπηρεσιών εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων εφόσον οι προϋποθέσεις εφαρμογής αυτής πληρούνται, τούτο δε ανεξαρτήτως ενδεχόμενου τυπικού χαρακτηρισμού τους ως πράξεων εσωτερικής αναδιοργάνωσης³⁰. μια τέτοια προσέγγιση είναι εξάλλου σύμφωνη με την προμνησθείσα με το σημείο 34 των προτάσεων νομολογία.

2. Τα βασικά χαρακτηριστικά των μεταβιβάσεων αρμοδιοτήτων

48. Μολονότι το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/24 περιέχει πλέον ρητή μνεία στην έννοια της νομικής πράξεως με την οποία ρυθμίζεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, ουδείς κανόνας του δικαίου της Ένωσης παρέχει το περίγραμμα της εν λόγω έννοιας. Τούτο είναι απόρροια του γεγονότος ότι, εφόσον αρμόδιο για την εσωτερική οργάνωσή του είναι έκαστο των κρατών μελών, ο καθορισμός των προϋποθέσεων και των επιμέρους όρων μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων αποτελεί ζήτημα που άπτεται του εθνικού δικαίου. Υπό τις συνθήκες αυτές δεν είμαι βέβαιος ότι ενδείκνυται η αυτοτελής εννοιολόγηση στο δίκαιο της Ένωσης της νομικής πράξεως με την οποία οργανώνεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων. Επιβάλλεται εντούτοις η σκιαγράφηση των βασικών χαρακτηριστικών των μεταβιβάσεων αρμοδιοτήτων προκειμένου να καταστεί δυνατή η αναγνώριση των περιστάσεων υπό τις οποίες νομική πράξη συνεπάγεται τέτοια μεταβίβαση και δύναται, ως εκ τούτου, να θεωρείται μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης, ιδίως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

49. Οι νομικές πράξεις που ρυθμίζουν τις μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοσίων αρχών δύνανται να λαμβάνουν μορφές πολύ διαφορετικές, οι οποίες ενδέχεται να ποικίλλουν αναλόγως των ιδιαιτεροτήτων εκάστου κράτους μέλους και/ή της οικείας αρχής. Τέτοιες πράξεις δύνανται, επί παραδείγματι, να εμφανίζονται ως νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις, ως αποφάσεις δημοσίας αρχής ή ακόμη ως συμβάσεις δημοσίου δικαίου συναπτόμενες μεταξύ πλειόνων αρχών. Μια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δύναται να είναι «κάθετη», οσάκις αφορά μεταβίβαση από το κράτος σε κατώτερο τη τάξει οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως. Δύναται επίσης να είναι «οριζόντια» στην περίπτωση κατά την οποία πλείονες οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως δημιουργούν κοινή δομή στην οποία αναθέτουν αρμοδιότητες μέχρι πρότινος ασκούμενες από τους ίδιους. Μια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων οριζόντιας μορφής δύναται να λαμβάνει χώρα «εκουσίως», ήτοι επί τη βάσει κοινής αποφάσεως των οικείων οργανισμών, ή να είναι «αναγκαστική», ήτοι να επιβάλλεται από ανώτερη αρχή³¹.

50. Στο πλαίσιο της υποθέσεως Επιτροπή κατά Γαλλίας³² το Δικαστήριο παρέσχε ορισμένα στοιχεία λυσιτελή για τον προσδιορισμό των βασικών χαρακτηριστικών των μεταβιβάσεων αρμοδιοτήτων. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε προσφυγή με την οποία η Επιτροπή ζητούσε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία είχε παραβεί ορισμένες υποχρεώσεις που υπείχε από την ισχύουσα κατά τον χρόνο εκείνον κανονιστική ρύθμιση της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο, απαντώντας σε επιχείρημα προβληθέν από το κράτος μέλος προς δικαιολόγηση της επίμαχης εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως, έκρινε ότι η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση δεν συνεπαγόταν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δημοσίου χαρακτήρα³³.

29 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 9ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-480/06, EU:C:2009:357, σκέψη 48), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Sea (C-573/07, EU:C:2009:532, σκέψη 71).

30 — Τέτοια ήταν η περίπτωση στην υπόθεση Piepenbrock (απόφαση της 13ης Ιουνίου 2013, C-386/11, EU:C:2013:385). Βλ. σημείο 64 και υποσημείωση 44 των παρούσων προτάσεων.

31 — Επί παραδείγματι, κατά τον προαναφερθέντα με το σημείο 10 των προτάσεων νόμο της Κάτω Σαξονίας περί συνδέσμων, η σύσταση συνδέσμου δύναται να είναι «εκούσια» ή «αναγκαστική».

32 — Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005 (C-264/03, EU:C:2005:620).

33 — Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-264/03, EU:C:2005:620). Βλ. ειδικώς τη σκέψη 54 της εν λόγω αποφάσεως, καθώς και το σημείο 41 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro επί της αυτής υποθέσεως (C 264/03, EU:C:2004:747).

51. Το Δικαστήριο θεμελίωσε τη συγκεκριμένη κρίση του σε τρεις εκτιμήσεις³⁴. Πρώτον, η αρχικώς αρμόδια δημόσια αρχή δεν ηδύνατο να απεκδυθεί την αρμοδιότητά της διότι δεν της το επέτρεπε η επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση. Δεύτερον, ο φορέας στον οποίο ανετίθετο η εξουσία ηδύνατο να ενεργεί μόνον κατόπιν εγκρίσεως της αρχικώς αρμόδιας αρχής και, ως εκ τούτου, δεν απήλαυε αυτονομίας κατά την εκτέλεση των σχετικών με την εν λόγω εξουσία καθηκόντων. Τρίτον, η εκπλήρωση της αποστολής χρηματοδοτείτο από την αρχικώς αρμόδια δημόσια αρχή και, ως εκ τούτου, ο φορέας στον οποίο ανετίθετο η εξουσία δεν διέθετε συναφώς περιθώριο ευελιξίας.

52. Η ανάλυση των εκτιμήσεων στις οποίες προέβη το Δικαστήριο με την εν λόγω απόφαση καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό ορισμένων στοιχείων που χαρακτηρίζουν τις μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων, ιδίως εκείνες οριζόντιου τύπου, κατηγορίας ενδεχομένως σημαντικής στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

53. Πρώτον, από την επισημανθείσα από το Δικαστήριο προϋπόθεση κατά την οποία η μεταβιβάζουσα αρχή πρέπει να απεκδύεται την αρμοδιότητά της συνάγεται ότι, προκειμένου να υφίσταται πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, η μεταβίβαση αυτή πρέπει να έχει καθολικό χαρακτήρα³⁵. Συγκεκριμένα, ο φορέας στον οποίο μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες πρέπει να επιφορτίζεται με το σύνολο των ευθυνών και εξουσιών που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση κατά τρόπο πλήρη και αυτόνομο της δημοσίας αποστολής για την οποία οι λόγω αρμοδιότητες τού έχουν εκχωρηθεί. Ο φορέας αυτός πρέπει, μεταξύ άλλων, να διαθέτει την εξουσία καθορισμού του ρυθμιστικού πλαισίου και των επιμέρους όρων που σχετίζονται με την εκπλήρωση της εν λόγω αποστολής. Μετά τη μεταβίβαση η μεταβιβάσασα αρχή οφείλει, αντιθέτως, να απεκδυθεί πλήρως τις σχετικές με την επίμαχη αποστολή δημοσίας υπηρεσίας αρμοδιότητες.

54. Φρονώ εντούτοις ότι προκειμένου να υφίσταται πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δεν είναι αναγκαία η πρόβλεψη του ανεκκλήτου της μεταβιβάσεως. Ενδεχόμενη επιστροφή αρμοδιοτήτων στη μεταβιβάσασα αρχή δεν δύναται, πάντως, να εξαρτάται από την άσκηση εξουσίας μονομερούς λύσεως απονεμόμενης στην εν λόγω αρχή σε περίπτωση πλημμελούς εκπληρώσεως της αποστολής. Μια τέτοια ευχέρεια άπτεται, συγκεκριμένα, της λογικής των συμβάσεων η οποία είναι, κατά την άποψή μου, ξένη προς τις μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων. Επιστροφή αρμοδιοτήτων δύναται, αντιθέτως, να προκύψει από νέα αναδιοργάνωση των αντίστοιχων δημοσίας φύσεως αποστολών.

55. Δεύτερον, από την επισημανθείσα από το Δικαστήριο προϋπόθεση κατά την οποία ο φορέας στον οποίο μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες δεν πρέπει να ενεργεί κατόπιν εγκρίσεως της μεταβιβάζουσας αρχής συνάγεται ότι, προκειμένου η μεταβίβαση να είναι πραγματική, ο εν λόγω φορέας πρέπει να είναι σε θέση να εκτελεί εν πλήρη αυτονομία την αποστολή για την οποία του απενεμήθησαν οι αρμοδιότητες. Δεδομένου ότι η μεταβιβάσασα αρχή παύει εν συνεχεία να έχει οιαδήποτε αρμοδιότητα στον συγκεκριμένο τομέα, αυτή δεν πρέπει να έχει πλέον τη δυνατότητα παρεμβάσεως στην εκτέλεση της αποστολής, η οποία εμπίπτει εφεξής στην αποκλειστική αρμοδιότητα του φορέα στον οποίο μεταβιβάσθηκαν οι αρμοδιότητες.

56. Εντούτοις, στην περίπτωση μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων σχετικών με την εκπλήρωση αποστολής δημοσίας υπηρεσίας, η εν λόγω προϋπόθεση δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως ο οποίος μεταβιβάζει τέτοιες αρμοδιότητες σε νέο φορέα δεν πρέπει να διατηρεί καμιά σχέση με αυτόν. Εκτιμώ ότι, λόγω της πολιτικής ευθύνης που ο φορέας τοπικής αυτοδιοικήσεως έχει έναντι των διοικουμένων ως προς την εκπλήρωση της αποστολής δημοσίας υπηρεσίας εντός των

34 — Το έγγραφο εργασίας της 4ης Οκτωβρίου 2011 [SEC(2011) 1169 τελικό] σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις στις σχέσεις μεταξύ αναθετούσων αρχών («συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων») περιέχει ερμηνεία της εν λόγω αποφάσεως εκ μέρους της Επιτροπής (βλ. σημείο 4.1, σ. 20 της εκδοχής του εγγράφου στην ελληνική γλώσσα).

35 — Βλ. επίσης σ. 21 του προαναφερθέντος με την υποσημείωση 34 εγγράφου της Επιτροπής.

διοικητικών ορίων του, θα πρέπει να θεωρηθεί επιτρεπτή η διατήρηση ορισμένου βαθμού επιρροής επί του νέου φορέα, η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως έλεγχος «πολιτικού τύπου»³⁶. Προκειμένου η μεταβίβαση να είναι πραγματική, η μεταβιβάζουσα αρχή θα πρέπει εντούτοις να μη διατηρεί εξουσίες σε σχέση με την *in concreto* εκτέλεση της δημοσίας αποστολής.

57. Τρίτον, το Δικαστήριο επισήμανε την προϋπόθεση κατά την οποία ο φορέας στον οποίο μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες διατηρεί *οικονομική αυτοτέλεια* κατά την εκτέλεση της δημοσίας αποστολής για την οποία του μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο της εν λόγω εκτελέσεως, ο προς τον η μεταβίβαση φορέας δεν πρέπει να εξαρτάται οικονομικώς από τη μεταβιβάζουσα αρχή. Η εν λόγω αρχή ή οιαδήποτε άλλη αρχή εμπλέκεται στην εσωτερική αναδιοργάνωση των επίμαχων δημοσίων εξουσιών θα πρέπει να θέτει στη διάθεσή του φορέα τους αναγκαίους για την εκπλήρωση της αποστολής του πόρους. Η εν λόγω διάθεση πόρων συνιστά εντούτοις αναγκαία απόρροια της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων. Αυτή δεν πρέπει να έχει τον χαρακτήρα αμοιβής για την εκπλήρωση συμβατικών παροχών στο πλαίσιο αμφοτεροβαρούς σχέσεως³⁷.

58. Επί τη βάσει ακριβώς σφαιρικής αξιολογήσεως της μορφής της πράξεως, λαμβάνοντας υπόψη τις προηγηθείσες εκτιμήσεις, επιβάλλεται να εξετάζεται εάν πράξη, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, συνεπάγεται πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων η οποία, ως τέτοια, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της κανονιστικής ρυθμίσεως περί δημοσίων συμβάσεων, ή αν αυτή συνεπάγεται, αντιθέτως, αμφοτεροβαρή σχέση σκοπούσα στην εκ μέρους των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως αγορά υπηρεσιών.

59. Συναφώς, μολοντί απόκειται στο εθνικό δικαστήριο, το μόνο αρμόδιο να αξιολογεί τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, να κρίνει αν η επίμαχη πράξη εμπίπτει στην έννοια της δημοσίας συμβάσεως ή αν, αντιθέτως, αυτή είχε ως αποτέλεσμα πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, το Δικαστήριο, καλούμενο να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο λυσιτελή απάντηση, είναι αρμόδιο να παράσχει στοιχεία που θα επιτρέψουν στο εθνικό δικαστήριο να αποφανθεί³⁸. Υπό το πρίσμα αυτό και βάσει των στοιχείων της δικογραφίας, θα περιορισθώ στις εκτιμήσεις που ακολουθούν.

3. Επί του χαρακτηρισμού πράξεως όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης ως δημοσίας συμβάσεως ή ως μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων

60. Ως προς τον χαρακτηρισμό πράξεως όπως η αμφισβητούμενη από τη Remondis στην υπόθεση της κύριας δίκης, επισημαίνεται κατ' αρχάς ότι από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει κατά τρόπο αναμφίλεκτο ότι, εν προκειμένω, η σύσταση του Συνδέσμου οδήγησε σε πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων η οποία είχε ως αποτέλεσμα απογύμνωση της Περιφέρειας Αννοβέρου από τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες της στον τομέα της αποκομιδής απορριμμάτων.

61. Η εκτίμηση αυτή προκύπτει από τη διατύπωση του ίδιου του προδικαστικού ερωτήματος, το οποίο αναφέρεται σε «άσκηση ιδίων αρμοδιοτήτων» εκ μέρους του Συνδέσμου και επιβεβαιώνεται ρητώς από το αιτούν δικαστήριο με την απόφαση περί παραπομπής. Η εν λόγω εκτίμηση προκύπτει ομοίως από τη διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος με το σημείο 15 των προτάσεων κανονισμού του Συνδέσμου, καθώς και από τις προαναφερθείσες με τα σημεία 10 και 11 των προτάσεων διατάξεις του εθνικού δικαίου.

36 — Με το προαναφερθέν με την υποσημείωση 34 έγγραφο η Επιτροπή, στο ίδιο πνεύμα, εκτιμά ότι η δυνατότητα επιρροής δύναται, επί παραδείγματι, να συνίσταται σε συμμετοχή υπαλλήλων του μεταβιβάζοντος την αρμοδιότητα οργανισμού στα εκτελεστικά ή διαχειριστικά όργανα της προς την η μεταβίβαση αρχής ή στη διατήρηση, εκ μέρους της μεταβιβάζουσας αρχής, του δικαιώματος λήψεως ορισμένων πληροφοριών (βλ. σ. 20).

37 — Βλ., συναφώς, τη διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας 2014/24, καθώς και τα σημεία 44 έως 46 των παρούσων προτάσεων.

38 — Απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015, *Trijber και Harmsen* (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641, σκέψεις 54 και 55).

62. Συγκεκριμένα, ο Σύνδεσμος εκτελεί την υπηρεσία αποκομιδής των απορριμμάτων ως αποστολή της ιδίας αυτού αρμοδιότητας, απολαύει, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 6, του κανονισμού του Συνδέσμου, της αναγκαίας για την εκτέλεση της εν λόγω αποστολής καταστατικής εξουσίας, ενώ δύναται, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, του ιδίου κανονισμού, να προσφεύγει στις υπηρεσίες τρίτων, ενεργώντας στην περίπτωση αυτήν ως αναθέτουσα αρχή.

63. Δεύτερον, όσον αφορά ειδικώς τον αμφοτεροβαρή χαρακτήρα της επίμαχης πράξεως, το αιτούν δικαστήριο, παραπέμποντας στην προμνησθείσα με το σημείο 37 των προτάσεων νομολογία, εκτιμά ότι αυτός δύναται να συναχθεί εκ των διατάξεων του άρθρου 5 και του άρθρου 16, παράγραφος 2, του κανονισμού του Συνδέσμου. Εντούτοις, για τους λόγους που θα εκτεθούν με τα ακόλουθα σημεία, φρονώ ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν δύνανται να θεμελιώσουν την κατάφαση του επαχθούς χαρακτήρα της πράξεως υπό την έννοια της αμοιβής προς εκπλήρωση συμβατικών παροχών.

64. Συγκεκριμένα, ως προς την εκ χαριστικής αιτίας εκχώρηση στον Σύνδεσμο των φορέων οι οποίοι εκτελούσαν μέχρι τούδε τα καθήκοντα που αποτελέσαν αντικείμενο της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων –εκχώρηση προβλεπόμενη από το εν λόγω άρθρο 5–, επισημαίνεται ότι μια τέτοια εκχώρηση είναι συνεπής με την προαναφερθείσα με το σημείο 57 των προτάσεων προϋπόθεση κατά την οποία, στο πλαίσιο μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων, τίθενται στη διάθεση του νέου αρμοδίου φορέα οι αναγκαίοι υλικοί και ανθρώπινοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής για την οποία του ανατίθενται οι αρμοδιότητες. Μια τέτοια εκχώρηση αποδεικνύει, εξάλλου, την απέκδυση των δύο φορέων τοπικής αυτοδιοικήσεως από την υποχρέωση εκτελέσεως των επίμαχων αποστολών δημοσίας υπηρεσίας.

65. Όσον αφορά την προβλεπόμενη από το άρθρο 16 του κανονισμού του Συνδέσμου υποχρέωση καταβολής εισφορών, επισημαίνεται ότι αυτή συνιστά οικονομικού χαρακτήρα εχέγγυο της φερεγγυότητας του Συνδέσμου, το οποίο προβλέπεται εκ του νόμου³⁹. Όπως προκύπτει, πρόκειται για εισφορά που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «επικουρικού χαρακτήρα» και η οποία καταβάλλεται στην περίπτωση κατά την οποία ο Σύνδεσμος δεν καταφέρνει να καλύψει ιδίοις πόροις τις δαπάνες της υπηρεσίας που εκτελεί⁴⁰. Μια τέτοια εισφορά δεν είναι σε θέση να διακυβεύσει την οικονομική αυτονομία του Συνδέσμου ο οποίος, αντιθέτως, απολαύει, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 6, του εν λόγω κανονισμού, της εξουσίας εκδόσεως καταστατικών και κανονιστικών διατάξεων σχετικών με τα τέλη, τις εισφορές και τις αποδόσεις δαπανών που σχετίζονται με τις υπηρεσίες που εκτελεί. Εξάλλου, κατά το παρελθόν το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η ύπαρξη και μόνο μηχανισμού, μεταξύ δύο δημοσίων φορέων, για τη χρηματοδότηση δημοσίας υπηρεσίας η οποία εκτελείται επί τη βάσει ιδίων αρμοδιοτήτων δεν σημαίνει ότι η παροχή υπηρεσιών εκ μέρους ενός εκ των δύο φορέων πρέπει να θεωρείται ως λαμβάνουσα χώρα στο πλαίσιο δημοσίας συμβάσεως⁴¹.

66. Εν πάση περιπτώσει, η εκχώρηση των φορέων και το οικονομικής φύσεως εχέγγυο που προβλέπονται από τις δύο μνημονευόμενες από το αιτούν δικαστήριο διατάξεις (ήτοι από το άρθρο 5 και από το άρθρο 16 του κανονισμού του Συνδέσμου) επ' ουδενί δύνανται, κατά την άποψή μου, να ερμηνευθούν ως αμοιβή υπέρ του Συνδέσμου για τις υπηρεσίες που αυτός παρέχει στα μέλη του.

67. Στην πραγματικότητα, η επίμαχη πράξη, όπως αυτή παρουσιάζεται ενώπιον του Δικαστηρίου, ουδόλως φαίνεται να αφορά την εκ μέρους των δύο μελών του Συνδέσμου αγορά υπηρεσιών έναντι αμοιβής. Το ανταλλακτικό στοιχείο, το οποίο, όπως επισημάνθηκε με το σημείο 36 των προτάσεων, χαρακτηρίζει την έννοια της δημοσίας συμβάσεως, φαίνεται να ελλείπει εν προκειμένω.

39 — Βλ. άρθρο 29 του προαναφερθέντος με το σημείο 10 των προτάσεων νόμου της Κάτω Σαξονίας περί συνδέσμων, καθώς και άρθρο 16 του προαναφερθέντος με το σημείο 11 των προτάσεων νόμου της Κάτω Σαξονίας περί διαδημοτικής συνεργασίας. Από τις υποβληθείσες στο Δικαστήριο παρατηρήσεις προκύπτει εξάλλου ότι, κατά τον Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts (νόμο της Κάτω Σαξονίας περί αφερεγγυότητας των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου), «[κ]ίνηση διαδικασίας αφερεγγυότητας δεν χωρεί κατά της περιουσίας νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου επί των οποίων το ομόσπονδο κράτος ασκεί έλεγχο».

40 — Συναφώς, με τις παρατηρήσεις της η Περιφέρεια Αννοβέρου δήλωσε ότι, στην πράξη, τέτοιες εισφορές ουδέποτε έχουν εισπραχθεί.

41 — Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-532/03, EU:C:2007:801, σκέψη 37).

68. Τρίτον, από τα περιλαμβανόμενα στη δικογραφία στοιχεία προκύπτει *prima facie* ότι ο Σύνδεσμος διαθέτει όχι μόνον οικονομική αυτοτέλεια, αλλά πλήρη αυτονομία κατά την εκτέλεση της αποστολής δημοσίας υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί και, ιδίως, κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας αποκομιδής απορριμμάτων. Συναφώς, είναι αληθές ότι, όπως επισημάνθηκε από τη Remondis και από την Επιτροπή, κατά το άρθρο 7 του κανονισμού του Συνδέσμου, η Περιφέρεια Αννοβέρου εκπροσωπείται στη συνέλευση του Συνδέσμου και σε περίπτωση ψηφοφορίας σχετικής με τις υπηρεσίες που σχετίζονται αποκλειστικώς με την αποκομιδή απορριμμάτων μόνον οι εκπρόσωποι της εν λόγω Περιφέρειας έχουν δικαίωμα ψήφου. Εντούτοις, από το άρθρο 8 του ιδίου κανονισμού φαίνεται να συνάγεται ότι οι αρμοδιότητες της συνελεύσεως δεν σχετίζονται με την *in concreto* εκτέλεση των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά περιορίζονται σε ζητήματα θεσμικού χαρακτήρα ή ζητήματα συναφή με την τήρηση των νόμων. Μιας τέτοιας μορφής επιρροή φαίνεται να άπτεται μάλλον του «πολιτικού τύπου» έλεγχου για τον οποίο έγινε λόγος με το σημείο 56 των προτάσεων παρά της ασκήσεως επιρροής επί των στρατηγικών στόχων ή επί των σημαντικών αποφάσεων του Συνδέσμου στο πλαίσιο εκτελέσεως των καθηκόντων δημοσίας υπηρεσίας που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του⁴². Αποτελεί εντούτοις έργο του αιτούντος δικαστηρίου να εξακριβώσει αν συντρέχει τέτοια περίπτωση και αν πράγματι ο Σύνδεσμος διαθέτει πλήρη αυτονομία κατά την εκτέλεση των επίμαχων δημοσίων υπηρεσιών, χωρίς να υπόκειται σε έγκριση εκ μέρους της Περιφέρειας Αννοβέρου.

69. Οι ανωτέρω εκτιμήσεις αναδεικνύουν τις ουσιώδεις διαφορές μεταξύ της υπό κρίση υποθέσεως και της υποθέσεως *Piepenbrock*⁴³ την οποία μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Piepenbrock* το Δικαστήριο είχε επισημάνει με σαφήνεια το γεγονός ότι η δημόσια αρχή (η Kreis Düren, ήτοι η περιφερειακή ένωση δήμων Düren), η οποία είχε αναθέσει την υπηρεσία καθαρισμού ορισμένων κτηρίων της σε άλλον οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως (τον Stadt Düren, ήτοι τον Δήμο Düren), διατηρούσε το δικαίωμα ελέγχου της προσήκουσας εκτελέσεως της εν λόγω υπηρεσίας, καθώς και το δικαίωμα μονομερούς καταγγελίας της οικείας δημοσίας συμβάσεως σε περίπτωση πλημμελούς εκτελέσεως. Μολονότι η σύμβαση χαρακτηριζόταν ως σύμβαση «μεταβιβάσεως αρμοδιότητας», κατ' ουσίαν η εν λόγω συμβατική σχέση μεταξύ των δύο φορέων τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν συνιστούσε πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, αλλά αμφοτεροβαρή σχέση η οποία συνίστατο σε απλή παροχή υπηρεσιών στην περιφερειακή ένωση δήμων Düren έναντι αντιτίμου. Συνεπώς, η ερμηνεία της εν λόγω αποφάσεως ως υπάγουσας τις μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων στους κανόνες της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, όπως δέχεται μερίδα της γερμανικής θεωρίας που μνημονεύεται στην απόφαση περί παραπομπής και όπως υποστηρίζει η Remondis, είναι, κατά την άποψή μου, πεπλανημένη⁴⁴.

70. Εκ του συνόλου των ανωτέρω εκτιμήσεων, των οποίων η επαλήθευση απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, δύναται να συναχθεί ότι, εν προκειμένω, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης πράξη είχε ως αποτέλεσμα πραγματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοσίων αρχών η οποία, ως πράξη εσωτερικής οργάνωσης του κράτους μέλους, αποκλείεται του πεδίου εφαρμογής της κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων.

71. Συναφώς, κρίνονται αναγκαίες ορισμένες ακόμη παρατηρήσεις ως προς τη μη συνδρομή εν προκειμένω των απαιτούμενων για την ύπαρξη δημοσίας συμβάσεως προϋποθέσεων. Πρώτον, φρονώ ότι δεν είναι αναγκαία, όπως, αντιθέτως, υποστηρίζει η Επιτροπή, η διεύρυνση της έννοιας της έγγραφης συμβάσεως σε βαθμό τέτοιον ώστε να καταλαμβάνει πράξη όπως η επίμαχη εν προκειμένω.

42 — Το στοιχείο αυτό διαφοροποιεί την υπό κρίση υπόθεση από την υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, *Coditel Brabant* (C-324/07, EU:C:2008:621, βλ., ιδίως, σκέψη 34) στην οποία αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο. Συναφώς, επισημαίνεται επίσης ότι στην υπόθεση *Coditel Brabant* ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν είχε προγραμματίσει μεταβίβαση αρμοδιοτήτων. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε τη σύναψη συμβάσεως παραχωρήσεως δημοσίας υπηρεσίας και, συνεπώς, το πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών της διαφέρει πλήρως αυτού της υπό κρίση υποθέσεως.

43 — Απόφαση της 13ης Ιουνίου 2013 (C-386/11, EU:C:2013:385).

44 — Κατά την άποψή μου, η υπόθεση *Piepenbrock* συνδέεται, εμμέσως, μάλλον με την προμνησθείσα με το σημείο 47 των προτάσεων νομολογιακή θέση που απαγορεύει στις δημόσιες αρχές να καταφεύγουν σε μεθοδεύσεις (εν προκειμένω σε χαρακτηρισμό) αποβλέπουσες στην καταστράτηγηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την αποφυγή εκπληρώσεως των εξ αυτών απορρεουσών υποχρεώσεων. Συναφώς βλ. τις αμφιβολίες που εξέφραζε το ίδιο το αιτούν δικαστήριο στη σκέψη 24 της αποφάσεως που εκδόθηκε επί της υποθέσεως *Piepenbrock*.

Η Επιτροπή φαίνεται να προτείνει μια τέτοια διεύρυνση λόγω του κινδύνου παρακάμψης της υποχρέωσης προκηρύξεως δημοσίου διαγωνισμού η οποία επιβάλλεται από τους κανόνες της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων. Μολονότι πράγματι, όπως προκύπτει από το σημείο 47 των προτάσεων, τέτοιες επιφυλάξεις δύναται υπό ορισμένες περιστάσεις να αποδειχθούν καθοριστικής σημασίας, κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν φαίνεται να τις δικαιολογεί εν προκειμένω. Συνεπώς, διεύρυνση εν προκειμένω, της έννοιας της έγγραφης συμφωνίας όπως η προτεινόμενη από το εν λόγω θεσμικό όργανο και ενώ δεν υφίσταται τέτοια συμφωνία μεταξύ της Περιφέρειας Αννοβέρου και του Συνδέσμου δεν κρίνεται ουδόλως δικαιολογημένη.

72. Δεύτερον, μολονότι, όπως επισημαίνουν το αιτούν δικαστήριο και η Επιτροπή, οι υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων δεν άπτονται των προνομίων δημοσίας εξουσίας και δύναται να συνιστούν υπηρεσίες εκ των διαλαμβανόμενων στο σημείο 16 του παραρτήματος II Α της οδηγίας 2004/18, επισημαίνεται ότι το αντικείμενο της επίμαχης πράξεως δεν συνίσταται στην απλή παροχή υπηρεσιών, αλλά αφορά την πραγματική μεταβίβαση της αρμοδιότητας εκτελέσεως της δημοσίας υπηρεσίας που συνίσταται στην αποκομιδή απορριμμάτων.

73. Τρίτον, το στοιχείο ότι ο Σύνδεσμος ασκεί δραστηριότητες ευρύτερες των καθηκόντων με τα οποία ήταν κατά το παρελθόν επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν κρίνεται ως βαρύνουσας σημασίας για τον χαρακτηρισμό της επίμαχης πράξεως ως δημοσίας συμβάσεως.

74. Λαμβανομένης υπόψη της προεκτεθείσας συλλογιστικής, εκτιμώ ότι επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι συμφωνία συναφθείσα μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως βάσει της οποίας οι εν λόγω οργανισμοί συστήνουν δια καταστατικού κανονισμού φορέα δημοσίου δικαίου με ιδία νομική προσωπικότητα, στον οποίο μεταβιβάζουν την αρμοδιότητα εκτελέσεως αποστολών δημοσίας υπηρεσίας με τις οποίες ήταν μέχρι τούδε επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, χωρίς να προβλέπεται αμοιβή για την εκπλήρωση συμβατικών παροχών, δεν συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18, αλλά πράξη η οποία άπτεται της εσωτερικής οργανώσεως του οικείου κράτους μέλους και η οποία, ως τέτοια, αποκλείεται του πεδίου εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων.

B – Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

75. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο απευθύνει το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του στο Δικαστήριο αποκλειστικώς για την περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος και λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που προτείνεται για το πρώτο ερώτημα, εκτιμώ ότι παρέλκει η απάντηση επί του δευτέρου ερωτήματος.

76. Για λόγους πληρότητας, περιορίζομαι στην επισήμανση ότι στην περίπτωση πραγματικής μεταβίβασης αρμοδιοτήτων δεν υφίσταται ανάθεση συμβάσεως *in house*, διότι η νομική πράξη που ρυθμίζει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δεν προβλέπει την εκπλήρωση παροχών έναντι αμοιβής, ούτε συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων κατά την έννοια της διαμορφωθείσας με την απόφαση *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* κ.λπ.⁴⁵ νομολογιακής θέσεως, δεδομένου ότι η εν λόγω πράξη συνεπάγεται εκχώρηση δημοσίων εξουσιών και δεν αφορά συνεργασία μεταξύ αρχών.

⁴⁵ — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012 (C-159/11, EU:C:2012:817).

V – Πρόταση

77. Βάσει των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει επί των υποβληθέντων από το Oberlandesgericht Celle (ανώτερο περιφερειακό δικαστήριο Celle, Γερμανία) ερωτημάτων, ως ακολούθως:

Συμφωνία συναφθείσα μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως βάσει της οποίας οι εν λόγω οργανισμοί συστήνουν δια καταστατικού κανονισμού φορέα δημοσίου δικαίου με ιδία νομική προσωπικότητα, στον οποίο μεταβιβάζουν την αρμοδιότητα εκτελέσεως αποστολών δημοσίας υπηρεσίας με τις οποίες ήταν μέχρι τούδε επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, χωρίς να προβλέπεται αμοιβή προς εκπλήρωση συμβατικών παροχών, δεν συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, αλλά πράξη η οποία άπτεται της εσωτερικής οργάνωσης του οικείου κράτους μέλους και η οποία, ως τέτοια, αποκλείεται του πεδίου εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων.