



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GERARD HOGAN
της 7ης Μαΐου 2019¹

Υπόθεση C-285/18

**Kauno miesto savivaldybė
Kauno miesto savivaldybės administracija
παρεμβαίνουσες:
UAB Irgita
UAB Kauno švara**

[αίτηση του Lietuvos Aukščiausiasis Teismas
(Ανωτάτου Δικαστηρίου της Λιθουανίας)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2004/18/ΕΕ – Πεδίο εφαρμογής *ratione temporis* – Οδηγία 2014/24/ΕΚ – “In-house αναθέσεις” – Πρόσθετες προϋποθέσεις για “in-house ανάθεση” βάσει του εθνικού δικαίου»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής απόφασεως θέτει, κατά κύριο λόγο, το ερώτημα αν κράτος μέλος μπορεί να επιβάλλει πρόσθετες απαιτήσεις σε αναθέτουσα αρχή για τη σύναψη «in-house σύμβασης»², μολονότι η σύμβαση αυτή πληροί τα κριτήρια «in-house ανάθεσης», κατ’ εφαρμογήν της νομολογίας του Δικαστηρίου και, κατά περίπτωση, του άρθρου 12 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ³.

2. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί επίσης διευκρινίσεις σχετικά με τη *ratione temporis* δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών⁴ και της οδηγίας 2014/24.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Για τον ορισμό του όρου, βλ. σημεία 38 έως 41 των παρούσων προτάσεων.

³ ΕΕ 2014, L 94, σ. 65[, διορθωτικό στην ΕΕ 2016, L 135, σ. 120].

⁴ ΕΕ 2004, L 134, σ. 114, διορθωτικό στην ΕΕ 2004, L 351, σ. 44.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

3. Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 4, 5 και 31 της οδηγίας 2014/24 έχουν ως εξής:

«(1) Η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.

(2) Οι δημόσιες προμήθειες διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη στρατηγική “Ευρώπη 2020”, που εκτίθεται στην από 3ης Μαρτίου 2010 ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο “Ευρώπη 2020 – Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη” [...] ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων. [...] Επίσης, είναι αναγκαίο να διευκρινιστούν βασικές έννοιες και όροι, προκειμένου να κατοχυρωθεί η ασφάλεια δικαίου και να ενσωματωθούν ορισμένες πτυχές από τη σχετική πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[...]

(4) 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 να καλύψουν όλες τις μορφές εκταμίευσης δημόσιου χρήματος, αλλά μόνο όσες στοχεύουν στην απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης. [...]

(5) Θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι καμία διάταξη της παρούσας οδηγίας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναθέτουν σε εξωτερικούς φορείς την παροχή υπηρεσιών που επιθυμούν να παρέχουν τα ίδια ή να οργανώνουν με άλλα μέσα πλην των δημόσιων συμβάσεων κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας. [...]

[...]

(31) Υπάρχει σοβαρή νομική ασάφεια σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα θα πρέπει να καλύπτονται από τους κανόνες περί δημοσίων προμηθειών. Η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ερμηνεύεται διαφορετικά από τα διάφορα κράτη μέλη, ακόμα και από τις διάφορες αναθέτουσες αρχές. Κατά συνέπεια, κρίνεται αναγκαίο να αποσαφηνιστεί σε ποιες περιπτώσεις οι συμβάσεις που συνάπτονται εντός του δημόσιου τομέα δεν υπόκεινται στην εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων προμηθειών.

Η εν λόγω αποσαφήνιση θα πρέπει να βασίζεται στις αρχές που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το γεγονός ότι οι συμβαλλόμενοι σε μια συμφωνία είναι οι ίδιοι δημόσιες αρχές δεν αποκλείει από μόνο του την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων προμηθειών. Εντούτοις, η εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων προμηθειών δεν πρέπει να παρεμποδίζει το δικαίωμα των δημόσιων αρχών να εκτελούν τα καθήκοντα παροχής δημοσίων υπηρεσιών που τους ανατίθενται χρησιμοποιώντας ίδιους πόρους, συνεργαζόμενες, ενδεχομένως, με άλλες δημόσιες αρχές.

Θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι τυχόν εξαιρούμενες συνεργασίες μεταξύ δημοσίων φορέων δεν θα προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών οικονομικών φορέων, εφόσον θέτουν τον ιδιωτικό πάροχο υπηρεσιών σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών.»

4. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2014/24, επιγραφόμενο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής», ορίζει στην παράγραφο 4:

«Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να ορίζουν, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, ποιες υπηρεσίες θεωρούν γενικού οικονομικού συμφέροντος, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι υπηρεσίες αυτές, σύμφωνα με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται. Ομοίως, η παρούσα οδηγία δεν θίγει την απόφαση των δημόσιων αρχών αν, πώς και σε ποιο βαθμό επιθυμούν να ασκούν δημόσιες λειτουργίες οι ίδιες, σύμφωνα με το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ και το πρωτόκολλο αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος.»

5. Το άρθρο 12 της οδηγίας 2014/24, επιγραφόμενο «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα», ορίζει στην παράγραφο 1:

«Μια δημόσια σύμβαση που ανατίθεται από αναθέτουσα αρχή σε άλλο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, εάν πληρούνται οι κατωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις:

- α) η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί του εν λόγω νομικού προσώπου έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών·
- β) περισσότερο από το 80 % των δραστηριοτήτων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από την ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή ή άλλες νομικές οντότητες που ελέγχει η εν λόγω αναθέτουσα αρχή, και
- γ) δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο εξαιρουμένων των μορφών συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή δικαιώματος αρνησικυρίας που απαιτούνται από εθνικές νομοθετικές διατάξεις σύμφωνες με τις Συνθήκες και δεν ασκούν αποφασιστική επιρροή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο.

Μια αναθέτουσα αρχή θεωρείται ότι ασκεί έλεγχο επί νομικού προσώπου ανάλογο με τον έλεγχο που ασκεί στις υπηρεσίες της κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου στοιχείο α), όταν ασκεί αποφασιστική επιρροή τόσο στους στρατηγικούς στόχους όσο και στις σημαντικές αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου. Ο έλεγχος μπορεί, επίσης, να ασκείται από άλλο νομικό πρόσωπο που ελέγχεται με τον ίδιο τρόπο από την αναθέτουσα αρχή.»

6. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 91 της οδηγίας 2014/24 ορίζει:

«Η οδηγία 2004/18/ΕΚ καταργείται στις 18 Απριλίου 2016.»

B. Το λιθουανικό δίκαιο

1. Viešųjų pirkimų įstatymas (νόμος περί δημοσίων συμβάσεων) της 13ης Αυγούστου 1996, αριθ. I 1491

7. Το άρθρο 3 του νόμου της Δημοκρατίας της Λιθουανίας περί δημοσίων συμβάσεων, της 13ης Αυγούστου 1996, αριθ. I 1491 (στο εξής: νόμος περί δημοσίων συμβάσεων), προβλέπει τα εξής:

«1. Η αναθέτουσα αρχή διασφαλίζει ότι, κατά τις διαδικασίες για τη σύναψη και την ανάθεση συμβάσεων, τηρούνται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

[...]»

8. Το άρθρο 10, παράγραφος 5, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων (όπως ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 2016) ορίζει τα εξής:

«Οι διατάξεις του παρόντος νόμου δεν εφαρμόζονται σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων όταν η αναθέτουσα αρχή συνάπτει σύμβαση με οντότητα έχουσα χωριστή νομική προσωπικότητα, επί της οποίας ασκεί έλεγχο ίδιο με αυτόν που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών ή οργάνων και της οποίας είναι το μοναδικό μέλος (ή επί της οποίας ασκεί τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του Δημοσίου ή του δήμου ως μοναδικού μέλους), η δε ελεγχόμενη οντότητα έχει πραγματοποιήσει τουλάχιστον το 80 % του κύκλου εργασιών της κατά την τελευταία οικονομική χρήση (ή κατά το διάστημα που έχει μεσολαβήσει από τη σύστασή της εφόσον ασκεί τη δραστηριότητά της για διάστημα μικρότερο της μίας οικονομικής χρήσεως) με δραστηριότητες που έχουν ως σκοπό την κάλυψη των αναγκών της αναθέτουσας αρχής ή την άσκηση των καθηκόντων της αναθέτουσας αρχής. Διαδικασία σύναψης σύμβασης υπό τους όρους της παρούσας παραγράφου είναι δυνατή μόνον αφού ληφθεί η άδεια της Viešųjų pirkimų tarnyba (αρχής δημοσίων συμβάσεων). [...]»

9. Το άρθρο 10 του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων (όπως ίσχυε την 1η Ιουλίου 2017) προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«1. Οι διατάξεις του παρόντος νόμου δεν έχουν εφαρμογή σε αναθέσεις in-house μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και άλλης αναθέτουσας αρχής στην περίπτωση που συντρέχουν σωρευτικώς και ανεξαιρέτως οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

(1) η αναθέτουσα αρχή ασκεί έλεγχο επί της άλλης αναθέτουσας αρχής ίδιο με αυτόν που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών ή οργάνων, ασκεί αποφασιστική επιρροή στον καθορισμό των στρατηγικών της στόχων και στη λήψη σημαντικών αποφάσεων [...]·

(2) τα έσοδα που πραγματοποιούνται από τις συμβάσεις που συνάπτονται με την ασκούσα τον έλεγχο αναθέτουσα αρχή ή με νομικές οντότητες οι οποίες ελέγχονται από την εν λόγω αναθέτουσα αρχή και αποσκοπούν στην κάλυψη των αναγκών της/τους ή στην άσκηση των καθηκόντων της/τους υπερβαίνουν το 80 % του μέσου όρου των εισοδημάτων που απέκτησε η ελεγχόμενη αναθέτουσα αρχή από συμβάσεις πωλήσεων κατά τη διάρκεια των τριών προηγούμενων οικονομικών χρήσεων. [...]·

(3) δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στην ελεγχόμενη αναθέτουσα αρχή.

2. Οι in-house αναθέσεις επιτρέπονται μόνον κατ' εξαίρεση, εφόσον πληρούνται οι παρατιθέμενες στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου προϋποθέσεις και η διάρκεια, η καλή ποιότητα και η διαθεσιμότητα των υπηρεσιών δεν μπορεί να εξασφαλισθεί μέσω της διενέργειας δημόσιου διαγωνισμού.

[...]

5. Δημόσιες επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρίες και εταιρίες περιορισμένης ευθύνης στις οποίες το μετοχικό κεφάλαιο που κατέχει το Δημόσιο υπερβαίνει το ήμισυ των ψήφων της γενικής συνέλευσης των μετόχων δεν μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις in-house αναθέσεων».

2. *Kokurencijos įstatymas (νόμος περί ανταγωνισμού) της 23ης Μαρτίου 1999, αριθ. VIII 1099*

10. Το άρθρο 4 του Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (νόμου της Δημοκρατίας της Λιθουανίας περί ανταγωνισμού), της 23ης Μαρτίου 1999, αριθ. VIII 1099 (στο εξής: νόμος περί ανταγωνισμού), ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Κατά την άσκηση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σε σχέση με τη ρύθμιση των οικονομικών δραστηριοτήτων στη Δημοκρατία της Λιθουανίας, οι φορείς της δημόσιας διοίκησης οφείλουν να εγγυώνται την ελευθερία του δίκαιου ανταγωνισμού.

2. Οι φορείς της δημόσιας διοίκησης δεν επιτρέπεται να εκδίδουν νομικές πράξεις ή άλλες αποφάσεις με τις οποίες απονέμονται προνόμια ή εισάγονται δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος ιδιωτικών οικονομικών φορέων ή των ομίλων τους και οι οποίες προκαλούν, ή ενδέχεται να προκαλέσουν, διαφορές ως προς τις συνθήκες ανταγωνισμού που ισχύουν για τους ανταγωνιζόμενους στην οικεία αγορά οικονομικούς φορείς, παρά μόνον εάν η διαφορά ως προς τις συνθήκες ανταγωνισμού είναι αδύνατον να αποφευχθεί όταν τηρούνται οι απαιτήσεις της νομοθεσίας της Δημοκρατίας της Λιθουανίας».

III. Ιστορικό της διαφοράς και διαδικασία της κύριας δίκης

11. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε από το Lietuvos Aukščiausioji Teisma (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας) στο πλαίσιο εκδίκασης αιτήσεως αναιρέσεως κατά πολιτικής αποφάσεως του Lietuvos apeliacinis teismas (εφετείου Λιθουανίας), την οποία άσκησαν ο Kauno miesto savivaldybė (Δήμος του Κάουνας) και η Kauno miesto savivaldybės administracija (διοίκηση του Δήμου του Κάουνας). Η αρχική προσφυγή ασκήθηκε από την εταιρία περιορισμένης ευθύνης UAB Irgita (στο εξής: Irgita) κατά του Δήμου του Κάουνας, της διοίκησης του Δήμου του Κάουνας και της εταιρίας περιορισμένης ευθύνης UAB Kauno švara (στο εξής: Kauno švara).

12. Στις 7 Φεβρουαρίου 2014, η διοίκηση του Δήμου του Κάουνας (στο εξής: αναθέτουσα αρχή) προκήρυξε διαγωνισμό για την παροχή υπηρεσιών σχετικών με τη συντήρηση και διαχείριση των χώρων πρασίνου, των δασών και των δασικών πάρκων της πόλης του Κάουνας.

13. Στις 18 Μαρτίου 2014, συνήφθη σύμβαση παροχής των εν λόγω υπηρεσιών μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της αναδόχου εταιρίας Irgita. Η περίοδος ισχύος της σύμβασης ήταν τριετής. Αντίτιμο θα οφειλόταν ανάλογα με τις υπηρεσίες που θα ζητούνταν και παρέχονταν. Η αναθέτουσα αρχή δεν υπείχε καμία υποχρέωση να ζητήσει το σύνολο των σχετικών υπηρεσιών ή μια συγκεκριμένη ελάχιστη ποσότητα υπηρεσιών από την Irgita.

14. Την 1η Απριλίου 2016, η αναθέτουσα αρχή ζήτησε έγκριση από τη Viešųjų pirkimų tarnyba (αρχή δημοσίων συμβάσεων) προκειμένου να προβεί σε «in-house ανάθεση» υπηρεσιών οι οποίες ουσιαστικά ήταν παρόμοιες με αυτές που προβλέπονταν από την ισχύουσα σύμβαση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της Irgita. Η αίτηση αφορούσε πιθανή σύμβαση με την Kauno švara. Η Kauno švara ανήκε κατ' αποκλειστικότητα στον Δήμο του Κάουνας. Το 2015, το προηγούμενο της ανάθεσης έτος, η Kauno švara είχε πραγματοποιήσει το 90,07 % των εσόδων της από δραστηριότητες που εκτέλεσε προς όφελος της αναθέτουσας αρχής.

15. Στις 20 Απριλίου 2016, η αρχή δημοσίων συμβάσεων παρέσχε την άδειά της για την προαναφερθείσα «in-house ανάθεση». Σημείωσε ωστόσο, μεταξύ άλλων, ότι η αναθέτουσα αρχή θα έπρεπε, προ της «in-house ανάθεσης», να εξετάσει τη δυνατότητα προκήρυξης δημοσίου διαγωνισμού για τις σχετικές υπηρεσίες, σύμφωνα με τον νόμο περί δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την ορθολογική χρήση των οικονομικών πόρων και την εξασφάλιση του ανταγωνισμού μεταξύ των προμηθευτών. Επίσημανε δε ότι, εν πάση περιπτώσει, η απόφαση της αναθέτουσας αρχής θα έπρεπε να είναι σύμφωνη προς το άρθρο 4, παράγραφος 2, του νόμου περί ανταγωνισμού.

16. Στις 3 Μαΐου 2016, το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου του Κάουνας εξέδωσε απόφαση με την οποία ενέκρινε τη σύναψη σύμβασης με την Kauno švara με αντικείμενο την προαναφερθείσα «in-house ανάθεση» (στο εξής: επίμαχη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου).

17. Ακολούθως, στις 19 Μαΐου 2016, η αναθέτουσα αρχή και η Kauno švara συνήψαν σύμβαση παροχής υπηρεσιών (στο εξής: επίμαχη σύμβαση).

18. Στις 20 Μαΐου 2016, η Irgita άσκησε προσφυγή ενώπιον του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου κατά της επίμαχης απόφασης του δημοτικού συμβουλίου και της επίμαχης σύμβασης, υποστηρίζοντας ότι η αναθέτουσα αρχή δεν είχε το δικαίωμα να προβεί σε «in-house ανάθεση» για τις σχετικές υπηρεσίες, καθώς η σύμβασή της με την Irgita ήταν ακόμη σε ισχύ. Επιπλέον, υποστήριξε ότι η επίμαχη σύμβαση ήταν αντίθετη προς τις διατάξεις του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων και του νόμου περί ανταγωνισμού, στρέβλωνε τον ελεύθερο και δίκαιο ανταγωνισμό και απένεμε στην Kauno švara προνόμια που συνιστούσαν δυσμενή διάκριση εις βάρος των λοιπών προμηθευτών.

19. Με απόφαση της 13ης Μαρτίου 2017, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή της Irgita. Ωστόσο, το Lietuvos apeliacinis teismas (εφετείο Λιθουανίας), με την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2017, αποφάνθηκε υπέρ της Irgita. Αμφότερα τα δικαστήρια δέχθηκαν με το σκεπτικό τους ότι η άσκηση του δικαιώματος «in-house αναθέσεων» σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 5, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων δεν πρέπει να έχει ως συνέπεια την παράβαση του επιτακτικού κανόνα του άρθρου 4, παράγραφος 2, του νόμου περί ανταγωνισμού, κατά τον οποίο δεν πρέπει να επηρεάζεται δυσμενώς ο ανταγωνισμός μεταξύ των οικονομικών φορέων. Οι αποφάσεις των δικαστηρίων διέφεραν μεταξύ τους ως προς την εκτίμηση του κατά πόσον, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, είχε επηρεαστεί δυσμενώς ο ανταγωνισμός μεταξύ των προμηθευτών.

20. Ο Δήμος του Κάουνας και η αναθέτουσα αρχή άσκησαν αίτηση αναίρεσως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι του Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Ανώτατου Δικαστηρίου της Λιθουανίας), ζητώντας την επανεξέταση της απόφασης του Lietuvos apeliacinis teismas (εφετείου Λιθουανίας).

21. Το Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας) επισημαίνει ότι η επίμαχη σύμβαση πληροί σαφώς τα κριτήρια των συμβάσεων «in-house αναθέσεων» που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης⁵ και τη νομολογία του Δικαστηρίου. Την εκτίμηση αυτή συμμερίζονται όλα τα μέρη της διαφοράς.

22. Το Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας) αναφέρει ότι, κατά πάγια κρίση του Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Λιθουανίας) από το 2011, οι συμβάσεις που πληρούν τα κριτήρια της αποφάσεως Teckal πρέπει να θεωρούνται νόμιμες. Από τα μέσα του 2015 και εφεξής, βάσει δύο διατάξεων του Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Συνταγματικού Δικαστηρίου της Δημοκρατίας της Λιθουανίας), άρχισαν να λαμβάνονται υπόψη πρόσθετα κριτήρια, τα οποία απορρέουν από τον νόμο περί ανταγωνισμού, όπως για παράδειγμα η διάρκεια, η ποιότητα και η διαθεσιμότητα των υπηρεσιών καθώς και οι επιπτώσεις στην ίση μεταχείριση άλλων οικονομικών φορέων και η δυνατότητά τους να ανταγωνιστούν για τις υπηρεσίες αυτές. Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το άρθρο 4,

⁵ Ο όρος δεν απαντά ούτε στην οδηγία 2004/18 ούτε στην οδηγία 2014/24. Βλ. σημεία 38 έως 41 των παρούσων προτάσεων.

παράγραφος 2, του νόμου περί ανταγωνισμού, όπως εφαρμόστηκε από τα δικαστήρια, δεν έχει, κατ' ουσίαν, υποστεί τροποποιήσεις σε σχέση με την αρχική διατύπωσή του, η οποία παραμένει αμετάβλητη από τις 23 Μαρτίου 1999, και ότι μόνον η νομολογιακή ερμηνεία της διάταξης αυτής έχει αλλάξει από το 2015.

23. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου, τα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται για να επιτραπεί μια «in-house ανάθεση» καθορίζονται εξαντλητικά από το δίκαιο της Ένωσης ή αν τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να εισάγουν πρόσθετους κανόνες σχετικά με τις in-house αναθέσεις και, σε περίπτωση που διαθέτουν τέτοια εξουσία, με ποιον τρόπο μπορούν να την ασκούν.

IV. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

24. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Δεδομένων των περιστάσεων της υπό κρίση υποθέσεως, εμπίπτει μια in-house ανάθεση στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18 ή της οδηγίας 2014/24, όταν οι διαδικασίες για την επίμαχη in-house ανάθεση, συμπεριλαμβανομένης της διοικητικής διαδικασίας, κινήθηκαν σε χρόνο κατά τον οποίο ήταν ακόμη σε ισχύ η οδηγία 2004/18 αλλά αυτή καθαυτή η σύμβαση συνήφθη στις 19 Μαΐου 2016, όταν η οδηγία 2004/18 δεν ήταν πλέον σε ισχύ;

2. Εάν θεωρηθεί ότι η in-house ανάθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18:

α) Πρέπει (ιδίως) το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας, λαμβανομένων υπόψη των αποφάσεων του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Teckal (C-107/98), Jean Auroux κ.λπ. (C-220/05), ANAV (C-410/04) και σε άλλες υποθέσεις, να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι ο όρος “in-house ανάθεση” εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και ότι το περιεχόμενο και η εφαρμογή του όρου αυτού δεν επηρεάζονται από το εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, μεταξύ άλλων, από περιορισμούς στη σύναψη αυτού του είδους των συμβάσεων όπως, για παράδειγμα, την προϋπόθεση ότι οι δημόσιες συμβάσεις αδυνατούν να διασφαλίσουν την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τη διάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών;

β) Εάν η απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα είναι αρνητική, δηλαδή εάν θεωρηθεί ότι ο όρος “in-house ανάθεση” εμπίπτει, είτε εν μέρει είτε συνολικώς, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου των κρατών μελών, πρέπει η προαναφερθείσα διάταξη της οδηγίας 2004/18 να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη έχουν μεν την εξουσία να επιβάλλουν περιορισμούς ή να θεσπίζουν πρόσθετες προϋποθέσεις για τις in-house αναθέσεις (σε σύγκριση με το δίκαιο της Ένωσης και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης που ερμηνεύει το δίκαιο αυτό), πλην όμως μπορούν να ασκούν την εξουσία αυτή μόνο μέσω συγκεκριμένων και σαφών θετικών νομικών διατάξεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις;

3. Εάν θεωρηθεί ότι η in-house ανάθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24:

α) Πρέπει (ιδίως) οι διατάξεις των άρθρων 1, παράγραφος 4, και 12 της οδηγίας καθώς και η διάταξη του άρθρου 36 του Χάρτη, είτε από κοινού είτε χωριστά, λαμβανομένων υπόψη των αποφάσεων του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Teckal (C-107/98), Jean Auroux κ.λπ. (C-220/05), ANAV (C-410/04) και σε άλλες υποθέσεις, να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι ο όρος “in-house ανάθεση” εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και ότι το περιεχόμενο και η εφαρμογή του εν λόγω όρου δεν επηρεάζονται από το εσωτερικό δίκαιο

των κρατών μελών, μεταξύ άλλων, από περιορισμούς στη σύναψη αυτού του είδους των συμβάσεων όπως, για παράδειγμα, την προϋπόθεση ότι οι δημόσιες συμβάσεις αδυνατούν να διασφαλίσουν την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τη διάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών;

β) Εάν η απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα είναι αρνητική, δηλαδή εάν θεωρηθεί ότι ο όρος “in-house ανάθεση” εμπίπτει, είτε εν μέρει είτε συνολικώς, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου των κρατών μελών, πρέπει η διάταξη του άρθρου 12 της οδηγίας 2014/24 να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη έχουν μεν την εξουσία να επιβάλλουν περιορισμούς ή να θεσπίζουν πρόσθετες προϋποθέσεις για τις in-house αναθέσεις (σε σύγκριση με το δίκαιο της Ένωσης και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης που ερμηνεύει το δίκαιο αυτό), πλην όμως μπορούν να ασκούν την εξουσία αυτή μόνο μέσω συγκεκριμένων και σαφών θετικών νομικών διατάξεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις;

4. Ανεξάρτητα από το ποια οδηγία καλύπτει την επίμαχη εν προκειμένω in-house ανάθεση, πρέπει οι αρχές της ισότητας, της μη διακριτικής μεταχείρισης των προμηθευτών των δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας (άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18 και άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24), η γενική αρχή περί απαγορεύσεως των διακρίσεων για λόγους ιθαγένειας (άρθρο 18 ΣΛΕΕ), η ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 49 ΣΛΕΕ), η ελευθερία παροχής υπηρεσιών (άρθρο 56 ΣΛΕΕ), η δυνατότητα χορηγήσεως αποκλειστικών δικαιωμάτων στις επιχειρήσεις (άρθρο 106 ΣΛΕΕ) και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης (αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Teckal, ANAV, Sea, Undis Servizi και άλλες) να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι σύμβαση in-house αναθέσεως συναφθείσα μεταξύ αναθέτουσας αρχής και νομικώς διακριτής οντότητας, σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί της εν λόγω οντότητας έλεγχο ανάλογο με αυτόν που ασκεί επί των υπηρεσιών ή των οργάνων της και η δραστηριότητα της εν λόγω οντότητας συνίσταται κυρίως στην άσκηση δραστηριοτήτων προς όφελος της αναθέτουσας αρχής, είναι, αυτή καθαυτή, νόμιμη, δηλαδή, μεταξύ άλλων, δεν προσβάλλει το δικαίωμα των λοιπών οικονομικών φορέων για δίκαιο ανταγωνισμό, δεν συνιστά δυσμενή διάκριση εις βάρος αυτών των οικονομικών φορέων και δεν απονέμει προνόμια στην ελεγχόμενη οντότητα με την οποία έχει συναφθεί η σύμβαση in-house αναθέσεως;»

25. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Irgita, η αναθέτουσα αρχή, η Kauno švara, η Εσθονική, η Λιθουανική και η Πολωνική Κυβέρνηση (στην περίπτωση της Πολωνικής Κυβέρνησης, ωστόσο, οι παρατηρήσεις αυτές περιορίζονταν στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο δεν θα εξεταστεί στις παρούσες προτάσεις), καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

V. Εκτίμηση

26. Με την επιφύλαξη της απάντησης την οποία ενδέχεται να δώσει το Δικαστήριο στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, θα περιορίσω, σύμφωνα με το αίτημα του Δικαστηρίου, τις παρατηρήσεις μου στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα και, ανάλογα με την απάντηση που θα δοθεί στο ερώτημα αυτό, στο δεύτερο ή το τρίτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας).

A. Εφαρμογή *ratione materiae* των οδηγιών 2004/18 και 2014/24

27. Επισημαίνεται ότι η εφαρμογή των οδηγιών 2004/18 και 2014/24 στην επίμαχη σύμβαση εξαρτάται από το αν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης αυτής πληροί τα κατώτατα όρια που θέτουν το άρθρο 7, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18 ή το άρθρο 4, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/24 αντίστοιχα.

28. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του αιτούντος δικαστηρίου, η αξία της επίμαχης ανάθεσης ανέρχεται σχεδόν σε 490 000 ευρώ και ενδέχεται να είναι σημαντικά υψηλότερη. Συνεπώς, ανεξάρτητα από το ποια οδηγία καλύπτει την επίμαχη σύμβαση, η αξία της σύμβασης αυτής υπερβαίνει τα κατώτατα όρια που θέτει το άρθρο 7, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18 ή το άρθρο 4, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/24 και τα οποία απαιτούνται για την εφαρμογή των οδηγιών αυτών.

B. Εφαρμογή *ratione temporis* των οδηγιών 2004/18 και 2014/24

29. Λαμβανομένου υπόψη ότι η οδηγία 2014/24 κατήργησε την οδηγία 2004/18 με ισχύ από τις 18 Απριλίου 2016, θα πρέπει να καθοριστεί το κρίσιμο χρονικό σημείο που προσδιορίζει ποια οδηγία τυγχάνει εφαρμογής.

30. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κρίσιμο για τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας σε δημόσια σύμβαση νομοθεσίας είναι το χρονικό σημείο κατά το οποίο η αναθέτουσα αρχή όχι μόνον επιλέγει το είδος της διαδικασίας που θα εφαρμόσει, αλλά δίνει επίσης οριστική απάντηση στο ζήτημα αν υπάρχει ή όχι υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης⁶. Εάν η απόφαση αυτή ελήφθη πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της μεταγενέστερης οδηγίας, εν προκειμένω της οδηγίας 2014/24, θα ήταν αντίθετος προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου ο καθορισμός του εφαρμοστέου στην υπόθεση της κύριας δίκης δικαίου με γνώμονα την ημερομηνία ανάθεσης της σύμβασης⁷.

31. Μέχρι και τη στιγμή σύναψης της σύμβασης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της Kauna švara συνέβησαν διάφορα γεγονότα τα οποία θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως το χρονικό σημείο κατά το οποίο ελήφθη η οριστική απόφαση για το είδος της διαδικασίας –και συνεπώς η απόφαση για το αν υπάρχει υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού. Ενδεχόμενα χρονικά σημεία μπορεί να είναι η ημερομηνία υποβολής στην αρχή δημοσίων συμβάσεων της αίτησης για τη χορήγηση άδειας σύναψης της επίμαχης σύμβασης in-house ανάθεσης, η ημερομηνία έκδοσης της απόφασης της αρχής δημοσίων συμβάσεων, η ημερομηνία έκδοσης της επίμαχης απόφασης του δημοτικού συμβουλίου και η ημερομηνία σύναψης της επίμαχης σύμβασης. Από τις ημερομηνίες αυτές, μόνον η κατάθεση της αίτησης στην αρχή δημοσίων συμβάσεων έλαβε χώρα πριν από την κατάργηση της οδηγίας 2004/18, ενώ τα τρία τελευταία γεγονότα συνέβησαν μετά την εν λόγω κατάργηση.

32. Είναι, συνεπώς, σκόπιμο να εξεταστεί αν η αίτηση αδειοδότησης που κατατέθηκε στην αρχή δημοσίων συμβάσεων συνιστούσε ήδη οριστική απόφαση για το αν έπρεπε να κινηθεί διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Το άρθρο 10, παράγραφος 5, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως ίσχυε έως την 1η Ιουλίου 2017, όριζε πράγματι ότι «διαδικασία σύναψης σύμβασης υπό τους όρους της παρούσας παραγράφου είναι δυνατή μόνον αφού ληφθεί η άδεια της Viešųjų pirkimų tarnyba (αρχής δημοσίων συμβάσεων)». Μολονότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ερμηνεύσει την εθνική νομοθεσία, το δικαστήριο αυτό χαρακτήρισε τη διαδικασία για τη λήψη άδειας από την αρχή δημοσίων συμβάσεων ως ένα «διοικητικό φίλτρο». Συνεπώς, προκύπτει ότι ούτε η χορηγηθείσα στις 20 Απριλίου 2016 άδεια της αρχής δημοσίων συμβάσεων υποχρέωνε την αναθέτουσα αρχή να συνάψει την επίμαχη σύμβαση.

⁶ Αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-337/98, EU:C:2000:543, σκέψεις 36 και 37), της 11ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-576/10, EU:C:2013:510, σκέψη 52), της 10ης Ιουλίου 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, σκέψη 31), και της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 25).

⁷ Αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-337/98, EU:C:2000:543, σκέψη 40), της 15ης Οκτωβρίου 2009, Hochtief και Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, σκέψη 29), και της 11ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-576/10, EU:C:2013:510, σκέψη 53).

33. Η άποψη αυτή ενισχύεται από τις παρατηρήσεις της Λιθουανικής Κυβέρνησης⁸. Η εκτίμηση ότι η απόφαση της αρχής δημοσίων συμβάσεων της 20ής Απριλίου 2016 δεν ήταν κρίσιμη επιρρωννύεται, επίσης, από σχετική δήλωση της εν λόγω αρχής που περιέχεται στην απόφασή της. Η αρχή δημοσίων συμβάσεων παρακίνησε την αναθέτουσα αρχή να εξετάσει, προ της συνάψεως της επίμαχης σύμβασης, τη δυνατότητα προκήρυξης δημοσίου διαγωνισμού για τις σχετικές υπηρεσίες, σύμφωνα με τον νόμο περί δημοσίων συμβάσεων. Διευκρίνισε δε περαιτέρω ότι, εν πάση περιπτώσει, η απόφαση της αναθέτουσας αρχής θα έπρεπε να είναι σύμφωνη προς το άρθρο 4, παράγραφος 2, του νόμου περί ανταγωνισμού. Η έκδοση τέτοιων κατευθυντήριων γραμμών προϋποθέτει (i) ότι τη δεδομένη χρονική στιγμή εξακολουθούσε να εκκρεμεί η λήψη της απόφασης ως προς τη διαδικασία, (ii) ότι η αναθέτουσα αρχή μπορούσε να απέχει από τη σύναψη της επίμαχης σύμβασης και (iii) ότι, κατά την αρχή δημοσίων συμβάσεων, αν δεν πληρούνταν οι απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 2, του νόμου περί ανταγωνισμού, η αναθέτουσα αρχή όφειλε να απέχει από τη σύναψη αυτής της σύμβασης, παρά τη συναίνεση που είχε λάβει από την αρχή δημοσίων συμβάσεων.

34. Εφόσον η αρχή δημοσίων συμβάσεων εξέδωσε την απόφασή της στις 20 Απριλίου 2016, ήτοι μετά την κατάργηση της οδηγίας 2004/18, συνάγεται ότι εφαρμοστέα είναι η οδηγία 2014/24.

Γ. Ζήτημα κατά πόσον το δίκαιο της Ένωσης ορίζει κατά τρόπο εξαντλητικό τα κριτήρια μιας «in-house ανάθεσης»

35. Δεδομένου ότι εφαρμοστέα είναι η οδηγία 2014/24, προτείνω να δοθεί απάντηση μόνο στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

36. Προτείνω επίσης το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, υπό α', να εξεταστεί σε συνδυασμό με το πρώτο μέρος του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, υπό β'. Το Lietuvos Aukščiausioji Teisma (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας) διερωτάται αν τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν τη δυνατότητα των δημοσίων αρχών να συνάπτουν συμβάσεις «in-house αναθέσεων» καθορίζοντας περαιτέρω κριτήρια, όπως το κριτήριο της υπό κρίση υπόθεσης, κατά το οποίο συμβάσεις «in-house αναθέσεων» μπορούν να συνάπτονται μόνον εάν, μεταξύ άλλων, «οι δημόσιες συμβάσεις αδυνατούν να διασφαλίσουν την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τη διάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών». Η συλλογιστική αυτή επιβάλλει να εκτιμηθεί αν το δίκαιο της Ένωσης ορίζει κατά τρόπο εξαντλητικό τα κριτήρια μιας «in-house ανάθεσης» ή αν τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίσουν πρόσθετα κριτήρια.

37. Πρέπει καταρχάς να προσδιοριστεί η έννοια των «in-house αναθέσεων» και να υπενθυμιστούν οι λόγοι για τους οποίους αντιμετωπίζονται διαφορετικά από τις άλλες συμβάσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

1. Έννοια του όρου «in-house ανάθεση»

38. Ο όρος «in-house ανάθεση» ή «οιονεί αυτεπιστασία» δεν απαντά στην οδηγία 2014/24, μολονότι, όπως πρόκειται να εκτεθεί κατωτέρω, το άρθρο 12, παράγραφος 1, ρυθμίζει πράγματι αυτού του είδους τις συμβάσεις. Πάντως, οι όροι «in-house ανάθεση», «in-house σύμβαση», «in-house πράξη»⁹, «in-house παροχή υπηρεσιών»¹⁰ ή «οιονεί αυτεπιστασία»¹¹ άρχισαν να χρησιμοποιούνται σταδιακά¹².

⁸ Σημείο 27 των παρατηρήσεων της Λιθουανικής Κυβέρνησης.

⁹ Απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, Centro Hospitalar de Setúbal και SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, σκέψη 32)

¹⁰ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα S. Alber στην υπόθεση RLSAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, σημεία 21, 49 και 52).

¹¹ Μολονότι, στην ανάλυση που ακολουθεί, θα χρησιμοποιώ τον όρο «in-house ανάθεση» όπως χρησιμοποιείται στα προδικαστικά ερωτήματα του Lietuvos Aukščiausioji Teisma (Ανώτατου Δικαστηρίου της Λιθουανίας), εντούτοις, όλοι οι προπαρατεθέντες όροι εντάσσονται στο ανωτέρω πλαίσιο.

¹² Στις προτάσεις της στην υπόθεση Stadt Halle και RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2004:553, σημείο 49), η γενική εισαγγελέας C. Stix-Hackl έκανε λόγο για «οιονεί αυτεπιστασία» σε αντίθεση με την «αυτεπιστασία (υπηρεσίες παρεχόμενες προς εαυτόν)».

Μολονότι, σε ορισμένες υποθέσεις, οι όροι χρησιμοποιούνται υπό ευρύτερη έννοια¹³, πλέον χρησιμοποιούνται κατά κανόνα για την περιγραφή συμβάσεων μεταξύ αναθέτουσας αρχής και άλλου δημόσιου οργανισμού (ή διακριτής οντότητας η οποία έχει κάποιου είδους σχέση με την εν λόγω αναθέτουσα αρχή) οι οποίες πληρούν ορισμένα κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά καθορίστηκαν αρχικά με τη νομολογία του Δικαστηρίου και έχουν, εν τω μεταξύ, κατοχυρωθεί στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24¹⁴.

39. Καταρχάς, όταν αναφερόμαστε σε «in-house ανάθεση», υπό την έννοια με την οποία ο όρος αυτός κατά κανόνα χρησιμοποιείται, δεν εξετάζουμε τις περιπτώσεις στις οποίες μια δημόσια αρχή απλώς εκτελεί καθήκοντα παροχής υπηρεσιών χρησιμοποιώντας ίδιους πόρους. Στις περιπτώσεις αυτές, η δραστηριότητα ασκείται, βεβαίως, «in-house» αλλά δεν πρόκειται για ανάθεση, συναλλαγή ή σύμβαση. Οι περιπτώσεις αυτές δεν εμπίπτουν γενικά στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων καθώς, κατ' ουσίαν, δεν αποτελούν καν δημόσια σύμβαση¹⁵. Αντιθέτως, για να πληρούνται οι προϋποθέσεις της έννοιας της δημόσιας σύμβασης, θα πρέπει η σχέση μεταξύ των μερών να είναι συμβατική.

40. Για να μπορεί να θεωρηθεί ότι μια ανάθεση είναι «in-house», θα πρέπει επιπλέον να πληρούνται ορισμένα κριτήρια. Τα βασικά κριτήρια, όπως καθορίστηκαν με την απόφαση-σταθμό του Δικαστηρίου στην υπόθεση Teckal, είναι (i) η αναθέτουσα αρχή να ασκεί επί του διακριτού νομικού προσώπου, με το οποίο συνάπτεται η σύμβαση, έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών και, συγχρόνως, (ii) το διακριτό αυτό νομικό πρόσωπο να πραγματοποιεί το ουσιαστικό μέρος της δραστηριότητάς του με την ή τις δημόσιες αρχές που το ελέγχουν¹⁶. Συμβάσεις μεταξύ οντοτήτων που πληρούν τα εν λόγω κριτήρια θεωρείται, κατά κανόνα, ότι συνιστούν «in-house αναθέσεις».

41. Όπως προανέφερα, οι προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να πληρούνται, ούτως ώστε οι αναθέσεις να θεωρούνται in-house και, συνεπώς, να μην εμπίπτουν στο καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων, προβλέπονται πλέον από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι ότι (i) η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί του ενδιαφερόμενου νομικού προσώπου έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών, (ii) περισσότερο από το 80 % των δραστηριοτήτων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων για την ελέγχουσα οντότητα και (iii) δεν υπάρχει άμεση ιδιωτική κεφαλαιακή συμμετοχή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο (εξαιρουμένων ορισμένων μορφών ιδιωτικής κεφαλαιακής συμμετοχής που δεν ασκούν έλεγχο). Οι δύο πρώτες προϋποθέσεις απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου κατόπιν της απόφασης Teckal¹⁷. Προστέθηκε μόνον το ακριβές ποσοστό του 80 %. Το τρίτο κριτήριο εφαρμόζεται κατόπιν της απόφασης Stadt Halle και RPL Lochau¹⁸.

2. Λόγος για τον οποίο οι in-house αναθέσεις εξαιρούνται από το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων

42. Οι κατά τα ανωτέρω in-house αναθέσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, διότι όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας M. Campos Sánchez-Bordona: «Υπό το καθεστώς in-house, η αναθέτουσα αρχή δεν συμβάλλεται, από λειτουργικής απόψεως, με διαφορετική οντότητα, αλλά πράττει τούτο, στην πραγματικότητα, με τον εαυτό της, δεδομένης της

13 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 8ης Μαΐου 2014, Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψη 8), όπου το Δικαστήριο χρησιμοποιεί τον τίτλο «Η ανάθεση δημόσιας σύμβασης χωρίς τήρηση των διαδικασιών της οδηγίας 2004/18 – Ανάθεση “in house” (οιονεί αυτεπιστασία)» ή την απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 5), όπου το Δικαστήριο κάνει γενικώς λόγο για τη «δυνατότητα απευθείας αναθέσεως του αντικείμενου δημόσιας σύμβασης χωρίς διαδικασία προσκλήσεως προς υποβολή προσφορών».

14 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 2014, Centro Hospitalar de Setúbal και SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, σκέψη 32), και της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 24).

15 Βλ., επίσης, άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24.

16 Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 50).

17 Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 50).

18 Απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2005, Stadt Halle και RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, σκέψεις 49 έως 52).

συνδέσεώς της με την τύποις διακριτή από αυτήν οντότητα. Κατ' ουσίαν, δεν πρόκειται για σύναψη συμβάσεως, αλλά για απλή εντολή ή ανάθεση, μη δυνάμενη να απορριφθεί από το έτερο "μέρος", ανεξαρτήτως της μορφής που λαμβάνουν. [...] Οι διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων έχουν νόημα μόνο μεταξύ διαφορετικών και ανεξάρτητων οντοτήτων, καθόσον με αυτές επιδιώκεται, ακριβώς, η εγκαθίδρυση μεταξύ αμφοτέρων των οντοτήτων της αναγκαίας εννόμου (ανταλλακτικής) σχέσεως για τη σύναψη συμβάσεως εξ επαχθούς αιτίας υπό όρους ισότητας και όχι ιεραρχικής εξαρτήσεως»¹⁹. Συνεπώς, η «in-house ανάθεση» έχει την έννοια σύμβασης η οποία, λόγω των ιδιαιτεροτήτων της, εξομοιώνεται με τις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια αναθέτουσα αρχή χρησιμοποιεί δικά της μέσα, δηλαδή «in-house μέσα».

3. Βαθμός εναρμόνισης

43. Το κατά πόσον οι διατάξεις του άρθρου 12 της οδηγίας 2014/24 έχουν εξαντλητικό χαρακτήρα εξαρτάται από τον βαθμό εναρμόνισης του τομέα τον οποίο αφορά το άρθρο αυτό. Σε περίπτωση πλήρους εναρμόνισης, δεν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν περαιτέρω μέτρα όσον αφορά τον τομέα αυτόν, καθόσον τούτο θα ισοδυναμούσε κατ' ουσίαν με αμφισβήτηση της πραγματοποιηθείσας εναρμόνισης των σχετικών θεμάτων²⁰. Το ζήτημα είναι αν το άρθρο 12, παράγραφος 1, επιφέρει πλήρη εναρμόνιση στον τομέα των in-house αναθέσεων.

44. Καταρχάς, κατά την αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2014/24, η οδηγία δεν αποσκοπεί στην εναρμόνιση όλων των μορφών εκταμίευσης δημόσιου χρήματος, αλλά μόνον όσων στοχεύουν στην απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης. Μολονότι η επίμαχη σύμβαση είναι δημόσια σύμβαση, εντούτοις η in-house ανάθεση εξομοιώνεται, κατά τη νομολογία, με τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η δημόσια αρχή λειτουργεί χρησιμοποιώντας δικά της μέσα²¹. Συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η αιτιολογική σκέψη 4 οδηγεί σε οριστικό συμπέρασμα όσον αφορά το ζήτημα αν ο τομέας των in-house αναθέσεων προοριζόταν να εναρμονισθεί πλήρως.

45. Μολονότι είναι σαφές, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού των περί δημοσίων συμβάσεων κανόνων της οδηγίας 2014/24 και της ένταξης του άρθρου 12 στην ενότητα 3 της οδηγίας, με τίτλο «Εξαιρέσεις», ότι δεν επιτρέπεται η διεύρυνση των προβλεπόμενων στην οδηγία αυτή εξαιρέσεων²², και συνεπώς τα κράτη μέλη δεν μπορούν να τις εφαρμόσουν επιλεκτικά ή λιγότερο στενά²³, εντούτοις ο σκοπός της οδηγίας δεν διακυβεύεται αν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν αυστηρότερους κανόνες που περιορίζουν περαιτέρω το δικαίωμα σύναψης in-house αναθέσεων. Από τις εκτιμήσεις αυτές, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η οδηγία δεν αναφέρει σαφώς ότι σκοπός της είναι η πλήρης εναρμόνιση, αντλούνται ισχυρά επιχειρήματα υπέρ του δικαιώματος των κρατών μελών να προβλέπουν πρόσθετα κριτήρια όσον αφορά τις in-house αναθέσεις.

¹⁹ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Campos Sánchez-Bordona στην υπόθεση LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:319, σημεία 70 και 71).

²⁰ Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 71).

²¹ Κατά την αιτιολογική σκέψη 31 της οδηγίας 2014/24, η εν λόγω οδηγία έχει μεν ως σκοπό να αποσαφηνίσει σε ποιες περιπτώσεις οι συμβάσεις που συνάπτονται εντός του δημόσιου τομέα δεν υπόκεινται στην εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, αλλά η εν λόγω αποσαφήνιση θα πρέπει να βασίζεται στις αρχές που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου. Εκ τούτου συνάγεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωξε απλώς να επαναλάβει –καίτοι με αποσαφηνίσεις– τις αρχές για τον καθορισμό των «in-house αναθέσεων» επί των οποίων δεν εφαρμόζονται οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων. Πρβλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Campos Sánchez-Bordona στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Rhein-Sieg-Kreis και Rhénus Veniro (C-266/17 και C-267/17, EU:C:2018:723, σημείο 28).

²² Βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 43), και της 18ης Ιανουαρίου 2007, Auroux κ.λπ. (C-220/05, EU:C:2007:31, σκέψη 59).

²³ Αποφάσεις της 11ης Ιανουαρίου 2005, Stadt Halle και RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, σκέψη 46), της 8ης Μαΐου 2014, Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψεις 22 και 23), και της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 29).

46. Εάν το άρθρο 12, παράγραφος 1, αποτελούσε μέτρο πλήρους εναρμόνισης, αυτό θα σήμαινε ότι, όταν πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, οι αναθέτουσες αρχές *είναι υποχρεωμένες* να συνάπτουν συμβάσεις in-house αναθέσεων (ή να παρέχουν τις σχετικές υπηρεσίες με δικά τους μέσα). Κατά τη γνώμη μου, τούτο δεν ισχύει. Καταλήγω στο συμπέρασμα αυτό για τους ακόλουθους πρόσθετους λόγους.

47. Πρώτον, το γράμμα του άρθρου 12 της οδηγίας 2014/24 δεν φαίνεται να επιβεβαιώνει την εικασία αυτή. Από το γράμμα του άρθρου 12 συνάγεται σαφώς ότι δημόσια σύμβαση που πληροί ορισμένα κριτήρια δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή της διάταξης προϋποθέτει την ύπαρξη σύμβασης. Δεν έχει σκοπό να ρυθμίσει γενικά τις περιπτώσεις στις οποίες είναι δυνατή η in-house ανάθεση. Συνεπώς, η ειδική εξαίρεση του άρθρου 12, παράγραφος 1, ουδόλως αφορά την περίπτωση στην οποία ένα κράτος μέλος αποφασίζει, για οποιονδήποτε λόγο, να μην επιτρέπει τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπό μορφή in-house ανάθεσης.

48. Επιπλέον, το άρθρο 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 κάνει λόγο για το δικαίωμα των κρατών μελών να ορίζουν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, όχι μόνον ποιες υπηρεσίες θεωρούν γενικού οικονομικού συμφέροντος, αλλά επίσης πώς θα πρέπει να οργανώνονται οι υπηρεσίες αυτές²⁴. Αναφέρει επίσης ότι η οδηγία δεν θίγει την απόφαση των δημοσίων αρχών αν, πώς και *σε ποιο βαθμό* επιθυμούν να εκτελέσουν δημόσια καθήκοντα οι ίδιες, σύμφωνα με το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ και το πρωτόκολλο αριθ. 26²⁵. Από τη λέξη «δικαίωμα» προκύπτει σαφώς ότι επιτρέπεται επίσης στα κράτη μέλη να προβλέπουν την εφαρμογή διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων εάν το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει τη χρησιμοποίηση ίδιων μέσων από μια δημόσια αρχή ή ακόμη και τη σύναψη σύμβασης in-house ανάθεσης. Τούτο συνάδει προς τη νομολογία του Δικαστηρίου.

49. Επισημαίνεται ακόμη ότι, όπως σημειώνει η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, η απόφαση ενός κράτους μέλους να περιορίσει τις δυνατότητες σύναψης συμβάσεων in-house αναθέσεων και, συνεπώς, να επεκτείνει την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων είναι σύμφωνη με τους σκοπούς που επιδιώκουν οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων²⁶. Η αρχή που διατυπώνεται στην αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2014/24 ότι οι δημόσιες συμβάσεις είναι εργαλείο για τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων φαίνεται επίσης να βρίσκεται στο επίκεντρο της επιλογής του Λιθουανού νομοθέτη. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Λιθουανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι, βάσει μελέτης της Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba (επιτροπής ανταγωνισμού της Δημοκρατίας της Λιθουανίας) σχετικά με την αγορά στον τομέα της δημόσιας διαχείρισης αποβλήτων, οι τιμές ήταν υψηλότερες σε δήμους στους οποίους οι υπηρεσίες παρέχονταν από εταιρίες ελεγχόμενες από τους εν λόγω δήμους, γεγονός που ενθάρρυνε τη Δημοκρατία της Λιθουανίας να δώσει προτεραιότητα στις δημόσιες συμβάσεις έναντι των in-house αναθέσεων²⁷. Πρόκειται για πολιτική απόφαση της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, την οποία, ασφαλώς, μπορεί ελεύθερα να λάβει.

50. Ως εκ τούτου, στο παρόν στάδιο εναρμόνισης που προβλέπει η οδηγία 2014/24, τα κράτη μέλη δεν εμποδίζονται να προβλέπουν πρόσθετες απαιτήσεις οι οποίες περιορίζουν τις δυνατότητες των δημοσίων αρχών να συνάπτουν συμβάσεις «in-house αναθέσεων», ακόμη και εάν οι συμβάσεις αυτές επιτρέπονται βάσει του δικαίου της Ένωσης.

²⁴ Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2014/24 και απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2005, Stadt Halle και RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, σκέψη 49) στην οποία το Δικαστήριο επισημαίνει τα εξής: «Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν αποκλείονται και άλλες περιστάσεις υπό τις οποίες η προκήρυξη διαγωνισμού *δεν είναι υποχρεωτική* [...]» (η υπογράμμιση δική μου).

²⁵ Η υπογράμμιση δική μου.

²⁶ Σημείο 47 των παρατηρήσεων της Επιτροπής· βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2014/24.

²⁷ Σημεία 61 και 62 των παρατηρήσεων της Λιθουανικής Κυβέρνησης.

51. Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν, φυσικά, απεριόριστη ελευθερία κατά την εφαρμογή αυτών των πρόσθετων απαιτήσεων. Από πάγια νομολογία προκύπτει με σαφήνεια ότι οι θεμελιώδεις κανόνες της ΣΛΕΕ εφαρμόζονται εν γένει στις οικονομικές δραστηριότητες των δημοσίων φορέων, ακόμη και σε περιπτώσεις που εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών περί δημόσιων συμβάσεων²⁸, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω δημόσιοι φορείς δεν ασκούν οι ίδιοι τις δραστηριότητες αυτές, μεταξύ άλλων μέσω in-house αναθέσεων²⁹.

52. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται επίσης στην αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2014/24, η οποία αναφέρει ως γενική παρατήρηση ότι η ανάθεση δημοσίων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να συμμορφώνεται με τις αρχές της ΣΛΕΕ και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Οι κανόνες αυτοί ισχύουν, βεβαίως, για όλες τις αναθέσεις, ανεξαρτήτως της συγκεκριμένης αξίας τους. Μόνον όταν οι αναθέσεις υπερβαίνουν μια ορισμένη αξία, πρέπει να ακολουθούνται οι ειδικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που ορίζονται στην οδηγία 2014/24.

53. Αυτό σημαίνει ότι οι θεμελιώδεις κανόνες της ΣΛΕΕ ισχύουν επίσης όταν τα κράτη μέλη ασκούν τη νομοθετική εξουσία τους στον τομέα των οικονομικών δραστηριοτήτων των δημοσίων φορέων στο πλαίσιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

54. Οι πρόσθετες απαιτήσεις που ορίζει το λιθουανικό δίκαιο για τη σύναψη συμβάσεων in-house αναθέσεων –ιδίως η προϋπόθεση ότι οι δημόσιες συμβάσεις αδυνατούν να διασφαλίσουν την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τη διάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών– δεν εγείρουν καμία αμφιβολία ότι οι απαιτήσεις αυτές ενδέχεται να αντιβαίνουν προς οποιαδήποτε από τις προαναφερθείσες αρχές.

Δ. Ζήτημα κατά πόσον τέτοιες πρόσθετες απαιτήσεις πρέπει να κατοχυρώνονται σε διατάξεις του θετικού δικαίου

55. Πέραν του ερωτήματος αυτού καθαυτό αν μπορούν να θεσπίζονται τέτοιες πρόσθετες απαιτήσεις, το Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας), με το δεύτερο μέρος του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, υπό β', ζητεί συγκεκριμένα να διευκρινισθεί αν οι εν λόγω απαιτήσεις μπορούν να εφαρμοστούν μόνο μέσω ειδικών και σαφών θετικών νομικών διατάξεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, και όχι βάσει της νομολογίας που ερμηνεύει τις διατάξεις του δικαίου του ανταγωνισμού. Το συγκεκριμένο ερώτημα που υποβάλλεται από το αιτούν δικαστήριο είναι αν αυτός καθαυτόν ο τρόπος με τον οποίο ένα κράτος μέλος θέσπισε τέτοιους κανόνες μπορεί να συνιστά παράβαση του δικαίου της Ένωσης.

28 Βλ. αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-226/09, EU:C:2010:697, σκέψη 29), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (C-159/11, EU:C:2012:817, σκέψη 23), και της 10ης Οκτωβρίου 2013, Manova (C-336/12, EU:C:2013:647, σκέψη 26), όσον αφορά συμβάσεις σχετικές με υπηρεσίες οι οποίες εμπίπτουν στο παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18, απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2018, Ανοδική Services ΕΠΕ (C-260/17, EU:C:2018:864, σκέψη 36), όσον αφορά συμβάσεις απασχόλησης, και αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, σκέψη 46), και της 6ης Απριλίου 2006, ANAV (C-410/04, EU:C:2006:237, σκέψη 18), όσον αφορά τις συμβάσεις παραχώρησης δημόσιων υπηρεσιών.

29 Αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, σκέψη 62), της 6ης Απριλίου 2006, ANAV (C-410/04, EU:C:2006:237, σκέψη 24), και της 25ης Οκτωβρίου 2018, Ανοδική Services ΕΠΕ (C-260/17, EU:C:2018:864, σκέψη 36).

56. Όπως επισήμανα, εναπόκειται εν γένει στα κράτη μέλη να καθορίζουν αν θα προβλέψουν πρόσθετα κριτήρια που περιορίζουν τις επιλογές των δημοσίων αρχών όσον αφορά τη δυνατότητα σύναψης in-house αναθέσεων. Εφόσον εναπόκειται στα κράτη μέλη αν θα προβλέψουν τέτοια πρόσθετα κριτήρια, τα οποία δεν επιβάλλονται από το δίκαιο της Ένωσης, είναι εύλογο να απόκειται επίσης, κατά κανόνα, στη διακριτική ευχέρειά τους η επιλογή του τρόπου πρόβλεψης αυτών των κριτηρίων. Πάντως, όπως προαναφέρθηκε, οι θεμελιώδεις κανόνες της ΣΛΕΕ εφαρμόζονται και όταν ένα κράτος μέλος ενεργεί πέραν των υποχρεώσεων που υπέχει από μια οδηγία.

57. Σε υποθέσεις οι οποίες αφορούν την εφαρμογή των υποχρεώσεων των κρατών μελών που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης ή τη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, το Δικαστήριο έχει παγίως κρίνει ότι δεν απαιτείται κατ' ανάγκην νομοθετική δράση³⁰. Κρίνεται σκόπιμο να υπενθυμιστεί ότι οι εν λόγω αποφάσεις ελήφθησαν κατ' εφαρμογήν της ενωσιακής αρχής της ασφάλειας δικαίου, καθώς πρέπει να παρέχουν στα πρόσωπα τα οποία αφορούν τα σχετικά μέτρα ασφάλεια όσον αφορά το εύρος των δικαιωμάτων τους σε τομείς που ρυθμίζονται από το δίκαιο της Ένωσης. Λαμβανομένου υπόψη ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά την εφαρμογή εθνικών μέτρων τα οποία δεν απαιτούνται από το δίκαιο της Ένωσης, οι απαιτήσεις δεν μπορούν να είναι αυστηρότερες.

58. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη που εισάγουν περιορισμούς ή πρόσθετες προϋποθέσεις για τις in-house αναθέσεις να το πράττουν μόνο μέσω ειδικών και σαφών θετικών νομικών διατάξεων οι οποίες διέπουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

VI. Πρόταση

59. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Lietuvos Aukščiausioji Teisma (Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας) την ακόλουθη απάντηση:

1. Σε μια in-house ανάθεση εφαρμόζεται καταρχήν η οδηγία που ισχύει κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο η αναθέτουσα αρχή επιλέγει το είδος της διαδικασίας που θα εφαρμόσει και αποφασίζει οριστικά να μην προκηρύξει προηγούμενως διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει το πότε η αναθέτουσα αρχή έλαβε αυτήν την τελική απόφαση.
3. α) Οι διατάξεις των άρθρων 1, παράγραφος 4, και 12 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι καθορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις για να επιτρέπεται, βάσει του δικαίου της Ένωσης, η σύναψη συμβάσεων in-house αναθέσεων. Τούτο, ωστόσο, δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν πρόσθετες προϋποθέσεις που περιορίζουν τη δυνατότητα των δημοσίων αρχών να συνάπτουν συμβάσεις in-house αναθέσεων εφόσον οι εν λόγω πρόσθετες προϋποθέσεις δεν αντιβαίνουν προς το δίκαιο της Ένωσης, όπως, για παράδειγμα, την προϋπόθεση ότι οι δημόσιες συμβάσεις αδυνατούν να διασφαλίσουν την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τη διάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών.
β) Το δίκαιο της Ένωσης δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη που εισάγουν περιορισμούς ή πρόσθετες προϋποθέσεις για τις in-house αναθέσεις να το πράττουν μόνο μέσω ειδικών και σαφών θετικών νομικών διατάξεων οι οποίες διέπουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

30 Βλ. απόφαση της 20ής Ιουνίου 2002, Mulligan κ.λπ. (C-313/99, EU:C:2002:386, σκέψη 50), όσον αφορά νομοθετική πράξη που μεταβιβάζει σε υπουργό αρμοδιότητα για τη λήψη μέτρων κατ' εφαρμογήν κανονισμού της Ένωσης και τη δημοσίευση των εν λόγω μέτρων σε επίσημη εφημερίδα του οικείου κράτους, και αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 1990, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-339/87, EU:C:1990:119, σκέψη 6), και της 30ής Μαΐου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-361/88, EU:C:1991:224, σκέψη 15), καθώς και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak στην υπόθεση Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:161, σημείο 80), στις οποίες επισημαίνεται η σημασία όχι μόνον του γράμματος μιας διάταξης, αλλά και της ερμηνείας που δίνουν τα εθνικά δικαστήρια σε αυτήν τη διάταξη.