ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 9ης Σεπτεμβρίου 1999 *

Στην υπόθεση C-108/98,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunale amministrativo regionale della Campania (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

RI.SAN. Srl

και

Comune Ischia,

Italia Lavoro SpA, πρώην GEPI SpA,

Ischia Ambiente SpA,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 55 και 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 45 ΕΚ και 86, παράγραφος 2, ΕΚ),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-P. Puissochet, πρόεδρο τμήματος, P. Jann (εισηγητή), C. Gulmann, D. A. O. Edward και L. Sevón, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber

γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέα,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο Comune Ischia, εκπροσωπούμενος από τον Roberto Montemurro, δικηγόρο Νεαπόλεως,

— η Italia Lavoro SpA, εκπροσωπούμενη από τους Francesco Castiello και Giuseppe Ricapito, δικηγόρους Ρώμης,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή Umberto Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Michel Nolin και Laura Pignataro, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας της,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της RI.SAN. Srl, εκπροσωπουμένης από τον Arcangelo d'Avino, δικηγόρο Νεαπόλεως, της Italia Lavoro SpA, εκπροσωπουμένης από τους Antonio Tizzano και Francesco Sciaudone, δικηγόρους Νεαπόλεως, της Ischia Ambiente SpA, εκπροσωπουμένης από τον L. Bruno Molinaro, δικηγόρο

Νεαπόλεως, της Ιταλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από τον Pier Giorgio Ferri, και της Επιτροπής, εκπροσωπουμένης από τους Michel Nolin και Laura Pignataro, κατά τη συνεδρίαση της 4ης Φεβρουαρίου 1999,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 18ης Μαρτίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 19ης Νοεμβρίου και 11ης Δεκεμβρίου 1997, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 9 Απριλίου 1998, το Tribunale amministrativo regionale della Campania υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 55 και 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 45 ΕΚ και 86, παράγραφος 2, ΕΚ).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της εταιρίας RI.SAN. Srl (στο εξής: RI.SAN.), αφενός, και του Comune Ischia (Δήμου Ischia), της εταιρίας Italia Lavoro SpA (στο εξής: Italia Lavoro), πρώην GEPI SpA (στο εξής: GEPI), και της εταιρίας Ischia Ambiente SpA (στο εξής: Ischia Ambiente), αφετέρου, σχετικά με τη σύσταση εκ μέρους του Δήμου της υπηρεσίας αποκομιδής των αστικών στερεών αποβλήτων.

Η εθνική νομοθεσία

3 Το άρθρο 22, παράγραφος 3, του νόμου 142/90, της 8ης Ιουνίου 1990, περί της αυτοτελείας της τοπικής αυτοδιοικήσεως (*GURI* αριθ. 135, της 12ης Ιουνίου 1990), προβλέπει ότι οι δήμοι/κοινότητες και οι επαρχίες μπορούν να κάνουν χρήση των ακολούθων μορφών διαχειρίσεως των ανηκουσών, σύμφωνα με τον νόμο, στην αρμοδιότητά τους τοπικών δημοσίων υπηρεσιών:

«α) υπό τον έλεγχό τους, οσάκις λόγω των μικρών διαστάσεων ή των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της υπηρεσίας δεν ενδείκνυται η σύσταση ιδρύματος ή επιχειρήσεως·

β) κατά παραχώρηση σε τρίτους, οσάκις συντρέχουν τεχνικοί, οικονομικοί ή κοινωνικοί λόγοι·

γ) μέσω ειδικών επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένης της διαχειρίσεως ορισμένων υπηρεσιών οικονομικού και εμπορικού χαρακτήρα·

δ) μέσω ιδρυμάτων, για την άσκηση κοινωνικής φύσεως υπηρεσιών χωρίς εμπορικό συμφέρον·

ε) μέσω μετοχικών εταιριών, την πλειοψηφία του κεφαλαίου των οποίων κατέχει η τοπική αυτοδιοίκηση, οσάκις η συμμετοχή άλλων δημοσίων ή ιδιωτικών προσώπων παρίσταται πρόσφορη λόγω της φύσεως της προς παροχή υπηρεσίας».

4 Το άρθρο 4, παράγραφος 6, του νόμου 95/95, της 29ης Μαρτίου 1995, περί των μεικτών εταιριών παροχής δημοσίων υπηρεσιών (*GURI* αριθ. 77, της 1ης Απριλίου 1995), ο οποίος τροποποίησε το νομοθετικό διάταγμα 26/95, της 31ης Ιανουαρίου 1995 (*GURI* αριθ. 26, της 31ης Ιανουαρίου 1995), ορίζει:

«Για την ενίσχυση της απασχολήσεως ή της επαναπροσλήψεως εργαζομένων, οι δήμοι/κοινότητες και οι επαρχίες επιτρέπεται να συνιστούν, από κοινού με την GEPI SpA, μετοχικές εταιρίες ακόμη και για τη διαχείριση τοπικών δημοσίων υπηρεσιών».

5 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 8, του νόμου, «η εκχώρηση του μεριδίου της GEPI SpA στο μετοχικό κεφάλαιο προς τις κατά το παρόν άρθρο εταιρίες χωρεί μέσω διαδικασίας προσκλήσεως για την υποβολή προσφορών εντός διαστήματος πέντε ετών».

6 Η GEPI είναι χρηματοδοτική εταιρία η οποία συστάθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 5 του νόμου 184/71, της 22ας Μαρτίου 1971 (*GURI* αριθ. 105, της 28ης Απριλίου 1971). Αποσκοπεί στη στήριξη της διατηρήσεως και αυξήσεως του επιπέδου απασχολήσεως. Το κεφάλαιό της κατέχει εξ ολοκλήρου το Υπουργείο Θησαυροφυλακίου.

Πραγματικά περιστατικά και κύρια δίκη

7 Με την από 19 Μαρτίου 1996 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ο Δήμος Ischia συνέστησε μετοχική εταιρία μεικτού κεφαλαίου, κατά την έννοια του άρθρου 22, παράγραφος 3, στοιχείο ε', του νόμου 142/90 για τη διαχείριση της υπηρεσίας αποκομιδής των αστικών στερεών αποβλήτων. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 6, του νόμου 95/95, ο Δήμος κατείχε το 51 % του εταιρικού κεφαλαίου και η GEPI το 49 %. Με απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 1996, το δημοτικό συμβούλιο ανέθεσε στην εταιρία Ischia Ambiente την υπηρεσία αποκομιδής των αστικών στερεών αποβλήτων την οποία διασφάλιζε προηγουμένως η εταιρία RI.SAN. βάσει συναφθείσας συμβάσεως που επρόκειτο να λήξει στις 4 Ιανουαρίου 1997.

8 Με δύο προσφυγές, η RI.SAN. προσέβαλε τις ανωτέρω αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, ισχυριζόμενη, ιδίως, ότι η επιλογή του ιδιώτη εταίρου έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο διαδικασίας δημοσίου διαγωνισμού και ότι η υπηρεσία αποκομιδής των αποβλήτων έπρεπε επίσης να ανατεθεί μετά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας.

9 Το αιτούν δικαστήριο διερωτήθηκε ως προς το συμβιβαστό προς το κοινοτικό δίκαιο, και ειδικότερα προς τις αρχές της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών και του ελεύθερου ανταγωνισμού, του άρθρου 4, παράγραφος 6, του νόμου 95/95, βάσει του οποίου η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τη δυνατότητα να επιλέξει την GEPI SpA ως εταίρο για τη διαχείριση τοπικών υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος, χωρίς προηγουμένως να προβεί σε πρόσκληση προς υποβολή προσφορών.

10 Αντίθετα, έκρινε ότι η οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), ήταν αλυσιτελής για την επίλυση της διαφοράς, δεδομένου ότι δεν αφορούσε την ανάθεση δημοσίας συμβάσεως παροχής υπηρεσιών αλλά την εκχώρηση δημοσίας υπηρεσίας.

11 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Tribunale amministrativo regionale della Campania ανέστειλε τη δίκη και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Η διάταξη του άρθρου 55 της Συνθήκης (η οποία εφαρμόζεται και στον τομέα των υπηρεσιών δυνάμει του άρθρου 66, το οποίο παραπέμπει στο προηγούμενο), βάσει του οποίου "εξαιρούνται από την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου, όσον αφορά το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, οι δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημοσίας εξουσίας", πρέπει να ερμηνευθεί τόσον ευρέως ώστε να περιλάβει τις δραστηριότητες της GEPI SpA (η οποία ακολούθως μετονομάστηκε σε Itainvest SpA), που έγκεινται στη συμμετοχή σε μεικτές εταιρίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως με σκοπό τη διαχείριση των παρεχομένων τοπικών δημοσίων υπηρεσιών, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 6, του υπ' αριθ. 95 νόμου της 29ης Μαρτίου 1995 (στον οποίο μετατράπηκε, με τροποποιήσεις, το υπ' αριθ. 26

νομοθετικό διάταγμα της 31ης Ιανουαρίου 1995), εφόσον η συμμετοχή αυτή αποσκοπεί στην "ενίσχυση της απασχολήσεως ή της επαναπροσλήψεως εργαζομένων", οι οποίοι εργάζονται ήδη στα πλαίσια της εν λόγω διαχειρίσεως, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 5 του υπ' αριθ. 184 νόμου, της 22ας Μαρτίου 1971, περί συστάσεως της GEPI SpA, βάσει του οποίου η τελευταία ανέλαβε την υποχρέωση να "συμβάλει στη διατήρηση και αύξηση των επιπέδων απασχολήσεως που κινδυνεύουν από μεταβατικής φύσεως δυσχέρειες, κατά τρόπον ώστε να επιτυγχάνεται στην πράξη η εξυγίανση των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων", μέσω των προδιοριζομένων στην εν λόγω πράξη διαδικασιών;

2) Ενόψει της προαναφερθείσας κανονιστικής ρυθμίσεως που διέπει την GEPI SpA (ακολούθως Itainvest SpA), μπορεί να θεωρηθεί ότι τυγχάνει εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση η παρέκκλιση του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο: "οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (...) υπόκεινται στους κανόνες της παρούσας Συνθήκης, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί;"»

Επί του αντικειμένου του προδικαστικού ερωτήματος

12 Ο Δήμος Ischia, οι εταιρίες Italia Lavoro και Ischia Ambiente, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή κατέθεσαν παρατηρήσεις επί του ζητήματος αν η διαδικασία επιλογής της επιφορτισμένης με τη συγκομιδή των αποβλήτων μονάδας μπορεί να διέπεται από τις διατάξεις της οδηγίας 92/50.

13 Η ανωτέρω οδηγία εφαρμόζεται στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών, ο ορισμός των οποίων, κατά το άρθρο 1 αυτής, στοιχείο α', αναφέρεται σε συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας συναπτόμενες εγγράφως μεταξύ του παρέχοντος υπηρεσίες προσώπου και της αναθέτουσας αρχής.

14 Πάντως, το αιτούν δικαστήριο απέκλεισε ρητώς τη λυσιτέλεια της οδηγίας 92/50 με το αιτιολογικό ότι δεν επρόκειτο για δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών αλλά για εκχώρηση δημοσίας υπηρεσίας.

15 Ασφαλώς, ο ορισμός της εννοίας εκχώρηση δημοσίας υπηρεσίας, σύμφωνα με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση σε θέματα δημοσίων συμβάσεων, καθώς και το ερώτημα αν η εκχώρηση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/50, διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, τέτοια ερωτήματα μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προδικαστικής παραπομπής, σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης, εφόσον το εθνικό δικαστήριο εκτιμά ότι απαιτείται, προκειμένου να εκδώσει την απόφασή του, απόφαση επί ενός εκ των ερωτημάτων αυτών.

16 Πάντως, έστω και αν υποτεθεί ότι η οδηγία 92/50 είναι λυσιτελής για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης, σε αντίθεση προς τη σχετική στάση του αιτούντος δικαστηρίου, επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι η απόφαση του τελευταίου και τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν απλώς διατάξεις της Συνθήκης, ενώ το αιτούν δικαστήριο δεν παρέσχε τα πραγματικά στοιχεία που θα ήσαν αναγκαία για να μπορέσει το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της ερμηνείας της οδηγίας αυτής.

17 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Δικαστήριο οφείλει να περιορίσει την απάντησή του μόνον επί των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν ρητώς τα προδικαστικά ερωτήματα.

Επί του πρώτου ερωτήματος

18 Επί του πρώτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 55 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι επιτρέπει σε οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως να επιλέξει, χωρίς να προηγηθεί πρόσκληση προς υποβολή προσφορών, χρηματοδοτική εταιρία ως εταίρο σε εταιρία, την πλειοψηφία του κεφαλαίου της οποίας κατέχουν οι τοπικές αρχές, με αντικείμενο τη διαχείριση της υπηρεσίας αποκομιδής των αστικών στερεών αποβλήτων.

19 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η εφαρμογή του άρθρου 55 της Συνθήκης, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 55 ΕΚ), προϋποθέτει ότι, ως εκ του ότι τα άρθρα αυτά συνιστούν παρέκκλιση από τις διατάξεις της Συνθήκης, τυγχάνουν καταρχήν εφαρμογής οι διατάξεις που αφορούν

αντίστοιχα την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελευθερία παροχής των υπηρεσιών.

20 Σύμφωνα με την ερμηνεία του αιτούντος δικαστηρίου, την ακρίβεια της οποίας το Δικαστήριο αδυνατεί να ελέγξει, η διαφορά της κύριας δίκης δεν άπτεται της συνάψεως δημοσίας συμβάσεως παροχής υπηρεσιών. Η διαπίστωση αυτή, πάντως, δεν αποκλείει τη λυσιτέλεια των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία και επιβάλλουν ιδίως στα κράτη μέλη υποχρεώσεις ίσης μεταχειρίσεως και διαφανείας έναντι των επιχειρηματιών άλλων κρατών μελών.

21 Πάντως, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η εταιρία RI.SAN., η οποία αμφισβητεί τη νομιμότητα της επιλογής του Δήμου, έχει την έδρα της στην Ιταλία και δεν ασκεί δραστηριότητες στην ιταλική αγορά επικαλούμενη την ελευθερία εγκαταστάσεως ή την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

22 Επομένως, μια τέτοια κατάσταση δεν εμφανίζει κανένα στοιχείο συνδέσεως προς μία από τις προβλεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο καταστάσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών.

23 Κατόπιν αυτού, η απάντηση που προσήκει στο πρώτο ερώτημα είναι ότι το άρθρο 55 της Συνθήκης δεν τυγχάνει εφαρμογής σε κατάσταση όπως αυτή της κύριας δίκης, όλα τα στοιχεία της οποίας επικεντρώνονται εντός ενός και μόνον κράτους μέλους, γεγονός που δεν εμφανίζει κανένα στοιχείο συνδέσεως προς μία από τις προβλε-

πόμενες από το κοινοτικό δίκαιο καταστάσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

24 Το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης έχει την έννοια ότι επιτρέπει σε οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως να επιλέξει, χωρίς προηγουμένως να προβεί σε πρόσκληση προς υποβολή προσφορών, χρηματοδοτική εταιρία ως εταίρο σε εταιρία, την πλειοψηφία του κεφαλαίου της οποίας κατέχουν οι τοπικές αρχές και αντικείμενο της οποίας είναι η διαχείριση της υπηρεσίας αποκομιδής των αστικών στερεών αποβλήτων.

25 Επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι το άρθρο 90, παράγραφος 2, συνιστά παρέκκλιση από τους κανόνες της Συνθήκης, την εφαρμογή των οποίων, συνακόλουθα, προϋποθέτει.

26 Όπως προαναφέρθηκε, στις σκέψεις 19 έως 22 της παρούσας αποφάσεως, οι διατάξεις περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών δεν τυγχάνουν εφαρμογής όταν πρόκειται για κατάσταση όπως αυτή της κύριας δίκης. Εξάλλου, ούτε η διάταξη περί παραπομπής ούτε οι γραπτές παρατηρήσεις παρέχουν στο Δικαστήριο τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που θα του επέτρεπαν να ερμηνεύσει τους λοιπούς κανόνες της Συνθήκης, ιδίως τους κανόνες περί ανταγωνισμού, εν όψει της καταστάσεως που δημιούργησε η επιλογή, χωρίς προηγούμενη πρόσκληση για την υποβολή προσφορών, της GEPI υπό την ιδιότητά της ως εταίρου σε εταιρία, την πλειοψηφία του κεφαλαίου της οποίας κατέχει το Δημόσιο και η οποία έχει ως αντικείμενο τη διαχείριση της υπηρεσίας αποκομιδής των αστικών στερεών αποβλήτων.

27 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Δικαστήριο αδυνατεί να απαντήσει λυσιτελώς επί του δευτέρου ερωτήματος.

Επί των δικαστικών εξόδων

28 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 19ης Νοεμβρίου και 11ης Δεκεμβρίου 1997 το Tribunale amministrativo regionale della Campania, αποφαίνεται:

Το άρθρο 55 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 45 ΕΚ) δεν τυγχάνει εφαρμογής σε κατάσταση όπως αυτή της κύριας δίκης, όλα τα στοιχεία της οποίας επικεντρώνονται εντός ενός και μόνον κράτους μέλους, γεγονός που δεν εμφανίζει κανένα στοιχεία συνδέσεως προς μία από τις προβλεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο καταστάσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών.

Puissochet Jann Gulmann

Edward Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Σεπτεμβρίου 1999.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

J.-P. Puissochet