ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 9ης Ιουνίου 2009 *

Στην υπόθεση C-480/06,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 24 Νοεμβρίου 2006,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους X. Lewis και B. Schima, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον M. Lumma και τη C. Schulze-Bahr, επικουρούμενους από τον C. von Donat, Rechtsanwalt,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

υποστηριζόμενη από

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών**, εκπροσωπούμενο από τη C. M. Wissels και τον Y. de Vries,

τη **Δημοκρατία της Φινλανδίας**, εκπροσωπούμενη από τον J. Heliskoski,

παρεμβαίνοντες,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, και J.-C. Bonichot (εισηγητή), προέδρους τμήματος, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka και U. Lõhmus, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mazák
γραμματέας: B. Fülöp, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 11ης Νοεμβρίου 2008,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 19ης Φεβρουαρίου 2009,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 8 και των τίτλων III έως VI της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), για τον λόγο ότι οι Landkreise (διοικητικές περιφέρειες) του Rotenburg (Wümme), του Harburg, του Soltau-Fallingbostel και του Stade συνήψαν απευθείας με την υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου σύμβαση για τη διάθεση των αποβλήτων, χωρίς αυτή η σύμβαση παροχής υπηρεσιών να αποτελέσει αντικείμενο διαγωνισμού στο πλαίσιο τυπικής διαδικασίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το νομικό πλαίσιο

Το κοινοτικό δίκαιο

2 Το άρθρο 1 της οδηγίας 92/50 ορίζει:

«Κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας:

α) οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών: είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας συναπτόμενες εγγράφως μεταξύ ενός παρέχοντος υπηρεσίες και μιας αναθέτουσας αρχής […]

β) ως αναθέτουσες αρχές: θεωρούνται το κράτος, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου, οι ενώσεις που αποτελούνται από έναν ή περισσότερους από τους παραπάνω οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή δημοσίου δικαίου.

Ως οργανισμός δημοσίου δικαίου νοείται κάθε οργανισμός:

— που δημιουργείται για την ικανοποίηση συγκεκριμένων αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα

και

— έχει νομική προσωπικότητα

και

— χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος ή από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή η διαχείρισή του υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς, ή όταν περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, του διευθυντικού ή του εποπτικού συμβουλίου του διορίζεται από το κράτος, τις περιφερειακές ή τις τοπικές αρχές ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

[…]

γ) ο παρέχων υπηρεσίες: είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, περιλαμβανομένου και του δημόσιου οργανισμού, που προσφέρει υπηρεσίες. Ο παρέχων υπηρεσίες που υποβάλλει προσφορά αναφέρεται ως προσφέρων, ενώ εκείνος που έχει ζητήσει να του αποσταλεί πρόσκληση συμμετοχής σε διαδικασία κλειστή ή με διαπραγμάτευση αναφέρεται ως υποψήφιος […]».

3 Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας 92/50:

«Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση, και χωρίς να προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

[…]

β) όταν, για λόγους τεχνικούς, καλλιτεχνικούς ή σχετικούς με την προστασία αποκλειστικών δικαιωμάτων, η εκτέλεση των υπηρεσιών μπορεί να ανατεθεί μόνο σε συγκεκριμένο πρόσωπο».

Το ιστορικό της διαφοράς και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

4 Τέσσερις Landkreise της Κάτω Σαξονίας, ήτοι αυτές του Rotenburg (Wümme), του Harburg, του Soltau-Fallingbostel και του Stade, συνήψαν, στις 18 Δεκεμβρίου 1995, με την υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου σύμβαση για τη διάθεση των αποβλήτων τους στη νέα εγκατάσταση θερμικής αξιοποιήσεως του Rugenberger Damm, δυνατότητας 320 000 τόνων, η οποία προορίζεται για την παραγωγή τόσο ηλεκτρικής ενέργειας όσο και θερμότητας και της οποίας η κατασκευή αναμενόταν να ολοκληρωθεί στις 15 Απριλίου 1999.

5 Με τη σύμβαση αυτή, η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου αναλαμβάνει να διαθέσει δυνατότητα 120 000 τόνων στις εν λόγω τέσσερις Landkreise, έναντι ορισμένου ποσού το οποίο υπολογίζεται κατά τον ίδιο τρόπο για καθέναν από τους συμβαλλομένους. Το ποσό αυτό καταβάλλεται στον έχοντα την εκμετάλλευση της εγκαταστάσεως, αντισυμβαλλόμενο της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου, μέσω της υπηρεσίας καθαριότητας. Η διάρκεια της συμβάσεως ορίζεται σε είκοσι έτη. Οι συμβαλλόμενοι συμφώνησαν να διεξαγάγουν διαπραγματεύσεις πέντε έτη πριν τη λήξη της συμβάσεως προκειμένου να αποφασίσουν σχετικά με την παράταση της διάρκειάς της.

6 Η επίδικη σύμβαση συνάφθηκε απευθείας μεταξύ των τεσσάρων Landkreise και της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου, χωρίς να τηρηθεί η προβλεπόμενη από την οδηγία 92/50 διαδικασία διαγωνισμού.

7 Η Επιτροπή, με έγγραφο οχλήσεως που απέστειλε στις 30 Μαρτίου 2004, σύμφωνα με το άρθρο 226, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, επισήμανε στις γερμανικές αρχές ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, συνάπτοντας απευθείας σύμβαση για τη διάθεση των αποβλήτων, χωρίς να ακολουθήσει τη διαδικασία διαγωνισμού και χωρίς να ζητήσει προσφορές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρέβη τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 8 και των τίτλων III έως VI της οδηγίας 92/50.

8 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, με έγγραφο της 30ής Ιουνίου 2004 που απηύθυνε στην Επιτροπή, υποστήριξε ότι η επίδικη σύμβαση οριστικοποίησε μια συμφωνία για την από κοινού εκπλήρωση αποστολής παροχής δημόσιας υπηρεσίας με την οποία ήταν επιφορτισμένες οι οικείες Landkreise και η πόλη του Αμβούργου. Το

κράτος μέλος αυτό διευκρίνισε ότι η επίμαχη δημοτική συνεργασία, έχουσα ως αντικείμενο δραστηριότητα η οποία εντάσσεται στη σφαίρα του Δημοσίου, δεν επηρέαζε την αγορά και, επομένως, δεν ενέπιπτε στο δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων.

9 Η Επιτροπή, φρονώντας, παρά τις διευκρινίσεις αυτές, ότι οι οικείες Landkreise αποτελούν δημόσιες αναθέτουσες αρχές, ότι η σύμβαση για τη διάθεση των αποβλήτων αποτελεί σύμβαση υπηρεσιών συναφθείσα εγγράφως και εξ επαχθούς αιτίας η οποία υπερβαίνει το κρίσιμο για την εφαρμογή της οδηγίας 92/50 κατώτατο όριο και ότι, επομένως, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, απηύθυνε, στις 22 Δεκεμβρίου 2004, αιτιολογημένη γνώμη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, βάσει του άρθρου 226, πρώτο εδάφιο, ΕΚ.

10 Με έγγραφο της 25ης Απριλίου 2005, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επανέλαβε τα επιχειρήματα που είχε επικαλεστεί προηγουμένως.

11 Εκτιμώντας ότι τα εν λόγω επιχειρήματα δεν καθιστούσαν δυνατή την απόκρουση των αιτιάσεων που διατυπώνονταν με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει, βάσει του άρθρου 226, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

12 Πρώτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι οικείες Landkreise πρέπει να θεωρηθούν ως αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια της οδηγίας 92/50 και ότι η επίδικη σύμβαση αποτελεί σύμβαση συναφθείσα εγγράφως και εξ επαχθούς αιτίας, η οποία υπερβαίνει

το κρίσιμο για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής κατώτατο όριο. Επιπλέον, η διάθεση των αποβλήτων αποτελεί δραστηριότητα η οποία χαρακτηρίζεται ως «υπηρεσία» κατά την έννοια της κατηγορίας 16 του παραρτήματος Ι Α της εν λόγω οδηγίας.

13 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φρονεί ότι η επίδικη σύμβαση αποτελεί την κατάληξη μιας εσωτερικής φύσεως πράξεως της διοικήσεως και ότι, επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/50.

14 Κατά το κράτος μέλος αυτό, οι οικείοι αντισυμβαλλόμενοι πρέπει να θεωρηθούν ως παρέχοντες αμοιβαία διοικητική συνδρομή στο πλαίσιο της εκπληρώσεως αποστολής δημόσιας υπηρεσίας. Υπό την έννοια αυτή, η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου θα μπορούσε να θεωρηθεί όχι ως παρέχων υπηρεσίες έναντι αμοιβής, αλλά ως οργανισμός δημοσίου δικαίου υπεύθυνος για τη διάθεση των αποβλήτων ο οποίος παρέχει διοικητική συνδρομή σε γειτονικούς δημόσιους οργανισμούς έναντι καταβολής των δαπανών λειτουργίας του.

15 Συναφώς, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, όπως και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στηρίζεται στις σκέψεις 16 και 17 της αποφάσεως της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-380/98, University of Cambridge (Συλλογή 2000, σ. I-8035) για να καταλήξει ότι η έννοια «παροχή υπηρεσιών» πρέπει να νοείται ως αφορώσα αποκλειστικώς τις παροχές υπηρεσιών που δύνανται να προσφερθούν εκ μέρους επιχειρηματιών βάσει συμβάσεων, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

16 Κατά την άποψη των δύο αυτών κρατών μελών, πάντως, το περιεχόμενο της επίδικης συμβάσεως βαίνει πέραν αυτού που προβλέπει μια «σύμβαση υπηρεσιών» κατά την έννοια της οδηγίας 92/50, δεδομένου ότι επιβάλλει στις οικείες Landkreise, ως αντάλλαγμα για την επεξεργασία των αποβλήτων στην εγκατάσταση του Rugenberger Damm, να θέσουν στη διάθεση της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου, σε συμφωνημένη τιμή, τις δυνατότητες υγειονομικής ταφής των αποβλήτων που δεν χρησιμοποιούν, προκειμένου η πόλη του Αμβούργου να καλύψει την έλλειψη δυνατοτήτων υγειονομικής ταφής των αποβλήτων που αντιμετωπίζει.

17 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπογραμμίζει, επίσης, ότι, στο προοίμιο της εν λόγω συμβάσεως, η έννομη αυτή σχέση χαρακτηρίζεται ως «συμφωνία περιφερειακής συνεργασίας για τη διάθεση των αποβλήτων». Η εν λόγω έννομη σχέση καθιστά δυνατή την ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, τα οποία, σε περίπτωση ανάγκης, παρέχουν αμοιβαία συνδρομή στο πλαίσιο εκπληρώσεως της υποχρεώσεως που υπέχουν από τον νόμο για τη διάθεση των αποβλήτων και τα οποία, λόγω του γεγονότος αυτού, εκπληρώνουν από κοινού την εν λόγω αποστολή εντός της οικείας περιοχής. Προβλέπεται, έτσι, ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, οι οικείες Landkreise δεσμεύονται να μειώσουν, κατά τη διάρκεια συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, την ποσότητα των αποβλήτων που παραδίδουν σε περίπτωση προβλημάτων λειτουργίας της εγκαταστάσεως επεξεργασίας. Δέχονται, έτσι, να περιορίσουν το δικαίωμά τους στην εκτέλεση της συμβάσεως.

18 Κατά την Επιτροπή, οι παρεχόμενες εν προκειμένω υπηρεσίες δεν μπορεί να θεωρηθούν ως συνιστώσες διοικητική συνδρομή, στο μέτρο που η υπηρεσία καθαριότητας ασκεί τη δραστηριότητά της βάσει συμβάσεως και όχι βάσει νόμου ή άλλων μονομερών πράξεων.

19 Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι μόνες επιτρεπόμενες εξαιρέσεις στην εφαρμογή των οδηγιών σχετικά με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων είναι εκείνες που αναφέρονται ρητώς και περιοριστικώς στις οδηγίες αυτές [βλ. απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-107/98, Teckal, Συλλογή 1999, σ. I-8121, σκέψη 43, όσον αφορά την οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών (ΕΕ L 199, σ. 1)]. Κατά την Επιτροπή, με την απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-84/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, (Συλλογή 2005, σ. I-139, σκέψεις 38 έως 40), το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι οι συμβάσεις οριζόντιας συνεργασίας που συνάπτονται από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτός περί του οποίου πρόκειται εν προκειμένω, υπάγονται στο δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων.

20 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αμφισβητεί αυτή την ερμηνεία της προπαρατεθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ισπανίας, θεωρώντας ότι στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε ρητώς ότι όλες οι συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ διοικητικών φορέων εμπίπτουν στο δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων, αλλά, απλώς, προσήψε στο Βασίλειο της Ισπανίας το γεγονός ότι απέκλειε γενικώς από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου αυτού τις συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ οργανισμών δημοσίου δικαίου.

21 Δεύτερον, η Επιτροπή απορρίπτει την προβαλλόμενη από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξαίρεση «in house», κατά την οποία οι συμβάσεις που συνάπτει μια αναθέτουσα αρχή δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων όταν, αφενός, ο δημόσιος οργανισμός ασκεί επί του αντισυμβαλλομένου του, ο οποίος είναι νομικώς διακριτό πρόσωπο σε σχέση με τον δημόσιο οργανισμό, έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί στις δικές του υπηρεσίες και στο μέτρο που, αφετέρου, το πρόσωπο αυτό ασκεί το ουσιώδες τμήμα της δραστηριότητάς του με τον δημόσιο οργανισμό (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Teckal, προπαρατεθείσα, σκέψεις 49 και 50). Κατά την Επιτροπή, η σχετική με την ύπαρξη ενός τέτοιου ελέγχου προϋπόθεση δεν συντρέχει εν προκειμένω, διότι καμία από τις οικείες αναθέτουσες αρχές δεν ασκεί έλεγχο επί της διαχειρίσεως της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου.

22 Αντιθέτως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φρονεί ότι, στο πλαίσιο της μητροπολιτικής περιφέρειας του Αμβούργου, η σχετική με την έκταση του ασκούμενου ελέγχου απαίτηση, η οποία πρέπει να προσδιορίζεται με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2005, C-26/03, Stadt Halle και RPL Lochau, Συλλογή 2005, σ. I-1, σκέψη 50), πληρούται, δεδομένου ότι οι οικείες διοικητικές αρχές ασκούν αμοιβαίο έλεγχο η μία επί της άλλης. Απόκλιση από τους κοινούς σκοπούς θα είχε ως συνέπεια η συνεργασία να παύσει στο σύνολό της. Η αρχή του «αμοιβαίου δούναι και λαβείν» σημαίνει ότι η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου, όπως και οι οικείες Landkreise, έχουν συμφέρον στη διατήρηση της συνεργασίας αυτής και, επομένως, στην τήρηση των κοινών σκοπών.

23 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στηριζόμενο στην απόφαση της 19ης Απριλίου 2007, C-295/05, Asemfo (Συλλογή 2007, σ. I-2999), φρονεί ότι η σχετική με την έκταση του ασκούμενου ελέγχου προϋπόθεση μπορεί να πληρούται ακόμη και εάν ο έλεγχος τον οποίο ασκεί ο οικείος δημόσιος οργανισμός είναι πιο περιορισμένος από εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών. Δεν θεωρεί ότι η προϋπόθεση αυτή σημαίνει πανομοιότυπο έλεγχο. Αρκεί ο έλεγχος να είναι παρόμοιος.

24 Κατά την Επιτροπή, η απόφαση αυτή δεν συνεπάγεται ελαστικότερη εφαρμογή της νομολογίας που απορρέει από την προπαρατεθείσα απόφαση Teckal. Η απόφαση αυτή διευκρινίζει απλώς ότι το σχετικό με την έκταση του ασκούμενου ελέγχου κριτήριο μπορεί, επίσης, να πληρούται στην περίπτωση που μια σχέση εξάρτησης απορρέει από ένα ειδικό νομικό πλαίσιο, το οποίο καθιστά δυνατή την άσκηση ανάλογου ελέγχου εκ μέρους περισσοτέρων αναθετουσών αρχών, πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

25 Τρίτον, η Επιτροπή θεωρεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν απέδειξε ότι, για τεχνικούς λόγους, μόνον η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου ήταν σε θέση να συνάψει την επίδικη σύμβαση και ότι, επομένως, μπορούσε να επικαλεστεί την παρέκκλιση που προβλέπει το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας 92/50.

26 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι, εάν είχε διενεργηθεί διαγωνισμός, η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου δεν θα είχε, κατ' ανάγκην, υποβάλει προσφορά, διότι, το 1994, η πόλη αυτή δεν διέθετε δυνατότητα αξιοποιήσεως των αποβλήτων, η οποία θα αποτελούσε κίνητρο ώστε να υποβάλει τέτοια προσφορά. Η κατασκευή της εγκαταστάσεως του Rugenberger Damm προβλέφθηκε αποκλειστικώς ενόψει της ανάγκης των οικείων Landkreise περί αξιοποιήσεως των αποβλήτων τους, η οποία ανέκυψε μεταγενέστερα, και της εκ μέρους τους παροχής της διαβεβαιώσεως ότι θα χρησιμοποιούσαν τη μελλοντική εγκατάσταση.

27 Το κράτος μέλος αυτό υπογραμμίζει, επίσης, ότι οι εν λόγω Landkreise έλαβαν τη διαβεβαίωση περί θέσεως σε λειτουργία, εντός συντόμου χρόνου, της εγκαταστάσεως την οποία η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου σχεδίαζε να υλοποιήσει, διαβεβαίωση την οποία ουδείς άλλος προσφέρων είχε παράσχει.

28 Τέταρτον, η Επιτροπή απορρίπτει το επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι η εφαρμογή της οδηγίας 92/50 αποκλείεται, σύμφωνα με το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ, σε περίπτωση που, όπως εν προκειμένω, εμποδίζει την εκ μέρους δημοσίων οργανισμών εκπλήρωση της αποστολής διαθέσεως των αποβλήτων που τους έχει ανατεθεί.

29 Συγκεκριμένα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φρονεί ότι η δοθείσα από την Επιτροπή ερμηνεία της οδηγίας 92/50 έχει ως συνέπεια, αφενός, οι οικείες Landkreise να μην μπορούν να αναθέσουν τη διάθεση των αποβλήτων, η οποία συνιστά αποστολή γενικού συμφέροντος σε κοινοτικό επίπεδο, στην υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και να υποχρεούνται να αναθέσουν την αποστολή αυτή στην επιχείρηση που υποβάλλει την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά, χωρίς καμία εγγύηση περί του ότι η δημόσια

υπηρεσία θα εκτελεσθεί ικανοποιητικά και κατά τρόπο διαρκή και, αφετέρου, οι δυνατότητες της νέας εγκαταστάσεως να μη χρησιμοποιούνται κατά τρόπο αποδοτικό.

30 Το κράτος μέλος αυτό υπενθυμίζει ότι, χωρίς τη σύναψη της επίδικης συμβάσεως, κανείς από τους συμβαλλομένους δεν θα ήταν σε θέση να εκπληρώσει τη δημόσια αποστολή του. Ειδικότερα, η πόλη του Αμβούργου δεν θα μπορούσε να προβεί στην κατασκευή μιας εγκαταστάσεως ιδιαιτέρως μεγάλης δυνατότητας για να επιχειρήσει, εν συνεχεία, χωρίς καμία βεβαιότητα ως προς το αποτέλεσμα, να διαθέσει, για οικονομικούς λόγους, στην αγορά τις δυνατότητες που δεν χρησιμοποιούνται.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

31 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η προσφυγή της Επιτροπής αφορά μόνον τη σύμβαση που συνάφθηκε μεταξύ της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και των τεσσάρων γειτονικών Landkreise, η οποία σκοπεί στη διασφάλιση της αμοιβαίας συνεργασίας για την επεξεργασία των αποβλήτων τους, και όχι τη σύμβαση με την οποία ρυθμίζονται οι σχέσεις μεταξύ της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και του έχοντος την εκμετάλλευση της εγκαταστάσεως επεξεργασίας των αποβλήτων του Rugenberger Damm.

32 Κατά το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 92/50, οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας συναπτόμενες εγγράφως μεταξύ του παρέχοντος υπηρεσίες και μιας από τις αναθέτουσες αρχές που απαριθμούνται στο άρθρο 1, στοιχείο β', της οδηγίας, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως οι Landkreise περί των οποίων πρόκειται στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής.

33 Κατά το άρθρο 1, στοιχείο γ', της ίδιας ως άνω οδηγίας, ο παρέχων υπηρεσίες αντισυμβαλλόμενος μπορεί να είναι «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, περιλαμβανομένου και του δημόσιου οργανισμού». Επομένως, το γεγονός ότι ο παρέχων υπηρεσίες είναι δημόσιος οργανισμός διακριτός σε σχέση με τον αποδέκτη των υπηρεσιών δεν

αποκλείει την εφαρμογή της οδηγίας 92/50 (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 40, όσον αφορά σύμβαση κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων).

34 Εντούτοις, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η προκήρυξη διαγωνισμού δεν είναι υποχρεωτική στην περίπτωση κατά την οποία η δημόσια αρχή, η οποία είναι αναθέτουσα αρχή, ασκεί επί του επίμαχου διακεκριμένου οργανισμού έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών, υπό τον όρον ότι ο οργανισμός αυτός πραγματοποιεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του με τη δημόσια αρχή ή με άλλους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που τον ελέγχουν (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσες αποφάσεις Teckal, σκέψη 50, και Stadt Halle και RPL Lochau, σκέψη 49).

35 Επίσης, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί, όσον αφορά την εκ μέρους δήμου παραχώρηση δημόσιων υπηρεσιών σε διαδημοτικό συνεταιρισμό του οποίου ο σκοπός συνίσταται αποκλειστικά στην παροχή υπηρεσιών προς τους δήμους που είναι μέλη του, ότι η παραχώρηση αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί νομίμως χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, διότι, παρά την αυτοτέλεια της οποίας απολαύει το διοικητικό συμβούλιο στο πλαίσιο της διαχειρίσεως του συνεταιρισμού αυτού, εντούτοις οι δήμοι που είναι μέλη του πρέπει να θεωρηθούν ως ασκούντες από κοινού τον έλεγχο επ' αυτού (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, C-324/07, Coditel Brabant, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 41).

36 Πάντως, δεν αμφισβητείται ότι, εν προκειμένω, οι οικείες τέσσερις Landkreise δεν ασκούν κανέναν έλεγχο ο οποίος θα μπορούσε να χαρακτηρισθεί ανάλογος προς εκείνον που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών ή επί του αντισυμβαλλομένου τους, ήτοι της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου, ή, ακόμη, επί του έχοντος την εκμετάλλευση της θερμικής μονάδας του Rugenberger Damm, που είναι μια εταιρία της οποίας το κεφάλαιο ανήκει εν μέρει σε ιδιώτες.

37 Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η επίδικη σύμβαση καθιερώνει συνεργασία μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό τη διασφάλιση της εκπληρώσεως μιας αποστολής δημόσιας υπηρεσίας, κοινής σε όλους τους οργανισμούς, ήτοι της διαθέσεως των αποβλήτων. Πρέπει να υπομνησθεί ότι η αποστολή αυτή συνδέεται με την εφαρμογή της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), που επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καταρτίσουν σχέδια διαχείρισης των αποβλήτων τα οποία να προβλέπουν, μεταξύ άλλων, «κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση της ορθολογικής οργάνωσης της συλλογής, της διαλογής και της επεξεργασίας των αποβλήτων», εκ των

οποίων ένα από τα σημαντικότερα είναι, σύμφωνα με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, περί τροποποιήσεως του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442 (ΕΕ L 78, σ. 32), η επεξεργασία των αποβλήτων σε μία από τις πλησιέστερες εγκαταστάσεις.

38 Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι η συναφθείσα μεταξύ της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και των οικείων Landkreise σύμβαση πρέπει να θεωρηθεί ως προϊόν της διαδημοτικής συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων και ότι προβλέπει δεσμεύσεις δυνάμενες να διασφαλίσουν την εκπλήρωση της αποστολής διαθέσεως των αποβλήτων. Συγκεκριμένα, σκοπός της συμβάσεως είναι να παράσχει στην πόλη του Αμβούργου τη δυνατότητα κατασκευής και εκμεταλλεύσεως μιας εγκαταστάσεως επεξεργασίας αποβλήτων υπό τους ευνοϊκότερους οικονομικούς όρους, λόγω της επεξεργασίας των αποβλήτων των γειτονικών Landkreise, γεγονός που της επιτρέπει να επιτύχει συνολική δυνατότητα 320 000 τόνων. Για τον λόγο αυτόν, η κατασκευή της εν λόγω εγκαταστάσεως αποφασίστηκε και υλοποιήθηκε κατόπιν της συμφωνίας των οικείων τεσσάρων Landkreise ότι θα χρησιμοποιούν τη μονάδα και της εκ μέρους τους αναλήψεως σχετικής δεσμεύσεως.

39 Το αντικείμενο της συμβάσεως, όπως ρητά καθορίζεται στις πρώτες διατάξεις της, συνίσταται, κυρίως, στην εκ μέρους της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου ανάληψη της υποχρεώσεως να διαθέτει, κατ' έτος, στις οικείες τέσσερις Landkreise δυνατότητα επεξεργασίας 120 000 τόνων αποβλήτων, με σκοπό τη θερμική αξιοποίησή τους στην εγκατάσταση του Rugenberger Damm. Όπως διευκρινίζεται εν συνεχεία στη σύμβαση, η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου δεν αναλαμβάνει, σε καμία περίπτωση, την ευθύνη της εκμεταλλεύσεως της εν λόγω εγκαταστάσεως και δεν παρέχει συναφώς καμία εγγύηση. Σε περίπτωση διακοπής ή προβλημάτων λειτουργίας της εγκαταστάσεως, η υποχρέωση της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου περιορίζεται στην παροχή εναλλακτικών δυνατοτήτων, η οποία, πάντως, εξαρτάται από δύο προϋποθέσεις. Αφενός, πρέπει να διασφαλίζεται η διάθεση των αποβλήτων της πόλεως του Αμβούργου κατά προτεραιότητα και, αφετέρου, πρέπει να υπάρχουν διαθέσιμες δυνατότητες σε άλλες εγκαταστάσεις στις οποίες η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου έχει πρόσβαση.

40 Ως αντάλλαγμα για την επεξεργασία των αποβλήτων τους στην εγκατάσταση του Rugenberger Damm, όπως η επεξεργασία αυτή περιγράφηκε στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως, οι οικείες τέσσερις Landkreise καταβάλλουν στην υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου ορισμένο ποσό ετησίως, του οποίου η μέθοδος υπολογισμού και ο τρόπος καταβολής καθορίζονται με τη σύμβαση.

Οι δυνατότητες παραδόσεως και επεξεργασίας των αποβλήτων καθορίζονται, εβδομαδιαίως, με συμφωνία μεταξύ της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και ενός εκπροσώπου τον οποίο ορίζουν οι εν λόγω Landkreise. Επιπλέον, από τη σύμβαση προκύπτει ότι η υπηρεσία καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου, η οποία έχει αξίωση αποζημιώσεως κατά του έχοντος την εκμετάλλευση της εν λόγω εγκαταστάσεως, δεσμεύεται, σε περίπτωση που οι εν λόγω Landkreise υποστούν ζημία, να προασπίζεται τα συμφέροντα των δεύτερων έναντι του έχοντος την εκμετάλλευση, μεταξύ άλλων, δια της ασκήσεως, ενδεχομένως, ενδίκων βοηθημάτων.

41 Η επίδικη σύμβαση προβλέπει, επίσης, ορισμένες δεσμεύσεις σε βάρος των συμβαλλομένων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άμεσα συνδεόμενες με το αντικείμενο της δημόσιας υπηρεσίας. Συγκεκριμένα, αν η πόλη του Αμβούργου αναλάβει τις περισσότερες από τις υπηρεσίες που αποτελούν το αντικείμενο της μεταξύ αυτής και των οικείων τεσσάρων Landkreise συναφθείσας συμβάσεως, οι δεύτερες υποχρεούνται να θέσουν στη διάθεση της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου τις δυνατότητες υγειονομικής ταφής των οποίων δεν κάνουν χρήση, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η έλλειψη δυνατοτήτων υγειονομικής ταφής της πόλεως του Αμβούργου. Οι περιφέρειες αναλαμβάνουν, επίσης, την υποχρέωση να δέχονται στους χώρους υγειονομικής ταφής που διαθέτουν τις ποσότητες μη αξιοποιήσιμων σκωριών καύσεως, κατ' αναλογία των ποσοτήτων αποβλήτων που αυτές παρέδωσαν.

42 Επιπροσθέτως, κατά τη διατύπωση της συμβάσεως, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται, σε περίπτωση ανάγκης, να παρέχουν αμοιβαία συνδρομή στο πλαίσιο της εκτελέσεως της υποχρεώσεως που υπέχουν από τον νόμο για τη διάθεση των αποβλήτων. Προβλέπεται, έτσι, μεταξύ άλλων, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως η τυχόν υπερφόρτωση της οικείας εγκαταστάσεως, οι οικείες τέσσερις Landkreise αναλαμβάνουν την υποχρέωση να μειώσουν την ποσότητα των παραδιδομένων αποβλήτων και να δεχθούν, έτσι, να περιορίσουν το δικαίωμά τους προσβάσεως στη μονάδα αποτεφρώσεως.

43 Τέλος, η παροχή υπηρεσιών διαθέσεως των αποβλήτων δημιουργεί υποχρέωση καταβολής τιμήματος μόνον προς τον έχοντα την εκμετάλλευση της εγκαταστάσεως. Αντιθέτως, από τους όρους της επίδικης συμβάσεως προκύπτει ότι η συνεργασία που η εν λόγω σύμβαση καθιερώνει μεταξύ της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και των οικείων τεσσάρων Landkreise δεν οδηγεί σε άλλες μεταφορές χρηματικών ποσών μεταξύ τους, πλην εκείνων που αντιστοιχούν στην εξόφληση του τμήματος του ποσού το οποίο οφείλεται από τις εν λόγω Landkreise, αλλά καταβάλλεται στον έχοντα την εκμετάλλευση της εγκαταστάσεως από τις υπηρεσίες καθαριότητας.

44 Επομένως, είναι προφανές ότι η επίδικη σύμβαση συνιστά τόσο τη βάση όσο και το νομικό πλαίσιο για τη μελλοντική κατασκευή και την εκμετάλλευση μιας εγκαταστάσεως η οποία σκοπεί στην εκπλήρωση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας, ήτοι της θερμικής αξιοποιήσεως των αποβλήτων. Η εν λόγω σύμβαση συνάφθηκε αποκλειστικά από δημόσιες αρχές, χωρίς τη συμμετοχή ιδιώτη, και δεν ρυθμίζει ούτε προκαταλαμβάνει τη σύναψη συμβάσεων που είναι, ενδεχομένως, αναγκαίες για την κατασκευή και την εκμετάλλευση της εγκαταστάσεως επεξεργασίας των αποβλήτων.

45 Πάντως, το Δικαστήριο έχει επισημάνει, ειδικότερα, ότι μια δημόσια αρχή μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος τα οποία υπέχει με τα δικά της μέσα, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να απευθύνεται σε εξωτερικούς οργανισμούς που δεν ανήκουν στις υπηρεσίες της, καθώς επίσης ότι μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα αυτά σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Coditel Brabant, σκέψεις 48 και 49).

46 Εξάλλου, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, αν η επίδικη συνεργασία είχε λάβει τη μορφή της ιδρύσεως ενός δημόσιου οργανισμού στον οποίο οι οικείοι διάφοροι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα ανέθεταν την εκπλήρωση της γενικού συμφέροντος αποστολής της διαθέσεως των αποβλήτων, θα μπορούσε να δεχθεί ότι η εκ μέρους των οικείων Landkreise χρησιμοποίηση της μονάδας δεν εμπίπτει στις σχετικές με τις δημόσιες συμβάσεις κανονιστικές ρυθμίσεις. Εντούτοις, η Επιτροπή φρονεί ότι, ελλείψει ενός τέτοιου οργανισμού διαδημοτικής συνεργασίας, η συναφθείσα μεταξύ της υπηρεσίας καθαριότητας της πόλεως του Αμβούργου και των οικείων Landkreise σύμβαση υπηρεσιών έπρεπε να αποτελέσει το αντικείμενο διαγωνισμού.

47 Εντούτοις, πρέπει να υπομνησθεί ότι, αφενός, το κοινοτικό δίκαιο ουδόλως επιβάλλει στις δημόσιες αρχές ορισμένη νομική μορφή για την από κοινού εκπλήρωση των αποστολών τους δημόσιας υπηρεσίας. Αφετέρου, παρόμοια συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών δεν είναι ικανή να θίξει τον κύριο σκοπό των κοινοτικών κανόνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό εντός όλων των κρατών μελών, εφόσον η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής διέπεται αποκλειστικά από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος και τηρείται η κατά την οδηγία 92/50 αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των ενδιαφερομένων, με συνέπεια καμία ιδιωτική επιχείρηση να μη βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών της (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Stadt Halle και RPL Lochau, προπαρατεθείσα, σκέψεις 50 και 51).

48 Επιπροσθέτως, διαπιστώνεται ότι από κανένα από τα στοιχεία της υποβληθείσας στο Δικαστήριο δικογραφίας δεν προκύπτει ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης περί των οποίων πρόκειται προέβησαν σε μεθόδευση με σκοπό την καταστρατήγηση των κανόνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

49 Κατόπιν των ανωτέρω στοιχείων και χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν οι λοιποί αμυντικοί ισχυρισμοί της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

50 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον ο νικήσας διάδικος υπέβαλε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπέβαλε σχετικό αίτημα, η Επιτροπή πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)