Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

18. Juni 2020*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Aufträge – Richtlinie 2004/18/EG – Art. 1 Abs. 2 Buchst. a – Öffentliche Aufträge auf dem Gebiet der Verkehrsdienste – Auf dem Modell der ‚verantwortlichen Gemeinde' im Sinne der finnischen Rechtsvorschriften beruhender Kooperationsvertrag zwischen Gemeinden zur Organisation und Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen – Übertragung der Zuständigkeiten für die Organisation der Dienstleistungen auf eine der Gemeinden im betreffenden Kooperationsgebiet – Inhouse-Vertrag – Vergabe von Verkehrsdienstleistungsaufträgen an eine vollständig im Eigentum der verantwortlichen Gemeinde stehende Gesellschaft ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren"

In der Rechtssache C-328/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland) mit Entscheidung vom 15. April 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 19. April 2019, in dem Verfahren

Porin kaupunki,

Beteiligte:

Porin Linjat Oy,

Lyttylän Liikenne Oy,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Vilaras, der Richter S. Rodin und D. Šváby (Berichterstatter), der Richterin K. Jürimäe und des Richters N. Piçarra,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen:

– der Porin kaupunki, vertreten durch A. Kuusniemi-Laine und J. Lähde, asianajajat,

– der finnischen Regierung, vertreten durch J. Heliskoski und M. Pere als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Finnisch.

– der österreichischen Regierung, vertreten durch M. Fruhmann als Bevollmächtigten,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Huttunen, P. Ondrůšek und L. Haasbeek als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. 2004, L 134, S. 114).

2 Es ergeht im Rahmen eines von der Porin kaupunki (Stadt Pori, Finnland) eingeleiteten Verfahrens betreffend die Vergabe von Aufträgen für öffentliche Personenverkehrsdienste an die Porin Linjat Oy.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2004/18

3 Art. 1 („Definitionen“) der Richtlinie 2004/18 bestimmt:

„(1) Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten die Definitionen der Absätze 2 bis 15.

(2) a) ‚Öffentliche Aufträge‘ sind zwischen einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern und einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern geschlossene schriftliche entgeltliche Verträge über die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen im Sinne dieser Richtlinie.

…

d) ‚Öffentliche Dienstleistungsaufträge‘ sind öffentliche Aufträge über die Erbringung von Dienstleistungen im Sinne von Anhang II, die keine öffentlichen Bau- oder Lieferaufträge sind.

…“

Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

4 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. 2007, L 315, S. 1) sieht vor:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

b) ‚zuständige Behörde' jede Behörde oder Gruppe von Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten geografischen Gebiet befugt ist, oder jede mit einer derartigen Befugnis ausgestattete Einrichtung;

c) ‚zuständige örtliche Behörde' jede zuständige Behörde, deren geografischer Zuständigkeitsbereich sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt;

…

j) ‚interner Betreiber' eine rechtlich getrennte Einheit, über die eine zuständige örtliche Behörde – oder im Falle einer Gruppe von Behörden wenigstens eine zuständige örtliche Behörde – eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht;

…"

5 Art. 5 („Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge") dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Öffentliche Dienstleistungsaufträge werden nach Maßgabe dieser Verordnung vergeben. Dienstleistungsaufträge oder öffentliche Dienstleistungsaufträge gemäß der Definition in den Richtlinien [2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. 2004, L 134, S. 1)] oder [2004/18] für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen werden jedoch gemäß den in jenen Richtlinien vorgesehenen Verfahren vergeben, sofern die Aufträge nicht die Form von Dienstleistungskonzessionen im Sinne jener Richtlinien annehmen. Werden Aufträge nach den Richtlinien [2004/17] oder [2004/18] vergeben, so sind die Absätze 2 bis 6 des vorliegenden Artikels nicht anwendbar.

(2) Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist, kann jede zuständige örtliche Behörde – unabhängig davon, ob es sich dabei um eine einzelne Behörde oder eine Gruppe von Behörden handelt, die integrierte öffentliche Personenverkehrsdienste anbietet – beschließen, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben, über die die zuständige örtliche Behörde – oder im Falle einer Gruppe von Behörden wenigstens eine zuständige örtliche Behörde – eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht. Fasst eine zuständige örtliche Behörde diesen Beschluss, so gilt Folgendes:

…

b) Die Voraussetzung für die Anwendung dieses Absatzes ist, dass der interne Betreiber und jede andere Einheit, auf die dieser Betreiber einen auch nur geringfügigen Einfluss ausübt, ihre öffentlichen Personenverkehrsdienste innerhalb des Zuständigkeitsgebiets der zuständigen örtlichen Behörde ausführen – ungeachtet der abgehenden Linien oder sonstiger Teildienste, die in das Zuständigkeitsgebiet benachbarter zuständiger örtlicher Behörden führen – und nicht an außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der zuständigen örtlichen Behörde organisierten wettbewerblichen Vergabeverfahren für die Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten teilnehmen.

…"

Finnisches Recht

Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge

6 Gemäß § 10 des Laki julkisista hankinnoista (348/2007) (Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge [348/2007]) vom 30. März 2007, durch das die Richtlinie 2004/18 umgesetzt wird, findet dieses Gesetz keine Anwendung auf Aufträge, die der öffentliche Auftraggeber an eine Einrichtung vergibt, die formal von ihm getrennt ist und ihm gegenüber eigene Entscheidungsgewalt besitzt, über die er aber allein oder gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht, und die ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die öffentlichen Auftraggeber verrichtet, deren Kontrolle sie untersteht.

Kommunalgesetz von 1995

7 Gemäß § 76 Abs. 1 des Kuntalaki (365/1995) (Kommunalgesetz [365/1995]) vom 17. März 1995 (im Folgenden: Kommunalgesetz von 1995) können Gemeinden ihre Aufgaben auf vertraglicher Grundlage gemeinsam wahrnehmen. Gemäß § 76 Abs. 2 dieses Gesetzes dürfen Gemeinden vereinbaren, dass einer bestimmten Gemeinde im Auftrag einer oder mehrerer anderer Gemeinden die Wahrnehmung einer Aufgabe übertragen wird.

8 Gemäß § 77 Abs. 1 des Kommunalgesetzes von 1995 kann, wenn eine Gemeinde auf vertraglicher Grundlage eine Aufgabe für eine oder mehrere andere Gemeinden wahrnimmt, vereinbart werden, dass die betreffenden anderen Gemeinden einen Teil der Mitglieder des Organs der erstgenannten Gemeinde wählen, das für die betreffende Aufgabe Sorge trägt.

Kommunalgesetz von 2015

9 Das Kommunalgesetz von 1995 wurde durch das Kuntalaki (410/2015) (Kommunalgesetz [410/2015]) vom 10. April 2015 (im Folgenden: Kommunalgesetz von 2015) aufgehoben, das am 1. Mai 2015 in Kraft trat.

10 Gemäß § 8 dieses Gesetzes kann eine Gemeinde die ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben selbst organisieren oder vereinbaren, dass die Verantwortung für die Organisation auf eine andere Gemeinde oder einen Gemeindeverband übertragen wird. Die Gemeinde oder der Gemeindeverband, die die Organisationsverantwortung für die Wahrnehmung der Aufgaben tragen, sind verantwortlich für den gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungen, die Definition von Bedarf, Ausmaß und Qualität der Dienstleistungen, die Art ihrer Erbringung und die Beaufsichtigung ihrer Erbringung sowie die Ausübung der der betreffenden öffentlichen Stelle zustehenden Befugnisse. Die Gemeinde ist für die Finanzierung ihrer Aufgaben auch dann zuständig, wenn die Organisationsverantwortung auf eine andere Gemeinde oder einen Gemeindeverband übertragen wurde.

11 Nach § 49 des Kommunalgesetzes von 2015 können Gemeinden und Gemeindeverbände auf vertraglicher Grundlage ihre Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Zu den Formen der öffentlich-rechtlichen Kooperation von Gemeinden gehört u. a. ein gemeinsames Organ. Gemäß § 50 Abs. 2 des Kommunalgesetzes von 2015 findet das Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf eine Kooperation zwischen Gemeinden keine Anwendung, sofern es bei der Kooperation um eine im Sinne von § 10 des Vergabegesetzes erfolgende Auftragsvergabe an eine verbundene Einrichtung durch die Gemeinde oder den Gemeindeverband geht oder das Vergabegesetz aus sonstigem Grund keine Anwendung auf die Kooperation findet.

12 Gemäß § 50 Abs. 1 des Kommunalgesetzes von 2015 findet, wenn eine Gemeinde die Übertragung der Organisationsverantwortung für eine ihr zugewiesene Aufgabe auf eine andere Gemeinde oder einen Gemeindeverband vereinbart, das Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf die Übertragung keine Anwendung.

13 Nach § 51 Abs. 1 des Kommunalgesetzes von 2015 kann eine als „verantwortliche Gemeinde“ bezeichnete Gemeinde eine Aufgabe im Auftrag einer oder mehrerer Gemeinden in der Weise wahrnehmen, dass die Gemeinden ein gemeinsames Organ haben, das für die Ausführung der Aufgabe verantwortlich ist. Die Gemeinden können vereinbaren, dass die anderen Gemeinden einen Teil der Mitglieder des gemeinsamen Organs wählen.

14 Gemäß § 52 Abs. 1 dieses Gesetzes sind in dem in Rn. 11 des vorliegenden Urteils genannten Vertrag über das gemeinsame Organ u. a. Vereinbarungen zu treffen über die Aufgaben des gemeinsamen Organs sowie erforderlichenfalls die Übertragung der Organisationsverantwortung im Sinne von § 8 dieses Gesetzes, die Zusammensetzung des gemeinsamen Organs und das Recht der anderen Gemeinden, Mitglieder in dieses Organ zu entsenden, die Grundsätze zur Berechnung der Kosten und ihrer Verteilung sowie die Laufzeit und die Kündigung des Vertrags.

Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr

15 Gemäß § 12 Abs. 3 des Joukkoliikennelaki (869/2009) (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr [869/2009]) vom 13. November 2009 in der durch das Laki joukkoliikennelain muuttamisesta (1219/2011) (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr [1219/2011]) vom 9. Dezember 2011 geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr) erteilt die regionale kommunale Behörde Genehmigungen nur für den Linienverkehr, der in ihrem Zuständigkeitsgebiet betrieben wird.

16 Nach § 4 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr sind die für den Straßenverkehr zuständigen Behörden im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 verpflichtet, das Dienstleistungsniveau für den öffentlichen Verkehr ihres Zuständigkeitsgebiets festzulegen. Nach dieser Vorschrift müssen die Behörden bei den Vorbereitungen für die Festlegung des Dienstleistungsniveaus erforderlichenfalls untereinander und mit den Gemeinde- und Provinzialverbänden kooperieren.

17 Gemäß § 5 Abs. 2 dieses Gesetzes sind die für den gemäß der Verordnung Nr. 1370/2007 betriebenen Verkehr zuständigen Behörden für die Definition der Dienstleistungen verantwortlich. Die Verantwortung für die Planung von Linien und Fahrplänen kann bei dem Verkehrsbetreiber oder bei der Behörde liegen, oder sie kann zwischen ihnen aufgeteilt sein.

18 Nach § 6 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr müssen die zuständigen Behörden die öffentlichen Verkehrsdienste vorrangig als regionale oder territoriale Gesamtheiten zur Erzielung eines funktionierenden öffentlichen Verkehrsnetzes planen. Die Behörden kooperieren bei der Planung des öffentlichen Personenverkehrs untereinander und mit den anderen Gemeinden.

19 Nach § 14 Abs. 4 dieses Gesetzes beschließen die zuständigen Behörden darüber, dass sie die öffentlichen Verkehrsdienste ihres Zuständigkeitsgebiets oder eines Teils davon nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1370/2007 organisieren.

Gesetz über Dienstleistungen und Unterstützungsmaßnahmen für Personen mit Behinderungen

20 § 3 des Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) (Gesetz über Dienstleistungen und Unterstützungmaßnahmen für Personen mit Behinderungen [380/1987]) vom 3. April 1987 überträgt die Verantwortung für die Organisation von Transportdienstleistungen für Personen mit Behinderungen den Gemeinden.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

21 Durch einen Kooperationsvertrag, der am 1. Juli 2012 in Kraft trat (im Folgenden: Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr), beschlossen die Städte Pori, Harjavalta, Kokemäki und Ulvila sowie die Gemeinde Nakkila (Finnland), bestimmte Aufgaben im Verkehrsbereich auf die Stadt Pori als zuständige örtliche Behörde zu übertragen. Diese Aufgaben werden von den an diesem Vertrag beteiligten Gemeinden nach den in den §§ 76 und 77 des Kommunalgesetzes von 1995 vorgesehenen Modalitäten wahrgenommen, wobei die Stadt Pori insoweit ein gemeinsames Organ darstellt.

22 Der Ausschuss für den öffentlichen Personenverkehr der Region Pori (im Folgenden: Personenverkehrsausschuss), in den die Stadt Pori fünf Mitglieder und die anderen Gemeinden, die Parteien des Kooperationsvertrags über den öffentlichen Personenverkehr sind, jeweils ein Mitglied entsenden, handelt als zuständige Behörde für den öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Pori und ausschließlich den im Gebiet der Vertragsgemeinden betriebenen Verkehr. Der Personenverkehrsausschuss unterliegt einer Satzung, die durch die Stadtverordnetenversammlung von Pori genehmigt wird, sowie Verwaltungsregelungen, die von diesem Ausschuss genehmigt werden.

23 Die Kosten der gemäß der Verordnung Nr. 1370/2007 in Auftrag gegebenen Verkehrsdienste werden unter den Vertragsgemeinden nach Modalitäten verteilt, die vom Personenverkehrsausschuss gesondert beschlossen werden. Bei der Erstellung des Haushalts und des Finanzplans müssen die Gemeinden, die Parteien des Kooperationsvertrags über den öffentlichen Personenverkehr sind, die Möglichkeit haben, Vorschläge zu den Zielen und der Finanzierung der Kooperation einzubringen.

24 Nach der Satzung des Personenverkehrsausschusses handelt dieser als gemeinsame regionale Behörde, die für den öffentlichen Verkehr im Gebiet der Vertragsgemeinden zuständig ist, und untersteht der Stadtverordnetenversammlung und der Stadtregierung von Pori. Der Ausschuss ist im gesamten vom genannten Vertrag umfassten Gebiet für die Aufgaben zuständig, die die Verordnung Nr. 1370/2007 und das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr der für den öffentlichen Verkehr zuständigen Behörde zuweisen. Hierbei entscheidet er insbesondere über die Modalitäten der Organisation und die Vergabe von Aufträgen für öffentliche Personenverkehrsdienste im Sinne dieser Verordnung, die ausschließlich in seinem Zuständigkeitsbereich betrieben werden. Er genehmigt auch die Verträge, die abzuschließen sind, und entscheidet über die Tarife und Gebühren.

25 Gleichzeitig vereinbarten die Städte Pori und Ulvila sowie die Gemeinde Merikarvia (Finnland) durch einen Kooperationsvertrag über die Organisation und Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen vom 18. Dezember 2012 (im Folgenden: Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen) auf der Grundlage der §§ 76 und 77 des Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) (Gesetz über die Neustrukturierung der Gemeinden und Dienstleistungen [169/2007]) vom 9. Februar 2007, die Verantwortung für die Organisation der Dienstleistungen der Gesundheits- und Sozialfürsorge für ihr gesamtes Gebiet auf die Stadt Pori zu übertragen.

26 Dieser Vertrag beruht auf dem im Kommunalgesetz von 1995 und im Kommunalgesetz von 2015 vorgesehenen Modell der „verantwortlichen Gemeinde“. Im Rahmen dieses Modells wird eine den verschiedenen Gemeinden obliegende Aufgabe von einer von ihnen, der „verantwortlichen Gemeinde“, für diese Gemeinden im Rahmen eines zwischen ihnen geschlossenen Vertrags wahrgenommen.

27 Die Stadt Pori wird in dem Vertrag als „verantwortliche Gemeinde“ bzw. „Prinzipialgemeinde“ bezeichnet, während die Stadt Ulvila und die Gemeinde Merikarvia als „Vertragsgemeinden“ bezeichnet werden.

28 Dieser Vertrag sieht vor, dass die Dienstleistungen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge ein kohärentes Gesamtkonzept bilden, das von der verantwortlichen Gemeinde und den Vertragsgemeinden gemeinsam entwickelt wird. Die verantwortliche Gemeinde bewertet und definiert den Bedarf der

Einwohner an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, entscheidet über den Umfang und das Qualitätsniveau dieser den Einwohnern zur Verfügung gestellten Dienstleistungen, sorgt dafür, dass die Einwohner die erforderlichen Dienstleistungen in Anspruch nehmen können, und entscheidet auch über die Art und Weise, in der diese Dienstleistungen erbracht werden. Sie ist außerdem verantwortlich für die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und die Qualität der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie für deren Kontrolle und Nachverfolgung.

29 In der Praxis trägt der Grundsicherungsausschuss der Stadt Pori die Verantwortung für die Organisation der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen des Kooperationsgebiets. Dieser Ausschuss ist ein gemeinsamer, aus 18 Mitgliedern bestehender Ausschuss, in den die Stadt Ulvila drei Mitglieder, die Gemeinde Merikarvia zwei Mitglieder und die Stadt Pori die restlichen 13 Mitglieder entsendet. Außerdem sieht der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen vor, dass die Stadtverordnetenversammlung von Pori die Satzung dieses Ausschusses genehmigt sowie dessen Tätigkeitsbereich und Aufgaben festlegt. Der Grundsicherungsausschuss trägt die Gesamtverantwortung für die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, das Dienstleistungssystem und den erforderlichen Haushalt. Innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs genehmigt der Grundsicherungsausschuss die Verträge, die zu schließen sind, und beschließt über die Gebühren für die betreffenden Dienstleistungen und sonstigen Leistungen gemäß den von der Stadtverordnetenversammlung von Pori festgelegten allgemeinen Kriterien. Im Übrigen stellt der Grundsicherungsausschuss der Stadt Pori jährlich einen Dienstleistungsplan auf, in dem der spezifische Inhalt der Dienstleistungen festgelegt wird, wobei der Planentwurf zuvor den an dem Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen beteiligten Gemeinden zur Stellungnahme vorgelegt wird. Schließlich sieht dieser Vertrag vor, dass die wirtschaftliche Führung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf einem Haushalt, einem Finanzplan und einem Dienstleistungsplan beruht, die gemeinsam erstellt werden, sowie auf einer Nachverfolgung der Ausgaben und Inanspruchnahme der genannten Dienstleistungen. Die Kosten werden entsprechend der Inanspruchnahme der Dienste so verteilt, dass jede Gemeinde die tatsächlichen Kosten trägt, die aus den Dienstleistungen erwachsen, die von ihrer Bevölkerung und den unter ihrer Verantwortung stehenden Einwohnern in Anspruch genommen werden.

30 Am 4. Mai 2015 beschloss der Grundsicherungsausschuss der Stadt Pori, dass Beförderungen von Personen mit Behinderungen zu Arbeits- oder Tagesbetreuungsstätten mit Niederflurbussen in dem gesamten Gebiet, für das der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen gilt, als Eigentransporte der Stadt Pori durch Porin Linjat, eine Aktiengesellschaft, an der die Stadt Pori alle Anteile hält, durchgeführt werden. Daher rief die Stadt Pori für die Vergabe dieses Auftrags über die Beförderung von Personen mit Behinderungen nicht zum Wettbewerb auf, sondern vergab diesen Auftrag direkt an Porin Linjat als sogenannte Inhouse-Vergabe, die im finnischen Recht als „Vergabe an eine verbundene Einrichtung“ qualifiziert wird.

31 Die Stadt Pori gibt jedoch an, zuvor bereits zwei andere Verträge mit Porin Linjat im Rahmen des Kooperationsvertrags über den öffentlichen Personenverkehr geschlossen zu haben, nämlich erstens den am 5. September 2013 geschlossenen Vertrag über die Vergabe von Verkehrsdienstleistungen für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. Mai 2016 bezüglich des Niveaus der Durchführung des öffentlichen Personenverkehrs in der Stadt Pori und der an Betreiber zu vergebenden Dienstleistungen, der den Linienverkehr zwischen der Stadt Pori, der Gemeinde Nakkila sowie den Städten Harjavalta und Kokemäki zum Gegenstand hatte, und zweitens den am 11. Juni 2014 geschlossenen Vertrag über den Verkehr zwischen den Städten Pori und Ulvila für den Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis 31. Mai 2016.

32 Die Lyttylän Liikenne Oy focht den Beschluss des Grundsicherungsausschusses der Stadt Pori vom 4. Mai 2015 beim Markkinaoikeus (Gericht für Wirtschaftssachen, Finnland) an. Dieses hob den Beschluss mit der Begründung auf, dass zum einen Porin Linjat nicht als „verbundene Einrichtung“ oder als „interner Betreiber“ der Stadt Pori im Sinne von § 10 des Gesetzes (348/2007) eingestuft werden könne und zum anderen kein sonstiger in diesem Gesetz vorgesehener Grund es rechtfertige,

den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Auftrag von der Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu befreien. Im Gegensatz zur Stadt Pori, die über fünf Vertreter im Personenverkehrsausschuss verfüge, hätten die anderen an dem Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen beteiligten Gemeinden nur einen Vertreter in diesem Ausschuss und könnten daher keine Kontrolle über Porin Linjat ausüben. Daraus folge, dass der Gewinn, den diese Gesellschaft aus dem Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs in diesen Gemeinden erziele, nicht bei der Beurteilung berücksichtigt werden könne, ob diese Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber ausübe, dessen Kontrolle sie unterstehe, im vorliegenden Fall die Stadt Pori. Zwar beruhe der Verkehrsbetrieb zum Teil auf von der Stadt Pori erlassenen Handlungen, der Umsatz, den Porin Linjat mit dem Verkehrsbetrieb in Pori erziele, sei jedoch nicht ausreichend, um eine Beziehung zwischen der Stadt Pori und einer verbundenen Einrichtung zu begründen, da Porin Linjat ihre Tätigkeit nicht im Wesentlichen für ihre Alleinaktionärin ausübe.

33 Die Stadt Pori, unterstützt durch Porin Linjat, legte ein Rechtsmittel beim Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland) ein und machte in diesem Rahmen geltend, dass Porin Linjat eine mit ihr verbundene Einrichtung sei. Porin Linjat sei nämlich eine von der Stadt Pori gehaltene und kontrollierte Gesellschaft. Seit 2009 habe sie nicht als Bieter an Ausschreibungsverfahren für Verkehrsdienste teilgenommen. Außerdem nehme sie in keiner Weise am Wettbewerb auf dem Markt teil. Auf der Grundlage des Kooperationsvertrags über den öffentlichen Personenverkehr hätten die Städte Harjavalta, Kokemäki und Ulvila sowie die Gemeinde Nakkila der Stadt Pori die Zuständigkeit übertragen, als verantwortliche Gemeinde den Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs in den an der Kooperation beteiligten Gemeinden zu organisieren. Folglich werde der von Porin Linjat mit dem öffentlichen Personenverkehr in diesen Gemeinden erzielte Umsatz der Stadt Pori zugerechnet. Somit würden über 90 % des Umsatzes von Porin Linjat mit dem Betrieb des Verkehrs der Stadt Pori erzielt.

34 Das vorlegende Gericht fragt sich, ob der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen seinem Wesen nach, weil er eine Übertragung von Befugnissen oder eine Kooperation zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors konkretisiert, oder aus einem sonstigen Grund vom Geltungsbereich der Richtlinie 2004/18 ausgenommen werden kann.

35 Hierzu führt das vorlegende Gericht aus, dass die Kooperation zwischen den Gemeinden in der Region Pori hinsichtlich der Erbringung sowohl von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen als auch von Verkehrsdienstleistungen auf dem Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ beruhe. Es fragt sich indessen, ob die von der verantwortlichen Gemeinde vergebenen Aufträge von der Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens ausgenommen sind, wenn diese Gemeinde oder ihre verbundene Einrichtung Dienstleistungen für die Gemeinden des Kooperationsgebiets in Auftrag gibt, die für die Einwohner dieser Gemeinden bestimmt sind. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass das Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ als Übertragung von Befugnissen im Sinne der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), aufgefasst werden könne. In diesem Urteil werde jedoch nicht ausdrücklich die Frage behandelt, ob die in den Rechtsvorschriften der Union über die Vergabe öffentlicher Aufträge vorgesehene Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens auf Maßnahmen, die sich an eine Übertragung von Befugnissen anschließen, anzuwenden ist.

36 Das vorlegende Gericht führt aus, dass das Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ gegebenenfalls auch als „Kooperation zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors“ qualifiziert werden könnte. In diesem Fall müsste gleichwohl klargestellt werden, ob die verantwortliche Gemeinde bei der Organisation von Dienstleistungen für die anderen an der Kooperation beteiligten öffentlichen Auftraggeber eine mit ihr verbundene Einrichtung beauftragen kann, ohne ein wettbewerbliches Vergabeverfahren durchzuführen.

37 Es stelle sich auch die Frage, ob zur Ermittlung des Anteils des Umsatzes von Porin Linjat, der aus dem Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs der Stadt Pori erzielt wurde, der Umsatz aus dem Regionalverkehr zu berücksichtigen ist, den die Stadt Pori als zuständige Behörde für die Städte

Harjavalta, Kokemäki und Ulvila sowie die Gemeinde Nakkila gemäß dem Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr organisiert, und zum anderen, ob der aus dem Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs der Stadt Pori erzielte Anteil des Umsatzes von Porin Linjat so hoch ist, dass diese Gesellschaft als „Einrichtung unter der Kontrolle“ der Stadt Pori qualifiziert werden kann.

38 Da zum einen die Stadt Pori Aufträge für regionale Verkehrsdienste für ihre eigene Rechnung, aber auch für die anderen an dem Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr beteiligten Gemeinden vergebe und zum anderen diese Gemeinden einen Teil der Kosten der vergebenen Dienstleistungsaufträge trügen, stelle sich die Frage, ob die Stadt Pori als öffentlicher Auftraggeber für den gesamten Regionalverkehr angesehen werden kann und daher die Gesamtheit dieser Aufträge bei der Berechnung des von Porin Linjat aus dem Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs der Stadt Pori erzielten Umsatzes berücksichtigt werden muss.

39 Vor diesem Hintergrund hat das Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen, dass das Modell der verantwortlichen Gemeinde nach Art des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Kooperationsvertrags zwischen Gemeinden die Voraussetzungen einer vom Anwendungsbereich der Richtlinie nicht erfassten Kompetenzübertragung (Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985) oder einer der Pflicht zum Aufruf zum Wettbewerb nicht unterliegenden horizontalen Zusammenarbeit (Urteil vom 13. Juni 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, mit Rechtsprechungsnachweisen) erfüllt, oder liegt hier ein sonstiger, dritter Fall vor?

2. Sofern das Modell der verantwortlichen Gemeinde nach Maßgabe des Kooperationsvertrags die Voraussetzungen einer Kompetenzübertragung erfüllt: Gilt bei einer nach der Kompetenzübertragung erfolgenden Vergabe von Aufträgen die öffentliche Stelle, auf die die Kompetenz übertragen wurde, als Auftraggeber, und kann diese öffentliche Stelle aufgrund der ihr von den anderen Gemeinden übertragenen Kompetenz als verantwortliche Gemeinde Dienstleistungsaufträge an eine mit ihr verbundene Einrichtung auch insoweit ohne Aufruf zum Wettbewerb vergeben, als die Vergabe dieser Dienstleistungsaufträge ohne das Institut der verantwortlichen Gemeinde den Gemeinden, die die Kompetenz übertragen haben, als deren eigene Aufgabe oblegen hätte?

3. Sofern das Modell der verantwortlichen Gemeinde nach Maßgabe des Kooperationsvertrags dagegen die Voraussetzungen einer horizontalen Zusammenarbeit erfüllt: Können die an der Kooperation mitwirkenden Gemeinden Dienstleistungsaufträge ohne Aufruf zum Wettbewerb an eine an der Kooperation teilnehmende Gemeinde vergeben, die diese Dienstleistungsaufträge ohne Aufruf zum Wettbewerb an eine mit ihr verbundene Einrichtung vergeben hat?

4. Wird im Rahmen der Prüfung, ob eine Gesellschaft den wesentlichen Teil ihrer Tätigkeit für die Gemeinde ausübt, unter deren Kontrolle sie steht, bei der Berechnung des sich auf die Gemeinde beziehenden Umsatzes der Umsatz einer im Eigentum der Gemeinde stehenden Gesellschaft, die den Verkehr im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 betreibt, insoweit berücksichtigt, als die Gesellschaft diesen Umsatz aus dem Verkehr erzielt, den die Gemeinde als zuständige Behörde im Sinne dieser Verordnung organisiert?

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkungen

40 Erstens wird zwar die Rechtsnatur des Kooperationsvertrags über den öffentlichen Personenverkehr anders als die des Kooperationsvertrags über Gesundheitsdienstleistungen vom vorlegenden Gericht nicht ausdrücklich bezeichnet, doch ergibt sich aus dem Vorabentscheidungsersuchen, dass durch den erstgenannten Vertrag die Städte Harjavalta, Kokemäki und Ulvila sowie die Gemeinde Nakkila der Stadt Pori die Aufgabe übertragen haben, als verantwortliche Gemeinde den Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs in den an der Kooperation beteiligten Gemeinden zu organisieren.

41 Somit dürfte sich aus der Vorlageentscheidung ergeben, dass der Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr ebenso wie der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen auf dem Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ beruht.

42 Folglich wird der Gerichtshof bei der Beantwortung der vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen von dieser Prämisse ausgehen.

43 Zweitens wurden der Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr und der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen nicht von denselben Parteien geschlossen. Der Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr bindet die Städte Pori, Harjavalta, Kokemäki und Ulvila sowie die Gemeinde Nakkila, während der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen von den Städten Pori und Ulvila sowie der Gemeinde Merikarvia geschlossen wurde.

44 Drittens muss die Stadt Pori als „verantwortliche Gemeinde“ die von diesen beiden Verträgen erfassten Dienstleistungen erbringen. Hierzu bedient sie sich eines internen Betreibers, der vollständig in ihrem Eigentum und unter ihrer Kontrolle steht, nämlich Porin Linjat.

Zur ersten Frage

45 Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen ist, dass ein Vertrag, nach dem die Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, einer von ihnen die Zuständigkeit übertragen, für sie Dienstleistungen zu organisieren, vom Geltungsbereich der Richtlinie 2004/18 ausgenommen ist, weil er eine Übertragung von Befugnissen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV in der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), oder eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern, die nicht der Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens unterliegt, im Sinne des Urteils vom 13. Juni 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), darstellt.

46 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, Rn. 40 und 41), ausgeführt hat, steht die Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb eines Mitgliedstaats unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV, nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Außerdem bezieht sich der Schutz nach Art. 4 Abs. 2 EUV auch auf die innerstaatliche Neuordnung der Kompetenzen, da diese Kompetenzaufteilung nicht starr ist. Solche Neuordnungen, etwa in Form von freiwilligen Kompetenzübertragungen zwischen öffentlichen Stellen, haben zur Folge, dass sich eine zuvor zuständige Stelle von ihrer Pflicht zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe entlastet bzw. auf ihr Recht darauf verzichtet, während fortan einer anderen Stelle diese Pflicht obliegt und dieses Recht zusteht.

47 Zudem geht aus den Rn. 42 bis 44 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), hervor, dass eine solche Kompetenzübertragung nicht alle Voraussetzungen erfüllt, die gemäß der Definition des Begriffs „öffentlicher Auftrag“ erforderlich sind. Nur ein entgeltlicher Vertrag kann einen öffentlichen Auftrag im Sinne der Richtlinie 2004/18 darstellen. Dieser entgeltliche Charakter impliziert, dass der öffentliche Auftraggeber, der einen öffentlichen Auftrag vergibt, gemäß diesem Auftrag gegen eine Gegenleistung eine Leistung erhält, die für den öffentlichen Auftraggeber von unmittelbarem wirtschaftlichen Interesse ist. Das Synallagma des Vertrags ist somit ein wesentliches Merkmal eines öffentlichen Auftrags. Allein die Tatsache, dass einer öffentlichen Stelle die ihr zuvor eingeräumte Befugnis entzogen wird, lässt aber jegliches wirtschaftliche Interesse an der Erfüllung der dieser Befugnis entsprechenden Aufgaben entfallen.

48 Um jedoch als interner Organisationsakt angesehen zu werden, der von Art. 4 Abs. 2 EUV gedeckt ist, erfordert eine Kompetenzübertragung zwischen öffentlichen Stellen, dass die öffentliche Stelle, der eine Kompetenz übertragen wird, befugt ist, die Erfüllung der sich aus dieser Kompetenz ergebenden Aufgaben zu organisieren und den diese Aufgaben betreffenden rechtlichen Rahmen zu schaffen. Schließlich muss sie über eine finanzielle Unabhängigkeit verfügen, die es erlaubt, die Finanzierung dieser Aufgaben sicherzustellen. Die ursprünglich zuständige Stelle darf also weder die Hauptverantwortung für diese Aufgaben behalten, noch sich die finanzielle Kontrolle über diese vorbehalten oder den Entscheidungen, die die von ihr hinzugezogene Einrichtung treffen möchte, vorab zustimmen. Eine Kompetenzübertragung verlangt somit, dass die nunmehr zuständige öffentliche Stelle von der betreffenden Befugnis selbständig und eigenverantwortlich Gebrauch macht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, Rn. 49 und 51).

49 Die Handlungsfreiheit einer öffentlichen Stelle, der eine Kompetenz übertragen wurde, bedeutet jedoch nicht, dass die nunmehr zuständige Einrichtung jeglicher Einflussnahme durch eine andere öffentliche Einrichtung entzogen sein müsste. Eine Einrichtung, die eine Kompetenz überträgt, kann ein gewisses Überwachungsrecht für die mit der übertragenen öffentlich-rechtlichen Dienstleistung verbundenen Aufgaben behalten. Ein solcher Einfluss, der über ein Organ, etwa eine aus Vertretern der zuvor zuständigen Gebietskörperschaften bestehende Verbandsversammlung, ausgeübt werden kann, schließt jedoch grundsätzlich jede Einmischung in konkrete Modalitäten der Durchführung der Aufgaben, die unter die übertragene Kompetenz fallen, aus (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, Rn. 52).

50 Erstens geht im vorliegenden Fall aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die Gemeinden, die Parteien des Kooperationsvertrags über Gesundheitsdienstleistungen sind, durch diesen Vertrag die Zuständigkeit für die Organisation der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen dieser Gemeinden auf die Stadt Pori übertragen. Diese freiwillige Übertragung von Befugnissen findet ihren Ursprung im Gesetz (169/2007).

51 Zweitens ist die Verwaltung des so eingerichteten Kooperationsgebiets nach den in den §§ 76 und 77 des Kommunalgesetzes von 1995 vorgesehenen Modalitäten organisiert. Daraus folgt, dass der verantwortlichen Gemeinde durch den Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen somit die Zuständigkeit übertragen wird, den Bedarf der Einwohner der betreffenden Gemeinden an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zu bewerten und zu definieren, über den Umfang und das Qualitätsniveau der diesen Einwohnern angebotenen Dienstleistungen zu entscheiden, und dafür zu sorgen, dass den Einwohner der betreffenden Gemeinden die notwendigen Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Die verantwortliche Gemeinde entscheidet auch über die Art und Weise, in der diese Dienstleistungen erbracht werden, deren Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität sowie über deren Kontrolle und Nachverfolgung.

52 Drittens ist die Zuständigkeit für die Organisation der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Kooperationsgebiet in der Praxis einer gemeinsamen Einrichtung übertragen, nämlich dem Grundsicherungsausschuss der Stadt Pori, dessen Zusammensetzung und Aufgaben in Rn. 29 des vorliegenden Urteils geschildert sind.

53 Viertens sieht der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen vor, dass die Stadtverordnetenversammlung von Pori die Satzung dieses Ausschusses genehmigt und dessen Tätigkeitsbereich und Aufgaben festlegt.

54 Fünftens sieht dieser Kooperationsvertrag vor, dass die wirtschaftliche Führung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf einem Haushalt, einem Finanzplan und einem Dienstleistungsplan beruht, die von den Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, gemeinsam erstellt werden, sowie auf einer Nachverfolgung der Ausgaben und Inanspruchnahme der genannten Dienstleistungen.

55 Sechstens werden die Kosten der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen entsprechend der Inanspruchnahme der Dienste so verteilt, dass jede Gemeinde die tatsächlichen Kosten der Dienstleistungen trägt, die von ihrer Bevölkerung und den unter ihrer Verantwortung stehenden Einwohnern in Anspruch genommen werden.

56 Vorbehaltlich von Überprüfungen, die das vorlegende Gericht vorzunehmen hat, scheinen somit die Voraussetzungen einer Kompetenzübertragung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV erfüllt zu sein, so dass der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen keinen „öffentlichen Auftrag“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 darstellen dürfte. Somit müsste dieser Kooperationsvertrag vom Geltungsbereich der Richtlinie 2004/18 ausgeschlossen sein.

57 Unter diesen Umständen erscheint es nicht erforderlich, zu prüfen, ob der Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen auch eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern, die nicht der Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens unterliegt, im Sinne der Urteile vom 9. Juni 2009, Kommission/Deutschland (C-480/06, EU:C:2009:357), und vom 13. Juni 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), darstellen kann.

58 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen ist, dass ein Vertrag, nach dem die Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, einer von ihnen die Zuständigkeit übertragen, für diese Gemeinden Dienstleistungen zu organisieren, nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2004/18 fällt, weil er eine Übertragung von Befugnissen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV in der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), darstellt.

Zur zweiten und zur vierten Frage

59 Mit der zweiten und der vierten Frage, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen ist, dass bei einem Kooperationsvertrag, nach dem die Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, einer von ihnen die Zuständigkeit übertragen, für diese Gemeinden Dienstleistungen zu organisieren, die fragliche Gemeinde bei Vergaben, die auf diese Übertragung folgen, als ein öffentlicher Auftraggeber angesehen werden kann und befugt ist, eine Inhouse-Einrichtung ohne vorherige Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens mit Dienstleistungen zu beauftragen, die nicht nur ihren eigenen Bedarf, sondern auch den der anderen Gemeinden, die Parteien des genannten Vertrags sind, decken, während diese Gemeinden ohne diese Kompetenzübertragung für ihren eigenen Bedarf selbst hätten sorgen müssen.

60 Aus der Antwort auf die erste Frage ergibt sich, dass vorbehaltlich von Überprüfungen durch das vorlegende Gericht durch ein Instrument wie das Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ eine Übertragung von Befugnissen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV in der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), erfolgt.

61 Naturgemäß beinhaltet eine solche Übertragung von Befugnissen, dass die anderen Gemeinden, die Parteien des Kooperationsvertrags sind, Befugnisse an die verantwortliche Gemeinde verlieren. Wie in Rn. 26 des vorliegenden Urteils ausgeführt, nimmt nach dem Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ eine solche Gemeinde für diese anderen Gemeinden eine Aufgabe wahr, die jede Gemeinde bisher selbst wahrgenommen hat.

62 Somit bewirkt diese Übertragung, dass die verantwortliche Gemeinde hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen, die Gegenstand eines auf dem Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ beruhenden Kooperationsvertrags sind, gewissermaßen in die Rechte und Pflichten ihrer Vertragspartner eintritt.

63 Daraus folgt, dass es im vorliegenden Fall Aufgabe der Stelle, der Befugnisse übertragen wurden, d. h. der verantwortlichen Gemeinde, ist, den Bedarf der anderen Gemeinden, die Parteien des Kooperationsvertrags über Gesundheitsdienstleistungen sind, zu decken, also die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in dem gesamten von diesem Vertrag erfassten Gebiet zu erbringen, wobei jede Gemeinde gleichwohl für die tatsächlichen Kosten der Dienstleistungen aufkommt, die von ihrer eigenen Bevölkerung und den Einwohnern, für die sie die Verantwortung trägt, in Anspruch genommen werden.

64 Soll einer Übertragung von Befugnissen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV in der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), nicht die praktische Wirksamkeit genommen werden, ist daher die Behörde, der die Aufgabe übertragen wurde, im Rahmen der Vergabe eines Dienstleistungsauftrags zwangsläufig als öffentlicher Auftraggeber für diese Aufgabe anzusehen, und zwar für das gesamte Gebiet der Gemeinden, die Parteien des Vertrags sind, durch den die Befugnisse übertragen wurden.

65 Es ist jedoch zu prüfen ob sich dieser öffentliche Auftraggeber einer Inhouse-Einrichtung bedienen kann, um nicht nur seinen eigenen Bedarf, sondern auch den der Gemeinden, die ihm eine Befugnis übertragen haben, zu decken.

66 Im Rahmen einer Inhouse-Vergabe wird davon ausgegangen, dass der öffentliche Auftraggeber seine eigenen Mittel verwendet. Denn auch wenn der Auftragnehmer rechtlich vom Auftraggeber getrennt ist, gehört der Auftragnehmer praktisch zu den internen Dienststellen des Auftraggebers, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss der Auftraggeber über den Auftragnehmer eine Kontrolle ausüben, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht. Zweitens muss der Auftragnehmer seine Tätigkeit im Wesentlichen für den oder die Auftraggeber verrichten, die seine Anteile innehaben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. November 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, Rn. 50, sowie vom 11. Mai 2006, Carbotermo und Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, Rn. 33).

67 Die erste Voraussetzung, d. h. die Kontrolle durch die öffentliche Stelle, gilt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs als erfüllt, wenn der öffentliche Auftraggeber allein oder zusammen mit anderen öffentlichen Stellen das gesamte Kapital einer auftragnehmenden Gesellschaft hält. Dieser Umstand deutet nämlich grundsätzlich darauf hin, dass er über diese Gesellschaft eine Kontrolle ausübt, der der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht (Urteile vom 19. April 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, Rn. 57, und vom 13. November 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, Rn. 30).

68 Zwar ist der Rückgriff auf eine Inhouse-Vergabe vom Gerichtshof bisher nur in Fällen zugelassen worden, in denen der Auftragnehmer ganz oder teilweise im Eigentum des öffentlichen Auftraggebers stand, daraus ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass es einem öffentlichen Auftraggeber, im vorliegenden Fall der verantwortlichen Gemeinde, im Rahmen eines Instruments wie dem Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ im Sinne der finnischen Rechtsvorschriften unmöglich ist, sich einer Inhouse-Vergabe zu bedienen, um dem Bedarf der öffentlichen Auftraggeber nachzukommen, mit denen er einen Vertrag auf der Grundlage dieses Modells geschlossen hat, nur weil die anderen Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, keine Anteile am Kapital der Inhouse-Einrichtung halten. Das Kriterium der Beteiligung am Kapital kann nämlich nicht das einzige Mittel sein, um diesen Zweck zu erreichen, da die Kontrolle, die der Kontrolle entspricht, die ein öffentlicher Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen ausübt, anders zum Ausdruck kommen kann als durch einen kapitalbezogenen Ansatz.

69 In diesem Zusammenhang ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Antwort auf die erste Frage und den Rn. 40 bis 42 des vorliegenden Urteils zu entnehmen ist, dass im vorliegenden Fall der Stadt Pori Befugnisse von anderen Gemeinden nicht nur nach dem Kooperationsvertrag über den öffentlichen Personenverkehr, sondern auch nach dem Kooperationsvertrag über Gesundheitsdienstleistungen übertragen wurden. Außerdem ergibt sich aus den Rn. 60 bis 64 des vorliegenden Urteils, dass diese Kompetenzübertragungen bewirken, dass die Stadt Pori als „verantwortliche Gemeinde“ für die Vertragsgemeinden die Aufgaben wahrnimmt, mit denen diese sie beauftragt haben. Überdies ist unstreitig, dass die Auftragnehmerin Porin Linjat eine verbundene Einrichtung der Stadt Pori ist, die unter deren Kontrolle steht. Daraus folgt, dass die Stadt Pori im Rahmen der Vergabe eines Dienstleistungsauftrags zwangsläufig als öffentliche Auftraggeberin für diese Aufgaben anzusehen ist.

70 Zweitens genügt unter der Annahme, dass nach einer Übertragung von Befugnissen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV in der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), das Erfordernis gilt, dass der öffentliche Auftraggeber, dem die Befugnisse übertragen wurden, und die anderen öffentlichen Auftraggeber, die auf die Ausübung der betreffenden Befugnis verzichtet haben, gemeinsam eine Kontrolle ausüben, die Feststellung, dass das Modell der „verantwortlichen Gemeinde“ den Gemeinden, die einen Vertrag geschlossen haben, dem dieses Modell zugrunde liegt, auch wenn sie nicht am Kapital der Inhouse-Einrichtung beteiligt sind, die Möglichkeit bietet, wie die verantwortliche Gemeinde sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die wichtigen Entscheidungen des Auftragnehmers ausschlaggebenden Einfluss zu nehmen und damit eine wirksame, strukturelle und funktionale Kontrolle über die Inhouse-Einrichtung auszuüben (vgl. entsprechend Urteile vom 13. Oktober 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, Rn. 65; vom 11. Mai 2006, Carbotermo und Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, Rn. 36; vom 29. November 2012, Econord, C-182/11 und C-183/11, EU:C:2012:758, Rn. 27, sowie vom 8. Mai 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, Rn. 26).

71 Die zweite in Rn. 66 des vorliegenden Urteils genannte Voraussetzung, wonach der Auftragnehmer seine Tätigkeit im Wesentlichen für den oder die öffentlichen Auftraggeber ausüben muss, die seine Anteile innehaben, ist darauf hinzuweisen, dass in dem Fall, dass die Anteile an einem Unternehmen von mehreren Körperschaften gehalten werden, kann erfüllt sein, wenn dieses Unternehmen seine Tätigkeit im Wesentlichen nicht für eine bestimmte dieser Körperschaften, sondern für diese Körperschaften insgesamt verrichtet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Mai 2006, Carbotermo und Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, Rn. 70 und 71). Dieses Erfordernis soll sicherstellen, dass die Richtlinie 2004/18 anwendbar bleibt, wenn ein von einer oder mehreren Körperschaften kontrolliertes Unternehmen auf dem Markt tätig ist und daher mit anderen Unternehmen in Wettbewerb treten kann. Denn einem Unternehmen fehlt es nicht unbedingt allein deshalb an Handlungsfreiheit, weil die dieses Unternehmen betreffenden Entscheidungen von der Körperschaft oder den Körperschaften kontrolliert werden, die seine Anteile innehaben, sofern es noch einen bedeutenden Teil seiner wirtschaftlichen Tätigkeit mit anderen Wirtschaftsteilnehmern abwickeln kann (Urteil vom 8. Dezember 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, Rn. 32 und 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Es ist somit zu prüfen, ob Dienstleistungsaufträge, die auf der Grundlage von Kooperationsverträgen, durch die erstens jeweils Befugnisse auf ein und dieselbe verantwortliche Gemeinde übertragen werden, die zweitens unterschiedliche Dienstleistungen betreffen, an denen drittens nicht dieselben Parteien beteiligt sind und die viertens bezwecken, sowohl den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers selbst als auch den der anderen öffentlichen Auftraggeber, die Parteien der genannten Verträge sind, zu decken, an eine Inhouse-Einrichtung vergeben werden, mit Tätigkeiten, die für den öffentlichen Auftraggeber ausgeführt werden, gleichgestellt werden können.

73 Vorbehaltlich von Überprüfungen durch das vorlegende Gericht, ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Angaben, auf die in den Rn. 10, 24 bis 26 sowie 29 bis 31 und 33 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, dass die Durchführung jedes der beiden im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verträge einige Garantien zu beinhalten scheint, die geeignet sind, zu verhindern, dass die Inhouse-Einrichtung eine Marktausrichtung und ein Maß an Selbständigkeit erwirbt, die eine Kontrolle durch die Stadt Pori und ihre Vertragspartner als nicht gesichert erscheinen lassen (vgl. entsprechend Urteil vom 13. November 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, Rn. 36).

74 Da diese Kooperationsverträge hinreichende Garantien enthalten, die geeignet sind, jeglicher Beeinträchtigung des Wettbewerbs entgegenzuwirken, spielt es keine Rolle, dass der persönliche und der sachliche Anwendungsbereich dieser Verträge nicht zusammenfallen.

75 Um festzustellen, ob die Inhouse-Einrichtung ihre Tätigkeiten im Wesentlichen für den oder die öffentlichen Auftraggeber ausführt, unter deren Kontrolle sie steht, ist daher auf die gesamten Tätigkeiten abzustellen, die sie im Rahmen der beiden im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Kooperationsverträge ausübt.

76 Somit ist unter den Umständen des Ausgangsverfahrens zur Berechnung des Anteils des Umsatzes, den Porin Linjat aus der Erbringung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dienstleistungen erzielt, der Umsatz, den diese Gesellschaft auf Anforderung der Stadt Pori im Rahmen des Kooperationsvertrags über Gesundheitsdienstleistungen zum einen und des Kooperationsvertrags über den öffentlichen Personenverkehr zum anderen zur Deckung ihres eigenen Bedarfs tätigt, zu dem Umsatz, den diese Gesellschaft auf Anforderung der anderen Vertragsgemeinden tätigt, hinzuzurechnen.

77 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist auf die zweite und die vierte Frage zu antworten, dass Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen ist, dass bei einem Kooperationsvertrag, nach dem die Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, einer von ihnen die Zuständigkeit übertragen, für diese Gemeinden Dienstleistungen zu organisieren, die fragliche Gemeinde bei Vergaben, die auf diese Übertragung folgen, als ein öffentlicher Auftraggeber angesehen werden kann und befugt ist, eine Inhouse-Einrichtung ohne vorherige Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens mit Dienstleistungen zu beauftragen, die nicht nur ihren eigenen Bedarf, sondern auch den der anderen Gemeinden, die Parteien des genannten Vertrags sind, decken, während diese Gemeinden ohne diese Kompetenzübertragung für ihren eigenen Bedarf selbst hätten sorgen müssen.

Zur dritten Frage

78 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die dritte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

79 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge ist dahin auszulegen, dass ein Vertrag, nach dem die Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, einer von ihnen die Zuständigkeit übertragen, für diese Gemeinden Dienstleistungen zu organisieren, nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2004/18 fällt, weil er eine Übertragung von Befugnissen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV in der Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), darstellt.**

2. **Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 ist dahin auszulegen, dass bei einem Kooperationsvertrag, nach dem die Gemeinden, die Parteien dieses Vertrags sind, einer von ihnen die Zuständigkeit übertragen, für diese Gemeinden Dienstleistungen zu organisieren, die fragliche Gemeinde bei Vergaben, die auf diese Übertragung folgen, als ein öffentlicher Auftraggeber angesehen werden kann, und befugt ist, eine Inhouse-Einrichtung ohne vorherige Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens mit Dienstleistungen zu beauftragen, die nicht nur ihren eigenen Bedarf, sondern auch den der anderen Gemeinden, die Parteien des genannten Vertrags sind, decken, während diese Gemeinden ohne diese Kompetenzübertragung für ihren eigenen Bedarf selbst hätten sorgen müssen.**

Unterschriften