Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 18ης Ιουνίου 2020*

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2004/18/ΕΚ – Άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′ – Δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των υπηρεσιών μεταφορών – Συμφωνία συνεργασίας μεταξύ δήμων σχετική με την οργάνωση και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας βασιζόμενη στο λεγόμενο "μοντέλο του υπεύθυνου δήμου" κατά την έννοια του φινλανδικού δικαίου – Μεταβίβαση της ευθύνης οργανώσεως των υπηρεσιών σε έναν από τους δήμους της οικείας ζώνης συνεργασίας – Σύμβαση "in house" (οιονεί αυτεπιστασία) – Ανάθεση, χωρίς διαγωνισμό, υπηρεσιών μεταφορών σε εταιρία ανήκουσα καθ' ολοκληρίαν στον υπεύθυνο δήμο»

Στην υπόθεση C-328/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Φινλανδία) με απόφαση της 15ης Απριλίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Απριλίου 2019, στο πλαίσιο της δίκης που κίνησε ο

Porin kaupunki

παρισταμένων των:

Porin Linjat Oy,

Lyttyläin Liikenne Oy,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Βηλαρά, πρόεδρο τμήματος, S. Rodin, D. Šváby (εισηγητή), K. Jürimäe και N. Piçarra, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: C. Strömholm, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– ο Porin kaupunki, εκπροσωπούμενος από τις A. Kuusniemi-Laine και J. Lähde, asianajajat,

– η Φινλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Heliskoski και την M. Pere,

– η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Fruhmann,

* Γλώσσα διαδικασίας: η φινλανδική.

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους M. Huttunen και P. Ondrůšek καθώς και από την L. Haasbeek,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας που κίνησε ο Porin kaupunki (Δήμος του Pori, Φινλανδία) σχετικά με την ανάθεση, από τον εν λόγω δήμο, της παροχής υπηρεσιών δημόσιων συγκοινωνιών στην εταιρία Porin Linjat Oy.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2004/18

3 Υπό τον τίτλο «Ορισμοί», το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/18 ορίζει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, εφαρμόζονται οι ορισμοί που παρατίθενται στις παραγράφους 2 έως 15.

2. α) Οι “δημόσιες συμβάσεις” είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας.

[…]

δ) Οι “δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών” είναι δημόσιες συμβάσεις, πλην των δημόσιων συμβάσεων έργων ή προμηθειών, που έχουν ως αντικείμενο την παροχή των υπηρεσιών που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ.

[…]»

Ο κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007

4 Το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1), το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[…]

β) "αρμόδια αρχή": κάθε δημόσια αρχή ή ομάδα δημοσίων αρχών κράτους μέλους ή κρατών μελών, η οποία έχει την εξουσία να επεμβαίνει στις δημόσιες επιβατικές μεταφορές σε δεδομένη γεωγραφική περιοχή, ή κάθε άλλο όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί τέτοια αρμοδιότητα·

γ) "αρμόδια τοπική αρχή": κάθε αρμόδια αρχή της οποίας η γεωγραφική περιοχή δικαιοδοσίας δεν είναι εθνική·

[…]

ι) "εγχώριος φορέας": νομικώς ανεξάρτητη οντότητα, επί της οποίας η αρμόδια τοπική αρχή, ή τουλάχιστον μία αρμόδια τοπική αρχή στην περίπτωση ομάδας αρχών, ασκεί έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των υπηρεσιακών μονάδων της·

[…]».

5 Το άρθρο 5 του κανονισμού αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας ανατίθενται σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό. Ωστόσο, οι συμβάσεις υπηρεσιών ή οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όπως ορίζονται με την οδηγία 2004/17/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 1)] ή την οδηγία [2004/18], για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με το λεωφορείο ή το τραμ, ανατίθενται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπουν οι εν λόγω οδηγίες, εφόσον οι συμβάσεις αυτές δεν λαμβάνουν μορφή συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών κατά τα οριζόμενα στις οδηγίες αυτές. Όταν οι συμβάσεις ανατίθενται σύμφωνα με τις οδηγίες [2004/17] ή [2004/18], οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 6 του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται.

2. Εφόσον το εθνικό δίκαιο δεν το απαγορεύει, κάθε αρμόδια τοπική αρχή, είτε είναι μεμονωμένη αρχή είτε ομάδα αρχών που παρέχουν ολοκληρωμένες δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών, μπορεί να αποφασίζει να παρέχει η ίδια δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών ή να αναθέτει συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας απευθείας σε νομικώς ανεξάρτητη οντότητα, επί της οποίας η αρμόδια τοπική αρχή, ή τουλάχιστον μία αρμόδια τοπική αρχή στην περίπτωση ομάδας αρχών, ασκεί έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των υπηρεσιακών μονάδων της. Οσάκις αρμόδια τοπική αρχή λαμβάνει τέτοια απόφαση, εφαρμόζονται τα εξής:

[…]

β) η προϋπόθεση για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου είναι ότι ο εγχώριος φορέας και κάθε οντότητα στην οποία ο φορέας αυτός έχει κάποια επιρροή, έστω και ελάχιστη, ασκούν τις δραστηριότητές τους στο πεδίο των δημοσίων επιβατικών μεταφορών εντός του εδάφους της αρμόδιας τοπικής αρχής, παρά την ύπαρξη τυχόν εξωτερικών γραμμών ή άλλων βοηθητικών

στοιχείων της δραστηριότητας αυτής που εισέρχονται στο έδαφος γειτονικών αρμόδιων τοπικών αρχών, και δεν μετέχουν σε διαγωνισμούς που αφορούν την παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών και διοργανώνονται εκτός του εδάφους της αρμόδιας τοπικής αρχής·

[…]».

Το φινλανδικό δίκαιο

Ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων

6 Το άρθρο 10 του laki julkisista hankinnoista (348/2007) [νόμου περί δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών (348/2007)], της 30ής Μαρτίου 2007, που μεταφέρει στην εθνική έννομη τάξη την οδηγία 2004/18, προβλέπει ότι ο εν λόγω νόμος δεν έχει εφαρμογή στις συμβάσεις τις οποίες συνάπτει η αναθέτουσα οντότητα με οντότητα αυτοτελή σε σχέση με την ίδια από τυπικής απόψεως και απολαύουσα αυτονομίας έναντι αυτής σε επίπεδο λήψεως αποφάσεων, εφόσον ασκεί σε αυτή, μόνη ή μαζί με άλλες αναθέτουσες οντότητες, έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών και εφόσον η εν λόγω αυτοτελής οντότητα ασκεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς της με τις αναθέτουσες οντότητες που την ελέγχουν.

Ο νόμος περί δήμων του 1995

7 Κατά το άρθρο 76, παράγραφος 1, του kuntalaki (365/1995) [νόμου περί δήμων (365/1995)], της 17ης Μαρτίου 1995 (στο εξής: νόμος περί δήμων του 1995), οι δήμοι μπορούν να εκπληρώνουν την αποστολή τους από κοινού στο πλαίσιο σχετικής συμφωνίας. Το άρθρο 76, παράγραφος 2, του ως άνω νόμου παρέχει τη δυνατότητα στους δήμους να συμφωνούν ότι ένας από αυτούς θα επιφορτιστεί με μια συγκεκριμένη αποστολή για λογαριασμό ενός ή περισσότερων άλλων δήμων.

8 Κατά το άρθρο 77, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, όταν, στο πλαίσιο σχετικής συμφωνίας, ένας δήμος επιφορτίζεται με μια αποστολή για λογαριασμό άλλου δήμου ή άλλων δήμων, μπορεί να συμφωνεί ότι οι λοιποί ενδιαφερόμενοι δήμοι θα διορίζουν ένα μέρος των μελών του οργάνου του πρώτου δήμου το οποίο είναι επιφορτισμένο με την εν λόγω αποστολή.

Ο νόμος περί δήμων του 2015

9 Ο νόμος περί δήμων του 1995 καταργήθηκε με τον kuntalaki (410/2015) [νόμο περί δήμων (410/2015)], της 10ης Απριλίου 2015 (στο εξής: νόμος περί δήμων του 2015), που άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 2015.

10 Δυνάμει του άρθρου 8 του νόμου αυτού, ένας δήμος μπορεί να εκτελεί ο ίδιος τα καθήκοντα που του αναθέτει ο νόμος ή να συμφωνήσει να ανατεθεί η ευθύνη εκτελέσεώς τους σε άλλο δήμο ή σε ένωση δήμων. Ο δήμος ή η ένωση δήμων που είναι υπεύθυνοι για την οργάνωση της εκτελέσεως των εν λόγω καθηκόντων οφείλουν ιδίως να διασφαλίζουν την ισότητα προσβάσεως στις οικείες υπηρεσίες, να προσδιορίζουν τις ανακύπτουσες ανάγκες, καθώς και την ποσότητα και την ποιότητα αυτών, να προσδιορίζουν τη μέθοδο ελέγχου της παροχής των υπηρεσιών και να ασκούν τον σχετικό έλεγχο, καθώς και να μεριμνούν για την άσκηση της οικείας αρμοδιότητας από την αρχή στην οποία αυτή έχει ανατεθεί. Επιπλέον, ένας δήμος εξακολουθεί να φέρει την ευθύνη για τη χρηματοδότηση των ως άνω καθηκόντων, έστω και αν η ευθύνη εκτελέσεώς τους έχει μεταβιβαστεί σε άλλο δήμο ή σε ένωση δήμων.

11 Κατά το άρθρο 49 του νόμου περί δήμων του 2015, οι δήμοι και οι ενώσεις δήμων μπορούν να εκτελούν από κοινού τα καθήκοντά τους, στο πλαίσιο σχετικής συμφωνίας, η δε συνεργασία αυτή μπορεί ιδίως να λάβει τη μορφή ενός κοινού οργάνου. Το άρθρο 50, παράγραφος 2, του νόμου αυτού ορίζει μεταξύ άλλων ότι ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων δεν έχει εφαρμογή στη συνεργασία μεταξύ δήμων αν η συνεργασία αφορά την ανάθεση σύμβασης εκ μέρους δήμου ή ένωσης δήμων σε συνδεδεμένη οντότητα, κατά την έννοια του άρθρου 10 του εν λόγω νόμου, ή αν, για άλλο λόγο, ο νόμος αυτός δεν έχει εφαρμογή στην οικεία συνεργασία.

12 Το άρθρο 50, παράγραφος 1, του νόμου περί δήμων του 2015 προβλέπει ότι, αν ένας δήμος αναθέτει σε άλλο δήμο ή σε ένωση δήμων την ευθύνη οργανώσεως μιας αποστολής την οποία πρέπει να εκπληρώνει ο ίδιος, ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων δεν έχει εφαρμογή σε μια τέτοια μεταβίβαση ευθυνών.

13 Κατά το άρθρο 51, παράγραφος 1, του νόμου περί δήμων του 2015, ένας δήμος, ο οποίος καλείται «υπεύθυνος δήμος», μπορεί να εκτελεί μια αποστολή για λογαριασμό άλλου δήμου ή άλλων δήμων, έτσι ώστε οι δήμοι αυτοί να έχουν ένα κοινό όργανο αρμόδιο για την εκτέλεση της ως άνω αποστολής. Οι δήμοι μπορούν να συμφωνούν ότι οι άλλοι δήμοι μπορούν να διορίζουν ένα μέρος των μελών του κοινού οργάνου.

14 Το άρθρο 52, παράγραφος 1, του νόμου αυτού ορίζει ότι η συμφωνία περί συστάσεως κοινού οργάνου, που μνημονεύεται στη σκέψη 11 της παρούσας αποφάσεως, πρέπει να διευκρινίζει μεταξύ άλλων τα καθήκοντα του οργάνου αυτού και, ενδεχομένως, τη μεταβίβαση της ευθύνης οργανώσεως περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 8 του εν λόγω νόμου, τη σύνθεσή του και το δικαίωμα άλλων δήμων να διορίζουν μέλη, τα κριτήρια υπολογισμού των εξόδων και της κατανομής τους, καθώς και τη διάρκεια και τον τρόπο καταγγελίας της εν λόγω συμφωνίας.

Ο νόμος περί δημόσιων μεταφορών

15 Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 3, του joukkoliikennelaki (869/2009) [νόμου περί δημόσιων μεταφορών (869/2009)], της 13ης Νοεμβρίου 2009, όπως τροποποιήθηκε με τον laki joukkoliikennelain muuttamisesta (1219/2011) [νόμο περί τροποποιήσεως του νόμου περί δημόσιων μεταφορών (1219/2011)], της 9ης Δεκεμβρίου 2011 (στο εξής: νόμος περί δημόσιων μεταφορών), η περιφερειακή δημοτική αρχή παρέχει άδεια για την εκμετάλλευση τακτικών συγκοινωνιακών γραμμών μόνο για την περιοχή για την οποία η ίδια είναι αρμόδια.

16 Κατά το άρθρο 4 του νόμου περί δημόσιων μεταφορών, οι αρμόδιες αρχές στον τομέα των οδικών μεταφορών, κατά την έννοια του κανονισμού 1370/2007, υποχρεούνται να προσδιορίζουν το επίπεδο υπηρεσιών που πρέπει να εξασφαλίζεται σχετικά με τις δημόσιες μεταφορές οι οποίες υπάγονται στην περιοχή αρμοδιότητάς τους. Η διάταξη αυτή υποχρεώνει τις εν λόγω αρχές να συνεργάζονται μεταξύ τους, στον βαθμό που απαιτείται, καθώς και με τους δήμους και τις ενώσεις επαρχιών, κατά τον προσδιορισμό του κατάλληλου επιπέδου υπηρεσιών.

17 Από το άρθρο 5, παράγραφος 2, του εν λόγω νόμου προκύπτει ότι οι αρχές οι οποίες είναι αρμόδιες για τις μεταφορές που λειτουργούν σύμφωνα με τον κανονισμό 1370/2007 είναι υπεύθυνες για τον προσδιορισμό των σχετικών υπηρεσιών. Η ευθύνη σχεδιασμού των δρομολογίων και των ωραρίων μπορεί εντούτοις να βαρύνει τις επιχειρήσεις μεταφορών ή τις αρχές, ή ακόμη να κατανέμεται μεταξύ τους.

18 Κατά το άρθρο 6 του νόμου περί δημόσιων μεταφορών, οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να μεριμνούν για τον σχεδιασμό των σχετικών υπηρεσιών, πρωτίστως στο πλαίσιο περιφερειακών ή τοπικών συστημάτων, προκειμένου να διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία του δικτύου δημόσιων μεταφορών. Για τον σχεδιασμό των δημόσιων μεταφορών, οι αρχές αυτές συνεργάζονται μεταξύ τους, καθώς και με τους δήμους.

19 Κατά το άρθρο 14, παράγραφος 4, του νόμου αυτού, οι εν λόγω αρχές λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με την οργάνωση των υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών που υπάγονται στην περιοχή αρμοδιότητάς τους ή σε ένα μέρος αυτής, σύμφωνα με τον κανονισμό 1370/2007.

Ο νόμος περί των υπηρεσιών και των μέτρων υποστήριξης υπέρ των ατόμων με αναπηρία

20 Το άρθρο 3 του laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) [νόμος περί των υπηρεσιών και των μέτρων υποστήριξης υπέρ των ατόμων με αναπηρία (380/1987)], της 3ης Απριλίου 1987, αναθέτει στους δήμους την ευθύνη στον τομέα της οργανώσεως υπηρεσιών μεταφορών των ατόμων με αναπηρία.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

21 Με συμφωνία συνεργασίας η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 2012 (στο εξής: συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές), οι Δήμοι του Pori, της Harjavalta, του Kokemäki και της Ulvila και η κοινότητα της Nakkila (Φινλανδία) αποφάσισαν να επιφορτίσουν τον Δήμο του Pori, ως αρμόδια τοπική αρχή, με την παροχή ορισμένων υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών. Η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών τελεί υπό τη διαχείριση των δήμων που μετέχουν στην ως άνω συμφωνία κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 76 και 77 του νόμου περί δήμων του 1995, ο δε Δήμος του Pori αποτελεί, συναφώς, κοινό όργανο.

22 Η επιτροπή δημόσιων μεταφορών της περιφέρειας του Pori (στο εξής: επιτροπή δημόσιων μεταφορών), που απαρτίζεται από πέντε μέλη διοριζόμενα από τον δήμο του Pori και από ένα μέλος διοριζόμενο από καθέναν από τους λοιπούς δήμους που μετέχουν στη συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές, ενεργεί ως αρμόδια αρχή για τις τοπικές μεταφορές στον Δήμο του Pori και αποκλειστικά για τις μεταφορές εντός της ζώνης που σχηματίζεται από τους μετέχοντες στη συμφωνία αυτή. Η λειτουργία της επιτροπής δημόσιων μεταφορών διέπεται από καταστατικό το οποίο εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου του Pori, καθώς και από τους κανόνες διαχειρίσεως που εγκρίνει η εν λόγω επιτροπή.

23 Οι δαπάνες για τις μεταφορές που λειτουργούν κατ' ανάθεση σύμφωνα με τον κανονισμό 1370/2007 κατανέμονται μεταξύ των δήμων που μετέχουν στην εν λόγω συμφωνία, βάσει κανόνων που προσδιορίζονται ειδικότερα από την επιτροπή δημόσιων μεταφορών. Κατά την προετοιμασία του προϋπολογισμού και του σχετικού δημοσιονομικού σχεδίου, οι δήμοι που μετέχουν στη συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διατυπώνουν προτάσεις σχετικά με τους σκοπούς και τη χρηματοδότηση της συνεργασίας αυτής.

24 Το καταστατικό της επιτροπής δημόσιων μεταφορών προβλέπει ότι η επιτροπή αυτή ασκεί τα καθήκοντά της ως κοινή αρμόδια περιφερειακή αρχή στον τομέα των μεταφορών στην περιοχή που καλύπτει την εδαφική περιφέρεια των μετεχόντων στη συμφωνία αυτή δήμων, υπό τον έλεγχο του δημοτικού συμβουλίου και του αρμόδιου εκτελεστικού οργάνου του Δήμου του Pori. Η ως άνω επιτροπή είναι αρμόδια, ως προς το σύνολο της περιοχής που καλύπτει η εν λόγω συμφωνία, για την παροχή των υπηρεσιών τις οποίες ο κανονισμός 1370/2007 και ο νόμος περί δημόσιων μεταφορών αναθέτουν στην αρμόδια αρχή στον τομέα των δημόσιων μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, αποφασίζει ιδίως για τους κανόνες οργάνωσης και για την ανάθεση συμβάσεων δημόσιων μεταφορών, κατά την έννοια του κανονισμού αυτού, που λειτουργούν αποκλειστικά εντός της περιοχής αρμοδιότητάς τους. Εγκρίνει επίσης τις προς σύναψη συμβάσεις και αποφασίζει για τις τιμές και τα σχετικά τέλη.

25 Παράλληλα, οι Δήμοι του Pori και της Ulvila καθώς και η κοινότητα της Merikarvia (Φινλανδία) συνήψαν συμφωνία συνεργασίας σχετική με την οργάνωση και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας στις 18 Δεκεμβρίου 2012 (στο εξής: συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας), βάσει των άρθρων 76 και 77 του laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) [νόμου περί της

αναδιαρθρώσεως των δήμων και των υπηρεσιών (169/2007)], της 9ης Φεβρουαρίου 2007, προβλέπουσα τη μεταφορά στον δήμο του Pori της ευθύνης οργανώσεως των κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας για το σύνολο της εδαφικής περιφέρειάς τους.

26 Η συμφωνία αυτή στηρίζεται στο λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου», προβλεπόμενο από τον νόμο περί δήμων του 1995 και τον νόμο περί δήμων του 2015. Στο πλαίσιο του εν λόγω μοντέλου, όταν διάφοροι δήμοι οφείλουν να εκπληρώνουν ορισμένη αποστολή, ένας από αυτούς, καλούμενος «υπεύθυνος δήμος», μπορεί να αναλάβει την εκπλήρωση της αποστολής αυτής για λογαριασμό των υπολοίπων στο πλαίσιο σχετικής συμφωνίας συναπτόμενης μεταξύ των δήμων αυτών.

27 Η συμφωνία συνεργασίας σχετικά με τις υπηρεσίες υγείας ορίζει τον Δήμο του Pori ως τον «υπεύθυνο δήμο» ή ως τον «οργανωτή δήμο», ενώ ο Δήμος της Ulvila και η κοινότητα της Merikarvia χαρακτηρίζονται ως «μετέχοντες στη συμφωνία δήμοι».

28 Η συμφωνία αυτή προβλέπει ότι το σύστημα των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας συνιστούν ένα συνεκτικό σύνολο, που διαμορφώνεται από κοινού από τον υπεύθυνο δήμο και τους μετέχοντες στη συμφωνία δήμους. Ο υπεύθυνος δήμος εκτιμά και προσδιορίζει τις ανάγκες των κατοίκων στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας, αποφασίζει για την έκταση και το ποιοτικό επίπεδο των παρεχόμενων στους εν λόγω κατοίκους υπηρεσιών, μεριμνά για την παροχή των αναγκαίων υπηρεσιών προς αυτούς και αποφασίζει επίσης για τον τρόπο παροχής τους. Είναι εξάλλου υπεύθυνος για τη διαθεσιμότητα, την προσβασιμότητα και την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας, καθώς και για τον έλεγχο και την παρακολούθησή τους.

29 Στην πράξη, η ευθύνη οργανώσεως των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας εντός της ζώνης συνεργασίας εναπόκειται στην επιτροπή διασφαλίσεως των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του Δήμου του Pori, που είναι μια μικτή επιτροπή αποτελούμενη από δεκαοκτώ μέλη, εκ των οποίων τρία διορίζονται από τον Δήμο της Ulvila, δύο από την κοινότητα της Merikarvia και τα λοιπά δεκατρία από τον δήμο του Pori. Επιπλέον, η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας προβλέπει ότι το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου του Pori εγκρίνει το καταστατικό της ως άνω επιτροπής και προσδιορίζει το πεδίο δράσεώς της, καθώς και τα καθήκοντά της. Η εν λόγω επιτροπή αναλαμβάνει την πλήρη ευθύνη για τις κοινωνικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες υγείας, για την παροχή τους καθώς και για τον αναγκαίο προϋπολογισμό. Στο πλαίσιο του πεδίου δράσεώς της, εγκρίνει ιδίως τις προς σύναψη συμφωνίες και αποφασίζει για τα τέλη που χρεώνονται για τις ως άνω υπηρεσίες και για κάθε άλλες σχετικές παροχές, σύμφωνα με τα γενικά κριτήρια που καθορίζει το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου του Pori. Εξάλλου, η επιτροπή διασφαλίσεως των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του Δήμου του Pori εκπονεί κάθε έτος ένα σχέδιο υπηρεσιών καθορίζον το συγκεκριμένο περιεχόμενό τους, η δε σχετική με το σχέδιο πρόταση υποβάλλεται προηγουμένως στους δήμους που μετέχουν στη συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας για να διατυπώσουν τη γνώμη τους. Τέλος, η συμφωνία αυτή προβλέπει ότι η οικονομική διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας βασίζεται σε προϋπολογισμό, σε δημοσιονομικό σχέδιο και σε σχέδιο παροχής των υπηρεσιών αυτών που συντάσσονται από κοινού, καθώς και σε σύστημα παρακολούθησης των δαπανών και της χρήσεως των εν λόγω υπηρεσιών. Οι δε δαπάνες κατανέμονται σε συνάρτηση με τη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας, έτσι ώστε κάθε δήμος να καταβάλλει το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται από τους δικούς του δημότες και τους κατοίκους για τους οποίους αυτός είναι υπεύθυνος.

30 Με απόφαση της 4ης Μαΐου 2015, η επιτροπή διασφαλίσεως των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του Δήμου του Pori αποφάσισε ότι οι μεταφορές των ατόμων με αναπηρία προς τα ημερήσια κέντρα απασχόλησης και δραστηριοτήτων με λεωφορεία χαμηλού δαπέδου θα πραγματοποιούνται, για το σύνολο της ζώνης την οποία καλύπτει η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας, ως ίδια αποστολή από τον Δήμο του Pori, μέσω της Porin Linjat, ανώνυμης εταιρίας η οποία του ανήκει καθ' ολοκληρίαν. Κατά συνέπεια, όσον αφορά την εν λόγω δημόσια σύμβαση μεταφοράς ατόμων με αναπηρία, ο Δήμος του Pori δεν διοργάνωσε διαδικασία δημόσιου διαγωνισμού, αλλά ανέθεσε

απευθείας τη σύμβαση στην Porin Linjat, κατά το λεγόμενο σύστημα συμβάσεων «in house» (οιονεί αυτεπιστασίας), το οποίο χαρακτηρίζεται στο φινλανδικό δίκαιο ως «ανάθεση σε συνδεδεμένη οντότητα».

31 Ο Δήμος του Pori επισημαίνει ωστόσο ότι είχε συνάψει προηγουμένως δύο άλλες συμβάσεις με την Porin Linjat στο πλαίσιο της συμφωνίας συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές, ήτοι, πρώτον, σύμβαση παροχής υπηρεσιών μεταφορών για το διάστημα από 1ης Ιανουαρίου 2013 μέχρι 31 Μαΐου 2016, σχετική με το επίπεδο διαχειρίσεως των δημόσιων μεταφορών εντός του Δήμου του Pori και με τις υπηρεσίες που θα παρέχονταν από τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες, συναφθείσα στις 5 Σεπτεμβρίου 2013, με αντικείμενο τις συγκοινωνιακές γραμμές μεταξύ του Δήμου του Pori, της κοινότητας της Nakkila, καθώς και των Δμων της Harjavalta και του Kokemäki, και, δεύτερον, σύμβαση σχετικά με τις συγκοινωνίες μεταξύ των Δήμων του Pori και της Ulvila, καλύπτουσα το διάστημα από 1ης Ιουλίου 2014 μέχρι 31 Μαΐου 2016, συναφθείσα στις 11 Ιουνίου 2014.

32 Η εταιρία Lyttyläin Liikenne Oy προσέβαλε την από 4 Μαΐου 2015 απόφαση της επιτροπής διασφαλίσεως των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του Δήμου του Pori ενώπιον του markkinaoikeus (δικαστηρίου οικονομικών υποθέσεων, Φινλανδία), το οποίο την ακύρωσε διότι, αφενός, η Porin Linjat δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «συνδεδεμένη οντότητα» ή ως «εσωτερικός φορέας» του Δήμου του Pori, κατά την έννοια του άρθρου 10 του νόμου 348/2007, και, αφετέρου, κανένας άλλος λόγος προβλεπόμενος στον ως άνω νόμο δεν δικαιολογεί την εξαίρεση της επίμαχης στην κύρια δίκη συμβάσεως από την υποχρέωση προκηρύξεως δημόσιου διαγωνισμού. Το δικαστήριο αυτό εκτιμά ότι, σε αντίθεση με τον Δήμο του Pori, ο οποίος έχει πέντε εκπροσώπους στο πλαίσιο της επιτροπής δημόσιων μεταφορών, οι άλλοι δήμοι ή κοινότητες που μετείχαν στη συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας έχουν έναν μόνον εκπρόσωπο στην ως άνω επιτροπή και, ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να ασκούν έλεγχο επί της Porin Linjat. Κατά συνέπεια, τα κέρδη της εταιρίας αυτής στο πλαίσιο της εκμεταλλεύσεως των δημόσιων μεταφορών των εν λόγω δήμων δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη προκειμένου να εκτιμηθεί αν η ως άνω εταιρία πραγματοποιεί το ουσιώδες μέρος των δραστηριοτήτων της για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής που την ελέγχει, εν προκειμένω για λογαριασμό του Δήμου του Pori. Μολονότι η εκμετάλλευση των μεταφορών στηρίζεται εν μέρει σε αποφάσεις του Δήμου του Pori, το ύψος του κύκλου εργασιών που πραγματοποιεί η Porin Linjat στο πλαίσιο της εκμεταλλεύσεως των μεταφορών στον εν λόγω δήμο είναι ωστόσο ανεπαρκές για να αποδειχθεί η ύπαρξη σχέσεως μεταξύ του Δήμου του Pori και μιας συνδεδεμένης οντότητας, καθόσον η Porin Linjat δεν πραγματοποιεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς της για λογαριασμό του μόνου μετόχου της.

33 Ο Δήμος του Pori, υποστηριζόμενος από την Porin Linjat, άσκησε αναίρεση ενώπιον του Korkein hallinto-oikeus (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Φινλανδία), στο πλαίσιο της οποίας υποστηρίζει ότι η τελευταία αυτή εταιρία αποτελεί οντότητα συνδεδεμένη με τον ίδιο. Συγκεκριμένα, η Porin Linjat είναι εταιρία ανήκουσα στον Δήμο του Pori και ελεγχόμενη από αυτόν, ενώ, από το έτος 2009, δεν έχει μετάσχει, με την ιδιότητα του προσφέροντος, σε διαγωνισμούς για παροχή υπηρεσιών μεταφορών. Περαιτέρω, ουδόλως μετέχει στον ανταγωνισμό στην αγορά. Βάσει της συμφωνίας συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές, οι Δήμοι της Harjavalta, του Kokemäki και της Ulvila και η κοινότητα της Nakkila ανέθεσαν στον Δήμο του Pori την ευθύνη να διαχειρίζεται, ως υπεύθυνος δήμος, τη λειτουργία των δημόσιων μεταφορών των δήμων που μετέχουν στη σχετική συνεργασία. Κατά συνέπεια, ο κύκλος εργασιών που δημιουργεί η εκ μέρους της Porin Linjat εκμετάλλευση των μεταφορών αυτών στην περιφέρεια των εν λόγω δήμων καταλογίζεται στον Δήμο του Pori. Ως εκ τούτου, άνω του 90 % του κύκλου εργασιών της Porin Linjat πραγματοποιείται στο πλαίσιο της εκμεταλλεύσεως των μεταφορών του Δήμου του Pori.

34 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας μπορεί να εκφεύγει, ως εκ της φύσεώς της, του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, για τον λόγο ότι υλοποιεί μια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ή μια συνεργασία μεταξύ οντοτήτων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα, ή για οποιονδήποτε άλλο λόγο.

35 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η συνεργασία μεταξύ των δήμων της περιφέρειας του Pori στηρίζεται, όσον αφορά την παροχή τόσο κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας όσο και υπηρεσιών μεταφορών, στο λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου». Το δικαστήριο αυτό διερωτάται ωστόσο αν οι συμβάσεις που συνήψε ο υπεύθυνος δήμος απαλλάσσονται από την υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού όταν ο εν λόγω δήμος ή η συνδεδεμένη με αυτόν οντότητα αποκτούν υπηρεσίες για λογαριασμό των δήμων της ζώνης συνεργασίας οι οποίες προορίζονται για τους κατοίκους τους. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου» μπορεί να εκληφθεί ως μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, όπως αυτή ερμηνεύθηκε με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985). Εντούτοις, η απόφαση αυτή δεν εξετάζει ρητώς το ζήτημα αν η υποχρέωση προκηρύξεως διαγωνισμού που προβλέπεται στη νομοθεσία της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων πρέπει να έχει εφαρμογή στα μέτρα που λαμβάνονται κατόπιν της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων.

36 Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι, ενδεχομένως, το λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου» θα μπορούσε επίσης να χαρακτηριστεί ως «συνεργασία μεταξύ οντοτήτων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα». Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει ωστόσο να διευκρινιστεί αν ο υπεύθυνος δήμος μπορεί να χρησιμοποιεί, στο πλαίσιο της οργάνωσης των υπηρεσιών για λογαριασμό των άλλων αναθετουσών οντοτήτων που μετέχουν στη συνεργασία, οντότητα συνδεδεμένη με τον ίδιο χωρίς διενέργεια διαγωνισμού.

37 Ανακύπτει επίσης το ζήτημα, αφενός, κατά πόσον, για τον προσδιορισμό του μέρους του κύκλου εργασιών της Porin Linjat που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της εκμεταλλεύσεως των δημόσιων μεταφορών του Δήμου του Pori, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο κύκλος εργασιών που αφορά τις περιφερειακές συγκοινωνίες τις οποίες οργανώνει ο Δήμος του Pori, ως αρμόδια αρχή, για λογαριασμό των Δήμων της Harjavalta, του Kokemäki και της Ulvila, καθώς και της κοινότητας της Nakkila, στο πλαίσιο της συμφωνίας συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές και, αφετέρου, αν το μέρος του κύκλου εργασιών του Porin Linjat που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της εκμεταλλεύσεως των δημόσιων μεταφορών του Δήμου του Pori είναι τέτοιο ώστε η εταιρία αυτή να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «οντότητα ελεγχόμενη» από τον εν λόγω δήμο.

38 Καθόσον, αφενός, ο Δήμος του Pori συνάπτει δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών περιφερειακών μεταφορών, για δικό του λογαριασμό αλλά και για λογαριασμό των άλλων δήμων που μετέχουν στη συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές, και, αφετέρου, οι δήμοι αυτοί φέρουν ένα μέρος των εξόδων των σχετικών υπηρεσιών, θα μπορούσε να ανακύψει το ζήτημα αν ο Δήμος του Pori μπορεί να θεωρηθεί ως αναθέτουσα αρχή για το σύνολο των περιφερειακών μεταφορών και αν, επομένως, το σύνολο των σχετικών συμβάσεων πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον υπολογισμό του κύκλου εργασιών που πραγματοποιεί η Porin Linjat στο πλαίσιο της εκμεταλλεύσεως των δημόσιων μεταφορών του ως άνω δήμου.

39 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας [2004/18] την έννοια ότι το [λεγόμενο] "μοντέλο του υπευθύνου δήμου", όπως καθορίζεται στην επίμαχη [στην κύρια δίκη] σύμβαση συνεργασίας μεταξύ δήμων, πληροί τις προϋποθέσεις μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτας μη εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985) ή οριζόντιας συνεργασίας μη διεπόμενης από τους κανόνες περί υποχρεωτικής προκηρύξεως διαγωνισμού (απόφαση της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), ή άλλης, μη ρυθμιζόμενης περίπτωσης;

2) Αν γίνει δεκτό ότι το [λεγόμενο] "μοντέλο του υπεύθυνου δήμου", όπως καθορίζεται σε σύμβαση συνεργασίας, πληροί τις προϋποθέσεις μεταβιβάσεως αρμοδιότητας: Θεωρείται η δημόσια αρχή στην οποία μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα ως αναθέτουσα αρχή σε περίπτωση συνάψεως

δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών μετά τη μεταβίβαση αρμοδιότητας και μπορεί η εν λόγω δημόσια αρχή, βάσει της αρμοδιότητας που της μεταβιβάστηκε από τους άλλους δήμους, να αναθέσει τη σύμβαση παροχής των υπηρεσιών σε οντότητα συνδεδεμένη με την ίδια ακόμη και χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού ακόμη και σε περίπτωση που οι μεταβιβάσαντες την αρμοδιότητα δήμοι θα είχαν ίδιο καθήκον αναθέσεως της παροχής των εν λόγω υπηρεσιών εάν δεν υπήρχε ο θεσμός του υπευθύνου δήμου;

3) Εάν, αντιθέτως, το [λεγόμενο] "μοντέλο του υπευθύνου δήμου" πληροί τις προϋποθέσεις οριζόντιας συνεργασίας: Μπορούν οι συνεργαζόμενοι δήμοι να αναθέσουν τη σύμβαση παροχής των υπηρεσιών, χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, σε συμμετέχοντα στη σύμβαση συνεργασίας δήμο ο οποίος ανέθεσε την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών σε συνδεδεμένη με τον ίδιο οντότητα χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού;

4) Στο πλαίσιο εξετάσεως του ζητήματος αν το ουσιώδες μέρος των δραστηριοτήτων μιας εταιρίας αφορά δήμο από τον οποίον η ίδια ελέγχεται και κατά τον υπολογισμό του παραγόμενου από τον εν λόγω δήμο κύκλου εργασιών, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο κύκλος εργασιών της ελεγχόμενης από τον δήμο εταιρίας που εκτελεί μεταφορές κατά την έννοια του [κανονισμού 1370/2007] όταν η ως άνω εταιρία πραγματοποιεί τον κύκλο αυτό εργασιών με μεταφορές που οργανώνει ο δήμος ως αρμόδια αρχή κατά την έννοια του εν λόγω κανονισμού;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

40 Πρώτον, μολονότι, σε αντίθεση με τη συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας, η νομική φύση της συμφωνίας συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές δεν διευκρινίζεται ρητώς από το αιτούν δικαστήριο, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι, με την τελευταία αυτή συμφωνία, οι Δήμοι της Harjavalta, του Kokemäki και της Ulvila καθώς και η κοινότητα της Nakkila ανέθεσαν στον Δήμο του Pori, ως υπεύθυνο δήμο, τη λειτουργία των δημόσιων μεταφορών των δήμων που μετέχουν στη συνεργασία.

41 Όπως φαίνεται, επομένως, από την απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου απορρέει ότι η συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές στηρίζεται, όπως και η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας, στο λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου».

42 Κατά συνέπεια, με βάση αυτή την παραδοχή θα εξετάσει το Δικαστήριο τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου.

43 Δεύτερον, προκύπτει ότι η συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές και η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας δεν είχαν συναφθεί από τους ίδιους συμβαλλομένους. Συγκεκριμένα, η συμφωνία συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές δεσμεύει τους Δήμους Pori, Harjavalta, Kokemäki και Ulvila καθώς και την κοινότητα Nakkila. Η δε συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας συνήφθη από τους Δήμους Pori και Ulvila καθώς και από την κοινότητα Merikarvia.

44 Τρίτον, πρέπει να σημειωθεί ότι, ως «υπεύθυνος δήμος», ο Δήμος του Pori πρέπει να παρέχει τις προβλεπόμενες από τις δύο αυτές συμφωνίες υπηρεσίες. Προς τούτο, στηρίζεται σε μια συνδεδεμένη οντότητα, ήτοι σε εσωτερικό φορέα, που του ανήκει καθ' ολοκληρίαν και βρίσκεται υπό τον έλεγχό του, δηλαδή στην Porin Linjat.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

45 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18 έχει την έννοια ότι συμφωνία κατά την οποία οι μετέχοντες σ' αυτήν δήμοι αναθέτουν σε έναν εξ αυτών την ευθύνη της οργανώσεως της παροχής υπηρεσιών για λογαριασμό τους δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18 για τον λόγο ότι συνιστά μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, όπως αυτό ερμηνεύθηκε με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), ή συνεργασία μεταξύ των αναθετουσών αρχών μη καλυπτόμενη από την υποχρέωση διενέργειας διαγωνισμού, κατά την έννοια της αποφάσεως της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

46 Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, σκέψεις 40 και 41), η κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό κράτους μέλους τυγχάνει της προστασίας που παρέχει το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, κατά το οποίο η Ένωση υποχρεούται να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Εξάλλου, δεδομένου ότι η ως άνω κατανομή αρμοδιοτήτων δεν είναι στατική, η προστασία την οποία παρέχει η διάταξη αυτή καλύπτει και τις αναδιοργανώσεις αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό κράτους μέλους. Τέτοιου είδους αναδιοργανώσεις οι οποίες μπορούν να λάβουν τη μορφή εκούσιας μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων αρχών, συνεπάγονται την εκούσια αποδέσμευση της προηγουμένως αρμόδιας αρχής από την υποχρέωση και το δικαίωμα εκπληρώσεως αποστολής δημοσίας υπηρεσίας δεδομένου ότι επιφορτισμένη με την εν λόγω υποχρέωση και φορέας του αντίστοιχου δικαιώματος είναι πλέον άλλη αρχή.

47 Από τις σκέψεις 42 έως 44 της αποφάσεως της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), προκύπτει επίσης ότι μια τέτοια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δεν πληροί το σύνολο των προϋποθέσεων που επιβάλλει ο ορισμός της έννοιας της «δημόσιας συμβάσεως». Πράγματι, μόνο σύμβαση που συνάπτεται εξ επαχθούς αιτίας μπορεί να συνιστά δημόσια σύμβαση εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18. Ο ως άνω εξ επαχθούς αιτίας χαρακτήρας σημαίνει ότι η αναθέτουσα αρχή που συνάπτει δημόσια σύμβαση λαμβάνει, δυνάμει της συμβάσεως αυτής και έναντι ανταλλάγματος, παροχή η οποία πρέπει να προσπορίζει άμεσο οικονομικό όφελος στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή. Ως εκ τούτου, ο αμφοτεροβαρής χαρακτήρας της συμβάσεως αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό της δημόσιας σύμβασης. Αυτό καθεαυτό το γεγονός όμως ότι μια δημόσια αρχή απεκδύεται αρμοδιότητα την οποία προηγουμένως ασκούσε εξαλείφει οιοδήποτε οικονομικό συμφέρον της ιδίας προς εκπλήρωση των καθηκόντων που αντιστοιχούν στην εν λόγω αρμοδιότητα.

48 Ως εκ τούτου, για να γίνει δεκτό ότι αποτελεί εσωτερική πράξη οργανώσεως καλυπτόμενη από το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοσίων αρχών απαιτεί η δημόσια αρχή στην οποία μεταβιβάζεται αρμοδιότητα να έχει την εξουσία οργανώσεως της εκτελέσεως των καθηκόντων που άπτονται της εν λόγω αρμοδιότητας και την εξουσία καθορισμού του σχετικού με τα εν λόγω καθήκοντα ρυθμιστικού πλαισίου, καθώς και να διαθέτει οικονομική αυτοτέλεια που καθιστά δυνατή τη χρηματοδότηση της εκτελέσεως των εν λόγω καθηκόντων. Κατά συνέπεια, η αρχικώς αρμόδια αρχή δεν μπορεί να διατηρεί την κύρια ευθύνη για τα ως άνω καθήκοντα, ούτε να παραμένει αρμόδια για τον οικονομικό έλεγχο επ' αυτής ή να πρέπει να εγκρίνει εκ των προτέρων τις αποφάσεις που προτίθεται να λάβει ο προς ον η μεταβίβαση φορέας. Επομένως, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων επιβάλλει να ασκεί η νέα αρμόδια δημόσια αρχή την αρμοδιότητα αυτή κατά τρόπο αυτόνομο και με ιδία ευθύνη (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, σκέψεις 49 και 51).

49 Εντούτοις, η αυτονομία δράσεως της δημόσιας αρχής στην οποία ανατίθεται αρμοδιότητα δεν σημαίνει ότι ο νέος αρμόδιος φορέας δεν θα πρέπει να υπόκειται στην επιρροή οιουδήποτε άλλου δημοσίου φορέα. Πράγματι, φορέας μεταβιβάζων αρμοδιότητα δύναται να διατηρεί ορισμένο δικαίωμα εποπτείας των καθηκόντων που συνδέονται με την εν λόγω μεταβιβαζόμενη δημόσια υπηρεσία.

Ωστόσο, μια τέτοια επιρροή, που μπορεί να ασκείται μέσω οργάνου, όπως είναι μια γενική συνέλευση, απαρτιζόμενη από εκπροσώπους των προηγουμένως αρμοδίων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, αποκλείει, καταρχήν, οιαδήποτε ανάμειξη στις επιμέρους συνθήκες εκτελέσεως των καθηκόντων που άπτονται της μεταβιβασθείσας αρμοδιότητας (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, σκέψη 52).

50 Εν προκειμένω, πρώτον, από την απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας προβλέπει τη μεταβίβαση, από τους δήμους που μετέχουν στη συμφωνία αυτή, προς τον δήμο του Pori της ευθύνης της οργανώσεως των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας των εν λόγω δήμων. Η ως άνω εκούσια μεταβίβαση στηρίζεται σε σχετική νομοθετική πρόβλεψη (νόμος 169/2007).

51 Δεύτερον, η διαχείριση της δημιουργηθείσας με τον τρόπο αυτόν ζώνης συνεργασίας διέπεται από τα άρθρα 76 και 77 του νόμου περί δήμων του 1995. Επομένως, η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας αναθέτει στον υπεύθυνο δήμο την ευθύνη να εκτιμήσει και να προσδιορίσει τις ανάγκες των κατοίκων των συμβαλλόμενων δήμων στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας, να αποφασίσει για την έκταση και το ποιοτικό επίπεδο των υπηρεσιών αυτών που παρέχονται στους ως άνω κατοίκους και να φροντίζει ώστε να τους παρέχονται οι αναγκαίες υπηρεσίες. Ο υπεύθυνος δήμος αποφασίζει επίσης για τον τρόπο με τον οποίο παρέχονται οι υπηρεσίες αυτές, για τη διαθεσιμότητα, την προσβασιμότητα και την ποιότητα των εν λόγω υπηρεσιών, καθώς και για τον έλεγχο και την παρακολούθησή τους.

52 Τρίτον, η ευθύνη οργανώσεως των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας που αφορούν τη ζώνη συνεργασίας ανατίθεται, στην πράξη, σε ένα κοινό όργανο, εν προκειμένω την επιτροπή διασφαλίσεως των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του Δήμου του Pori, η σύνθεση και τα καθήκοντα της οποίας περιγράφονται στη σκέψη 29 της παρούσας αποφάσεως.

53 Τέταρτον, η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας προβλέπει ότι το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου του Pori εγκρίνει το καταστατικό της ως άνω επιτροπής και καθορίζει το πεδίο δράσεως και τα καθήκοντά της.

54 Πέμπτον, η ως άνω συμφωνία συνεργασίας προβλέπει ότι η οικονομική διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας βασίζεται σε προϋπολογισμό, σε δημοσιονομικό σχέδιο και σε σχέδιο παροχής των υπηρεσιών αυτών που εκπονούνται από κοινού από τους δήμους οι οποίοι μετέχουν στην εν λόγω συμφωνία, καθώς και σε παρακολούθηση των δαπανών και της χρησιμοποιήσεως των εν λόγω υπηρεσιών.

55 Έκτον, το κόστος των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας κατανέμεται σε συνάρτηση με τη χρήση των υπηρεσιών αυτών, έτσι ώστε κάθε δήμος να καταβάλλει το πραγματικό κόστος των εν λόγω υπηρεσιών τις οποίες χρησιμοποιούν οι δικοί του δημότες και οι κάτοικοι για τους οποίους αυτός είναι υπεύθυνος.

56 Ως εκ τούτου, με την επιφύλαξη σχετικού ελέγχου στον οποίο θα πρέπει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, πιθανότατα πληρούνται οι προϋποθέσεις μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, με συνέπεια ότι η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας δεν φαίνεται να συνιστά «δημόσια σύμβαση», κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/18. Επομένως, η συμφωνία αυτή δεν θα πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18.

57 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας μπορεί επίσης να αποτελεί συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών για την οποία δεν ισχύει η υποχρέωση διενέργειας διαγωνισμού, κατά την έννοια των αποφάσεων της 9ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-480/06, EU:C:2009:357), και της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

58 Επομένως, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18 έχει την έννοια ότι συμφωνία κατά την οποία οι μετέχοντες σ' αυτήν δήμοι αναθέτουν σε έναν εξ αυτών την ευθύνη της οργανώσεως της παροχής υπηρεσιών για λογαριασμό τους δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας για τον λόγο ότι συνιστά μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, όπως αυτό ερμηνεύθηκε με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

Επί του δευτέρου και του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος

59 Με το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, που πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18 έχει την έννοια ότι μια συμφωνία συνεργασίας κατά την οποία μετέχοντες σ' αυτήν αναθέτουν σε έναν εξ αυτών την ευθύνη της οργανώσεως της παροχής υπηρεσιών για λογαριασμό τους δικαιολογεί τον χαρακτηρισμό του εν λόγω δήμου, στο πλαίσιο της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων μετά τη μεταβίβαση της εν λόγω ευθύνης, ως αναθέτουσας αρχής και του παρέχει τη δυνατότητα να αναθέτει, χωρίς να διοργανώσει προηγουμένως διαγωνισμό, σε μια οντότητα «in house» την παροχή υπηρεσιών που καλύπτουν όχι μόνον τις δικές του ανάγκες, αλλά και εκείνες των λοιπών δήμων που μετέχουν στην ανωτέρω συμφωνία, ενώ, χωρίς την εν λόγω μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, οι ως άνω δήμοι θα έπρεπε να ικανοποιούν οι ίδιοι τις δικές τους ανάγκες.

60 Από την απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα προκύπτει ότι, με την επιφύλαξη του ελέγχου εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, μηχανισμός όπως το λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου» συνεπάγεται μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, όπως αυτό ερμηνεύθηκε με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

61 Εκ φύσεως, όμως, μια τέτοια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συνεπάγεται την απέκδυση αρμοδιοτήτων εκ μέρους των άλλων δήμων που μετέχουν στη συμφωνία συνεργασίας υπέρ του υπεύθυνου δήμου. Πράγματι, όπως σημειώθηκε στη σκέψη 26 της παρούσας αποφάσεως, στο πλαίσιο του λεγόμενου «μοντέλου του υπεύθυνου δήμου», ένας τέτοιος δήμος αναλαμβάνει για λογαριασμό των υπολοίπων την εκπλήρωση αποστολής την οποία κάθε δήμος εκπλήρωνε ως τότε ο ίδιος.

62 Ως εκ τούτου, λόγω του αποτελέσματος της εν λόγω μεταβιβάσεως, ο υπεύθυνος δήμος υποκαθίσταται, κατά κάποιο τρόπο, στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των λοιπών συμβαλλομένων, όσον αφορά την παροχή των υπηρεσιών οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο συμφωνίας συνεργασίας με βάση το λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου».

63 Επομένως, εν προκειμένω, εναπόκειται στον προς ον η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων, ήτοι στον υπεύθυνο δήμο, να ικανοποιεί τις ανάγκες των λοιπών δήμων που μετέχουν στη συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας και, επομένως, να παρέχει τις επίμαχες στην κύρια δίκη κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας στο σύνολο της περιοχής την οποία καλύπτει η συμφωνία αυτή, ενώ κάθε δήμος φέρει το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται από τους δικούς του δημότες και τους κατοίκους για τους οποίους είναι υπεύθυνος.

64 Επομένως, η αρχή στην οποία ανατέθηκε μια αποστολή πρέπει να θεωρηθεί κατ' ανάγκη, στο πλαίσιο της συνάψεως δημόσιας συμβάσεως υπηρεσίας, ως αναθέτουσα αρχή όσον αφορά τη σχετική αποστολή, και δη για το σύνολο των εδαφικών περιφερειών των δήμων που μετέχουν στη συμφωνία η οποία προβλέπει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, όπως αυτό ερμηνεύθηκε με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), ειδάλλως η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα στερούνταν πρακτικής αποτελεσματικότητας.

65 Ωστόσο, πρέπει να εξεταστεί αν η ως άνω αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσφύγει στις υπηρεσίες «in house» οντότητας προκειμένου να ανταποκριθεί όχι μόνο στις δικές της ανάγκες αλλά και σε εκείνες των δήμων που της μεταβίβασαν αρμοδιότητες.

66 Στο πλαίσιο αναθέσεως «in house» (οιονεί αυτεπιστασίας), η αναθέτουσα αρχή θεωρείται ότι χρησιμοποιεί ίδια μέσα. Πράγματι, ακόμη και αν η ανάδοχος οντότητα στην οποία ανατίθεται το σχετικό καθήκον είναι νομικά αυτοτελής σε σχέση με την αναθέτουσα, αποτελεί οιονεί τμήμα των εσωτερικών υπηρεσιών της εφόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να ασκεί επί της αναδόχου οντότητας έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες. Δεύτερον, η ως άνω οντότητα πρέπει να πραγματοποιεί το κύριο μέρος των δραστηριοτήτων της για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής ή των αναθετουσών αρχών από την οποία ή τις οποίες ελέγχεται (πρβλ. αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 50, και της 11ης Μαΐου 2006, Carbotermo και Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, σκέψη 33).

67 Η πρώτη προϋπόθεση σχετικά με τον έλεγχο από τη δημόσια αρχή γίνεται δεκτό ότι πληρούται, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όταν η αναθέτουσα αρχή κατέχει, μόνη της ή από κοινού με άλλες δημόσιες αρχές, το σύνολο του κεφαλαίου της αναδόχου εταιρίας. Τούτο συνιστά ένδειξη ότι, καταρχήν, η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί της εταιρίας αυτής έλεγχο ανάλογο εκείνου τον οποίο ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών (αποφάσεις της 19ης Απριλίου 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, σκέψη 57, και της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, σκέψη 30).

68 Μολονότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί μέχρι σήμερα τη χρήση αναθέσεων «in house» μόνο σε περιπτώσεις στις οποίες η αναθέτουσα αρχή κατείχε το σύνολο ή μέρος του κεφαλαίου της αναδόχου οντότητας, εξ αυτού δεν μπορεί να συναχθεί ότι, στο πλαίσιο μηχανισμού όπως είναι το λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου» κατά την έννοια του φινλανδικού δικαίου, είναι αδύνατο για την αναθέτουσα αρχή, εν προκειμένω τον υπεύθυνο δήμο, να επιλέξει την ανάθεση «in house» προκειμένου να ανταποκριθεί στις ανάγκες των αναθετουσών αρχών με τις οποίες έχει συνάψει συμφωνία στο πλαίσιο του ως άνω μοντέλου απλώς και μόνον επειδή οι λοιποί δήμοι που μετέχουν στην εν λόγω συμφωνία δεν έχουν καμία συμμετοχή στο κεφάλαιο της οντότητας «in house». Πράγματι, το κριτήριο της κατοχής μέρους του κεφαλαίου δεν μπορεί να αποτελεί το μοναδικό κριτήριο προς τούτο, καθόσον η άσκηση ελέγχου ανάλογου προς τον ασκούμενο εκ μέρους αναθέτουσας αρχής στις δικές της υπηρεσίες μπορεί κάλλιστα να διαπιστώνεται με άλλον τρόπο πέραν του σχετικού με τη συμμετοχή στο κεφάλαιο.

69 Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί, πρώτον, ότι από την απάντηση στο πρώτο ερώτημα και από τις σκέψεις 40 έως 42 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι, εν προκειμένω, στον Δήμο του Pori μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες άλλων δήμων όχι μόνο δυνάμει της συμφωνίας συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές αλλά και δυνάμει τη συμφωνία συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας. Επιπροσθέτως, από τις σκέψεις 60 έως 64 της παρούσας αποφάσεως απορρέει ότι, μέσω της μεταβιβάσεως των ως άνω αρμοδιοτήτων, ο Δήμος του Pori, ως «υπεύθυνος δήμος», αναλαμβάνει για λογαριασμό των μετεχόντων στη συμφωνία δήμων τα καθήκοντα τα οποία εκείνοι του ανέθεσαν. Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι η ανάδοχος οντότητα Porin Linjat συνδέεται με τον Δήμο του Pori, ο οποίος και την ελέγχει. Επομένως, ο Δήμος του Pori πρέπει κατ' ανάγκη να θεωρηθεί, στο πλαίσιο της συνάψεως δημόσιας συμβάσεως υπηρεσιών, ως η αναθέτουσα αρχή για τα σχετικά καθήκοντα.

70 Δεύτερον, ακόμη και αν υποτεθεί ότι, κατόπιν μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, όπως αυτό ερμηνεύεται στην απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), ισχύει η απαίτηση ασκήσεως ελέγχου επί της οντότητας «in house» από κοινού από την αναθέτουσα αρχή στην οποία μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες και τις άλλες αναθέτουσες αρχές που απεκδύθηκαν της ως άνω αρμοδιότητας, αρκεί η διαπίστωση ότι το λεγόμενο «μοντέλο του υπεύθυνου δήμου» παρέχει τη δυνατότητα στους συμβαλλόμενους δήμους που μετέχουν σε συμφωνία στηριζόμενη στο μοντέλο αυτό, παρά το γεγονός ότι δεν έχουν συμμετοχή στο κεφάλαιο της οντότητας «in house», να ασκούν, όπως και ο υπεύθυνος δήμος, καθοριστική

επιρροή τόσο επί των στρατηγικών σκοπών όσο και επί των σημαντικών αποφάσεων της αναδόχου οντότητας και, επομένως, πραγματικό, διαρθρωτικό και λειτουργικό έλεγχο επί της ως άνω οντότητας (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, σκέψη 65, της 11ης Μαΐου 2006, Carbotermo και Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, σκέψη 36, της 29ης Νοεμβρίου 2012, Econord, C-182/11 και C-183/11, EU:C:2012:758, σκέψη 27, και της 8ης Μαΐου 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψη 26).

71 Όσον αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση που μνημονεύεται στη σκέψη 66 της παρούσας αποφάσεως, κατά την οποία η ανάδοχη οντότητα πρέπει να πραγματοποιεί το κύριο μέρος των δραστηριοτήτων της για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής ή των αναθετουσών αρχών στις οποίες ανήκει, πρέπει να σημειωθεί ότι, σε περίπτωση που επιχείρηση ανήκει σε διαφόρους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η ως άνω προϋπόθεση μπορεί να πληρούται αν η εν λόγω επιχείρηση πραγματοποιεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς της με τους ως άνω οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύνολό τους και όχι ειδικά μόνο με έναν από τους οργανισμούς αυτούς (πρβλ. απόφαση της 11ης Μαΐου 2006, Carbotermo και Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, σκέψεις 70 και 71). Η εν λόγω απαίτηση έχει ως σκοπό να διασφαλίσει ότι η οδηγία 2004/18 θα εξακολουθεί να έχει εφαρμογή σε περίπτωση που επιχείρηση ελεγχόμενη από έναν ή περισσότερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δραστηριοποιείται στην αγορά και, επομένως, είναι ικανή να ανταγωνίζεται άλλες επιχειρήσεις. Πράγματι, μια επιχείρηση δεν στερείται κατ' ανάγκη ελευθερίας δράσεως απλώς και μόνον επειδή οι σχετικές με αυτήν αποφάσεις υπόκεινται στον έλεγχο του οργανισμού ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στους οποίους ανήκει, όταν η ίδια μπορεί ακόμη να ασκεί σημαντικό μέρος της οικονομικής δραστηριότητάς της με άλλους επιχειρηματίες (απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψεις 32 και 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

72 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν μπορούν να εξομοιωθούν προς δραστηριότητες που πραγματοποιούνται για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής οι υπηρεσίες των οποίων η παροχή ανατίθεται σε οντότητα «in house» βάσει δύο συμφωνιών συνεργασίας, με καθεμία από τις οποίες, πρώτον, μεταβιβάζονται αρμοδιότητες στον ίδιο υπεύθυνο δήμο, οι οποίες, δεύτερον, αφορούν διαφορετικές υπηρεσίες, στις οποίες, τρίτον, δεν μετέχουν τα ίδια μέρη και, τέταρτον, οι οποίες προορίζονται να καλύψουν τόσο τις ανάγκες της ίδιας της αναθέτουσας αρχής όσο και εκείνες άλλων αναθετουσών αρχών που μετέχουν στις σχετικές συμφωνίες.

73 Με την επιφύλαξη σχετικού ελέγχου εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, από τα παρασχεθέντα στο Δικαστήριο στοιχεία, που υπενθυμίστηκαν στις σκέψεις 10, 24 έως 26 καθώς και στις σκέψεις 29 έως 31 και 33 της παρούσας αποφάσεως, προκύπτει ότι η θέση σε εφαρμογή καθεμιάς από τις δύο επίμαχες στην κύρια δίκη συμφωνίες συνεργασίας περιλαμβάνει, όπως φαίνεται, ορισμένες εγγυήσεις ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο να δραστηριοποιηθεί η οντότητα «in house» στην αγορά και να αποκτήσει τέτοια περιθώρια δράσεως που θα δυσκόλευαν τον έλεγχο εκ μέρους τόσο του Δήμου του Pori όσο και εκ μέρους των λοιπών μετεχόντων στη σχετική συμφωνία (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, σκέψη 36).

74 Εφόσον οι ως άνω συμφωνίες συνεργασίας περιλαμβάνουν εγγυήσεις που μπορούν να αποκλείσουν κάθε ενδεχόμενο προσβολής του ανταγωνισμού, είναι άνευ σημασίας το ότι οι εν λόγω συμφωνίες δεν έχουν το ίδιο προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής.

75 Επομένως, προκειμένου να προσδιοριστεί αν η οντότητα «in house» πραγματοποιεί το κύριο μέρος των δραστηριοτήτων της για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής ή των αναθετουσών αρχών που την ελέγχουν, πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο των δραστηριοτήτων τις οποίες αυτή ασκεί στο πλαίσιο των δύο επίμαχων στην κύρια δίκη συμφωνιών συνεργασίας

76 Ως εκ τούτου, υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης, για να υπολογιστεί το μέρος του κύκλου εργασιών που πραγματοποιεί η Porin Linjat στο πλαίσιο της παροχής των επίμαχων στην κύρια δίκη υπηρεσιών, πρέπει να προστεθεί ο κύκλος εργασιών τον οποίο πραγματοποιεί η εταιρία αυτή αιτήσει του ως άνω δήμου στο πλαίσιο της συμφωνίας συνεργασίας για τις υπηρεσίες υγείας,

αφενός, και της συμφωνίας συνεργασίας για τις δημόσιες μεταφορές, αφετέρου, προκειμένου να ικανοποιήσει τις δικές του ανάγκες, σε εκείνον που πραγματοποιεί η εταιρία αυτή αιτήσει των δήμων που μετέχουν στις εν λόγω συμφωνίες.

77 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο και στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18 έχει την έννοια ότι μια συμφωνία συνεργασίας κατά την οποία οι μετέχοντες σ' αυτήν δήμοι αναθέτουν σε έναν εξ αυτών την ευθύνη της οργανώσεως της παροχής υπηρεσιών για λογαριασμό τους δικαιολογεί τον χαρακτηρισμό του εν λόγω δήμου, στο πλαίσιο της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων μετά τη μεταβίβαση της εν λόγω ευθύνης, ως αναθέτουσας αρχής και του παρέχει τη δυνατότητα να αναθέτει, χωρίς να διοργανώσει προηγουμένως διαγωνισμό, σε μια οντότητα «in house» την παροχή υπηρεσιών που καλύπτουν όχι μόνον τις δικές του ανάγκες, αλλά και εκείνες των λοιπών δήμων που μετέχουν στην ανωτέρω συμφωνία, ενώ, χωρίς την εν λόγω μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, οι ως άνω δήμοι θα έπρεπε να ικανοποιούν οι ίδιοι τις δικές τους ανάγκες.

Επί του τρίτου ερωτήματος

78 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

Επί των δικαστικών εξόδων

79 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, έχει την έννοια ότι συμφωνία κατά την οποία οι μετέχοντες σ' αυτήν δήμοι αναθέτουν σε έναν εξ αυτών την ευθύνη της οργανώσεως της παροχής υπηρεσιών για λογαριασμό τους δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας για τον λόγο ότι συνιστά μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, όπως αυτό ερμηνεύθηκε με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

2) Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18 έχει την έννοια ότι μια συμφωνία συνεργασίας κατά την οποία οι μετέχοντες σ' αυτήν δήμοι αναθέτουν σε έναν εξ αυτών την ευθύνη της οργανώσεως της παροχής υπηρεσιών για λογαριασμό τους δικαιολογεί τον χαρακτηρισμό του εν λόγω δήμου, στο πλαίσιο της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων μετά τη μεταβίβαση της εν λόγω ευθύνης, ως αναθέτουσας αρχής και του παρέχει τη δυνατότητα να αναθέτει, χωρίς να διοργανώσει προηγουμένως διαγωνισμό, σε μια οντότητα «in house» την παροχή υπηρεσιών που καλύπτουν όχι μόνον τις δικές του ανάγκες, αλλά και εκείνες των λοιπών δήμων που μετέχουν στην ανωτέρω συμφωνία, ενώ, χωρίς την εν λόγω μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, οι ως άνω δήμοι θα έπρεπε να ικανοποιούν οι ίδιοι τις δικές τους ανάγκες.

(υπογραφές)