Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 21ης Δεκεμβρίου 2016*

«Προδικαστική παραπομπή — Άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ — Σεβασμός της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών η οποία είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση — Εσωτερική οργάνωση των κρατών μελών — Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως — Νομική πράξη διά της οποίας συστήνεται νέος φορέας δημοσίου δικαίου και ρυθμίζεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και ευθυνών προς εκτέλεση υπηρεσιών δημοσίου χαρακτήρα — Δημόσιες συμβάσεις — Οδηγία 2004/18/ΕΚ — Άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′ — Έννοια της "δημοσίας συμβάσεως"»

Στην υπόθεση C-51/15,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Oberlandesgericht Celle (ανώτερο περιφερειακό δικαστήριο Celle, Γερμανία) με απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2014, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 6 Φεβρουαρίου 2015, στο πλαίσιο της δίκης

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

κατά

Region Hannover,

παρισταμένου του:

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους L. Bay Larsen, πρόεδρο τμήματος, M. Βηλαρά, J. Malenovský, M. Safjan και D. Šváby (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Mengozzi

γραμματέας: K. Malacek, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 20ής Απριλίου 2016,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Remondis GmbH & Co. KG Region Nord, εκπροσωπούμενη από τους M. Figgen και R. Schäffer, Rechtsanwälte,

* * Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

— η Region Hannover, εκπροσωπούμενη από τον H. Jagau, Regionspräsident, και τον R. Van der Hout, advocaat, καθώς και από τους T. Mühe και M. Fastabend, Rechtsanwälte,

— ο Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover, εκπροσωπούμενος από τους W. Siederer και L. Viezens, Rechtsanwälte,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον D. Colas και την J. Bousin,

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

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την A. C. Becker και τον A. Tokár,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Ιουνίου 2016,

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, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 351, σ. 44).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (στο εξής: Remondis) και της Region Hannover (Περιφέρειας Αννοβέρου, Γερμανία) ως προς το ζήτημα της νομιμότητας της μεταβιβάσεως, εκ μέρους της Περιφέρειας Αννοβέρου, των αρμοδιοτήτων αποκομιδής και επεξεργασίας των απορριμμάτων με τις οποίες αυτή ήταν επιφορτισμένη στον Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (σύνδεσμο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως της Περιφέρειας Αννοβέρου, Γερμανία, στο εξής: Σύνδεσμος RH).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18, η οποία τυγχάνει εφαρμογής επί της διαφοράς της κύριας δίκης, για τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας «[ο]ι “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».

4 Η οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65), κατήργησε, με ισχύ από της 18ης Απριλίου 2016, την οδηγία 2004/18.

5 Κατά την αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2014/24:

«Η αυξανόμενη ποικιλομορφία της δημόσιας δράσης έχει καταστήσει αναγκαίο τον σαφέστερο ορισμό της ίδιας της έννοιας των προμηθειών· η διευκρίνιση αυτή δεν θα πρέπει όμως να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας σε σύγκριση με εκείνο της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Οι κανόνες της

Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες δεν αποσκοπούν να καλύψουν όλες τις μορφές εκταμίευσης δημόσιου χρήματος, αλλά μόνο όσες στοχεύουν στην απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης. [...]

[...]»

6 Το άρθρο 1, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας ορίζει:

«Συμφωνίες, αποφάσεις ή άλλες νομικές πράξεις που οργανώνουν τη μεταβίβαση δικαιωμάτων και ευθυνών για την εκτέλεση δημόσιων καθηκόντων μεταξύ αναθετουσών αρχών ή ομίλων αναθετουσών αρχών και δεν προβλέπουν αμοιβή για την εκτέλεση των συμβάσεων, θεωρούνται ζήτημα εσωτερικής οργάνωσης του εκάστοτε κράτους μέλους και, κατά συνέπεια, ουδόλως επηρεάζονται από την παρούσα οδηγία.»

Το γερμανικό δίκαιο

7 Σύμφωνα με την ομοσπονδιακή νομοθεσία περί απορριμμάτων και τον Niedersächsische Abfallgesetz (περί απορριμμάτων νόμο της Κάτω Σαξονίας), όπως αυτός ίσχυε κατά τον χρόνο συστάσεως του Συνδέσμου RH, παρεμβαίνοντος στην κύρια δίκη, αλλά και όπως ισχύει σήμερα, το έργο της επεξεργασίας των απορριμμάτων ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως που ορίζονται από τον εν λόγω νόμο ή στους συνδέσμους που συστήνονται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως.

8 Ο Niedersächsische Zweckverbandsgesetz (περί συνδέσμων νόμος της Κάτω Σαξονίας), όπως αυτός ίσχυε κατά την ημερομηνία συστάσεως του Συνδέσμου RH, όριζε στο άρθρο του 1 ότι οι δήμοι και οι ενώσεις δήμων δύνανται να συστήνουν συνδέσμους (εκούσιους συνδέσμους) ή να μετέχουν σε συνδέσμους (αναγκαστικούς συνδέσμους) με σκοπό την από κοινού εκπλήρωση ορισμένων αποστολών που έχουν το δικαίωμα ή την υποχρέωση να αναλαμβάνουν. Στην περίπτωση αυτήν, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, τα σχετικά με την εκπλήρωση των αποστολών αυτών δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταβιβάζονται στον σύνδεσμο.

9 Κατά το άρθρο 4 του εν λόγω νόμου, οι σύνδεσμοι αυτοί είναι αυτοδιοικούμενοι, υπό ιδία ευθύνη, οργανισμοί δημοσίου δικαίου.

10 Το άρθρο 29, παράγραφος 1, του ιδίου νόμου επιβάλλει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως μέλη συνδέσμου την υποχρέωση καταβολής ετησίων εισφορών στον βαθμό κατά τον οποίο τα λοιπά έσοδα του συνδέσμου δεν επαρκούν για την κάλυψη του κόστους της εκπληρώσεως των ανατιθέμενων σε αυτόν αποστολών.

11 Ο Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (περί διαδημοτικής συνεργασίας νόμος της Κάτω Σαξονίας), ο οποίος ισχύει σήμερα, περιλαμβάνει ανάλογες διατάξεις. Εκ του νόμου αυτού συνάγεται μεταξύ άλλων ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως που μεταβιβάζουν καθήκοντα σε σύνδεσμο αποδεσμεύονται, στον βαθμό αυτόν, από την υποχρέωση εκτελέσεως των εν λόγω καθηκόντων.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

12 Σύμφωνα με τη γερμανική ομοσπονδιακή νομοθεσία και τη νομοθεσία του Land Niedersachsen (ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξονίας, Γερμανία) περί διαχειρίσεως απορριμμάτων, η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Stadt Hannover (Δήμος Αννοβέρου) ήταν αρμόδιοι για την αποκομιδή και επεξεργασία των απορριμμάτων, αντιστοίχως, του πρώην Landkreis Hannover (διοικητικού διαμερίσματος Αννοβέρου) και του Δήμου Αννοβέρου.

13 Ενόψει σχεδιαζόμενης από τους εν λόγω οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως αναδιοργανώσεως, σε πρώτο χρόνο, στις 29 Νοεμβρίου 2002, ο Δήμος Αννοβέρου μεταβίβασε την αρμοδιότητά του στην Περιφέρεια Αννοβέρου. Σε δεύτερο χρόνο, στις 19 Δεκεμβρίου 2002, οι δύο οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως εξέδωσαν από κοινού τον Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (κανονισμό περί του συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως της Περιφέρειας Αννοβέρου, στο εξής: κανονισμός περί του Συνδέσμου RH), διά του οποίου οργάνωσαν τη λειτουργία του εν λόγω συνδέσμου, νέου φορέα δημοσίου δικαίου στον οποίο οι δύο ιδρυτικοί οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως ανέθεσαν διάφορες αρμοδιότητες, ορισμένες εκ των οποίων οι ίδιοι ασκούσαν αρχικώς από κοινού ενώ άλλες χωριστά, και ο οποίος υπεισήλθε στη θέση της Περιφέρειας Αννοβέρου ως προς την αποκομιδή των απορριμμάτων. Ο φορέας αυτός συνεστήθη την 1η Ιανουαρίου 2003.

14 Προκειμένου να καταστεί δυνατή η εκπλήρωση των αποστολών με τις οποίες επιφορτίσθηκε ο Σύνδεσμος RH, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 του κανονισμού περί του Συνδέσμου RH, η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Δήμος Αννοβέρου εισέφεραν δωρεάν στον εν λόγω σύνδεσμο τους αντίστοιχους φορείς τους οι οποίοι ήταν μέχρι τούδε επιφορτισμένοι με τις υπηρεσίες αποκομιδής των απορριμμάτων, οδοκαθαρισμού και συντηρήσεως κατά τη χειμερινή περίοδο, ενώ η Περιφέρεια Αννοβέρου μεταβίβασε στον σύνδεσμο το 94,9 % των μεριδίων της Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH, εταιρίας επιφορτισμένης με την επεξεργασία των απορριμμάτων της εν λόγω περιφέρειας, στην οποία και ανήκε μέχρι τούδε εξ ολοκλήρου.

15 Για τον ίδιο σκοπό, το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού περί του Συνδέσμου RH επιτρέπει στον εν λόγω σύνδεσμο να προσφεύγει στις υπηρεσίες τρίτων για την εκτέλεση των καθηκόντων του και να μετέχει προς τούτο σε επιχειρήσεις και φορείς, δυνατότητες που αναγνωρίζονται από το άρθρο 22 του Kreislaufwirtschaftsgesetz (νόμου περί ανακυκλώσεως των απορριμμάτων).

16 Το άρθρο 4, παράγραφος 4, του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι ο Σύνδεσμος RH εκτελεί ομοίως την υπηρεσία αποκομιδής των απορριμμάτων με σκοπό την αξιοποίησή τους και ότι αυτός δύναται να συνάπτει μικτές συμβάσεις (*Duale Systeme*) για την αποκομιδή συσκευασιών, καθηκόντων τα οποία δύνανται να ανατεθούν στην Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover.

17 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 6, του ιδίου κανονισμού, ο εν λόγω σύνδεσμος δύναται να εκδίδει εξάλλου καταστατικές και ρυθμιστικές διατάξεις σχετικές, μεταξύ άλλων, με την επιβολή τελών.

18 Βάσει του άρθρου 7 του κανονισμού περί του Συνδέσμου RH, η συνέλευση του Συνδέσμου RH απαρτίζεται από τους προϊσταμένους της διοικήσεως της Περιφέρειας Αννοβέρου και του Δήμου Αννοβέρου, οι οποίοι δεσμεύονται από τις οδηγίες του οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως τον οποίο εκπροσωπούν. Οι υπεύθυνοι αυτοί έχουν δικαίωμα ψήφου στην εν λόγω συνέλευση ως προς τις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβασθεί από τον οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως τον οποίο εκπροσωπούν.

19 Το άρθρο 8 του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι η συνέλευση είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την τροποποίηση του κανονισμού και για την εκλογή του υπευθύνου διοικήσεως του Συνδέσμου RH.

20 Κατά το άρθρο 16 του εν λόγω κανονισμού, ο Σύνδεσμος RH οφείλει μακροπρόθεσμα να είναι σε θέση να καλύπτει τουλάχιστον τις δαπάνες του ιδίοις πόροις. Εντούτοις, στην περίπτωση κατά την οποία τα έσοδα του Συνδέσμου RH δεν επαρκούν για την κάλυψη των δαπανών του, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως που τον συναποτελούν οφείλουν να καταβάλλουν εισφορά καθοριζόμενη επί ετησίας βάσεως για την αντιστάθμιση των ελλειμμάτων του.

21 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η μεταβίβαση αρμοδιότητας σχετικής με τη σύσταση εκουσίου ή αναγκαστικού συνδέσμου συνεπάγεται απώλεια, εκ μέρους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως μελών του συνδέσμου, της αρμοδιότητάς τους στον συγκεκριμένο τομέα.

22 Το 2011, ήτοι το ένατο έτος λειτουργίας του, ο Σύνδεσμος RH πραγματοποίησε από κοινού με την Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover κύκλο εργασιών 189 020 912 ευρώ, εκ των οποίων 11 232 173,89 ευρώ (ήτοι, κατά προσέγγιση 6 %) προέρχονταν από εμπορικές συναλλαγές πραγματοποιηθείσες με τρίτους φορείς. Κατά τις προβλέψεις για το έτος 2013, τα εν λόγω ποσά θα ανέρχονταν αντιστοίχως σε 188 670 370,92 ευρώ και σε 13 085 190,85 ευρώ.

23 Η Remondis, εμπορική εταιρία η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα των απορριμμάτων, άσκησε προσφυγή με αίτημα τον επανέλεγχο της δημοσίας συμβάσεως, η οποία εκκρεμεί επί του παρόντος ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

24 Η Remondis εκτιμά ότι η συνολική πράξη της συστάσεως του εν λόγω συνδέσμου και της ταυτόχρονης μεταβιβάσεως σε αυτόν αρμοδιοτήτων εκ μέρους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως που τον συναποτελούν συνιστά δημόσια σύμβαση, μεταξύ άλλων, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18, έστω και αν, αρχικώς, η εν λόγω πράξη δεν διείπετο από τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως που προσδιορίσθηκε με την απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 50). Συγκεκριμένα, κατά τη Remondis, οι δύο προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω εξαιρέσεως συνέτρεχαν, ήτοι, αφενός, η άσκηση, εκ μέρους του δημοσίου φορέα που συνάπτει σύμβαση, ελέγχου, επί του φορέα στον οποίο αυτός αναθέτει την εκτέλεση συμβάσεως, ανάλογου προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών και, αφετέρου, η άσκηση, εκ μέρους του δευτέρου αυτού φορέα, του ουσιώδους μέρους της δραστηριότητάς του με τον εν λόγω δημόσιο φορέα. Κατά τη Remondis, λαμβανομένου υπόψη του όγκου του κύκλου εργασιών που ο Σύνδεσμος RH πραγματοποιεί από το 2013 με τρίτους φορείς, ο σύνδεσμος αυτός δεν ασκεί πλέον το ουσιώδες μέρος της δραστηριότητάς του με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως που τον συνέστησαν. Εξ αυτού η Remondis συνάγει ότι η εν λόγω συνολική πράξη πρέπει πλέον να θεωρηθεί ανάθεση παράτυπη και, συνεπώς, άκυρη. Κατά συνέπεια, η Περιφέρεια Αννοβέρου, η οποία είναι ο αρμόδιος για την αποκομιδή απορριμμάτων φορέας, θα πρέπει να διοργανώσει διαδικασία αναθέσεως δημοσίας συμβάσεως στον βαθμό κατά τον οποίο δεν προτίθεται να παρέχει η ίδια τη σχετική υπηρεσία.

25 Η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Σύνδεσμος RH εκτιμούν ότι η σύσταση του Συνδέσμου RH και η μεταβίβαση σε αυτόν αρμοδιοτήτων δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων.

26 Συγκεκριμένα, κατά τους δύο αυτούς φορείς, η σύσταση του συνδέσμου και η μεταβίβαση σε αυτόν αρμοδιοτήτων βασίζονται σε καταστατική απόφαση και όχι σε διοικητική σύμβαση ή συμφωνία. Επιπροσθέτως, οι εν λόγω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως επικαλούνται την οδηγία 2014/24, ειδικότερα δε το άρθρο 1, παράγραφος 6, αυτής, το οποίο αφορά τους μηχανισμούς μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων και ευθυνών για την εκτέλεση δημοσίων καθηκόντων.

27 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η έκβαση της κύριας δίκης εξαρτάται κατ' αρχάς από την απάντηση στο ερώτημα κατά πόσον η πράξη που συνίσταται στη σύσταση, εκ μέρους της Περιφέρειας Αννοβέρου και του Δήμου Αννοβέρου, του Συνδέσμου RH και η μεταβίβαση σε αυτόν ορισμένων καθηκόντων συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο δεν διατηρεί αμφιβολίες ως προς τον επαχθή χαρακτήρα της εν λόγω πράξεως, λαμβανομένων υπόψη, αφενός, της δωρεάν μεταβιβάσεως των μέσων, προηγουμένως χρησιμοποιούμενων από τους δύο αυτούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, για την εκτέλεση των μεταβιβασθέντων στον εν λόγω σύνδεσμο καθηκόντων και, αφετέρου, της δεσμεύσεως των εν λόγω οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως να καλύπτουν τυχόν υπερβάσεις του κόστους του εν λόγω συνδέσμου σε σχέση με τα έσοδά του.

28 Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι θα μπορούσε, εντούτοις, να γίνει δεκτό ότι η πράξη αυτή δεν συνιστά σύναψη δημοσίας συμβάσεως. Συγκεκριμένα, δεν υφίσταται σύμβαση και δεν εμπλέκεται καμία επιχείρηση. Εξάλλου, κατά το αιτούν δικαστήριο, πρόκειται για μέτρο εσωτερικής οργανώσεως του κράτους κατοχυρωμένο από τον συνταγματικό κανόνα της αυτοτέλειας των δήμων, το οποίο

συνίσταται στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, κατόπιν της οποίας οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως που ήταν αρχικώς επιφορτισμένοι με την εκπλήρωση των οικείων αποστολών αποδεσμεύονται πλήρως από τα αντίστοιχα καθήκοντα.

29 Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί εντούτοις επιφυλάξεις ως προς τη σημασία της απόψεως αυτής υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου, ιδίως δε της αποφάσεως της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), εκ της οποίας συνάγεται ότι αυτή καθ' εαυτήν η μεταβίβαση αρμοδιότητας η οποία συνεπάγεται αποδέσμευση του αρχικώς αρμοδίου οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν ασκεί επιρροή επί του χαρακτηρισμού της ως δημοσίας συμβάσεως.

30 Εξάλλου, κατά το αιτούν δικαστήριο, από την εν λόγω απόφαση συνάγεται ότι μόνο δύο εξαιρέσεις από την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, ήτοι αυτή που προσδιορίσθηκε με την απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), και οι αποκαλούμενες «οριζόντιες» διαδημοτικές συνεργασίες. Συνεπώς, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, εφόσον η σύσταση συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως η οποία συνοδεύεται από μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε αυτόν δεν εμπίπτει σε καμία εκ των δύο εξαιρέσεων, επί του συγκεκριμένου είδους πράξεων είναι εφαρμοστέο το δίκαιο δημοσίων συμβάσεων.

31 Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, αφενός, ότι μια τέτοια πράξη ανάγεται αυστηρώς σε οριζόντια συμφωνία μεταξύ διαφόρων δημοσίων φορέων και όχι σε συμφωνία μεταξύ των εν λόγω φορέων και του συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

32 Αφετέρου, η σύσταση συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δύναται όχι μόνο να αποφασισθεί ελευθέρως από τους εν λόγω οργανισμούς, αλλά και να επιβληθεί σε αυτούς από την εποπτεύουσα αρχή. Πλην όμως, σε μια τέτοια περίπτωση, δεν υφίσταται σύμβαση και, ως εκ τούτου, δυσχερώς θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι υφίσταται δημόσια σύμβαση. Το ζήτημα που τίθεται, επομένως, είναι αν πράξη της αυτής φύσεως, ήτοι μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε σύνδεσμο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, θα μπορούσε να τύχει διαφορετικής μεταχειρίσεως αναλόγως του εκούσιου ή αναγκαστικού χαρακτήρα της.

33 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, εξάλλου, περί των συνεπειών ενδεχόμενης παραδοχής ότι συνολική πράξη όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης συνιστά δημόσια σύμβαση, ειδικότερα δε διερωτάται κατά πόσον μια τέτοια σύμβαση πρέπει να αντιμετωπίζεται υπό το πρίσμα της εξαιρέσεως που προσδιορίσθηκε με την απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), ή, αντιθέτως, ως συνεργασία μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως για την εκτέλεση ανατεθειμένων σε αυτούς αποστολών.

34 Στο πλαίσιο αυτό, το Oberlandesgericht Celle (ανώτερο περιφερειακό δικαστήριο Celle, Γερμανία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Συνιστά η συμφωνία μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως βάσει της οποίας οι δύο αυτοί οργανισμοί συστήνουν διά καταστατικού κανονισμού σύνδεσμο δημοσίων φορέων, με ιδία νομική προσωπικότητα, για την εκπλήρωση κοινών αποστολών, ο οποίος αναλαμβάνει εφεξής, ασκώντας τις ίδιες αυτού αρμοδιότητες, ορισμένα καθήκοντα με τα οποία ήταν μέχρι τούδε επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18 στην περίπτωση κατά την οποία η εν λόγω μεταβίβαση καθηκόντων αφορά την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της ανωτέρω οδηγίας και πραγματοποιείται εξ επαχθούς αιτίας, ο σύνδεσμος [οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως] ασκεί δραστηριότητες ευρύτερες των καθηκόντων με τα οποία ήταν κατά το παρελθόν επιφορτισμένοι οι μετέχοντες σε αυτόν οργανισμοί και η μεταβίβαση καθηκόντων δεν υπάγεται σε κάποια εκ των δύο κατηγοριών συμβάσεων οι οποίες, καίτοι

συνάπτονται από δημοσίους φορείς, δεν εμπίπτουν, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου [βλ., ως πλέον πρόσφατη, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385, σκέψεις 33 επ.)] στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος, το ζήτημα κατά πόσον η σύσταση τέτοιου συνδέσμου δημοσίων φορέων και η συνακόλουθη μεταβίβαση σε αυτόν καθηκόντων αποκλείονται, κατ' εξαίρεση, του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων πρέπει να εξετάζεται με γνώμονα τη θέση που συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου στο πεδίο των συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ δημοσίου φορέα και νομικώς διακριτού προσώπου, κατά την οποία η εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων αποκλείεται οσάκις ο δημόσιος φορέας ασκεί επί του εν λόγω προσώπου έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των ιδίων αυτού υπηρεσιών και το πρόσωπο αυτό ασκεί το ουσιώδες μέρος των δραστηριοτήτων του για λογαριασμό του φορέα ή των φορέων που τον ελέγχουν [συναφώς βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal, (C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψη 50)], ή επιβάλλεται, αντιθέτως, στην περίπτωση αυτή η εφαρμογή της θέσεως που συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου στο πεδίο των συμβάσεων με τις οποίες συμφωνείται συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων με σκοπό την εκτέλεση καθηκόντων γενικού συμφέροντος με τα οποία είναι από κοινού επιφορτισμένοι οι μετέχοντες φορείς [βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (C-159/11, EU:C:2012:817, σκέψεις 34 επ.)] [...];»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

35 Με το πρώτο ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί εάν συνιστά δημόσια σύμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18 συμφωνία συναφθείσα μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, βάσει της οποίας οι εν λόγω οργανισμοί εκδίδουν καταστατικό κανονισμό διά του οποίου συστήνουν σύνδεσμο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, και μεταβιβάζουν στον νέο αυτόν δημόσιο φορέα ορισμένες αρμοδιότητες ασκούμενες μέχρι τούδε από τους ίδιους, οι οποίες αποτελούν πλέον ίδιες αρμοδιότητες του εν λόγω συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

36 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18, δημόσια σύμβαση είναι η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που καταρτίζεται εγγράφως μεταξύ ενός ή πλειόνων οικονομικών φορέων και μίας ή πλειόνων αναθετουσών αρχών και η οποία έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

37 Στο πλαίσιο ενδεχόμενου χαρακτηρισμού ως δημοσίας συμβάσεως, υπό το πρίσμα του εν λόγω ορισμού, πράξεως η οποία περιλαμβάνει διάφορα στάδια, η πράξη αυτή πρέπει να εξετάζεται σφαιρικώς και με συνεκτίμηση του σκοπού της (βλ., συναφώς, απόφαση της 10ής Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-29/04, EU:C:2005:670, σκέψη 41).

38 Εν προκειμένω, είναι, επομένως, αναγκαία η συνεκτίμηση, στο σύνολό τους, των διαφόρων σταδίων της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης πράξεως. Συναφώς, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η Περιφέρεια Αννοβέρου και ο Δήμος Αννοβέρου αποφάσισαν από κοινού τη σύσταση, διά κανονιστικής πράξεως, νέου φορέα δημοσίου δικαίου με σκοπό την ανάθεση σε αυτόν ορισμένων αρμοδιοτήτων, εν μέρει κοινών και εν μέρει αυτοτελών εκάστου των εν λόγω οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Συγχρόνως, οι εν λόγω οργανισμοί απένειμαν στον νέο αυτόν φορέα ορισμένες εξουσίες προκειμένου αυτός να είναι σε θέση να εκτελεί τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στις εν λόγω αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως εισέφεραν στον νέο φορέα τα

μέσα που οι ίδιοι μέχρι τούδε διέθεταν για την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων και ανέλαβαν τη δέσμευση να καλύπτουν ενδεχόμενα ελλείμματα προϋπολογισμού του εν λόγω φορέα, ο οποίος διαθέτει εξάλλου το δικαίωμα επιβολής και εισπράξεως τελών, καθώς και το δικαίωμα ασκήσεως ορισμένων δραστηριοτήτων που δεν αντιστοιχούν στην άσκηση των αρμοδιοτήτων που του μεταβιβάσθηκαν, είναι όμως της αυτής φύσεως με ορισμένα έργα των οποίων η εκτέλεση είναι απότοκος της εν λόγω ασκήσεως. Τέλος, ο νέος φορέας είναι αυτοδιοικούμενος, οφείλει όμως να τηρεί τις αποφάσεις συνελεύσεως απαρτιζόμενης από εκπροσώπους των δύο ιδρυτικών οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, συνελεύσεως η οποία αποτελεί όργανο του εν λόγω φορέα και είναι, μεταξύ άλλων, αρμόδια για την εκλογή του υπευθύνου διοικήσεώς του.

39 Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται εισαγωγικώς ότι το παρασχεθέν από το αιτούν δικαστήριο στοιχείο ότι οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης δραστηριότητες συνιστούν «υπηρεσίες» κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18 έχει απλώς ως σκοπό να καταστεί σαφές ότι η εφαρμογή της οδηγίας αυτής δεν μπορεί να αποκλεισθεί. Αντιθέτως, το γεγονός ότι δραστηριότητα εμπίπτουσα στην αρμοδιότητα δημοσίας αρχής συνιστά υπηρεσία που καταλαμβάνεται από την εν λόγω οδηγία δεν αρκεί, αυτό καθ' εαυτό, για να καταστήσει την οδηγία αυτή εφαρμοστέα, καθόσον οι δημόσιες αρχές διαθέτουν την ελευθερία προσφυγής ή μη σε δημόσια ανάθεση για την εκτέλεση των καθηκόντων δημοσίου συμφέροντος με τα οποία είναι επιφορτισμένες (βλ., συναφώς, απόφαση της 9ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-480/06, EU:C:2009:357, σκέψη 45 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

40 Επιπροσθέτως, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι 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 (βλ., συναφώς, απόφαση της 12ης Ιουνίου 2014, Digibet και Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, σκέψη 34).

41 Εξάλλου, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με τα σημεία 41 και 42 των προτάσεών του, δεδομένου ότι η εν λόγω κατανομή αρμοδιοτήτων δεν είναι στατική, η παρεχόμενη από το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ προστασία καλύπτει και τις αναδιοργανώσεις αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό κράτους μέλους. Τέτοιου είδους αναδιοργανώσεις οι οποίες μπορούν να λάβουν τη μορφή μεταφοράς, εκ μέρους ανώτερης τη τάξει αρχής, αρμοδιοτήτων από μια δημόσια αρχή σε άλλη ή εκούσιας μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοσίων αρχών συνεπάγονται αναγκαστική ή εκούσια αποδέσμευση της προηγουμένως αρμοδίας 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.

42 Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι μια τέτοια ανακατανομή ή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων δεν πληροί το σύνολο των προϋποθέσεων που επιβάλλει ο ορισμός της έννοιας της δημοσίας συμβάσεως.

43 Συγκεκριμένα, μόνο σύμβαση συναπτόμενη εξ επαχθούς αιτίας μπορεί να συνιστά δημόσια σύμβαση εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, καθώς ο επαχθής αυτός 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 (βλ., συναφώς, απόφαση της 25ης Μαρτίου 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, σκέψεις 47 έως 49). Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 36 των προτάσεών του, ο αμφοτεροβαρής χαρακτήρας της συμβάσεως αποτελεί, επομένως, ουσιώδες χαρακτηριστικό δημοσίας συμβάσεως.

44 Πλην όμως, ανεξαρτήτως του στοιχείου ότι απόφαση σχετική με την απονομή αρμοδιοτήτων δημοσίας φύσεως δεν εμπίπτει στο πεδίο των οικονομικών συναλλαγών, αυτό καθεαυτό το γεγονός ότι δημόσια αρχή απεκδύεται αρμοδιότητα την οποία προηγουμένως ασκούσε εξαλείφει οιοδήποτε οικονομικό συμφέρον της ιδίας προς εκπλήρωση των αποστολών που αντιστοιχούν στην εν λόγω αρμοδιότητα.

45 Συνεπώς, η αναδιανομή των χρησιμοποιούμενων για την άσκηση της αρμοδιότητας μέσων, τα οποία εκχωρούνται από την αρχή που παύει να είναι αρμόδια σε εκείνην που καθίσταται αρμόδια, δεν μπορεί να αξιολογείται ως καταβολή τιμήματος, αλλά αποτελεί, αντιθέτως, λογική, αν όχι αναγκαία, συνέπεια της εκούσιας μεταβιβάσεως ή της επιβληθείσας ανακατανομής της εν λόγω αρμοδιότητας από την πρώτη αρχή στη δεύτερη.

46 Ομοίως, δεν συνιστά αμοιβή το γεγονός ότι η αρχή που λαμβάνει την πρωτοβουλία της μεταβιβάσεως αρμοδιότητας ή που αποφασίζει την ανακατανομή αρμοδιότητας δεσμεύεται να αναλάβει το βάρος ενδεχόμενων υπερβάσεων του κόστους οι οποίες μπορούν να προκύψουν από την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για εγγύηση προς τους τρίτους, της οποίας η αναγκαιότητα απορρέει εν προκειμένω από την αρχή ότι κίνηση διαδικασίας αφερεγγυότητας δεν χωρεί κατά δημοσίας αρχής. Η ίδια η ύπαρξη, όμως, μιας τέτοιας αρχής άπτεται της εσωτερικής οργανώσεως κράτους μέλους.

47 Επισημαίνεται εντούτοις, τρίτον, ότι προκειμένου μεταβίβαση αρμοδιότητας μεταξύ δημοσίων αρχών να χαρακτηρισθεί ως πράξη εσωτερικής οργανώσεως και, συνεπώς, να εμπίπτει στη σφαίρα της κατοχυρούμενης από το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ ελευθερίας των κρατών μελών πρέπει αυτή να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις.

48 Στο πλαίσιο αυτό, κατάσταση όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης δεν ταυτίζεται, βεβαίως, με εκείνην της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-264/03, EU:C:2005:620). Πράγματι στην τελευταία αυτή υπόθεση το κρίσιμο ζήτημα ήταν αν το συγκεκριμένο είδος αναθέσεως αποτελούσε μεμονωμένη μεταβίβαση δημοσίας εξουσίας σε φορέα για την υλοποίηση έργου το οποίο ενέπιπτε, κατ' αρχήν, στην αρμοδιότητα άλλου φορέα και όχι μεταβίβαση της ίδιας της αρμοδιότητας. Εντούτοις, καίτοι διαφορετικού εύρους, τα διάφορα αυτά είδη μεταβιβάσεως είναι της αυτής φύσεως και, ως εκ τούτου, η βασική θέση που διαμορφώθηκε επί του θέματος με την εν λόγω απόφαση δύναται να εφαρμοσθεί εν προκειμένω.

49 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 53 των προτάσεών του, προκειμένου να υφίσταται πραγματική μεταβίβαση αρμοδιότητας, η μεταβίβαση πρέπει να αφορά όχι μόνο τις ευθύνες που συνέχονται με τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα, ιδίως δε την υποχρέωση εκπληρώσεως των αποστολών που η αρμοδιότητα αυτή συνεπάγεται, αλλά ομοίως τις συνακόλουθες αυτής εξουσίες. Τούτο προϋποθέτει ότι η δημόσια αρχή στην οποία μεταβιβάζεται αρμοδιότητα έχει την εξουσία οργανώσεως της εκτελέσεως των αποστολών που άπτονται της εν λόγω αρμοδιότητας και την εξουσία καθορισμού του σχετικού με τις εν λόγω αποστολές ρυθμιστικού πλαισίου, καθώς και ότι αυτή διαθέτει οικονομική αυτοτέλεια που καθιστά δυνατή τη χρηματοδότηση των εν λόγω αποστολών. Τούτο δεν συμβαίνει εάν η αρχικώς αρμόδια αρχή διατηρεί την κύρια ευθύνη για τις ίδιες αποστολές, εάν παραμένει αρμόδια για τον οικονομικό έλεγχο επ' αυτών ή εάν αυτή οφείλει να εγκρίνει εκ των προτέρων τις αποφάσεις που προτίθεται να λάβει ο προς ον η μεταβίβαση φορέας.

50 Συναφώς, κατάσταση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης διαφέρει σαφώς εκείνης που αποτέλεσε το επίκεντρο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), στο πλαίσιο της οποίας οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως ανέθετε απλώς σε άλλον φορέα τοπικής αυτοδιοικήσεως, έναντι χρηματικής αποζημιώσεως, την εκτέλεση ορισμένων έργων, διατηρώντας την εξουσία έλεγχου της εκτελέσεως αυτών, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο με τη σκέψη 41 της εν λόγω αποφάσεως.

51 Μεταβίβαση αρμοδιότητας δεν μπορεί, επομένως, να υφίσταται στην περίπτωση κατά την οποία η νέα αρμόδια δημόσια αρχή δεν ασκεί την αρμοδιότητα αυτή κατά τρόπο αυτόνομο και με ιδία ευθύνη.

52 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 56 των προτάσεών του, μια τέτοια αυτονομία δράσεως δεν σημαίνει ότι ο νέος αρμόδιος φορέας δεν θα πρέπει να υπόκειται στην επιρροή οιουδήποτε άλλου δημοσίου φορέα. Συγκεκριμένα, φορέας μεταβιβάζων αρμοδιότητα δύναται να διατηρεί ορισμένο δικαίωμα εποπτείας των καθηκόντων που συνδέονται με την εν λόγω δημόσια

υπηρεσία. Εντούτοις, μια τέτοια επιρροή αποκλείει, κατ' αρχήν, οιαδήποτε ανάμειξη στους επιμέρους όρους εκτελέσεως των καθηκόντων που άπτονται της μεταβιβασθείσας αρμοδιότητας. Στο πλαίσιο καταστάσεως όπως αυτή της κύριας δίκης, μια τέτοια επιρροή μπορεί να ασκείται μέσω οργάνου, όπως γενικής συνελεύσεως, απαρτιζόμενης από εκπροσώπους των προηγουμένως αρμοδίων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

53 Αυτονομία δράσεως δεν σημαίνει επίσης ότι η αναγκαστική ανακατανομή ή η εκούσια μεταβίβαση αρμοδιότητας πρέπει να είναι ανέκκλητες. Συγκεκριμένα, όπως επισημάνθηκε με τη σκέψη 41 της παρούσας αποφάσεως, η κατανομή αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό κράτους μέλους δεν πρέπει να θεωρείται στατική και, ως εκ τούτου, δεν αποκλείονται διαδοχικές αναδιοργανώσεις. Επισημαίνεται εξάλλου ότι οι καταστάσεις της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-264/03, EU:C:2005:620), δεν είχαν μόνιμο χαρακτήρα, καθώς επρόκειτο για μεμονωμένες μεταβιβάσεις δημοσίας εξουσίας σε φορέα για την υλοποίηση έργου εμπίπτοντος, κατ' αρχήν, στην αρμοδιότητα άλλου φορέα, ο οποίος διατηρούσε κατ' αρχήν την εν λόγω αρμοδιότητα, καταστάσεις οι οποίες θα έπρεπε να θεωρηθούν ξένες προς το δίκαιο δημοσίων συμβάσεων εάν δεν παρουσίαζαν τα χαρακτηριστικά που το Δικαστήριο επισήμανε με τη σκέψη 54 της εν λόγω αποφάσεως, λόγω των οποίων κρίθηκε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν υφίστατο πραγματική μεταβίβαση. Συνεπώς, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 54 των προτάσεών του, δεν αποκλείεται η περαιτέρω μεταβίβαση ή ανακατανομή, επ' ευκαιρία νέας αναδιοργανώσεως, αρμοδιότητας ήδη μεταβιβασθείσας ή ανακατανεμηθείσας στο πλαίσιο αναδιοργανώσεως δημοσίων υπηρεσιών.

54 Τέλος, για λόγους πληρότητας, ήτοι χάριν της καλύψεως του συνόλου των πτυχών που θίγονται από το αιτούν δικαστήριο, υπενθυμίζεται ότι η αναγνώριση της δυνατότητας των δημοσίων φορέων των κρατών μελών ή ορισμένων κατηγοριών αυτών να ασκούν δραστηριότητα στην αγορά, εκτός του πλαισίου της γενικού συμφέροντος δράσεώς τους, ή η επ' αυτών επιβολή αντίστοιχης απαγορεύσεως άπτεται των εσωτερικών κανόνων των κρατών μελών, στα οποία απόκειται να αξιολογούν κατά πόσον μια τέτοια δραστηριότητα είναι συμβατή με τους θεσμικούς και καταστατικούς σκοπούς των εν λόγω φορέων (βλ., συναφώς, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, σκέψη 48). Επομένως, το ζήτημα κατά πόσον δημόσιοι φορείς που εμπλέκονται σε μεταβίβαση αρμοδιότητας δύνανται να ασκούν ορισμένες δραστηριότητες στην αγορά άπτεται ομοίως της εσωτερικής οργανώσεως των κρατών μελών και δεν ασκεί επιρροή επί της φύσεως μιας τέτοιας μεταβιβάσεως, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που προσδιορίσθηκαν με τις σκέψεις 47 έως 51 της παρούσας αποφάσεως.

55 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω εκτιμήσεων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

— κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18, δεν συνιστά δημόσια σύμβαση συμφωνία συναφθείσα μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, βάσει της οποίας οι εν λόγω οργανισμοί εκδίδουν καταστατικό κανονισμό διά του οποίου συστήνουν σύνδεσμο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, και μεταβιβάζουν στον νέο αυτόν δημόσιο φορέα ορισμένες αρμοδιότητες ασκούμενες μέχρι τούδε από τους ίδιους, οι οποίες αποτελούν πλέον ίδιες αρμοδιότητες του εν λόγω συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

— εντούτοις, μια τέτοια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σχετική με την εκπλήρωση αποστολών δημοσίας υπηρεσίας υφίσταται μόνον εάν αυτή καταλαμβάνει τόσο τις ευθύνες που συνέχονται με τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα όσο και τις συνακόλουθες αυτής εξουσίες, κατά τρόπον ώστε η νέα αρμόδια δημόσια αρχή να διαθέτει αυτονομία λήψεως αποφάσεων και οικονομική αυτοτέλεια, στοιχεία τη συνδρομή των οποίων απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

56 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε επί του πρώτου ερωτήματος, παρέλκει η απάντηση επί του δευτέρου ερωτήματος.

Επί των δικαστικών εξόδων

57 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σε 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 (τρίτο τμήμα) αποφαίνεται:

Κατ' ορθή 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, δεν συνιστά δημόσια σύμβαση συμφωνία συναφθείσα μεταξύ δύο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, βάσει της οποίας οι εν λόγω οργανισμοί εκδίδουν καταστατικό κανονισμό διά του οποίου συστήνουν σύνδεσμο οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, και μεταβιβάζουν στον νέο αυτόν δημόσιο φορέα ορισμένες αρμοδιότητες ασκούμενες μέχρι τούδε από τους ίδιους, οι οποίες αποτελούν πλέον ίδιες αρμοδιότητες του εν λόγω συνδέσμου οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Εντούτοις, μια τέτοια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σχετική με την εκπλήρωση αποστολών δημοσίας υπηρεσίας υφίσταται μόνον εάν αυτή καταλαμβάνει τόσο τις ευθύνες που συνέχονται με τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα όσο και τις συνακόλουθες αυτής εξουσίες, κατά τρόπον ώστε η νέα αρμόδια δημόσια αρχή να διαθέτει αυτονομία λήψεως αποφάσεων και οικονομική αυτοτέλεια, στοιχεία τη συνδρομή των οποίων απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

(υπογραφές)