

**Υπόθεση C-384/21****Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου****Ημερομηνία καταθέσεως:**

24 Ιουνίου 2021

**Αιτούν δικαστήριο:**

Conseil d'État (Βέλγιο)

**Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

15 Ιουνίου 2021

**Αιτών:**

Δήμος Farciennes

**Καθής:**

Société wallonne du logement

**1. Αντικείμενο της κύριας δίκης**

- 1 Η στεγαστική εταιρία παροχής δημόσιας υπηρεσίας Sambre και Biesme (στο εξής: SLSP Sambre και Biesme) αποτελεί συνεταιριστική εταιρία περιορισμένης ευθύνης, με κύριους μετόχους τους δήμους Farciennes και Aiseau-Presles.
- 2 Εντάσσεται στο δίκτυο των στεγαστικών εταιριών παροχής δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες εποπτεύονται από την στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας που ενεργεί για λογαριασμό της κυβέρνησης της Βαλλονίας.
- 3 Το 2015 η SLSP Sambre και Biesme και ο δήμος Farciennes αποφασίζουν να δημιουργήσουν στο Farciennes οικολογικό οικισμό με 150 κατοικίες περίπου. Για τον σκοπό αυτόν, τα μέρη αποβλέπουν στην συνδρομή του Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques (Διαδημοτικού συνεταιρισμού για τη Διαχείριση και την Υλοποίηση Τεχνικών και Οικονομικών Μελετών, στο εξής: IGRETEC).
- 4 Ο IGRETEC επιτελεί καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας σε διάφορους τομείς. Το γραφείο μελετών και η κεντρική αρχή αγορών που διαθέτει του παρέχουν, μεταξύ

άλλων, τη δυνατότητα να συνδράμει δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς κατά τη μελέτη ή την κατασκευή των βιομηχανικών κτιρίων ή των κατοικιών, των υποδομών ή γενικότερα κάθε πολεοδομικού ή περιβαλλοντικού έργου.

- 5 Ο IGRETEC, ο οποίος απαρτίζεται από διάφορους δήμους και έχει τη μορφή συνεταιρισμού περιορισμένης ευθύνης, αριθμεί σήμερα, μεταξύ των μελών του, περισσότερους από 70 δήμους, μεταξύ των οποίων και ο δήμος Farciennes, και περισσότερες από άλλες 50 δημόσιες αρχές.
- 6 Η λειτουργία του διέπεται από τους νόμους για τις εμπορικές εταιρίες. Το καταστατικό του παρέχει στους δήμους την πλειονότητα των ψήφων καθώς και την προεδρεία στα διάφορα διοικητικά όργανα. Οι αποφάσεις των οργάνων του διαδημοτικού συνεταιρισμού λαμβάνονται με την πλειονότητα των ψήφων των δήμων-μελών του συνεταιρισμού.
- 7 Το εταιρικό κεφάλαιο του IGRETEC διαιρείται σε μερίδια πέντε κατηγοριών εκ των οποίων, κατά κύριο λόγο, τα μερίδια της κατηγορίας Α ανήκουν στους δήμους (5 054 351 εταιρικά μερίδια) και τα μερίδια της κατηγορίας Γ σε «άλλα μέλη δημοσίου δικαίου» (17 126 εταιρικά μερίδια). Κατά την περίοδο εκείνη, κανένα μέλος του διοικητικού συμβουλίου δεν εκπροσωπούσε τα μέλη της κατηγορίας Γ. Ωστόσο, μέλος του διοικητικού συμβουλίου του IGRETEC ήταν και ένας δημοτικός σύμβουλος του δήμου Farciennes, ο οποίος ήταν επίσης μέλος του διοικητικού συμβουλίου της SLSP Sambre και Biesme.
- 8 Στις 29 Οκτωβρίου 2015, αποφάσισε να αγοράσει μερίδιο στον IGRETEC, προκειμένου να έχει τη δυνατότητα να ωφεληθεί από τις υπηρεσίες του ως μέτοχος, ακόμη και με ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό συμμετοχής.
- 9 Καταρτίστηκε σχέδιο της συμφωνίας-πλαίσου προκειμένου να προσδιοριστούν τα αντίστοιχα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του δήμου Farciennes και της SLSP Sambre και Biesme, κατά τη μελέτη και την κατασκευή του οικολογικού οικισμού στο Farciennes.
- 10 Το πρώτο άρθρο του σχεδίου αυτού προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τη σύναψη κοινών δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, έργων και προώθησης των έργων και τον ορισμό του δήμου Farciennes ως αναθέτουσας αρχής που ενεργεί για λογαριασμό όλων των συμβαλλομένων και λαμβάνει μεμονωμένα κάθε απόφαση σχετικά με τη σύναψη και την ανάθεση των συμβάσεων.
- 11 Το άρθρο 5 του σχεδίου αυτού με τίτλο «επιλογή συνδρομής για τον έλεγχο του έργου με σκοπό την εφαρμογή των συμβάσεων υπηρεσιών, έργων και προώθησης των έργων και την υλοποίηση του σχεδίου αστικής αναβάθμισης» όριζε ότι «οι συμβαλλόμενοι συμφωνούν ότι ο δήμος Farciennes συνάπτει με τον IGRETEC [...] συμφωνία παροχής συνδρομής για τον έλεγχο του έργου, των νομικών υπηρεσιών και του περιβάλλοντος και, τούτο στο πλαίσιο του σχέσης «in house» που συνδέει έκαστο των συμβαλλομένων με τον εν λόγω διαδημοτικό συνεταιρισμό.

- 12 Στις 9 Φεβρουαρίου 2017, το διοικητικό συμβούλιο της SLSP Sambre και Biesme αποφάσισε, αφενός, «να εγκρίνει τη σύναψη μιας συμφωνίας-πλαίσιου για τις κοινές συμβάσεις με τον δήμο Farcienes» και, αφετέρου, «να μην προβεί σε πράξεις ανταγωνισμού της δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών απογραφής αμιάντου», της οποίας την ιδιαίτερη συγγραφή υποχρεώσεων είχε εγκρίνει, «δεδομένης της σχέσης in house μεταξύ της SLSP Sambre και Biesme και του IGRETEC». Η εν λόγω συγγραφή των υποχρεώσεων περιγράφεται ως το πρώτο στάδιο υλοποίησης του έργου του οικολογικού οικισμού στο Farcienes.
- 13 Στις 10 Φεβρουαρίου 2017, οι ανωτέρω δύο αποφάσεις της 9ης Φεβρουαρίου 2017 υποβλήθηκαν σε έλεγχο από τη στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας, η οποία εποπτεύει τις στεγαστικές εταιρίες παροχής δημόσιας υπηρεσίας για τον λόγο ότι δεν πληρούνταν επί του παρόντος οι προϋποθέσεις της εξαίρεσης «in house» στις σχέσεις μεταξύ της SLSP και του IGRETEC και ότι τα αιτήματα της SLSP προς τον τελευταίο υπόκεινται στο καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων.
- 14 Στις 25 Φεβρουαρίου 2017, η στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας ακύρωσε τις αποφάσεις της SLSP Sambre και Biesme για τον λόγο ότι ανέθεσε στον IGRETEC χωρίς διαδικασία διαγωνισμού τη σύμβαση για την παροχή τεχνικής συνδρομής (άρθρο 5 της συμφωνίας πλαισίου) και τη σύμβαση υπηρεσιών απογραφής αμιάντου.
- 15 Σύμφωνα με την ίδια, υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες για το αν η SLSP Sambre και Biesme ασκεί στον IGRETEC καθοριστική επιρροή για τον λόγο ειδικότερα ότι κατέχει μόλις ένα μικρό μερίδιο στο εταιρικό κεφάλαιο του IGRETEC και, αντιθέτως, το καταστατικό του IGRETEC παρέχει θέση υπεροχής στους δήμους.
- 16 Ο ορισμός του δήμου του Farcienes ως κύριας αναθέτουσας αρχής στο πρώτο άρθρο της συμφωνίας πλαισίου δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την άμεση ανάθεση των συμβάσεων στον IGRETEC, εξ ονόματος των διάφορων συμβαλλόμενων στη συμφωνία πλαίσιο, ακόμη και αν ο δήμος Farcienes υπάγεται μεμονωμένα στην εξαίρεση «in house» όσον αφορά τις σχέσεις του με τον IGRETEC. Στο πλαίσιο μιας διαδικασίας σύναψης κοινής σύμβασης, οι διάφοροι συμβαλλόμενοι συνενώνονται για τη μελέτη του έργου αλλά οι συνήθειες διαδικασίες σε θέματα συμβάσεων πρέπει να τηρούνται από κάθε συμβαλλόμενο.
- 17 Την εν λόγω απόφαση ακύρωσης προσβάλλει η υπό κρίση αίτηση ακύρωσης.

## 2. Σχετικές διατάξεις

*Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.*

- 18 Το άρθρο 12 ορίζει τα εξής:

«Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα

1. Μια δημόσια σύμβαση που ανατίθεται από αναθέτουσα αρχή σε άλλο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, εάν πληρούνται οι κατωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις:

α) η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί του εν λόγω νομικού προσώπου έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών·

β) περισσότερο από το 80 % των δραστηριοτήτων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από την ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή ή άλλες νομικές οντότητες που ελέγχει η εν λόγω αναθέτουσα αρχή, και

...

Μια αναθέτουσα αρχή θεωρείται ότι ασκεί έλεγχο επί νομικού προσώπου ανάλογο με τον έλεγχο που ασκεί στις υπηρεσίες της κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου στοιχείο α), όταν ασκεί αποφασιστική επιρροή τόσο στους στρατηγικούς στόχους όσο και στις σημαντικές αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου.

...

2. ...

3. Μια αναθέτουσα αρχή που δεν ασκεί έλεγχο κατά την έννοια της παραγράφου 1 σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου μπορεί, εντούτοις, να αναθέσει δημόσια σύμβαση στο εν λόγω νομικό πρόσωπο χωρίς να εφαρμόσει τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις:

α) η αναθέτουσα αρχή ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί του εν λόγω νομικού προσώπου ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών·

β) περισσότερο από το 80 % των δραστηριοτήτων του εν λόγω νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από τις ελέγχουσες αναθέτουσες αρχές ή άλλα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από τις ίδιες αναθέτουσες αρχές· και

...

Για τους σκοπούς του πρώτου εδαφίου, στοιχείο α', οι αναθέτουσες αρχές ασκούν από κοινού έλεγχο επί νομικού προσώπου, εφόσον πληρούνται οι κατωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις:

ι) τα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου απαρτίζονται από αντιπροσώπους όλων των αναθετουσών αρχών που συμμετέχουν· ένας αντιπρόσωπος μπορεί να εκπροσωπεί πολλές ή όλες τις συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές·

ii) οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές είναι σε θέση να ασκούν από κοινού αποφασιστική επιρροή στους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου· και

iii) το ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο δεν επιδιώκει συμφέροντα αντίθετα από αυτά των αναθετουσών αρχών που το ελέγχουν.»

4. Μια σύμβαση η οποία συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, εφόσον πληρούνται όλες οι κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) η σύμβαση καθιερώνει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που πρέπει να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επιδίωξη των κοινών τους στόχων·

β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος· και

γ) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ανοικτή αγορά λιγότερο από το 20 % των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία·

### **3. Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης**

#### *A. Ο δήμος Farciennes*

19 Ο δήμος Farciennes επισημαίνει, καταρχάς, ότι η οδηγία 2014/24 έπρεπε να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο το αργότερο στις 18 Απριλίου 2016 και ότι ο Βέλγος νομοθέτης μετέφερε την οδηγία αυτή στο εσωτερικό δίκαιο με νόμο της 17ης Ιουνίου 2016, ο οποίος, μέχρι τον χρόνο άσκησης της υπό κρίση αίτησης ακύρωσης, δεν έχει τεθεί σε ισχύ. Υπενθυμίζει ότι οι ανεπιφύλακτες και ακούνητες ακριβείς διατάξεις μιας οδηγίας παράγουν άμεσο αποτέλεσμα σε περίπτωση που δεν έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

20 Ο δήμος Farciennes υποστηρίζει ότι οι προϋποθέσεις εφαρμογής της εξαίρεσης *in house* πληρούνται εν προκειμένω τόσο στις σχέσεις μεταξύ του δήμου Farciennes και του IGRETEC όσο και στις σχέσεις μεταξύ του IGRETEC και της SLSP Sambre και Biesme.

#### *Πρώτος λόγος ακυρώσεως: η σχέση «in house» (οιονεί αυτεπιστασία)*

21 Ο δήμος Farciennes υπενθυμίζει ότι «οι αναθέτουσες αρχές θα ασκούν ανάλογο έλεγχο επί της αναδόχου εταιρίας υπό την προϋπόθεση ότι έχουν μια θέση η οποία, βάσει του καταστατικού, τους παρέχει τη δυνατότητα να επηρεάζουν από κοινού τη λήψη σημαντικών αποφάσεων καθώς και τους στρατηγικούς στόχους της εν λόγω εταιρίας. Εν πάση περιπτώσει, αυτή δεν μπορεί να υπόκειται

αποκλειστικά στον έλεγχο του δημόσιου φορέα που κατέχει μια πλειοψηφική συμμετοχή» (προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P Cruz Villalón στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-182/11 και C-183/11, EU:C:2012:494, σημείο 48).

- 22 Υπενθυμίζει επίσης ότι «αυτό που έχει σημασία είναι ο έλεγχος που ασκείται στον ανάδοχο φορέα να είναι αποτελεσματικός, δεν απαιτείται όμως να είναι ατομικός» (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, σκέψη 46).
- 23 Επισημαίνει ότι η SLSP Sambre και Biesme κατέχει ένα μερίδιο στο κεφάλαιο του IGRETEC, ότι η συμμετοχή αυτή δεν είναι καθαρά τυπική ούτε συμβολική, ότι δεν αποκτήθηκε προκειμένου να «μην εφαρμοστούν οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις» και ότι δεν εμποδίζει την πλήρωση της προαναφερθείσας προϋπόθεσης του ανάλογου ελέγχου.
- 24 Επικαλούμενος πάντα την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, υποστηρίζει ότι ο αριθμός των μεριδίων στο κεφάλαιο της εταιρίας ή ακόμη το ποσοστό που αντιπροσωπεύει η συμμετοχή μιας τέτοιου είδους δημόσιας αρχής δεν αποτελεί το καθοριστικό κριτήριο καθόσον το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι υπό ορισμένες περιστάσεις η προϋπόθεση σχετικά με τον ασκούμενο από τη δημόσια αρχή έλεγχο μπορεί να πληρούται σε περίπτωση που η αρχή αυτή δεν κατείχε παρά μόνον το 0,25 % του κεφαλαίου της δημόσιας επιχείρησης. Υποστηρίζει ότι η SLSP δεν πρέπει να διαθέτει «εξαιρετικές εξουσίες που αποδεικνύουν την καθοριστική επιρροή», ότι δεν έχει καθοριστική σημασία το ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο αλλά, για την εξέταση του κριτηρίου του ανάλογου ελέγχου, πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο των νομοθετικών διατάξεων και των κρίσιμων περιστάσεων της προκειμένης περίπτωσης.
- 25 Προσθέτει ότι ένα μερίδιο αρκεί και ότι η SLSP δεν πρέπει κατ' ανάγκη να εξετάσει τη συμμετοχή υπό την οπτική της επένδυσης και συνεπώς του οικονομικού αποτελέσματος που εξαρτάται από τον αριθμό των μεριδίων.
- 26 Επαναλαμβάνει ότι έχει μικρή σημασία το γεγονός ότι η SLSP κατέχει μόνον ένα συμβολικό μερίδιο στον IGRETEC, το οποίο αντιπροσωπεύει, κατά τους ισχυρισμούς της, μόλις το 0,0000000197 % των μεριδίων που παρέχουν δικαίωμα ψήφου στη γενική συνέλευση. «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» (απόφαση της 18ης Ιουνίου 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, σκέψη 68).
- 27 Υποστηρίζει ότι ο ανάλογος έλεγχος ασκείται από κοινού από όλες τις δημόσιες αρχές επί των οργάνων του διαδημοτικού συνεταιρισμού και ότι η «υπεροχή των δήμων» που προβλέπεται στο καταστατικό του IGRETEC δεν παρέχει την εξουσία ελέγχου του διαδημοτικού συνεταιρισμού αποκλειστικά στους δήμους.

Διευκρινίζει κατά ποιον τρόπο το καταστατικό του IGRETEC επιβεβαιώνει ότι τα μέλη του δημόσιου τομέα, πέραν των δήμων, μπορούν να επηρεάζουν καθοριστικά τους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του διαδημοτικού συνεταιρισμού (τα μερίδια κατηγορίας Γ που παρέχονται σε μέλη πέραν των δήμων, παρέχουν δικαίωμα ψήφου στη γενική συνέλευση, κάθε κατηγορία μελών συνεδριάζει ξεχωριστά προκειμένου να ορίσει έναν αριθμό υποψήφιων συμβούλων που αντιστοιχεί στον αριθμό των εντολών που θα δοθούν κατόπιν πρότασής της).

28. Επισημαίνει ότι, όπως στην υπόθεση Coditel Brabant, η εν λόγω υπεροχή των δήμων δεν συνεπάγεται ότι ο IGRETEC έχει, εκ του γεγονότος αυτού, «περιθώριο αυτονομίας» που αποκλείει την άσκηση από την SLSP ανάλογου ελέγχου με εκείνον που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες καθόσον το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι ο διαδημοτικός συνεταιρισμός BRUTÉLÉ συστάθηκε με τη μορφή διαδημοτικού συνεταιρισμού (όπως ισχύει επίσης στην περίπτωση του IGRETEC), ότι δεν είχε εμπορικό χαρακτήρα και ότι καταστατικό του σκοπό αποτελούσε η υλοποίηση των καθηκόντων δημοτικού συμφέροντος, χωρίς να εξυπηρετεί κανένα άλλο συμφέρον διαφορετικό από αυτό των δημοσίων αρχών που ήταν μέλη του. Το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι δεν μπορεί να απαιτείται ο έλεγχος που ασκείται από δημόσια αρχή να είναι ατομικός, πράγμα που θα είχε ως αποτέλεσμα να επιβάλλεται ο ανταγωνισμός στις περισσότερες περιπτώσεις στις οποίες η δημόσια αρχή θα ήθελε να προσχωρήσει σε ομάδα απαρτιζόμενη από άλλες αρχές, όπως ο διαδημοτικός συνεταιρισμός και ότι το αποτέλεσμα αυτό δεν θα ήταν συμβατό προς το δίκαιο της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις καθόσον γίνεται δεκτό ότι μια δημόσια αρχή έχει τη δυνατότητα να εκπληρώνει τα καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος τα οποία υπέχει με τα δικά της διοικητικά, τεχνικά και λοιπά μέσα, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να απευθύνεται σε εξωτερικούς οργανισμούς που δεν ανήκουν στις υπηρεσίες της και ότι αυτή η δυνατότητα των δημοσίων αρχών να χρησιμοποιούν τα δικά τους μέσα για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους δημοσίου συμφέροντος μπορεί να ασκείται σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές.
29. Επισημαίνει ότι η σχέση in house μεταξύ της SLSP και του IGRETEC δεν αποσκοπεί στη μη εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις καθόσον αντικείμενο της συμφωνίας αποτελεί η απόφαση σύναψης κοινών δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της μελέτης και της υλοποίησης των έργων δημιουργίας της βιώσιμης κοινότητας στο Farciennes. Η προσφυγή στον IGRETEC αποσκοπεί συγκεκριμένα στο να καταστεί δυνατή η παροχή συνδρομής στον έλεγχο του έργου με σκοπό την εφαρμογή των εν λόγω δημοσίων συμβάσεων, λαμβανομένων υπόψη των καθηκόντων του διαδημοτικού συνεταιρισμού και του γεγονότος ότι από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι η SLSP υποχρεούται να «ανοιχθεί στην αγορά» προκειμένου να διασφαλίσει μια τέτοιου είδους συνεργασία την οποία επιδίωκε να είναι αμιγώς δημόσιας φύσης.
30. Θεωρεί επίσης ότι από την υπερέχουσα θέση των δήμων στο πλαίσιο των οργάνων των διαδημοτικών συνεταιρισμών δεν συνάγεται ότι τα άλλα μέλη του δημόσιου τομέα, όπως η SLSP, είναι μέλη με αμιγώς μειοψηφική συμμετοχή που

δεν ασκούν καθοριστική επιρροή στους στρατηγικούς στόχους και στις σημαντικές αποφάσεις των διαδημοτικών συνεταιρισμών. Επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου και υποστηρίζει ότι δεν είναι απαραίτητο κάθε αναθέτουσα αρχή να διαθέτει έναν τουλάχιστον εκπρόσωπο στα διοικητικά όργανα του φορέα προκειμένου να πληρούνται η προϋπόθεση του ανάλογου ελέγχου. Θεωρεί ότι οι καταστατικές διατάξεις του IGRETEC καθιστούν δυνατό το να διαπιστωθεί ότι ασκείται κοινός έλεγχος από όλες τις αναθέτουσες αρχές που είναι μέλη του IGRETEC και ότι ο έλεγχος δεν ασκείται αποκλειστικά από τα μέλη με πλειοψηφική συμμετοχή, δηλαδή τους δήμους. Επαναλαμβάνει, προς τούτο, ότι τόσο το καταστατικό του IGRETEC όσο και η διάρθρωση της SLSP Sambre και Biesme, κύρια μέλη της οποίας είναι ο δήμος Farciennes και ο δήμος Aiseau-Présles, μέλη επίσης του IGRETEC, αποδεικνύουν ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της εξαίρεσης in house και ότι αν η ερμηνεία αυτή δεν γίνει δεκτή, πρέπει να υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

- 31 Υποστηρίζει ότι, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η σχέση in house, δεν μπορεί να απαιτείται να έχει η SLSP έναν τουλάχιστον σύμβουλο στο διοικητικό συμβούλιο του IGRETEC ή να εντάσσεται σε μια κατηγορία μελών που διαθέτουν υπερέχουσα εξουσία στο πλαίσιο των οργάνων του. Προβάλλει ότι οι απαιτήσεις αυτές δεν απορρέουν ούτε από τη νομολογία του Δικαστηρίου ούτε από το άρθρο 12 της οδηγίας 2014/24. Υπενθυμίζει τις «ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης που οδήγησαν στην απόφαση Econord» (κατοχή από την αναθέτουσα αρχή του συνόλου σχεδόν του κεφαλαίου επί του ελεγχόμενου φορέα) και υποστηρίζει ότι μια μειοψηφική συμμετοχή δεν είναι αντίθετη στην έννοια του κοινού ελέγχου. Προκειμένου να καταλήξει ότι στοιχειοθετείται η σχέση in house στο πλαίσιο ενός κοινού ανάλογου ελέγχου, αρκεί, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της, να διαπιστωθεί ότι κάθε αναθέτουσα αρχή «συμμετέχει» στο κεφάλαιο και στα διοικητικά όργανα του εν λόγω φορέα, πράγμα που συνεπάγεται μόνο για τα μέλη με μειοψηφική συμμετοχή ότι μπορούν να «συμβάλλουν πραγματικά» στον έλεγχο του οικείου φορέα, χωρίς να χρειάζεται ωστόσο να διαθέτουν σύμβουλο στο πλαίσιο του διοικητικού οργάνου.
- 32 Επισημαίνει ότι δεν υπάρχει, στο πλαίσιο του IGRETEC, μία αναθέτουσα αρχή που έχει πλειοψηφική συμμετοχή σε σχέση με τις άλλες αναθέτουσες αρχές που είναι μέλη του και η οποία θα μπορούσε να ασκεί εξ ολοκλήρου τον έλεγχο. Εξηγεί ότι έχει αποδείξει ότι είχε, εν προκειμένω, έναν κοινό έλεγχο με όλες τις δημόσιες αρχές που είναι μέλη του IGRETEC, ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη οι απαιτήσεις του κώδικα τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης ο οποίος επιβάλλει την υπεροχή των δήμων στο πλαίσιο των διαδημοτικών συνεταιρισμών, χωρίς ωστόσο η υπεροχή αυτή να συνεπάγεται ότι οι δήμοι έχουν ένα «περιθώριο αυτονομίας» που αποκλείει την άσκηση από τις άλλες δημόσιες αρχές, όπως η SLSP, ενός ελέγχου ανάλογου με εκείνον που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών και ότι οι διαδημοτικοί συνεταιρισμοί, οι οποίοι δεν έχουν εμπορικό χαρακτήρα, εξυπηρετούν διαφορετικά συμφέροντα από εκείνα των δημοσίων αρχών που είναι μέλη τους. Υπενθυμίζει, ως προς το ζήτημα αυτό, ότι τα δύο κύρια μέλη της SLSP Sambre και Biesme είναι ο δήμος Farciennes και ο δήμος Aiseau-Présles, δήμοι που είναι επίσης μέλη του IGRETEC, η δε στεγαστική

εταιρία είναι, κατά κάποιον τρόπο, ο φορέας των καθηκόντων που πρέπει να επιτελέσουν οι δήμοι όσον αφορά την κοινωνική στέγαση.

- 33 Επισημαίνει ότι, στην απόφαση Coditel Brabant, το Δικαστήριο δεν κατέληξε στο συμπέρασμα ότι συνέτρεχε η προϋπόθεση του ανάλογου ελέγχου για τον λόγο ότι κάθε δήμος που ήταν μέλος του διαδημοτικού συνεταιρισμού είχε έναν εκπρόσωπο στα διαχειριστικά όργανα, γεγονός που τους παρείχε τον έλεγχο, καθόσον η απόφαση διαπίστωσε ότι αρκούσε ότι το διοικητικό συμβούλιο του οικείου διαδημοτικού συνεταιρισμού απαρτιζόταν από «τους εκπροσώπους των δήμων που είναι μέλη, οι οποίοι διορίζονται από τη γενική συνέλευση», η οποία «αποτελείται από εκπροσώπους των δήμων μελών».
- 34 Στην περίπτωση που το Conseil d'État δεν ακολουθήσει την ανωτέρω συλλογιστική, ο δήμος Farciennes προτείνει να υποβληθεί στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την έννοια του κοινού ελέγχου.
- 35 Ο δήμος Farciennes υπενθυμίζει ότι ένας από τους δημοτικούς συμβούλους του ήταν, ταυτόχρονα, μέλος του διοικητικού συμβουλίου του IGRETEC και του διοικητικού συμβουλίου της SLSP Sambre και Biesme. Υπογραμμίζει ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένες περιστάσεις της υπόθεσης και επαναλαμβάνει ότι αρκεί μια συμβολική συμμετοχή καθόσον σκοπό της SLSP δεν αποτελεί να προβεί σε επένδυση κεφαλαίων αλλά να επωφεληθεί από τις κοινές υπηρεσίες και τη διάρθρωση του διαδημοτικού συνεταιρισμού. Τονίζει το γεγονός ότι ο κώδικας τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης περιορίζει τον αριθμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου διαδημοτικού συνεταιρισμού και θεωρεί ότι το μόνο συμπέρασμα που απορρέει από την απόφαση Econord είναι ότι δεν μπορεί να υπάρχει μέλος με πλειοψηφική συμμετοχή το οποίο να επιβάλει την άποψή του σε όλους, πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Υποστηρίζει ότι, εν προκειμένω, ο ανάλογος έλεγχος ασκείται μέσω του δήμου Farciennes ο οποίος είναι, ταυτόχρονα, μέλος του IGRETEC και της SLSP Sambre και Biesme και διαθέτει έναν σύμβουλο στα διοικητικά συμβούλια των δύο αυτών φορέων.

*Δεύτερος λόγος ακυρώσεως: «η συνεργασία in house»*

- 36 Επικουρικώς, ο δήμος Farciennes υποστηρίζει ότι σε περίπτωση έλλειψης κοινού ελέγχου, το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας καθιστά δυνατή την οριζόντια συνεργασία μεταξύ των δημόσιων αναθετουσών αρχών. Υποστηρίζει ότι η συνεργασία μεταξύ της SLSP Sambre και Biesme, του δήμου Farciennes και του IGRETEC εντάσσεται στο πλαίσιο μιας τέτοιας συνεργασίας μεταξύ των αναθετουσών αρχών καθόσον πρόκειται, όσον αφορά τον δήμο και την SLSP, για την υλοποίηση του κοινού τους σχεδίου για τη βιώσιμη κοινότητα και, όσον αφορά τον IGRETEC, για την υλοποίηση των καθηκόντων του προς όφελος όλων των μελών του. Πρόκειται, συνεπώς, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της, για ένα από τα συμβαλλόμενα, για μια συμφωνία που επιδιώκει κοινούς στόχους. Προσθέτει ότι αμφισβητείται μόνο το δημόσιο συμφέρον ενώ ο IGRETEC εκτελεί στην ανοικτή αγορά λιγότερο από το 20 % των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία.

37 Ο δήμος Farciennes υποστηρίζει ότι το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας προβλέπει την από κοινού άσκηση των καθηκόντων που εκτελούνται για την επίτευξη των κοινών στόχων, ακόμη και αν πρόκειται για διακριτά καθήκοντα, ότι τα καθήκοντα παροχής δημόσιας υπηρεσίας που προβλέπονται δεν αποτελούν συνεπώς κοινά καθήκοντα και ότι η αντίδικος σφάλλει καθόσον ισχυρίζεται ότι η επίμαχη διάταξη επιβάλλει να επιδιώκει η σύμβαση την κοινή παροχή δημόσιων υπηρεσιών μέσω συνεργασίας. Όσον αφορά το γεγονός ότι το άρθρο 12, παράγραφος 4, αφορά την «σύμβαση» που συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας, η έννοια των «δημόσιων συμβάσεων» περιλαμβάνει τις συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών. Θεωρεί ότι στη συμφωνία πλαίσιο για τις κοινές συμβάσεις εντοπίζεται μια τέτοιου είδους συνεργασία καθόσον πρόκειται για μια σύμβαση που συμβάλλει στη δημιουργία μιας νέας βιώσιμης κοινότητας η οποία συνεπάγεται την κατασκευή νέων κατοικιών από την SLSP Sambre και Biesme ενώ ο δήμος Farciennes αποβλέπει επίσης στην κατασκευή νέων ιδιωτικών κατοικιών. Υπογραμμίζει ότι αντικείμενο της συμφωνίας αποτελεί ο προσδιορισμός των αντίστοιχων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων στο πλαίσιο της μελέτης και της υλοποίησης του έργου δημιουργίας της βιώσιμης κοινότητας του Farciennes για το οποίο εφαρμόζονται οι κοινές δημόσιες συμβάσεις, ότι οι διατάξεις της συμφωνίας ρυθμίζουν τους τρόπους συνεργασίας και τα καθήκοντα εκάστου των μελών στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής και ότι ένα από τα στοιχεία της συνεργασίας συνίσταται στο να συνάψει ο δήμος Farciennes με τον IGRETEC μια σύμβαση παροχής συνδρομής για τον έλεγχο του έργου, των νομικών υπηρεσιών και του περιβάλλοντος και τούτο στο πλαίσιο της σχέσης in house που συνδέει έκαστο των μελών με τον εν λόγω διαδημοτικό συνεταιρισμό, σύμφωνα με το άρθρο 5 της συμφωνίας. Συνεπώς, συμπεραίνει ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στον IGRETEC θέτουν σε εφαρμογή τη συνεργασία μεταξύ της SLSP Sambre και Biesme και του δήμου Farciennes, όπως προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 4, στοιχείο α', της οδηγίας. Προσθέτει ότι, όσον αφορά επίσης τον IGRETEC, πρόκειται για μια συνεργασία με την SLSP Sambre και Biesme και τον δήμο Farciennes, αμφότεροι μέλη του διαδημοτικού συνεταιρισμού, την οποία τα καθήκοντα του γραφείου μελετών και διαχείρισης εντάσσουν στα καθήκοντα του IGRETEC. Ισχυρίζεται ότι είναι παράλογο να υποστηριχθεί ότι ο IGRETEC δεν επιτελεί καθήκοντα παροχής δημόσιας υπηρεσίας καθόσον πρόκειται για κατά κυριολεξία διαδημοτικό συνεταιρισμό που επιτελεί αποκλειστικά καθήκοντα δημοτικού ενδιαφέροντος και ότι το γεγονός ότι η δημιουργία μιας βιώσιμης κοινότητας δεν περιλαμβάνεται στον εταιρικό καταστατικό σκοπό του IGRETEC δεν σημαίνει προφανώς ότι η σύμβαση δεν πληροί της προϋποθέσεις οριζόντιας συνεργασίας. Συνεπώς, συμπεραίνει ότι η αντίδικος σφάλλει όσον αφορά το περιεχόμενο και την εμβέλεια των προϋποθέσεων του άρθρου 12, παράγραφος 4, στοιχείο α', της οδηγίας.

- 38 Ο δήμος Farciennes υποστηρίζει ότι οι περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης εμπίπτουν στην έννοια της συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24, όπως αυτή διευκρινίζεται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απόφαση της 4ης Ιουνίου 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, σκέψεις 32 έως 34), η οποία έκρινε ότι «η ύπαρξη συνεργασίας μεταξύ φορέων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα στηρίζεται σε κοινή στρατηγική των μερών της συνεργασίας αυτής και προϋποθέτει ότι οι αναθέτουσες αρχές ενώνουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να παράσχουν δημόσιες υπηρεσίες», πράγμα που αποκλείει την απλή επιστροφή των εξόδων αλλά έχει «μια εγγενώς συνεργατική διάσταση» και προϋποθέτει ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα που προτίθενται να συνάψουν μια τέτοια συμφωνία καθορίζουν από κοινού τις ανάγκες τους και τις λύσεις που πρέπει να δοθούν γι' αυτές.
- 39 Υποστηρίζει ότι, εν προκειμένω, υπήρχε «συνεργατικό εγχείρημα μεταξύ των μερών» καθόσον:
- υπάρχει μεταξύ του δήμου Farciennes και του IGRETEC σχέση in house·
  - ο δήμος Farciennes και η SLSP Sambre και Biesme επιδιώκουν την από κοινού υλοποίηση του έργου της δημιουργίας ενός οικολογικού οικισμού και ενός συγκροτήματος κατοικιών περίπου 150 ιδιωτικών και δημόσιων κατοικιών (με σκοπό την κοινωνική ανάμειξη) για τα οποία ο δήμος και η SLSP διαθέτουν από κοινού τα μέσα τους (μεταξύ των οποίων η επιδότηση που αποκτήθηκε από την SLSP)·
  - ο δήμος Farciennes και η SLSP Sambre και Biesme είναι μέλη του IGRETEC στον τομέα δραστηριοτήτων «γραφείο μελετών και διαχείρισης και κεντρική αρχή αγορών», λόγο για τον οποίο αποφασίστηκε να συνεργαστούν με τον IGRETEC·
  - η συμφωνία πλαίσιο των κοινών συμβάσεων βεβαιώνει την εν λόγω συνεργασία μεταξύ του δήμου, της SLSP Sambre και Biesme και του IGRETEC και δεν περιορίζεται στην καταβολή ενός τιμήματος από την SLSP στον IGRETEC, δεδομένου ότι στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής οι συμβαλλόμενοι συμφώνησαν να συνάψει ο δήμος Farciennes με τον IGRETEC σύμβαση παροχής συνδρομής για τον έλεγχο του έργου, των νομικών υπηρεσιών και του περιβάλλοντος καθόσον μια σχέση in house συνδέει, σε κάθε περίπτωση, τον δήμο Farciennes και τον IGRETEC.
- 40 Ο δήμος Farciennes κρίνει ότι πληρούνται, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 4, της οδηγίας καθόσον η διάταξη αυτή δεν προβλέπει, επιπλέον, ότι θα πρέπει να υπάρχει εκ μέρους των αναθετουσών αρχών «από κοινού παροχή δημόσιων υπηρεσιών», ότι απαγορεύεται οι οικείες αναθέτουσες αρχές να υλοποιούν έργα για ιδιώτες ή ότι τα μέλη του συνεταιρισμού πρέπει να περιλαμβάνουν στον εταιρικό τους σκοπό το συγκεκριμένο έργο που αποτελεί το αντικείμενο της συνεργασίας. Προσθέτει ότι η συνεργασία που προβλέπεται στην προκειμένη περίπτωση αφορά αποκλειστικά την παροχή υπηρεσιών για τις

δημόσιες αρχές και ότι, στο πλαίσιο της συμφωνίας, ο IGRETEC εκτελεί επίσης τα καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας που υπέχει και παρέχει δημόσιες υπηρεσίες προς δύο από τα μέλη του που συνδέονται στο πλαίσιο του διαδημοτικού συνεταιρισμού προκειμένου, ακριβώς, να εκτελεί τα εν λόγω καθήκοντα παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

- 41 Στην περίπτωση που το Conseil d'État αποφασίσει να μην ακολουθήσει την ανωτέρω συλλογιστική, ο δήμος Farciennes προτείνει να υποβληθεί στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το ζήτημα αυτό.

*B Société wallonne du logement (στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας)*

*Πρώτος λόγος ακυρώσεως: η σχέση «in house» (οιονεί αυτεπιστασία)*

- 42 Η στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας επισημαίνει, κατ' αρχάς, ότι το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24, το οποίο επικαλείται η SLSP Sambre και Biesme, δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα. Υπενθυμίζει ότι μόνον οι διατάξεις που επιβάλλουν έναν κανόνα συμπεριφοράς και, συνεπώς, παρέχουν υποκειμενικά δικαιώματα στους πολίτες μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα ενώ η προαναφερθείσα διάταξη της οδηγίας 2014/24 δεν ανταποκρίνεται στην απαίτηση αυτή για τον λόγο ότι δεν επιβάλλει στο κράτος υποχρέωση πράξης ή παράλειψης προς όφελος ενός οικονομικού φορέα. Θεωρεί ότι, αντιθέτως, η διάταξη αυτή παρέχει απλώς στο κράτος τη δυνατότητα να μην προκηρύξει διαγωνισμό για την ανάθεση μιας σύμβασης στην περίπτωση που πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Συνεπώς, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η SLSP Sambre και Biesme δεν μπορεί να επικαλεστεί τη διάταξη αυτή για να δικαιολογήσει την παραβίαση της αρχής του ανταγωνισμού στην προκειμένη περίπτωση. Στην περίπτωση που το Conseil d'État δεν συμφωνεί με τη θέση της, προτείνει να υποβληθεί στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σε σχέση με το άμεσο αποτέλεσμα της διάταξης αυτής.
- 43 Αναφέρει έπειτα τους λόγους για τους οποίους, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της, δεν πληρούνται, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις της σχέσης «in house» μεταξύ, αφενός, της SLSP Sambre και Biesme και, αφετέρου, του IGRETEC.
- 44 Υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η συμβατική σχέση που δημιουργείται μεταξύ δύο διακριτών από νομική άποψη προσώπων μπορεί να χαρακτηριστεί ως «in house» στην περίπτωση που το πρόσωπο που ζητεί ένα προϊόν ή μια υπηρεσία ασκεί επί του προσώπου που την παρέχει έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί στις δικές του υπηρεσίες και το πρόσωπο αυτό πραγματοποιεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του με τη συνδρομή της δημόσιων αρχής ή των δημόσιων αρχών από τις οποίες απαρτίζεται.
- 45 Επισημαίνει ότι ο φορέας που ζητεί το προϊόν ή την υπηρεσία πρέπει να είναι αναθέτουσα αρχή και να διαθέτει εξουσία ελέγχου ικανή να «επηρεάζει τις αποφάσεις του εν λόγω φορέα και [ότι πρέπει] να ασκεί καθοριστική επιρροή τόσο επί των στρατηγικών στόχων όσο και επί των σημαντικών αποφάσεων»

(απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, σκέψη 28), με αποτέλεσμα ο ανάλογος έλεγχος να μην συνεπάγεται απλώς την καθοριστική επιρροή καθόσον προϋποθέτει έναν έλεγχο επί του φορέα που καλύπτει τόσο τις στρατηγικές επιλογές όσο και τις επιμέρους διαχειριστικές αποφάσεις. Προσθέτει ότι η έκταση του ασκούμενου ελέγχου πρέπει να εκτιμάται συνολικά λαμβανομένης υπόψη της συνολικής διαχείρισης και της διάρθρωσης του οικείου φορέα και όχι σε σχέση με την ειδικότερη συμπεριφορά του στο πλαίσιο μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης (βλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-371/05, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2008:410).

- 46 Επισημαίνει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, παρόλο που δεν απαιτείται κάθε φορέας να έχει ατομικά έναντι του ελεγχόμενου φορέα την ίδια καθοριστική επιρροή ως εάν είχε το ίδιο οργανώσει τη δραστηριότητα «in house» ή ο δημόσιος φορέας να διαθέτει πλειοψηφική συμμετοχή, προκειμένου ο έλεγχος να μπορεί να ασκείται από κοινού, τούτο προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι δεν υφίστανται αντικρουόμενα συμφέροντα στην τρέχουσα διαχείριση των καθηκόντων δημόσιας υπηρεσίας που έχουν ανατεθεί στον ελεγχόμενο φορέα και ότι ο ελεγχόμενος φορέας δεν μπορεί να επιδιώκει στόχους ανεξάρτητα από τα μέλη του και, ως εκ τούτου, να λειτουργεί «υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς». Υπογραμμίζει ότι, προσφάτως, στην απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2012, Econord (C-182/11 και C-183/11, EU:C:2012:758, σκέψη 31), το Δικαστήριο διασαφήνισε τις προϋποθέσεις του ανάλογου ελέγχου στην περίπτωση της σχέσης «in house», διευκρινίζοντας ότι κάθε αναθέτουσα αρχή πρέπει να συμμετέχει τόσο στο κεφάλαιο όσο και στα όργανα διοίκησης του ανάδοχου φορέα, ότι ο έλεγχος που ασκείται στον τελευταίο δεν μπορεί να στηρίζεται μόνο στην εξουσία ελέγχου της δημόσιας αρχής που κατέχει την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου του οικείου φορέα, στο μέτρο που «αν η θέση αναθέτουσας αρχής στο πλαίσιο αναδόχου φορέα κοινής ιδιοκτησίας δεν της εξασφάλιζε ούτε την ελάχιστη δυνατότητα συμμετοχής στον έλεγχο του φορέα αυτού, θα καθίστατο δυνατή, στην πραγματικότητα, η καταστρατήγηση των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την παραχώρηση υπηρεσιών, εφόσον καθαρά τυπική συμμετοχή σε τέτοιο φορέα ή σε κοινό όργανο το οποίο ασκεί τη διοίκησή του θα απάλλασσε την αναθέτουσα αυτή αρχή από την υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, μολονότι η αρχή αυτή δεν θα συμμετείχε με κανένα τρόπο στην άσκηση του «ανάλογου ελέγχου» επί του φορέα αυτού». Επισημαίνει ότι, στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο ζήτησε από το ιταλικό Συμβούλιο της Επικρατείας να προσδιορίσει αν η συμφωνία μετόχων που συνήφθη από τις αναθέτουσες αρχές ήταν ικανή να παρέχει σε αυτούς τη δυνατότητα να συμβάλουν πραγματικά στον έλεγχο του ανάδοχου φορέα (σκέψη 32) στο μέτρο που διέθεταν έκαστος μία μόλις μετοχή στην ανάδοχο εταιρία. Η στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας υποστηρίζει ότι με την ανωτέρω απόφαση το Δικαστήριο επιδίωκε να αποφύγει τον κίνδυνο καταστρατήγησης των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις μέσω μιας καθαρά τυπικής συμμετοχής σε έναν κοινό φορέα και επιβεβαίωσε την προγενέστερη νομολογία του η οποία απαιτούσε να ασκείται πράγματι ένας

διαρθρωτικός και λειτουργικός έλεγχος επί της αναδόχου εταιρίας, παρά την κατοχή μειοψηφικής συμμετοχής στο κεφάλαιο από τις αναθέτουσες αρχές.

- 47 Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της SLSP Sambre και Biesme της 29ης Οκτωβρίου 2015 για την απόκτηση μεριδίου στον IGRETEC είχε ως μοναδικό στόχο την αποφυγή της εφαρμογής των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και ότι παρόλο που η επιλογή ενός φορέα στον οποίο κατέχουν μερίδια περισσότερες αναθέτουσες αρχές δεν εμποδίζει, κατ' αρχήν, την προσφυγή στην εξαίρεση «in house», προϋποθέτει ότι η αναθέτουσα αρχή που επιλέγει τον φορέα αυτόν ασκεί πράγματι επί του τελευταίου, διαρθρωτικό και λειτουργικό έλεγχο, ο οποίος προϋποθέτει συμμετοχή τόσο στο κεφάλαιο όσο και στα διοικητικά όργανα του ανάδοχου φορέα και ότι ο έλεγχος αυτός μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά τους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του ανάδοχου φορέα.
- 48 Στη συνέχεια διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους, λαμβανομένων υπόψη των μεριδίων που έχουν αναληφθεί στον IGRETEC, η συμμετοχή της SLSP Sambre και Biesme, η οποία κατέχει μόνον ένα μερίδιο του κεφαλαίου του IGRETEC, είναι αμιγώς συμβολική καθόσον αντιπροσωπεύει, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της, μόλις το 0,000000197 % των μεριδίων που παρέχουν δικαίωμα ψήφου στη γενική συνέλευση (μέλη των κατηγοριών Α, Γ και Δ). Επισημαίνει επίσης ότι η SLSP Sambre και Biesme δεν διαθέτει κανέναν σύμβουλο στο διοικητικό συμβούλιο του IGRETEC ενώ υπερέχουσα θέση παρέχεται στους δήμους (μέλη κατηγορίας Α) στο πλαίσιο των οργάνων του IGRETEC. Υποστηρίζει ότι, στο μέτρο που το καταστατικό του IGRETEC προβλέπει ότι τα μέλη της κατηγορίας Α (δήμοι) αποτελούν την πλειοψηφία του διοικητικού συμβουλίου, η εξουσία τους εμποδίζει τα μέλη των άλλων κατηγοριών, μεταξύ των οποίων και η SLSP Sambre και Biesme, να συμμετέχουν πραγματικά στον διαρθρωτικό και λειτουργικό έλεγχο του IGRETEC και να επηρεάσουν καθοριστικά τους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του.
- 49 Η στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας υπενθυμίζει ότι η εξαίρεση «in house» πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά και ότι το βάρος της απόδειξης φέρει εκείνος που την επικαλείται. Επισημαίνει ότι, προκειμένου να υφίσταται κοινός ανάλογος έλεγχος, τα όργανα λήψης αποφάσεων του ανάδοχου φορέα πρέπει να αποτελούνται από αντιπροσώπους όλων των αναθετουσών αρχών ενώ η SLSP Sambre και Biesme δεν διαθέτει αντιπρόσωπο στο διοικητικό συμβούλιο του IGRETEC. Προσθέτει ότι ο δημοτικός σύμβουλος του Farciennes, ο οποίος μετέχει στο ως ανω διοικητικό συμβούλιο, παρεμβαίνει μόνον ως αντιπρόσωπος του δήμου Farciennes και όχι της SLSP Sambre et Biesme. Συνεπώς, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν συντρέχει η προϋπόθεση ενός ελέγχου «in house».

*Δεύτερος λόγος ακυρώσεως: «η συνεργασία in house»*

- 50 Κατ' αρχάς, η στεγαστική εταιρία της Βαλλονίας δεν αποδέχεται οποιοδήποτε άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 σχετικά με την «οριζόντια συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών» καθόσον η διάταξη

αυτή δεν παρέχει περαιτέρω υποκειμενικά δικαιώματα σε οικονομικό φορέα, για τον λόγο ότι δεν επιβάλλει στο κράτος υποχρέωση για πράξη ή παράλειψη.

- 51 Στη συνέχεια εκθέτει ότι ο δήμος Farciennes δεν αποδεικνύει ότι στην προκειμένη περίπτωση πληρούνται οι τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις της διάταξης αυτής, δηλαδή (1) η σύμβαση να καθιερώνει ή να υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που πρέπει να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επιδίωξη των κοινών τους στόχων (2) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής να εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και (3) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές να εκτελούν στην ανοικτή αγορά λιγότερο από το 20 % των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία.
- 52 Υποστηρίζει ότι η σύμβαση που συνήφθη μεταξύ της SLSP Sambre και Biesme, του δήμου Farciennes και του IGRETEC δεν αποτελεί σύμβαση που συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ αναθετουσών αρχών με σκοπό να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που πρέπει να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επιδίωξη των κοινών τους στόχων. Υπογραμμίζει ότι η επίμαχη σύμβαση έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών γραφείου μελετών που ανατίθενται στον IGRETEC από τον δήμο Farciennes και την SLSP Sambre και Biesme, οι οποίες εκτελούνται υπό τον έλεγχο των τελευταίων, και ότι η εν λόγω σύμβαση δεν αποσκοπεί συνεπώς στο να παρέχει στα συμβαλλόμενα μέρη τη δυνατότητα να παρέχουν από κοινού δημόσιες υπηρεσίες μέσω συνεργασίας. Επιπλέον, επισημαίνει ότι ο IGRETEC παρέχει υπηρεσίες γραφείου μελετών που εξειδικεύεται στη μελέτη, την υλοποίηση και την κατασκευή σχεδίων τόσο για δημόσιους όσο και για ιδιωτικούς φορείς με αποτέλεσμα να μην εκτελεί καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας.
- 53 Διευκρινίζει επίσης ότι ακόμη σημαντικότερο είναι ότι οι σκοποί που επιδιώκουν η SLSP Sambre και Biesme και ο δήμος Farciennes, οι οποίοι συνίστανται στη δημιουργία μιας βιώσιμης κοινότητας, διαφέρουν προφανώς από τον εταιρικό σκοπό του IGRETEC.
- Συνεπώς, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η σύμβαση που συνήφθη μεταξύ της SLSP Sambre και Biesme, του δήμου Farciennes και του IGRETEC δεν πληροί τις προϋποθέσεις οριζόντιας συνεργασίας. Υποστηρίζει ότι ο IGRETEC ενεργεί ως απλός πάροχος υπηρεσιών έναντι αμοιβής, χωρίς να υπάρχει «πραγματική συνεργασία» μεταξύ των τριών φορέων, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου.
- 54 Στην περίπτωση που το Conseil d'État δεν συμφωνεί με τη θέση της, υποστηρίζει ότι πρέπει να υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο επί του ζητήματος αυτού.

#### 4. Εκτίμηση του Conseil d'État

##### A. Επί του πρώτου λόγου ακύρωσης: η σχέση «in house» (οιονεί αυτεπιστασία)

- 55 Το γεγονός ότι τα δύο μέρη μιας συμφωνίας είναι τα ίδια δημόσιες αρχές δεν αποκλείει αφ' εαυτού την εφαρμογή των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων (απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, σκέψεις 50 και 51· αιτιολογική σκέψη 31 της οδηγίας 2014/24). Η σχέση «in house» αποτελεί εξαίρεση στην εφαρμογή των κανόνων αυτών. Συνεπώς, οι προϋποθέσεις που ορίζονται για την επίκληση της εξαίρεσης αυτής πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και απόκειται στο πρόσωπο που την επικαλείται να αποδείξει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές (αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, σκέψη 63· και της 8ης Μαΐου 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψη 23).
- 56 Στην περίπτωση μιας σχέσης «in house», περισσότερες αναθέτουσες αρχές ελέγχουν έναν φορέα και ασκούν «από κοινού» επ' αυτού «ανάλογο έλεγχο» με εκείνον που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών.
- 57 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η απαίτηση ενός «ανάλογου ελέγχου» (μεμονωμένου ή κοινού) προϋποθέτει, σε κάθε περίπτωση, ότι η αναθέτουσα αρχή (ή οι αναθέτουσες αρχές) ασκεί (ή ασκούν) πράγματι, μεμονωμένα ή από κοινού, επί της ανάδοχης εταιρίας, έναν διαρθρωτικό και λειτουργικό έλεγχο που πρέπει να μπορεί να παρέχει τη δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή (ή τις αναθέτουσες αρχές) να επηρεάσει καθοριστικά τόσο τους στρατηγικούς στόχους όσο και τις σημαντικές αποφάσεις της εταιρίας αυτής. Η έκταση του ασκούμενου ελέγχου πρέπει να εκτιμάται συνολικά, λαμβανομένης υπόψη της συνολικής διαχείρισης και της διάρθρωσης του οικείου φορέα. Κατά την εξέταση αυτή πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο των ασκούντων επιρροή νομοθετικών διατάξεων και πραγματικών περιστατικών (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 17ης Ιουλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-371/05, μη δημοσιευθείσα, σκέψη 24· της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, σκέψη 28· της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Sea, C-573/07, EU:C:2009:532, σκέψη 65· και της 8ης Μαΐου 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψη 24).
- 58 Πάντα σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, από το γεγονός ότι τα όργανα λήψης αποφάσεων του ανάδοχου φορέα απαρτίζονται από αντιπροσώπους της αναθέτουσας αρχής (ή των αναθετουσών αρχών) προκύπτει ότι η αρχή αυτή (ή οι αρχές αυτές) ελέγχουν τα εν λόγω όργανα λήψης αποφάσεων και είναι συνεπώς σε θέση να ασκούν καθοριστική επιρροή τόσο στους στρατηγικούς στόχους όσο και στις σημαντικές αποφάσεις του φορέα αυτού (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, σκέψη 34).

- 59 Όσον αφορά ειδικότερα την περίπτωση του ανάλογου ελέγχου που ασκείται «από κοινού» από περισσότερες αναθέτουσες αρχές, από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η κατοχή, αυτή καθαυτή, από μία από τις αναθέτουσες αρχές ενός καθαρά συμβολικού μεριδίου στην ανάδοχο εταιρία δεν καθιστά δυνατό να κριθεί ότι πληρούται η προϋπόθεση του «ανάλογου ελέγχου» ως προς αυτήν (απόφαση της 19ης Απριλίου 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, σκέψεις 58 έως 61).
- 60 Ωστόσο, η ίδια η SLSP Sambre και Biesme αναγνωρίζει ότι, προκειμένου να μπορεί να επικαλεστεί έναν «κοινό ανάλογο έλεγχο», η αναθέτουσα αρχή πρέπει να αποδείξει ότι είναι σε θέση να συμμετέχει, κατά κάποιον τρόπο, στον έλεγχο του ανάδοχου φορέα. Ωστόσο, η SLSP Sambre και Biesme δεν αποδεικνύει την ικανότητα ελέγχου επί του IGRETEC. Η προσβαλλόμενη απόφαση αναφέρει, συναφώς, ότι «το καταστατικό του IGRETEC καθιστά σημαντικότερα τα μέλη του που είναι δήμοι (κατηγορία Α) σε βάρος των άλλων φορέων του δημόσιου τομέα (κατηγορία Γ), ότι «δεν διασφαλίζεται ότι τα μέλη της κατηγορίας Γ -στα οποία εντάσσεται και η SLSP Sambre και Biesme- εκπροσωπούνται με δικά τους μέλη στο διοικητικό συμβούλιο και διαθέτουν ίσο αριθμό ψήφων με τα εταιρικά τους μερίδια», ότι «η κατοχή ελάχιστου μέρους του εταιρικού κεφαλαίου του IGRETEC οδηγεί [...] σε μια μικρή επιρροή», ότι «μόνον οι τα μέλη που είναι δήμοι διαθέτουν, στη γενική συνέλευση, τη δυνατότητα να εμποδίσουν τη λήψη αποφάσεων», ότι «το καταστατικό του IGRETEC παρέχει προφανώς στους δήμους (κατηγορία Α) ουσιώδεις εξουσίες ελέγχου» και ότι «το καταστατικό του IGRETEC παρέχει επί του παρόντος υπερέχουσα θέση στους δήμους με αποτέλεσμα η SLSP Sambre και Biesme να μην είναι σε θέση να αποδείξει ότι τα άλλα μέλη του δημόσιου τομέα διαθέτουν επίσης πραγματική και καθοριστική επιρροή.»
- 61 Από την απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2012, Econord (C-182/11 και C-183/11, EU:C:2012:758, σκέψεις 31 και 33), συνάγεται ότι, προκειμένου να μπορεί να επικαλεστεί έναν «κοινό ανάλογο έλεγχο», η αναθέτουσα αρχή πρέπει να «συμμετέχει τόσο στο κεφάλαιο όσο και στα όργανα διοίκησης του εν λόγω φορέα» κατά τρόπο ώστε να μπορεί «να συμβάλλει πραγματικά» στον έλεγχο του φορέα αυτού. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η έννοια του «κοινού ελέγχου» δεν μπορεί να καταστεί άνευ αντικειμένου και διευκρινίζει ότι «αν η θέση αναθέτουσας αρχής στο πλαίσιο αναδόχου φορέα κοινής ιδιοκτησίας δεν της εξασφάλιζε ούτε την ελάχιστη δυνατότητα συμμετοχής στον έλεγχο του φορέα αυτού, θα καθίστατο δυνατή, στην πραγματικότητα, η καταστρατήγηση των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την παραχώρηση υπηρεσιών, εφόσον καθαρά τυπική συμμετοχή σε τέτοιο φορέα ή σε κοινό όργανο το οποίο ασκεί τη διοίκησή του θα απάλλασσε την αναθέτουσα αυτή αρχή από την υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, μολονότι η αρχή αυτή δεν θα συμμετείχε με κανένα τρόπο στην άσκηση του «ανάλογου ελέγχου» επί του φορέα αυτού».
- 62 Ωστόσο, τίθεται το ζήτημα σε ποιον βαθμό και με ποιον τρόπο η αναθέτουσα αρχή πρέπει να «συμμετέχει» στα όργανα διοίκησης του ελεγχόμενου φορέα και

να «συμβάλλει πραγματικά στον έλεγχο». Με την απόφαση της 8ης Μαΐου 2014, *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:303, σκέψη 28), το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υφίσταται σχέση ελέγχου μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του ανάδοχου φορέα στην περίπτωση που η τελευταία δεν έχει συμμετοχή στο εταιρικό κεφάλαιο του φορέα αυτού και «δεν διαθέτει εκπρόσωπο στα όργανα διεύθυνσής του».

- 63 Το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 φαίνεται να διευκρινίζει την έννοια της «συμμετοχής» στα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου φορέα προβλέποντας ότι:

«τα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου απαρτίζονται από αντιπροσώπους όλων των αναθετουσών αρχών που συμμετέχουν· ένας αντιπρόσωπος μπορεί να εκπροσωπεί πολλές ή όλες τις συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές».

- 64 Εν προκειμένω, στις 29 Οκτωβρίου 2015, η SLSP Sambre και Biesme απέκτησε, έναντι του ποσού των 6,20 ευρώ, ένα μερίδιο στον IGRETEC, προκειμένου να ωφεληθεί άμεσα από τις υπηρεσίες του τελευταίου. Το μοναδικό αυτό μερίδιο αντιπροσώπευε στις 31 Δεκεμβρίου 2015 το 0,0000049 % των 20 366 778 μεριδίων του διαδημοτικού συνεταιρισμού και το 0,0000197 % των 5 071 477 μεριδίων που παρείχαν δικαίωμα ψήφου στη γενική συνέλευση. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει επίσης ότι κατά τον ίδιο χρόνο, τα μέλη της «κατηγορίας Γ» αντιπροσώπευαν συνολικά το 0,084 % των μεριδίων του διαδημοτικού συνεταιρισμού και το 0,34 % των μεριδίων που παρείχαν δικαίωμα ψήφου στη γενική συνέλευση. Τα μέλη της «κατηγορίας Γ» και ειδικότερα η SLSP Sambre και Biesme, αποτελούσαν, συνεπώς, μέλη με ιδιαίτερα μειωπηφική συμμετοχή στο πλαίσιο του IGRETEC.

- 65 Αυτό το ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό συμμετοχής δεν παρείχε στα μέλη της κατηγορίας Γ τη δυνατότητα να συμβάλουν πραγματικά στον έλεγχο του IGRETEC. Επιπλέον, το καταστατικό παρείχε, από κάθε άποψη και στο πλαίσιο όλων των οργάνων λήψης αποφάσεων, υπερέχουσα θέση στους δήμους (μέλη κατηγορίας Α). Δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της SLSP Sambre και Biesme ότι τα μέλη της κατηγορίας Γ εκπροσωπούνταν στο διοικητικό συμβούλιο του IGRETEC. Λαμβανομένου υπόψη του περιορισμένου αριθμού των συμβούλων, τα μέλη της κατηγορίας Γ δεν είχαν εκ των πραγμάτων, λόγω του ιδιαίτερα χαμηλού ποσοστού συμμετοχής, τη δυνατότητα να εκπροσωπούνται με μέλος του διοικητικού συμβουλίου στο πλαίσιο του οργάνου αυτού, ενώ το καταστατικό του IGRETEC δεν διασφαλίζει σε καμία περίπτωση την ύπαρξη μέλους του διοικητικού συμβουλίου που να ορίζεται από τα μέλη της κατηγορίας Γ για την εκπροσώπησή τους. Ορθώς επομένως η προσβαλλόμενη απόφαση επισημαίνει ότι «δεν διασφαλίζεται ότι μέλη της κατηγορίας Γ, στα οποία εντάσσεται και η SLSP Sambre και Biesme, εκπροσωπούνται με δικά τους μέλη στο διοικητικό συμβούλιο». Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι τα μέλη της κατηγορίας Γ, στα οποία εντάσσεται και η SLSP Sambre και Biesme, δεν

συμμετέχουν, ολωσδιόλου και με κανέναν τρόπο, στην άσκηση κοινού ελέγχου στον IGRETEC.

- 66 Ωστόσο, η SLSP Sambre και Biesme υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών ένας δημοτικός σύμβουλος του δήμου Farcienne ήταν μέλος του διοικητικού συμβουλίου του IGRETEC και συγχρόνως ήταν μέλος του διοικητικού συμβουλίου της SLSP Sambre και Biesme. Ωστόσο, η SLSP Sambre και Biesme δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι η συγκεκριμένη σύνθεση προβλεπόταν και διασφαλιζόταν εκ του νόμου. Εξάλλου, το πρόσωπο αυτό ήταν μέλος του διοικητικού συμβουλίου του IGRETEC υπό την ιδιότητά του ως «δημοτικού συμβούλου του Farcienne». Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει συνεπώς ότι μπορούσε να θεωρηθεί ότι εκπροσωπούσε και τα συμφέροντα της SLSP Sambre και Biesme, παρά το γεγονός ότι στην πράξη ήταν συγχρόνως μέλος του διοικητικού συμβουλίου της εταιρίας αυτής.
- 67 Η SLSP Sambre και Biesme υποστηρίζει, ωστόσο, ότι το γεγονός αυτό αρκεί για να αποδειχθεί η «συμμετοχή» της SLSP Sambre και Biesme στα όργανα λήψης αποφάσεων του IGRETEC και για να θεωρηθεί ότι ασκεί στον εν λόγω διαδημοτικό συνεταιρισμό έναν «κοινό ανάλογο έλεγχο» μέσω του δήμου Farcienne, ο οποίος είναι ταυτόχρονα μέλος του IGRETEC και της SLSP και έχει ορίσει μέλος του διοικητικού συμβουλίου. Υπενθυμίζει, συναφώς, ότι η εξακρίβωση ενός τέτοιου ελέγχου πρέπει να εκτιμάται *in concreto*, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της συγκεκριμένης περίπτωσης και ότι αρκεί να πραγματοποιείται ο έλεγχος αυτός, ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίο ασκείται στην πράξη.
- 68 Πρέπει να υποβληθεί στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το ζήτημα αυτό. Εντούτοις, πρέπει να διευκρινιστεί ότι παρόλο που η SLSP Sambre και Biesme υποστηρίζει ότι ο δήμος Farcienne είναι μέτοχος της SLSP Sambre και Biesme και συγχρόνως μέλος του IGRETEC και ασκεί έλεγχο επί των δύο φορέων αυτών, δεν επικαλείται την ύπαρξη μιας συμπληρωματικής σχέσης «*kin house*», η οποία παρέχει στους δύο φορείς που ελέγχονται από την ίδια αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να συνάψουν μεταξύ τους συμβάσεις, χωρίς να διοργανώσουν προηγούμενο διαγωνισμό. Εν πάση περιπτώσει, φαίνεται ότι το εν λόγω είδος ελέγχου ασκείται μόνο στην περίπτωση που οι δύο συμβαλλόμενοι φορείς ελέγχονται αποκλειστικώς από την ίδια διοικητική αρχή (προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P Mengozzi στην υπόθεση *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:23, σημεία 44 και 45), πράγμα το οποίο δεν συντρέχει εν προκειμένω καθόσον ο δήμος Farcienne ελέγχει τον IGRETEC και την SLSP Sambre και Biesme αποκλειστικά από κοινού με άλλους δημόσιους φορείς και, όσον αφορά τον δεύτερο αυτόν φορέα, ακόμη και από κοινού με ιδιωτικούς φορείς.
- 69 Οι διάδικοι φαίνεται, εξάλλου, να υποστηρίζουν ότι η απάντηση στο ζήτημα που ανακύπτει μπορεί να διαφέρει αναλόγως του αν αναγνωριστεί ένα άμεσο αποτέλεσμα στο άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24, που ίσχυε κατά

τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών. Συνεπώς, πρέπει να υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο προκειμένου να διευκρινιστεί αν πρέπει να αναγνωρισθεί ότι η προαναφερθείσα διάταξη παράγει τέτοιο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι, στην απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, σκέψεις 46 και 49), το Δικαστήριο έκρινε, χωρίς να αποφανθεί επί του άμεσου αποτελέσματος του άρθρου 12 της προαναφερθείσας οδηγίας, όσον αφορά την παράγραφο 1 της διάταξης αυτής, ότι η οδηγία αυτή δεν είναι δυνατόν να εξαναγκάζει τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε ανάθεση «in house» σε περίπτωση που πληρούνται οι προϋποθέσεις της διάταξης αυτής και ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν στις αναθέτουσες αρχές πρόσθετες προϋποθέσεις, πέραν εκείνων που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, για τη σύναψη συμβάσεων εσωτερικής ανάθεσης.

- 70 Το Conseil d'État θα υποβάλει συναφώς τα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα που διατυπώνονται παρακάτω.

*B* Επί του δεύτερου λόγου ακυρώσεως: «συνεργασία in house»

- 71 Ο δήμος Farciennes επικαλείται, επικουρικός, την ύπαρξη οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των αναθετουσών αρχών, κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24.
- 72 Όπως προαναφέρθηκε κατά την εξέταση του πρώτου λόγου ακυρώσεως, ο νόμος για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 2014/24 δεν είχε τεθεί ακόμη σε ισχύ κατά τον χρόνο των επίδικων πραγματικών περιστατικών ενώ η προθεσμία που είχε τεθεί για τη μεταφορά της είχε παρέλθει. Πρέπει συνεπώς, πρώτον, να υποβληθεί στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα προκειμένου να διευκρινιστεί αν πρέπει να αναγνωρισθεί άμεσο αποτέλεσμα στο άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.
- 73 Η οριζόντια συνεργασία δημόσιων φορέων αποτελεί εξαίρεση στην εφαρμογή των κανόνων για τη σύναψη των δημόσιων συμβάσεων. Όπως ισχύει για τις σχέσεις «in house», οι προϋποθέσεις για την επίκληση μιας τέτοιου είδους συνεργασίας πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και απόκειται στο πρόσωπο που την επικαλείται να αποδείξει ότι οι σχετικές προϋποθέσεις πληρούνται.
- 74 Μεταξύ των προϋποθέσεων για την επίκληση μιας οριζόντιας συνεργασίας, το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 επιβάλλει ιδίως ότι «η σύμβαση» πρέπει να καθιερώνει ή να υλοποιεί «συνεργασία» μεταξύ των «συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών» η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που πρέπει να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίδιωξη των κοινών τους στόχων.
- 75 Με την απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (C-796/18, EU:C:2020:395, σκέψεις 57 έως 60), το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 απλώς «μνημονεύει τον κοινό χαρακτήρα των στόχων, χωρίς να απαιτεί την από κοινού

παροχή μιας και της αυτής δημόσιας υπηρεσίας ή η δραστηριότητα της παροχής δημόσιας υπηρεσίας να ασκείται από κοινού από τους συνεργαζόμενους δημοσίους φορείς» καθόσον από την αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας προκύπτει ότι «[ο]ι υπηρεσίες που παρέχονται από τις διάφορες συμμετέχουσες [στην εν λόγω συνεργασία] αρχές δεν είναι απαραίτητο να είναι όμοιες· μπορούν επίσης να είναι συμπληρωματικές». Συνεπώς, το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24, «πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει αδιακρίτως στις συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές να εκπληρώνουν, τόσο από κοινού όσο και χωριστά, μια αποστολή δημόσιας υπηρεσίας, υπό την προϋπόθεση ότι η συνεργασία τους καθιστά δυνατή την επίδιωξη των κοινών τους στόχων» και ότι «η συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων μπορεί να αφορά όλα τα είδη των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την εκτέλεση υπηρεσιών και με την άσκηση αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στις συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές ή έχουν αναληφθεί από αυτές». Το Δικαστήριο διευκρινίζει επίσης ότι η έκφραση «όλα τα είδη των δραστηριοτήτων» μπορεί να καλύπτει μια δραστηριότητα παρεπόμενη της παροχής δημόσιας υπηρεσίας, εφόσον η παρεπόμενη αυτή δραστηριότητα συμβάλλει στην πραγματική εκπλήρωση της αποστολής δημόσιας υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών».

- 76 Με την απόφαση της 4ης Ιουνίου 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, σκέψεις 32 έως 34), το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 και η διάταξη εξαίρεσης που προβλέπει προϋποθέτουν την ύπαρξη μιας «ουσιαστικής συνεργασίας» μεταξύ των αναθετουσών αρχών: «η σύναψη συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα πρέπει να εμφανίζεται ως κατάληξη ενός συνεργατικού εγχειρήματος μεταξύ των μερών (πρβλ. απόφαση της 9ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-480/06, EU:C:2009:357, σκέψη 38). Πράγματι, η δημιουργία συνεργασίας μεταξύ φορέων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα έχει μια εγγενώς συνεργατική διάσταση, την οποία στερείται η διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24. Επομένως, η προετοιμασία μιας συμφωνίας συνεργασίας προϋποθέτει ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα που προτίθενται να συνάψουν μια τέτοια συμφωνία καθορίζουν από κοινού τις ανάγκες τους και τις λύσεις που πρέπει να δοθούν γι' αυτές. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της σύναψης μιας κοινής δημόσιας σύμβασης, το εν λόγω στάδιο αξιολόγησης και καθορισμού των αναγκών διεξάγεται, κατά κανόνα, μονομερώς. Πράγματι, στην τελευταία αυτή περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή περιορίζεται στην προκήρυξη διαγωνισμού με τις προδιαγραφές που η ίδια έχει καθορίσει. Ως εκ τούτου, η ύπαρξη συνεργασίας μεταξύ φορέων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα στηρίζεται σε κοινή στρατηγική των μερών της συνεργασίας αυτής και προϋποθέτει ότι οι αναθέτουσες αρχές ενώνουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να παράσχουν δημόσιες υπηρεσίες» (η υπογράμμιση είναι του συντάκτη του παρόντος κειμένου).
- 77 Εν προκειμένω, ο δήμος Farcienes και η SLSP Sambre και Biesme είναι τα μοναδικά συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία πλαίσιο για τις κοινές συμβάσεις

υπηρεσιών, έργων και προώθησης των έργων σχετικά με τη μελέτη και την υλοποίηση των έργων δημιουργίας της βιώσιμης κοινότητας στο Farciennes. Ο IGRETEC δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στη συμφωνία αυτή. Ασφαλώς, οι δραστηριότητες παροχής συνδρομής στον έλεγχο του έργου, των νομικών υπηρεσιών και του περιβάλλοντος, οι οποίες ανατίθενται στον IGRETEC εμπίπτουν στα καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας που πρέπει να διασφαλίσει και για τα οποία έχει συσταθεί ο εν λόγω διαδημοτικός συνεταιρισμός. Ωστόσο, το γεγονός απλώς ότι εκτελεί τα καθήκοντά του στο πλαίσιο της συμφωνίας που συνήφθη μεταξύ του δήμου Farciennes και της SLSP Sambre και Biesme για την υλοποίηση ενός σχεδίου βιώσιμης κοινότητας στο Farciennes, δεν συνεπάγεται ότι ο IGRETEC συμμετέχει ο ίδιος στο έργο ή ότι επιδιώκει έναν κοινό σκοπό με τα συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας αυτής.

- 78 Από τα διαφορετικά αυτά στοιχεία συνάγεται ότι ο IGRETEC δεν μπορεί να θεωρηθεί «συμβαλλόμενο μέρος σε μια συμφωνία συνεργασίας» η οποία «προϋποθέτει ότι οι φορείς [...] καθορίζουν από κοινού τις ανάγκες τους και τις λύσεις που πρέπει να δοθούν γι' αυτές», «στηρίζεται σε κοινή στρατηγική των μερών της συνεργασίας αυτής», «προϋποθέτει ότι οι αναθέτουσες αρχές ενώνουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να παράσχουν δημόσιες υπηρεσίες» και η σύναψη της οποίας «εμφανίζεται ως κατάληξη ενός συνεργατικού εγχειρήματος».
- 79 Ο δήμος Farciennes φαίνεται ωστόσο να υποστηρίζει ότι τα καθήκοντα παροχής συνδρομής στον έλεγχο του έργου, των νομικών υπηρεσιών και του περιβάλλοντος που ανατίθενται στον IGRETEC μπορούν να ανταποκρίνονται στις προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 καθόσον τα καθήκοντα αυτά εμπίπτουν στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ της SLSP Sambre και Biesme και του δήμου Farciennes, μια σχέση «in house» συνδέει, σε κάθε περίπτωση, τον δήμο Farciennes και τον IGRETEC και ο δήμος και η SLSP Sambre και Biesme είναι μέλη του IGRETEC ακριβώς στον τομέα δραστηριοτήτων «γραφείο μελετών και διαχείρισης και κεντρική αρχή αγορών». Το Conseil d'État θα υποβάλει συναφώς το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα.

## **5. Τα προδικαστικά ερωτήματα:**

- 80 Το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) υποβάλλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

1) Έχει το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, όπως τροποποιήθηκε με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 2015/2170 της Επιτροπής, της 24ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, την έννοια ότι παράγει άμεσο αποτέλεσμα;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ανωτέρω πρώτο προδικαστικό ερώτημα, έχει το άρθρο 12, παράγραφος 3, της προαναφερθείσας οδηγίας

2014/24/ΕΕ την έννοια ότι η προϋπόθεση να εκπροσωπείται η αναθέτουσα αρχή, εν προκειμένω μια στεγαστική εταιρία παροχής δημόσιας υπηρεσίας, στα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου, εν προκειμένω ενός διαδημοτικού συνεταιρισμού, πληρούται απλώς και μόνον επειδή ένα πρόσωπο που είναι μέλος του διοικητικού συμβουλίου του εν λόγω διαδημοτικού συνεταιρισμού υπό την ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου μιας άλλης συμμετέχουσας αναθέτουσας αρχής, εν προκειμένω ενός δήμου, είναι επίσης, λόγω των πραγματικών περιστάσεων και χωρίς να υφίσταται εκ του νόμου διασφάλιση της εκπροσώπησης, μέλος του διοικητικού συμβουλίου στεγαστικής εταιρίας παροχής δημόσιας υπηρεσίας ενώ ο δήμος είναι μέλος (όχι μοναδικό) τόσο του ελεγχόμενου φορέα (διαδημοτικού συνεταιρισμού) και συγχρόνως μέτοχος της στεγαστικής εταιρίας παροχής δημόσιας υπηρεσίας;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πρώτο τεθέν προδικαστικό ερώτημα, πρέπει να θεωρηθεί ότι μια αναθέτουσα αρχή, εν προκειμένω μια στεγαστική εταιρία παροχής δημόσιας υπηρεσίας, «συμμετέχει» στα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου, εν προκειμένω ενός διαδημοτικού συνεταιρισμού, απλώς και μόνον επειδή ένα πρόσωπο που αποτελεί μέλος του διοικητικού συμβουλίου του εν λόγω διαδημοτικού συνεταιρισμού υπό την ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου μιας άλλης συμμετέχουσας αναθέτουσας αρχής, εν προκειμένω ενός δήμου, είναι επίσης, λόγω των πραγματικών περιστάσεων και χωρίς να υφίσταται εκ του νόμου διασφάλιση της εκπροσώπησης, μέλος του διοικητικού συμβουλίου της στεγαστικής εταιρίας παροχής δημόσιας υπηρεσίας ενώ ο δήμος είναι μέλος (όχι μοναδικό) τόσο του ελεγχόμενου φορέα (διαδημοτικού συνεταιρισμού) και συγχρόνως μέτοχος της στεγαστικής εταιρίας παροχής δημόσιας υπηρεσίας;

4) Έχει το άρθρο 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, όπως τροποποιήθηκε με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 2015/2170 της Επιτροπής, της 24ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, την έννοια ότι παράγει άμεσο αποτέλεσμα;

5) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο εν λόγω προδικαστικό ερώτημα, έχει το άρθρο 12, παράγραφος 4, της προαναφερθείσας οδηγίας 2014/24/ΕΕ την έννοια ότι παρέχει τη δυνατότητα να ανατεθούν χωρίς προηγούμενο διαγωνισμό καθήκοντα παροχής συνδρομής για τον έλεγχο του έργου, των νομικών υπηρεσιών και του περιβάλλοντος σε αναθέτουσα αρχή, εν προκειμένω σε διαδημοτικό συνεταιρισμό, δεδομένου ότι τα καθήκοντα αυτά εντάσσονται στο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ δύο άλλων αναθετουσών αρχών, εν προκειμένω ενός δήμου και μιας στεγαστικής εταιρίας παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ότι δεν αμφισβητείται ότι ο δήμος ασκεί έλεγχο σχέσης «in house» επί του διαδημοτικού συνεταιρισμού και ότι ο δήμος και η στεγαστική εταιρία παροχής δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν μέλη του διαδημοτικού συνεταιρισμού στον τομέα δραστηριοτήτων «γραφείο μελετών και διαχείρισης και κεντρική αρχή αγορών» που περιλαμβάνονται στον εταιρικό του σκοπό, ο οποίος αφορά ακριβώς τα

καθήκοντα που έχουν την πρόθεση να του αναθέσουν, καθήκοντα τα οποία αντιστοιχούν στις δραστηριότητες που πραγματοποιούνται στην αγορά από τα γραφεία μελετών και διαχείρισης που ειδικεύονται στη μελέτη, την υλοποίηση και την κατασκευή των έργων;

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ