Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
RIMVYDASA NORKUSA,
predstavljeni 10. julija 2025[1]

Zadeva C-769/23

Mara soc. coop. arl
proti
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Javno naročanje — Javni naročnik — Italijansko ministrstvo za obrambo — Javna naročila storitev — Prevoz opreme, vključno z, med drugim, vojaško opremo — Direktiva 2009/81/ES — Člen 3 — Direktiva 2014/24/EU — Člen 16 — Mešana naročila, ki vključujejo obrambne ali varnostne vidike — Določitev direktive, ki se uporablja — Standardizirane storitve — Delovno intenzivne storitve — Merila za oddajo javnega naročila — Prepoved uporabe merila najnižje cene v skladu z nacionalno zakonodajo“

I. Uvod

1. Ta zadeva se nanaša na javno naročilo, ki ga je objavilo Ministero della Difesa (ministrstvo za obrambo, Italija, v nadaljevanju: ministrstvo) za oddajo naročila za opravljanje storitev dela, povezanega med drugim z natovarjanjem, raztovarjanjem in prevozom materiala.[2] Zdi se, da so v to blago vključeni strelivo in eksplozivi.[3] Zadevne storitve so delovno intenzivne[4] in imajo

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Člen 17 razpisne dokumentacije se nanaša na storitve „občasnega dela“, ki obsegajo „natovarjanje in raztovarjanje, sestavljanje in razstavljanje tovorkov, zlaganje in razlaganje blaga ob sprejemu in odpremi, prestavljanje blaga in vsa ostala običajna dela, ki se opravljajo za potrebe skladišč, proizvodnih obratov, organov, plovil in/ali vojaških letališč ter vojaških organov“, stran 33. Glej točko 8 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

[3] Italijanska vlada je v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča (glej točko 22 teh sklepnih predlogov) navedla, da se zadevne storitve nanašajo na prevoz različnih vrst blaga in da je bil zato za vsak sklop potreben en sam gospodarski subjekt. Navedena vlada je tudi potrdila, da je del (čeprav ne večina) zadevnega blaga „vojaška oprema“ v smislu člena 1(6) Direktive 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (UL 2009, L 216, str. 76). Glej tudi Decreto di aggiudicazione prot. N. 0021670 (uredba o oddaji naročila št. 0021670) z dne 16. novembra 2022, s katero je bil družbi Mara oddan sklop št. 6, in ki se med drugim nanaša na strelivo in eksplozive. Družba Mara je v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča izpodbijala dejstvo, da se zadevno naročilo nanaša na vojaško opremo. O tem vsebinskem vprašanju mora nazadnje presoditi predložitveno sodišče.

[4] V skladu s členom 50(1) decreto legislativo n. 50 (Codice dei contratti pubblici) (zakonska uredba št. 50 z dne 18. aprila 2016 (zakonik o javnih naročilih, v nadaljevanju: zakonik JN) to pomeni, da stroški dela znašajo vsaj polovico skupne vrednosti naročila. Glej točko 13 teh sklepnih predlogov.

„standardizirane značilnosti“.[5] Zadevno naročilo je bilo oddano na podlagi merila najnižje cene. Vendar Italijanska zakonodaja določa, da je treba naročila za delovno intenzivne storitve oddati na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki se določi na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo.[6] Po drugi strani je naročila storitev s „standardiziranimi značilnostmi“[7] mogoče oddati na podlagi merila najnižje cene, razen kadar gre za delovno intenzivne storitve.[8]

2. Consiglio di Stato (državni svet, Italija) želi izvedeti, ali načelo sorazmernosti in člen 67(2) Direktive 2014/24/EU[9] med drugim nasprotujeta temu, da se v nacionalnem pravu prepoveduje uporaba merila za oddajo naročila po najnižji ceni, kadar so zadevne storitve delovno intenzivne in standardizirane. Predložitveno sodišče Sodišče podredno sprašuje, ali ima javni naročnik določeno stopnjo diskrecijske pravice pri izbiri merila za oddajo naročila, ker je med drugim v razpisni dokumentaciji določeno, da se plače oseb, ki so zaposlene na podlagi naročila, izplačujejo v skladu z upoštevno nacionalno panožno kolektivno pogodbo in da lahko vsakršen ponujen popust temelji izključno na morebitnem dobičku ponudnika, ki je bil določen v višini 5 % vrednosti naročila, navedene v obvestilu o javnem naročilu.[10]

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/81

3. Člen 1, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

6. ‚Vojaška oprema‘ pomeni opremo, ki je specifično načrtovana ali prilagojena za vojaške namene, namenjena uporabi kot orožje, strelivo ali vojaško sredstvo;

[…]“

[5] Predložitveno sodišče je navedlo, da italijanska zakonodaja ne vsebuje opredelitve „storitev […] s ‚standardiziranimi značilnostmi‘, vendar se […] je želelo […] zajeti dela, za katera je značilna visoka stopnja ponavljanja in ki ne vsebujejo elementov, ki jih je mogoče prilagoditi posamezniku (na primer s tehnološkega vidika ali z vidika inovativnosti), v zvezi s katerimi si je težko predstavljati, da bi lahko prispevek ponudnika vplival na pričakovanja glede enotnega opravljanja tega dela; zakon zato zaradi ekonomičnosti in hitrosti izvedbe postopka dopušča uporabo merila najnižje cene, saj ni posebnega razloga, zaradi katerega bi moral ta postopek temeljiti na primerjavi tehnično najbolj kakovostnih konkurenčnih ponudb“.

[6] To merilo se včasih skrajšano imenuje „MEAT“. V skladu z italijansko zakonodajo, ki se uporablja, to merilo med drugim upošteva kakovostne, okoljske in socialne vidike. Glej člen 95(6) zakonika JN.

[7] Navedene storitve bom v teh sklepnih predlogih imenoval tudi „standardizirane storitve“.

[8] Glej člen 95(4)(b) zakonika JN in točko 15 teh sklepnih predlogov.

[9] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65).

[10] Glej zlasti točke 6, 9, in 10 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

4. Člen 2, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

Ob upoštevanju členov 30, 45, 46, 55 in 296 Pogodbe se ta direktiva uporablja za naročila, ki se oddajo na področju obrambe in varnosti ter katerih predmet so:

(a) dobava vojaške opreme, pa tudi njenih delov, komponent in/ali sklopov;

(b) dobava občutljive opreme, pa tudi njenih delov, komponent in/ali sklopov;

(c) gradnje, blago in storitve, neposredno povezane z opremo, navedeno v točkah (a) in (b) za vse elemente njenega življenjskega cikla;

(d) gradnje in storitve za specifično vojaške namene ali občutljive gradnje in občutljive storitve.“

5. Člen 3, naslovljen „Mešana naročila“, določa:

„1. Naročilo, katerega predmet so gradnje, blago ali storitve s področja uporabe te direktive in deloma s področja uporabe Direktive [2004/17] ali Direktive [2004/18] se odda v skladu s to direktivo, pod pogojem, da je oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov.

[…]“

6. Člen 47, naslovljen „Merila za izbiro najugodnejše ponudbe“, določa:

„1. Brez poseganja v nacionalne zakone in druge predpise v zvezi s plačilom določenih storitev naročniki naročila oddajo na podlagi naslednjih meril:

(a) če je naročilo oddano na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe s stališča naročnika, na podlagi različnih meril, ki so vezana na predmet naročila, na primer kakovosti, cene, tehničnih prednosti, funkcionalnih lastnosti, okoljskih značilnosti, tekočih stroškov, stroškov, ki nastanejo v življenjski dobi proizvoda, stroškovne učinkovitosti, poprodajnih storitev in tehnične pomoči, datuma dobave ter roka za dobavo ali dokončanje del, zanesljivosti oskrbe, interoperabilnosti in operativnih značilnosti; ali

(b) samo na podlagi najnižje cene.

[…]“

2. Direktiva 2014/24

7. Člen 2(1), točka 9, določa, da „javna naročila storitev“ pomenijo javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev, razen „javnih naročil gradenj“ iz člena 2(1), točka 6.

8. Člen 15, naslovljen „Obramba in varnost“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za oddajo javnih naročil in za projektne natečaje na področjih obrambe in varnosti, razen za:

(a) javna naročila, ki spadajo v področje uporabe Direktive 2009/81/ES;

[…]“

9. Člen 16, naslovljen „Mešana javna naročila, ki vključujejo obrambne ali varnostne vidike“, določa:

„1. Ta člen se uporablja v primeru mešanih javnih naročil, katerih predmet je javno naročilo, ki je zajeto v tej direktivi, in javno naročilo, ki je zajeto v členu 346 PDEU ali Direktivi 2009/81].

2. Če so različni deli zadevnega javnega naročila objektivno ločljivi, se lahko javni naročniki odločijo, da za posamezne dele oddajo ločena naročila ali da oddajo enotno naročilo.

[…]

Če se javni naročniki odločijo za oddajo enotnega naročila, se odločitev o veljavni pravni ureditvi sprejme na podlagi naslednjih pogojev:

[…]

(b) če je del zadevnega naročila zajet v Direktivi 2009/81], se javno naročilo lahko odda v skladu z navedeno direktivo, pod pogojem, da je oddaja enotnega javnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov. Ta točka ne vpliva na mejne vrednosti in izključitve, ki jih določa navedena direktiva.

Odločitev o oddaji enotnega javnega naročila pa ne sme biti sprejeta z namenom izključitve naročil iz uporabe te direktive ali Direktive 2009/81].

[…]

4. Če so različni deli zadevnega naročila objektivno neločljivi, se naročilo lahko odda brez uporabe te direktive, če zajema elemente, za katere se uporablja člen 346 PDEU; v nasprotnem primeru se lahko odda v skladu z Direktivo 2009/81].“

10. Člen 18, naslovljen „Načela javnega naročanja“, določa:

„1. Javni naročniki obravnavajo gospodarske subjekte enako in nediskriminatorno ter delujejo transparentno in sorazmerno.

[…]

2. Države članice z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da gospodarski subjekti pri izvajanju javnih naročil izpolnjujejo veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravu Unije, nacionalnem pravu, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava, naštetih v Prilogi X.“

11. Člen 67, naslovljen „Merila za oddajo javnega naročila“, določa:

„1. Javni naročniki brez poseganja v nacionalne zakone ali druge predpise v zvezi s ceno posameznega blaga ali plačilom posameznih storitev javna naročila oddajo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe.

2. Ekonomsko najugodnejša ponudba z vidika javnega naročnika se določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi pod pogoji iz člena 68, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in/ali socialne vidike, povezane s predmetom zadevnega javnega naročila. Takšna merila lahko na primer vključujejo:

(a) kakovost, tudi tehnične prednosti, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in pogoje v zvezi z njim;

(b) organiziranost, usposobljenost in izkušenost osebja, dodeljenega za izvajanje zadevnega javnega naročila, če lahko kakovost zaposlenih bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila, ali

(c) poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave, postopek dobave in rok za dobavo ali dokončanje del.

Stroškovni dejavnik je lahko tudi fiksna cena ali fiksni stroški, na podlagi katerih gospodarski subjekti med seboj konkurirajo zgolj v zvezi z merili kakovosti.

Države članice lahko določijo, da javni naročniki ne smejo uporabiti zgolj cene ali stroškov kot edinega merila pri oddaji javnega naročila, oziroma lahko omejijo uporabo zadevnih meril na nekatere kategorije javnih naročnikov ali nekatere vrste javnih naročil.

[…]

4. Merila za oddajo javnega naročila javnemu naročniku ne dajejo neomejene svobode izbire. Zagotavljati morajo možnost učinkovite konkurence, dopolnjujejo pa jih specifikacije, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih predložijo ponudniki, da se tako oceni, kako ponudbe izpolnjujejo merila za oddajo javnega naročila. […]“

12. Člen 70, naslovljen „Pogoji za izvedbo javnega naročila“, določa:

„Javni naročniki lahko določijo posebne pogoje v zvezi z izvedbo javnega naročila, če so ti pogoji povezani s predmetom javnega naročila v smislu člena 67(3) in navedeni v javnem razpisu ali dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Ti pogoji lahko zajemajo gospodarske, inovativne, okoljske, socialne ali zaposlitvene vidike.“

B. Italijansko pravo

13. Člen 50(1) zakonika JN[11] določa:

„V okviru podeljevanja koncesijskih pogodb ter oddaje javnih naročil gradenj in storitev, ki niso intelektualne storitve, zlasti tistih, ki se nanašajo na naročila z visoko delovno intenzivnostjo, se v obvestila o javnem naročilu, druga obvestila in povabila ob upoštevanju načel Evropske unije vključijo posebne socialne klavzule, ki so namenjene spodbujanju stabilnosti zaposlitve delavcev in določajo, da izbrani ponudnik izvaja določbe panožnih kolektivnih pogodb iz člena 51 decreto

[11] V različici, ki se je uporabljala v upoštevnem času.

legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (zakonska uredba št. 81 z dne 15. junija 2015). Storitve z visoko delovno intenzivnostjo so storitve, pri katerih stroški dela znašajo vsaj 50 odstotkov skupne vrednosti naročila.“

14. Člen 95(3) zakonika JN določa:

„Javna naročila, navedena v nadaljevanju, se oddajo izključno na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki se določi na podlagi najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno:

(a) naročila, katerih predmet so socialne storitve ter storitve priprave in dostave hrane za bolnišnice, socialno-zdravstvene in socialno-varstvene zavode ter šole, pa tudi storitve z visoko delovno intenzivnostjo, kot so opredeljene v členu 50(1),

[…]“

15. Člen 95(4)(b) zakonika JN določa:

„Merilo najnižje cene se lahko uporabi:

[…]

b) za storitve in blago, ki imajo standardizirane značilnosti ali katerih pogoji so opredeljeni na trgu, razen za storitve z visoko delovno intenzivnostjo iz odstavka 3(a).“

III. Spor v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

16. Ministrstvo je 14. julija 2022 začelo odprti postopek na ravni Evropske unije [12] za oddajo javnega naročila storitev za opravljanje dela, ki so se med drugim nanašala na prevoz blaga za leto 2023. [13] Naročilo z možnostjo podaljšanja za tri leta je bilo razdeljeno na devet sklopov. Postopek pred predložitvenim sodiščem se nanaša na sklop št. 6. [14] Ker se je naročilo za ta sklop nanašalo na standardizirane storitve, je bilo uporabljeno merilo za oddajo naročila najnižja cena v skladu s členom 95(4)(b) zakonika JN. Mara s.c.r.l. (v nadaljevanju: Mara), Gruppo SAMIR Global Service s.r.l. (v nadaljevanju: Samir) in tretji ponudnik so za naročilo v zvezi s sklopom št. 6 ponudili 100-odstotni popust. [15] Naročilo je bilo z žrebom oddano družbi Mara.

[12] Na podlagi člena 60 zakonika JN v različici, ki se je uporabljala v upoštevnem času.

[13] Obvestilo o javnem naročilu št. 3144713.

[14] CIG 9351659124 – koda NUTS ITH41, ki se nanaša na „Aeronautica Militare area Nord“ (vojaško letalstvo na območju severne Italije), v vrednosti 532.786,89 EUR (skupna ocenjena vrednost javnega naročila: 5.200.565,31 EUR brez DDV in/ali drugih zakonsko določenih dajatev in prispevkov). Po mnenju predložitvenega sodišča je „skupna vrednost tega sklopa - vključno z zneski za morebitno podaljšanje naročila - ki je bila v razpisni dokumentaciji navedena za namene mejne vrednosti [Unije] in v smislu člena 35 zakonske uredbe št. 50 iz leta 2016, […] znašala 3.463.114,72 EUR brez DDV (skupna vrednost naročila, ki je bila ravno tako navedena za namene mejne vrednosti Skupnosti, pa je znašala 33.803.674,52 EUR brez DDV)“.

[15] Predložitveno sodišče je navedlo, da je bilo „v členu 17, drugi odstavek, razpisne dokumentacije […] v zvezi s tem določeno, da ‚se stroški dela glede na to, da se zahtevani popust, izražen v odstotkih, upošteva le v zvezi s provizijo, ne spremenijo, saj se plače zaposlenih delavcev izplačujejo na podlagi panožne kolektivne pogodbe. To torej ne posega v cilje iz člena 50 [zakonika JN], ki so v bistvu namenjeni zagotavljanju stopnje zaposlenosti in varstvu delavcev z izvajanjem nacionalnih kolektivnih pogodb.‘“

17. Družba Samir je to oddajo naročila izpodbijala pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija).[16] Navedeno sodišče je 11. aprila 2023[17] tožbi družbe Samir ugodilo in razveljavilo obvestilo o javnem naročilu za zadevni sklop. Menilo je, da bi moralo biti javno naročilo v skladu s členom 95(3)(a) zakonika JN oddano na podlagi najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno. Glede na to, da naj bi bile zadevne storitve delovno intenzivne, se člen 95(4)(b) zakonika JN, ki se nanaša na uporabo merila najnižje cene za standardizirane storitve, naj ne bi uporabljal.

18. Družba Mara je zoper to sodbo vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču, družba Samir pa je vložila nasprotno pritožbo. V postopku pred predložitvenim sodiščem je družba Mara med drugim trdila, da člen 95(3)(a) zakonika JN krši načelo sorazmernosti, ker presega to, kar je nujno za uresničitev ciljev Direktive 2014/24. Merilo najnižje cene naj bi se v primeru zelo standardiziranega blaga ali storitev, kot so te v obravnavani zadevi, lahko sprejelo, saj naj ne bi bilo dejanske potrebe po pridobivanju različnih tehničnih ponudb, kar bi „po nepotrebnem otežilo izvajanje postopka javnega naročanja in pomenilo kršitev ustavnopravnega načela dobrega upravljanja“. Člen 17 razpisne dokumentacije naj bi določal, da se plače zaposlenih delavcev izplačujejo v skladu z nacionalno kolektivno pogodbo sektorja. Vsakršen popust naj bi tako lahko temeljil le na proviziji, določeni na podlagi osnovne vrednosti naročila, navedene v obvestilu o javnem naročilu. „To torej ne posega v cilje iz člena 50 [zakonika JN], ki so v bistvu namenjeni zagotavljanju stopnje zaposlenosti in varstvu delavcev z izvajanjem nacionalnih kolektivnih pogodb.“[18]

19. Predložitveno sodišče navaja, da se v skladu s členom 95(4)(b) zakonika JN merilo najnižje cene *lahko* uporabi za standardizirane storitve. Naročila delovno intenzivnih storitev pa naj bi bilo treba oddati izključno na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe[19] v skladu s členom 95(3)(a) navedenega zakonika. Iz ustaljene nacionalne sodne prakse naj bi izhajalo, da se naročila delovno intenzivnih storitev v smislu členov 50(1) in 95(3)(a) zakonika JN v vsakem primeru oddajo na podlagi merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo, tudi če gre za standardizirane storitve v smislu člena 95(4)(b) navedenega zakonika. To naj bi bilo v skladu z glavnim ciljem italijanskega ustavnega prava in prava Unije za varstvo delavcev.[20]

20. Po mnenju predložitvenega sodišča bi uporaba nacionalne zakonodaje privedla do razveljavitve javnega razpisa, ker v zvezi z njim ni bilo uporabljeno „merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe“. Ker pa naj bi bilo varstvo delavcev, ki se običajno zagotavlja z uporabo tega merila, v pravilih javnega razpisa v enakem obsegu doseženo z drugim merilom, naj bi bila obvezna uporaba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe očitno pretirana, nesorazmerna in neupravičena.[21]

16 V tem postopku je intervenirala družba Mara.

17 Sodba št. 6259.

18 Glej zlasti točko 1 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

19 Zdi se, kar mora preveriti Consiglio di Stato (državni svet), da to sodišče v postopku v glavni stvari „ekonomsko najugodnejšo ponudbo“ uporablja v smislu „najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo“ v skladu s členom 95(3) zakonika JN in ne v širšem smislu, ki ga ima pojem „ekonomsko najugodnejša ponudba“ v skladu s členom 67 Direktive 2014/24. Glej točki 44 in 45 teh sklepnih predlogov.

20 Glej zlasti sodbo Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (občna seja državnega sveta) št. 8 z dne 21. maja 2019. Tej sodni praksi je nato sledila sodna praksa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij).

21 Po mnenju predložitvenega sodišča je nasprotna pritožba družbe Samir neutemeljena in Sodišču je treba predložiti vprašanje, da lahko odloči o pritožbi družbe Mara.

21. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali načeli svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev iz členov 49 in 56 [PDEU] ter načelo sorazmernosti [Unije] in člen 67(2) Direktive 2014/24/EU nasprotujejo uporabi nacionalne ureditve na področju javnega naročanja, kakršna je italijanska iz člena 95(3)(a) in 95(4)(b) [zakonika JN] ter člena 50(1) [tega zakonika], ki določa, kot izhaja tudi iz pravnega načela, ki ga je občna seja Consiglio di Stato (državni svet) izoblikovala v sodbi št. 8 z dne 21. maja 2019, da javni naročnik v okviru javnih naročil za oddajo storitev s standardiziranimi značilnostmi, ki so hkrati tudi storitve z visoko delovno intenzivnostjo, ne sme določiti, da se kot merilo za oddajo javnega naročila uporablja merilo najnižje cene, tudi če je v pravilih in pogojih javnega naročila predvideno, da se popust odšteje le od provizije ali morebitnega dobička podjetja in nikakor ne vpliva na stroške dela?“

IV. Postopek pred Sodiščem

22. Pisno podana stališča so predložile družbi Mara in Samir, francoska in italijanska vlada ter Evropska komisija. Sodišče je strankam in zainteresiranim strankam postavilo pisna vprašanja [22], med drugim v zvezi s področjem uporabe Direktive 2009/81 in Direktive 2014/24. Sodišče jih je tudi pozvalo, naj navedejo, katera direktiva se uporablja za zadevno naročilo in ali bi se merilo za oddajo tega naročila razlikovalo glede na direktivo, ki se uporablja. Družba Mara, italijanska vlada in Komisija so odgovorile na ta pisna vprašanja. Na obravnavi 30. aprila 2025 so tudi ustno podale navedbe in odgovorile na vprašanja Sodišča.

V. Presoja

Uvodne ugotovitve – Pravna ureditev, ki se uporablja za naročilo iz postopka v glavni stvari

23. Consiglio di Stato (državni svet) se je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe skliceval na člena 49 in 56 PDEU ter na Direktivo 2014/24. Poleg tega je javni razpis objavilo ministrstvo in zdi se, da vključuje storitve v zvezi s strelivom in eksplozivi. [23] Zato je treba za določitev meril za oddajo naročila preveriti, ali se Direktiva 2009/81 [24] za zadevno naročilo uporablja. [25]

24. Kar zadeva uporabo členov 49 in 56 PDEU, je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalni ukrep na področju, ki je bilo predmet izčrpne uskladitve na ravni Unije, presojati glede na določbe zadevnega usklajevalnega ukrepa, ne pa glede na določbe primarnega prava. [26] Tako

[22] Na podlagi člena 62(1) Poslovnika Sodišča.

[23] Kot je bilo že navedeno, je italijanska vlada v odgovoru na pisna vprašanja potrdila, da so se zadevne storitve nanašale na strelivo, eksplozive in nevojaško opremo.

[24] Po mnenju B. Leskovca in R. Škofa Direktiva 2009/81 „določa posebna pravila za javno naročanje v obrambnem in varnostnem sektorju, da bi obrambni trg v Uniji postal bolj odprt in konkurenčen, in bi se hkrati zaščitili legitimni varnostni interesi posameznih držav članic. [Direktiva 2009/81] s posebnimi pravili o javnem naročanju omogoča zaščito zaupnih informacij in preprečuje ogrožanje bistvenih varnostnih interesov držav članic.“ Leskovec, B. in Škof, R, „Use of security exemption as a way to procure crucial infrastructure projects“, *Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte*, letnik 1, Beck-Online, 2025, str. 59; dostopno na https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1.

[25] Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, ni razvidno, da je člen 346 PDEU, ki se nanaša na bistvene varnostne interese držav članic, kakor koli povezan z zadevo, ki teče pred predložitvenim sodiščem. Poleg tega so se stranke na obravnavi strinjale, da navedena določba v okviru tega postopka ni upoštevna. Zato te določbe v teh sklepnih predlogih ne bom dalje obravnaval.

[26] Glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Sisal in drugi (C-721/19 in C-722/19, EU:C:2021:672, točka 32).

Direktiva 2009/81 kot Direktiva 2014/24 zagotavljata izčrpno uskladitev glede blaga in storitev, ki spadajo na njuno področje uporabe. Iz tega izhaja, da če se ena od navedenih direktiv uporablja za javni razpis v zvezi s sklopom št. 6, člena 49 in 56 PDEU v okviru tega postopka nista upoštevna.

25. Družba Mara je v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča o morebitni uporabi Direktive 2009/81 navedla, da se zadevno naročilo nanaša predvsem na dejavnosti natovarjanja in raztovarjanja. Ker naj se naročilo ne bi nanašalo na vojaško opremo, kot so strelivo in eksplozivi, naj ne bi spadalo na področje uporabe Direktive 2009/81, kot je določeno v členu 2 te direktive. Italijanska vlada navaja, da ni treba določiti, katera direktiva se uporablja. Ne glede na to, ali naj bi se za zadevno naročilo uporabljal člen 47 Direktive 2009/81 ali člen 67 Direktive 2014/24, naj bi obe direktivi omogočali uporabo merila ekonomsko najugodnejše ponudbe ali merila najnižje cene. Po mnenju Komisije je opis storitev za izvajanje v okviru sklopa št. 6 lahko „neposredno povezan“ z „vojaško opremo“ v skladu s členom 1(6) in členom 2(c) Direktive 2009/81 in zadevno naročilo lahko spada na področje uporabe te direktive. V primeru mešanih naročil, povezanih z obrambo, ki jih urejata člen 3 Direktive 2009/81 in člen 16 Direktive 2014/24, naj bi bilo iz uvodne izjave 13 zadnjenavedene direktive razvidno, da je zakonodajalec Unije javnemu naročniku želel pustiti določeno diskrecijsko pravico pri izbiri direktive, ki se uporablja.

26. Najprej je treba poudariti, da vrednost sklopa št. 6 presega mejne vrednosti, določene tako v členu 8(a) Direktive 2009/81[27] kot v členu 4(b) Direktive 2014/24[28].

27. Kar zadeva uporabo Direktive 2009/81, dejstvo, da je javni razpis v zvezi s sklopom št. 6 objavilo ministrstvo, samo po sebi ne zadošča, da bi ta spadal na področje uporabe te direktive. Ker pa je očitno, da material, ki je predmet naročila storitev v zvezi s sklopom št. 6, vključuje tudi strelivo in eksplozive,[29] torej vojaško opremo v smislu člena 1(6) Direktive 2009/81, je treba preučiti člen 2 navedene direktive, ki določa njeno področje uporabe.

28. Zadevno naročilo se nanaša na opravljanje storitev in ne na dobavo blaga ali opreme. Člen 2(a) Direktive 2009/81 o dobavi vojaške opreme in člen 2(b) te direktive o dobavi občutljive opreme[30] se torej ne uporabljata. Člen 2(c) Direktive 2009/81 se nanaša na opravljanje storitev, ki so „neposredno povezane“ z vojaško opremo, medtem ko se člen 2(d) te direktive nanaša na storitve „za *specifično* vojaške namene“.[31] Glede na to, da je vključitev streliva in eksplozivov med materiale, ki so predmet javnega razpisa za storitve v zvezi s sklopom št. 6, nekoliko obrobnega ali sekundarnega pomena, se po mojem mnenju člen 2(d) Direktive 2009/81 za sklop št. 6 ne

[27] Kakor je bila spremenjena.

[28] Kakor je bila spremenjena.

[29] Poudariti je treba, da se eksplozivi lahko uporabljajo v vojaške in civilne namene. Vendar je v uvodni izjavi 10 Direktive 2009/81 navedeno, da bi „za namene te direktive [...] ‚vojaška oprema‘ morala zajemati tudi proizvode, ki so, kljub temu, da so bili sprva načrtovani za civilno uporabo, bili kasneje prilagojeni za vojaške namene, in sicer za uporabo kot orožje, strelivo ali vojaško sredstvo“.

[30] V skladu s členom 1(7) Direktive 2009/81 „‚občutljiva oprema‘, ‚občutljive gradnje‘ in ‚občutljive storitve‘ pomenijo opremo, gradnje in storitve za varnostne namene, ki vključujejo, zahtevajo in/ali obsegajo zaupne informacije“.

[31] Moj poudarek.

uporablja.[32] Člen 2(c) Direktive 2009/81 pa se lahko uporabi, ker se izvajanje naročila med drugim nanaša na prevoz vojaške opreme.[33] Poleg tega lahko opravljanje takih storitev omogoči fizični dostop do vojaške opreme in dostop do občutljivih informacij[34] v zvezi z njo.[35]

29. Kar zadeva uporabo Direktive 2014/24, je treba po mojem mnenju v skladu s členom 1(1) te direktive in opredelitvijo „javnih naročil storitev“ iz člena 2(1)(9) te direktive naročilo za sklop št. 6 načeloma oddati v skladu s pravili iz navedene direktive. Edine dopustne izjeme od uporabe Direktive 2014/24 so tiste, ki so v njej taksativno in izrecno navedene.[36]

30. Zdi se, da so predmet naročila v zvezi s sklopom št. 6, storitve, ki so deloma zajete v Direktivi 2009/81, deloma pa v Direktivi 2014/24. Tako Direktiva 2009/81 kot Direktiva 2014/24 določata „kolizijska pravila“ za določitev pravne ureditve, ki se uporablja za mešana naročila. Tako mešana naročila, katerih predmet so storitve, ki delno spadajo na področje uporabe Direktive 2009/81 in delno na področje uporabe med drugim Direktive 2014/24,[37] urejata člen 3(1) Direktive 2009/81 in člen 16 Direktive 2014/24.[38]

31. Člen 3(1) Direktive 2009/81 določa, da *se* taka mešana naročila oddajo v skladu z Direktivo 2009/81, če je oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov.[39]

32. Kolizijska pravila iz člena 16 Direktive 2014/24 so bolj zapletena in obravnavajo različne primere.

[32] O tem vsebinskem vprašanju mora presoditi predložitveno sodišče. Za namene teh sklepnih predlogov zadostuje ugotovitev, da se Consiglio di Stato (državni svet) v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni na nobenem mestu skliceval na Direktivo 2009/81, niti na prisotnost streliva ali eksplozivov med upoštevnimi materiali.

[33] Uvodna izjava 6 Direktive 2009/81 se nanaša na „naročila v zvezi z logističnimi storitvami, prevozom in skladiščenjem“. Glej tudi kategorijo št. 10 Priloge I k tej direktivi, ki se nanaša na „podporne in pomožne prevozne storitve“.

[34] Glej uvodno izjavo 8 Direktive 2009/81, ki določa: „Obrambna in varnostna oprema sta ključnega pomena za varnost in suverenost držav članic ter za samostojnost Unije. Zato so nakupi blaga in storitev v obrambnem in varnostnem sektorju pogosto občutljivi.“ Poleg tega so v skladu z uvodno izjavo 9 Direktive 2009/81 „posledica […] posebne zahteve, zlasti na področju zanesljivosti oskrbe in varovanja informacij. Te zahteve zadevajo predvsem nakupe orožja, streliva in vojaških sredstev ter z njimi neposredno povezanih storitev in gradenj za oborožene sile […].“

[35] Kot so narava, količina in lokacija take opreme. O tem vsebinskem vprašanju mora presoditi predložitveno sodišče.

[36] Glej člen 1(1) Direktive 2014/24 in sodbo z dne 7. septembra 2023, Komisija/Poljska (C-601/21, EU:C:2023:629, točki 69 in 70). Poleg tega člen 15(1)(a) Direktive 2014/24 določa, da se ta direktiva uporablja za oddajo javnih naročil, razen za tista, ki (v celoti) spadajo na področje uporabe Direktive 2009/81. Kot je Komisija navedla v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča, „če bi se zadevno naročilo nanašalo le na vojaško opremo, bi celotno naročilo spadalo na področje uporabe Direktive 2009/81 in ga javni naročnik ne bi mogel oddati v skladu z določbami Direktive 2014/24“.

[37] Člen 3(1) Direktive 2009/81 vsebuje namreč sklicevanje na Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132). Direktiva 2004/18 je bila v skladu s členom 91 Direktive 2014/24 razveljavljena z učinkom od 18. aprila 2016. Sklicevanja na Direktivo 2004/18 se štejejo za sklicevanja na Direktivo 2014/24.

[38] Člen 3(3), drugi pododstavek, Direktive 2014/24 določa, da če del določenega naročila ureja Direktiva 2009/81, se uporablja člen 16 Direktive 2014/24.

[39] Člen 3(3) Direktive 2009/81 določa, da „odločitev o oddaji enotnega naročila ne sme biti sprejeta z namenom izključitve naročil iz uporabe te direktive […] ali Direktive [2014/24]“. V skladu z uvodno izjavo 24 Direktive 2009/81 se „naročniki […] lahko znajdejo v situaciji, ko morajo oddati enotno naročilo za nakup, ki bo deloma zajeto s to direktivo, preostanek pa bo zajet […] z Direktivo [2014/24]. Do tega pride, ko ustreznega naročila iz objektivnih razlogov ni mogoče razdeliti in jih oddati ločeno. V takih primerih bi morali naročniki imeti možnost oddati enotno naročilo, pod pogojem, da ta odločitev ni sprejeta z namenom izključitve naročil iz uporabe te direktive […] ali Direktive [2014/24].“

33. Če so različni deli naročila *objektivno ločljivi*, se javni naročnik *lahko* odloči, da za posamezne dele odda ločena naročila ali da odda enotno naročilo.[40] V členu 16(2), četrti pododstavek, Direktive 2014/24 je pojasnjeno, da se odločitev o oddaji enotnega naročila ne sprejme z namenom izključitve uporabe Direktive 2014/24 ali Direktive 2009/81. Če se javni naročnik odloči oddati enotno naročilo, ga *lahko* odda v skladu z Direktivo 2009/81, pod pogojem, da je oddaja enotnega naročila *upravičena iz objektivnih razlogov*.[41] To pomeni, da se javni naročnik *lahko* odloči oddati naročilo v skladu z Direktivo 2014/24, če je oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov.[42] To tudi pomeni, da če oddaja enotnega naročila ni upravičena iz objektivnih razlogov, *je treba* naročilo oddati v skladu z Direktivo 2014/24.[43]

34. Člen 16(4) Direktive 2014/24 med drugim določa, da če so različni deli zadevnega naročila *objektivno neločljivi*, se naročilo *lahko* odda v skladu z Direktivo 2009/81. To pomeni, da se javni naročnik lahko odloči oddati naročilo v skladu z Direktivo 2014/24. Poleg tega za to izbiro ne veljajo pogoji.[44]

35. Italijanska vlada je v odgovoru na pisna vprašanja navedla, da čeprav so bili deli naročila za sklop št. 6 *objektivno ločljivi*, je bilo oddano enotno naročilo. Po mnenju te vlade je bilo treba sklop št. 6 oddati enemu samemu ponudniku, ker je bilo „treba“ istočasno ravnati z različnimi materiali. Družba Mara in Komisija pa sta na obravnavi navedli, da so bili različni deli zadevnega naročila *objektivno neločljivi*. O tem vsebinskem vprašanju mora nazadnje presoditi predložitveno sodišče.

36. Za sklop št. 6 je bil objavljen en sam javni razpis.

37. Če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da so različni deli naročila za sklop št. 6 *objektivno ločljivi*, je treba poudariti, da iz podatkov v spisu, ki je bil predložen Sodišču, ni razvidno, da oddaja enotnega naročila za ta sklop ni bila upravičena iz objektivnih razlogov[45] ali da je bila odločitev o oddaji enotnega naročila sprejeta z namenom izključitve uporabe Direktive 2009/81 ali Direktive 2014/24 za navedeni sklop.[46] Iz tega sledi, da bi se ministrstvo v skladu s členom 16 Direktive 2014/24 lahko odločilo oddati naročilo za sklop št. 6 v skladu z navedeno

[40] Glej člen 16(2) Direktive 2014/24. Poudariti je treba, da Direktiva 2014/24 ne določa zavezujočih pravil o tem, kako določiti, ali so različni deli naročila ločljivi ali ne. Glej po analogiji člen 3(3) Direktive 2014/24. Vendar uvodna izjava 11, drugi odstavek, te direktive določa, da bi se morala „ločljivost ali neločljivost različnih delov […] določiti za vsak primer posebej, pri čemer izraženi ali domnevni nameni javnega naročnika, da se različni vidiki, ki sestavljajo mešano javno naročilo, obravnavajo kot neločljivi, ne bi smeli zadostovati, temveč bi jih bilo treba podpreti z objektivnimi dokazi, ki bi te namene lahko upravičili in bi lahko potrdili potrebo po sklenitvi ene pogodbe o izvedbi javnega naročila. […] Pojasniti bi bilo treba, da se potreba po sklenitvi enotne pogodbe o izvedbi javnega naročila lahko pojavi zaradi razlogov tehnične in gospodarske narave.“ Glej po analogiji sodbo z dne 1. avgusta 2022, Roma Multiservizi in Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, točka 54).

[41] Glej člen 16(2), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2014/24. Glej tudi uvodno izjavo 13 Direktive 2014/24, ki se nanaša na neuporabo te direktive pod pogojem, da je oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov.

[42] Po drugi strani glej člen 3(4), drugi pododstavek, Direktive 2014/24, ki med drugim določa, da *se* v primeru mešanih naročil, katerih predmet so javna naročila, ki so delno zajeta s to direktivo, in javna naročila, ki s to direktivo niso zajeta, če se javni naročniki odločijo oddati enotno naročilo, za to naročilo uporablja Direktiva 2014/24 (razen če člen 16 te direktive določa drugače).

[43] Iz tega po mojem mnenju sledi, da kadar oddaja enotnega naročila ni upravičena iz objektivnih razlogov, Direktiva 2014/24 prevlada nad Direktivo 2009/81. S. Arrowsmith meni, da „kadar oddaja enotnega naročila ni upravičena iz objektivnih razlogov, se zdi, da [Direktiva 2014/24] ne preprečuje oddaje enotnega naročila. Predvidoma se bo uporabljala [Direktiva 2014/24], saj [Direktiva 2009/81 prevlada] le, kadar je oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov.“ Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and UK*, letnik 2, Sweet & Maxwell, 2018, str. 220.

[44] Po drugi strani glej člen 3(6) Direktive 2014/24, ki določa, da „če so različni deli določenega javnega naročila objektivno neločljivi, se veljavna pravna ureditev določi na podlagi *glavnega [predmeta]* tega javnega naročila“. Moj poudarek. Po mojem mnenju analiza glavnega predmeta naročila v okviru uporabe člena 16 Direktive 2014/24 ali celo člena 3 Direktive 2009/81 ni upoštevna.

[45] Glej člen 16(2), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2014/24.

[46] Glej člen 16(2), četrti pododstavek, Direktive 2014/24.

direktivo ali Direktivo 2009/81.[47] Če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da so različni deli naročila za sklop št. 6 *objektivno neločljivi*, se naročilo *lahko* odda v skladu z Direktivo 2014/24 ali Direktivo 2009/81.[48]

38. Iz tega sledi, da se v skladu s členom 16(2) in členom 16(4) Direktive 2014/24 zadevno naročilo načeloma *lahko* odda v skladu s to direktivo.

39. Obstaja torej očitno protislovje med besedilom člena 3(1) Direktive 2009/81, v katerem se uporablja izraz „se“, na eni strani ter besedilom člena 16(2) in člena 16(4) Direktive 2014/24, v katerih se uporablja izraz „lahko“, na drugi strani. To protislovje je še posebej „neugodno“, ker je v Direktivi 2014/24 izrecno določena njena povezava s prejšnjo Direktivo 2009/81. Vendar člen 3(1) Direktive 2009/81 ni bil niti spremenjen ali razveljavljen z Direktivo 2014/24 niti z drugo zakonodajo Unije. Dobesedna razlaga zadevnih določb[49] zato ne zadostuje za odgovor na vprašanje, katera direktiva se uporablja. To je še toliko bolj težavno, ker sta bila tako člen 3(1) Direktive 2009/81 kot člen 16 Direktive 2014/24 zasnovana prav s tem namenom.

40. Kljub temu navideznemu nasprotju je po mojem mnenju zadevne določbe mogoče uskladiti ob upoštevanju uvodne izjave 13 Direktive 2014/24, v kateri je navedeno, da bi bilo treba „pojasniti […], da javnim naročnikom ne bi smeli onemogočiti, da za nekatera mešana javna naročila izberejo uporabo [Direktive 2014/24] namesto Direktive [2009/81]“. Namen zakonodajalca Unije pri sprejetju kolizijskih pravil iz člena 16 Direktive 2014/24 je bil dopolniti in omiliti strožja kolizijska pravila zlasti iz člena 3(1) Direktive 2009/81 in javnim naročnikom omogočiti, da izberejo,[50] katera direktiva se uporabi.[51]

41. Poleg tega je treba navesti, da je ta pristop popolnoma v skladu z glavnim ciljem Direktive 2009/81, ki je oblikovanje evropskega trga za obrambno opremo[52] in zagotovitev dejanskega odpiranja javnih naročil v obrambnem sektorju konkurenci[53] ob upoštevanju varnostnih zahtev držav članic[54] glede na občutljivost[55] zlasti storitev v tem sektorju, kadar je to potrebno. Javni naročniki lahko za vsak posamezen primer bolje odločijo, ali določeno naročilo dejansko upravičuje uporabo pravil *sui generis* iz Direktive 2009/81 ali splošnejših, prožnejših in

47 Opozoriti je treba, da je pogoj, da javni naročnik lahko izbere, katera direktiva se uporablja, to, da je bila oddaja enotnega naročila za sklop št. 6 upravičena iz objektivnih razlogov in da odločitev o oddaji enotnega naročila ni bila sprejeta z namenom izključitve uporabe Direktive 2009/81 ali Direktive 2014/24 za ta sklop.

48 Kot je bilo že navedeno, za izbiro, ki jo ima na voljo javni naročnik, ne veljajo nobeni dodatni pogoji.

49 Sodišče je navedlo, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi okvir in splošno sistematiko ureditve, v katerega je ta določba umeščena, in cilje, ki se z njo uresničujejo (sodba z dne 30. januarja 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, točka 36 in navedena sodna praksa)).

50 V skladu s pogoji iz člena 16(2), tretji in četrti pododstavek, točka (b), Direktive 2014/24, kjer je to primerno.

51 Glej po analogiji sodbo z dne 15. septembra 2022, Veridos (C-669/20, EU:C:2022:684, točka 31).

52 Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2009/81. Pravne podlage Direktive 2009/81 so člen 47(2) ES (pravica do ustanavljanja), člen 55 ES (svoboda opravljanja storitev) in člen 95 ES (notranji trg).

53 Glej uvodno izjavo 15 Direktive 2009/81. Pred sprejetjem Direktive 2009/81 so naročila s področja obrambe načeloma spadala na področje uporabe Direktive 2004/18. Tako je člen 10 Direktive 2004/18 določal, da se ta uporablja za javna naročila, ki jih oddajo javni naročniki na področju obrambe, ob upoštevanju člena 296 ES (zdaj člen 346 PDEU). Komisija pa je v Zeleni knjigi - Javna naročila za obrambo (COM/2004/608) navedla, da se je na področju javnega naročanja v obrambnem sektorju skoraj sistematično uporabljalo odstopanje iz člena 296 ES (zdaj člen 346 PDEU) in da so nekatere države članice menile, da lahko uporabijo odstopanje iz te določbe samodejno. Komisija je zato štela, da bi bil „ureditveni okvir Skupnosti […] lahko dopolnjen z novim zakonodajnim instrumentom, značilnim za naročila za obrambo […]. Ta direktiva bi oblikovala poseben okvir pravil, ki bi se nanašal na pogodbe, ki spadajo v področje uporabe *stvarne pristojnosti* iz člena 296 ES, a za katere zatekanje k odstopanju ni utemeljeno […].“ Glej str. 9. Po mnenju S. Arrowsmitha je „ta zloraba izjem vedno predstavljala pomemben izziv za dokončanje odprtega in integriranega obrambnega trga, za katerega si je prizadevala Unija in je bil eden glavnih pomislekov, zaradi katerih je bila sprejeta ločena direktiva o javnih naročilih na področju obrambe in varnosti“. Arrowsmith, S., opomba 43, str. 152.

54 Glej uvodno izjavo 4 Direktive 2009/81.

55 Glej uvodno izjavo 8 Direktive 2009/81.

konkurenco spodbujajočih pravil iz Direktive 2014/24. V nekaterih primerih, v katerih so elementi obrambe v naročilu obrobni ali nepomembni, kot se to zdi v obravnavanem primeru,[56] je lahko v interesu javnega naročnika, da se odloči za uporabo pravil iz Direktive 2014/24.

42. Zato je ministrstvo po mojem mnenju lahko načeloma prosto izbralo,[57] katera pravila se uporabijo, in dejansko se zdi,[58] da je uporabilo pravila iz Direktive 2014/24. To je razvidno iz uporabe odprtega postopka iz člena 27 Direktive 2014/24,[59] saj Direktiva 2009/81 ne vsebuje takega ali temu enakovrednega postopka.[60]

Merilo za oddajo zadevnega naročila – člen 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24

43. Merila za oddajo zadevnega naročila je treba presojati med drugim v skladu s členom 47 Direktive 2009/81 ali členom 67 Direktive 2014/24, odvisno od tega, katera direktiva se uporablja.[61] Ob upoštevanju uvodnih ugotovitev o pravilih Unije, ki se uporabljajo, bom vprašanje predložitvenega sodišča preučil z vidika Direktive 2014/24,[62] zlasti člena 67(2), tretji pododstavek, te direktive, in načela sorazmernosti.

44. Člen 67(1) Direktive 2014/24 določa, da morajo javni naročniki oddati javna naročila na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Člen 67(2), prvi pododstavek, te direktive vsebuje zelo široko opredelitev tega pojma. V njem je navedeno, da se ekonomsko najugodnejša ponudba z vidika javnega naročnika določi na podlagi cene ali stroškov in *lahko* zajema najboljše razmerje med ceno in kakovostjo. Najboljše razmerje med ceno in kakovostjo se oceni na podlagi meril, ki vključujejo kakovostne, okoljske[63] in/ali socialne[64] vidike v zvezi s predmetom zadevnega naročila.[65] Seznam meril iz člena 67(2), prvi pododstavek, Direktive 2014/24 v zvezi z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo je neizčrpen.[66] Sodišče je v sodbi v zadevi Concordia Bus

[56] To je precej jasno razvidno iz vprašanja predložitvenega sodišča, ki ne vsebuje sklicevanja na Direktivo 2009/81. Poleg tega se sam predlog za sprejetje predhodne odločbe ne nanaša na vojaško opremo, kot so strelivo ali eksplozivi, niti nanjo ne namiguje. Družba Mara je na zaslišanju tudi navedla, da začasno opravlja prevozne storitve za ministrstvo in da vojaška oprema dejansko ni vključena v blago, ki se prevaža.

[57] Glej med drugim Heuninckx, B., „Mixed procurement involving defence or security“, v Caranta, R. in Sanchez-Graells, A. (ur.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, 2021, strani od 174 do 175.

[58] Kar mora preveriti predložitveno sodišče.

[59] Glej točko 16 teh sklepnih predlogov.

[60] Glej tudi odstavek 3 odgovora italijanske vlade na pisna vprašanja.

[61] V uvodni izjavi 89 Direktive 2014/24 je navedeno, da je „pojem meril za oddajo javnega naročila […] bistven pojem te direktive“.

[62] Kadar se javni naročnik v skladu s členom 16(2) ali členom 16(4) Direktive 2014/24 odloči oddati naročilo v skladu z navedeno direktivo, mora v celoti upoštevati pravila iz te direktive, ki se uporabljajo. Kot je na obravnavi navedla Komisija, naročnik ne more nekaterih določb, ki mu bolj ustrezajo, izbrati iz druge direktive, kot je Direktiva 2009/81, čeprav bi se lahko na začetku odločil, da bo naročilo oddal v skladu z navedeno direktivo.

[63] Kadar se javni naročnik odloči oddati naročilo ponudniku, ki je predložil ekonomsko najugodnejšo ponudbo, lahko načeloma upošteva merila v zvezi z varstvom okolja. Glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, točka 64, v nadaljevanju: sodba v zadevi Concordia Bus Finland). Navedena zadeva se je nanašala na razlago člena 36(1) Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 322). Člen 36(1) navedene direktive je razlikoval med dvema meriloma za oddajo naročila, in sicer med ekonomsko najugodnejšo ponudbo – ki vključuje kakovost in tehnične prednosti – in zgolj najnižjo ceno. Sklicevanje na merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe v navedeni zadevi je enakovredno sklicevanju na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo v smislu člena 67 Direktive 2014/24. Glej po analogiji uvodno izjavo 89 Direktive 2014/24.

[64] Glej po analogiji sodbo z dne 20. septembra 1988, Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, točke od 28 do 37), v kateri je Sodišče priznalo, da lahko javni naročniki načeloma naložijo socialno klavzulo ali pogoj o zaposlovanju dolgotrajno brezposelnih oseb. Glej tudi sodbe z dne 26. septembra 2000, Komisija/Francija (C-225/98, EU:C:2000:494, točka 50); z dne 15. julija 2010, Komisija/Nemčija (C-271/08, EU:C:2010:426, točki 55 in 56), in z dne 10. maja 2012, Komisija/Nizozemska (C-368/10, EU:C:2012:284, točke od 84 do 88).

[65] Glej po analogiji tudi člen 70 Direktive 2014/24 o pogojih za izvedbo javnega naročila.

[66] Glej uvodno izjavo 92 Direktive 2014/24.

Finland[67] potrdilo, da merila za oddajo, ki jih javni naročnik uporabi za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe,[68] niso nujno izključno ekonomske narave, saj lahko na vrednost ponudbe z vidika javnega naročnika vplivajo tudi drugi dejavniki.

45. Vključitev dodatnih meril razen cene ali stroškov s strani javnih naročnikov je v skladu s členom 67(2), prvi pododstavek, Direktive 2014/24 neobvezna.[69] Kadar se javni naročniki odločijo, da bodo pri oddaji naročila uporabili dodatna merila, morajo biti ta merila izbrana ob spoštovanju načel preglednosti, prepovedi diskriminacije in enakega obravnavanja, da se zagotovi objektivna primerjava relativnih prednosti ponudb in s tem učinkovita konkurenca. Iz tega sledi, da javni naročniki nimajo neomejene diskrecijske pravice pri izbiri dodatnih meril.[70]

46. Po drugi strani člen 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24 nedvoumno in brezpogojno določa, da *lahko* vsaka država članica vsem svojim javnim naročnikom prepove uporabo „zgolj cene ali zgolj stroškov kot edinega merila pri oddaji javnega naročila“.[71] Možnost sprejetja take prepovedi se uporablja ne glede na posebne značilnosti ali predmet zadevnega naročila. V zvezi s tem za člen 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24 ne velja nobena izjema ali odstopanje, in tako državam članicam podeljuje široko diskrecijsko pravico pri izvajanju možnosti, ki jo določa. Poleg tega je iz besedila te določbe jasno, da se države članice lahko odločijo, da bodo svojo diskrecijsko pravico izvajale tako, da uporabo cene ali stroškov omejijo na nekatere kategorije javnih naročnikov ali nekatere vrste naročil.[72] To pomeni, da lahko države članice nekaterim javnim naročnikom ali za nekatere vrste naročil prepovejo uporabo cene ali stroškov kot edinega merila za oddajo.

47. Čeprav imajo države članice na podlagi člena 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24 široko diskrecijsko pravico, morajo te države pri uporabi možnosti iz navedene določbe vseeno spoštovati temeljna pravila PDEU, zlasti pravila v zvezi s prostim pretokom blaga, svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ter načela, ki iz njih izhajajo, kot sta načeli enake obravnave in sorazmernosti, ki sta poleg tega izraženi v členu 18 Direktive 2014/24.[73]

48. Italijanski zakonodajalec je uporabil ožjo možnost iz člena 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24 in sprejel člena 95(3)(a) in 95(4)(b) zakonika JN, ki v bistvu določata, da je treba naročila za delovno intenzivne storitve – pri katerih stroški dela znašajo vsaj 50 odstotkov celotnega zneska naročila – oddati na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Ta zahteva se uporablja

[67] Glej točko 55.

[68] Kot je bilo že navedeno, je to enakovredno najboljšemu razmerju med ceno in kakovostjo v smislu člena 67 Direktive 2014/24.

[69] V uvodni izjavi 90, prvi odstavek, Direktive 2014/24 je pojasnjeno, da bi moral biti za ekonomsko najugodnejšo ponudbo „vedno vključen vidik cene ali stroškov“.

[70] Glej sodbi z dne 20. septembra 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, točka 31 in navedena sodna praksa), in z dne 17. novembra 2022, Antea Polska in drugi (C-54/21, EU:C:2022:888, točke od 88 do 91). Glej tudi člen 18(1) in člen 67(4) Direktive 2014/24 ter uvodno izjavo 90, prvi odstavek, navedene direktive.

[71] V uvodni izjavi 90, drugi odstavek, Direktive 2014/24 je navedeno, „da bi spodbudili javno naročanje, bolj usmerjeno v kakovost, bi morali državam članicam dovoliti, da prepovejo ali omejijo uporabo merila izključno cenovne ali stroškovne učinkovitosti pri oceni ekonomsko najugodnejše ponudbe, če se jim to zdi primerno“.

[72] To odraža latinsko maksimo ali pregovor „*qui potest plus, potest minus*“ ali „*qui potest majus potest et minus*“.

[73] Glej po analogiji sodbo z dne 6. oktobra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, točka 33 in navedena sodna praksa), ki se je nanašala na pravico do pridržanja naročil na podlagi člena 20(1) Direktive 2014/24 za nekatere kategorije ponudnikov. Glej po analogiji tudi sodbo z dne 30. januarja 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, točka 45), ki se je nanašala na „razloge za izključitev“ v skladu s členom 57 Direktive 2014/24. Glej uvodno izjavo 1 Direktive 2014/24.

tudi, če so storitve standardizirane. Uporaba merila najnižje cene je torej v takih primerih prepovedana. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe se zdi, da je namen člena 95(3)(a) in člena 95(4)(b) zakonika JN varstvo delavcev.[74]

49. Naročilo v zvezi s sklopom št. 6 spada na področje uporabe člena 95(3)(a) in člena 95(4)(b) zakonika JN. Sklop št. 6 pa je bil v nasprotju z navedenimi določbami oddan na podlagi najnižje cene in ne na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo.[75]

50. Družba Mara meni, da je v primeru delovno intenzivnih standardiziranih storitev splošna in abstraktna prepoved uporabe merila najnižje cene v italijanski zakonodaji očitno pretiran, nesorazmeren in neupravičen ukrep, saj kakovostni vidiki teh storitev niso upoštevni. Poleg tega naj te ugotovitve ne bi bilo mogoče izpodbijati zaradi varovanja plačil ali varnosti delavcev. V obravnavanem primeru naj bi vsak odobren popust temeljil izključno na morebitnem dobičku ponudnika (določen v višini 5 % vrednosti sklopa), s čimer naj bi bila izključena možnost zniževanja stroškov dela in/ali dodelitve previsokih popustov v škodo delavcev. Pravila javnega razpisa naj bi bila torej v celoti skladna z določbami člena 18(2) Direktive 2014/24 in ciljem varstva osebja, kot je določeno v uvodni izjavi 98 te direktive. Kršitev načela sorazmernosti naj bi bila očitna tudi v obravnavanem primeru, saj so upoštevni nacionalni organi in nacionalno sodišče potrdili, da je družba Mara izpolnjevala zahteve v zvezi s plačilom in varnostjo.

51. Po mnenju družbe Samir[76], francoske[77] in italijanske[78] vlade ter Komisije[79] je prepoved uporabe najnižje cene iz člena 95(3)(a) in člena 95(4)(b) zakonika JN sorazmerna, saj varuje pravice delavcev in zagotavlja kakovost opravljenih storitev.

52. V skladu z načelom sorazmernosti,[80] ki je splošno načelo prava Unije, pravila, ki jih države članice določijo v okviru izvajanja določb Direktive 2014/24, kakršna so pravila, namenjena določitvi izvedbenih pogojev za člen 67(2), tretji pododstavek, te direktive, ne smejo presegati tega, kar je potrebno za uresničitev ciljev te direktive.[81]

[74] Glej točko 7 predloga za sprejetje predhodne odločbe, v katerem je predložitveno sodišče navedlo, da je Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (občna seja državnega sveta) „poudarila, da je bilo merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki se uporablja pri oddaji naročil storitev z visoko delovno intenzivnostjo, uvedeno zaradi uresničevanja ciljev na področju varstva delavcev […]." O tem vprašanju, ki se nanaša na nacionalno pravo in njegove cilje, mora na koncu odločiti predložitveno sodišče.

[75] Zaradi tega je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) 11. aprila 2023 obvestilo o javnem naročilu v zvezi s sklopom št. 6 razveljavilo. Glej točko 17 teh sklepnih predlogov.

[76] Družba Samir trdi, da je izbrani ponudnik prejel le znesek, ki je bil enak stroškom dela. Zaradi tega naj bi bilo naročilo oddano z žrebom namesto na podlagi drugih meril, kot je kakovost storitev. Trdi, da merilo najnižje cene negativno vpliva tako na kakovost storitev in kot na pravice delavcev. Po mnenju družbe Samir je bila v obravnavanem primeru delavcem namesto višje plače, določene v nacionalni panožni kolektivni pogodbi, izplačana minimalna plača.

[77] Po mnenju francoske vlade sta cena ali strošek v bistvu minimalni merili, ki bi ju bilo treba po potrebi dopolniti z drugimi merili. Poleg tega navaja, da cena ali stroški niso nujno najpomembnejša merila. Po mnenju te vlade je iz uvodnih izjav 2, 37, 41, od 89 do 94 in 98 Direktive 2014/24 razvidno, da je cilj te direktive na eni strani povečati stroškovno učinkovitost javne porabe v postopkih javnega naročanja in na drugi strani kupcem omogočiti boljšo uporabo javnega naročanja v podporo skupnim družbenim ciljem, kot so varstvo okolja, spodbujanje zaposlovanja in socialne vključenosti ali zagotavljanje najboljših možnih pogojev za opravljanje visokokakovostnih socialnih storitev.

[78] Po mnenju italijanske vlade lahko omejitev v zvezi s popusti iz člena 17, drugi odstavek, razpisne dokumentacije spodbuja izogibanje določbam o varstvu delavcev, izkrivlja konkurenco v škodo manjših podjetij in spodbuja predložitev enakih ponudb, kot je razvidno iz zadeve pred predložitvenim sodiščem, zaradi česar je bilo družbi Mara naročilo oddano z žrebom. Ta vlada tudi navaja, da si podjetja lahko poskušajo dolgoročno in na prikrit način svoje zelo nizke ali ničelne stopnje dobička povrniti iz plač delavcev. V primeru delovno intenzivnih storitev naj bi bilo mogoče osebje učinkoviteje in pregledneje varovati tako, da se omeji pomen cene in da se ceno združi z oceno kakovostnih vidikov ponudbe.

[79] Po mnenju Komisije je varstvo plač delavcev le eden od razlogov, ki upravičujejo uporabo merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Poleg tega naj ne bi bilo mogoče izključiti, da bi lahko uporaba merila najnižje cene povzročila poslabšanje pogojev glede varnosti na delovnem mestu ali kakovosti storitev.

[80] Nobeno drugo vprašanje, kot je načelo prepovedi diskriminacije iz člena 18(1) Direktive 2014/24, ni bilo izpostavljeno.

[81] Sodba z dne 6. oktobra 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, točka 42).

53. Najprej je treba poudariti, da člen 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24 ne omogoča izključitve cene ali stroškov iz meril za oddajo naročila.[82] Ta določba državam članicam zgolj omogoča, da prepovejo njihovo uporabo kot *edino* merilo za oddajo. Javni naročniki lahko torej za oddajo naročila prosto izbirajo med neizčrpnim naborom upoštevnih meril, ki nujno vključujejo ceno in stroške. V zvezi s tem je prepoved iz člena 95(3)(a) in člena 95(4)(b) zakonika JN po obsegu omejena in je po mnenju predložitvenega sodišča prilagojena varstvu delavcev.[83] To, da je italijanski zakonodajalec abstraktno in splošno izključil najnižjo ceno kot edino merilo za oddajo naročil, ki se nanašajo na delovno intenzivne storitve, javnim naročnikom ne odvzema možnosti, da upoštevajo ceno ali stroške takih naročil, temveč jim poleg tega zgolj nalaga, da upoštevajo naravo in posebne značilnosti takih naročil, s čimer se zagotovi, da bo izbrana najboljša ponudba.[84]

54. V primeru delovno intenzivnih storitev, vključno s standardiziranimi storitvami, ni razvidno,[85] da so v okviru oddaje naročila za take storitve vsa merila razen cene ali stroškov popolnoma nepotrebna ali neupoštevna. Taka ugotovitev temelji na predpostavki, da kakovosti teh storitev nikakor ni mogoče razlikovati in da je mogoče pravice delavcev ter njihovo zdravje in varnost v vsakem primeru v celoti zagotoviti z nacionalno zakonodajo in/ali členom 17 razpisne dokumentacije.

55. Upoštevnost dodatnih meril poleg cene ali stroškov, da se – *in concreto* v okviru posebnega javnega razpisa in abstraktno v zvezi z oddajo javnih naročil na splošno – zagotovijo ne le ravni plačil delavcev,[86] ampak tudi njihovo zdravje[87] in varnost, je očitna za vse delovno intenzivne storitve, vključno s standardiziranimi storitvami, ne glede na njihovo ponavljajočo se naravo.[88] Na primer, upoštevnost dodatnih meril za oddajo naročila razen najnižje cene, s katerimi se varujeta zdravje in varnost delavcev, je še posebej pomembna v primeru sklopa št. 6, za katerega se med drugim zahteva ravnanje s strelivom in eksplozivi. Poleg tega, kot navaja družba Samir, lahko uporaba merila najnižje cene namesto najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo spodbudi uporabo nekvalificiranega osebja, kar ogroža ne le kakovost opravljenih storitev, temveč tudi varnost. Prav tako lahko odvrača od naložb v usposabljanje osebja.[89]

56. Čeprav se zdi, da zadevne določbe nacionalnega prava niso bile posebej zasnovane za varstvo kakovosti opravljenih storitev,[90] ni mogoče izključiti, da lahko organiziranost, usposobljenost in izkušenost osebja, dodeljenega za izvajanje takih standardiziranih storitev, vplivajo na raven izvedbe naročil in posledično na ekonomsko vrednost ponudb.[91] V zvezi s tem je v uvodni izjavi 93 Direktive 2014/24 navedeno, da „če nacionalni predpisi določajo plačilo nekaterih

[82] Glej uvodno izjavo 90, prvi odstavek, Direktive 2014/24.

[83] Kar je legitimen cilj, ki se posebej priznava v členu 67(2) Direktive 2014/24.

[84] Glej *a contrario* sodbo z dne 7. oktobra 2004, *Sintesi* (C-247/02, EU:C:2004:593, točke od 38 do 42).

[85] Kar mora preveriti predložitveno sodišče.

[86] Glej po analogiji sodbo z dne 17. novembra 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, točki 77 in 79).

[87] Glej uvodno izjavo 99 Direktive 2014/24, ki se nanaša na merila za varovanje zdravja osebja.

[88] Po mnenju R. Carante „merila, ki dajejo preveliko težo ceni, naravno vodijo v poslabšanje pogojev delavcev, kar še posebej velja za naročila, pri katerih je najpomembnejši strošek osebje. Za boj proti socialnemu dampingu [člen] 95(3) zakonika JN izvaja zadnji stavek iz [člena] 67(2) tako, da določa, da se pri oddaji naročil v zvezi z […] vsakršnim naročilom, pri katerem stroški osebja znašajo vsaj 50 % celotnega proračuna naročila, ni dovoljeno sklicevati zgolj na ceno ali stroške. Caranta, R., „Towards socially responsible public procurement“, *ERA Forum*, letnik 23, 2022, str. 158; dostopno na https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5.

[89] Glej uvodno izjavo 99 Direktive 2014/24, ki se nanaša na „usposabljanje na področju spretnosti“.

[90] Kot je bilo že navedeno, mora o ciljih, ki jih uresničuje italijanski zakonodajalec, presoditi predložitveno sodišče.

[91] Glej člen 67(2)(b) in uvodno izjavo 94 Direktive 2014/24. Čeprav se ta uvodna izjava nanaša na primer naročil intelektualnih storitev, kot so svetovanje ali arhitekturne storitve, je po mojem mnenju ni mogoče razlagati na način, da so standardizirane storitve izključene iz področja uporabe člena 67(2)(b) Direktive 2014/24.

storitev ali postavljajo fiksne cene za določeno blago, bi bilo treba pojasniti, da je še vedno mogoče oceniti razmerje med kakovostjo in ceno na podlagi drugih dejavnikov kot zgolj ceni ali plačilu“. [92]

57. Družba Mara se je v svojih stališčih [93] sklicevala tudi na sodbo v zadevi *Tedeschi in Consorzio Stabile Istant Service* [94], ki se je nanašala na nacionalno ureditev, ki omejuje možnost znižanja cen, ki se uporabljajo za gradnje, blago ali storitve, oddane v podizvajanje, za največ 20 odstotkov glede na cene iz oddanega naročila. [95] Sodišče je odločilo, da taka omejitev lahko povzroči, da postane možnost uporabe podizvajalcev za izvedbo naročila manj privlačna, saj omejuje morebitno konkurenčno prednost v zvezi s stroški, ki jih delavci podizvajalca pomenijo za podjetja, ki želijo izkoristiti to možnost. Tako odvračanje naj bi bilo v nasprotju s ciljem upoštevnih direktiv, odpreti javna naročila čim večji konkurenci, in zlasti vključiti mala in srednje velika podjetja v postopke javnega naročanja. Poleg tega naj bi 20-odstotna omejitev med drugim presegala to, kar je nujno za zagotovitev varstva plačil delavcev podizvajalcev, saj naj ne bi dopušča možnosti, da bi javni naročnik presodil vsak primer posebej, in naj bi se uporabljala neodvisno od vsakršnega upoštevanja socialne varnosti, ki jo zagotavljajo zakoni, predpisi in kolektivne pogodbe, ki se uporabljajo za zadevne delavce.

58. Razlogovanja iz navedene zadeve ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo. Zahteva iz člena 95(3)(a) in člena 95(4)(b) zakonika JN, da se za delovno intenzivne standardizirane storitve uporabi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, nobenega ponudnika ne izključuje samodejno in dejansko zahteva posamezno analizo predloženih ponudb na podlagi meril, vključno, vendar ne omejeno na ceno ali stroške.

59. Zdi se torej – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da je zadevna nacionalna ureditev, s katero je bil prenesen člen 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24, primerna za zagotovitev njenega glavnega cilja varstva delavcev, ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja, in tako spoštuje načelo sorazmernosti.

VI. Predlog

60. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavil Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori:

Člen 67(2) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES ter načelo sorazmernosti

[92] V tej uvodni izjavi je tudi navedeno, da „glede na to, da obstajajo številne možnosti za oceno razmerja med kakovostjo in ceno na podlagi vsebinskih meril, bi se morali izogibati uporabi oblikovanja sklopov kot edinega načina za oddajo javnega naročila“. Zdi se, da je bil žreb potreben zaradi kombinacije uporabe najnižje cene kot edinega merila za oddajo naročila in zahteve iz člena 17 razpisne dokumentacije, da lahko morebitni ponujeni popust temelji izključno na morebitnem dobičku ponudnika, ki je bil določen v višini 5 % vrednosti naročila, navedene v obvestilu o javnem naročilu. Glede na to, da je te stroge omejitve določilo samo ministrstvo, se zdi malo verjetno, da bi se od ponudnikov zahtevalo, da temu javnemu naročniku v skladu s členom 69 Direktive 2014/24 pojasnijo morebitne očitno neobičajno nizke ponudbe ter njihovo skladnost s socialnim in delovnim pravom v skladu s členom 18(2) navedene direktive. Kot navaja francoska vlada, začetek postopka na podlagi člena 69 te direktive ni samodejen. Prvič, vključuje to, da mora gospodarski subjekt predložiti ponudbo, katere cena je očitno prenizka in bi lahko ogrozila pravilno izvedbo naročila. Dalje, temelji na predpostavki, da ima javni naročnik sum. Nazadnje, ta naročnik mora opraviti potrebna preverjanja v mejah svojih pristojnosti.

[93] Po mnenju družbe Mara to, da je italijanski zakonodajalec izključil merilo najnižje cene, ne dopušča, da bi javni naročnik presodil vsak primer posebej, in se uporablja neodvisno od vsakršnega upoštevanja socialnega varstva, ki ga zagotavljajo zakoni, predpisi in kolektivne pogodbe, ki se uporabljajo za zadevne delavce.

[94] Sodba z dne 27. novembra 2019 (C-402/18, EU:C:2019:1023, točki 59 in 65).

[95] Omejitev v višini 20 odstotkov je bila obvezna.

je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki javnim naročnikom prepoveduje, da bi kot edino merilo za oddajo javnega naročila za storitve, ki so delovno intenzivne in standardizirane, uporabili najnižjo ceno, čeprav je v razpisni dokumentaciji določeno, da se plačila oseb, zaposlenih na podlagi naročila, izplačujejo v skladu z ustrezno nacionalno kolektivno pogodbo sektorja in da lahko vsakršen ponujen popust temelji izključno na morebitnem dobičku ponudnika.