Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

18. december 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – offentlige udbud – blandede kontrakter, der omhandler forsvarsmæssige aspekter – tjenesteydelser direkte knyttet til militært materiel – direktiv 2009/81/EF – direktiv 2014/24/EU – fastlæggelse af, hvilket direktiv der finder anvendelse – kriterier for tildeling af kontrakter – artikel 67, stk. 2, tredje afsnit – forbud mod at anvende prisen som eneste tildelingskriterium – proportionalitet – offentlige kontrakter vedrørende arbejdskraftintensive tjenesteydelser«

I sag C-769/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 5. december 2023, indgået til Domstolen den 13. december 2023, i sagen

Mara soc. coop. arl

mod

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), og dommerne O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra og N. Fenger,

generaladvokat: R. Norkus

justitssekretær: fuldmægtig G. Chiapponi,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. april 2025,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Mara Soc. coop. arl ved avvocati A. Clarizia, M. Pagliarulo og P. Ziotti,

* Processprog: italiensk.

– Gruppo Samir Global Service Srl ved avvocato L. Tozzi,

– den italienske regering ved S. Fiorentino og G. Palmieri, som befuldmægtigede, bistået af avvocato dello Stato C. Pluchino,

– den franske regering ved R. Bénard, B. Fodda og M. Guiresse, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Biz, L. Malferrari og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juli 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, artikel 67, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/1952 af 10. november 2021 (EUT 2021, L 398, s. 23) (herefter »direktiv 2014/24«), og af proportionalitetsprincippet.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Mara Soc. coop. arl og på den anden side Ministero della Difesa (forsvarsministeriet, Italien) og Gruppo Samir Global Service Srl (herefter »Samir«) vedrørende tildelingen af en tjenesteydelseskontrakt til brug for det italienske forsvar.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2009/81/EF

3 I 4., 6.-9., 16., 17., 20. og 27. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet og om ændring af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF (EUT 2009, L 216, s. 76, berigtiget i EUT 2012, L 292, s. 38) anføres følgende:

»4) For at skabe et europæisk marked for forsvarsmateriel skal der indføres hensigtsmæssige retlige rammer. For så vidt angår offentlige indkøb kræver det en samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter, der opfylder medlemsstaternes sikkerhedskrav og forpligtelserne i henhold til traktaten.

[...]

6) En bedre samordning af udbudsprocedurerne, f.eks. for kontrakter vedrørende logistiktjenester, transport og oplagring, giver endvidere mulighed for at nedbringe omkostningerne i forsvarssektoren og mindske sektorens miljøvirkninger væsentligt.

7) Disse procedurer bør afspejle [Den Europæiske Unions] overordnede tilgang på sikkerhedsområdet, som afhænger af den strategiske udvikling. Nye asymmetriske trusler på tværs af grænser har i realiteten efterhånden udvisket grænsen mellem eksterne og interne, militære og ikke-militære sikkerhedsforhold.

8) Forsvars- og sikkerhedsmateriel er både af afgørende betydning for medlemsstaternes sikkerhed og suverænitet og for Unionens uafhængighed. Derfor er køb af varer og ydelser inden for forsvars- og sikkerhedssektoren ofte af følsom karakter.

9) Der stilles derfor særlige krav, navnlig med hensyn til forsyningssikkerhed og informationssikkerhed. Kravene gør sig først og fremmest gældende i forbindelse med indkøb af våben, ammunition og krigsmateriel til de væbnede styrker samt tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder i direkte tilknytning hertil [...]

[...]

16) […] [I]ndgåelsen af kontrakter, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, kan undtages fra sidstnævnte, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed eller nødvendigt for at beskytte en medlemsstats væsentlige sikkerhedsinteresser. Dette kan være tilfældet for kontrakter på både forsvars- og sikkerhedsområdet, som nødvendiggør så ekstremt strenge forsyningssikkerhedskrav, eller er så fortrolige og/eller så vigtige for den nationale suverænitet, at selv de specifikke bestemmelser herom i dette direktiv ikke er tilstrækkelige til at beskytte medlemsstaternes væsentlige sikkerhedsinteresser […]

17) I henhold til De Europæiske Fællesskabers Domstols praksis bør muligheden for at anvende sådanne undtagelser imidlertid fortolkes således, at virkningerne ikke overstiger, hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte de legitime interesser, som de nævnte artikler gør det muligt at bevare. En undladelse af at anvende dette direktiv skal derfor både stå i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål og samtidig være det middel, som mindst muligt hindrer varernes frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser.

[...]

20) […]

Desuden giver [traktaten] medlemsstaterne mulighed for at undtage kontrakter på både forsvars- og sikkerhedsområdet fra dette direktivs bestemmelser, hvis anvendelsen heraf ville forpligte dem til at meddele oplysninger, hvis udbredelse efter deres opfattelse ville stride mod deres væsentlige sikkerhedsinteresser. Dette kan navnlig gælde for tilfælde, hvor kontrakter er så følsomme, at selve deres eksistens skal holdes hemmelig.

[...]

27) Visse kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet er så følsomme, at det vil være uhensigtsmæssigt at anvende dette direktiv på trods af dets specifikke karakter. Dette gælder for indkøb foretaget af efterretningstjenester eller indkøb til alle former for efterretningsvirksomhed, herunder kontraspionage, som defineret af medlemsstaterne. Det

gælder også for andre særligt følsomme indkøb, der kræver en ekstremt høj grad af fortrolighed, herunder f.eks. visse indkøb, der er beregnet til grænsekontrol eller bekæmpelse af terrorisme eller organiseret kriminalitet, som vedrører kryptering eller som er beregnet specifikt til hemmelige aktiviteter eller andre lige så følsomme aktiviteter, de udføres af politi- eller sikkerhedsstyrker.«

4 Dette direktivs artikel 1, som har overskriften »Definitioner«, foreskriver:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »Det fælles glossar for offentlige kontrakter« [(CPV – Common Procurement Vocabulary)]: den referencenomenklatur, der gælder for kontrakter indgået af ordregivende myndigheder eller ordregivere, og som er fastlagt ved [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EF) nr. 2195/2002 [af 5. november 2002 om det fælles glossar for offentlige kontrakter (CPV) (EFT 2002, L 340, s. 1)]

[...]

6) »militært materiel«: udstyr specielt udformet eller tilpasset til militære formål og bestemt til brug som våben, ammunition eller krigsmateriel

[...]«

5 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»[…] [D]ette direktiv [finder] anvendelse på kontrakter, der tildeles på forsvars- og sikkerhedsområdet, og som vedrører:

a) levering af militært materiel, herunder dele, komponenter og/eller delmontager heraf

b) levering af følsomt materiel, herunder dele, komponenter og/eller delmontager heraf

c) udførelse af bygge- og anlægsarbejder, levering af varer og tjenesteydelser direkte knyttet til det i litra a) og b) anførte materiel for alle elementer i dets livscyklus.

d) bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser til specifikt militære formål eller følsomme bygge- og anlægsarbejder og følsomme tjenesteydelser.«

6 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Blandede kontrakter« fastsætter:

»1. En kontrakt, der vedrører udførelse af bygge- og anlægsarbejder, levering af varer eller tjenesteydelser, der henhører under dette direktiv og delvis under [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2004/17/EF [af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2004, L 134, s. 1)] eller [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2004/18/EF [af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT 2004, L 134, s. 114)], tildeles i overensstemmelse med nærværende direktiv, forudsat at tildeling af en enkelt kontrakt er berettiget af objektive årsager.

[...]

3. Afgørelsen om at tildele en enkelt kontrakt kan dog ikke træffes med henblik på at sikre, at kontrakter ikke omfattes af nærværende direktiv eller direktiv 2004/17/EF eller direktiv 2004/18/EF.«

7 Bilag I til direktiv 2009/81, der har overskriften »Tjenesteydelser omhandlet i artikel 2 og 15« opregner tyve kategorier af tjenesteydelser, hvoraf den tiende, der benævnes »Støtte- og hjælpetransporttjenesteydelser«, indeholder CPV-referencenumrene 63100000-0 – 63111000-0, 63120000-6 – 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 og 63520000-0 – 6370000-6. Ifølge forordning nr. 2195/2002, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 213/2008 af 28. november 2007 (EFT 2008, L 74, s. 1), svarer CPV-referencenumrene 63100000-0 og 63110000-3 til henholdsvis »godsbehandling, -oplagring og hermed beslægtet virksomheds« og »godsbehandling«.

Direktiv 2014/24

8 89., 90. og 92. betragtning til direktiv 2014/24 har følgende ordlyd:

»89) […] Med henblik på at undgå forveksling med det tildelingskriterium, der i øjeblikket betegnes som det »økonomisk mest fordelagtige tilbud« i direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF, bør der findes et andet udtryk, der dækker begrebet »det bedste forhold mellem pris og kvalitet«. Det bør derfor fortolkes i overensstemmelse med retspraksis vedrørende disse direktiver, bortset fra hvis der er en klart materielt anden løsning i nærværende direktiv.

90) Kontrakter bør tildeles på grundlag af objektive kriterier, som sikrer overholdelse af principperne om gennemsigtighed, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling, med henblik på at sikre en objektiv sammenligning af tilbuddenes relative værdi for under forhold med effektiv konkurrence at fastslå, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Det bør udtrykkeligt fastsættes, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud bør vurderes på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet, hvilket altid bør indeholde et pris- eller omkostningselement. Det bør ligeledes præciseres, at en sådan vurdering af det økonomisk mest fordelagtige tilbud også kan ske alene på grundlag af enten pris eller omkostningseffektivitet […]

For at fremme mere kvalitetsorienterede offentlige udbud bør det være tilladt for medlemsstaterne at forbyde eller indskrænke brugen af pris eller omkostning alene til at vurdere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, når de vurderer, at det er hensigtsmæssigt.

[...]

[...]

92) De ordregivende myndigheder bør i forbindelse med vurderingen af det bedste forhold mellem pris og kvalitet fastlægge de økonomiske og kvalitative kriterier, der knytter sig til kontraktens genstand, som de vil anvende i den forbindelse. Disse kriterier bør dermed gøre det muligt at foretage en sammenlignende vurdering af de enkelte tilbud i forhold til kontraktens genstand som defineret i de tekniske specifikationer. For så vidt angår det bedste forhold mellem pris og kvalitet indeholder dette direktiv en ikkeudtømmende liste

over mulige tildelingskriterier, der omfatter miljømæssige og sociale aspekter. Ordregivende myndigheder bør tilskyndes til at vælge tildelingskriterier, der giver dem mulighed for at opnå bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser af høj kvalitet, og som bedst svarer til deres behov.

[...]«

9 Artikel 1 i direktiv 2014/24, der har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, fastsætter følgende i stk. 1:

»I dette direktiv fastsættes reglerne for ordregivende myndigheders udbudsprocedurer med hensyn til offentlige kontrakter samt projektkonkurrencer, hvis værdi anslås ikke at være mindre end tærsklerne fastsat i artikel 4.«

10 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Blandede udbud« bestemmer følgende i stk. 3, andet afsnit:

»Hvis dele af en given kontrakt er omfattet af artikel 346 [TEUF] eller direktiv 2009/81/EF, finder artikel 16 i nærværende direktiv anvendelse.«

11 Artikel 4 i direktiv 2014/24 med overskriften »Tærskelværdier« har følgende ordlyd:

»Dette direktiv gælder for udbud, hvis anslåede værdi eksklusive moms svarer til eller overstiger følgende tærskler:

[...]

b) 140 000 EUR for offentlige vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter, der tildeles af statslige myndigheder, samt projektkonkurrencer, der afholdes af disse myndigheder. […]

[...]«

12 Dette direktivs artikel 15 med overskriften »Forsvar og sikkerhed« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på tildeling af offentlige kontrakter og på projektkonkurrencer, som afholdes på forsvars- og sikkerhedsområdet, med undtagelse af følgende kontrakter:

a) kontrakter, der falder ind under direktiv 2009/81/EF

[...]«

13 Artikel 16 i direktiv 2014/24 med overskriften »Blandede udbud, der omhandler forsvars- eller sikkerhedsmæssige aspekter« har følgende ordlyd:

»1) I tilfælde af blandede kontrakter vedrørende udbud omfattet af dette direktiv samt udbud omfattet af artikel 346 [TEUF] eller direktiv 2009/81/EF finder denne artikel anvendelse.

2) Hvis de forskellige dele af en given offentlig kontrakt objektivt kan adskilles, kan de ordregivende myndigheder vælge at tildele særskilte kontrakter for de særskilte dele eller tildele en enkelt kontrakt.

Når de ordregivende myndigheder vælger at tildele særskilte kontrakter for særskilte dele, træffes afgørelsen om, hvilken retlig ordning der skal gælde for hver af de særskilte kontrakter, på grundlag af kendetegnene ved den pågældende særskilte del.

Når de ordregivende myndigheder vælger at tildele en enkelt kontrakt, finder følgende kriterier anvendelse til bestemmelse af, hvilken retlig ordning der skal gælde:

a) [H]vis dele af en given kontrakt er omfattet af artikel 346 [TEUF], kan kontrakten tildeles uden at dette direktiv anvendes, forudsat at tildelingen af en enkelt kontrakt er berettiget af objektive grunde.

b) [H]vis dele af en given kontrakt er omfattet af direktiv 2009/81/EF, kan kontrakten tildeles i overensstemmelse med nævnte direktiv, forudsat at tildelingen af en enkelt kontrakt er berettiget af objektive grunde Dette litra berører ikke de tærskler og udelukkelser, der er omhandlet i nævnte direktiv.

Afgørelsen om at tildele en enkelt kontrakt må dog ikke træffes med det formål at sikre, at kontrakter ikke omfattes af enten dette direktiv eller direktiv 2009/81/EF.

3) Stk. 2, tredje afsnit, litra a), finder anvendelse på blandede kontrakter, som både nævnte afsnits litra a) og litra b) ellers kunne gælde for.

4) Hvis de forskellige dele af en given kontrakt objektivt ikke kan adskilles, kan kontrakten tildeles, uden at dette direktiv anvendes, hvis den omfatter elementer, som artikel 346 [TEUF] gælder for; ellers kan den tildeles i overensstemmelse med direktiv 2009/81/EF.«

14 Artikel 18 i direktiv 2014/24, der har overskriften »Udbudsprincipper«, fastsætter i stk. 2:

»Medlemsstaterne træffer passende forholdsregler for at sikre, at økonomiske aktører i forbindelse med gennemførelsen af offentlige kontrakter overholder gældende forpligtelser inden for miljø-, social- og arbejdsmarkedslovgivning i henhold til EU-retten, national lovgivning, kollektive aftaler eller i henhold til de internationale miljø-, social- og arbejdsmarkedsmæssige lovbestemmelser, der er nævnt i bilag X.«

15 Dette direktivs artikel 67 med overskriften »Kriterier for tildeling af kontrakter« fastsætter:

»1. Med forbehold af nationale love eller administrative bestemmelser om prisen på visse varer eller vederlaget for visse tjenesteydelser lægger de ordregivende myndigheder det økonomisk mest fordelagtige tilbud til grund for tildelingen af offentlige kontrakter:

2. Det økonomisk mest fordelagtige tilbud set ud fra den ordregivende myndigheds synspunkt udvælges på grundlag af pris eller omkostninger efter en tilgang baseret på omkostningseffektivitet […] og kan omfatte det bedste forhold mellem pris og kvalitet, som skal vurderes på grundlag af kriterier, herunder kvalitative, miljømæssige og/eller sociale aspekter i forbindelse med genstanden for den pågældende offentlige kontrakt. Disse kriterier kan f.eks. omfatte:

a) kvalitet, herunder teknisk værdi, æstetiske og funktionsmæssige karakteristika, tilgængelighed, udformning for alle brugere, sociale, miljømæssige og innovative karakteristika og handel og betingelserne herfor

b) organiseringen af det personale, der skal udføre kontrakten, og dets kvalifikationer og erfaring, hvor kvaliteten af det personale, der skal udføre kontrakten, kan påvirke niveauet af kontraktens opfyldelse betydeligt, eller

c) kundeservice og teknisk bistand, leveringsbetingelser såsom leveringsdato, leveringsprocedure og leveringstid eller færdiggørelsestid.

Omkostningselementet kan også tage form af en fast pris eller faste omkostninger, hvor de økonomiske aktører udelukkende konkurrerer på kvalitetskriterier.

Medlemsstaterne kan fastsætte, at de ordregivende myndigheder ikke må anvende pris alene eller omkostninger alene som det eneste tildelingskriterium eller begrænse brugen heraf til bestemte kategorier af ordregivende myndigheder eller visse typer af kontrakter.

3. Tildelingskriterier anses [for] værende forbundet med genstanden for den offentlige kontrakt, såfremt de relaterer sig til de bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der skal leveres i henhold til kontrakten, for så vidt angår ethvert aspekt og ethvert trin i deres livscyklus, herunder faktorer, der indgår i:

a) den specifikke proces med fremstilling eller levering af eller handel med de pågældende bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, eller

b) en specifik proces for en anden fase i deres livscyklus,

også selv om sådanne faktorer ikke udgør en del af deres materielle indhold.

4. Tildelingskriterier medfører ikke, at den ordregivende myndighed gives ubegrænset valgfrihed. De skal sikre muligheden for effektiv konkurrence og skal være ledsaget af specifikationer, der giver mulighed for en effektiv kontrol af tilbudsgivernes oplysninger, med henblik på at vurdere, i hvilket omfang tilbuddene opfylder tildelingskriterierne. [...]

[...]«

Italiensk ret

16 Artikel 50, stk. 1, i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (lovdekret nr. 50 om lov om offentlige kontrakter) af 18. april 2016 (GURI nr. 91 af 19.4.2016, almindeligt tillæg nr. 10) i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »lov om offentlige kontrakter«), bestemmer:

»I tilfælde af tildeling af koncessionskontrakter og kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder samt andre tjenesteydelser end intellektuelle tjenesteydelser, og især arbejdskraftintensive kontrakter, indfører udbud, udbudsbekendtgørelser og opfordringer til at afgive tilbud, under overholdelse af principperne i EU-retten, specifikke sociale klausuler med henblik på at fremme beskæftigelsesstabilitet for arbejdstagerne, idet den virksomhed, som får tildelt kontrakten, har pligt til at anvende de kollektive overenskomster for sektoren […] Ved arbejdskraftintensive tjenesteydelser forstås dem, hvor arbejdskraftomkostningerne udgør mindst 50% af kontraktens samlede værdi.«

17 Lov om offentlige kontrakters artikel 95 bestemmer:

»1. Tildelingskriterierne giver ikke den ordregivende myndighed ubegrænset valgfrihed med hensyn til tilbuddet. De skal sikre muligheden for effektiv konkurrence og skal være ledsaget af specifikationer, der muliggør effektiv kontrol af tilbudsgivernes oplysninger, med henblik på at vurdere, i hvilket omfang tilbuddene opfylder tildelingskriterierne. De ordregivende myndigheder skal kontrollere, at de oplysninger og den dokumentation, som tilbudsgiverne har fremlagt, er korrekte.

2. Uden at det berører love eller administrative bestemmelser om prisen på visse varer eller vederlaget for specifikke tjenesteydelser, tildeler de ordregivende myndigheder under overholdelse af principperne om gennemsigtighed, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling kontrakterne og forestår udbudsprocedurerne på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud, som fastlægges på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet eller på grundlag af pris- eller omkostningselementet ud fra et kriterium om omkostningseffektivitet, såsom livscyklusomkostninger […]

3. Følgende kontrakter tildeles udelukkende på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud, som fastlægges med udgangspunkt i det bedste forhold mellem pris og kvalitet:

a) kontrakter vedrørende sociale tjenesteydelser, catering på hospitaler, på plejehjem og til skoler samt arbejdskraftintensive tjenesteydelser som defineret i artikel 50, stk. 1, med undtagelse af tildelinger i henhold til artikel 36, stk. 2, litra a)

b) kontrakter vedrørende ingeniør- eller arkitektvirksomhed samt andre tekniske og intellektuelle tjenesteydelser, hvis værdi svarer til eller overstiger 40 000 EUR

ba) kontrakter vedrørende tjenesteydelser og varer, hvis værdi svarer til eller overstiger 40 000 EUR, og som er kendetegnet ved et højt teknologisk indhold eller har innovativ karakter.

4. Kriteriet om den laveste pris kan anvendes:

[…]

b) for tjenesteydelser og varer, som udviser standardiserede karakteristika, eller hvis betingelser defineres af markedet, med undtagelse af arbejdskraftintensive tjenesteydelser som defineret i stk. 3, litra a).

[…]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Den 14. juli 2022 iværksatte forsvarsministeriet et offentligt udbud med henblik på tildeling af en offentlig tjenesteydelseskontrakt til brug for det italienske forsvar, der i det væsentlige bestod i aktiviteter som af- og pålæsning, stabling og afstabling af materialer samt flytning af materialer. Denne kontrakt, der vedrørte 2023 og kunne forlænges med tre år, var opdelt i ni delkontrakter.

19 Det i hovedsagen omhandlede udbud fastsatte som tildelingskriterium kriteriet om den laveste pris med den begrundelse, at de tjenesteydelser, der var omfattet af den nævnte kontrakt, udviste standardiserede karakteristika som omhandlet i artikel 95, stk. 4, litra b), i lov om offentlige kontrakter.

20 I dette udbud blev det præciseret, at der ved udførelsen af den samme kontrakt skulle betales løn i overensstemmelse med den kollektive overenskomst for sektoren. Tilbudsgiverne kunne derfor ikke tilbyde nedslag, der reducerede arbejdskraftomkostningerne. Ethvert eventuelt nedslag skulle udelukkende vedrøre vederlaget for tjenesteydelsen, således at den således foreslåede kommercielle handling alene reducerede den bydendes potentielle fortjeneste og ikke dennes personales løn.

21 For en af kontraktens delkontrakter, som vedrørte levering af tjenesteydelser til brug for Aeronautica Militare area Nord (Luftvåben i det nordlige luftrum), og som, henset til eventuelle fornyelser, var af en anslået værdi på 3 463 114,74 EUR, tilbød tre tilbudsgivere, herunder Mara og Samir, et nedslag på 100% i vederlaget for deres tjenesteydelser. Under disse omstændigheder blev det fastslået, at disse tre tilbudsgiveres bud var ligeværdige. Delkontrakten blev i sidste ende tildelt Mara ved lodtrækning.

22 Samir anlagde sag til prøvelse af afgørelsen om tildeling af den pågældende delkontrakt ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), idet selskabet bl.a. gjorde gældende, at anvendelsen af kriteriet om den laveste pris var i strid med den gældende lovgivning.

23 Ved dom af 11. april 2023 gav denne ret sagsøgeren medhold med den begrundelse, at det i hovedsagen omhandlede udbud i henhold til artikel 95, stk. 3, litra a), i lov om offentlige kontrakter burde have fastsat kriteriet om det bedste forhold mellem kvalitet og pris som tildelingskriterium for kontrakten. Eftersom de i hovedsagen omhandlede tjenesteydelser er arbejdskraftintensive, burde denne lovs artikel 95, stk. 4, litra b), som henviser til kriteriet om den laveste pris ved tildeling af tjenesteydelseskontrakter og vareindkøbskontrakter, som udviser standardiserede karakteristika, ikke finde anvendelse.

24 Mara har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret.

25 Mara har med denne appel gjort gældende, at Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) har tilsidesat artikel 95, stk. 3, litra a), i lov om offentlige kontrakter. Ifølge den forelæggende ret kan denne bestemmelse ikke finde anvendelse på en kontrakt som den i hovedsagen omhandlede, der, selv om den er arbejdskraftintensiv, også udviser standardiserede karakteristika. Den ordregivende myndighed har med rette støttet sig på denne lovs artikel 95, stk. 4, litra b), idet den har fastsat kriteriet om den laveste pris som tildelingskriterium.

26 For det tilfælde, at Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) måtte finde, at Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) med rette har udledt af artikel 95 i lov om offentlige kontrakter, at kriteriet om den laveste pris ikke kan anvendes ved tildeling af kontrakter om arbejdskraftintensive tjenesteydelser, som i øvrigt udviser standardiserede karakteristiske, har Mara gjort gældende, at denne artikel er i strid med EU-retten.

27 Det fremgår ganske vist af direktiv 2014/24, at dette bl.a. har til formål at fremme anvendelsen af kriteriet om det bedste forhold mellem kvalitet og pris ved tildelingen af offentlige kontrakter. Ved at forpligte de ordregivende myndigheder til at fastsætte dette tildelingskriterium, selv når den omhandlede kontrakt udviser standardiserede karakteristika, er den italienske lovgiver imidlertid gået ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål med direktiv 2014/24, og har således tilsidesat proportionalitetsprincippet.

28 Den forelæggende ret har konstateret, at det klart fremgår af en samlet læsning af artikel 95, stk. 3 og 4, i lov om offentlige kontrakter, at udbuddet vedrørende den i hovedsagen omhandlede kontrakt i henhold til gældende italiensk ret burde have været støttet på kriteriet om det bedste forhold mellem kvalitet og pris ved tildelingen heraf.

29 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt dette kriterium er relevant for tildelingen af en kontrakt vedrørende tjenesteydelser, der er kendetegnet ved en meget repetitiv karakter, og som i vidt omfang ikke indeholder elementer, der kan individualiseres. Af hensyn til en omkostningseffektiv og hurtig udbudsprocedure kan kriteriet om den laveste pris vise sig at være mere hensigtsmæssigt i forbindelse med denne type offentlige kontrakter vedrørende tjenesteydelser, der udviser standardiserede karakteristika.

30 Den pågældende ret har anført, at dens plenum, som har kompetence til at fastlægge de retlige principper, i dom nr. 8, der blev afsagt den 21. maj 2019, udtalte sig om forholdet mellem stk. 3 og stk. 4 i lov om offentlige kontrakters artikel 95, for så vidt som anvendelsen af kriteriet om det bedste forhold mellem kvalitet og pris ved tildelingen af arbejdskraftintensive tjenesteydelseskontrakter har til formål at beskytte arbejdstagerne, og at arbejdskraftintensive kontrakter, dvs. dem, for hvilke arbejdskraftomkostningerne udgør mindst halvdelen af kontraktens samlede værdi, under alle omstændigheder skal tildeles på grundlag af dette kriterium, selv om de udviser standardiserede karakteristika.

31 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at formålet om at beskytte arbejdstagerne i en situation som den i hovedsagen omhandlede allerede er opnået ved forbuddet mod at tilbyde et nedslag vedrørende arbejdskraftomkostningerne.

32 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er princippet om etableringsfriheden og princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 49 [TEUF] og 56 [TEUF], det [EU-retlige] proportionalitetsprincip samt artikel 67, stk. 2, i direktiv [2014/24] til hinder for anvendelsen af en national lovgivning om offentlige kontrakter som den italienske, der er indeholdt i [lov om offentlige kontrakters] artikel 95, stk. 3, litra a), og [artikel 95,] stk. 4, litra b), samt [denne lovs] artikel 50, stk. 1, […] sådan som den også følger af det i dom nr. 8 af 21. maj 2019 fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i plenum fastslåede retsprincip, hvorefter en ordregivende myndighed i tilfælde af kontrakter vedrørende tjenesteydelser, som udviser standardiserede karakteristika, men på samme tid er kendetegnet ved arbejdskraftintensitet, ikke må anvende tildelingskriteriet om den laveste pris, selv når loven vedrørende udbuddet klart fastsætter, at nedslaget kun skal beregnes på vederlaget eller virksomhedens potentielle fortjeneste, og således uden at berøre arbejdskraftomkostningerne?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

33 I henhold til artikel 62, stk. 1, i Domstolens procesreglement har Domstolen stillet parterne og andre berørte spørgsmål til skriftlig besvarelse vedrørende anvendelsesområdet for direktiv 2009/81 og direktiv 2014/24. Mara, den italienske regering og Europa-Kommissionen har besvaret disse spørgsmål ved indlæg, der blev indgivet henholdsvis den 26. november 2024, den 19. november 2024 og den 20. november 2024.

Det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

34 Parterne i hovedsagen og den italienske regering har i deres indlæg for Domstolen præciseret, at de tjenesteydelser, der er omfattet af den i hovedsagen omhandlede offentlige kontrakt, delvist vedrører behandling af gods med ammunition og sprængstoffer. Disse varer udgør imidlertid militært materiel som omhandlet i artikel 1, nr. 6), i direktiv 2009/81.

35 I denne henseende kan disse tjenesteydelser, således som generaladvokaten har anført i punkt 28 i forslaget til afgørelse, være »direkte knyttet til […] [militært] materiel« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c). Levering af ydelser i form af godsbehandling, som ifølge de CPV-referencenumre, der er nævnt i denne doms præmis 7, henhører under den tiende kategori af tjenesteydelser benævnt »støtte- og hjælpetransporttjenesteydelser« som omhandlet i bilag I til nævnte direktiv, kan indebære fysisk adgang til det militære materiel der er indeholdt i dette gods, samt adgang til visse følsomme oplysninger vedrørende dette materiel.

36 Henset til den følsomme karakter, der er fremhævet i ottende og niende betragtning til direktiv 2009/81, af indkøb af varer og ydelser inden for forsvarssektoren, fastsætter dette direktiv en specifik lovgivningsmæssig ramme. Samordningen af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige kontrakter på dette område skal, således som det fremgår af fjerde., sjette og syvende betragtning til det nævnte direktiv, opfylde sikkerhedskravene, samtidigt med at den i øvrigt gør det muligt at nedbringe omkostningerne, navnlig for så vidt angår logistiktjenester, transport og oplagring.

37 På grund af denne særlige karakter er indgåelse af offentlige kontrakter, der er omfattet af direktiv 2009/81, i henhold til artikel 15, stk. 1, litra a), i direktiv 2014/24 udelukket fra dette sidstnævnte direktivs anvendelsesområde.

38 I det foreliggende tilfælde har parterne i hovedsagen og den italienske regering fremhævet, at kun noget af det gods, der er genstand for den omhandlede godsbehandling, indeholder militært materiel som omhandlet i artikel 1, nr. 6), i direktiv 2009/81, mens det øvrige gods omfatter varer, som ganske vist er bestemt for det italienske forsvar, men som ikke er konstrueret til eller tilpasset militære formål. På baggrund af disse oplysninger, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal den i hovedsagen omhandlede kontrakt kvalificeres som »blandet« i den forstand, at den både vedrører indkøb, der er omfattet af direktiv 2009/81, og indkøb, der er omfattet af direktiv 2014/24.

39 Det skal i denne forbindelse fastslås, at artikel 3 i direktiv 2009/81 og artikel 16 i direktiv 2014/24 hver især indeholder de bestemmelser, der har til formål at fastlægge, hvilket direktiv der finder anvendelse på sådanne blandede kontrakter.

40 Rækkevidden af disse bestemmelser er til dels forskellig. Selv om artikel 3 i direktiv 2009/81 principielt fastsætter en forpligtelse for den ordregivende myndighed til at anvende dette direktiv på disse blandede kontrakter, fastsætter artikel 16 i direktiv 2014/24 kun en mulighed for under visse betingelser at anvende direktiv 2009/81 på sådanne kontrakter.

41 Artikel 3 i direktiv 2009/81 bestemmer således, at en kontrakt, der vedrører udførelse af bygge- og anlægsarbejder, levering af varer eller tjenesteydelser, der henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2009/81 og delvist for direktiv 2004/18, nu erstattet af direktiv 2014/24, tildeles i overensstemmelse med direktiv 2009/81, forudsat at kravet i denne artikels stk. 1, hvorefter tildelingen af en enkelt kontrakt skal være berettiget af objektive årsager, samt betingelsen i den nævnte artikels stk. 3 om, at afgørelsen om at tildele en enkelt kontrakt ikke kan træffes med henblik på at sikre, at den pågældende kontrakt ikke omfattes af direktiv 2014/24, er opfyldt.

42 Artikel 16 i direktiv 2014/24 sondrer mellem blandede kontrakter, hvis forskellige dele »objektivt kan adskilles« eller »objektivt ikke kan adskilles«.

43 Hvad for det første angår blandede kontrakter, hvor de forskellige dele »objektivt ikke kan adskilles«, bestemmer artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/24, at en sådan kontrakt »[kan] tildeles, uden at dette direktiv anvendes, hvis den omfatter elementer, som artikel 346 [TEUF] gælder for«, og »ellers kan den tildeles i overensstemmelse med direktiv [2009/81]«.

44 Det første tilfælde, der vedrører anvendelsen af artikel 346 TEUF, er, henset til 16., 17., 20. og 27. betragtning til direktiv 2009/81, forbeholdt situationer, hvor indgåelsen af den omhandlede kontrakt når et sådant niveau af krav med hensyn til sikkerhed eller fortrolighed, at selv de specifikke bestemmelser i dette direktiv ikke er tilstrækkelige til at beskytte den pågældende medlemsstats væsentlige sikkerhedsinteresser. Der er imidlertid intet i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, som giver anledning til at antage, at der foreligger en sådan situation i det foreliggende tilfælde, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

45 I det andet tilfælde, som vedrører blandede kontrakter, der indeholder dele, der objektivt ikke kan adskilles, hvorpå artikel 346 TEUF ikke finder anvendelse, tillader artikel 16, stk. 4, i direktiv 2014/24, men kræver ikke, at den pågældende kontrakt indgås i overensstemmelse med direktiv 2009/81, og overlader det således til den ordregivende myndighed at vælge at tildele denne kontrakt i henhold til den ordning, der er fastsat i dette direktiv, eller i henhold til den ordning, der er indført ved direktiv 2014/24.

46 Hvad for det andet angår blandede kontrakter, hvor de forskellige dele »objektivt kan adskilles«, giver artikel 16, stk. 2, i direktiv 2014/24 den ordregivende myndighed mulighed for enten at tildele særskilte kontrakter for disse særskilte dele, idet det direktiv, der finder anvendelse på hver enkelt kontrakt, således fastlægges på grundlag af deres særlige kendetegn, eller at tildele en enkelt kontrakt, der således forbliver »blandet«.

47 Når den ordregivende myndighed vælger at anvende direktiv 2009/81 på denne enkelte kontrakt, skal dens afgørelse om ikke at tildele særskilte kontrakter imidlertid i henhold til det pågældende stykkes litra b), tredje afsnit, være »berettiget af objektive grunde«. Dette krav gælder derimod ikke, når den ordregivende myndighed under anvendelse af direktiv 2014/24 vælger at indgå en enkelt kontrakt.

48 Det fremgår i øvrigt af samme stykkes fjerde afsnit, at afgørelsen om at tildele en enkelt kontrakt på trods af, at der findes dele af kontrakten, der objektivt kan adskilles, »ikke [må] træffes med det formål at sikre, at kontrakter ikke omfattes af enten [direktiv 2014/24] eller direktiv [2009/81]«.

49 I modsætning til det krav, der er nævnt i denne doms præmis 47, finder dette krav også anvendelse i det tilfælde, hvor den enkelte kontrakt er tildelt under anvendelse af bestemmelserne i direktiv 2014/24. Eftersom der for det første er tale om et krav om god tro fra den ordregivende myndigheds side, og dette krav for det andet ikke må fratage kravet i artikel 16, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2014/24 dets effektive virkning, skal dette krav, der fremgår af dette stykkes fjerde afsnit, anses for tilsidesat, når det i lyset af samtlige relevante forhold fremgår, at den ordregivende myndigheds afgørelse om at tildele en enkelt kontrakt kun kan forstås ud fra denne ordregivende myndigheds ønske om at undgå anvendelsen af enten direktiv 2009/81 eller direktiv 2014/24.

50 Lovvalgsreglerne mellem direktiv 2009/81 og direktiv 2014/24, der er fastsat i dette sidstnævnte direktivs artikel 16, er nyere og desuden mere detaljerede end dem, der er indeholdt i artikel 3 i direktiv 2009/81. Artikel 16 i direktiv 2014/24 udtrykker derfor EU-lovgivers hensigt på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv og skal anvendes til skade for artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/81, der, således som generaladvokaten har anført i punkt 39 og 40 i forslaget til afgørelse, har en anden rækkevidde, men skal anses for at være forældet af den lovgivningsmæssige udvikling, der er indført ved direktiv 2014/24.

51 Ifølge den italienske regerings indlæg for Domstolen var forsvarsministeriet af den opfattelse, at de forskellige dele af den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelseskontrakt ganske vist objektivt kunne adskilles, men at de på grund af den samtidige godsbehandling skulle anses for at udgøre en del af en enkelt kontrakt, som skulle tildeles ved anvendelse af bestemmelserne i direktiv 2014/24.

52 Som anført i denne doms præmis 47 finder betingelsen i artikel 16, stk. 2, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2014/24, hvorefter afgørelsen om at tildele en enkelt kontrakt skal være »berettiget af objektive grunde«, ikke anvendelse i et sådant tilfælde. Derimod finder betingelsen i dette direktivs artikel 16, stk. 2, fjerde afsnit, hvorefter denne afgørelse »ikke [må] træffes med det formål at sikre, at kontrakter ikke omfattes af enten [det pågældende] direktiv eller direktiv [2009/81]«, anvendelse.

53 Følgelig foretages undersøgelsen af det forelagte spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 67, stk. 2, i direktiv 2014/24 kun af Domstolen med forbehold for den forelæggende rets forudgående efterprøvelse af, at der i det foreliggende tilfælde ikke er sket en tilsidesættelse af kravet i dette direktivs artikel 16, stk. 2, fjerde afsnit.

Artikel 67, stk. 2, i direktiv 2014/24 og proportionalitetsprincippet

54 Det forelagte spørgsmål, således som det er formuleret af den forelæggende ret, vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, artikel 67, stk. 2, i direktiv 2014/24 og proportionalitetsprincippet.

55 I denne henseende bemærkes for det første, at dette spørgsmål har til formål at gøre det muligt for den forelæggende ret at vurdere, om visse bestemmelser i lov om offentlige kontrakter er forenelige med EU-retten. Det er ubestridt, at denne lov gennemfører direktiv 2014/24 i italiensk ret.

56 For det andet følger det af de faktiske omstændigheder, der er fremlagt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, og som er sammenfattet i denne doms præmis 21, at den anslåede værdi af den i hovedsagen omhandlede kontrakt overstiger den tærskel, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, for at direktivet finder anvendelse.

57 Endelig fremgår det for det tredje af denne anmodning, at genstanden for tvisten i hovedsagen vedrører den mulighed, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 67, stk. 2, tredje afsnit, for at forbyde anvendelsen af »pris [...] som det eneste tildelingskriterium« i kontrakten – kriteriet om »den laveste pris« i henhold til den forelæggende rets formulering – samt medlemsstaternes forpligtelse til at overholde proportionalitetsprincippet i tilfælde af, at denne mulighed anvendes.

58 Under disse omstændigheder er det både nødvendigt og tilstrækkeligt at undersøge det præjudicielle spørgsmål i lyset af direktiv 2014/24 og proportionalitetsprincippet (jf. analogt dom af 4.5.2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, præmis 44-48).

59 Det følger heraf, at det må lægges til grund, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 67, stk. 2, i direktiv 2014/24 og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den ordregivende myndighed i forbindelse med offentlige kontrakter, der vedrører tjenesteydelser, som udviser standardiserede karakteristika, men hvis samlede værdi udgøres af mindst halvdelen af arbejdskraftomkostningerne, ikke må anvende prisen som det eneste kriterium for tildeling af disse kontrakter, selv i de tilfælde, hvor det i udbudsbekendtgørelsen er fastsat, at ethvert nedslag, der tilbydes af en tilbudsgiver, udelukkende skal beregnes på vederlaget for disse tjenesteydelser, uden at dette må medføre en nedsættelse af lønnen for de arbejdstagere, der er ansat af denne tilbudsgiver.

60 Som det fremgår af den forelæggende rets forklaringer, udviser den godsbehandling, der er omfattet af den i hovedsagen omhandlede offentlige kontrakt, »standardiserede karakteristika« som omhandlet i den italienske lovgivning, eftersom disse tjenesteydelser består af repetitive opgaver, der er lidet tekniske. Den forelæggende ret har ligeledes konstateret, at disse opgaver i vidt omfang er manuelle, således at de i hovedsagen omhandlede tjenesteydelser er »arbejdskraftintensive« som omhandlet i denne lovgivning, dvs. at arbejdskraftomkostningerne udgør mindst halvdelen af kontraktens samlede beløb.

61 Med henblik på at afgøre, om offentlige kontrakter vedrørende sådanne tjenesteydelser ikke er omfattet af den mulighed, som medlemsstaterne har i henhold til artikel 67, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2014/24, for at forbyde anvendelsen af prisen som det eneste kriterium for tildeling af disse kontrakter, skal det indledningsvis bemærkes, at denne bestemmelse ikke begrænser den mulighed, som den fastsætter for kontrakter vedrørende bestemte typer af varer eller tjenesteydelser, og at den ikke indeholder nogen undtagelse fra eller fravigelse af denne mulighed. Mere generelt gør den ikke muligheden for at forbyde anvendelsen af prisen som det eneste kriterium for tildeling af en kontrakt betinget af, at nogen betingelser er opfyldt. Som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, fremgår det således af ordlyden af den nævnte bestemmelse, at den tillægger medlemsstaterne en vid skønsbeføjelse.

62 Eksistensen af denne vide skønsbeføjelse bekræftes af opbygningen af dette direktivs artikel 67 som helhed.

63 Denne artikel kræver nemlig i stk. 1, at de ordregivende myndigheder ved tildelingen af offentlige kontrakter baserer sig på det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Den præciserer i stk. 2, at dette tilbud skal fastlægges efter en tilgang baseret på omkostningseffektivitet, og fastsætter udtrykkeligt i dette stykkes første afsnit muligheden for at fastlægge det nævnte tilbud på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

64 Valget af denne tilgang indebærer, at der fastsættes tildelingskriterier, som ikke blot omfatter prisen, men også kvalitative aspekter, der er forbundet med genstanden for den pågældende offentlige kontrakt. For at disse kvalitative aspekter kan anses for at være forbundet med genstanden for den offentlige kontrakt, er det i henhold til den pågældende artikels stk. 3 tilstrækkeligt, at de relaterer sig til de bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der skal leveres i henhold til kontrakten, for så vidt angår ethvert aspekt og ethvert trin i deres livscyklus.

65 Det fremgår således af en samlet læsning af artikel 67 i direktiv 2014/24, at en medlemsstats indførelse af et forbud mod, at de ordregivende myndigheder anvender prisen som det eneste kriterium for tildeling af en offentlig kontrakt, på ingen måde bevirker, at der ved gennemførelsen af dette direktiv indføres en undtagelse i forhold til en regel med en anden rækkevidde. En medlemsstats udøvelse af den mulighed, der er fastsat i denne artikels stk. 2, tredje afsnit, har alene den virkning, at den mulighed, som de ordregivende myndigheder i henhold til stk. 2, første afsnit, har for at anvende kriterier, der omfatter kvalitative aspekter, på denne medlemsstats område erstattes af en forpligtelse for disse til at indarbejde et eller flere sådanne kriterier i udbudsprocedurerne.

66 Den vide skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over ved anvendelsen af denne mulighed, understøttes ligeledes af formålet med direktiv 2014/24. Som det fremgår af 89., 90. og 92. betragtning til dette direktiv, har EU-lovgiver ønsket at kombinere begrebet »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« med begrebet »det bedste forhold mellem kvalitet og pris«. Idet EU-lovgiver har præciseret, at det i mangel af en national lovgivning fortsat står de ordregivende myndigheder frit for at anvende prisen eller omkostningerne som det eneste kriterium for tildeling af en offentlig kontrakt, har EU-lovgiver fundet det nødvendigt at tillade medlemsstaterne at forbyde eller begrænse anvendelsen af pris- eller omkostningskriteriet med henblik på tildeling af en offentlig kontrakt for at fremme mere kvalitetsorienterede offentlige udbud. Den har endvidere fundet, at ordregivende myndigheder bør tilskyndes til at vælge tildelingskriterier, der giver dem mulighed for at opnå bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser af høj kvalitet, og som bedst svarer til deres behov.

67 Hvad angår proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, må de regler, som medlemsstaterne eller de ordregivende myndigheder har vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2014/24, i henhold til dette princip ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, som forfølges med det nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Tim, C-395/19, EU:C:2021:810, præmis 45, og af 6.10.2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, præmis 42).

68 Udøvelsen af den mulighed, der er fastsat i artikel 67, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2014/24, ville være i strid med proportionalitetsprincippet, hvis en medlemsstat besluttede at forbyde anvendelsen af pris eller omkostninger som det eneste tildelingskriterium for en type offentlige kontrakter, der er af en sådan karakter, at det viser sig umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at fastlægge kriterier, der gør det muligt at foretage en kvalitativ differentiering af de bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, som er fastsat i tilbudsgivernes bud.

69 I det foreliggende tilfælde forekommer en regel som den, der er fastsat af den italienske lovgiver, hvorefter offentlige kontrakter vedrørende arbejdskraftintensive tjenesteydelser, selv om de udviser »standardiserede karakteristika«, skal tildeles på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af det bedste forhold mellem kvalitet og pris, til trods for den omstændighed, at denne regel vedrører tjenesteydelser, der i sagens natur er lidet tekniske, forenelig med dette direktiv og med proportionalitetsprincippet.

70 Som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, kan flere kvalitative aspekter, såsom organiseringen af og erfaringen hos det personale, der er udpeget til at udføre sådanne tjenesteydelser, nemlig have en indvirkning på kvaliteten af udførelsen af kontrakterne og følgelig på tilbuddenes økonomiske værdi. Under disse omstændigheder er det hverken umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at foretage en kvalitativ sondring mellem de tjenesteydelser, der er fastsat i tilbudsgivernes bud.

71 Denne fortolkning afkræftes ikke af den omstændighed, at der foreligger en forpligtelse for de ordregivende myndigheder, som en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er rettet til, til i deres udbud at indarbejde reglen om, at ethvert eventuelt nedslag, der tilbydes af en tilbudsgiver, alene skal vedrøre vederlaget for de tjenesteydelser, som denne tilbudsgiver har leveret, og ikke vederlaget for de arbejdstagere, som denne beskæftiger. Da forbuddet mod at tilbyde nedslag, der kan medføre en nedsættelse af arbejdstagernes løn, er fastsat ved lov, skal det overholdes på samme måde af alle bydende. Eftersom et sådant forbud ikke gør det muligt at sammenligne tilbuddene, er det fortsat nødvendigt, henset til artikel 67, stk. 4, i direktiv 2014/24, der, sammenholdt med 90. betragtning til dette direktiv, kræver fastsættelse af tildelingskriterier, som sikrer muligheden for effektiv konkurrence og dermed en sammenligning af tilbuddene (jf. i denne retning dom af 20.9.2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, præmis 31), at basere tildelingen på kriterier, som intet har at gøre med det nævnte forbud, og som gør det muligt at sammenligne tilbuddene. Som det fremgår af denne doms foregående præmis, kan fastsættelsen af kriterier, der er baseret på kvalitative aspekter, være hensigtsmæssig med henblik herpå og kan derfor ikke anses for at være uforholdsmæssig.

72 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 67, stk. 2, i direktiv 2014/24 og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den ordregivende myndighed i forbindelse med offentlige kontrakter, der vedrører tjenesteydelser, som udvider standardiserede karakteristika, men hvis samlede værdi udgør mindst halvdelen af arbejdskraftomkostningerne, ikke må anvende prisen som det eneste kriterium for tildeling af disse kontrakter. Det er i denne forbindelse ikke relevant, at udbuddet fastsætter, at ethvert eventuelt nedslag, der tilbydes af en tilbudsgiver, skal ydes alene på vederlaget for disse tjenesteydelser, uden at det kan medføre en nedsættelse af lønnen for de arbejdstagere, der er ansat af denne tilbudsgiver.

Sagsomkostninger

73 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 67, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF og proportionalitetsprincippet

skal fortolkes således, at

de ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den ordregivende myndighed i forbindelse med offentlige kontrakter, der vedrører tjenesteydelser, som udviser standardiserede karakteristika, men hvis samlede værdi udgør mindst halvdelen af arbejdskraftomkostningerne, ikke må anvende prisen som det eneste kriterium for tildeling af disse kontrakter. Det er i denne forbindelse ikke relevant, at udbuddet fastsætter, at ethvert eventuelt nedslag, der tilbydes af en tilbudsgiver, skal ydes alene på vederlaget for disse tjenesteydelser, uden at det kan medføre en nedsættelse af lønnen for de arbejdstagere, der er ansat af denne tilbudsgiver.

Underskrifter