Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Sekamuotoiset hankinnat, joihin liittyy puolustusnäkökohtia – Puolustustarvikkeisiin suoraan liittyvät palvelut – Direktiivi 2009/81/EY – Direktiivi 2014/24/EU –Sovellettavan direktiivin määrittäminen – Hankintasopimuksen tekoperusteet – 67 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta – Kielto käyttää hintaa hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena – Oikeasuhteisuus – Työvoimavaltaisia palveluja koskevat julkiset hankinnat

Asiassa C-769/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 5.12.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.12.2023,

saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Mara Soc. coop. arl

vastaan

Ministero della Difesa ja

Gruppo Samir Global Service Srl,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra ja N. Fenger,

julkisasiamies: R. Norkus,

kirjaaja: hallintovirkamies G. Chiapponi,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.4.2025 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Mara Soc. coop. arl, edustajinaan A. Clarizia, M. Pagliarulo ja P. Ziotti, avvocati,

* Oikeudenkäyntikieli: italia

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

– Italian hallitus, asiamiehinään S. Fiorentino ja G. Palmieri, avustajanaan C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard, B. Fodda ja M. Guiresse,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Biz, L. Malferrari ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.7.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65), sellaisena kuin se on muutettuna 10.11.2021 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2021/1952 (EUVL 2021, L 398, s. 23) (jäljempänä direktiivi 2014/24), 67 artiklan 2 kohdan ja suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Mara Soc. coop. arl ja toisaalta Ministero della Difesa (puolustusministeriö, Italia) ja Gruppo Samir Global Service Srl (jäljempänä Samir) ja joka koskee Italian puolustusvoimien käyttämiä palveluja koskevan hankintasopimuksen sopimuspuolen valintaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2009/81/EY

3 Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/81/EY (EUVL 2009, L 216, s. 76) johdanto-osan 4, 6–9, 16, 17, 20 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden luomisen yhtenä ennakkoedellytyksenä on mukautetun lainsäädäntökehyksen vahvistaminen. Hankintasopimusten alalla tämä edellyttää sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamista tavalla, joka täyttää jäsenvaltioiden turvallisuusvaatimukset ja perustamissopimuksesta johtuvat velvoitteet.

– –

(6) Entistä parempi sopimusten tekomenettelyjen koordinointi erimerkiksi sopimuksissa, jotka koskevat logistiikkapalveluita, kuljetuksia ja varastointia, sisältää myös mahdollisuuden pienentää kustannuksia puolustusalalla ja vähentää merkittävästi alan ympäristövaikutusta.

(7) Näiden menettelyiden olisi ilmennettävä Euroopan unionin turvallisuusalalla omaksumaa yleistä lähestymistapaa, jolla reagoidaan strategisessa ympäristössä tapahtuvaan kehitykseen. Valtioiden rajat ylittävien ja epäsymmetristen uhkakuvien syntyminen on enenevässä määrin häivyttänyt ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä sotilaallisen ja ei-sotilaallisen turvallisuuden välistä rajaa.

(8) Puolustus- ja turvallisuusalan tarvikkeet ovat elintärkeitä sekä jäsenvaltioiden turvallisuuden ja suvereniteetin että unionin autonomian kannalta. Näin ollen puolustus- ja turvallisuusalan tuotteiden ja palvelusuoritteiden hankinnat ovat usein arkaluonteisia.

(9) Sen vuoksi on erityisiä vaatimuksia varsinkin toimitusvarmuuden ja tietoturvallisuuden osalta. Nämä vaatimukset koskevat erityisesti aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden sekä palveluiden ja niihin suoraan liittyvien työsuoritteiden hankintaa asevoimille – –

– –

(16) – – tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankintasopimusten tekeminen voidaan poistaa siitä, mikäli se on perusteltua yleisen turvallisuuden vuoksi tai välttämätöntä jäsenvaltion olennaisten turvallisuusintressien suojelemiseksi. Tällainen tapaus voi tulla kyseeseen hankintasopimuksissa sekä puolustus- että turvallisuusaloilla, jotka tarvitsevat niin äärimmäisen vaativia toimitusvarmuutta koskevia vaatimuksia tai jotka ovat niin luottamuksellisia ja/tai kansallisen suvereenisuuden kannalta tärkeitä, että edes tämän direktiivin erityissäännökset eivät ole riittäviä turvaamaan jäsenvaltioiden olennaisia turvallisuusintressejä – –

(17) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti olisi mahdollisuutta turvautua tällaisiin poikkeuksiin kuitenkin tulkittava tavalla, jolla sen vaikutuksia ei uloteta pidemmälle kuin mitä on ehdottoman tarpeen oikeutettujen etujen suojelemiseksi mainituissa artikloissa sallitulla tavalla. Tämän direktiivin soveltamatta jättämisen on siten oltava oikeassa suhteessa etuihin, joita mainituilla artikloilla pyritään suojaamaan, ja aiheutettava mahdollisimman vähän haittaa tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

– –

(20) – –

Lisäksi [perustamissopimuksessa] annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus vapauttaa sekä puolustus- että turvallisuusalan hankintasopimukset tämän direktiivin mukaisista säännöistä, jos tämän direktiivin soveltaminen velvoittaisi jäsenvaltiot antamaan tietoja, joiden julkistamista ne pitävät olennaisten turvallisuusintressiensä vastaisena. Näin voi olla etenkin, kun sopimukset ovat niin arkaluonteisia, että jopa niiden olemassaolo on salattava.

– –

(27) Puolustus- ja turvallisuusalalla jotkin sopimukset ovat niin arkaluontoisia, että olisi epäasianmukaista soveltaa tätä direktiiviä sen erityisluonteesta huolimatta. Tämä koskee tiedustelupalveluiden tekemiä hankintoja tai kaikentyyppisiä jäsenvaltioiden määrittelemiä tiedustelutoimintojen hankintoja, vastatiedustelutoimet mukaan luettuina. Tämä koskee myös muita erityisen arkaluontoisia hankintoja, jotka vaativat äärimmäisen korkeatasoista luottamuksellisuutta, kuten erimerkiksi tietyt hankinnat, jotka on tarkoitettu rajojen suojeluun tai terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, tai hankinnat, jotka liittyvät salaukseen, tai hankinnat, joiden tarkoitus liittyy erityisesti peitetoimiin tai muihin yhtä arkaluontoisiin toimiin, jotka poliisi ja turvallisuusjoukot toteuttavat.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’yhteisellä hankintasanastolla’ (Commun Procurement Vocabulary, CPV) hankintaviranomaisten/hankintayksiköiden tekemissä hankintasopimuksissa käytettävää viitenimikkeistöä, joka on hyväksytty [yhteisestä hankintasanastosta (CPV) 5.11.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksella (EY) N:o 2195/2002 [(EYVL 2002, L 340, s. 1)];

– –

6) ’sotilaskalustolla’ kalustoa, joka on erityisesti suunniteltu tai sovitettu sotilaallisiin tarkoituksiin ja tarkoitettu käytettäväksi aseena, ammuksena tai sotamateriaalina;

– –”

5 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”– – tätä direktiiviä sovelletaan puolustus- ja turvallisuusalan hankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden tarkoituksena on

a) puolustustarvikkeiden sekä kaikkien niiden osien, komponenttien ja/tai osakokonaisuuksien hankinta;

b) arkaluonteisen välineistön sekä kaikkien sen osien, komponenttien ja/tai osakokonaisuuksien hankinta;

c) hankkia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja, jotka liittyvät suoraan a ja b alakohdassa tarkoitettuihin tarvikkeisiin niiden kaikkia ja mitä tahansa elinkaaren vaiheita varten;

d) hankkia rakennusurakoita ja palveluja erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin tai arkaluonteisia rakennusurakoita tai arkaluonteisia palveluja.”

6 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Sekasopimukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Sopimus, jonka kohteena ovat rakennusurakat, tavaranhankinta tai palvelut ja joka kuuluu tämän direktiivin soveltamisalaan ja osittain [vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2004/17/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 1)] tai [julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten

tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2004/18/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 114)] soveltamisalaan, on tehtävä tämän direktiivin mukaisesti edellyttäen, että yhden ainoan sopimuksen tekeminen on objektiivisista syistä perusteltu.

– –

3. Yhden sopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei voida kuitenkaan tehdä siinä tarkoituksessa, että hankintasopimukset jätetään tämän direktiivin tai direktiivin 2004/17/EY tai direktiivin 2004/18/EY säännösten ulkopuolelle.”

7 Direktiivin 2009/81 liitteessä I, jonka otsikko on ”2 ja 15 artiklassa tarkoitetut palvelut”, luetellaan 20 eri palvelujen luokkaa, joista kymmenennessä, jonka nimike on ”Tuki- ja avustavat kuljetuspalvelut”, ovat CPV-viitenumerot 63100000-0–63111000-0, 63120000-6–63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 ja 63520000-0–6370000-6. Asetuksen N:o 2195/2002, sellaisena kuin se on muutettuna 28.11.2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 213/2008 (EUVL 2008, L 74, s. 1), mukaan CPC-viitenumero 63100000-0 vastaa nimikettä ”Rahdinkäsittely- ja -varastointipalvelut” ja CPC-viitenumero 63110000-3 vastaa nimikettä ”Rahdinkäsittelypalvelut”.

Direktiivi 2014/24

8 Direktiivin 2014/24 johdanto-osan 89, 90 ja 92 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(89) – – Sekaannusten välttämiseksi direktiiveissä 2004/17/EY ja 2004/18/EY käytetyn sopimuksen tekoperusteen ’kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous’ sijaan olisi käytettävä eri ilmaisua: ’paras hinta-laatusuhde’. Näin ollen ilmaisu olisi tulkittava näihin direktiiveihin liittyvän oikeuskäytännön mukaisesti, paitsi jos tässä direktiivissä on olennaisesti erilainen ratkaisu.

(90) Hankintasopimukset olisi tehtävä puolueettomin perustein, joilla varmistetaan avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattaminen, jotta taattaisiin tarjousten suhteellisen arvon puolueeton vertailu ja voitaisiin päättää todellisissa kilpailuolosuhteissa, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin. Olisi tehtävä selväksi, että kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta olisi arvioitava parhaan hinta-laatusuhteen pohjalta, johon olisi aina kuuluttava hinta- tai kustannustekijä. Lisäksi olisi täsmennettävä, että tällainen kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arviointi voidaan myös tehdä pelkän hinnan tai kustannustehokkuuden perusteella. – –

Laadun korostamiseksi myös julkisissa hankinnoissa jäsenvaltioiden olisi voitava kieltää tai rajoittaa pelkän hinnan tai pelkkien kustannusten käyttöä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioimiseksi, jos ne pitävät tätä asianmukaisena.

– –

– –

(92) Hankintaviranomaisten olisi parasta hinta-laatusuhdetta arvioidessaan määritettävä hankinnan kohteeseen liittyvät taloudelliset ja laadulliset perusteet, joita ne käyttävät sitä varten. Näiden perusteiden avulla olisi siten voitava tehdä vertaileva arvio kunkin tarjouksen suoritustasosta teknisissä eritelmissä määriteltyyn hankinnan kohteeseen

nähden. Tässä direktiivissä esitetään parhaan hinta-laatusuhteen yhteydessä ohjeellinen luettelo mahdollisista ympäristönäkökohdat ja sosiaaliset näkökohdat sisältävistä sopimusten tekoperusteista. Hankintaviranomaisia olisi kannustettava valitsemaan perusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja.

– –”

9 Direktiivin 2014/24 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä vahvistetaan hankintaviranomaisten noudattamia hankintamenettelyjä koskevat säännöt sellaisia hankintasopimuksia ja suunnittelukilpailuja varten, joiden ennakoitu arvo ei alita 4 artiklassa säädettyjä kynnysarvoja.”

10 Kyseisen direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Sekamuotoiset hankinnat”, 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, seuraavaa:

”Jos osa tiettyä hankintasopimusta kuuluu SEUT 346 artiklan tai direktiivin 2009/81/EY soveltamisalaan, sovelletaan tämän direktiivin 16 artiklaa.”

11 Direktiivin 2014/24 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Kynnysarvot”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan hankintoihin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on yhtä suuri tai suurempi kuin seuraavat kynnysarvot:

– –

b) 140 000 euroa keskushallinnon viranomaisten tekemien tavarahankinta- tai palveluhankintasopimusten tai näiden viranomaisten järjestämien suunnittelukilpailujen osalta; – –

– –”

12 Kyseisen direktiivin 15 artiklan, jonka otsikko on ”Puolustus ja turvallisuus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan puolustus- ja turvallisuusalan hankintasopimusten tekoon ja suunnittelukilpailujen järjestämiseen seuraavia sopimuksia lukuun ottamatta:

a) hankintasopimukset, joihin sovelletaan direktiiviä 2009/81/EY;

– –”

13 Direktiivin 2014/24 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Sekamuotoiset hankinnat, joihin liittyy puolustus- tai turvallisuusnäkökohtia”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun on kyse sekamuotoisista hankinnoista, jotka koskevat tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvia hankintoja sekä SEUT 346 artiklan tai direktiivin 2009/81/EY soveltamisalaan kuuluvia hankintoja, sovelletaan tätä artiklaa.

2. Jos tietyn hankintasopimuksen eri osat voidaan objektiivisesti erottaa toisistaan, hankintaviranomaiset voivat päättää tehdä erilliset hankintasopimukset erillisiä osia varten tai tehdä yhden hankintasopimuksen.

Jos hankintaviranomaiset päättävät tehdä erilliset hankintasopimukset erillisiä osia varten, siitä, mitä oikeudellista järjestelyä sovelletaan kuhunkin tällaisista erillisistä hankintasopimuksista, päätetään asianomaisen erillisen osan ominaisuuksien perusteella.

Jos hankintaviranomaiset päättävät tehdä yhden hankintasopimuksen, sovellettavan oikeudellisen järjestelyn määrittelemiseksi sovelletaan seuraavia perusteita:

a) jos osa tietystä sopimuksesta kuuluu SEUT 346 artiklan soveltamisalaan, hankintasopimus voidaan tehdä soveltamatta tätä direktiiviä, edellyttäen, että yhden hankintasopimuksen tekemiselle on olemassa objektiiviset perusteet;

b) jos osa tietystä sopimuksesta kuuluu direktiivin 2009/81/EY soveltamisalaan, hankintasopimus voidaan tehdä mainitun direktiivin mukaisesti, edellyttäen, että yhden hankintasopimuksen tekemiselle on olemassa objektiiviset perusteet. Tämä alakohta ei vaikuta mainitussa direktiivissä säädettyjen kynnysarvojen ja poikkeusten soveltamiseen.

Yhden hankintasopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei saa kuitenkaan tehdä siinä tarkoituksessa, että sopimuksiin ei sovelleta joko tämän direktiivin tai direktiivin 2009/81/EY säännöksiä.

3. Edellä olevaa 2 kohdan kolmannen alakohdan a alakohtaa sovelletaan sekamuotoisiin hankintasopimuksiin, joihin voitaisiin muutoin soveltaa kolmannen alakohdan sekä a että b alakohtaa.

4. Jos tietyn hankintasopimuksen eri osia ei voi objektiivisesti erottaa toisistaan, hankintasopimus voidaan tehdä soveltamatta tätä direktiiviä, jos se sisältää osatekijöitä, joihin sovelletaan SEUT 346 artiklaa; muussa tapauksessa se voidaan tehdä direktiivin 2009/81/EY mukaisesti.”

14 Direktiivin 2014/24 18 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintaperiaatteet”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että talouden toimijat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai liitteessä X luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä.”

15 Kyseisen direktiivin 67 artiklassa, jonka otsikko on ”Hankintasopimuksen tekoperusteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta tiettyjen tavaroiden hintoja tai tietyistä palveluista suoritettavia korvauksia koskevien kansallisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamista hankintaviranomaisten on käytettävä hankintasopimusten tekoperusteena kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta.

2. Hankintaviranomaisen kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous määritellään hinnan tai kustannusten perusteella käyttämällä kustannustehokkuusmallia, – – ja perusteisiin voi kuulua paras hinta-laatusuhde, joka on arvioitava kyseisen hankinnan kohteeseen liittyvien perusteiden mukaan, laadulliset, ympäristöön liittyvät ja/tai sosiaaliset näkökohdat mukaan lukien. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi

a) laatu, joka kattaa tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyyden, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävän suunnittelun, yhteiskunnalliset, ympäristöön liittyvät ja innovatiiviset ominaisuudet sekä kaupankäynnin ja sen edellytykset;

b) hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön organisointi, pätevyys ja kokemus, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisen tasoon; tai

c) huolto, tekninen tuki ja toimitusehdot, kuten toimituspäivä, toimitusmenettely sekä toimitus- tai toteutusaika.

Kustannustekijä voidaan esittää myös kiinteän hinnan tai kustannuksen muodossa, jolloin talouden toimijat kilpailevat sen perusteella ainoastaan laatuperusteista.

Jäsenvaltiot voivat säätää, että hankintaviranomaiset eivät saa käyttää pelkästään hintaa tai kustannuksia hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena, tai rajoittaa niiden käytön tiettyihin hankintaviranomaisten ryhmiin tai tietyntyyppisiin hankintasopimuksiin.

3. Hankintasopimuksen tekoperusteiden on katsottava liittyvän hankinnan kohteeseen, jos ne liittyvät sopimuksen perusteella toimitettaviin rakennusurakoihin, tavaroihin tai palveluihin miltä tahansa osin ja missä tahansa niiden elinkaaren vaiheessa, mukaan lukien tekijät, jotka ovat osana

a) kyseisten rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen tiettyä tuotanto-, suorittamis- tai kaupankäyntiprosessia; tai

b) tiettyä prosessia niiden elinkaaren jossakin muussa vaiheessa,

silloinkin, kun kyseiset tekijät eivät kuulu niihin fyysisenä osana.

4. Hankintasopimuksen tekoperusteilla ei saa olla sellaista vaikutusta, että hankintaviranomaisella on rajoittamaton valinnanvapaus. Niillä on varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus ja niihin on liitettävä eritelmiä, jotka mahdollistavat tarjoajien antamien tietojen tosiasiallisen tarkistamisen sen arvioimiseksi, miten hyvin tarjoukset täyttävät hankintasopimuksen tekoperusteet. – –

– –”

Italian oikeus

16 Julkisia hankintoja koskevasta koodeksista 18.4.2016 annetun asetuksen nro 50 (decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici) (GURI nro 91, 19.4.2016, Supplemento ordinario nro 10), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä hankintakoodeksi), 50 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Konsessiosopimusten sekä rakennusurakkasopimusten ja muita palveluja kuin asiantuntijapalveluja koskevien hankintasopimusten, etenkin työvoimavaltaisten sopimusten, tekemistä varten tarjouspyyntöihin, hankintailmoituksiin sekä muihin pyyntöihin ja kutsuihin sisällytetään Euroopan unionin periaatteiden mukaisesti erityisiä sosiaalisia lausekkeita, joilla pyritään edistämään työntekijöiden työtilanteen vakautta siten, että sopimuspuoleksi valittu tarjoaja velvoitetaan soveltamaan – – toimialan työehtosopimuksia – – Työvoimavaltaisia palveluja ovat palvelut, joissa työvoimakustannukset muodostavat vähintään 50 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta”.

17 Hankintakoodeksin 95 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hankintasopimuksen tekoperusteet eivät saa antaa hankintaviranomaiselle rajoittamatonta valinnanvapautta tarjousten osalta. Niillä on varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus ja niihin on liitettävä eritelmiä, jotka mahdollistavat tarjoajien antamien tietojen tosiasiallisen tarkistamisen sen arvioimiseksi, miten hyvin tarjoukset täyttävät hankintasopimuksen tekoperusteet. Hankintaviranomaisten on tarkistettava tarjoajien antamien tietojen ja näytön paikkansapitävyys.

2. Rajoittamatta tiettyjen tavaroiden hintoja tai tietyistä palveluista suoritettavia korvauksia koskevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamista hankintaviranomaisten on avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita noudattaen hankintasopimuksia tehdessään ja tarjouskilpailuja ja hanke-ehdotusilmoituksia järjestäessään käytettävä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta, ja tämä peruste määritellään parhaan hinta-laatusuhteen tai hinnan tai kustannusten perusteella käyttämällä kustannustehokkuuskriteeriä, esimerkiksi elinkaarikustannuksia – –

3. Seuraavien sopimusten sopimuspuolten valinnassa on käytettävä yksinomaan parhaan hinta-laatusuhteen perusteella määritetyn kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta:

a) sosiaalipalveluja sekä sairaaloiden, asumispalveluiden ja oppilaitosten ravitsemispalveluja koskevat sopimukset sekä työvoimavaltaisia palveluja, sellaisina kuin ne on määritelty 50 §:n 1 momentissa, koskevat sopimukset lukuun ottamatta 36 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettuja sopimuksia;

b) insinööri- ja arkkitehtuuripalveluita ja muita luonteeltaan teknisiä ja asiantuntijapalveluita koskevat sopimukset, joiden arvo on vähintään 40 000 euroa;

— palveluja ja tavaratoimituksia koskevat sopimukset, joiden arvo on vähintään 40 000 euroa, kun niille on ominaista huomattava tekninen sisältö tai innovatiivinen luonne.

4. Halvinta hintaa voidaan käyttää sopimuksen tekoperusteena

– –

b) sellaisten palvelujen ja tavaroiden osalta, jotka ovat ominaisuuksiltaan vakioituja tai joiden ehdot määräytyvät markkinoilla, lukuun ottamatta 3 momentin a kohdassa tarkoitettuja työvoimavaltaisia palveluja.

_ _”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

18 Puolustusministeri käynnisti 14.7.2022 avoimen hankintamenettelyn palvelujen hankintaa Italian puolustusvoimille koskevan hankintasopimuksen sopimuspuolen valitsemiseksi, ja nämä palvelut koostuivat pääasiassa kuorman lastaamisesta ja purkamisesta, materiaalin pinoamisesta ja pinojen purkamisesta sekä materiaalin siirtämisestä. Kyseinen hankinta, joka koski vuotta 2023 ja joka voitiin uusia kolmeksi vuodeksi, oli jaettu yhdeksään osaan.

19 Pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyynnön mukaan hankintasopimuksen tekoperusteena oli alin hinta, koska kyseisen sopimuksen mukaiset palvelut olivat ominaisuuksiltaan vakioituja hankintakoodeksin 95 §:n 4 momentin b kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

20 Kyseisessä tarjouspyynnössä täsmennettiin, että hankintasopimusta täytettäessä palkat oli maksettava alalla sovellettavan työehtosopimuksen mukaan. Tarjoajat eivät siten voineet tarjota työvoimakustannuksia koskevia hinnanalennuksia. Mahdolliset hinnanalennukset saattoivat siten perustua yksinomaan palvelusta maksettavaan korvaukseen, joten tarjottu kaupallinen etu sai alentaa ainoastaan tarjoajan mahdollista voittoa eikä tarjoajan henkilökunnan palkkoja.

21 Kolme tarjoajaa, joihin Mara ja Samir lukeutuivat, tarjosivat 100 prosentin hinnanalennuksia palveluistaan maksettavista korvauksista yhdestä hankinnan osasta, joka koske palvelujen suorittamista Aeronautica Militare area nordille (Ilmavoimat, pohjoinen alue) ja jonka ennakoitu arvo mahdolliset uusimiset huomioon ottaen on 3 463 114,74 euroa. Tässä tilanteessa katsottiin, että näiden kolmen tarjoajan tarjoukset olivat samanveroisia. Lopuksi kyseisen osan sopimuspuoleksi valittiin arvalla Mara.

22 Samir nosti kyseistä osaa koskevasta hankintapäätöksestä kanteen Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) ja väitti muun muassa, että alimman hinnan käyttäminen sopimuksen tekoperusteena rikkoi sovellettavaa säännöstöä.

23 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi 11.4.2023 antamallaan tuomiolla Samirin kanteen sillä perusteella, että pääasiassa kyseessä olevassa tarjouspyynnössä olisi hankintakoodeksin 95 §:n 3 momentin a kohdan mukaan tullut määrätä hankintasopimuksen tekoperusteeksi paras hinta-laatusuhde. Koska pääasiassa kyseessä olevat palvelut ovat työvoimavaltaisia, asiassa ei olisi tullut soveltaa hankintakoodeksin 95 §:n 4 momentin b kohtaa, jonka mukaan vakioituja palveluja ja tavaroita koskevien sopimusten osalta sopimuksen tekoperusteena käytetään alinta hintaa.

24 Mara on valittanut mainitusta tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

25 Mara väittää valituksessaan, että Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ei ole noudattanut hankintakoodeksin 95 §:n 3 momentin a kohtaa. Maran mukaan kyseisestä säännöstä ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen hankintaan, joka koskee

työvoimavaltaisia palveluja ja joka on myös ominaisuuksiltaan vakioitu. Maran mukaan hankintaviranomainen on toiminut oikein määrätessään hankintakoodeksin 95 §:n 4 momentin b kohdan nojalla hankintasopimuksen tekoperusteeksi halvimman hinnan.

26 Sen varalta, että Consiglio di Stato katsoisi Tribunale amministrativo regionale per il Lazion olleen oikeassa päätellessään hankintakoodeksin 95 §:stä, ettei halvimman hinnan perustetta voida käyttää sellaisten hankintasopimusten sopimuspuolten valitsemiseen, jotka koskevat työvoimavaltaisia ja myös ominaisuuksiltaan vakioituja palveluja, Mara väittää, että kyseinen pykälä on unionin oikeuden vastainen.

27 Maran mukaan direktiivistä 2014/24 toki ilmenee, että sillä pyritään muun muassa kannustamaan parhaan hinta-laatusuhteen käyttämiseen hankintasopimusten sopimuspuolten valitsemiseen. Velvoittaessaan hankintaviranomaiset käyttämään kyseistä hankintasopimuksen tekoperustetta silloinkin, kun kyseessä oleva hankinta on ominaisuuksiltaan vakioitu, Italian lainsäätäjä on kuitenkin ylittänyt sen, mikä on tarpeen kyseisen direktiivin 2014/24 tavoitteen saavuttamiseksi ja on siten loukannut suhteellisuusperiaatetta.

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kun hankintakoodeksin 95 §:n 3 ja 4 momenttia luetaan yhdessä, niistä ilmenee selvästi, että pääasiassa kyseessä olevaa hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä olisi voimassaolevan Italian oikeuden mukaan tullut käyttää hankintasopimuksen tekoperusteena parasta hinta-laatusuhdetta.

29 Kyseinen tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, onko kyseinen tekoperuste käyttökelpoinen valittaessa sopimuspuolta hankintasopimukselle, joka koskee palveluja, joille on ominaista suuri toistuvuus ja joissa ei juuri ole muunneltavia osatekijöitä. Halvimman hinnan peruste voisi hankintamenettelyn taloudellisuuteen ja joutuisuuteen liittyvistä syistä osoittautua tarkoituksenmukaisemmaksi tämäntyyppisissä julkisissa hankinnoissa, jotka koskevat ominaisuuksiltaan vakioituja palveluja.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen täysistunto, joka on toimivaltainen lausumaan oikeusperiaatteista, on 21.5.2019 annetussa tuomiossa nro 8 lausunut hankintakoodeksin 95 §:n 3 ja 4 momentin suhteesta, että parhaan hinta-laatusuhteen käyttämistä työvoimavaltaisia palveluja koskevien hankintasopimusten tekoperusteena edellytetään työntekijöiden suojelemiseksi, ja siten työvoimavaltaisia palveluja eli palveluja, joissa työvoimakustannukset muodostavat vähintään puolet sopimuksen kokonaisarvosta, koskevien hankintasopimusten tekoperusteena on joka tapauksessa käytettävä kyseistä perustetta, vaikka kyseiset hankinnat olisivat ominaisuuksiltaan vakioituja.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että työntekijöiden suojelua koskeva tavoite on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa saavutettu jo kieltämällä hinnanalennuksen myöntäminen työvoimakustannuksista.

32 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko [SEUT] 49 artiklassa ja 56 artiklassa vahvistetut sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteet sekä [unionin oikeuden] suhteellisuusperiaate ja direktiivin [2014/24] 67 artiklan 2 kohta esteenä sille, että sovelletaan Italian [hankintakoodeksin] 95 §:n 3 momentin a kohdassa ja 4 momentin b kohdassa sekä saman [koodeksin] 50 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaista julkisia hankintoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä,

sellaisena kuin se perustuu myös Consiglio di Staton täysistunnon 21.5.2019 antamassa tuomiossa nro 8 vahvistettuun oikeusperiaatteeseen, jonka mukaan hankintaviranomainen ei ominaisuuksiltaan vakioituja ja samalla työvoimavaltaisia palveluja koskevissa hankinnoissa saa käyttää hankintasopimuksen tekoperusteena halvinta hintaa siinäkään tapauksessa, että tarjouskilpailun sääntöjen mukaan alennus lasketaan ainoastaan yrityksen palkkiosta tai mahdollisesta voitosta siten, ettei sillä ole vaikutusta työvoimakustannuksiin?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

33 Unionin tuomioistuin on työjärjestyksensä 62 artiklan 1 kohdan nojalla esittänyt asianosaisille ja muille osapuolille kysymyksiä, joihin on pyydetty vastaamaan kirjallisesti, direktiivin 2009/81 ja direktiivin 2014/24 soveltamisalasta. Mara, Italian hallitus ja Euroopan komissio ovat vastanneet näihin kysymyksiin 26.11.2024, 19.11.2024 ja 20.11.2024 annetuissa huomautuksissa.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Alustavat huomautukset

34 Pääasian asianosaiset ja Italian hallitus ovat unionin tuomioistuimelle antamissaan huomautuksissa täsmentäneet, että pääasiassa kyseessä olevassa julkisessa hankinnassa tarkoitetut palvelut koskevat osittain ammus- ja räjähderahdin käsittelyä. Nämä tavarat ovat direktiivin 2009/81 1 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettua sotilaskalustoa.

35 Näin ollen kyseiset palvelut voivat olla kyseisen direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuja suoraan sotilaskalustoon liittyviä palveluja, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 28 kohdassa. Rahdinkäsittelypalvelujen – jotka kuuluvat kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen ja tämän tuomion 7 kohdassa mainittujen CPV-viitenumerojen mukaisesti kymmenenteen palvelujen luokkaan, jonka nimike on ”Tuki- ja avustavat kuljetuspalvelut” – tarjoaminen voi merkitä fyysistä pääsyä kyseisessä rahdissa olevaan sotilaskalustoon ja tiettyihin kyseiseen kalustoon liittyviin arkaluonteisiin tietoihin.

36 Kun otetaan huomioon direktiivin 2009/81 johdanto-osan kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa korostettu puolustusalan tuotteiden ja palvelujen hankintojen arkaluonteisuus, kyseisellä direktiivillä otetaan käyttöön erityinen lainsäädäntökehys. Julkisten hankintamenettelyjen koordinoinnin tällä alalla on, kuten mainitun direktiivin johdanto-osan neljännestä, kuudennesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, täytettävä turvallisuusvaatimukset ja samalla lisäksi mahdollistettava erityisesti logistiikka-, kuljetus- ja varastointipalvelujen kustannusten pienentäminen.

37 Direktiivin 2009/81 soveltamisalaan kuuluvien hankintasopimusten teko on tämän erityispiirteen takia suljettu pois direktiivin 2014/24 soveltamisalasta kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla.

38 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasian oikeudenkäynnin asianosaiset ja Italian hallitus ovat alleviivanneet, että vain tietyissä rahdinkäsittelypalvelujen kohteena olevissa kuormissa on direktiivin 2009/81 1 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettua sotilaskalustoa, kun taas muissa kuormissa on tavaroita, jotka kylläkin on tarkoitettu Italian puolustusvoimille mutta joita ei ole suunniteltu tai joita ei ole mukautettu sotilaallisiin tarkoituksiin. Kun otetaan huomioon nämä

tiedot, joiden paikkansapitävyyden tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana, pääasiassa kyseessä olevaa hankintaa on pidettävä sekamuotoisena hankintana, koska se koskee samalla direktiivin 2009/81 soveltamisalaan kuuluvia hankintoja ja direktiivin 2014/24 soveltamisalaan kuuluvia hankintoja.

39 Tältä osin on todettava, että sekä direktiivin 2008/91 3 artiklassa että direktiivin 2014/24 16 artiklassa on säännöksiä, joiden tarkoituksena on tällaisiin sekamuotoisiin hankintoihin sovellettavan direktiivin määrittäminen.

40 Näiden säännösten soveltamisalat ovat osittain erisuuntaisia. Erityisesti on niin, että siinä missä direktiivin 2009/81 3 artiklassa säädetään, että hankintaviranomaisen on lähtökohtaisesti sovellettava kyseistä direktiiviä sekamuotoisiin hankintoihin, direktiivin 2014/24 16 artiklassa säädetään pelkästään, että direktiivin 2009/81 soveltaminen tällaisiin hankintoihin on mahdollista tietyin edellytyksin.

41 Direktiivin 2009/81 3 artiklassa nimittäin säädetään, että sopimus, jonka kohteena ovat rakennusurakat, tavaranhankinta tai palvelut ja joka kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan ja osittain direktiivin 2004/18, jonka direktiivi 2014/24 sittemmin on korvannut, soveltamisalaan, on tehtävä direktiivin 2009/81 mukaisesti edellyttäen, että saman artiklan 1 kohdassa säädetty vaatimus, jonka mukaan yhden ainoan sopimuksen tekemisen on oltava objektiivisista syistä perusteltua, ja saman artiklan 3 kohdassa oleva vaatimus, että yhden ainoan sopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei tehdä siinä tarkoituksessa, että kyseessä oleva hankintasopimus jätetään direktiivin 2014/24 säännösten ulkopuolelle, täyttyvät.

42 Direktiivin 2014/24 16 artiklassa puolestaan otetaan käyttöön erottelu sellaisten sekamuotoisten hankintojen välillä, joiden osat voidaan objektiivisesti erottaa toisistaan, ja sellaisten, joiden osia ei voida objektiivisesti erottaa toisistaan.

43 Ensinnäkin on todettava sekamuotoisista hankinnoista, joiden osia ei voida objektiivisesti erottaa toisistaan, että direktiivin 2014/24 16 artiklan 4 kohdassa säädetään, että tällainen hankintasopimus ”voidaan tehdä soveltamatta [kyseistä] direktiiviä, jos se sisältää osatekijöitä, joihin sovelletaan SEUT 346 artiklaa” ja että ”muussa tapauksessa se voidaan tehdä direktiivin [2009/81] mukaisesti”.

44 Ensimmäisestä tapauksesta, joka koskee SEUT 346 artiklan soveltamista, on direktiivin 2009/81 johdanto-osan 16, 17, 20 ja 27 perustelukappale huomioon ottaen kyse vain tilanteissa, joissa kyseessä olevan hankintasopimuksen tekemiseen liittyy niin vaativia turvallisuus- ja luottamuksellisuusvaatimuksia, etteivät edes kyseisen direktiivin erityissäännökset ole riittäviä turvaamaan kyseisen jäsenvaltion olennaisia turvallisuusintressejä. Mikään unionin tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenevä tieto ei kuitenkaan anna aihetta ajatella, että nyt käsiteltävässä asiassa olisi kyse tällaisesta tilanteesta, minkä tarkistaminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana.

45 Toisessa tapauksessa, joka koskee sekamuotoisia hankintoja, joiden osia ei voida objektiivisesti erottaa toisistaan ja joihin SEUT 346 artiklaa ei sovelleta, direktiivin 2014/24 16 artiklan 4 kohdassa mahdollistetaan se, mutta ei velvoiteta siihen, että kyseessä oleva hankintasopimus tehdään direktiivin 2009/81 mukaisesti, ja sillä jätetään siten hankintaviranomaiselle vapaus valita, tehdäänkö hankinta kyseisen direktiivin järjestelmän vai direktiivillä 2014/24 luodun järjestelmän mukaisesti.

46 Toiseksi on todettava sekamuotoisista hankinnoista, joiden osat voidaan objektiivisesti erottaa toisistaan, että direktiivin 2014/24 16 artiklan 2 kohdassa hankintaviranomaiselle annetaan mahdollisuus tehdä erilliset hankintasopimukset erillisiä osia varten, jolloin kuhunkin hankintasopimukseen sovellettava direktiivi määräytyy kyseessä olevan hankintasopimuksen ominaisuuksien perusteella, tai tehdä yhden ainoan hankintasopimuksen, joka näin ollen jää sekamuotoiseksi.

47 Tästä huolimatta on niin, että kun hankintaviranomainen päättää soveltaa kyseiseen yhteen ainoaan hankintasopimukseen direktiiviä 2009/81, sen päätökselle olla tekemättä erillisiä hankintasopimuksia on mainitun kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan nojalla oltava ”objektiiviset perusteet”. Tällaista vaatimusta ei sitä vastoin ole säädetty niiden tapausten varalta, joissa hankintaviranomainen päättää tehdä yhden ainoan hankintasopimuksen direktiivin 2014/24 mukaisesti.

48 Lisäksi saman kohdan neljännessä alakohdassa säädetään, että päätöstä tehdä yksi ainoa hankintasopimus, vaikka hankinnan osat voidaan objektiivisesti erottaa toisistaan, ”ei saa – – tehdä siinä tarkoituksessa, että sopimuksiin ei sovelleta joko [direktiivin 2014/24] tai direktiivin [2009/81] säännöksiä”.

49 Tätä vaatimusta, toisin kuin tämän tuomion 47 kohdassa tarkoitettua vaatimusta, sovelletaan silloinkin, kun tehdään yksi ainoa hankintasopimus direktiivin 2014/24 säännösten mukaisesti. Koska yhtäältä on kyse hankintaviranomaisen vilpitöntä mieltä koskevasta vaatimuksesta ja koska kyseinen vaatimus ei toisaalta saa johtaa siihen, että direktiivin 2014/24 16 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa oleva vaatimus menettää tehokkaan vaikutuksensa, kyseessä olevaa vaatimusta, josta säädetään mainitun kohdan neljännessä alakohdassa, on katsottava rikotun silloin, kun kaikkien merkityksellisten seikkojen valossa on ilmeistä, että hankintaviranomaisen päätös tehdä yksi ainoa hankintasopimus on ymmärrettävissä vain siten, että kyseinen hankintaviranomainen haluaa välttää joko direktiivin 2009/81 tai direktiivin 2014/24 soveltamisen.

50 Direktiivin 2014/24 16 artiklassa säädetyt direktiivin 2009/81 ja direktiivin 2014/24 soveltamista koskevat kollisiosäännöt ovat uudemmat ja myös yksityiskohtaisemmat kuin direktiivin 2009/81 3 artiklassa säädetyt kollisiosäännöt. Direktiivin 2014/24 16 artiklassa ilmaistaan näin ollen unionin lainsäätäjän tarkoitus ajankohtana, jona kyseinen direktiivi annettiin, ja sitä on sovellettava direktiivin 2009/81 3 artiklan 1 kohdan sijasta, joka on ulottuvuudeltaan erilainen, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 39 ja 40 kohdassa, mutta josta direktiivistä 2014/24 johtuvan lainsäädännöllisen kehityksen on katsottava ajaneen ohi.

51 Italian hallituksen unionin tuomioistuimissa esittämien huomautusten mukaan puolustusministeriö on katsonut, että pääasiassa kyseessä olevan palveluhankinnan eri osat voitiin toki objektiivisesti erottaa toisistaan mutta niitä oli rahtien samanaikaisen käsittelyn takia pidettävä osana yhtä ainoaa hankintaa, joka oli tehtävä soveltaen direktiivin 2014/24 säännöksiä.

52 Kuten tämän tuomion 47 kohdassa todetaan, tällaisessa tapauksessa direktiivin 2014/24 16 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan päätökselle tehdä yksi ainoa hankintasopimus on oltava ”objektiiviset perusteet”, ei sovelleta. Kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan kyseistä päätöstä ”ei saa – – tehdä siinä tarkoituksessa, että sopimuksiin ei sovelleta joko [kyseisen] direktiivin tai direktiivin [2009/81] säännöksiä”, sitä vastoin sovelletaan.

53 Näin ollen unionin tuomioistuin tutkii direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohdan tulkintaa koskevan kysymyksen vain sillä varauksella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ensin selvittää, että nyt käsiteltävässä asiassa ei ole rikottu kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa olevaa vaatimusta.

Direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohta ja suhteellisuusperiaate

54 Esitetty kysymys, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen muotoillut, koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohdan sekä suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.

55 Tältä osin ensinnäkin todettava, että kyseisellä kysymyksellä pyritään siihen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi arvioida eräiden hankintakoodeksin säännösten yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa. On riidatonta, että kyseisellä koodeksilla saatetaan direktiivi 2014/24 osaksi Italian oikeutta.

56 Toiseksi ennakkoratkaisupyynnöstä esitetyistä ja tämän tuomion 21 kohdassa selostetuista seikoista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan hankintasopimuksen ennakoitu arvo ylittää kyseisen direktiivin 4 artiklassa kyseisen direktiivin soveltamisedellytykseksi säädetyn kynnysarvon.

57 Lopuksi ja kolmanneksi kyseisestä pyynnöstä ilmenee, että pääasian oikeusriita koskee kyseisen direktiivin 67 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä mahdollisuutta kieltää se, että käytetään ”pelkästään [hintaa] – – hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena” – eli halvimman hinnan perustetta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käyttämän ilmaisun mukaan –, sekä jäsenvaltioiden velvollisuutta noudattaa suhteellisuusperiaatetta, jos ne käyttävät tätä mahdollisuutta.

58 Tässä tilanteessa on sekä välttämätöntä että riittävää tutkia ennakkoratkaisukysymystä direktiivin 2014/24 ja suhteellisuusperiaatteen kannalta (ks. analogisesti tuomio 4.6.2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, 44–48 kohta).

59 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohtaa ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa, jotka koskevat ominaisuuksiltaan vakioituja palveluja mutta joissa sopimuksen kokonaisarvosta vähintään puolet muodostuu työvoimakustannuksista, hankintaviranomainen ei saa käyttää kyseisten hankintasopimusten ainoana tekoperusteena hintaa siinäkään tapauksessa, että tarjouspyynnössä määrätään, että tarjoajan mahdollisesti tarjoaman hinnanalaennuksen on kohdistuttava yksinomaan kyseisistä palveluista maksettavaan korvaukseen eikä se saa johtaa kyseisen tarjoajan palveluksessa olevien työntekijöiden palkkojen alentamiseen.

60 Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selvennyksistä ilmenee, pääasiassa kyseessä olevassa julkisessa hankinnassa tarkoitetut rahdinkäsittelypalvelut ovat Italian lainsäädännössä tarkoitettuja ominaisuuksiltaan vakioituja palveluja, koska ne muodostuvat toistuvista tehtävistä, jotka eivät ole erityisen teknisiä. Kyseinen tuomioistuin toteaa myös, että kyseiset tehtävät ovat suurelta osin ruumiillisia tehtäviä ja että pääasiassa kyseessä olevat palvelut ovat siten kyseisessä lainsäädännössä tarkoitettuja työvoimavaltaisia palveluja, millä tarkoitetaan, että työvoimakustannukset muodostavat vähintään puolet sopimuksen kokonaisarvosta.

61 Sen ratkaisemiseksi, jäävätkö tällaisia palveluja koskevat julkiset hankinnat sen jäsenvaltioille direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohdassa annetun mahdollisuuden ulkopuolelle, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat kieltää hinnan käyttämisen tällaisten hankintasopimusten ainoana tekoperusteena, on aluksi todettava, että kyseisessä säännöksessä ei rajoiteta siinä säädettyä mahdollisuutta tiettyihin tarkasti rajattuihin tavaroihin tai palveluihin eikä siinä säädetä mistään tätä mahdollisuutta koskevasta poikkeuksesta tai rajoituksesta. Yleisemmällä tasolla on niin, ettei kyseisessä säännöksessä aseteta mitään ehtoja mahdollisuudelle kieltää hinnan käyttäminen ainoana hankintasopimuksen tekoperusteena. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa, kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee näin ollen, että sillä annetaan jäsenvaltioille laaja harkintavalta.

62 Kyseinen laaja harkintavalta saa tukea kyseisen direktiivin 67 artiklan rakenteesta, kun sitä arvioidaan kokonaisuutena.

63 Kyseisen artiklan 1 kohdassa nimittäin edellytetään, että hankintaviranomaiset käyttävät hankintasopimusten tekoperusteena kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta. Mainitun artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että kyseinen tarjous määritellään käyttämällä kustannustehokkuusmallia, ja kyseisen kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että edullisin tarjous voidaan määrittää parhaan hinta-laatusuhteen perusteella.

64 Tämän perusteen valinta merkitsee sellaisten hankintasopimuksen tekoperusteiden vahvistamista, joihin kuuluu paitsi hinta myös kyseisen hankinnan kohteeseen liittyvät laadulliset perusteet. Jotta näiden laadullisten perusteiden katsotaan liittyvän julkisen hankinnan kohteeseen, on kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan riittävää, että ne liittyvät sopimuksen perusteella toimitettaviin rakennusurakoihin, tavaroihin tai palveluihin miltä tahansa osin ja missä tahansa niiden elinkaaren vaiheessa.

65 Direktiivin 2014/24 67 artiklasta kokonaisuutena luettuna ilmenee siten, että jäsenvaltion päätöksestä kieltää hankintaviranomaisilta hinnan käyttäminen ainoana hankintasopimuksen tekoperusteena ei mitenkään seuraa, että kyseisen direktiivin täytäntöönpanossa otettaisiin käyttöön poikkeus säännöstä, jolla on eri ulottuvuus. Siitä, että jäsenvaltio käyttää kyseisen artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä mahdollisuuttaan, seuraa ainoastaan, että kyseisen 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa hankintaviranomaisille annettu mahdollisuus käyttää hankintasopimuksen tekoperusteita, joihin kuuluu laadullisia perusteita, korvataan kyseisen jäsenvaltion alueella kyseisen hankintaviranomaisen velvollisuudella sisällyttää yksi tai useampi tällainen peruste tarjouspyyntöihinsä.

66 Jäsenvaltioiden laaja harkintavalta käyttää tätä mahdollisuutta saa tukea myös direktiivin 2014/24 tarkoituksesta. Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 89, 90 ja 92 perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjä on halunnut liittää kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen käsitteen pääasiallisesti parhaan hinta-laatusuhteen käsitteeseen. Samalla kun unionin lainsäätäjä on täsmentänyt, että hankintaviranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön puuttuessa käyttää hintaa tai kustannusta ainoana hankintasopimuksen tekoperusteena, se on katsonut, että laadun korostamiseksi julkisissa hankinnoissa on tarpeen antaa jäsenvaltioille mahdollisuus kieltää pelkän hinnan tai pelkkien kustannusten käyttö tai rajoittaa niiden käyttöä hankintasopimuksen tekoperusteena. Se on lisäksi pitänyt tarpeellisena kannustaa hankintaviranomaisia valitsemaan hankintasopimuksen tekoperusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja.

67 Suhteellisuusperiaatteesta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, on todettava, että sen mukaan jäsenvaltioiden tai hankintaviranomaisten direktiivin 2014/24 säännösten täytäntöönpanon yhteydessä vahvistamilla säännöillä ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisessä direktiivissä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, 45 kohta ja tuomio 6.10.2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, 42 kohta).

68 Direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetyn mahdollisuuden käyttäminen loukkaisi suhteellisuusperiaatetta, jos jäsenvaltio päättäisi kieltää hinnan tai kustannusten käyttämisen ainoana sopimuksen tekoperusteena tietyntyyppisissä julkisissa hankinnoissa, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että laadullisen eron tekeminen tarjoajien tarjouksissa tarkoitettujen rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen välillä osoittautuu mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

69 Italian lainsäätäjän nyt käsiteltävässä asiassa säätämän säännön kaltainen sääntö, jonka mukaan työvoimavaltaisia palveluja koskevat hankintasopimukset on tehtävä hinta-laatusuhteen mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, vaikka kyseiset palvelut ovat ominaisuuksiltaan vakioituja, vaikuttaa yhteensopivalta kyseessä olevan direktiivin ja suhteellisuusperiaatteen kanssa siitä huolimatta, että kyseinen sääntö koskee palveluja, jotka eivät ole luonteeltaan erityisen teknisiä.

70 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa todennut, useat laadulliset tekijät, kuten tällaisten palvelujen suorittamisesta vastaavan henkilöstön organisointi ja kokemus, voivat nimittäin vaikuttaa suoritustasoon hankintasopimuksia täytettäessä ja siten tarjousten taloudelliseen arvoon. Tässä tilanteessa ei ole mahdotonta eikä suhteettoman vaikeaa tehdä laadullista eroa tarjoajien tarjouksissa tarkoitettujen palvelujen välillä.

71 Tätä tulkintaa ei horjuta se seikka, että hankintaviranomaisilla, joihin sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännöstön kaltaista säännöstöä, on velvollisuus sisällyttää tarjouspyyntöihinsä sääntö, jonka mukaan tarjoajan mahdollisesti tarjoaman hinnanalennuksen tulee koskea yksinomaan kyseisen tarjoajan suorittamista palveluista maksettavaa korvausta eikä tämän tarjoajan palveluksessa olevien työntekijöiden palkkoja. Koska kiellosta tarjota hinnanalennuksia, jotka voivat johtaa työntekijöiden palkkojen alentamiseen, on säädetty laissa, kaikkien tarjoajien on noudatettava sitä yhtäläisesti. Kun tällainen kielto ei mahdollista tarjousten vertailua, on välttämätöntä, kun otetaan huomioon direktiivin 2014/24 67 artiklan 4 kohta, jossa, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 90 perustelukappaleen kanssa, edellytetään sellaisten sopimuksen tekoperusteiden vahvistamista, joilla varmistetaan todellisen kilpailun mahdollisuus ja siten tarjousten vertailu (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, 31 kohta), että hankintasopimuksen tekeminen perustuu perusteisiin, joita kyseinen kielto ei koske ja jotka mahdollistavat tarjousten vertailun. Kuten tämän tuomion edellisestä kohdasta ilmenee, laadullisiin perusteisiin perustuvien perusteiden vahvistaminen voi olla tähän tarkoitukseen sopivaa eikä sitä siksi voida pitää kohtuuttomana.

72 Esitettyyn kysymykseen on edellä sanottu huomioon ottaen vastattava siten, että direktiivin 2014/24 67 artiklan 2 kohtaa ja suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa, jotka koskevat ominaisuuksiltaan vakioituja palveluja mutta joissa sopimuksen kokonaisarvosta vähintään puolet muodostuu työvoimakustannuksista, hankintaviranomainen ei saa käyttää kyseisten hankintasopimusten ainoana tekoperusteena hintaa. Tältä osin merkitystä ei ole sillä seikalla, että

tarjouspyynnössä määrätään, että tarjoajan mahdollisesti tarjoaman hinnanalennuksen on kohdistuttava yksinomaan kyseisistä palveluista maksettavaan korvaukseen eikä se saa johtaa kyseisen tarjoajan palveluksessa olevien työntekijöiden palkkojen alentamiseen.

Oikeudenkäyntikulut

73 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 67 artiklan 2 kohtaa ja suhteellisuusperiaatetta

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa, jotka koskevat ominaisuuksiltaan vakioituja palveluja mutta joissa sopimuksen kokonaisarvosta vähintään puolet muodostuu työvoimakustannuksista, hankintaviranomainen ei saa käyttää kyseisten hankintasopimusten ainoana tekoperusteena hintaa. Tältä osin merkitystä ei ole sillä seikalla, että tarjouspyynnössä määrätään, että tarjoajan mahdollisesti tarjoaman hinnanalennuksen on kohdistuttava yksinomaan kyseisistä palveluista maksettavaan korvaukseen eikä se saa johtaa kyseisen tarjoajan palveluksessa olevien työntekijöiden palkkojen alentamiseen.

Allekirjoitukset