Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 18. decembra 2025 *

„Predhodno odločanje – Javno naročanje – Mešana javna naročila, ki vključujejo obrambne vidike – Storitve, ki so neposredno povezane z vojaško opremo – Direktiva 2009/81/ES – Direktiva 2014/24/EU – Določitev direktive, ki se uporablja – Merila za oddajo javnega naročila – Člen 67(2), tretji pododstavek –Prepoved uporabe cene kot edinega merila za oddajo – Sorazmernost – Javna naročila delovno intenzivnih storitev“

V zadevi C-769/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 5. decembra 2023, ki je na Sodišče prispela 13. decembra 2023, v postopku

Mara Soc. coop. arl

proti

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik senata, O. Spineanu-Matei, sodnica, S. Rodin, N. Piçarra in N. Fenger, sodniki,

generalni pravobranilec: R. Norkus,

sodni tajnik: G. Chiapponi, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. aprila 2025,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Mara Soc. coop. arl A. Clarizia, M. Pagliarulo in P. Ziotti, avvocati,

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

* Jezik postopka: italijanščina.

– za italijansko vlado S. Fiorentino in G. Palmieri, agenta, skupaj s C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– za francosko vlado R. Bénard, B. Fodda in M. Guiresse, agenti,

– za Evropsko komisijo C. Biz, L. Malferrari in G. Wils, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. julija 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU, člena 67(2) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2021/1952 z dne 10. novembra 2021 (UL 2021, L 398, str. 23) (v nadaljevanju: Direktiva 2014/24), in načela sorazmernosti.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Mara Soc. coop. arl ter Ministero della Difesa (ministrstvo za obrambo, Italija) in družbo Gruppo Samir Global Service Srl (v nadaljevanju: Samir) glede oddaje naročila storitev za potrebe italijanske vojske.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/81/ES

3 V uvodnih izjavah 4, od 6 do 9, 16, 17, 20 in 27 Direktive 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (UL 2009, L 216, str. 76) je navedeno:

„(4) Za oblikovanje evropskega trga za obrambno opremo je potrebna vzpostavitev prilagojenega zakonodajnega okvira. Na področju naročil to zahteva uskladitev postopkov za oddajo naročil, ki izpolnjujejo varnostne zahteve držav članic in obveznosti, ki izhajajo iz Pogodbe.

[…]

(6) Z boljšim usklajevanjem postopkov oddaje naročil, denimo za naročila v zvezi z logističnimi storitvami, prevozom in skladiščenjem, se lahko zmanjšajo stroški na področju obrambe in znatno zmanjša vpliv sektorja na okolje.

(7) Ti postopki bi morali odražati splošni pristop [Evropske u]nije na področju varnosti, ki ustreza razvoju strateškega okolja. Pojav asimetričnih in nadnacionalnih groženj je namreč povzročil postopno brisanje meje med zunanjo in notranjo ter vojaško in nevojaško varnostjo.

(8) Obrambna in varnostna oprema sta ključnega pomena za varnost in suverenost držav članic ter za samostojnost Unije. Zato so nakupi blaga in storitev v obrambnem in varnostnem sektorju pogosto občutljivi.

(9) Posledica so posebne zahteve, zlasti na področju zanesljivosti oskrbe in varovanja informacij. Te zahteve zadevajo predvsem nakupe orožja, streliva in vojaških sredstev ter z njimi neposredno povezanih storitev in gradenj za oborožene sile […].

[…]

(16) […] [O]ddaja naročil, ki je zajeta v področje uporabe te direktive, [je] lahko iz te izvzeta, kadar to upravičujejo razlogi javne varnosti ali je to potrebno za zaščito bistvenih varnostnih interesov države članice. To lahko velja tako za naročila na področju obrambe kot tudi tista na področju varnosti, za katera so potrebne tako zelo stroge zahteve glede zanesljivosti oskrbe ali ki so tako zaupna in/ali pomembna za nacionalno suverenost, da tudi posebne določbe te direktive ne zadostujejo za varovanje bistvenih varnostnih interesov držav članic […].

(17) Vendar je treba v skladu s sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti možnost uporabe takih izjem razlagati tako, da ne širijo svojih učinkov prek tega, kar je nujno potrebno za zaščito legitimnih interesov, katerih zaščito omogočajo navedeni členi. Torej, neizvajanje Direktive mora biti hkrati sorazmerno z zastavljenimi cilji in čim manj ovirati prosti pretok blaga in svobodo opravljanja storitev.

[…]

(20) […]

Poleg tega daje […] Pogodb[a] državam članicam možnost, da naročila s področij obrambe in varnosti oprostijo upoštevanja določb te direktive, če bi jih uporaba te direktive obvezovala, da posredujejo informacije, katerih razkritje bi nasprotovalo bistvenim interesom njihove varnosti. Do tega lahko pride predvsem v primerih, ko so naročila tako občutljiva, da mora biti njihov obstoj skrivnost.

[…]

(27) Nekatere pogodbe [Nekatera naročila] s področja obrambe in varnosti so tako občutljiva, da zanje ne bi bilo primerno uporabiti to direktivo, kljub njeni specifičnosti. To velja za naročila, ki jih ponujajo obveščevalne službe, ali naročila za vse vrste obveščevalnih dejavnosti, vključno s protiobveščevalnimi dejavnostmi, kot jih opredeljujejo države članice. Prav tako to velja za druge posebno občutljive nakupe, ki zahtevajo skrajno visoko raven zaupnosti, kot so denimo nekateri nakupi za namene varovanja meja ali boja proti terorizmu ali organiziranemu kriminalu, nakupi, povezani s kodiranjem ali nakupi, namenjeni posebej za tajne dejavnosti ali druge enako občutljive dejavnosti, ki jih opravljajo policija in varnostne sile.“

4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚enotni besednjak javnih naročil‘ (Commun Procurement Vocabulary, CPV) pomeni referenčno nomenklaturo za naročila, ki jih oddajo naročniki, sprejeto z Uredbo (ES) št. 2195/2002 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) (UL 2002, L 340, str. 1)];

[…]

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

[…].“

5 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„[…] [T]a direktiva [se] uporablja za naročila, ki se oddajo na področju obrambe in varnosti ter katerih predmet so:

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

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

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

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

6 Člen 3 iste direktive, naslovljen „Mešana naročila“, določa:

„1. Naročilo, katerega predmet so gradnje, blago ali storitve s področja uporabe te direktive in deloma s področja uporabe Direktive 2004/17/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19)] ali Direktive 2004/18/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132)] se odda v skladu s to direktivo, pod pogojem, da je oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov.

[…]

3. Odločitev o oddaji enotnega naročila ne sme biti sprejeta z namenom izključitve naročil iz uporabe te direktive, Direktive 2004/17/ES ali Direktive 2004/18/ES.“

7 V prilogi I k Direktivi 2009/81 z naslovom „Storitve iz členov 2 in 15“ je naštetih 20 kategorij storitev, med njimi je deseta kategorija naslovljena „Podporne in pomožne prevozne storitve“, ki zajema referenčne številke CPV od 63100000-0 do 63111000-0, od 63120000-6 do 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 in od 63520000-0 do 6370000-6. V skladu z Uredbo

št. 2195/2002, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 213/2008 z dne 28. novembra 2007 (UL 2008, L 74, str. 1), referenčni številki CPV 63100000-0 in 63110000-3 ustrezata „storitvam pretovarjanja in skladiščenja tovora“ oziroma „storitvam pretovarjanja tovora“.

Direktiva 2014/24

8 V uvodnih izjavah 89, 90 in 92 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(89) […] V izogib zamenjavi z merilom za oddajo javnega naročila, ki je v direktivah 2004/17/ES in 2004/18/ES poimenovano kot ‚ekonomsko najugodnejša ponudba‘, bi morali za ta koncept uporabiti drug izraz, to je ‚najboljše razmerje med ceno in kakovostjo‘. Razlagati bi ga bilo torej treba v skladu z ustrezno sodno prakso glede navedenih direktiv, razen kadar je rešitev, ki je navedena v tej direktivi, očitno bistveno drugačna.

(90) Javna naročila bi bilo treba oddati na podlagi objektivnih meril, ki zagotavljajo skladnost z načeli transparentnosti, nediskriminacije in enake obravnave, da bi zagotovili objektivno primerjavo relativne vrednosti ponudb, s čimer bi v razmerah učinkovite konkurence določili, katera ponudba je ekonomsko najugodnejša. Izrecno bi bilo treba določiti, da bi morala biti ekonomska najugodnejša ponudba ocenjena glede na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, pri čemer bi moral biti vedno vključen vidik cene ali stroškov. Prav tako bi bilo treba pojasniti, da bi tako oceno ekonomsko najugodnejše ponudbe lahko opravili tudi zgolj na podlagi cenovne ali stroškovne učinkovitosti. […]

Da bi spodbudili javno naročanje, bolj usmerjeno v kakovost, bi morali državam članicam dovoliti, da prepovejo ali omejijo uporabo merila, temelječega izključno na ceni ali stroških, pri oceni ekonomsko najugodnejše ponudbe, če se jim to zdi primerno.

[…]

[…]

(92) Javni naročniki bi morali pri ocenjevanju najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo določiti ekonomska in kakovostna merila, povezana s predmetom naročila, ki jih bodo uporabili v ta namen. Ta merila bi torej morala omogočati primerjalno oceno ravni izvedbe posameznega ponudnika glede na predmet javnega naročila, kakor je opredeljeno v tehničnih specifikacijah. V tej direktivi je v zvezi z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo določen neizčrpen seznam možnih meril za oddajo javnega naročila, ki zajemajo okoljske in socialne vidike. Javne naročnike bi bilo treba spodbuditi, da izberejo merila za oddajo, ki jim bodo omogočila pridobitev visokokakovostnih gradenj, blaga in storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam.

[…]“

9 Člen 1 Direktive 2014/24, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva določa pravila o postopkih javnega naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji, katerih ocenjena vrednost ni nižja od mejnih vrednosti iz člena 4.“

10 Člen 3 te direktive, naslovljen „Mešana javna naročila“, v odstavku 3, drugi pododstavek, določa:

„Če del zadevnega naročila ureja člen 346 PDEU ali Direktiva 2009/81/ES, se uporablja člen 16 te direktive.“

11 Člen 4 Direktive 2014/24, naslovljen „Višine mejnih vrednosti“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost (DDV) je enaka ali višja od naslednjih mejnih vrednosti:

[…]

(b) 140.000 EUR za javna naročila blaga in storitev, ki jih oddajo centralni vladni organi, in projektne natečaje, ki jih organizirajo ti organi; […]

[…].“

12 Člen 15 te direktive, naslovljen „Obramba in varnost“, v odstavku 1 določa:

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

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

[…].“

13 Člen 16 Direktive 2014/24, naslovljen „Mešana javna naročila, ki vključujejo obrambne ali varnostne vidike“, določa:

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

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

Če se javni naročniki odločijo za oddajo ločenih naročil za posamezne dele, se odločitev o tem, katera pravna ureditev velja za taka ločena naročila, sprejme na podlagi značilnosti zadevnega posameznega dela.

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

(a) če je del zadevnega naročila zajet v členu 346 PDEU, se javno naročilo lahko odda brez uporabe te direktive, pod pogojem, da je oddaja enotnega javnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov;

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

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

3. Točka (a) tretjega pododstavka odstavka 2 se uporablja za mešana javna naročila, za katera bi se sicer lahko uporabljali točki (a) in (b) navedenega pododstavka.

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

14 Člen 18 Direktive 2014/24, naslovljen „Načela javnega naročanja“, v odstavku 2 določa:

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

15 Člen 67 te direktive, naslovljen „Merila za oddajo javnega naročila“, določa:

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

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

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

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

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

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

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

3. Šteje se, da so merila za oddajo javnega naročila povezana s predmetom javnega naročanja, če se nanašajo na gradnje, blago ali storitve, ki jih je treba zagotoviti v skladu z navedenim javnim naročilom, in sicer v vseh pogledih in fazah njihove življenjske dobe, vključno z dejavniki, povezanimi s:

(a) posebnim postopkom proizvodnje, zagotavljanjem ali trženjem teh gradenj, blaga ali storitev ali

(b) posebnim postopkom, povezanim z drugo fazo v njihove življenjske dobe,

tudi če takšni dejavniki vsebinsko niso del njih.

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

[…]“

Italijansko pravo

16 Člen 50(1) decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (zakonska uredba št. 50 o zakoniku o javnih naročilih) z dne 18. aprila 2016 (GURI št. 91 z dne 19. aprila 2016, redni dodatek št. 10), v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakonik o javnih naročilih), določa:

„V okviru podeljevanja koncesijskih pogodb ter oddaje javnih naročil gradenj in storitev, ki niso intelektualne storitve, zlasti tistih, ki se nanašajo na naročila z visoko delovno intenzivnostjo, se v obvestila o javnem naročilu, druga obvestila in povabila ob upoštevanju načel Evropske unije vključijo posebne socialne klavzule, ki so namenjene spodbujanju stabilnosti zaposlitve delavcev in določajo, da izbrani ponudnik izvaja določbe panožnih kolektivnih pogodb […]. Storitve z visoko delovno intenzivnostjo so storitve, pri katerih stroški dela znašajo vsaj 50 odstotkov skupne vrednosti pogodbe.“

17 Člen 95 zakonika o javnih naročilih določa:

„1. Merila za oddajo javnega naročila javnemu naročniku ne dajejo pooblastila za neomejeno izbiro glede ponudbe. Zagotavljati morajo možnost učinkovite konkurence, dopolnjujejo pa jih specifikacije, ki omogočajo konkretno preverjanje informacij, ki jih predložijo ponudniki, da se tako oceni, kako ponudbe izpolnjujejo merila za oddajo javnega naročila. Javni naročniki preverijo točnost informacij in dokazil, ki jih predložijo ponudniki.

2. Brez poseganja v zakonske, regulativne ali upravne predpise v zvezi s ceno nekaterega blaga ali plačilom za posebne storitve javni naročniki ob upoštevanju načel preglednosti, nediskriminacije in enake obravnave oddajo javna naročila ter organizirajo natečaje in razpise za projekte na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki se določi na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ali vidika cene ali stroškov, na podlagi merila stroškovne učinkovitosti, kot so stroški življenjske dobe […].

3. Izključno na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki se določi na podlagi najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno, se oddajo:

(a) javna naročila, katerih predmet so socialne storitve ter storitve priprave in dostave hrane za bolnišnice, socialno-zdravstvene in socialno-varstvene zavode ter šole, pa tudi storitve z visoko delovno intenzivnostjo, kot so opredeljene v členu 50(1), brez poseganja v naročila iz člena 36(2)(a);

(b) javna naročila, katerih predmet je oddaja inženirskih in arhitekturnih storitev ter drugih tehničnih in intelektualnih storitev, katerih vrednost je enaka ali višja od 40.000 EUR;

(ba) javna naročila storitev in blaga, katerih vrednost je enaka ali višja od 40.000 EUR in za katera je značilno, da vsebujejo visokotehnološke ali inovativne elemente.

4. Merilo najnižje cene se lahko uporabi:

[…]

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

[…].“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

18 Ministrstvo za obrambo je 14. julija 2022 začelo odprti postopek za oddajo javnega naročila storitev za potrebe italijanske vojske, ki je predvsem zajemalo aktivnosti natovarjanja in raztovarjanja, sestavljanja in razstavljanja tovorkov ter prestavljanje blaga. To naročilo, ki se je nanašalo na leto 2023 in ki ga je bilo mogoče podaljšati za tri leta, je bilo razdeljeno na devet sklopov.

19 V javnem razpisu iz postopka v glavni stvari je bilo kot merilo za oddajo naročila določeno merilo najnižje cene, ker so storitve iz navedenega javnega naročila imele standardizirane značilnosti v smislu člena 95(4)(b) zakonika o javnih naročilih.

20 V tem javnem razpisu je bilo določeno, da se med izvajanjem tega naročila plače izplačujejo v skladu s panožno kolektivno pogodbo. Zato ponudniki niso mogli ponuditi popustov na stroške dela. Morebitni popust je moral izključno temeljiti na plačilu storitve, tako da bi tako ponujena poslovna gesta zmanjševala le morebitni dobiček ponudnika in ne plač osebja tega ponudnika.

21 Za enega od sklopov naročila, ki se je nanašal na opravljanje storitev za potrebe Aeronautica Militare area nord (vojaško letalstvo na območju severne Italije) in katerega vrednost je bila – z upoštevanjem morebitnih podaljšanj – ocenjena na 3.463.114,74 EUR, so trije ponudniki, med njimi družbi Mara in Samir, ponudili stoodstotni popust na plačilo svojih storitev. V teh okoliščinah se je štelo, da so ponudbe teh treh ponudnikov enakovredne. Na koncu je bil ta sklop z žrebom oddan družbi Mara.

22 Družba Samir je zoper odločbo o oddaji navedenega sklopa vložila tožbo pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), v kateri je med drugim trdila, da je bila uporaba merila najnižje cene v nasprotju z zakonodajo, ki se uporablja.

23 Navedeno sodišče je s sodbo z dne 11. aprila 2023 tej tožbi ugodilo, ker bi moralo biti v javnem razpisu iz postopka v glavni v skladu s členom 95(3)(a) zakonika o javnih naročilih kot merilo za oddajo javnega naročila določeno merilo najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Glede na to, da so bile storitve iz postopka v glavni stvari delovno intenzivne, se člen 95(4)(b) tega zakonika, ki se nanaša na uporabo merila najnižje cene za oddajo javnih naročil storitev in blaga, ki imajo standardizirane značilnosti, ne bi smel uporabiti.

24 Družba Mara je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče.

25 S to pritožbo družba Mara trdi, da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) kršilo člen 95(3)(a) zakonika o javnih naročilih. Po njenem mnenju te določbe ni mogoče uporabiti za naročilo, kakršno je to v postopku v glavni stvari, ki je sicer delovno intenzivno in ima tudi standardizirane značilnosti. Javni naročnik naj bi se pravilno oprl na člen 95(4)(b) tega zakonika, ko je kot merilo za oddajo določil najnižjo ceno.

26 Če bi Consiglio di Stato (državni svet) menil, da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) iz člena 95 zakonika o javnih naročilih pravilno izpeljalo, da merila najnižje cene ni mogoče uporabiti za oddajo javnih naročil, ki se nanašajo na delovno intenzivne storitve in ki imajo poleg tega standardizirane značilnosti, družba Mara zatrjuje, da je ta člen v nasprotju s pravom Unije.

27 Iz Direktive 2014/24 naj bi sicer izhajalo, da je njen namen med drugim spodbujati uporabo merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo pri oddaji javnih naročil. Vendar naj bi italijanski zakonodajalec s tem, da je javne naročnike zavezal k določitvi tega merila za oddajo, tudi kadar ima zadevno naročilo standardizirane značilnosti, prekoračil to, kar je potrebno za dosego tega cilja Direktive 2014/24, in naj bi tako kršil načelo sorazmernosti.

28 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je iz odstavka 3 v povezavi z odstavkom 4 člena 95 zakonika o javnih naročilih jasno razvidno, da bi moral javni razpis v zvezi z javnim naročilom iz postopka v glavni stvari v skladu z veljavnim italijanskim pravom temeljiti na merilu najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno za oddajo tega naročila.

29 Vendar navedeno sodišče dvomi o koristnosti tega merila za oddajo javnega naročila v zvezi s storitvami, za katere je značilna visoka stopnja ponavljanja in ki ne vsebujejo elementov, ki jih je mogoče prilagoditi posamezniku. Zaradi ekonomičnosti in hitrosti postopka oddaje javnih naročil bi se lahko merilo najnižje cene izkazalo za primernejše za tovrstna javna naročila za storitve s standardiziranimi značilnostmi.

30 Navedeno sodišče navaja, da se je njegova občna seja, ki je pristojna za določitev pravnih načel, v sodbi št. 8, izdani 21. maja 2019, izrekla o razmerju med odstavkoma 3 in 4 člena 95 zakonika o javnih naročilih tako, da je namen določitve merila najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno za oddajo naročil delovno intenzivnih storitev varstvo delavcev, in da je zato treba javna naročila storitev z visoko delovno intenzivnostjo, in sicer tistih, pri katerih stroški dela predstavljajo vsaj polovico celotnega zneska pogodbe, vsekakor oddati na podlagi tega merila, čeprav imajo standardizirane značilnosti.

31 Predložitveno sodišče pa ugotavlja, da je cilj varstva delavcev v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, že dosežen s prepovedjo ponujanja popusta na stroške dela.

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

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

Postopek pred Sodiščem

33 Sodišče je v skladu s členom 62(1) Poslovnika Sodišča strankam in drugim zainteresiranim subjektom poslalo vprašanja za pisni odgovor v zvezi s področjem uporabe Direktive 2009/81 in Direktive 2014/24. Družba Mara, italijanska vlada in Evropska komisija so na ta vprašanja odgovorile s stališči, ki so jih vložile 26. novembra 2024, 19. novembra 2024 oziroma 20. novembra 2024.

Vprašanje za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

34 Stranke v postopku v glavni stvari in italijanska vlada so v stališčih, ki so jih predložile Sodišču, pojasnile, da se storitve, na katere se nanaša javno naročilo iz postopka v glavni stvari, delno nanašajo na pretovarjanje tovora streliva in eksploziva. To blago pa je vojaška oprema v smislu člena 1, točka 6, Direktive 2009/81.

35 S tega vidika so lahko te storitve, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 28 sklepnih predlogov, „neposredno povezane z [vojaško] opremo“ v smislu člena 2(c) te direktive. Opravljanje storitev pretovarjanja tovora – ki glede na referenčne številke CPV, navedene v točki 7 te sodbe, spadajo v deseto kategorijo storitev, imenovano „Podporne in pomožne prevozne“ iz Priloge I k navedeni direktivi – lahko namreč vključuje fizični dostop do vojaške opreme, ki jo ta tovor vsebuje, in dostop do nekaterih občutljivih informacij v zvezi s to opremo.

36 Glede na občutljivost nakupov blaga in storitev na področju obrambe, poudarjeno v uvodnih izjavah 8 in 9 Direktive 2009/81, ta direktiva vzpostavlja poseben zakonodajni okvir. Kot je razvidno iz uvodnih izjav 4, 6 in 7 navedene direktive, mora usklajevanje postopkov oddaje javnih naročil na tem področju izpolnjevati varnostne zahteve, hkrati pa omogočiti zmanjšanje stroškov, zlasti v zvezi z logističnimi storitvami, prevozom in skladiščenjem.

37 Zaradi te posebnosti je javno naročanje, za katero se uporablja Direktiva 2009/81, v skladu s členom 15(1)(a) Direktive 2014/24 izključeno s področja uporabe zadnjenavedene direktive.

38 V obravnavanem primeru so stranke v postopku v glavni stvari in italijanska vlada poudarile, da samo nekatere vrste tovorov, ki so predmet zadevnih storitev pretovarjanja, vključujejo vojaško opremo v smislu člena 1, točka 6, Direktive 2009/81, medtem ko druge vrste tovorov vsebujejo blago, ki je sicer namenjeno italijanski vojski, vendar ni zasnovano ali prilagojeno za vojaške namene. Glede na te informacije, ki jih mora preveriti predložitveno sodišče, je treba naročilo iz postopka v glavni stvari opredeliti kot „mešano naročilo“ v smislu, da se hkrati nanaša na nakupe, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2009/81, in na nakupe, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2014/24.

39 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 3 Direktive 2009/81 in člen 16 Direktive 2014/24 vsebujeta določbe, katerih namen je določiti direktivo, ki se uporablja za taka mešana naročila.

40 Obseg teh določb se delno razlikuje. Konkretneje, čeprav člen 3 Direktive 2009/81 načeloma določa obveznost javnega naročnika, da to direktivo uporabi za ta mešana naročila, člen 16 Direktive 2014/24 določa le možnost, da se Direktiva 2009/81 pod nekaterimi pogoji uporabi za taka javna naročila.

41 Člen 3 Direktive 2009/81 namreč določa, da se naročilo, katerega predmet so gradnje, blago ali storitve, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2009/81 in delno na področje uporabe Direktive 2004/18, ki je zdaj nadomeščena z Direktivo 2014/24, odda v skladu z Direktivo 2009/81, če sta izpolnjena zahteva iz odstavka 1 tega člena, v skladu s katero mora biti oddaja enotnega naročila upravičena iz objektivnih razlogov, in pogoj iz odstavka 3 navedenega člena, da se odločitev o oddaji enotnega naročila ne sprejme z namenom, da se zadevno naročilo izključi iz uporabe Direktive 2014/24.

42 Člen 16 Direktive 2014/24 razlikuje med mešanimi naročili, katerih različni deli so „objektivno ločljivi“ ali „objektivno neločljivi“.

43 Na prvem mestu, v zvezi z mešanimi naročili, katerih različni deli so „objektivno neločljivi“, člen 16(4) Direktive 2014/24 določa, da se tako naročilo „lahko odda brez uporabe te direktive, če zajema elemente, za katere se uporablja člen 346 PDEU“, v nasprotnem primeru pa „se lahko odda v skladu z Direktivo [2009/81]“.

44 Prvi primer, ki se nanaša na uporabo člena 346 PDEU, je – glede na uvodne izjave 16, 17, 20 in 27 Direktive 2009/81 – pridržan za primere, v katerih oddaja zadevnega naročila dosega tako raven zahtev glede varnosti ali zaupnosti, da niti posebne določbe te direktive ne bi zadostovale za zaščito bistvenih interesov varnosti zadevne države članice. V spisu, predloženem Sodišču, ni nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da gre v obravnavani zadevi za tak primer, vendar mora to preveriti predložitveno sodišče.

45 V drugem primeru, ki se nanaša na mešana naročila z objektivno neločljivimi deli, za katere se člen 346 PDEU ne uporablja, člen 16(4) Direktive 2014/24 dopušča, vendar ne zahteva, da se zadevno javno naročilo odda v skladu z Direktivo 2009/81, in torej javnemu naročniku prepušča izbiro, da to naročilo odda v skladu z ureditvijo iz te direktive ali v skladu z ureditvijo, vzpostavljeno z Direktivo 2014/24.

46 Na drugem mestu, v zvezi z mešanimi naročili, katerih različni deli so „objektivno ločljivi“, člen 16(2) Direktive 2014/24 javnemu naročniku omogoča, da odda bodisi ločena naročila za te različne dele, pri čemer se direktiva, ki se uporablja za vsako naročilo, določi na podlagi njihovih značilnosti, bodisi odda enotno naročilo, ki tako ostaja „mešano“.

47 Kadar pa se javni naročnik odloči, da bo za to enotno naročilo uporabil Direktivo 2009/81, mora biti njegova odločitev, da ne odda ločenih naročil, v skladu s tretjim pododstavkom, točka (b), navedenega odstavka „upravičena iz objektivnih razlogov“. Ta zahteva pa ni določena, kadar se javni naročnik odloči oddati enotno javno naročilo z uporabo Direktive 2014/24.

48 Poleg tega v skladu s četrtim pododstavkom istega odstavka odločitev o oddaji enotnega naročila kljub obstoju objektivno ločljivih delov naročila „ne sme biti sprejeta z namenom izključitve naročil iz uporabe [Direktive 2014/24] ali Direktive [2009/81]“.

49 Ta zahteva se – v nasprotju z zahtevo iz točke 47 te sodbe – uporablja tudi, če se enotno naročilo odda z uporabo določb Direktive 2014/24. Ker gre za zahtevo dobre vere javnega naročnika in ker ta zahteva ne sme odvzeti polnega učinka zahtevi iz tretjega pododstavka odstavka 2 člena 16 Direktive 2014/24, je treba šteti, da je ta zahteva iz četrtega pododstavka tega odstavka kršena, kadar se glede na vse upoštevne elemente zdi, da je odločitev javnega naročnika o oddaji enotnega naročila mogoče razumeti samo z voljo tega javnega naročnika, da se izogne uporabi Direktive 2009/81 ali Direktive 2014/24.

50 Kolizijska pravila med Direktivo 2009/81 in Direktivo 2014/24, ki so določena v členu 16 zadnjenavedene direktive, so novejša in poleg tega podrobnejša od tistih iz člena 3 Direktive 2009/81. Člen 16 Direktive 2014/24 zato izraža voljo zakonodajalca Unije na dan sprejetja te direktive in ga je treba uporabiti v škodo člena 3(1) Direktive 2009/81, ki ima, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 39 in 40 sklepnih predlogov, drugačen obseg, vendar je treba šteti, da je presežen z zakonodajnim razvojem Direktive 2014/24.

51 V skladu s stališči, ki jih je italijanska vlada predložila Sodišču, je ministrstvo za obrambo menilo, da so različni deli naročila storitev iz postopka v glavni stvari sicer objektivno ločljivi, vendar jih je treba zaradi sočasnega raztovarjanja tovora šteti za del enotnega naročila, ki ga je treba oddati z uporabo določb Direktive 2014/24.

52 Kot je bilo navedeno v točki 47 te sodbe, se v takem primeru pogoj iz člena 16(2), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2014/24, v skladu s katerim mora biti odločitev o oddaji enotnega naročila „upravičena iz objektivnih razlogov“, ne uporablja. Nasprotno pa se uporablja pogoj iz člena 16(2), četrti pododstavek, te direktive, v skladu s katerim odločitev „ne sme biti sprejeta z namenom izključitve naročil iz uporabe [navedene] direktive ali Direktive [2009/81]“.

53 Zato Sodišče preučitev postavljenega vprašanja, ki se nanaša na razlago člena 67(2) Direktive 2014/24, opravi le s pridržkom, da predložitveno sodišče predhodno preveri, ali v obravnavanem primeru ni bila kršena zahteva iz člena 16(2), četrti pododstavek, te direktive.

Člen 67(2) Direktive 2014/24 in načelo sorazmernosti

54 Postavljeno vprašanje, kot ga je oblikovalo predložitveno sodišče, se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU, člena 67(2) Direktive 2014/24 in načela sorazmernosti.

55 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da je namen tega vprašanja predložitvenemu sodišču omogočiti presojo združljivosti nekaterih določb zakonika o javnih naročilih s pravom Unije. Ni pa sporno, da je s tem zakonikom v italijansko pravo prenesena Direktiva 2014/24.

56 Drugič, iz dejstev, predstavljenih v predlogu za sprejetje predhodne odločbe in povzetih v točki 21 te sodbe, je razvidno, da ocenjena vrednost naročila iz postopka v glavni stvari presega prag, ki je za uporabo te direktive določen v členu 4 te direktive.

57 Nazadnje in tretjič, iz tega predloga je razvidno, da se predmet spora o glavni stvari nanaša na možnost iz člena 67(2), tretji pododstavek, navedene direktive, da se prepove uporaba „cene […] kot edinega merila pri oddaji“ naročila – merilo „najnižje cene“ glede na izraze, ki jih je uporabilo predložitveno sodišče – in na obveznost držav članic, da pri izvajanju te možnosti spoštujejo načelo sorazmernosti.

58 V teh okoliščinah je treba in zadostuje, da se vprašanje za predhodno odločanje preuči z vidika Direktive 2014/24 in načela sorazmernosti (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, točke od 44 do 48).

59 Iz tega sledi, da je treba šteti, da predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 67(2) Direktive 2014/24 in načelo sorazmernosti razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero v primeru javnih naročil, katerih predmet so storitve s standardiziranimi značilnostmi in katerih skupna vrednost je sestavljena vsaj do polovice iz stroškov dela, javni naročnik ne sme uporabiti cene kot edino merilo za oddajo teh naročil niti v primerih, v katerih je v javnem razpisu določeno, da je treba kakršen koli popust, ki ga ponudi ponudnik, izvesti zgolj na podlagi plačila teh storitev, ne da bi to lahko povzročilo znižanje plačila delavcev, ki so zaposleni pri tem ponudniku.

60 Kot je razvidno iz pojasnil predložitvenega sodišča, imajo storitve raztovarjanja, na katere se nanaša javno naročilo iz postopka v glavni stvari, „standardne značilnosti“ v smislu italijanske ureditve, ker so te storitve ponavljajoče in so manj tehnične. Navedeno sodišče ugotavlja tudi, da so te naloge večinoma ročne, tako da so storitve iz postopka v glavni stvari „delovno intenzivne“ v smislu te ureditve, kar pomeni, da stroški dela znašajo vsaj polovico celotnega zneska iz pogodbe.

61 Za ugotovitev, ali za javna naročila, ki se nanašajo na take storitve, ne velja možnost, ki jo imajo države članice na podlagi člena 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24, da prepovejo uporabo cene kot edinega merila za oddajo teh naročil, je treba najprej poudariti, da ta določba možnosti, ki jo določa, ne omejuje na naročila, ki se nanašajo na določene vrste blaga ali storitev, in da ne vsebuje nobene izjeme ali odstopanja od te možnosti. Splošneje, za možnost prepovedi uporabe cene kot edinega merila za oddajo naročila ni določen noben pogoj. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 46 sklepnih predlogov, je iz besedila navedene določbe razvidno, da ta državam članicam podeljuje široko diskrecijsko pravico.

62 Obstoj te široke diskrecijske pravice potrjuje sistematika člena 67 te direktive kot celote.

63 Ta člen v odstavku 1 namreč določa, da javni naročniki javna naročila oddajo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. V odstavku 2 je določeno, da se ta ponudba določi ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, in v prvem pododstavku tega odstavka izrecno določa možnost, da se navedena ponudba določi na osnovi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo.

64 Izbira tega pristopa vključuje določitev meril za oddajo, ki ne vključujejo le cene, ampak tudi vidike kakovosti, povezane s predmetom zadevnega javnega naročila. Da bi se ti vidiki kakovosti šteli za povezane s predmetom javnega naročila, v skladu z odstavkom 3 navedenega člena zadostuje, da se nanašajo na gradnje, blago ali storitve, ki jih je treba zagotoviti v skladu s tem javnim naročilom, in sicer v vseh pogledih in fazah njihove življenjske dobe.

65 Iz celovite razlage člena 67 Direktive 2014/24 tako izhaja, da to, da država članica javnim naročnikom prepove uporabo cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila, nikakor ne povzroči, da se za izvajanje te direktive uvede izjema od pravila z drugačnim obsegom. Edini učinek tega, da država članica uporabi možnost iz tretjega pododstavka odstavka 2 tega člena, je, da se na ozemlju te države članice možnost, ki jo imajo javni naročniki na podlagi prvega pododstavka tega odstavka 2, da uporabijo merila v zvezi s kakovostjo, nadomesti z obveznostjo, da v javne razpise vključijo eno ali več tovrstnih meril.

66 Široka diskrecijska pravica držav članic pri uporabi te možnosti je podprta tudi s ciljem Direktive 2014/24. Kot je razvidno iz uvodnih izjav 89, 90 in 92 te direktive, je zakonodajalec Unije želel pojem „ekonomsko najugodnejša ponudba“ večinoma povezati s pojmom „najboljše razmerje med kakovostjo in ceno“. Zakonodajalec Unije je s pojasnilom, da lahko javni naročniki, če ni nacionalne zakonodaje, ceno ali stroške še vedno uporabijo kot edino merilo za oddajo javnega naročila, menil, da je treba za spodbujanje oddaje javnih naročil, ki so bolj usmerjena v kakovost, državam članicam dovoliti, da prepovejo ali omejijo uporabo zgolj merila cene ali stroškov za oddajo javnega naročila. Poleg tega je menil, da je javne naročnike treba spodbuditi, da izberejo merila za oddajo naročil, ki jim bodo omogočila pridobitev visokokakovostnih gradenj, blaga in storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam.

67 Načelo sorazmernosti, ki je splošno načelo prava Unije, zahteva, da pravila, ki jih določijo države članice ali javni naročniki v okviru izvajanja določb Direktive 2014/24, ne smejo presegati tega, kar je potrebno za uresničitev ciljev te direktive (sodbi z dne 30. januarja 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, točka 45, in z dne 6. oktobra 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, točka 42).

68 Uporaba možnosti iz člena 67(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24 bi bila v nasprotju z načelom sorazmernosti, če bi se država članica odločila prepovedati uporabo cene ali stroškov kot edinega merila za oddajo za vrsto javnih naročil, katerih narava je taka, da se izkaže, da je nemogoče ali pretirano težko določiti merila, na podlagi katerih je mogoče kakovostno razlikovati med gradnjami, blagom ali storitvami, navedenimi v ponudbah ponudnikov.

69 V obravnavani zadevi se pravilo, kakršno je to, ki ga je določil italijanski zakonodajalec, v skladu s katerim je treba javna naročila, ki se nanašajo na delovno intenzivne storitve, tudi če imajo „standardne značilnosti“, oddati na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe glede na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo – ne glede na to, da se to pravilo nanaša na manj tehnične storitve – zdi v skladu s to direktivo in načelom sorazmernosti.

70 Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 56 sklepnih predlogov, lahko več vidikov kakovosti, kot so organizacija in izkušnje osebja, dodeljenega za izvajanje takih storitev, vpliva na kakovost izvedbe naročil in posledično na ekonomsko vrednost ponudb. V teh okoliščinah ni niti nemogoče niti pretirano težko razlikovati – z vidika kakovosti – med storitvami, predvidenimi v ponudbah ponudnikov.

71 Te razlage ne omaje dejstvo, da za javne naročnike, na katere je naslovljena nacionalna ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, obstaja obveznost, da v svoje javne razpise vključijo pravilo, v skladu s katerim se mora vsak morebitni popust, ki ga ponudi ponudnik, nanašati le na plačilo za storitve, ki jih opravlja ta ponudnik, in ne na plačilo delavcev, ki jih ta ponudnik zaposluje. Ker je ta prepoved določena z zakonom, morajo vsi ponudniki enako spoštovati to prepoved popusta, ki bi lahko privedel do znižanja plač delavcev. Ker taka prepoved ne omogoča primerjave ponudb, je še vedno potrebna glede na člen 67(4) Direktive 2014/24, ki v povezavi z uvodno izjavo 90 te direktive zahteva določitev meril za oddajo, ki zagotavljajo možnost resnične konkurence, in torej primerjavo ponudb (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, točka 31), da se oddaja naročila opre na merila, ki niso povezana z navedeno prepovedjo in ki omogočajo primerjavo ponudb. Kot je razvidno iz prejšnje točke te sodbe, je lahko določitev meril, ki temeljijo na vidikih kakovosti, za to primerna in je torej ni mogoče šteti za nesorazmerno.

72 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 67(2) Direktive 2014/24 in načelo sorazmernosti razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero je v primeru javnih naročil, katerih predmet so storitve s standardiziranimi značilnostmi in katerih skupna vrednost je sestavljena vsaj do polovice iz stroškov dela, javnemu naročniku prepovedano uporabiti ceno kot edino merilo za oddajo teh javnih naročil. V zvezi s tem ni upoštevno dejstvo, da je v javnem razpisu določeno, da mora biti vsak morebitni popust, ki ga ponudi ponudnik, izveden zgolj na podlagi plačila teh storitev, ne da bi to lahko povzročilo znižanje plač delavcev, ki so zaposleni pri tem ponudniku.

Stroški

73 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

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

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero je v primeru javnih naročil, katerih predmet so storitve s standardiziranimi značilnostmi in katerih skupna vrednost je sestavljena vsaj do polovice iz stroškov dela, javnemu naročniku prepovedano uporabiti ceno kot edino merilo za oddajo teh javnih naročil. V zvezi s tem ni upoštevno dejstvo, da je v javnem razpisu določeno, da mora biti vsak morebitni popust, ki ga ponudi ponudnik, izveden zgolj na podlagi plačila teh storitev, ne da bi to lahko povzročilo znižanje plač delavcev, ki so zaposleni pri tem ponudniku.

Podpisi