A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2025. december 18.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések odaítélése – Védelmi vonatkozású vegyes közbeszerzések – Katonai felszerelésekhez közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások – 2009/81/EK irányelv – 2014/24/EU irányelv – Az alkalmazandó irányelv meghatározása – A szerződés odaítélésének szempontjai – A 67. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése – Az ár kizárólagos odaítélési szempontként való alkalmazásának tilalma – Arányosság – Munkaerő-igényes szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződések”

A C-769/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2023. december 5-én érkezett, 2023. december 13-i határozatával terjesztett elő

a **Mara soc. coop. arl**

és

a **Ministero della Difesa**,

a **Gruppo Samir Global Service Srl**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: C. Lycourgos tanácselnök (előadó), O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra és N. Fenger bírák,

főtanácsnok: R. Norkus,

hivatalvezető: G. Chiapponi tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2025. április 30-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Mara Soc. coop. arl képviseletében A. Clarizia, M. Pagliarulo és P. Ziotti avvocati,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– a Gruppo Samir Global Service Srl képviseletében L. Tozzi avvocato,

– az olasz kormány képviseletében S. Fiorentino és G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: C. Pluchino avvocato dello Stato,

– a francia kormány képviseletében R. Bénard, B. Fodda és M. Guiresse, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében C. Biz, L. Malferrari és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2025. július 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek, a 2021. november 10-i (EU) 2021/1952 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2021. L 398., 23. o.) módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.; a továbbiakban: 2014/24 irányelv) 67. cikke (2) bekezdésének, valamint az arányosság elvének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Mara Soc. coop. arl és a Ministero della Difesa (védelmi minisztérium, Olaszország), valamint a Gruppo Samir Global Service Srl (a továbbiakban: Samir Global Service) között az olasz hadsereg szükségleteinek kielégítését célzó szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés odaítélése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2009/81/EK irányelv

3 A honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 216., 76. o.) (4), (6), (7), (8), (9), (16), (17), (20) és (27) preambulumbekezdése kimondja:

„(4) A honvédelmi felszerelések európai piacának megteremtése a megfelelő jogszabályi keretek kialakításán keresztül valósítható meg. A beszerzések területén e célkitűzés érdekében össze kell hangolni a tagállamok biztonsági érdekeinek és a Szerződésből adódó kötelezettségeknek egyaránt eleget tevő beszerzési eljárásokat.

[…]

(6) Az odaítélési eljárások jobb koordinációja – például a logisztikai szolgáltatásokkal, szállítással és raktározással kapcsolatos szerződések esetén – szintén hozzájárulhat a védelmi ágazat kiadásainak csökkentéséhez, és jelentősen mérsékelheti az ágazat környezetre gyakorolt hatását.

(7) Ezen eljárásoknak tükrözniük kell az [Európai] Unió által a stratégiai környezet változásaira válaszul megalkotott globális biztonsági megközelítést. Az aszimmetrikus, nemzeteken átívelő fenyegetések megjelenése ugyanis a külső és belső, illetve katonai és polgári biztonság közötti határok fokozatos elmosódását eredményezte.

(8) A honvédelmi és biztonsági eszközök kulcsfontosságú szereppel bírnak mind a tagállamok biztonsága és szuverenitása, mind az Unió önállósága szempontjából. Következésképpen a honvédelem és a biztonság területén meghirdetett, áruk beszerzésére vagy szolgáltatásokra irányuló beszerzések gyakran érzékeny jellegűek.

(9) Mindezek a tényezők sajátos követelményeket támasztanak, nevezetesen az ellátás biztonsága és az információk biztonsága területén. E követelmények elsősorban a fegyveres erőknek szánt fegyverek, lőszerek és hadianyagok beszerzésére (valamint az ezekhez közvetlenül kapcsolódó munkálatokra) […] vonatkoznak

[…]

(16) […] [A]z ezen irányelv hatálya alá tartozó szerződések mentesíthetők ez utóbbi alól, amennyiben ez közbiztonsági okokból indokolt, vagy egy tagállam alapvető biztonsági érdekeinek védelme érdekében szükséges. Ez az eset fennállhat a védelem és a biztonság területére vonatkozó olyan szerződéseknél, amelyek annyira magas ellátásbiztonsági követelményeket támasztanak, vagy annyira bizalmas jellegűek és/vagy fontosak a nemzeti szuverenitás szempontjából, hogy még ezen irányelv egyedi rendelkezései sem elegendőek a tagállamok alapvető biztonsági érdekeinek védelmére[…]

(17) Az Európai Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján ugyanakkor a hasonló eltérések alkalmazásának lehetőségét úgy kell értelmezni, hogy azok hatásai nem terjedhetnek túl az idézett cikkek által szolgált legitim érdekek védelméhez szigorúan szükséges mértéken. Így az ezen irányelv nem alkalmazásának arányosnak kell lennie a kitűzött célokkal, és a lehető legkevésbé szabad korlátoznia az áruk szabad mozgását vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

[…]

(20) […]

A Szerződés […] lehetővé teszi a tagállamok számára azt, hogy a védelem és a biztonság területéhez egyaránt tartozó szerződéseket kivonjanak ezen irányelv hatálya alól, amennyiben ezen irányelv alkalmazása olyan információk szolgáltatására kötelezné őket, amelyek felfedését a biztonságukhoz fűződő alapvető érdekeikkel ellentétesnek tekintenek. Ez különösen érvényes lehet olyan érzékeny szerződések esetében, amelyeknek még a létezését is titkosan kell kezelni.

[…]

(27) A védelem és biztonság területén egyes szerződések olyannyira érzékenyek, hogy – speciális jellege ellenére – nem volna helyénvaló ezen irányelv alkalmazása. Ez vonatkozik a hírszerző szolgálatok beszerzéseire és a hírszerző tevékenység valamennyi típusával összefüggő beszerzésekre, ideértve a – tagállamok fogalommeghatározásának megfelelően – a kémelhárítási tevékenységet is. Ez vonatkozik továbbá olyan különösen érzékeny beszerzésekre is, amelyek rendkívül magas minősítési szintet követelnek meg, mint például a határvédelemmel, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel összefüggő, a rejtjeltevékenységre vonatkozó, vagy a rendőrség vagy más biztonsági szervek által végrehajtott leplezett tevékenységekre vagy más hasonlóan érzékeny tevékenységekre vonatkozó beszerzések.”

4 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” címet viselő 1. cikke ekképp rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

1. »Közös közbeszerzési szójegyzék« (Common Procurement Vocabulary, CPV): a [közös közbeszerzési szószedetről (CPV) szóló, 2002. november 5-i 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2002. L 340., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 3. o.)] elfogadott, az ajánlatkérő szervek/ajánlatkérők által odaítélt szerződésekre alkalmazandó referencia-nómenklatúra;

[…]

6. »Katonai eszközök«: speciálisan katonai célokra tervezett vagy alkalmazott, fegyverként, lőszerként vagy hadianyagként történő felhasználásra szánt eszközök.

[…]”.

5 Az említett irányelv „Hatály” című 2. cikke a következőket írja elő:

„[…] [E]z az irányelv a honvédelem és a biztonság területén kötött azon szerződésekre alkalmazandó, amelyek tárgya:

a) katonai felszereléseknek, azok alkatrészeinek, összetevőinek és/vagy szerkezeteinek beszerzése;

b) érzékeny felszereléseknek, azok alkatrészeinek, összetevőinek és/vagy szerkezeteinek beszerzése;

c) az a) és b) pontban említett felszerelésekhez azok teljes életciklusa során közvetlenül kapcsolódó építési beruházásokra, árubeszerzésekre és szolgáltatásokra irányuló szerződések;

d) kifejezetten katonai célú építési beruházások vagy szolgáltatások, illetve érzékeny építési beruházások vagy szolgáltatások.”

6 Ugyanezen irányelv „Vegyes szerződések” című 3. cikke kimondja:

„(1) Olyan, építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés, amely ezen irányelv hatálya alá és részben [a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű

különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.)] vagy a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartozik, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) ezen irányelvnek megfelelően ítélték oda, feltéve hogy az egységes szerződés odaítélését objektív okok indokolják.

[…]”

(3) Az egyetlen szerződés odaítélésével kapcsolatos döntést ugyanakkor nem szabad azzal a céllal meghozni, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak ezen irányelv, illetve a 2004/17/EK vagy a 2004/18/EK irányelv hatálya alól.”

7 A 2009/81 irányelvnek „A 2. és 15. cikkben említett szolgáltatások” című I. melléklete a szolgáltatások húsz kategóriáját sorolja fel, amelyek közül a „Közlekedési mellék- és kiegészítő szolgáltatások” elnevezésű tizedik kategória 63100000–0-tól 63111000–0-ig, 63120000–6-tól 63121100–4-ig, 63122000–0, 63512000–1 és 63520000–0-tól 6370000–6-ig tartalmazza a CPV-hivatkozási számokat. A 2007. november 28-i 213/2008/EK bizottsági rendelettel (HL 2008. L 74., 1. o.) módosított 2195/2002 rendelet szerint a 63100000–0 és 63110000–3 CPV-hivatkozási számok az „árukezelési és tárolási szolgáltatásoknak”, illetve az „árukezelési szolgáltatásoknak” felelnek meg.

A 2014/24 irányelv

8 A 2014/24 irányelv (89), (90) és (92) preambulumbekezdése kimondja:

„(89) […] Annak érdekében, hogy a fenti fogalmat ne lehessen összetéveszteni a 2004/17/EK és a 2004/18/EK irányelvekben jelenleg »gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat«-ként – angol nyelven a két terminus megegyezik – ismert odaítélési szemponttal, ennek a fogalomnak a leírására másik terminust, vagyis a »legjobb ár-minőség arány« terminust kell használni. Következésképpen azt az említett két irányelvre vonatkozó kialakult ítélkezési gyakorlattal összhangban kell értelmezni, kivéve, ha ebben az irányelvben egy érdemben egyértelműen eltérő megoldás szerepel.

(90) Az ajánlatokat olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvének a betartását annak érdekében, hogy így garantálva legyen az ajánlatok relatív értékének egymással való objektív összehasonlítása és tényleges versenyfeltételek között meg lehessen határozni, hogy melyik ajánlat az összességében legelőnyösebb ajánlat. Kifejezetten elő kell írni, hogy az összességében legelőnyösebb ajánlatot a legjobb ár- minőség arány alapján kell kiválasztani, amelynek minden esetben tartalmaznia kell egy ár- vagy költségelemet. Azt is egyértelművé kell tenni, hogy az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelése elvégezhető kizárólagosan az ár vagy a költséghatékonyság alapján is. […]

Annak elősegítése érdekében, hogy a közbeszerzés során fokozottan előtérbe kerüljön a minőség, a tagállamok számára engedélyezni kell, hogy – amennyiben szükségesnek tartják – megtiltsák vagy korlátozzák azt, hogy az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelése során csak az ár vagy a költség szempontját vegyék figyelembe.

[…]

[…]

(92) A legjobb ár-minőség arány értékelésekor az ajánlatkérő szerveknek meg kell határozniuk, hogy melyek azok a közbeszerzés tárgyához kapcsolódó gazdasági és minőségi kritériumok, amelyeket e célból alkalmazni fognak. E szempontoknak tehát lehetővé kell tenniük, hogy az egyes ajánlatok kínálta teljesítményszintek a szerződésnek a műszaki leírásban meghatározott tárgyának fényében összehasonlíthatók legyenek. A legjobb ár-minőség aránnyal összefüggésben ez az irányelv tartalmazza a lehetséges odaítélési szempontok nem teljes körű, de többek között környezetvédelmi és szociális szempontokat is tartalmazó felsorolását. Az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell az olyan odaítélési szempontok választására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.

[…]”.

9 A 2014/24 irányelv „Tárgy és hatály” című 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv szabályokat állapít meg az ajánlatkérő szervek által közbeszerzési szerződések megkötése céljából lefolytatott olyan beszerzési eljárásokra, valamint tervpályázatokra vonatkozóan, amelyek becsült értéke meghaladja a 4. cikkben rögzített értékhatárokat.”

10 Ezen irányelv „Vegyes beszerzés” című 3. cikke (3) bekezdésének második albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben az adott szerződés egy részére az [EUMSZ] 346. [cikk] vagy a [2009/81] irányelv vonatkozik, ezen irányelv 16. cikkét kell alkalmazni.”

11 A 2014/24 irányelvnek „Az értékhatárok összege” című 4. cikke értelmében:

„Ezt az irányelvet olyan szerződésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke eléri a következő értékhatárt:

[…]

b) 140 000 EUR a központi kormányzati szervek által kiírt, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése, valamint az említett szervek által szervezett tervpályázatok esetében; […]

[…]”

12 Ezen irányelv „Védelem és biztonság” című 15. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Ez az irányelv alkalmazandó a védelmi és biztonsági közbeszerzési szerződések odaítélése során, valamint az e téren szervezett tervpályázatokra, az alábbi szerződések kivételével:

a) a 2009/81/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződések;

[…]”

13 A 2014/24 irányelv „Védelmi vagy biztonsági vonatkozású vegyes közbeszerzések” című 16. cikke kimondja:

„(1) Ez a cikk alkalmazandó azon vegyes szerződések esetében, amelyek tárgya részben ezen irányelv hatálya alá tartozik, részben az EUMSZ 346. cikk vagy a 2009/81/EK irányelv hatálya alá tartozik.

(2) Amennyiben az adott közbeszerzési szerződés különböző részei objektíve elkülöníthetők, az ajánlatkérő szervek dönthetnek úgy, hogy az egyes részekre vonatkozóan külön-külön szerződéseket ítélnek oda, és úgy is, hogy egyetlen szerződést ítélnek oda.

Amennyiben az ajánlatkérő szervek úgy döntenek, hogy az egyes részekre külön-külön eljárást szerződéseket ítélnek oda, az adott rész jellege alapján kell eldönteni, hogy arra mely jogi keret vonatkozzon.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy egyben valósítja meg a közbeszerzést, az alkalmazandó jogi keretet az alábbi szempontok alapján kell megállapítani:

a) amennyiben az adott beszerzés egy részére az EUMSZ 346. cikke alkalmazandó, a szerződés odaítélhető ezen irányelv alkalmazása nélkül, amennyiben a beszerzés egyben, egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból indokolt;

b) amennyiben az adott szerződés egy részére a 2009/81/EK irányelv alkalmazandó, a szerződés az említett irányelvnek megfelelően is odaítélhető, amennyiben a közbeszerzés egyben, egyetlen szerződés kötésével való megvalósítása objektív okokból indokolt. Ez a pont nem érinti az említett irányelvben előírt értékhatárokat és kizárásokat.

Az egyetlen szerződés odaítélésére vonatkozó döntés ugyanakkor nem hozható meg azzal a céllal, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak ezen irányelv, illetve a 2009/81/EK irányelv hatálya alól.

(3) A (2) bekezdés harmadik albekezdésének a) pontját kell alkalmazni azon vegyes szerződésekre, amelyekre máskülönben az említett albekezdésnek mind az a), mind a b) pontja alkalmazandó lenne.

(4) Amennyiben egy adott szerződés különböző részei objektíve nem elkülöníthetők, a szerződés odaítélhető ezen irányelv alkalmazása nélkül, amennyiben egyes részekre az EUMSZ 346. cikk alkalmazandó; egyéb esetekben a 2009/81/EK irányelvvel összhangban ítélhető oda.”

14 A 2014/24 irányelvnek „A közbeszerzés alapelvei” című 18. cikke (2) bekezdése ekképp rendelkezik:

„A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”

15 Ezen irányelvnek „A szerződés odaítélésének szempontjai” című 67. cikke a következőket írja elő:

„(1) Az egyes áruk árára vagy egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjára kell alapoznia a közbeszerzési szerződések odaítélését.

(2) Az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani […], és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például az alábbiakat:

a) a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit;

b) a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára; vagy

c) a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, az olyan szállítási feltételek, mint a szállítási határidő, a szállítási folyamat a szállítási időszak vagy a teljesítési időszak.

A költségelem olyan rögzített árat vagy költséget is jelenthet, amelyet alapul véve a gazdasági szereplők kizárólag a minőségi kritériumok tekintetében versengenek egymással.

A tagállamok előírhatják, hogy az ajánlatkérő szervek odaítélési szempontként nem használhatják kizárólag az árat vagy kizárólag a költségeket, illetve ezek használatát meghatározott típusú ajánlatkérő szervre vagy szerződésre korlátozhatják.

(3) Az odaítélési szempontok akkor tekintendők a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódónak, ha azok az adott szerződés alapján kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz bármely módon és azok életciklusának bármely szakaszában kapcsolódnak” ideértve azokat a tényezőket is, amelyek:

a) az említett építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának, rendelkezésre bocsátásának vagy forgalmazásának konkrét folyamatához kapcsolódnak; vagy

b) amelyek közvetlenül az említett építési beruházás, áru vagy szolgáltatás életciklusának valamely másik szakaszához kapcsolódnak,

még akkor is, ha az említett tényezők érdemben nem tartoznak a szerződés tárgyához.

(4) Az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan kiírási feltételeknek kell hozzájuk tartozniuk, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. […]

[…]”

Az olasz jog

16 A 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (a közbeszerzési törvénykönyvről szóló 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. április 19-i 91. számának 10. sz. rendes melléklete) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: közbeszerzési törvénykönyv) a következőképpen rendelkezik:

„A koncessziós szerződések, valamint a nem szellemi jellegű, különösen munkaerő-igényes szerződésekre vonatkozó építési és szolgáltatási szerződések odaítéléséhez az ajánlati felhívásoknak, a hirdetményeknek és a felhívásoknak az Európai Unió elveinek tiszteletben tartásával tartalmazniuk kell az alkalmazott személyzet foglalkoztatása stabilitásának előmozdítására irányuló különös szociális záradékokat, előírva, hogy a nyertes ajánlattevőnek alkalmaznia kell az ágazat kollektív szerződéseit […]. Munkaerő-igényes szolgáltatások azok, ahol a munkaerőköltség a szerződés teljes összegének legalább 50%-át teszi ki.”

17 A közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke előírja:

„(1) Az odaítélési szempontok nem ruházzák fel az ajánlatkérő szervet korlátlan döntési jogkörrel az ajánlat tekintetében. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan kiírási feltételeknek kell hozzájuk tartozniuk, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Az ajánlatkérő szervnek ellenőriznie kell az ajánlattevők által szolgáltatott információk és bizonyítékok helytállóságát.

(2) Az egyes áruk árára vagy az egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül, az ajánlatkérő szerv az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvét tiszteletben tartva a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján ítéli oda a szerződéseket, és szervezi meg a pályázatokat és a pályázati felhívásokat, amelyet a legjobb ár-érték arány vagy ár- vagy költségtényező alapján kell meghatározni, olyan költséghatékonysági összehasonlítási szempont alapján, mint az életciklusköltség […].

(3) Kizárólag a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatra vonatkozó, a legjobb ár-minőség arány alapján meghatározott szempont alapján ítélhetők oda:

a) a szociális szolgáltatásokra, kórházi, gondozási intézményi és iskolai étkeztetési szolgáltatásokra, valamint az 50. cikk 1. bekezdésében meghatározott munkaerő-igényes szolgáltatásokra vonatkozó szerződések, a 36. cikk 2. bekezdésének a) pontja szerinti odaítélések sérelme nélkül;

b) a 40 000 EUR vagy azt meghaladó értékű mérnöki és építészeti, valamint egyéb műszaki és szellemi jellegű szolgáltatások odaítélésére vonatkozó szerződések;

b-bis) a 40 000 EUR vagy azt meghaladó értékű, jelentős technológiai tartalommal rendelkező vagy innovatív jellegű szolgáltatásnyújtásra és árubeszerzésre vonatkozó szerződések;

(4) A legalacsonyabb ár szempontja alkalmazható:

[…]

b) a 3. bekezdés a) pontja szerinti munkaerő-igényes szolgáltatások kivételével az olyan szolgáltatások és árubeszerzések esetében, amelyek szabványosított jellemzőkkel rendelkeznek, vagy amelyek feltételeit a piac határozza meg;

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

18 2022. július 14-én a védelmi minisztérium nyílt eljárást indított az olasz hadsereg szükségleteinek kielégítését célzó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából, amely lényegében a be- és kirakodási műveletekből, az anyagok egymásra rendezéséből és ezen egymásra rendezett anyagok szétszedéséből, valamint anyagok mozgatásából állt. E szerződés a 2023. évre vonatkozott, és három évre megújítható volt, kilenc részre oszlott.

19 Az alapügyben szóban forgó ajánlati felhívás a szerződés odaítélésének szempontjaként a legalacsonyabb árat írta elő, azzal az indokkal, hogy az említett szerződés tárgyát képező szolgáltatások a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (4) bekezdésének b) pontja értelmében szabványosított jellemzőkkel rendelkeznek.

20 Ezen ajánlati felhívásban az szerepelt, hogy ugyanazon szerződés teljesítése során a munkabéreket az ágazati kollektív szerződésnek megfelelően kell kifizetni. Következésképpen az ajánlattevők nem ajánlhattak engedményt a munkaerőköltség tekintetében. Minden esetleges árengedménynek kizárólag a szolgáltatás díjazására kellett vonatkoznia oly módon, hogy az így ajánlott kereskedelmi engedmény kizárólag az ajánlattevő potenciális hasznát csökkentse, nem pedig az ajánlattevő személyzetének munkabérét.

21 A szerződés egyik része esetében, amely az „Aeronautica Militare area Nord” (Légierő, északi körzet) számára nyújtott szolgáltatásokra vonatkozott, és amely – az esetleges megújításokra tekintettel – 3 463 114,74 euró becsült értékű volt, három ajánlattevő, köztük a Mara és a Samir 100%-os engedményt ajánlott szolgáltatásai díjából. E körülmények között megállapítást nyert, hogy e három ajánlattevő ajánlata egyenértékű. Végül ezt a tételt sorshúzással ítélték oda a Mara számára.

22 A Samir keresetet indított az említett tétel odaítéléséről szóló határozattal szemben a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt, többek között arra hivatkozva, hogy a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontjának alkalmazása ellentétes az alkalmazandó szabályozással.

23 2023. április 11-i ítéletével e bíróság helyt adott e keresetnek, azzal az indokkal, hogy az alapügyben szóban forgó ajánlati felhívásnak a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdése a) pontja értelmében a szerződés odaítélése szempontjaként a legjobb minőség/ár arányt kellett volna rögzítenie. Tekintettel arra, hogy az alapügyben szóban forgó szolgáltatások munkaerő-igényesek, nem kellett volna alkalmazni e kódex 95. cikke (4) bekezdésének b) pontját, amely a szabványosított jellemzőkkel rendelkező, szolgáltatásnyújtásra és árubeszerzésre irányuló szerződések odaítélésekor a legalacsonyabb ár kritériumára vonatkozik.

24 A Mara fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Consiglio di Statóhoz (államtanács, Olaszország), a kérdést előterjesztő bírósághoz.

25 E fellebbezésben a Mara azt állítja, hogy a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) megsértette a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontját. Álláspontja szerint e rendelkezés nem alkalmazható egy, az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szerződésre, amely bár munkaerő-igényes, de szabványosított jellemzőkkel is rendelkezik. Az ajánlatkérő szerv helyesen támaszkodott e kódex 95. cikke (4) bekezdésének b) pontjára, amikor odaítélési szempontként a legalacsonyabb árat határozta meg.

26 Arra az esetre, ha a Consiglio di Stato (államtanács) úgy ítélné meg, hogy a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) helyesen következtetett a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikkéből arra, hogy a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás kritériuma nem alkalmazható a munkaerő-igényes és egyébként szabványosított jellemzőkkel rendelkező szolgáltatásokra vonatkozó szerződések odaítélése során, a Mara arra hivatkozik, hogy e cikk sérti az uniós jogot.

27 Kétségtelen, hogy a 2014/24 irányelvből az tűnik ki, hogy annak célja többek között az, hogy ösztönözze a legjobb ár/minőség arány szempontjának alkalmazását a közbeszerzési szerződések odaítélése során. Az olasz jogalkotó azonban azáltal, hogy az ajánlatkérő szerveket ezen odaítélési szempont meghatározására kötelezte még akkor is, ha a szóban forgó szerződés szabványosított jellemzőkkel rendelkezik, túllépte a 2014/24 irányelv e céljának eléréséhez szükséges mértéket, és így megsértette az arányosság elvét.

28 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) és (4) bekezdésének együttes olvasatából egyértelműen kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó szerződésre vonatkozó ajánlati felhívásnak a hatályos olasz jog értelmében a legjobb ár/minőség arány szempontján kellett volna alapulnia a szerződés odaítélése tekintetében.

29 E bíróságnak ugyanakkor kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy e szempont hasznos-e az olyan szolgáltatásokra vonatkozó szerződés odaítélése szempontjából, amelyeket nagy fokú ismétlődés jellemez, és amelyek esetében nagyrészt hiányoznak a személyre szabható elemek. A közbeszerzési eljárás gazdaságossága és gyorsasága miatt a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontja megfelelőbb lehet az ilyen típusú, szabványosított jellemzőkkel rendelkező szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződések esetében.

30 Az említett bíróság rámutat, hogy teljes ülése, amely hatáskörrel rendelkezik a jogelvek meghatározására, a 2019. május 21-én hozott 8. sz. ítéletben határozott a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikkének (3) bekezdése és (4) bekezdése közötti kapcsolatról abban az értelemben, hogy a munkaerő-igényes szolgáltatási szerződések odaítélése során a legjobb minőség/ár arány szempontjának előírása a munkavállalók védelmét szolgálja, és következésképpen a munkaerő-igényes szerződéseket, vagyis azokat, amelyek munkaerőköltsége a szerződés teljes összegének legalább a felét teszi ki, mindenképpen e kritérium alapján kell odaítélni, még akkor is, ha azok szabványosított jellemzőkkel rendelkeznek.

31 Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben a munkavállalók védelmének célja már a munkaerőköltség-engedmény nyújtásának tilalmával is elérhető.

32 E körülményekre figyelemmel a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az [EUMSZ] 49. és 56. cikkében foglalt elvével, valamint az arányosság [európai uniós jogi] elvével és a [2014/24] irányelv 67. cikkének (2) bekezdésével a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó, a [közbeszerzési törvénykönyv] 95. cikke (3) bekezdésének a) pontjában és 4. bekezdésének b) pontjában, valamint 50. cikkének (1) bekezdésében foglalt és a Consiglio di Stato (államtanács) teljes ülése által a 2019. május 21-i 8. sz. ítéletben megállapított jogelvből is következő olasz szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amelynek értelmében az ajánlatkérő szerv a szabványosított és ugyanakkor munkaerő-igényes szolgáltatásokra irányuló szerződések esetében még akkor sem írhatja elő odaítélési szempontként a legalacsonyabb árat, ha az ajánlati felhívás szabályai – a munkaerőköltség érintése nélkül – kizárólag a jutalékra vagy a vállalkozás lehetséges hasznára vonatkozóan írja elő az árengedményt?”

A Bíróság előtti eljárás

33 A Bíróság eljárási szabályzata 62. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a 2009/81 irányelv és a 2014/24 irányelv hatályára vonatkozóan írásbeli választ igénylő kérdéseket intézett a felekhez és az egyéb érdekeltekhez. A Mara, az olasz kormány és az Európai Bizottság 2024. november 26-án, 2024. november 19-én, illetve 2024. november 20-án benyújtott észrevételekkel válaszolt ezekre a kérdésekre.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

Előzetes észrevételek

34 A Bírósághoz benyújtott észrevételeikben az alapeljárás felei és az olasz kormány pontosították, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát képező szolgáltatások részben lőszer- és robbanóanyag-szállítmányok kezelésére vonatkoznak. Márpedig e javak a 2009/81 irányelv 1. cikkének 6. pontja értelmében katonai felszereléseknek minősülnek.

35 E tekintetben e szolgáltatások – amint arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 28. pontjában – az ezen irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett „[katonai] felszerelésekhez közvetlenül kapcsolódó” szolgáltatások lehetnek. A rakománykezelési szolgáltatások nyújtása ugyanis – amelyek a jelen ítélet 7. pontjában hivatkozott CPV-hivatkozási szám szerint az említett irányelv I. mellékletében szereplő „közlekedési mellék- és kiegészítő szolgáltatások” elnevezésű tizedik szolgáltatáskategóriába tartoznak – magában foglalhatja az e rakományokban található katonai felszerelésekhez való fizikai hozzáférést, valamint az e felszerelésekre vonatkozó bizonyos érzékeny információkhoz való hozzáférést.

36 A védelmi termékek és szolgáltatások beszerzésének a 2009/81 irányelv (8) és (9) preambulumbekezdésében kiemelt érzékeny jellegére tekintettel ez az irányelv különös jogszabályi keretet hoz létre. E területen a közbeszerzési eljárások összehangolása – amint az az említett irányelv (4), (6) és (7) preambulumbekezdéséből is kitűnik – meg kell, hogy feleljen a biztonsági követelményeknek, ugyanakkor lehetővé kell tennie a költségek csökkentését, különösen a logisztikai vagy szállítási és raktározási szolgáltatások tekintetében.

37 E sajátosság miatt a 2009/81 irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződések odaítélése a 2014/24 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében nem tartozik ez utóbbi irányelv hatálya alá.

38 A jelen ügyben az alapeljárás felei és az olasz kormány hangsúlyozta, hogy a szóban forgókezelési szolgáltatások tárgyát képező rakományok közül csak néhány tartalmaz a 2009/81 irányelv 1. cikkének 6. pontja értelmében vett katonai felszereléseket, míg a többi rakomány kétségtelenül az olasz hadseregnek szánt, de nem katonai célokra tervezett vagy átalakított árukat tartalmaz. Ezen információkra tekintettel, amelyek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata, az alapügyben szóban forgó szerződést „vegyesnek” kell minősíteni abban az értelemben, hogy az egyszerre vonatkozik a 2009/81 irányelv hatálya alá tartozó beszerzésekre és a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozó beszerzésekre.

39 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2009/81 irányelv 3. cikke és a 2014/24 irányelv 16. cikke az ilyen vegyes szerződésekre alkalmazandó irányelv meghatározására irányuló rendelkezéseket tartalmaz.

40 E rendelkezések alkalmazási köre részben eltérő. Közelebbről, bár a 2009/81 irányelv 3. cikke főszabály szerint arra kötelezi az ajánlatkérő szervet, hogy ezen irányelvet alkalmazza e vegyes közbeszerzési szerződésekre, a 2014/24 irányelv 16. cikke csak a 2009/81 irányelvnek az ilyen szerződésekre bizonyos feltételek mellett történő alkalmazásának lehetőségét írja elő.

41 A 2009/81 irányelv 3. cikke ugyanis előírja, hogy a 2009/81 irányelv, valamint részben a már a 2014/24 irányelvvel felváltott 2004/18 irányelv hatálya alá tartozó építési beruházásokra, árubeszerzésekre vagy szolgáltatásokra irányuló szerződéseket a 2009/81 irányelvnek megfelelően kell odaítélni, feltéve hogy teljesül az e cikk (1) bekezdésében foglalt azon követelmény, amely szerint az egységes szerződés odaítélését objektív érveknek kell igazolni, valamint az említett cikk (3) bekezdésében foglalt azon feltétel teljesülése esetén, hogy az egységes szerződés odaítéléséről szóló döntést nem azzal a céllal hozzák meg, hogy az érintett szerződést kivonják a 2014/24 irányelv hatálya alól.

42 A 2014/24 irányelv 16. cikke különbséget tesz azon vegyes szerződések között, amelyek különböző részei „objektíve elkülöníthetők” vagy „objektíve nem elkülöníthetők”.

43 Ami először is azokat a vegyes szerződéseket illeti, amelyek különböző részei „objektíve nem különíthetők el”, a 2014/24 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ilyen szerződés „ezen irányelv alkalmazása nélkül is odaítélhető, amennyiben egyes részekre az EUMSZ 346. cikke alkalmazandó”, illetve „máskülönben a [2009/81] irányelvvel összhangban ítélhető oda”.

44 Az első eset, amely az EUMSZ 346. cikk alkalmazására vonatkozik, a 2009/81 irányelv (16), (17), (20) és (27) preambulumbekezdésére tekintettel azon helyzetekre korlátozódik, amelyekben a szóban forgó szerződés odaítélése eléri a biztonságra vagy a bizalmas kezelésre vonatkozó követelmény olyan szintjét, amikor még ezen irányelv különös rendelkezései sem lennének elegendőek az érintett tagállam alapvető biztonsági érdekeinek védelméhez. Márpedig a Bíróság elé terjesztett iratok egyike sem enged arra következtetni, hogy a jelen ügyben ilyen helyzet állna fenn, aminek vizsgálata azonban a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

45 A második esetben, amely az EUMSZ 346. cikk hatálya alá nem tartozó, objektíve nem elkülöníthető részeket tartalmazó vegyes szerződésekre vonatkozik, a 2014/24 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi, de nem követeli meg, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítélésére a 2009/81 irányelvnek megfelelően kerüljön sor, és így az ajánlatkérő szervre bízza annak eldöntését, hogy e szerződést az ezen irányelv által létrehozott szabályozás vagy a 2014/24 irányelv által létrehozott szabályozás alapján ítéli oda.

46 Másodszor, ami azokat a vegyes szerződéseket illeti, amelyek különböző részei „objektíven elkülöníthetők”, a 2014/24 irányelv 16. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi az ajánlatkérő szerv számára, hogy e különböző részek tekintetében külön szerződéseket ítéljen oda, mivel ekkor az egyes szerződésekre alkalmazandó irányelv azok sajátos jellemzői alapján kerül meghatározásra, vagy pedig egységes szerződést ítéljen oda, amely így továbbra is „vegyes” marad.

47 Minderre figyelemmel, ha az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy ezen egységes szerződésre a 2009/81 irányelvet alkalmazza, azon döntésének, hogy nem külön szerződéseket ítél oda, az említett bekezdés harmadik albekezdése b) pontja értelmében „objektív okokból indokoltnak” kell lennie. E követelmény ezzel szemben nem szerepel abban az esetben, ha az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy a 2014/24 irányelv alkalmazásával egyetlen szerződést ítél oda.

48 Egyébiránt ugyanezen bekezdés negyedik albekezdése értelmében az egyetlen szerződés odaítélésére vonatkozó döntés ugyanakkor „nem hozható meg azzal a céllal, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak [a 2014/24] irányelv, illetve a [2009/81] irányelv hatálya alól”.

49 E követelmény – a jelen ítélet 47. pontjában említett követelménnyel ellentétben – abban az esetben is alkalmazható, ha az egységes szerződést a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek alkalmazásával ítélték oda. Következésképpen egyrészt, mivel az ajánlatkérő szerv jóhiszeműségére vonatkozó követelményről van szó, másrészt pedig, e követelmény nem foszthatja meg hatékony érvényesülésétől a 2014/24 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő követelményt, ezen, az e bekezdés negyedik albekezdésében szereplő követelményt akkor kell megsértettnek tekinteni, ha a releváns tényezők összességére tekintettel úgy tűnik, hogy az ajánlatkérő szervnek az egységes szerződés megkötéséről szóló határozata csak ezen ajánlatkérő azon szándékaként értelmezhető, hogy elkerülje akár a 2009/81 irányelv, akár a 2014/24 irányelv alkalmazását.

50 A 2009/81 irányelv és a 2014/24 irányelv közötti, ez utóbbi irányelv 16. cikkében foglalt kollíziós szabályok újabbak, és ezenkívül részletesebbek, mint a 2009/81 irányelv 3. cikkében foglalt szabályok. A 2014/24 irányelv 16. cikke tehát az uniós jogalkotónak az ezen irányelv elfogadásának időpontjában fennálló szándékát fejezi ki, és azt a 2009/81 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének hátrányára kell alkalmazni, amelynek – amint azt a főtanácsnok is megjegyezte indítványának 39. és 40. pontjában – eltérő a hatálya, de azt úgy kell tekinteni, mint amelyen túllépett a 2014/24 irányelv által bevezetett jogalkotási fejlődés.

51 Az olasz kormány által a Bírósághoz benyújtott észrevételek szerint a honvédelmi minisztérium úgy ítélte meg, hogy az alapügyben szóban forgó szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés különböző részei ugyan objektíve elkülöníthetők, de a rakományok egyidejű kezelése miatt olyan egységes szerződés részének kell tekinteni, amelyet a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek alkalmazásával kell odaítélni.

52 Amint az a jelen ítélet 47. pontjában megállapításra került, ilyen esetben nem alkalmazható a 2014/24 irányelv 16. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában foglalt azon feltétel, amely szerint az egységes szerződés odaítélésére vonatkozó döntést „objektív okokkal” kell indokolni. Ezzel szemben alkalmazható az ezen irányelv 16. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdésében foglalt azon feltétel, amely szerint e döntés „nem hozható meg azzal a céllal, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak [az említett] irányelv, illetve a [2009/81] irányelv hatálya alól”.

53 Következésképpen a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdés vizsgálatát a Bíróság csak azzal a feltétellel végzi el, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előzetesen megvizsgálja, hogy a jelen ügyben nem sértették-e meg az ezen irányelv 16. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdésében szereplő követelményt.

A 2014/24 irányelv 67. cikkének (2) bekezdése és az arányosság elve

54 A kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott kérdés az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikknek, a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének, valamint az arányosság elvének az értelmezésére vonatkozik.

55 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy e kérdés arra irányul, hogy lehetővé tegye a kérdést előterjesztő bíróság számára a közbeszerzési törvénykönyv bizonyos rendelkezéseinek az uniós joggal való összeegyeztethetősége értékelését. Márpedig nem vitatott, hogy e törvénykönyv ülteti át az olasz jogba a 2014/24 irányelvet.

56 Másodsorban, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben ismertetett és a jelen ítélet 21. pontjában összefoglalt tényekből az következik, hogy az alapügyben szóban forgó szerződés becsült értéke meghaladja az ezen irányelv 4. cikkében az irányelv alkalmazhatóságához előírt értékhatárt.

57 Végül, harmadsorban, e kérelemből kitűnik, hogy az alapeljárás tárgya az említett irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt azon lehetőségre vonatkozik, hogy meg lehet tiltani, hogy „odaítélési szempontként […] kizárólag az árat” használják – a kérdést előterjesztő bíróság szavaival élve a „legalacsonyabb ár” kritériumát –, valamint a tagállamok azon kötelezettségére, hogy e lehetőség gyakorlása esetén tiszteletben tartsák az arányosság elvét.

58 E körülmények között szükséges és elegendő az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek a 2014/24 irányelvre és az arányosság elvére tekintettel történő vizsgálata (lásd analógia útján: 2020. június 4-i Asmel ítélet, C-3/19, EU:C:2020:423, 44–48. pont).

59 Ebből következően meg kell állapítani, hogy kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 67. cikkének (2) bekezdését, valamint az arányosság elvét, hogy azokkal ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az olyan szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződések esetében, amelyek tárgya szabványosított jellemzőkkel rendelkezik, de amelyek összértékének a munkaerőköltségek legalább a felét teszik ki, az ajánlatkérő szerv nem alkalmazhatja az árat e szerződések kizárólagos odaítélési szempontjaként, még abban az esetben sem, ha az ajánlati felhívás előírja, hogy az ajánlattevő által kínált bármely esetleges árengedményt kizárólag e szolgáltatások díjazását érintően kell biztosítani, anélkül hogy az az ezen ajánlattevő által alkalmazott munkavállalók díjazásának csökkenéséhez vezethetne.

60 Amint az a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott magyarázatokból következik, az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát képező anyagmozgatási szolgáltatások az olasz szabályozás értelmében vett „szabványosított jellemzőkkel” rendelkeznek, mivel e szolgáltatások ismétlődő és kevésbé műszaki jellegű feladatokból állnak. E bíróság azt is megállapítja, hogy e feladatok nagymértékben manuálisak, így az alapügyben szóban forgó szolgáltatások e szabályozás értelmében „munkaerő-igényesek”, vagyis a munkaerőköltségek a szerződés teljes összegének legalább a felét teszik ki.

61 Annak meghatározása érdekében, hogy az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések kívül esnek-e a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében a tagállamok számára biztosított azon lehetőség terjedelmén, hogy megtiltsák az árnak e szerződések kizárólagos odaítélési szempontjaként való alkalmazását, elöljáróban meg kell állapítani, hogy e rendelkezés nem korlátozza az általa előírt lehetőséget az áruk vagy szolgáltatások meghatározott típusaira vonatkozó szerződésekre, és nem tartalmaz semmilyen kivételt vagy eltérést e lehetőség tekintetében. Általánosabban fogalmazva, e rendelkezés semmilyen feltétel teljesülésétől nem teszi függővé az árnak a szerződés odaítélése kizárólagos szempontjaként való alkalmazása megtiltásának lehetőségét. Ennek megfelelően, amint arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 46. pontjában, az említett rendelkezés szövegéből az tűnik ki, hogy az széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára.

62 E széles mérlegelési jogkör fennállását ezen irányelv 67. cikkének egészében vett rendszere is megerősíti.

63 E cikk (1) bekezdése ugyanis megköveteli, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési szerződések odaítélésekor a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot vegyék alapul. A (2) bekezdés pontosítja, hogy ezt az ajánlatot költséghatékonysági megközelítés alapján kell meghatározni, és e bekezdés első albekezdésében kifejezetten előírja annak lehetőségét, hogy az említett ajánlatot a legjobb ár-minőség arány alapján határozzák meg.

64 E megközelítés kiválasztása olyan odaítélési szempontokat von maga után, amelyek nemcsak az árat, hanem az érintett közbeszerzési szerződés tárgyával kapcsolatos minőségi szempontokat is magukban foglalják. Ahhoz, hogy e minőségi szempontokat a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódónak lehessen tekinteni, elegendő, ha azok az e szerződés alapján nyújtandó építési beruházásokhoz, árubeszerzésekhez vagy szolgáltatásokhoz kapcsolódnak bármilyen szempontból és életciklusuk bármely szakaszában.

65 A 2014/24 irányelv 67. cikkének átfogó olvasatából tehát az következik, hogy az, hogy valamely tagállam megtiltja az ajánlatkérő szervek számára, hogy az árat a közbeszerzési szerződés odaítélésének kizárólagos kritériumaként alkalmazzák, egyáltalán nem jár azzal a hatással, hogy ezen irányelv végrehajtása során kivételt vezet be egy eltérő terjedelmű szabályhoz viszonyítva. Az e cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt lehetőség valamely tagállam általi gyakorlásának egyetlen következménye az, hogy e tagállam területén az e (2) bekezdés első albekezdésében az ajánlatkérők számára biztosított azon lehetőség, hogy minőségi szempontokat magukban foglaló szempontokat alkalmazzanak, az ajánlatkérő szervek azon kötelezettségével váltható fel, hogy egy vagy több ilyen jellegű szempontot építsenek be az ajánlati felhívásokba.

66 Azt a széles mérlegelési jogkört, amellyel a tagállamok e lehetőség gyakorlása során rendelkeznek, a 2014/24 irányelv célkitűzése is megerősíti. Amint az ezen irányelv (89), (90) és (92) preambulumbekezdéséből következik, az uniós jogalkotó a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” fogalmát túlnyomórészt a „legjobb ár-érték arány” fogalmával kívánta összekapcsolni. Az

uniós jogalkotó, pontosítva, hogy nemzeti szabályozás hiányában az ajánlatkérő szervek továbbra is az árat vagy a költséget alkalmazhatják a közbeszerzési szerződés odaítélésének kizárólagos szempontjaként, úgy ítélte meg, hogy a minőségorientáltabb közbeszerzési eljárások előnyben részesítése érdekében lehetővé kell tenni a tagállamok számára, hogy megtiltsák vagy korlátozzák a közbeszerzési szerződés odaítélése céljából kizárólag az árra vagy költségre vonatkozó szempont alkalmazását. E jogalkotó egyébiránt szükségesnek ítélte, hogy az ajánlatkérő szerveket ösztönözze a közbeszerzési szerződések olyan odaítélési szempontjainak kiválasztására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.

67 Ami az arányosság elvét illeti, amely az uniós jog általános elvének minősül, ezen elv megköveteli, hogy a tagállamok vagy az ajánlatkérő szervek által a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek végrehajtása keretében megállapított szabályok ne haladják meg az ezen irányelv céljainak eléréséhez szükséges mértéket (2020. január 30-i Tim ítélet, C-395/18, EU:C:2020:58, 45. pont; 2021. október 6-i Conacee ítélet, C-598/19, EU:C:2021:810, 42. pont).

68 A 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt lehetőség gyakorlása sértené az arányosság elvét, ha valamely tagállam úgy döntene, hogy megtiltja, hogy az árat vagy a költséget kizárólagos odaítélési szempontként alkalmazzák egy olyan típusú közbeszerzési szerződés esetében, amely olyan jellegű, hogy lehetetlennek vagy rendkívül nehéznek bizonyul azon szempontok meghatározása, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők ajánlataiban megjelölt építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatások minőségi szempontból való megkülönböztetését.

69 A jelen ügyben egy, az olasz jogalkotó által megállapítotthoz hasonló szabály, amely szerint a munkaerő-igényes szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződéseket – még ha azok „szabványosított jellemzőkkel” rendelkeznek is – a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján, a legjobb ár-érték aránytól függően kell odaítélni, azon tény ellenére, hogy e szabály jellegénél fogva kevésbé műszaki jellegű szolgáltatásokra vonatkozik, összeegyeztethető ezen irányelvvel és az arányosság elvével.

70 Amint ugyanis arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 56. pontjában, több olyan minőségi szempont, mint például az ilyen szolgáltatások teljesítésére kijelölt személyzet megszervezése és tapasztalata is befolyásolhatja a szerződések teljesítésének minőségét, következésképpen az ajánlatok gazdasági értékét. Ilyen körülmények között nem lehetetlen, és nem is nehéz minőségi szempontból különbséget tenni az ajánlattevők ajánlataiban szereplő szolgáltatások között.

71 Ezt az értelmezést nem cáfolja az a tény, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozással érintett ajánlatkérők kötelesek az ajánlati felhívásaikba belefoglalni azt a szabályt, amely szerint az ajánlattevő által kínált esetleges engedményeknek kizárólag az ezen ajánlattevő által nyújtott szolgáltatások díjazására kell vonatkozniuk, nem pedig az általa foglalkoztatott munkavállalók díjazására. Mivel törvény írja elő az olyan árengedmény nyújtásának e tilalmát, amely a munkavállalók díjazásának csökkenését eredményezheti, azt valamennyi ajánlattevőnek egyformán tiszteletben kell tartania. Figyelemmel arra, hogy egy ilyen tilalom nem teszi lehetővé az ajánlatok összehasonlítását, a 2014/24 irányelv 67. cikkének (4) bekezdésére tekintettel, amely az ezen irányelv (90) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezve olyan odaítélési szempontok meghatározását követeli meg, amelyek biztosítják a valódi verseny lehetőségét, és így az ajánlatok összehasonlítását, továbbra is szükséges (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 20-i Montte ítélet, C-546/16, EU:C:2018:752, 31. pont), hogy az odaítélést olyan, az említett

tilalomtól távol eső szempontokra alapozzák, amelyek lehetővé teszik az ajánlatok összehasonlítását. Amint az a jelen ítélet előző pontjából kitűnik, a minőségi szempontokon alapuló kritériumok meghatározása e célból megfelelő lehet, tehát nem tekinthető aránytalannak.

72 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 67. cikkének (2) bekezdését, valamint az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében, amelynek tárgya szabványosított jellemzőkkel rendelkezik, de amelynek összértékének legalább a felét a munkaerőköltségek teszik ki, az ajánlatkérő szerv nem alkalmazhatja az árat e szerződések kizárólagos odaítélési szempontjaként. E tekintetben nem releváns az a tény, hogy az ajánlati felhívás előírja, hogy az ajánlattevő által kínált bármely esetleges árengedményt kizárólag e szolgáltatások díjazása alapján kell nyújtani anélkül, hogy az az ezen ajánlattevő által alkalmazott munkavállalók díjazásának csökkenéséhez vezethetne.

A költségekről

73 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 67. cikkének (2) bekezdését, valamint az arányosság elvét

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében, amelynek tárgya szabványosított jellemzőkkel rendelkezik, de amelynek összértékének legalább a felét a munkaerőköltségek teszik ki, az ajánlatkérő szerv nem alkalmazhatja az árat e szerződések kizárólagos odaítélési szempontjaként. E tekintetben nem releváns az a tény, hogy az ajánlati felhívás előírja, hogy az ajánlattevő által kínált bármely esetleges árengedményt kizárólag e szolgáltatások díjazása alapján kell nyújtani anélkül, hogy az az ezen ajánlattevő által alkalmazott munkavállalók díjazásának csökkenéséhez vezethetne.

Aláírások