ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

18 december 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Plaatsing van overheidsopdrachten – Gemengde opdrachten waaraan defensie-aspecten verbonden zijn – Diensten die rechtstreeks verband houden met militaire uitrusting – Richtlijn 2009/81/EG – Richtlijn 2014/24/EU – Bepaling van de toepasselijke richtlijn – Gunningscriteria – Artikel 67, lid 2, derde alinea – Verbod om de prijs als enig gunningscriterium te gebruiken – Evenredigheid – Overheidsopdrachten voor arbeidsintensieve diensten”

In zaak C-769/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 5 december 2023, ingekomen bij het Hof op 13 december 2023,

in de procedure

Mara Soc. coop. arl

tegen

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra en N. Fenger, rechters,

advocaat-generaal: R. Norkus,

griffier: G. Chiapponi, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 april 2025,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

– Mara Soc. coop. arl, vertegenwoordigd door A. Clarizia, M. Pagliarulo en P. Ziotti, avvocati,

– Gruppo Samir Global Service Srl, vertegenwoordigd door L. Tozzi, avvocato,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door S. Fiorentino en G. Palmieri als gemachtigden, bijgestaan door C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard, B. Fodda en M. Guiresse als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Biz, L. Malferrari en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65), zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/1952 van de Commissie van 10 november 2021 (PB 2021, L 398, blz. 23) (hierna: „richtlijn 2014/24”), en het evenredigheidsbeginsel.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Mara Soc. coop. arl enerzijds en het Ministero della Difesa (ministerie van Defensie, Italië) en Gruppo Samir Global Service Srl (hierna: „Samir”) anderzijds over de gunning van een opdracht voor diensten ten behoeve van het Italiaanse leger.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2009/81

3 De overwegingen 4, 6 tot en met 9, 16, 17, 20 en 27 van richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PB 2009, L 216, blz. 76), luiden als volgt:

„(4) Om een Europese markt voor defensiemateriaal tot stand te kunnen brengen, is het noodzakelijk dat een passend wettelijk kader wordt vastgesteld. Daartoe is op het gebied van de overheidsopdrachten een coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten vereist welke voldoet aan de wezenlijke belangen van de veiligheid van de lidstaten en aan de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen.

[...]

(6) Door een betere coördinatie van de gunningsprocedures, bijvoorbeeld wat opdrachten voor logistieke diensten, vervoer en opslag betreft, kunnen de kosten in de defensiesector ook worden gereduceerd en de invloed van de sector op het milieu aanzienlijk beperkt.

(7) Deze procedures dienen een afspiegeling te vormen van de algemene veiligheidsbenadering van de [Europese] Unie, die inspeelt op de ontwikkelingen in de strategische omgeving. Het ontstaan van asymmetrische transnationale dreigingen heeft tot een toenemende vervaging van de grens tussen zowel externe en interne als militaire en niet-militaire veiligheid geleid.

(8) Defensie- en veiligheidsmateriaal is van cruciaal belang voor zowel de veiligheid en de soevereiniteit van de lidstaten als voor de autonomie van de Unie. Als gevolg daarvan hebben aankopen van goederen en diensten in de defensie- en veiligheidssectoren veelal een gevoelig karakter.

(9) Dit heeft tot gevolg dat bijzondere eisen worden gesteld, met name op het gebied van bevoorradingszekerheid en gegevensbeveiliging. Deze eisen gelden vooral ten aanzien van aankopen voor de strijdkrachten van wapens, munitie en oorlogsmateriaal, alsook direct daarmee samenhangende diensten en werken die voor de strijdkrachten zijn bestemd, [...].

[...]

(16) [...] [D]e gunning van opdrachten die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, kan worden vrijgesteld van deze richtlijn, als dit verantwoord is om redenen van openbare veiligheid of nodig voor de bescherming van de essentiële veiligheidsbelangen van een lidstaat. Dit kan zowel het geval zijn voor opdrachten op het gebied van defensie als voor opdrachten op het gebied van veiligheid, waar zodanig strenge vereisten op het gebied van bevoorradingszekerheid nodig zijn of die zo vertrouwelijk en/of belangrijk voor de nationale soevereiniteit zijn dat zelfs de specifieke bepalingen van deze richtlijn niet volstaan om de essentiële veiligheidsbelangen van de lidstaten te vrijwaren, [...].

(17) In overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen mag de mogelijkheid om van deze uitzonderingen gebruik te maken evenwel niet aldus worden uitgelegd dat de werking ervan verder gaat dan strikt noodzakelijk is ter bescherming van de rechtmatige belangen die deze bepalingen helpen te vrijwaren. Derhalve moet de niet-toepassing van deze richtlijn evenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen en het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten zo min mogelijk belemmeren.

[...]

(20) [...]

Bovendien biedt [...] het Verdrag de lidstaten de mogelijkheid zowel opdrachten op het gebied van defensie als opdrachten op het gebied van veiligheid van de regels van deze richtlijn uit te sluiten, als toepassing van deze richtlijn hen zou verplichten informatie te verstrekken waarvan zij de bekendmaking strijdig achten met hun essentiële veiligheidsbelangen. Dit kan met name het geval zijn wanneer opdrachten zo gevoelig zijn dat zelfs het bestaan daarvan geheim moet worden gehouden.

[...]

(27) Op het gebied van defensie en veiligheid zijn sommige opdrachten zo gevoelig dat het niet passend zou zijn deze richtlijn toe te passen, ondanks het specifieke karakter ervan. Dit is het geval voor aanbestedingen van inlichtingendiensten en aanbestedingen voor alle soorten van inlichtingenactiviteiten, inclusief contra-activiteiten, volgens de definitie van de lidstaten. Dit is ook het geval voor andere bijzonder gevoelige aankopen die een uitzonderlijk hoog niveau van vertrouwelijkheid vereisen, zoals bijvoorbeeld bepaalde aankopen voor grensbeveiliging of de bestrijding van terrorisme of de georganiseerde misdaad, aankopen die verband houden met encryptie of aankopen die specifiek bestemd zijn voor geheime operaties of andere even gevoelige acties die door de politie- en de veiligheidsdiensten worden uitgevoerd."

4 Artikel 1 („Definities") van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚Gemeenschappelijke Woordenlijst Overheidsopdrachten' (Common Procurement Vocabulary, CPV): de op door aanbestedende diensten gegunde opdrachten toepasselijke referentienomenclatuur als vastgesteld bij verordening (EG) nr. 2195/2002 [van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV) (PB 2002, L 340, blz. 1)];

[...]

6. ‚militair materiaal': materiaal dat specifiek is ontworpen voor of aangepast aan militaire doeleinden en dat bedoeld is voor gebruik als wapen, munitie of oorlogsmateriaal;

[...]"

5 Artikel 2 van genoemde richtlijn heeft als opschrift „Toepassingsgebied” en luidt:

„[…] [D]eze richtlijn [is] van toepassing op opdrachten die worden geplaatst op defensie- en veiligheidsgebied en die betrekking hebben op:

a) de levering van militair materiaal, inclusief onderdelen, componenten en/of assemblagedelen;

b) de levering van gevoelig materiaal, inclusief onderdelen, componenten en/of assemblagedelen;

c) werken, leveringen en diensten die rechtstreeks met het onder a) en b) genoemde materiaal verband houden, voor alle fasen van de levenscyclus ervan;

d) werken en diensten voor specifiek militaire doeleinden, of gevoelige werken en gevoelige diensten.”

6 Artikel 3 („Gemengde opdrachten”) van deze richtlijn bepaalt:

„1. Een opdracht die betrekking heeft op werken, leveringen of diensten die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn en deels binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2004/17/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB 2004, L 134, blz. 1)] of richtlijn 2004/18/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB 2004, L 134, blz. 114)] vallen, wordt gegund overeenkomstig deze richtlijn, op voorwaarde dat de gunning van één enkele opdracht verantwoord is om objectieve redenen.

[…]

3. Het besluit één enkele opdracht te gunnen mag evenwel niet bedoeld zijn om opdrachten aan de toepassing van deze richtlijn of van richtlijn [2004/17] of richtlijn [2004/18] te onttrekken.”

7 Bijlage I bij richtlijn 2009/81, met als opschrift „Diensten in de zin van de artikelen 2 en 15”, somt twintig categorieën diensten op. De tiende daarvan is aangeduid als „Vervoersondersteunende activiteiten” en bevat de CPV-referentienummers 63100000-0 tot en met 63111000-0, 63120000 -6 tot en met 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 en 63520000-0 tot en met 6370000-6. Volgens verordening nr. 2195/2002, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 213/2008 van de Commissie van 28 november 2007 (PB 2008, L 74, blz. 1), hebben de CPV-referentienummers 63100000-0 en 63110000-3 betrekking op respectievelijk „vrachtbehandeling en opslag” en „vrachtbehandeling”.

Richtlijn 2014/24

8 De overwegingen 89, 90 en 92 van richtlijn 2014/24 luiden:

„(89) […] Om verwarring te voorkomen met het gunningscriterium dat thans in de richtlijnen [2004/17] en [2004/18] geldt als ‚economisch meest voordelige inschrijving', dient een andere term voor dat begrip te worden gebruikt, namelijk de ‚beste prijs-kwaliteitsverhouding'. Deze term moet bijgevolg worden uitgelegd overeenkomstig de rechtspraak over genoemde richtlijnen, behalve wanneer in de onderhavige richtlijn duidelijk een wezenlijk andere interpretatie wordt gegeven.

(90) Om tot een objectieve vergelijking van de relatieve waarde van de inschrijvingen te kunnen komen en aldus, onder omstandigheden van effectieve mededinging, te kunnen bepalen welke inschrijving de economisch meest voordelige is, dient de gunning van de opdracht te geschieden op basis van objectieve criteria die ervoor zorgen dat de beginselen transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling in acht worden genomen. Uitdrukkelijk moet worden bepaald dat bij het vaststellen van de economisch meest voordelige inschrijving de beste prijs-kwaliteitsverhouding bepalend is; deze moet altijd een prijs- of kostenelement bevatten. Tevens moet worden verduidelijkt dat de economisch meest voordelige inschrijving ook alleen op basis van de prijs of de kosteneffectiviteit kan worden vastgesteld. […]

Om te bevorderen dat bij aanbestedingen meer op kwaliteit wordt ingezet, moeten de lidstaten, als zij het nodig achten, het bepalen van de economisch voordeligste inschrijving op basis van alleen de prijs of alleen de kosten, kunnen verbieden of beperken.

[…]

[…]

(92) Met het oog op het beoordelen van de beste prijs-kwaliteitsverhouding moet de aanbestedende dienst bepalen welke economische en kwalitatieve criteria in verband met het voorwerp van het contract hij zal aanleggen. Deze criteria moeten dus een vergelijkende beoordeling van het prestatieniveau van iedere inschrijving mogelijk maken met betrekking tot het voorwerp van de opdracht, zoals omschreven in de technische specificaties. Met betrekking tot de beste prijs-kwaliteitsverhouding, is in deze richtlijn een niet-uitputtende lijst van mogelijke gunningscriteria opgenomen, die ook op de milieu- en sociale aspecten betrekking hebben. De aanbestedende diensten moeten worden aangemoedigd gunningscriteria te kiezen waarmee zij werken, leveringen en diensten van hoge kwaliteit kunnen verwerven die optimaal aansluiten op hun behoeften.

[…]

[…]"

9 Artikel 1 van richtlijn 2014/24, „Onderwerp en toepassingsgebied", bepaalt in lid 1:

„Bij deze richtlijn worden regels vastgesteld betreffende procedures voor aanbesteding door aanbestedende diensten met betrekking tot overheidsopdrachten en prijsvragen waarvan de geraamde waarde niet minder bedraagt dan de in artikel 4 vastgestelde drempels."

10 Artikel 3 van deze richtlijn, „Gemengde aanbesteding", bepaalt in lid 3, tweede alinea:

„Wanneer een bepaald onderdeel van een opdracht onder artikel 346 VWEU of richtlijn [2009/81] valt, is artikel 16 van deze richtlijn van toepassing."

11 Artikel 4 van richtlijn 2014/24, met als opschrift „Drempelbedragen", luidt als volgt:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) gelijk is aan of groter dan de volgende drempelbedragen:

[...]

b) 140 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door aanbestedende diensten die centrale overheidsinstanties zijn, en voor door deze instanties georganiseerde prijsvragen; [...]

[...]"

12 Artikel 15 („Defensie en veiligheid") van deze richtlijn, bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op het plaatsen van overheidsopdrachten en op het uitschrijven van prijsvragen op defensie- en veiligheidsgebied, met uitzondering van:

a) opdrachten die binnen het toepassingsgebied van richtlijn [2009/81] vallen;

[...]"

13 Artikel 16 van richtlijn 2014/24, met als opschrift „Gemengde opdrachten waaraan defensie- of veiligheidsaspecten verbonden zijn", bepaalt het volgende:

„1. In het geval van gemengde opdrachten die zowel betrekking hebben op aanbestedingen die onder deze richtlijn vallen als op aanbestedingen die onder artikel 346 VWEU of richtlijn [2009/81] vallen, is dit artikel van toepassing.

2. Indien de verschillende onderdelen van een bepaalde overheidsopdracht objectief gezien deelbaar zijn, kunnen de aanbestedende diensten besluiten om voor de afzonderlijke onderdelen afzonderlijke opdrachten te gunnen, dan wel één algemene opdracht te gunnen.

Indien de aanbestedende diensten besluiten afzonderlijke opdrachten voor afzonderlijke delen te plaatsen, wordt het besluit betreffende de wettelijke regeling die voor elk van de afzonderlijke opdrachten moet gelden, genomen op grond van de kenmerken van het betreffende afzonderlijke deel.

Indien de aanbestedende diensten besluiten één algemene opdracht te plaatsen, gelden voor de bepaling van de toepasselijke wettelijke regeling de volgende criteria:

a) wanneer een bepaald onderdeel van een opdracht onder artikel 346 VWEU valt, kan de opdracht worden gegund zonder toepassing van deze richtlijn, mits de gunning van één enkele opdracht op objectieve gronden gerechtvaardigd is;

b) wanneer een bepaald onderdeel van een opdracht onder richtlijn [2009/81] valt, kan de opdracht overeenkomstig die richtlijn worden gegund, mits de gunning van één algemene opdracht op objectieve gronden gerechtvaardigd is. Dit punt laat de drempels en uitzonderingen van die richtlijn onverlet.

Het besluit één algemene opdracht te plaatsen is evenwel niet bedoeld om opdrachten uit te zonderen van de toepassing van deze richtlijn of richtlijn [2009/81].

3. Lid 2, derde alinea, onder a), is van toepassing op gemengde overheidsopdrachten waarop in andere gevallen punt a) en punt b) van die alinea van toepassing zouden kunnen zijn.

4. Indien de verschillende onderdelen van een bepaalde opdracht objectief gezien niet deelbaar zijn, kan de opdracht zonder toepassing van deze richtlijn worden gegund indien zij elementen bevat waarop artikel 346 [VWEU] van toepassing is; in andere gevallen kan zij overeenkomstig richtlijn [2009/81] worden gegund."

14 Artikel 18 van richtlijn 2014/24, met als opschrift „Aanbestedingsbeginselen", bepaalt in lid 2:

„De lidstaten nemen passende maatregelen om te waarborgen dat de ondernemers bij de uitvoering van de overheidsopdrachten voldoen aan de toepasselijke verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht, nationale recht of collectieve arbeidsovereenkomsten of uit hoofde van de in bijlage X vermelde bepalingen van internationaal milieu-, sociaal en arbeidsrecht."

15 Artikel 67 van die richtlijn, met als opschrift „Gunningscriteria", luidt:

„1. Onverminderd de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de prijs van bepaalde leveringen of de vergoeding van bepaalde diensten, baseren de aanbestedende diensten de gunning van overheidsopdrachten op de economisch meest voordelige inschrijving.

2. De economisch meest voordelige inschrijving uit het oogpunt van de aanbestedende dienst wordt vastgesteld op basis van de prijs of de kosten, op basis van kosteneffectiviteit [...], waarbij onder meer de beste prijs-kwaliteitsverhouding in aanmerking kan worden genomen, te bepalen op basis van criteria, waaronder kwalitatieve, milieu- en/of sociale aspecten, die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht. Het kan bijvoorbeeld gaan om de volgende criteria:

a) kwaliteit, waaronder technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, toegankelijkheid, geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers, sociale, milieu- en innovatieve kenmerken, de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt;

b) de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht, of

c) klantenservice en technische bijstand, alsmede leveringsvoorwaarden zoals leveringsdatum, de leveringswijze en leveringsperiode of termijn voor voltooiing.

Het kostenelement kan ook de vorm aannemen van een vaste prijs of vaste kosten op basis waarvan de ondernemers zullen concurreren op kwaliteitscriteria alleen.

De lidstaten kunnen bepalen dat de aanbestedende diensten de prijs of de kosten niet als enige gunningscriterium mogen hanteren of de toepassing ervan beperken tot bepaalde categorieën aanbestedende diensten of bepaalde soorten opdrachten.

3. Gunningscriteria worden geacht verband te houden met het voorwerp van de overheidsopdracht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van hun levenscyclus, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:

a) het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of

b) een specifiek proces voor een andere fase van hun levenscyclus,

zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van hun materiële basis.

4. Gunningscriteria mogen er niet toe leiden dat de aanbestedende dienst onbeperkte keuzevrijheid heeft. Zij waarborgen de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en gaan vergezeld van specificaties aan de hand waarvan de door de inschrijvers verstrekte informatie daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen hoe goed de inschrijvingen aan de gunningscriteria voldoen. [...]

[...]”

Italiaans recht

16 Artikel 50, lid 1, van decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (wetsbesluit nr. 50 betreffende het wetboek overheidsopdrachten) van 18 april 2016 (GURI nr. 91 van 19 april 2016, gewoon supplement nr. 10), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wetboek overheidsopdrachten”), bepaalt:

„Voor de gunning van concessieopdrachten en opdrachten voor werken en diensten anders dan van intellectuele aard, met name die betreffende arbeidsintensieve opdrachten, worden in de vooraankondigingen en aankondigingen van de opdracht en in de uitnodigingen, met inachtneming van de beginselen van het Unierecht, specifieke sociale clausules opgenomen ter bevordering van de baanzekerheid van de werknemers, door te bepalen dat de geselecteerde inschrijver de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten moet toepassen [...]. Arbeidsintensieve diensten zijn diensten waarvan de arbeidskosten ten minste 50 % van de totale waarde van de opdracht uitmaken.”

17 Artikel 95 van het wetboek overheidsopdrachten bepaalt:

„1. De gunningscriteria geven de aanbestedende dienst niet de onbeperkte mogelijkheid een inschrijving te kiezen. Zij waarborgen de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en gaan vergezeld van specificaties aan de hand waarvan de door de inschrijvers verstrekte informatie daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen hoe goed de inschrijvingen aan de gunningscriteria voldoen. De aanbestedende diensten controleren de juistheid van de door de inschrijvers verstrekte informatie en bewijsmiddelen.

2. Onverminderd de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de prijs van bepaalde leveringen of de vergoeding voor specifieke diensten, gunnen de aanbestedende

diensten, met inachtneming van de beginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling, opdrachten en organiseren zij prijsvragen en projectoproepen op basis van het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving, die wordt bepaald aan de hand van de beste prijs-kwaliteitsverhouding dan wel aan de hand van het prijs- of kostenelement, volgens een criterium van kosteneffectiviteit zoals levenscycluskosten, [...].

3. Bij de gunning van de volgende opdrachten wordt uitsluitend het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving gehanteerd, die wordt bepaald op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding:

a) opdrachten betreffende sociale diensten en catering voor ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en scholen, en betreffende arbeidsintensieve diensten als omschreven in artikel 50, lid 1, met uitzondering van de overeenkomstig artikel 36, lid 2, onder a), geplaatste opdrachten;

b) opdrachten voor de gunning van ingenieurs- en architectendiensten en andere diensten van technische en intellectuele aard met een waarde van ten minste 40 000 EUR;

b-bis) opdrachten voor diensten en leveringen met een hoogtechnologisch of een innovatief karakter met een waarde van ten minste 40 000 EUR.

4. Het criterium van de laagste prijs mag worden gehanteerd:

[...]

b) voor diensten en leveringen met gestandaardiseerde kenmerken of waarvan de voorwaarden door de markt worden bepaald, met uitzondering van arbeidsintensieve diensten als bedoeld in lid 3, onder a);

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

18 Op 14 juli 2022 heeft het ministerie van Defensie een openbare procedure ingeleid voor de gunning van een overheidsopdracht voor diensten ten behoeve van het Italiaanse leger, die hoofdzakelijk bestaat in laad- en loswerkzaamheden, het op- en afstapelen van materialen en het verplaatsen van materialen. Deze opdracht, die betrekking had op het jaar 2023 en voor drie jaar kon worden verlengd, was verdeeld in negen percelen.

19 In de aanbesteding in het hoofdgeding was als gunningscriterium van de opdracht het criterium van de laagste prijs vastgesteld, op grond dat de diensten waarop deze opdracht betrekking had, gestandaardiseerde kenmerken hadden in de zin van artikel 95, lid 4, onder b), van het wetboek overheidsopdrachten.

20 In deze aanbesteding werd vermeld dat bij de uitvoering van dezelfde opdracht de salarissen moesten worden betaald op basis van de sectorale collectieve arbeidsovereenkomst. Bijgevolg konden de inschrijvers geen kortingen op de arbeidskosten aanbieden. Eventuele prijskortingen dienden uitsluitend betrekking te hebben op de meerprijs van de dienst, zodat dergelijke commerciële voorstellen enkel de potentiële winst van de inschrijver zouden verminderen en niet de salarissen van diens personeel.

21 Voor een van de percelen van de opdracht, die betrekking had op het verrichten van diensten voor de Aeronautica Militare area nord (luchtmacht noordelijke regio) en gelet op eventuele verlengingen een geraamde waarde van 3 463 114,74 EUR had, hebben drie inschrijvers, waaronder Mara en Samir, een korting van 100 % op de meerprijs voor hun diensten geboden. In die omstandigheden werden de inschrijvingen van deze drie inschrijvers als gelijkwaardig beschouwd. Uiteindelijk werd dit perceel bij loting aan Mara gegund.

22 Samir heeft tegen de gunning van dit perceel beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), waarbij zij met name aanvoerde dat de toepassing van het criterium van de laagste prijs in strijd was met de toepasselijke regeling.

23 Bij vonnis van 11 april 2023 heeft deze rechter dit beroep toegewezen op grond dat in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanbesteding krachtens artikel 95, lid 3, onder a), van het wetboek overheidsopdrachten het criterium van de beste prijs-kwaliteitsverhouding als gunningscriterium van de opdracht had moeten worden vastgesteld. Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten arbeidsintensief zijn, had artikel 95, lid 4, onder b), van dat wetboek, dat verwijst naar het criterium van de laagste prijs voor de gunning van opdrachten voor diensten en leveringen met gestandaardiseerde kenmerken, niet mogen worden toegepast.

24 Mara heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter.

25 In dit hoger beroep stelt Mara dat de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio artikel 95, lid 3, onder a), van het wetboek overheidsopdrachten heeft geschonden. Volgens haar kan deze bepaling niet worden toegepast op een opdracht zoals in het hoofdgeding aan de orde, die weliswaar arbeidsintensief is maar ook gestandaardiseerde kenmerken heeft. De aanbestedende dienst heeft zich terecht op artikel 95, lid 4, onder b), van dit wetboek gebaseerd door als gunningscriterium het criterium van de laagste prijs vast te stellen.

26 Voor het geval dat de Consiglio di Stato van oordeel zou zijn dat de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio terecht uit artikel 95 van het wetboek overheidsopdrachten heeft afgeleid dat het criterium van de laagste prijs niet kan worden gebruikt voor de gunning van opdrachten voor arbeidsintensieve diensten die bovendien gestandaardiseerde kenmerken hebben, voert Mara aan dat dit artikel in strijd is met het Unierecht.

27 Uit richtlijn 2014/24 blijkt inderdaad dat het doel daarvan met name is om het gebruik van het criterium van de beste prijs-kwaliteitsverhouding voor de gunning van overheidsopdrachten aan te moedigen. Door de aanbestedende diensten te verplichten om dit gunningscriterium zelfs vast te stellen wanneer de betrokken opdracht gestandaardiseerde kenmerken heeft, is de Italiaanse wetgever echter verder gegaan dan nodig is om dit doel van richtlijn 2014/24 te bereiken en heeft hij aldus het evenredigheidsbeginsel geschonden.

28 De verwijzende rechter stelt vast dat uit een gezamenlijke lezing van artikel 95, leden 3 en 4, van het wetboek overheidsopdrachten duidelijk blijkt dat de aanbesteding voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht naar geldend Italiaans recht gegund had moeten worden op basis van het criterium van de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

29 Deze rechter heeft echter twijfels over het nut van dit criterium voor de gunning van een opdracht voor diensten die een sterk herhalend karakter hebben en grotendeels geen ruimte bieden voor persoonlijke inbreng. Omwille van een efficiënte en snelle procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten, kan het criterium van de laagste prijs geschikter zijn voor dit soort overheidsopdrachten voor diensten met gestandaardiseerde kenmerken.

30 Deze rechter wijst erop dat zijn voltallige zitting, die bevoegd is om rechtsbeginselen te formuleren, zich in arrest nr. 8 van 21 mei 2019 in die zin heeft uitgesproken over de verhouding tussen lid 3 en lid 4 van artikel 95 van het wetboek overheidsopdrachten dat het opleggen van het criterium van de beste prijs-kwaliteitsverhouding bij de gunning van opdrachten voor arbeidsintensieve diensten de werknemers beoogt te beschermen en dat bijgevolg arbeidsintensieve diensten, te weten die waarvoor de arbeidskosten ten minste de helft van de totale waarde van de opdracht uitmaken, hoe dan ook op basis van dat criterium moeten worden gegund, ook al hebben zij genormaliseerde kenmerken.

31 De verwijzende rechter merkt op dat de doelstelling om werknemers te beschermen in een situatie als die in het hoofdgeding reeds wordt bereikt door het verbod om een korting op de arbeidskosten aan te bieden.

32 In deze omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verzetten de in de artikelen 49 en 56 [VWEU] vastgelegde beginselen van vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, alsmede het [Unierechtelijke] evenredigheidsbeginsel en artikel 67, lid 2, van richtlijn [2014/24], zich tegen de toepassing van een nationale regeling op het gebied van overheidsopdrachten als de Italiaanse regeling die is vervat in artikel 95, lid 3, onder a), en lid 4, onder b), en artikel 50, lid 1, van [het wetboek overheidsopdrachten], zoals die ook voortvloeit uit het rechtsbeginsel dat de Consiglio di Stato in voltallige zitting heeft geformuleerd in zijn arrest nr. 8 van 21 mei 2019, op grond waarvan het de aanbestedende dienst verboden is om in het geval van aanbestedingen van diensten met gestandaardiseerde kenmerken die tevens arbeidsintensief zijn, vast te stellen dat het criterium van de laagste prijs als gunningscriterium van toepassing is, zelfs indien in de aanbestedingsregels is bepaald dat de korting uitsluitend mag worden berekend over de meerprijs of de potentiële winst van de onderneming, met uitzondering van de arbeidskosten?”

Procedure bij het Hof

33 Krachtens artikel 62, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering heeft het Hof de partijen en andere belanghebbenden schriftelijk vragen gesteld over het toepassingsgebied van richtlijn 2009/81 en richtlijn 2014/24. Mara, de Italiaanse regering en de Europese Commissie hebben deze vragen beantwoord in hun opmerkingen die respectievelijk op 26 november 2024, 19 november 2024 en 20 november 2024 zijn ingediend.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Opmerkingen vooraf

34 In hun bij het Hof ingediende opmerkingen hebben de partijen in het hoofdgeding en de Italiaanse regering verduidelijkt dat de overheidsopdracht in het hoofdgeding betrekking heeft op diensten die gedeeltelijk het laden en lossen van ladingen munitie en explosieven betreffen. Deze goederen vormen militair materiaal in de zin van artikel 1, punt 6, van richtlijn 2009/81.

35 In zoverre kunnen deze diensten, zoals de advocaat-generaal in punt 28 van zijn conclusie heeft opgemerkt, „rechtstreeks met [militair] materiaal verband houden", in de zin van artikel 2, onder c), van deze richtlijn. Vrachtbehandeling – die volgens de in punt 7 van het onderhavige arrest genoemde CPV-referentienummers valt onder de tiende in bijlage I bij die richtlijn genoemde dienstencategorie, genaamd „vervoersondersteunende activiteiten" – kan immers de fysieke toegang tot het militair materiaal in die vracht en de toegang tot bepaalde gevoelige informatie over dat materiaal impliceren.

36 Gezien het gevoelige karakter van de aankoop van goederen en diensten op defensiegebied, waarop in de overwegingen 8 en 9 van richtlijn 2009/81 de nadruk wordt gelegd, stelt deze richtlijn een specifiek wettelijk kader vast. De coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten op dit gebied moet, zoals blijkt uit de overwegingen 4, 6 en 7 van deze richtlijn, voldoen aan de wezenlijke belangen van de veiligheid, maar moet het ook mogelijk maken de kosten voor met name logistieke diensten, vervoer en opslag te reduceren.

37 Wegens deze specifieke kenmerken is het plaatsen van overheidsopdrachten die onder richtlijn 2009/81 vallen, krachtens artikel 15, lid 1, onder a), van richtlijn 2014/24 uitgesloten van het toepassingsgebied van laatstgenoemde richtlijn.

38 In casu hebben de partijen in het hoofdgeding en de Italiaanse regering benadrukt dat slechts bepaalde ladingen die het voorwerp zijn van de betrokken vrachtbehandeling, militair materiaal in de zin van artikel 1, punt 6, van richtlijn 2009/81 bevatten, terwijl de overige ladingen goederen bevatten die weliswaar voor het Italiaanse leger bestemd zijn, maar die niet ontworpen zijn voor of aangepast zijn aan militaire doeleinden. In het licht van deze informatie, die de verwijzende rechter dient na te gaan, moet de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht als „gemengd" worden aangemerkt, in die zin dat zij zowel betrekking heeft op aankopen die onder richtlijn 2009/81 vallen als op aankopen die onder richtlijn 2014/24 vallen.

39 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 3 van richtlijn 2009/81 en artikel 16 van richtlijn 2014/24 elk bepalingen bevatten om te bepalen welke richtlijn van toepassing is op dergelijke gemengde opdrachten.

40 De respectieve draagwijdte van die bepalingen verschilt gedeeltelijk. In het bijzonder bepaalt artikel 3 van richtlijn 2009/81 weliswaar in beginsel dat de aanbestedende dienst verplicht is om deze richtlijn op dergelijke gemengde opdrachten toe te passen, maar volgens artikel 16 van richtlijn 2014/24 bestaat er alleen een mogelijkheid om richtlijn 2009/81 onder bepaalde voorwaarden op dergelijke opdrachten toe te passen.

41 Artikel 3 van richtlijn 2009/81 bepaalt immers dat een opdracht die betrekking heeft op werken, leveringen of diensten die binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2009/81 en deels binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2004/18, thans vervangen door richtlijn 2014/24, vallen, wordt

gegund overeenkomstig richtlijn 2009/81, op voorwaarde dat is voldaan aan het in lid 1 van dit artikel gestelde vereiste dat de gunning van één enkele opdracht verantwoord is om objectieve redenen, alsmede aan de in lid 3 van dat artikel gestelde voorwaarde dat het besluit om één enkele opdracht te gunnen niet bedoeld is om de betrokken opdracht aan de toepassing van richtlijn 2014/24 te onttrekken.

42 Artikel 16 van richtlijn 2014/24 maakt een onderscheid tussen gemengde opdrachten waarvan de verschillende onderdelen „objectief gezien deelbaar" of „objectief gezien niet deelbaar" zijn.

43 Wat in de eerste plaats gemengde opdrachten betreft waarvan de verschillende onderdelen „objectief gezien niet deelbaar" zijn, bepaalt artikel 16, lid 4, van richtlijn 2014/24 dat een dergelijke opdracht „zonder toepassing van deze richtlijn [kan] worden gegund indien zij elementen bevat waarop artikel 346 [VWEU] van toepassing is" en, „in andere gevallen, kan zij overeenkomstig richtlijn [2009/81] worden gegund".

44 Het eerste geval, dat betrekking heeft op de toepassing van artikel 346 VWEU, is, gelet op de overwegingen 16, 17, 20 en 27 van richtlijn 2009/81, voorbehouden aan situaties waarin de gunning van de betrokken opdracht zodanig strenge eisen op het gebied van veiligheid of vertrouwelijkheid stelt dat zelfs de specifieke bepalingen van deze richtlijn niet volstaan om de essentiële veiligheidsbelangen van de betrokken lidstaat te vrijwaren. Niets in het aan het Hof overgelegde dossier wijst erop dat een dergelijke situatie zich in casu voordoet, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.

45 In het tweede geval, dat betrekking heeft op gemengde opdrachten met objectief ondeelbare onderdelen waarop artikel 346 VWEU niet van toepassing is, is het op grond van artikel 16, lid 4, van richtlijn 2014/24 mogelijk, maar niet verplicht om de betrokken opdracht te gunnen in overeenstemming met richtlijn 2009/81 en behoudt de aanbestedende dienst op grond van die bepaling dus de keuze om deze opdracht te gunnen volgens ofwel de regeling van deze richtlijn, ofwel de regeling van richtlijn 2014/24.

46 Wat in de tweede plaats gemengde opdrachten betreft waarvan de verschillende onderdelen „objectief gezien deelbaar" zijn, biedt artikel 16, lid 2, van richtlijn 2014/24 de aanbestedende dienst de mogelijkheid om voor deze afzonderlijke onderdelen ofwel afzonderlijke opdrachten te gunnen, waarbij de op elke opdracht toepasselijke richtlijn wordt vastgesteld op basis van hun eigen kenmerken, ofwel één algemene opdracht te gunnen, die dus „gemengd" blijft.

47 Indien de aanbestedende dienst besluit om richtlijn 2009/81 op deze algemene opdracht toe te passen, moet zijn besluit om geen afzonderlijke opdrachten te plaatsen volgens de derde alinea, onder b), van dat lid evenwel „op objectieve gronden gerechtvaardigd zijn". Dit vereiste geldt echter niet wanneer de aanbestedende dienst besluit om met toepassing van richtlijn 2014/24 één algemene opdracht te plaatsen.

48 Voorts bepaalt de vierde alinea van datzelfde lid dat het besluit om één algemene opdracht te plaatsen ondanks het bestaan van objectief deelbare onderdelen van de opdracht „niet bedoeld [is] om opdrachten uit te zonderen van de toepassing van richtlijn [2014/24] of richtlijn [2009/81]".

49 Dit vereiste is, anders dan het in punt 47 van het onderhavige arrest bedoelde vereiste, ook van toepassing in het geval waarin de algemene opdracht is geplaatst met toepassing van de bepalingen van richtlijn 2014/24. Aangezien het ten eerste gaat om een vereiste van goede trouw

van de aanbestedende dienst en ten tweede het vereiste van artikel 16, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2014/24 niet van zijn nuttig effect mag worden beroofd, moet dit vereiste in de vierde alinea van dat lid worden geacht te zijn geschonden wanneer, gelet op alle relevante gegevens, blijkt dat het besluit van de aanbestedende dienst om één algemene opdracht te gunnen alleen maar ingegeven kan zijn door het streven van deze aanbestedende dienst om de toepassing van hetzij richtlijn 2009/81, hetzij richtlijn 2014/24 te vermijden.

50 De conflictregels tussen richtlijn 2009/81 en richtlijn 2014/24 in artikel 16 van laatstgenoemde richtlijn zijn recenter en bovendien gedetailleerder dan die van artikel 3 van richtlijn 2009/81. Artikel 16 van richtlijn 2014/24 geeft dus uitdrukking aan de wil van de Uniewetgever op de datum van vaststelling van deze richtlijn en moet worden toegepast ten koste van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/81, dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 39 en 40 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een andere strekking heeft, maar moet worden geacht achterhaald te zijn door de ontwikkeling van de wetgeving die zich als gevolg van richtlijn 2014/24 voordeed.

51 Volgens de opmerkingen die de Italiaanse regering bij het Hof heeft ingediend, was het ministerie van Defensie van oordeel dat de verschillende onderdelen van de opdracht voor diensten in het hoofdgeding, objectief gezien inderdaad deelbaar waren, maar wegens de gelijktijdige vrachtbehandeling moesten worden geacht deel uit te maken van één algemene opdracht die moest worden gegund met toepassing van de bepalingen van richtlijn 2014/24.

52 Zoals in punt 47 van het onderhavige arrest is uiteengezet, is in een dergelijk geval de voorwaarde van artikel 16, lid 2, derde alinea, onder b), van richtlijn 2014/24 niet van toepassing, op grond waarvan het besluit om één algemene opdracht te plaatsen „op objectieve gronden gerechtvaardigd" moet zijn. Daarentegen is de voorwaarde van artikel 16, lid 2, vierde alinea, van deze richtlijn van toepassing, op grond waarvan dit besluit „niet bedoeld [is] om opdrachten uit te zonderen van de toepassing van deze richtlijn of van richtlijn [2009/81]".

53 Bijgevolg wordt de gestelde vraag betreffende de uitlegging van artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24 door het Hof slechts onderzocht onder voorbehoud van de voorafgaande verificatie door de verwijzende rechter dat er in casu geen sprake was van schending van het vereiste van artikel 16, lid 2, vierde alinea, van deze richtlijn.

Artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24 en het evenredigheidsbeginsel

54 De gestelde vraag, zoals geformuleerd door de verwijzende rechter, betreft de uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24 en het evenredigheidsbeginsel.

55 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de verwijzende rechter deze vraag stelt om te kunnen beoordelen of bepaalde bepalingen van het wetboek overheidsopdrachten verenigbaar zijn met het Unierecht. Vast staat dat dit wetboek richtlijn 2014/24 in Italiaans recht omzet.

56 Ten tweede blijkt uit de in het verzoek om een prejudiciële beslissing uiteengezette en in punt 21 van het onderhavige arrest samengevatte feiten dat de geraamde waarde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht de drempel overschrijdt die voor de toepassing van deze richtlijn in artikel 4 ervan is vastgesteld.

57 Ten derde en ten slotte blijkt uit dit verzoek dat het voorwerp van het hoofdgeding betrekking heeft op de in artikel 67, lid 2, derde alinea, van die richtlijn geboden mogelijkheid om het gebruik van de „prijs [...] als enige gunningscriterium" van de opdracht – het criterium van de

„laagste prijs” in de door de verwijzende rechter gebruikte bewoordingen – te verbieden, alsook op de verplichting van de lidstaten om bij de uitoefening van deze mogelijkheid het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen.

58 In die omstandigheden is het zowel noodzakelijk als voldoende om de prejudiciële vraag te onderzoeken in het licht van richtlijn 2014/24 en het evenredigheidsbeginsel (zie, naar analogie, arrest van 4 juni 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, punten 44-48).

59 Hieruit volgt dat moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter met zijn vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24 en het evenredigheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan het de aanbestedende dienst verboden is om in het geval van overheidsopdrachten voor diensten met gestandaardiseerde kenmerken, maar waarvan de totale waarde ten minste voor de helft uit arbeidskosten bestaat, de prijs als enige gunningscriterium voor deze opdrachten te hanteren, zelfs wanneer in de aanbesteding is bepaald dat eventuele prijskortingen van een inschrijver uitsluitend op de meerprijs voor deze diensten moeten worden toegepast, zonder dat dit tot een lagere beloning van de door deze inschrijver tewerkgestelde werknemers mag leiden.

60 Zoals blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter, vertoont de vrachtbehandeling waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overheidsopdracht betrekking heeft, „gestandaardiseerde kenmerken” in de zin van de Italiaanse regeling, aangezien hierbij sprake is van repetitieve en weinig technische taken. Deze rechter stelt tevens vast dat deze taken grotendeels handmatig zijn, zodat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten „arbeidsintensief” zijn in de zin van die regeling, dat wil zeggen dat de arbeidskosten ten minste de helft van de totale waarde van de opdracht uitmaken.

61 Om te bepalen of bij overheidsopdrachten voor dergelijke diensten de mogelijkheid ontbreekt die lidstaten volgens artikel 67, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2014/24 hebben om het gebruik van de prijs als enige gunningscriterium voor deze opdrachten te verbieden, moet om te beginnen worden opgemerkt dat deze bepaling de daarin geboden mogelijkheid niet beperkt tot opdrachten voor specifieke soorten goederen of diensten en geen uitzondering op of afwijking van deze mogelijkheid bevat. Meer in het algemeen stelt zij geen voorwaarden aan de mogelijkheid om het gebruik van de prijs als enige gunningscriterium voor een opdracht te verbieden. Zoals de advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit de bewoordingen van die bepaling dat zij de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid verleent.

62 Het bestaan van deze ruime beoordelingsbevoegdheid wordt bevestigd door de opzet van het gehele artikel 67 van deze richtlijn.

63 Lid 1 van dit artikel vereist immers dat de aanbestedende diensten de gunning van overheidsopdrachten baseren op de economisch meest voordelige inschrijving. In lid 2 ervan wordt bepaald dat op basis van kosteneffectiviteit moet worden vastgesteld welke inschrijving dat is en in de eerste alinea van dat lid is uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om die inschrijving op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding te selecteren.

64 De keuze voor deze benadering houdt in dat gunningscriteria worden vastgesteld die niet alleen de prijs omvatten, maar ook kwalitatieve aspecten die verband houden met het voorwerp van de betrokken overheidsopdracht. Om deze kwalitatieve aspecten te kunnen beschouwen als aspecten die verband houden met het voorwerp van de overheidsopdracht, is het overeenkomstig

lid 3 van dat artikel reeds voldoende dat die aspecten betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van de levenscyclus ervan.

65 Uit een algemene lezing van artikel 67 van richtlijn 2014/24 blijkt dus dat een lidstaat die een verbod voor aanbestedende diensten invoert om de prijs als enige gunningscriterium voor een overheidsopdracht te hanteren, daarmee bij de uitvoering van deze richtlijn geen uitzondering maakt op een regel met een andere strekking. Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de in de derde alinea van lid 2 van dit artikel bedoelde mogelijkheid, heeft dat alleen maar tot gevolg dat de aanbestedende diensten op het grondgebied van die lidstaat die op grond van de eerste alinea van dat lid 2 de mogelijkheid hebben om criteria te hanteren die kwalitatieve aspecten omvatten, in plaats daarvan verplicht zijn om in de aanbestedingen een of meer van dergelijke criteria op te nemen.

66 De ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten bij het gebruik van deze mogelijkheid beschikken, wordt ook bevestigd door het doel van richtlijn 2014/24. Zoals blijkt uit de overwegingen 89, 90 en 92 van deze richtlijn, heeft de Uniewetgever het begrip „economisch meest voordelige inschrijving” hoofdzakelijk willen koppelen aan het begrip „beste prijs-kwaliteitsverhouding”. De Uniewetgever preciseerde dat de aanbestedende diensten bij gebreke van een nationale regeling weliswaar de prijs of de kosten als enige gunningscriterium voor een overheidsopdracht mogen blijven gebruiken, maar meende dat het noodzakelijk was dat de lidstaten, om te bevorderen dat bij aanbestedingen meer op kwaliteit wordt ingezet, de gunning van een overheidsopdracht op basis van alleen de prijs of alleen de kosten kunnen verbieden of beperken. Voorts achtte hij het noodzakelijk de aanbestedende diensten aan te moedigen gunningscriteria voor opdrachten te kiezen waarmee zij werken, leveringen en diensten van hoge kwaliteit kunnen verwerven die optimaal aansluiten op hun behoeften.

67 Het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van Unierecht is, vereist dat de regels die door de lidstaten of de aanbestedende diensten worden opgesteld om uitvoering te geven aan de bepalingen van richtlijn 2014/24, niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn (arresten van 30 januari 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punt 45, en 6 oktober 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, punt 42).

68 Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om gebruik te maken van de door artikel 67, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2014/24 geboden mogelijkheid, indien een lidstaat zou besluiten het gebruik van de prijs of de kosten als enige gunningscriterium te verbieden voor een soort overheidsopdracht waarbij het uit de aard der zaak onmogelijk of uiterst moeilijk is om criteria vast te stellen aan de hand waarvan kwalitatief onderscheid kan worden gemaakt tussen de in de inschrijvingen van de inschrijvers vermelde werken, leveringen of diensten.

69 In casu lijkt een regel als die welke door de Italiaanse wetgever is vastgesteld, volgens welke overheidsopdrachten voor arbeidsintensieve diensten, ook indien zij „gestandaardiseerde kenmerken” hebben, moeten worden gegund op basis van het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving aan de hand van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, verenigbaar met deze richtlijn en met het evenredigheidsbeginsel, ondanks het feit dat deze regel betrekking heeft op diensten die naar hun aard weinig technisch zijn.

70 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen verschillende kwalitatieve aspecten, zoals de organisatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van dergelijke diensten, immers invloed hebben op de kwaliteit van de uitvoering van opdrachten

en bijgevolg op de economische waarde van inschrijvingen. In die omstandigheden is het noch onmogelijk noch uiterst moeilijk om kwalitatief onderscheid te maken tussen de in de inschrijvingen van de inschrijvers vermelde diensten.

71 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door het feit dat de aanbestedende diensten tot wie een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding is gericht, verplicht zijn om in hun aanbestedingen de regel op te nemen dat eventuele prijskortingen van een inschrijver uitsluitend betrekking moeten hebben op de meerprijs van de door die inschrijver verrichte diensten en niet de beloning van de door hem tewerkgestelde werknemers mogen betreffen. Het gaat hier om een bij wet vastgelegd verbod om een prijskorting aan te bieden die tot een vermindering van de beloning van de werknemers kan leiden, zodat dit op gelijke wijze voor alle inschrijvers geldt. Aangezien het met een dergelijk verbod niet mogelijk is inschrijvingen te vergelijken, blijft het noodzakelijk om, in het licht van artikel 67, lid 4, van richtlijn 2014/24, dat, gelezen in samenhang met overweging 90 van deze richtlijn, vereist dat gunningscriteria worden vastgesteld die de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en dus een vergelijking van de inschrijvingen waarborgen (zie in die zin arrest van 20 september 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punt 31), de gunning te baseren op criteria die geen verband houden met dat verbod en die een vergelijking van de inschrijvingen mogelijk maken. Zoals blijkt uit het vorige punt van het onderhavige arrest, kan de vaststelling van criteria op basis van kwalitatieve aspecten daartoe geschikt zijn en kan die vaststelling dus niet als onevenredig worden beschouwd.

72 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24 en het evenredigheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan het de aanbestedende dienst verboden is om in het geval van overheidsopdrachten voor diensten met gestandaardiseerde kenmerken, maar waarvan de totale waarde ten minste voor de helft uit arbeidskosten bestaat, de prijs als enige gunningscriterium voor deze opdrachten te hanteren. In dit verband is het niet relevant dat in de aanbesteding is bepaald dat eventuele prijskortingen van een inschrijver uitsluitend op de meerprijs voor deze diensten moeten worden toegepast zonder dat dit tot een lagere beloning van de door deze inschrijver tewerkgestelde werknemers mag leiden.

Kosten

73 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 67, lid 2, van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG, en het evenredigheidsbeginsel

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan het de aanbestedende dienst verboden is om in het geval van overheidsopdrachten voor diensten met gestandaardiseerde kenmerken, maar waarvan de totale waarde ten minste voor de helft uit

arbeidskosten bestaat, de prijs als enige gunningscriterium voor deze opdrachten te hanteren. In dit verband is het niet relevant dat in de aanbesteding is bepaald dat eventuele prijskortingen van een inschrijver uitsluitend op de meerprijs voor deze diensten moeten worden toegepast zonder dat dit tot een lagere beloning van de door deze inschrijver tewerkgestelde werknemers mag leiden.

ondertekeningen