Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 18 december 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Blandade kontrakt som omfattar försvarsaspekter – Tjänster som är direkt kopplade till militär utrustning – Direktiv 2009/81/EG – Direktiv 2014/24/EU – Fastställande av tillämpligt direktiv – Kriterier för tilldelning av kontrakt – Artikel 67.2 tredje stycket – Förbud att använda priset som enda kriterium för tilldelning – Proportionalitet – Offentliga kontrakt avseende arbetsintensiva tjänster”

I mål C-769/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 5 december 2023, som inkom till EU-domstolen den 13 december 2023, i målet

mellan

Mara Soc. coop. arl

mot

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent) samt domarna O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra och N. Fenger,

generaladvokat: R. Norkus,

justitiesekreterare: handläggaren G. Chiapponi,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 april 2025,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Mara Soc. coop. arl, genom A. Clarizia, M. Pagliarulo och P. Ziotti, avvocati,

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

– Italiens regering, genom S. Fiorentino och G. Palmieri, båda i egenskap av ombud, biträdda av C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– Frankrikes regering, genom R. Bénard, B. Fodda och M. Guiresse, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom C. Biz, L. Malferrari och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 10 juli 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 och 56 FEUF, av artikel 67.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1952 av den 10 november 2021 (EUT L 398, 2021, s. 23) (nedan kallat direktiv 2014/24) och av proportionalitetsprincipen.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Mara Soc. coop. arl och, å andra sidan, Ministero della Difesa (försvarsministeriet, Italien) och Gruppo Samir Global Service Srl (nedan kallat Samir). Målet rör tilldelning av ett tjänstekontrakt för den italienska armén.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2009/81/EG

3 Följande anges i skälen 4, 6–9, 16, 17, 20 och 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (EUT L 216, 2009, s. 76):

”(4) Uppbyggnaden av en europeisk marknad för försvarsmateriel förutsätter att en för detta ändamål anpassad rättslig ram upprättas. På upphandlingsområdet kräver detta en samordning av upphandlingsförfarandena som uppfyller medlemsstaternas krav på säkerhet och som är förenlig med deras skyldigheter enligt fördraget.

…

(6) Bättre samordning av tilldelningsförfarandena, exempelvis för kontrakt rörande logistiktjänster, transport och magasinering skulle också kunna bidra till att sänka försvarssektorns kostnader och till att avsevärt reducera sektorns påverkan på miljön.

(7) Dessa förfaranden bör avspegla [Europeiska] unionens globala syn på säkerhet, som avspeglar utvecklingen i den strategiska omgivningen. Framväxten av asymmetriska och gränsöverskridande hot har nämligen lett till att gränserna mellan extern och intern säkerhet respektive militär och icke-militär säkerhet gradvis har suddats ut.

(8) Försvars- och säkerhetsutrustning är av avgörande betydelse såväl för medlemsstaternas säkerhet och suveränitet som för unionens självständighet. Inköpen av varor, tjänster och entreprenader inom försvars- och säkerhetssektorerna är följaktligen ofta av känslig karaktär.

(9) Detta ger upphov till särskilda krav, särskilt på områdena för försörjningstrygghet och informationssäkerhet. Dessa krav gäller särskilt för inköp av vapen, ammunition och krigsmateriel, samt tjänster och entreprenader som har direkt samband med dessa, avsedda för de väpnade styrkorna …

…

(16) … [D]irektivet … behöver [inte] tillämpas vid tilldelning av kontrakt som omfattas av direktivets tillämpningsområde om detta är motiverat av skäl som rör allmän säkerhet eller om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet av en medlemsstats väsentliga säkerhetsintressen. Detta kan vara fallet för kontrakt på både försvars- och säkerhetsområdet, som kräver att det ställs så extremt höga krav beträffande försörjningstrygghet eller som är så hemliga och/eller viktiga för den nationella suveräniteten att inte ens de särskilda bestämmelserna i detta direktiv är tillräckliga för att garantera medlemsstaternas väsentliga säkerhetsintressen …

(17) Enligt Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis bör dock möjligheten att utnyttja sådana undantag tolkas på ett sådant sätt att dess effekter inte utsträcks utöver vad som är strikt nödvändigt för att skydda de berättigade intressen som dessa artiklar medger skydd för. Undantaget från tillämpningen av direktivet måste således dels stå i proportion till det eftersträvade målet, dels utgöra minsta möjliga hinder för den fria rörligheten för varor och den fria rörligheten för tjänster.

…

(20) …

Dessutom har medlemsstaterna enligt … fördraget möjlighet att inte tillämpa bestämmelserna i detta direktiv för kontrakt på både försvars- och säkerhetsområdet om tillämpning av detta direktiv skulle innebära att en medlemsstat måste tillhandahålla information vars yppande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Detta kan särskilt gälla i de fall då kontrakt är av så känslig natur att till och med dess blotta förekomst måste hemlighållas.

…

(27) Vissa kontrakt på försvars- och säkerhetsområdet är av så känslig karaktär att det vore olämpligt att tillämpa detta direktiv, trots dess specifika karaktär. Detta gäller upphandlingar som genomförs av underrättelsetjänster, eller upphandlingar för all typ av underrättelseverksamhet, inbegripet kontraspionage, enligt medlemsstaternas definition. Detta gäller också andra inköp av särskilt känslig karaktär som kräver extremt hög sekretess, som exempelvis vissa inköp som avser gränsskydd eller bekämpning av terrorism eller organiserad brottslighet, inköp som har samband med kryptering eller inköp som särskilt avser dold verksamhet eller annan verksamhet av lika känslig karaktär som bedrivs av polis- och säkerhetsstyrkor.”

4 I artikel 1 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *gemensam terminologi vid offentlig upphandling, nedan kallad CPV (Common Procurement Vocabulary)*: den referensnomenklatur som gäller för kontrakt tilldelade av en upphandlande myndighet eller enhet, och som antagits genom [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) (EGT L 340, 2002, s. 1)].

…

6. *militär utrustning*: utrustning som är särskilt utformad eller anpassad för militära syften och som är avsedd att användas som vapen, ammunition eller krigsmateriel.

…”

5 Artikel 2 i detta direktiv, med rubriken ”Tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”… [D]etta direktiv [ska] tillämpas på kontrakt som tilldelas på försvars- och säkerhetsområdet för

a) tillhandahållande av militär utrustning, inbegripet alla tillhörande delar, komponenter och/eller underenheter,

b) tillhandahållande av utrustning av känslig karaktär, inbegripet alla tillhörande delar, komponenter och/eller underenheter,

c) byggentreprenader, varor och tjänster, som direkt hänför sig till den utrustning som avses i led a och b under hela dess livslängd,

d) byggentreprenader och tjänster specifikt för militärändamål, eller byggentreprenader och tjänster av känslig karaktär.”

6 I artikel 3 i samma direktiv, med rubriken ”Blandade kontrakt”, föreskrivs följande:

”1. Ett kontrakt som avser byggentreprenad, varor eller tjänster som omfattas av detta direktiv och som även omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) (EUT L 134, 2004, s. 1)] eller [Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av

förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 2004, s. 114) ska tilldelas i enlighet med detta direktiv under förutsättning att tilldelning av ett enda kontrakt är berättigat av objektiva skäl.

…

3. Beslutet att tilldela ett enda kontrakt får emellertid inte fattas i syfte att undvika att kontraktet omfattas av detta direktiv, direktiv 2004/17/EG eller direktiv 2004/18/EG.”

7 I bilaga I till direktiv 2009/81, med rubriken ”Tjänster som avses i artiklarna 2 och 15”, anges tjugo kategorier av tjänster, varav den tionde, benämnd ”Hjälptjänster och tjänster i anslutning till transporter”, omfattar CPV-referensnumren 63100000–0 till och med 63111000–0, 63120000–6 till och med 6–63121100–4, 63122000–0, 63512000–1 och 63520000–0 till och med 6370000–6. Enligt förordning nr 2195/2002, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 (EUT L 74, 2008, s. 1), motsvarar referensnumren CPV 63100000–0 och 63110000–3 ”Godshantering, lagring och tillhörande tjänster” respektive ”Godshantering”.

Direktiv 2014/24

8 I skälen 89, 90 och 92 i direktiv 2014/24 anges följande:

”(89) … För att undvika förväxling med det tilldelningskriterium som för närvarande är känt som det ’ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet’ i direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG, bör en annan term användas för det begreppet, nämligen det ’bästa förhållandet mellan pris och kvalitet’. Detta bör följaktligen tolkas i enlighet med den rättspraxis som avser de direktiven, förutom när det uppenbarligen föreligger en väsentligt annorlunda lösning i detta direktiv.

(90) Kontraktstilldelningen bör ske på grundval av objektiva kriterier som säkerställer att principerna om öppenhet, icke-diskriminering och likabehandling iakttas, i syfte att säkerställa en objektiv jämförelse av anbudens relativa värden, så att det går att fastställa vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, i verklig konkurrens. Det bör uttryckligen anges att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet bör bedömas utifrån det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, som alltid bör inbegripa ett pris- eller kostnadselement. Det bör likaså klargöras att en sådan bedömning av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet också kan göras på grundval av antingen enbart pris eller enbart kostnadseffektivitet. …

För att uppmuntra en större inriktning mot kvalitet i den offentliga upphandlingen bör medlemsstaterna få förbjuda eller begränsa användningen av enbart pris eller enbart kostnad för att bedöma det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet då de anser att detta är lämpligt.

…

…

(92) När de upphandlande myndigheterna bedömer det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet bör de fastställa de ekonomiska kriterier och kvalitetskriterier som är kopplade till kontraktsföremålet och som de kommer att använda för detta ändamål. Dessa kriterier bör således möjliggöra en jämförande utvärdering av varje anbuds prestanda i förhållande till föremålet för upphandlingen, enligt definitionen i de tekniska specifikationerna. Beträffande det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet återfinns en icke uttömmande förteckning över möjliga tilldelningskriterier, inbegripet miljöaspekter och sociala aspekter, i detta direktiv. De upphandlande myndigheterna bör uppmuntras att välja tilldelningskriterier som ger dem möjlighet att erhålla byggentreprenader, varor och tjänster av hög kvalitet som är optimalt lämpade för deras behov.

…”

9 I artikel 1 i direktiv 2014/24, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 1:

”I detta direktiv fastställs regler om upphandlingsförfaranden för upphandlande myndigheter med avseende på offentliga kontrakt samt om projekttävlingar, vars värde uppskattas till minst de tröskelvärden som fastställs i artikel 4.”

10 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Blandad upphandling”. I punkt 3 andra stycket anges följande:

”Om en del av ett visst kontrakt omfattas av artikel 346 [FEUF] eller av direktiv 2009/81/EG ska artikel 16 i det här direktivet tillämpas.”

11 I artikel 4 i direktiv 2014/24, med rubriken ”Tröskelvärden”, föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på upphandlingar vars värde exklusive mervärdesskatt beräknas uppgå till minst följande tröskelvärden:

…

b) 140 000 EUR för offentliga varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av centrala statliga myndigheter och projekttävlingar som anordnas av sådana myndigheter.

…”

12 I artikel 15 i direktivet, som har rubriken ”Försvar och säkerhet”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Detta direktiv ska tillämpas på tilldelning av offentliga kontrakt och anordnande av projekttävlingar på försvars- och säkerhetsområdet, med undantag för följande kontrakt:

a) Kontrakt som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/81/EG.

…”

13 Artikel 16 i direktiv 2014/24, som har rubriken ”Blandad upphandling som avser försvars- eller säkerhetsaspekter”, har följande lydelse:

”1. Denna artikel ska tillämpas på blandade kontrakt som avser både upphandling som omfattas av detta direktiv och upphandling som omfattas av artikel 346 [FEUF] eller direktiv 2009/81/EG.

2. Om de olika delarna av ett visst offentligt kontrakt objektivt sett kan särskiljas får de upphandlande myndigheterna välja att tilldela separata kontrakt för de olika delarna eller att tilldela ett enda kontrakt.

Om de upphandlande myndigheterna väljer att tilldela separata kontrakt för de olika delarna ska beslut om vilka rättsregler som ska gälla för de olika kontrakten fattas på grundval av de egenskaper som varje del har.

Om de upphandlande myndigheterna väljer att tilldela ett enda kontrakt ska följande kriterier tillämpas för att fastställa de tillämpliga rättsreglerna:

a) Om en del av ett visst kontrakt omfattas av artikel 346 [FEUF] får kontraktet tilldelas utan tillämpning av detta direktiv, förutsatt att tilldelning av ett enda kontrakt motiveras av objektiva skäl.

b) Om en del av ett visst kontrakt omfattas av direktiv 2009/81/EG får kontraktet tilldelas i enlighet med det direktivet, förutsatt att tilldelning av ett enda kontrakt motiveras av objektiva skäl. Detta led påverkar inte de tröskelvärden och undantag som föreskrivs i det direktivet.

Beslutet att tilldela ett enda kontrakt får emellertid inte fattas i syfte att förhindra att kontraktet omfattas av antingen detta direktiv eller direktiv 2009/81/EG.

3. Punkt 2 tredje stycket a ska tillämpas på blandade kontrakt på vilka både led a och led b i det stycket annars skulle kunna vara tillämpliga.

4. Om de olika delarna av ett visst kontrakt objektivt sett inte kan särskiljas får kontraktet tilldelas utan tillämpning av detta direktiv när det inbegriper delar på vilka artikel 346 [FEUF] är tillämplig; annars får det tilldelas i enlighet med direktiv 2009/81/EG.”

14 Artikel 18 i direktiv 2014/24, med rubriken ”Principer för upphandling”, föreskriver följande i punkt 2:

”Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X.”

15 I artikel 67 i detta direktiv, som har rubriken ”Tilldelningskriterier” föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av nationell lagstiftning och andra författningar avseende priset på vissa varor eller ersättning för vissa tjänster ska de upphandlande myndigheterna basera tilldelningen av offentliga kontrakt på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

2. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ur den upphandlande myndighetens synvinkel ska fastställas på grundval av priset eller kostnaden genom en analys av kostnadseffektivitet, … och får innefatta det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, vilket ska bedömas på grundval av kriterier såsom kvalitetsaspekter, miljöaspekter och/eller sociala aspekter, som är kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet i fråga. Sådana kriterier kan omfatta t.ex.

a) kvalitet, inbegripet tekniska fördelar, estetiska och funktionella egenskaper, tillgänglighet, utformning med tanke på samtliga användares behov, sociala, miljömässiga och innovativa egenskaper och handel och villkoren för handel,

b) organisation av samt kvalifikationer och erfarenheter hos den personal som utses att verkställa kontraktet, om kvaliteten på den personal som utsetts på ett betydande sätt kan påverka nivån på kontraktets fullgörande, eller

c) eftermarknadsservice och tekniskt stöd samt leveransvillkor, såsom leveransdag, leveransprocess och leveranstid eller tid för fullgörandet.

Kostnadselementet kan också ha formen av ett fast pris eller en fast kostnad där de ekonomiska aktörerna enbart konkurrerar i fråga om kvalitetskriterier.

Medlemsstaterna får föreskriva att de upphandlande myndigheterna inte får använda enbart priset eller kostnaden som det enda tilldelningskriteriet eller begränsa användningen till vissa kategorier av upphandlande myndigheter eller vissa typer av kontrakt.

3. Tilldelningskriterierna ska anses vara kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet om de avser de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska tillhandahållas inom ramen för det kontraktet i alla avseenden och i alla skeden av deras livscykel, inklusive faktorer som berör

a) byggentreprenadernas, varornas eller tjänsternas specifika produktions-, tillhandahållande- eller handelsprocess, eller

b) en specifik process i ett senare skede av deras livscykel,

även då sådana faktorer inte utgör en del av dem.

4. Tilldelningskriterierna får inte ha den effekten att de ger den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet. De ska garantera en effektiv och rättvis konkurrens och kompletteras med specifikationer som gör det möjligt att effektivt kontrollera de uppgifter som lämnas av anbudsgivarna med tanke på en bedömning av hur väl anbuden uppfyller tilldelningskriterierna.
…

…”

Italiensk rätt

16 I artikel 50.1 i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (lagstiftningsdekret nr 50 om lagen om offentliga kontrakt) av den 18 april 2016 (ordinarie tillägg nr 10 till GURI nr 91 av den 19 april 2016), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om offentliga kontrakt), föreskrivs följande:

”Vid tilldelning av koncessionskontrakt och andra kontrakt avseende byggentreprenader och tjänster än sådana som är av intellektuell karaktär, särskilt sådana kontrakt som avser arbetsintensiva tjänster, ska anbudsinfordringar, meddelanden om upphandling samt inbjudningar, i enlighet med Europeiska unionens principer, innehålla särskilda klausuler av social karaktär som syftar till att främja den anlitade personalens anställningstrygghet genom att föreskriva att den utvalda anbudsgivaren ska

tillämpa branschspecifika kollektivavtal … Arbetsintensiva tjänster är sådana där arbetskraftskostnaden uppgår till minst 50 procent av det totala kontraktsbeloppet.”

17 I artikel 95 i nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Tilldelningskriterierna får inte ge den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet när det gäller anbudet. De ska garantera en effektiv och rättvis konkurrens och kompletteras med specifikationer som gör det möjligt att effektivt kontrollera de uppgifter som lämnas av anbudsgivarna med tanke på en bedömning av hur väl anbuden uppfyller tilldelningskriterierna. Den upphandlande myndigheten ska kontrollera om de uppgifter och de bevis som har lämnats av anbudsgivarna är korrekta.

2. Utan att det påverkar lagar och andra författningar om priset för vissa varor eller ersättning för specifika tjänster ska de upphandlande myndigheterna, med iakttagande av principerna om öppenhet, icke-diskriminering och likabehandling, tilldela kontrakt och anordna projekttävlingar och ansökningsomgångar på grundval av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, vilket ska fastställas på grundval av det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet eller på grundval av pris- eller kostnadselementet, i enlighet med ett kriterium för jämförelse av kostnad i förhållande till effektivitet, t.ex. livscykelkostnad …

3. Tilldelningen av följande kontrakt ska baseras uteslutande på kriteriet det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, vilket ska fastställas på grundval av det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet:

a) Kontrakt avseende sociala tjänster och restaurang- och måltidstjänster vid sjukhus, vårdhem och skolor samt arbetsintensiva tjänster, enligt definitionen i artikel 50.1, utan att det påverkar tilldelningar enligt artikel 36.2 a.

b) Kontrakt som tilldelas för ingenjörs- och arkitekttjänster samt andra tjänster av teknisk och intellektuell art till ett belopp av minst 40 000 euro.

b-bis) Tjänste- och varukontrakt till ett belopp av minst 40 000 euro vilka kännetecknas av ett betydande tekniskt innehåll eller som är av innovativ karaktär.

4. Kriteriet lägsta pris får användas

…

b) för tjänster och varor av standardiserad karaktär eller vars villkor definieras av marknaden, med undantag för sådana arbetsintensiva tjänster som avses i punkt 3 a,

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

18 Den 14 juli 2022 inledde försvarsministeriet ett öppet förfarande för tilldelning av ett offentligt tjänstekontrakt för den italienska arméns behov, vilket huvudsakligen bestod i lastning och lossning, stapling och nedplockning av materiel samt förflyttning av materiel. Kontraktet, som avsåg år 2023, kunde förlängas med tre år och bestod av nio delar.

19 I den anbudsinfordran som är aktuell i det nationella målet angavs som kriterium för kontraktstilldelningen det lägsta priset, med motiveringen att de tjänster som avsågs med kontraktet var av standardiserad karaktär i den mening som avses i artikel 95.4 b i lagen om offentliga kontrakt.

20 I anbudsinfordran angavs att vid utförandet av kontraktet skulle löner betalas i enlighet med det branschspecifika kollektivavtalet. Anbudsgivarna kunde därför inte erbjuda rabatter på arbetskraftskostnaderna. Alla eventuella rabatter skulle uteslutande avse ersättningen för tjänsten, så att det som minskades genom ett affärsmässigt prisavdrag endast var anbudsgivarens potentiella vinst, och inte lönerna för dennes personal.

21 För en av delarna i kontraktet, vilken avsåg tillhandahållande av tjänster för Aeronautica Militare area Nord (Flygvapnet för det norra området) och vilken – med hänsyn till eventuella förlängningar – hade ett uppskattat värde på 3 463 114,74 euro, erbjöd tre anbudsgivare, däribland Mara och Samir, en rabatt på 100 procent på ersättningen för sina tjänster. De tre anbudsgivarnas anbud ansågs under dessa omständigheter vara likvärdiga. I slutändan tilldelades Mara detta kontrakt genom lottdragning.

22 Samir överklagade beslutet att tilldela den aktuella kontraktsdelen inför Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) och gjorde bland annat gällande att tillämpningen av kriteriet det lägsta priset stred mot det tillämpliga regelverket.

23 Genom dom av den 11 april 2023 biföll nämnda domstol Samirs talan och angav som skäl att man i den anbudsinfordran som är aktuell i det nationella målet, enligt artikel 95.3 a i lagen om offentliga kontrakt borde ha fastställt bästa förhållandet mellan pris och kvalitet som kriterium för tilldelning av kontraktet. Med hänsyn till att tjänsterna i fråga i det nationella målet är arbetsintensiva borde man inte ha tillämpat artikel 95.4 b i nämnda lag, enligt vilken kriteriet lägsta pris får användas för tilldelning av kontrakt som avser tjänster och varor av standardiserad karaktär.

24 Mara överklagade denna dom till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är hänskjutande domstol.

25 Mara gjorde i överklagandet gällande att Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) åsidosatte artikel 95.3 a i lagen om offentliga kontrakt. Enligt Mara kan denna bestämmelse inte tillämpas på ett sådant kontrakt som det som är aktuellt i det nationella målet, vilket, även om det är arbetsintensivt, är av standardiserad karaktär. Den upphandlande myndigheten har med rätta grundat sig på artikel 95.4 b i denna lag genom att fastställa det lägsta priset som tilldelningskriterium.

26 Mara har gjort gällande att artikel 95 i lagen om offentliga kontrakt strider mot unionsrätten, för det fall Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) skulle anse att Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) på grundval av nämnda artikel gjorde en korrekt bedömning att kriteriet lägsta pris inte får användas vid tilldelning av kontrakt avseende tjänster som är arbetsintensiva och dessutom är av standardiserad karaktär.

27 Det framgår visserligen av direktiv 2014/24 att direktivet bland annat syftar till att uppmuntra användningen av kriteriet det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet vid tilldelning av offentliga kontrakt. Genom att ålägga de upphandlande myndigheterna att fastställa detta

tilldelningskriterium även när det aktuella kontraktet är av standardiserad karaktär, har den italienska lagstiftaren emellertid gått utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte som eftersträvas med direktiv 2014/24 och därmed åsidosatt proportionalitetsprincipen.

28 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att det klart framgår av en jämförelse mellan punkterna 4 och 5 i artikel 95 i lagen om offentliga kontrakt att anbudsinfordran avseende det kontrakt som är aktuellt i det nationella målet, i enlighet med gällande italiensk rätt borde ha grundats på kriteriet om det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet vid tilldelningen av kontraktet.

29 Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida detta kriterium är användbart för tilldelning av ett kontrakt avseende tjänster som kännetecknas av hög grad av repetition och som till stor del saknar anpassningsbara inslag. Av lönsamhetsskäl och för att påskynda förfarandet för offentlig upphandling kan kriteriet det lägsta priset vara det mest lämpade för denna typ av offentliga kontrakt som avser tjänster av standardiserad karaktär.

30 Den hänskjutande domstolen har angett att den i plenum, då behörig att fastställa rättsprinciperna, i dom nr 8, som meddelades den 21 maj 2019, uttalade sig om förhållandet mellan punkterna 3 och 4 i artikel 95 i lagen om offentliga kontrakt. Nämnda domstol slog därvid fast att införandet av kriteriet om det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet vid tilldelning av arbetsintensiva tjänstekontrakt syftar till att skydda arbetstagarna och att arbetsintensiva kontrakt, det vill säga de för vilka kostnaderna för arbetskraft utgör minst hälften av det totala kontraktsbeloppet, följaktligen under alla omständigheter ska tilldelas på grundval av detta kriterium, även om de är av standardiserad karaktär.

31 Den hänskjutande domstolen har noterat att målet att skydda arbetstagarna, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, redan är uppnått genom förbudet mot att erbjuda en rabatt på arbetskraftskostnaderna.

32 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Utgör principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster, enligt artiklarna 49 och 56 [FEUF], [den unionsrättsliga] proportionalitetsprincipen och artikel 67.2 i direktiv [2014/24] hinder mot att tillämpa nationell lagstiftning om offentlig upphandling, såsom de italienska bestämmelser som återfinns i artiklarna 95.3 a, 95.4 b och 50.1 i [lagen om offentliga kontrakt] och som dessutom följer av den rättsprincip som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) i plenum slog fast i sin dom nr 8 av den 21 maj 2019, enligt vilken upphandlande myndigheter, vid offentlig upphandling av tjänster som är av standardiserad karaktär och som samtidigt är arbetsintensiva, inte får ange lägsta pris som tilldelningskriterium, även om det i reglerna för anbudsinfordran anges att en nedsättning av priset enbart får göras avseende företagets ersättning eller potentiella vinst och utan att det påverkar kostnaderna för arbetskraft?”

Förfarandet vid domstolen

33 I enlighet med artikel 62.1 i domstolens rättegångsregler har domstolen ställt frågor till parterna och till andra berörda för skriftligt svar angående tillämpningsområdet för direktiv 2009/81 och direktiv 2014/24. Mara, den italienska regeringen och Europeiska kommissionen har besvarat frågorna genom yttranden som inkom den 26 november 2024, den 19 november 2024 respektive den 20 november 2024.

Prövning av tolkningsfrågan

Inledande synpunkter

34 Parterna i det nationella målet och den italienska regeringen har i sina yttranden till domstolen preciserat att de tjänster som avses med det offentliga kontrakt som är aktuellt i det nationella målet delvis avser hantering av gods med ammunition och sprängämnen. Dessa varor utgör militär utrustning i den mening som avses i artikel 1.6 i direktiv 2009/81.

35 I detta avseende kan dessa tjänster, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 28 i sitt förslag till avgörande, ”direkt hänför[a] sig till [militär] utrustning” i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet. Tillhandahållande av godshanteringstjänster – vilka enligt de CPV-referensnummer som nämns i punkt 7 i förevarande dom omfattas av den tionde tjänstekategorin, ”Hjälptjänster och tjänster i anslutning till transporter” i bilaga I till direktivet – kan nämligen innebära fysisk tillgång till militär utrustning som ingår i lasten samt tillgång till viss känslig information om denna utrustning.

36 Med hänsyn till att inköp av varor och tjänster på försvarsområdet är av känslig natur, vilket framhålls i skälen 8 och 9 i direktiv 2009/81, inrättar direktivet en särskild rättslig ram. Samordningen av förfarandena för tilldelning av offentliga kontrakt på detta område ska, såsom framgår av skälen 4, 6 och 7 i direktivet, uppfylla säkerhetskraven och samtidigt göra det möjligt att sänka kostnaderna, bland annat i fråga om logistiktjänster, transport och magasinering.

37 På grund av detta särdrag är tilldelning av offentliga kontrakt som omfattas av direktiv 2009/81, enligt artikel 15.1 a i direktiv 2014/24, undantagen från tillämpningsområdet för sistnämnda direktiv.

38 I förevarande fall har parterna i målet vid den nationella domstolen och den italienska regeringen understrukit att endast en viss del av det gods som är föremål för hanteringstjänsterna i fråga innehåller militär utrustning i den mening som avses i artikel 1.6 i direktiv 2009/81, medan övrigt gods innehåller varor som visserligen är avsedda för den italienska armén, men som inte har utformats eller anpassats för militära ändamål. Mot bakgrund av dessa uppgifter, vilka det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, ska det kontrakt som är aktuellt i det nationella målet kvalificeras som ”blandat”, i den meningen att det avser både inköp som omfattas av direktiv 2009/81 och inköp som omfattas av direktiv 2014/24.

39 EU-domstolen konstaterar i detta hänseende att både artikel 3 i direktiv 2009/81 och artikel 16 i direktiv 2014/24 innehåller bestämmelser som syftar till att fastställa vilket direktiv som är tillämpligt på sådana blandade kontrakt.

40 Dessa bestämmelsers respektive räckvidd skiljer sig delvis åt. I synnerhet föreskriver artikel 3 i direktiv 2009/81 i princip en skyldighet för den upphandlande myndigheten att tillämpa detta direktiv på dessa blandade kontrakt, medan artikel 16 i direktiv 2014/24 föreskriver blott en möjlighet att – på vissa villkor – tillämpa direktiv 2009/81 på sådana kontrakt.

41 Artikel 3 i direktiv 2009/81 föreskriver nämligen att ett kontrakt som avser byggentreprenader, varor eller tjänster som omfattas av det direktivet och som även omfattas av direktiv 2004/18 (numera ersatt av direktiv 2014/24), ska tilldelas i enlighet med direktiv 2009/81, under förutsättning dels att tilldelningen av ett enda kontrakt är berättigat av objektiva skäl, i enlighet med punkt 1 i nämnda artikel, dels att beslutet att tilldela ett enda kontrakt inte fattas i syfte att undvika att kontraktet omfattas av direktiv 2014/24, i enlighet med punkt 3 i nämnda artikel.

42 Vad gäller artikel 16 i direktiv 2014/24 skiljer artikeln blandade kontrakt vars olika delar ”objektivt sett kan särskiljas” från de vars olika delar ”objektivt sett inte kan särskiljas”.

43 Vad för det första gäller blandade kontrakt vars olika delar ”objektivt sett inte kan särskiljas”, föreskriver artikel 16.4 i direktiv 2014/24 att ett sådant kontrakt får ”tilldelas utan tillämpning av detta direktiv när det inbegriper delar på vilka artikel 346 [FEUF] är tillämplig” och att det ”annars får … tilldelas i enlighet med direktiv [2009/81]”.

44 Det första typfallet, som avser tillämpningen av artikel 346 FEUF, tar, med hänsyn till skälen 16, 17, 20 och 27 i direktiv 2009/81, fasta på situationer där den aktuella kontraktstilldelningen ställer så pass höga säkerhets- eller sekretesskrav att inte ens de särskilda bestämmelserna i direktivet är tillräckliga för att garantera den berörda medlemsstatens väsentliga säkerhetsintressen. Det finns inte något i handlingarna i målet som tyder på att en sådan situation föreligger i förevarande fall. Detta ankommer dock på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

45 I det andra typfallet, som avser blandade kontrakt som innehåller delar som objektivt sett inte kan särskiljas och på vilka artikel 346 FEUF inte är tillämplig, är det enligt artikel 16.4 i direktiv 2014/24 tillåtet, men inte erforderligt, att det aktuella kontraktet tilldelas i enlighet med direktiv 2009/81. Nämnda artikel 16.4 ger således den upphandlande myndigheten möjlighet att välja att tilldela kontraktet i enlighet med den ordning som inrättas genom direktiv 2009/81 eller i enlighet med den ordning som inrättas genom direktiv 2014/24.

46 Vad för det andra gäller blandade kontrakt där de olika delarna ”objektivt sett kan särskiljas”, tillåter artikel 16.2 i direktiv 2014/24 den upphandlande myndigheten att tilldela antingen separata kontrakt för dessa olika delar, varvid det direktiv som ska tillämpas på varje kontrakt då fastställs på grundval av kontraktens särdrag, eller ett enda kontrakt, som därmed förblir ”blandat”.

47 När den upphandlande myndigheten väljer att tillämpa direktiv 2009/81 på detta enda kontrakt ska, i enlighet med artikel 16.2 tredje stycket b i direktiv 2014/24, dess beslut att inte tilldela separata kontrakt ”motiveras av objektiva skäl”. Detta krav uppställs däremot inte när den upphandlande myndigheten väljer att tilldela ett enda kontrakt med tillämpning av direktiv 2014/24.

48 Vidare får enligt fjärde stycket i samma punkt beslutet att tilldela ett enda kontrakt, trots att det i kontraktet finns delar som objektivt sett kan särskiljas, ”inte fattas i syfte att förhindra att kontraktet omfattas av antingen [direktiv 2014/24] eller direktiv [2009/81]”.

49 Detta krav är, i motsats till det krav som avses i punkt 47 i förevarande dom, även tillämpligt när det enda kontraktet har tilldelats med tillämpning av bestämmelserna i direktiv 2014/24. Eftersom det, för det första, rör sig om ett krav på god tro från den upphandlande myndighetens sida, vilket, för det andra, inte får medföra att kravet i artikel 16.2 tredje stycket i direktiv 2014/24 förlorar sin ändamålsenliga verkan, ska detta krav i fjärde stycket i denna punkt anses ha åsidosatts när det, mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, framgår att den upphandlande myndighetens beslut att ingå ett enda kontrakt inte kan uppfattas på något annat sätt än att myndigheten velat undvika tillämpningen av antingen direktiv 2009/81 eller direktiv 2014/24.

50 Lagvalsreglerna i artikel 16 i direktiv 2014/24, beträffande tillämpningen av nämnda direktiv eller direktiv 2009/81, är nyare och dessutom mer detaljerade än lagvalsreglerna i artikel 3 i direktiv 2009/81. Artikel 16 i direktiv 2014/24 ger således uttryck för unionslagstiftarens vilja när detta direktiv antogs och ska tillämpas med företräde framför artikel 3.1 i direktiv 2009/81, vilken, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 39 och 40 i sitt förslag till avgörande, har en annan räckvidd, men måste anses vara föråldrad till följd av den lagstiftningsutveckling som direktiv 2014/24 medfört.

51 Enligt de yttranden som den italienska regeringen har ingett till domstolen ansåg försvarsministeriet att de olika delarna av det aktuella kontraktet visserligen objektivt sett kunde särskiljas, men att de, på grund av att godshanteringen pågick samtidigt, borde anses utgöra en del av ett enda kontrakt som borde tilldelas med tillämpning av bestämmelserna i direktiv 2014/24.

52 Såsom angetts i punkt 47 i förevarande dom är i ett sådant fall villkoret i artikel 16.2 tredje stycket b i direktiv 2014/24, enligt vilket beslutet att tilldela ett enda kontrakt ska ”motiveras av objektiva skäl”, inte tillämpligt. Däremot gäller villkoret i artikel 16.2 fjärde stycket i direktivet, enligt vilket ett sådant beslut ”inte [får] fattas i syfte att förhindra att kontraktet omfattas av antingen [nämnda] direktiv eller direktiv [2009/81]”.

53 EU-domstolen prövning av den fråga som ställts avseende tolkningen av artikel 67.2 i direktiv 2014/24 ska följaktligen endast ha verkan med förbehåll för att den hänskjutande domstolen i förväg kontrollerar att det i förevarande fall inte har skett något åsidosättande av kravet i artikel 16.2 fjärde stycket i direktivet.

Artikel 67.2 i direktiv 2014/24 och proportionalitetsprincipen

54 Den fråga som ställts, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, avser tolkningen av artiklarna 49 och 56 FEUF, av artikel 67.2 i direktiv 2014/24 och av proportionalitetsprincipen.

55 För det första påpekar domstolen i detta hänseende att denna fråga syftar till att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida vissa bestämmelser i lagen om offentliga kontrakt är förenliga med unionsrätten. Det är utrett att denna lag införlivar direktiv 2014/24 med italiensk rätt.

56 För det andra framgår det av de faktiska omständigheter som angetts i begäran om förhandsavgörande och som sammanfattas i punkt 21 ovan att det uppskattade värdet av det kontrakt som nu är aktuellt överstiger tröskelvärdet enligt artikel 4 i direktivet för att direktivet ska bli tillämpligt.

57 För det tredje framgår det slutligen av begäran om förhandsavgörande att saken i det nationella målet avser dels den möjlighet som föreskrivs i artikel 67.2 tredje stycket i direktivet att förbjuda användningen av ”priset … som det enda tilldelningskriteriet” för ett kontrakt (kriteriet ”lägsta pris” enligt den hänskjutande domstolen), dels medlemsstaternas skyldighet att iaktta proportionalitetsprincipen när de utövar av denna möjlighet.

58 Under dessa omständigheter är det både nödvändigt och tillräckligt att pröva tolkningsfrågan med hänsyn till direktiv 2014/24 och proportionalitetsprincipen (se, analogt, dom av den 4 juni 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, punkterna 44–48).

59 Härav följer att den hänskjutande domstolen ska anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 67.2 i direktiv 2014/24 och proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder en upphandlande myndighet att använda priset som enda kriterium för tilldelning av offentliga kontrakt som avser tjänster av standardiserad karaktär men vars totala värde till minst hälften består av kostnaderna för arbetskraft, även i de fall där det i anbudsinfordran anges att alla eventuella rabatter som en anbudsgivare erbjuder endast ska gälla ersättningen för dessa tjänster, utan att detta medför en sänkning av lönen för de arbetstagare som är anställda av anbudsgivaren.

60 Såsom framgår av den hänskjutande domstolens förklaringar är de hanteringstjänster som avses i det offentliga kontrakt som nu är aktuellt av ”standardiserad karaktär” i den mening som avses i den italienska lagstiftningen, eftersom dessa tjänster består av repetitiva och föga tekniska uppgifter. Den hänskjutande domstolen har även konstaterat att dessa arbetsuppgifter till stor del är manuella, vilket innebär att de tjänster som är aktuella i det nationella målet är ”arbetsintensiva”, i den mening som avses i denna lagstiftning, det vill säga att kostnaderna för arbetskraft utgör minst hälften av det totala kontraktsbeloppet.

61 För att avgöra huruvida offentliga kontrakt avseende sådana tjänster inte omfattas av medlemsstaternas möjlighet enligt artikel 67.2 tredje stycket i direktiv 2014/24 att förbjuda att priset används som det enda tilldelningskriteriet för dessa kontrakt, ska det inledningsvis påpekas att denna bestämmelse inte begränsar den möjlighet som föreskrivs däri till kontrakt avseende bestämda typer av varor eller tjänster och att den inte innehåller några undantag från denna möjlighet. Mer allmänt sett är möjligheten att förbjuda att man använder priset som enda kriterium för tilldelning av ett kontrakt inte underställd något villkor. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande framgår det av ordalydelsen i nämnda bestämmelse att den ger medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

62 Att detta utrymme finns bekräftas av systematiken i artikel 67 i direktivet, sett till artikeln i dess helhet.

63 Punkt 1 i nämnda artikel 67 ställer nämligen krav på att de upphandlande myndigheterna baserar tilldelningen av offentliga kontrakt på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Punkt 2 i artikeln preciserar att anbudet ska fastställas genom en analys av kostnadseffektivitet och föreskriver uttryckligen i första stycket däri en möjlighet att fastställa anbudet på grundval av det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

64 Valet av detta tillvägagångssätt innebär att man fastställt tilldelningskriterier som inte bara omfattar priset utan även kvalitetsaspekter kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet i fråga. För att dessa kvalitetsaspekter ska anses vara kopplade till föremålet för det offentliga

kontraktet räcker det, enligt punkt 3 i nämnda artikel, att de avser de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska tillhandahållas inom ramen för detta kontrakt i alla avseenden och i alla skeden av deras livscykel.

65 Vid en samlad läsning av artikel 67 i direktiv 2014/24 framgår det således att en medlemsstats införande av ett förbud för de upphandlande myndigheterna att använda priset som enda kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt inte på något sätt innebär att man vid genomförandet av detta direktiv inför ett undantag i förhållande till en regel med annan räckvidd. Den enda följden av att en medlemsstat utövar den möjlighet som lämnas genom artikel 67.2 tredje stycket är att den möjlighet som ges upphandlande myndigheter i den medlemsstaten genom artikel 67.2 första stycket, nämligen att använda kriterier vilka inbegriper kvalitetsaspekter, ersätts med en skyldighet för dessa myndigheter att i anbudsinfordran inkludera ett eller flera kriterier av detta slag.

66 Det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har vid användningen av denna möjlighet bekräftas även av syftet med direktiv 2014/24. Såsom framgår av skälen 89, 90 och 92 i direktivet har unionslagstiftaren velat koppla begreppet ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” främst till begreppet ”det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet”. Unionslagstiftaren har preciserat att det, i avsaknad av nationell lagstiftning, fortfarande är tillåtet för de upphandlande myndigheterna att använda priset eller kostnaden som enda kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt. För att främja en mer kvalitetsorienterad offentlig upphandling har unionslagstiftaren samtidigt ansett det vara nödvändigt att tillåta medlemsstaterna att förbjuda eller begränsa användningen av pris eller kostnad som enda kriterium vid tilldelning av ett offentligt kontrakt. Unionslagstiftaren har dessutom bedömt att de upphandlande myndigheterna bör uppmuntras att välja sådana kriterier för tilldelning av offentliga kontrakt som ger dem möjlighet att erhålla byggentreprenader, varor och tjänster av hög kvalitet som är optimalt lämpade för deras behov.

67 När det gäller proportionalitetsprincipen, som utgör en allmän unionsrättslig princip, kräver denna att de regler som medlemsstaterna eller de upphandlande myndigheterna fastställer vid genomförandet av bestämmelserna i direktiv 2014/24 inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med direktivet (dom av den 30 januari 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punkt 45, och dom av den 6 oktober 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, punkt 42).

68 Utövandet av den möjlighet som föreskrivs i artikel 67.2 tredje stycket i direktiv 2014/24 skulle strida mot proportionalitetsprincipen om en medlemsstat beslutade att förbjuda att priset eller kostnaden används som det enda tilldelningskriteriet när det gäller vissa typer av offentliga kontrakt, nämligen de som är av sådan art att det visar sig omöjligt eller orimligt svårt att fastställa kriterier som gör det möjligt att i kvalitativt hänseende skilja mellan de byggentreprenader, varor eller tjänster som anges i anbudsgivarnas anbud.

69 I förevarande fall framstår en sådan bestämmelse som den som den italienska lagstiftaren har infört – enligt vilken offentliga kontrakt avseende arbetsintensiva tjänster, även om de är av ”standardiserad karaktär”, ska tilldelas på grundval av kriteriet det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, grundat på det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet – vara förenlig med detta direktiv och med proportionalitetsprincipen, fastän denna bestämmelse avser tjänster som till sin natur är föga tekniska.

70 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 56 i sitt förslag till avgörande kan nämligen flera kvalitetsaspekter, såsom organisationen av och erfarenheten hos den personal som utses att utföra sådana tjänster, påverka kvaliteten på kontraktens fullgörande och följaktligen anbudens ekonomiska värde. Under dessa omständigheter är det varken omöjligt eller orimligt svårt att göra en åtskillnad i kvalitativt hänseende mellan de tjänster som erbjuds i anbudsgivarnas anbud.

71 Denna tolkning påverkas inte av den omständigheten att de upphandlande myndigheter till vilka en sådan nationell lagstiftning som den aktuella riktar sig har en skyldighet att i sina anbudsförfaranden ta med som villkor att varje eventuell rabatt som en anbudsgivare erbjuder endast ska avse ersättningen för de tjänster som anbudsgivaren tillhandahåller, och inte lönen för de arbetstagare som är anställda av anbudsgivaren. Eftersom förbudet mot att erbjuda en rabatt som kan leda till att arbetstagarnas lön sänks är lagstadgat, ska det iakttas på samma sätt av samtliga anbudsgivare. Med hänsyn till att ett sådant förbud inte gör det möjligt att jämföra anbuden är det, mot bakgrund av artikel 67.4 i direktiv 2014/24, som jämförd med skäl 90 i samma direktiv kräver att man fastställer tilldelningskriterier som säkerställer en verklig konkurrens och således en jämförelse mellan anbuden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punkt 31), alltjämt nödvändigt att grunda tilldelningen på kriterier som inte omfattas av förbudet och som gör det möjligt att jämföra anbuden. Såsom framgår av föregående punkt kan fastställandet av kriterier som grundar sig på kvalitetsaspekter vara lämpligt för detta ändamål, och det kan således inte anses vara oproportionerligt.

72 Mot bakgrund av ovanstående ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 67.2 i direktiv 2014/24 och proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder en upphandlande myndighet att använda priset som enda kriterium för tilldelning av offentliga kontrakt som avser tjänster av standardiserad karaktär men vars totala värde till minst hälften består av kostnaderna för arbetskraft. Det saknar i detta avseende betydelse att det i anbudsinfordran föreskrivs att varje eventuell rabatt som en anbudsgivare erbjuder ska gälla enbart ersättningen för dessa tjänster och att den inte får medföra en sänkning av lönen för de arbetstagare som är anställda av anbudsgivaren.

Rättegångskostnader

73 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 67.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt proportionalitetsprincipen

ska tolkas så,

att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder en upphandlande myndighet att använda priset som enda kriterium för tilldelning av offentliga kontrakt som avser tjänster av standardiserad karaktär men vars totala värde till minst hälften består av

kostnaderna för arbetskraft. Det saknar i detta avseende betydelse att det i anbudsinfordran föreskrivs att varje eventuell rabatt som en anbudsgivare erbjuder ska gälla enbart ersättningen för dessa tjänster, och att den inte får medföra en sänkning av lönen för de arbetstagare som är anställda av anbudsgivaren.

Underskrifter