

Asia C-769/23

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

13.12.2023

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (Italia)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

5.12.2023

Valittaja:

Mara soc. coop. a r.l.

Vastapuolet:

Ministero della Difesa

Gruppo Samir Global Service Srl

[– –]

ITALIAN TASAVALTA

Consiglio di Stato,

joka on käsitellyt asian lainkäyttökokoonpanossa (viides jaosto),

on tehnyt seuraavan

VÄLIPÄÄTÖKSEN

asiassa [– –], jossa asianosaisina ovat

Mara soc. coop. a r.l. [– –]

vastaan

Ministero della Difesa (puolustusministeriö, Italia) [– –]; Gruppo Samir Global Service s.r.l. [– –]

ja jossa vaaditaan muuttamaan

[– –]

tuomiota nro 6259/2023, jonka Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Roman (Lazion alueellisen hallintotuomioistuimen Rooman toimipaikka, Italia) I jaosto on asianosaisten välisessä asiassa antanut.

[– –]

[– –] [*vakiolausekkeet*]*I. TOSISEIKAT*

1. – Puolustusministeriö (Ministero della difesa) käynnisti 14.7.2022 tekemällään hankintamenettelyn käynnistämistä koskevalla päätöksellä, josta julkaistiin Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa 29.12.2021 ennakkotietoilmoitus 2021/S 253-672319, tuolloin voimassa olleen, 18.4.2016 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 50 (hankintakoodeksi) 60 §:n mukaisen avoimen unioninlaajuisen hankintamenettelyn, jonka kohteena olivat satunnaiset ja kiireelliset henkilöstöpalvelut ministeriön päätoimipaikan ja muiden toimipaikkojen kuljetustarpeisiin ja muihin kuljetustarpeisiin vuonna 2023 (hankintamenettely nro 3144713). Hankintasopimus voitiin uusiksi kolmeksi vuodeksi, ja se oli jaettu yhdeksään osaan.

Tämän oikeudenkäynnin kohteena on menettely, joka koski hankinnan osaa nro 6 (CIG 9351659124 – NUTS-koodi ITH41), jonka otsikko oli ”Ilmavoimat, pohjoinen alue” (Aeronautica Militare area nord) ja arvo 532 786,89 euroa (hankinnan oletettu yhteenlaskettu arvo 5 200 565,31 euroa ilman arvonlisäveroa ja/tai muita veroja ja lakisääteisiä maksuja). Unionin kynnysarvoja varten ja siten asetuksen nro 50/2016 35 §:n mukaisesti hankinnan osan arvoksi (johon sisältyivät mahdollisten sopimuksen uusimisten arvot) oli tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettu yhteensä 3 463 114,72 euroa ilman arvonlisäveroa (ja hankinnan kokonaisarvoksi unionin kynnysarvoja varten 33 803 674,52 euroa ilman arvonlisäveroa).

Hankinta-asiakirjoissa valintaperusteeksi oli asetuksen nro 50/2016 95 §:n 4 momentin b kohdan mukaisesti ilmoitettu halvin hinta, koska kyse oli ominaisuuksiltaan vakioidusta palvelusta. Alennusta tuli tarjota ainoastaan tarjoukseen lisätystä palkkiosta, jonka osalta tarjouspyyntöasiakirjojen 17 §:n toisessa kappaleessa todettiin seuraavaa: ”kun otetaan huomioon, että vaadittu prosentuaalinen alennus koskee ainoastaan palkkiota, työvoimakulut pysyvät muuttumattomina, koska käytettyjen työntekijöiden palkat maksetaan asianomaisen työehtosopimuksen mukaisina. Asetuksen nro 50/2016 50 §:n tavoitteita, joilla pyritään lähinnä takaamaan työllisyyden taso ja suojelemaan työntekijöitä soveltamalla kansallisia työehtosopimuksia, ei siten rajoiteta.”

Hankinnan osaa 6 koskevan tarjouskilpailun voitti nyt tarkasteltavassa asiassa valittajana oleva Mara s.c. a r.l, joka tarjosi 100 prosentin alennusta. Toinenkin tarjoaja, Gruppo Samir Global Service s.r.l, oli tarjonnut 100 prosentin alennusta, kuten myös eräs kolmas tarjoaja. Sopimuspuoleksi valittiin kuitenkin arpomalla Mara [– –].

II. ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

2. – Gruppo Samir Global Service s.r.l. riitautti toisen tarjoajan valintaa sopimuspuoleksi koskevan päätöksen Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazioissa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia; jäljempänä TAR Lazio) [– –]. [*muuta ennakkoratkaisukysymyksen kannalta epäolennaisia asiakirjoja, joista valittiin*] Se esitti väitteitä, jotka koskivat sopimuspuoleksi valitun tarjoajan tekemää tarjoustaan, ja vaati toissijaisesti koko tarjouskilpailun peruuttamista.

[– –] [*kansallista menettelyä koskevia seikkoja*]

3. – TAR Lazioon Rooman-toimipaikan I-bis jaosto antoi 11.4.2023 valituksenalaisen tuomion nro 6259, jossa se hyväksyi Gruppo Samirin valituksen sen esittämän intressin rajoissa ja kumosi näin ollen hankinnan osaa nro 6 koskeneen hankintailmoituksen [– –]. [*kansallista menettelyä koskevia seikkoja*]

III. MUUTOKSENHAKU

4. – Nyt tarkasteltavassa asiassa Mara on hakenut muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioon [– –]. Se on esittänyt valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta. Gruppo Samir Global Service s.r.l. on tehnyt vastavalituksen.

Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittaja on esittänyt erityisesti, että asetuksen nro 50/2016 95 §:n 3 momentin a kohtaa on rikottu: valittajan mukaan siinä säädetty sääntö, jonka mukaan halvinta hintaa ei saa käyttää valintaperusteena työvoimavaltaisissa hankinnoissa, ei koske sopimuksia, joissa – kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa – kyse on osin vakioiduista ominaisuuksista. Jos kyseistä säännöstä tulkittaisiin toisin, se olisi valittajan mukaan ristiriidassa unionin oikeuden ja erityisesti julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) 67 artiklan kanssa. Valittaja huomauttaa, että kyseisellä unionin oikeuden säännöksellä tavoitellaan palvelujen parhaan laadun päämäärää (mikä sitä paitsi on johdonmukaista myös vuoden 2014 direktiivin hyväksymistä edeltäneen, julkisten hankintojen uudistamisesta 25.10.2011 annetun päätöslauselman 2011/2048(INI) kanssa) ja että se merkitsee pyrkimistä kokonaistaloudellisesti edullisimpaan tarjoukseen. Tästäkin näkökulmasta kansallinen säännös on valittajan mukaan kuitenkin suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska se ylittää sen, mikä on tarpeellista direktiivissä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska

alhaisimman hinnan peruste voidaan hyvin hyväksyä sellaisten tavaroiden tai palvelujen tapauksessa, jotka ovat pitkälle vakioituja: tällaisessa tapauksessa ei näet ole mitään todellista tarvetta saada toisistaan teknisesti eroavia tarjouksia. Valittaja on näin ollen pyytänyt Consiglio di Statoa esittämään unionin tuomioistuimelle asiaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön.

5. – [–]

[–]

[–] [kansallista menettelyä koskevia seikkoja]

IV. RIIDANALAINEN ASIA JA SOVELLETTAVAT OIKEUSSÄÄNNÖT

6. – Riidanalainen kysymys, joka on ratkaisematta vielä senkin jälkeen, kun nyt vireillä oleva muutoksenhakuasia on jo osittain ratkaistu, koskee sitä, onko sellainen julkinen hankintakilpailu (nyt tarkasteltavassa tapauksessa tavarakuljetuksiin liittyvien henkilöstöpalveluiden hankinta), joka on hyvin työvoimavaltainen mutta samalla ominaisuuksiltaan vakioitu, toteutettava niin, että valintaperusteena on kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, vai onko hankintayksiköllä asiassa harkintavaltaa niin, että se voi halutessaan valita perusteeksi myös halvimman hinnan.

Asian kannalta merkityksellisissä kansallisissa säännöksissä säädetään seuraavaa:

– asetuksen nro 50/2016 95 §:n 3 momentin a kohdan (jota sovelletaan ajallisesti nyt tarkasteltavaan hankintaan) sanamuoto on seuraava: ”Seuraavissa tapauksissa hankintasopimuksen tekoperusteena käytetään yksinomaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta, joka määritetään parhaan hinta-laatusuhteen perusteella:

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

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

b-bis) palveluja ja tavaratoimituksia koskevat sopimukset, joiden arvo on vähintään 40 000 euroa, kun niille on ominaista huomattava tekninen sisältö tai innovatiivinen luonne”.

– säännöksissä, joihin edellä mainitussa a kohdassa viitataan, säädetään seuraavaa (50 §:n 1 momentti): ”Konsessiosopimusten sekä urakoita ja muita kuin asiantuntijapalveluja koskevien sopimusten, etenkin työvoimavaltaiten

sopimusten, tekemistä varten hankintailmoituksiin, muihin ilmoituksiin ja kutsuihin sisällytetään unionin periaatteiden mukaisesti erityisiä sosiaalisia lausekkeita, joilla pyritään edistämään työntekijöiden työtilanteen vakautta siten, että sopimuspuoleksi valittu tarjoaja veloitetaan soveltamaan 15.6.2015 annetun asetuksen nro 81 51 §:ssä tarkoitettuja toimialan työehtosopimuksia. Työvoimavaltaisia palveluja ovat ne palvelut, joissa työvoimakulut ovat vähintään 50 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta”. [– –] [nyt tarkasteltavan asian kannalta merkityksetön 36 §:n 2 momentin a kohdan sanamuoto]

– Edellä mainitun asetuksen nro 50/2016 95 §:n 4 momentin b kohdan sanamuoto on seuraava:

”Halvinta hintaa voidaan käyttää valintaperusteena – – b) sellaisten palvelujen ja tavaroiden osalta, jotka ovat ominaisuuksiltaan vakioituja tai joiden ehdot määräytyvät markkinoilla, lukuun ottamatta edellä 3 momentin a kohdassa tarkoitettuja työvoimavaltaisia palveluita.”

Viimeksi mainittu poikkeus otettiin lakiin 18.4.2019 annetun asetuksen nro 32 (Kiireellisiä säännöksiä julkisten hankintojen vauhdittamiseksi infrastruktuuria, kaupunkien elvyttämistä ja maanjäristysten jälkeistä jälleenrakennusta koskevien toimenpiteiden nopeuttamista varten; kyseinen asetus on muutettuna muunnettu laiksi 14.6.2019 annetulla lailla nro 55) 1 §:n 20 momentin t kohdan 3 alakohdalla.

Laissa ei kuitenkaan määritellä palveluja (tai tavaroita), jotka ovat ”ominaisuuksiltaan vakioituja”, mutta voidaan katsoa, että niillä on tarkoitettu viitata ainakin palvelujen osalta palveluihin, joille on ominaista suuri toistuvuus ja joihin ei liity yksilöllisesti mukautettavia seikkoja (esimerkiksi teknologiseen tai innovatiiviseen ulottuvuuteen liittyviä seikkoja) ja joiden osalta on vaikea kuvitella, että tarjoajan panos muuttaisi yhdenmukaista suoritusta koskevaa odotusta; tällöin on menettelyn taloudellisuuden ja nopeuden vuoksi sallittua käyttää halvimman hinnan perustetta, koska parhaan teknisen laadun perustetta ei ole erityistä syytä käyttää kilpailullisessa vertailussa.

7. – Edellä esitetystä kansallisesta lainsäädännöstä ilmenee toisin sanoen, että kun kyse on ominaisuuksiltaan vakioiduista palveluista tai tavaroista, hankintaviranomaisella on oikeus käyttää (”voidaan käyttää”) perusteena halvinta hintaa (asetuksen nro 50/2016 95 §:n 4 momentin b kohta); tästä nimenomaisena poikkeuksena ovat kuitenkin ”työvoimavaltaiset palvelut”, joiden osalta siis työvoimakulut muodostavat vähintään puolet sopimuksen kokonaisarvosta (kuten nyt tarkasteltavassa asiassa). Tällaisessa tapauksessa perusteena voidaan kyseisen 95 §:n 3 momentin a kohdan mukaan käyttää yksinomaan kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta.

Ennakkoratkaisua pyytäneen Consiglio di Stato täysistuntoa, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen ratkaisemaan säännösten soveltamista koskevat oikeusriidat ja vahvistamaan vastaavat oikeusperiaatteet [– –], on

pyydetty – sellaisen riidan yhteydessä, jossa oli nyt tarkasteltavan tapauksen tavoin kyse hankinnasta, jonka ominaisuudet olivat vakioidut mutta joka oli samalla työvoimavaltainen – tarkastelemaan sitä, miten suhtautuvat toisiinsa asetuksen nro 50/2016 95 §:n 3 momentti, jossa veloitetaan käyttämään työvoimavaltaisissa palveluissa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta, ja saman säädöksen 4 momentti, jonka mukaan halvimman hinnan perustetta voidaan käyttää ominaisuuksiltaan vakioiduissa palveluissa ja tavaroissa. Kysymys koski tilannetta ennen kuin lainsäätäjät vuonna 2019 muutti edellä mainitun 4 momentin b kohdan sanamuotoa lisäämällä siihen työvoimavaltaisia palveluja koskevan poikkeuksen.

Tässä yhteydessä Consiglio di Stato totesi, että velvollisuudella käyttää työvoimavaltaiten palvelujen hankintaperusteena kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta on tarkoitettu tavoitella perustuslain ja julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden kannalta ensiarvoisen tärkeitä työsuhteiden suojelun päämääriä. Samalla se huomautti, ettei kyseisiä päämääriä saa uhrata teknisille vaatimuksille ja viranomaisten harkinnanvaraisille päätöksille. Mainitun 95 §:n 3 ja 4 momentin välistä näennäistä ristiriitaa koskevassa ratkaisussa vahvistettiin seuraava oikeudellinen periaate: ”Hankintakoodeksin 50 §:n 1 momentissa ja 95 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettuja työvoimavaltaisia palveluja koskevissa hankinnoissa sopimuksen tekoperusteena on kuitenkin paras hintalaatusuhde silloinkin, kun ne ovat ominaisuuksiltaan vakioituja saman lain [95 §:n] 4 momentin b kohdassa tarkoitettussa merkityksessä” (21.5.2019 annettu tuomio nro 8).

8. – TAR Lazio, joka sovelsi nyt tarkasteltavassa asiassa edellä kuvattua periaatetta sellaisena, kuin se on sittemmin vahvistettu ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä, katsoi näin ollen, että tarkasteltavassa hankinnassa – joka on työvoimavaltainen vaikkakin ominaisuuksiltaan vakioitu – olisi pitänyt käyttää hankintasopimuksen tekoperusteena kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta. Näin ollen TAR Lazio piti lainvastaisena erityislain (lex specialis) määräystä, jonka mukaan hankintasopimuksen tekoperusteena oli halvin hinta, ja peruutti näin ollen koko tarjouskilpailun.

Nyt tarkasteltavassa tarjouskilpailussa on nimittäin yhtäältä kyse sellaisten ”satunnaisten henkilöstöpalvelujen” hankinnasta, joiden ominaisuudet ovat kiistatta vakioituja: nehan koostuvat vain ”lastaamisesta ja kuorman purkamisesta, pakkaamisesta ja pakkausten purkamisesta, saapuvien ja lähtevien materiaalien pinoamisesta ja pinojen purkamisesta, materiaalin kuljettamisesta ja muista sellaisista toimenpiteistä, joita pidetään tavanomaisena varastoissa, tuotantolaitoksissa, laitoksissa, laivoilla ja/tai sotilaslentokentillä ja sotilasyksiköissä tehtävänä työnä” (vrt. tarjouspyyntöasiakirjojen 17 §, s. 33) puolustusministeriön lukuun. Toisaalta samassa tarjouskilpailussa on niin ikään riidattomasti kyse työvoimavaltaisista palveluista: hankinnan kohteena on työvoima, joka osoitetaan edellä kuvattuihin lastaus-, purku- ja kuljetustehtäviin. Se, että työvoimakulut muodostavat nyt tarkasteltavassa tapauksessa asetuksen nro 50/2016 50 §:n 1 momentin toisen virkkeen määritelmän mukaan vähintään

50 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta, on nyt tarkasteltavassa asiassa riidaton tosiseikka, josta asianosaiset eivät ole eri mieltä.

9. – Valittaja arvostelee TAR Lazion ratkaisua ja väittää, että suunniteltujen, puhtaasti materiaalin käsittelyä ja pakkausten kuljetusta koskevien tehtävien osalta – jotka ovat luonteeltaan toistuvia ja vakioituja – ei voi olla todellista tarvetta hankkia eriytettyjä teknisiä tarjouksia; tämä vaikeuttaisi tarpeettomasti tarjouskilpailumenettelyä ja loukkaisi julkishallinnon sujuvaa toimintaa koskevaa perustuslaillista periaatetta.

Nyt tarkasteltavassa tapauksessa oli valittajan mukaan sitä paitsi niin, että tarjousvaiheessa määritettävää alennusta ei pitänyt antaa työvoimakulut käsittävistä perushinnasta vaan yksinomaan palkkiosta, joka piti ottaa laskennassa huomioon ilman työvoimakuluja. Tarjouspyyntöasiakirjojen 17 §:n toiseksi viimeisen kappaleen sanamuoto oli nimittäin seuraava: ”Sopimuksen tekoperusteena on tosin alhaisin hinta, mutta kun otetaan huomioon, että vaadittu prosentuaalinen alennus koskee ainoastaan palkkiota, työvoimakulut pysyvät muuttumattomina, koska käytettyjen työntekijöiden palkat maksetaan asianomaisen työehtosopimuksen mukaisina. Asetuksen nro 50/2016 50 §:n tavoitteita, joilla pyritään lähinnä takaamaan työllisyyden taso ja suojelemaan työntekijöitä soveltamalla kansallisia työehtosopimuksia, ei siten rajoiteta.”

Alennus voitiin toisin sanoen laskea ainoastaan yrityksen mahdollisesta voitosta, eikä se vaikuttanut työvoimakuluihin: näin ollen hankinnassa käytettyjen työntekijöiden suojeluun liittyvät takeet säilyivät muuttumattomina. Valittaja esittää, että tällä tavalla taattiin se, että sekä hankintaviranomaisen tarpeita että työn taloudellisia ehtoja ja turvallisuutta suojattiin.

9.1. – Unionin oikeuden osalta valittaja viittaa direktiivin 2014/24/EU 67 artiklan 2 kohdan viimeiseen alakohtaan, jonka mukaan ”jäsenvaltiot voivat säätää, että hankintaviranomaiset eivät saa käyttää pelkästään hintaa tai kustannuksia hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena, tai rajoittaa niiden käytön tiettyihin hankintaviranomaisten ryhmiin tai tiettyntyyppisiin hankintasopimuksiin”. Tätä säännöstä on valittajan mukaan luettava yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa, joka on unionin yleinen oikeusperiaate ja jonka mukaan säännökset, joita jäsenvaltiot säätävät direktiivin 2014/24/EU säännösten täytäntöönpanoa varten, eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

Valittajan mukaan merkityksellistä on niin ikään tarkoitus suosia palvelujen korkeaa laatua, kun huomioon otetaan kyseisen direktiivin johdanto-osan 92 perustelukappale, jonka mukaan ”hankintaviranomaisia olisi kannustettava valitsemaan perusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja”. Valittaja puolustaa alhaisimman hinnan perusteen käyttökelpoisuutta – siitä huolimatta, että kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta pidetään parempana perusteena – viittaamalla myös vuoden 2014 direktiivien hyväksymistä edeltäneeseen, julkisten

hankintojen uudistamisesta 25.10.2011 annettuun päätöslauselmaan 2011/2048(INI), jossa Euroopan parlamentti tosin katsoi, että ”alhaisimman hinnan kriteerin ei enää pitäisi olla määräävä kriteeri julkisten hankintojen tekemiselle ja että tämä olisi korvattava yleisellä tasolla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti hyödyllisimmän tarjouksen kriteerillä, ottaen huomioon asiaankuuluvien tuotteiden, palveluiden tai töiden koko elinkaaren kustannukset”, mutta painotti silti, että ”tällä ei suljettaisi alhaisinta hintaa pois ratkaisevista kriteereistä vakiomuotoisten tavaroiden tai palvelujen tapauksessa”.

Valittajan mukaan Italian lainsäätäjät käyttivät näin ollen direktiivin 2014/24/EU 67 artiklassa säädettyä oikeuttaan, kun se sääti kiellon käyttää alhaisinta hintaa perusteena työvoimavaltaisissa palveluissa (asetuksen nro 50/2016 95 §:n 4 kohdan b kohta) siinäkin tapauksessa, että hankinnassa on kyse vakioituista ominaisuuksista eli ettei suoritusten laadullisilla näkökohdilla ole merkitystä. Jos tällaisessa tilanteessa velvoitettaisiin käyttämään perusteena parasta hintalaatusuhdetta, se ylittäisi selvästi sen, mikä on tarpeen direktiivin edellä mainittujen päämäärien saavuttamiseksi ja olisi siten ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

10. – Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että valittajan ehdottama ennakkoratkaisukysymys on saatettava unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi SEUT 267 artiklan mukaisesti, kun huomioon otetaan erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asema viimeisenä oikeusasteena.

Asianosaisten välillä on riidatonta, että nyt tarkasteltavassa hankinnassa on kyse työvoimavaltaisesta palvelusta, joka kuitenkin on samalla ominaisuuksiltaan vakioitu (työntekijöiltä edellytettyjen, luonteeltaan toistuvien suoritusten osalta). Valittajan väite, jonka mukaan suhteellisuusperiaatetta on loukattu, on erityisen merkityksellinen, kun tarkastellaan hankinta-asiakirjoja, joissa nyt tarkasteltavassa tapauksessa hankintasopimuksen tekoperusteeksi ilmoitettiin suurin alennus, joka oli laskettava yksinomaan palkkiosta ottamatta huomioon työvoimakuluja.

Tähän on lisättävä, että työn taloudellisten ehtojen ja turvallisuuden noudattamisen ovat nyt tarkasteltavassa asiassa varmistaneet jo sekä hankintaviranomainen tarjousten poikkeuksellisen alhaisuuden tarkastamista koskevassa menettelyssä että kansallinen tuomioistuin, joka hylkäsi ensimmäisessä oikeusasteessa valittajana olleen tarjoajan väitteet, joilla sopimuspuoleksi valitun tarjoajan tarjouksen laillisuus kyseenalaistettiin nimenomaan vähimmäispalkkojen noudattamatta jättämisen osalta.

Niiden kansallisten sääntöjen tarkan soveltamisen, joilla (mikä direktiivin 2014/24/EU 67 artiklassa sallitaan) on säädetty kieltä käyttää suurinta alennusta perusteena nyt tarkasteltavaa tapausta vastaavissa tilanteissa, tulisi näin ollen johtaa tarjouskilpailun peruuttamiseen, koska siinä ei ole otettu huomioon kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen kriteeriä, jota valittajan mainitsevat unionin oikeuslähteet kiistatta suosivat.

Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ne työntekijöiden suojeluun liittyvät tyypilliset edut, joita kyseisen hankintaperusteen käyttämiseen tavallisesti liittyy, saavutettiin joka tapauksessa, vaikka hankinta-asiakirjoihin sisältyi edellä kuvatun mukainen riidanalainen määräys siitä, että hankintaperusteena käytettäisiin suurinta alennusta. Kun alennus on kohdistunut pelkästään palkkion siten, ettei siinä ole otettu huomioon työvoimakuluja, ja kun sen osalta on vieläpä sekä hallinnollisessa että tuomioistuimenmenettelyssä tarkastettu, ettei työntekijöille kuuluvaa suojaa ole millään tavoin loukattu, on velvollisuutta käyttää hankintaperusteena parasta hinta-laatusuhdetta pidettävä suhteellisuusperiaatteen vastaisena, kun esiin ei nouse sellaisia teknisiin parannuksiin liittyviä näkökohtia, joita vakioituja suorituksia koskevissa tarjouksissa olisi voinut esiintyä.

Tästä seuraa, että vaikka kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta koskevaa perustetta pidetään unionin oikeudessa parempana, ei nyt tarkasteltavassa tapauksessa vaikuta olevan syitä, jotka puoltaisivat sen käyttämistä, ja siten velvollisuus käyttää tätä perustetta vaikuttaa ilmeisen kohtuuttomalta, suhteettomalta ja perusteettomalta.

V. EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMELLE ESITETTÄVÄ ENNAKKORATKAISUKYSYMYKSIÄ

11. – Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan huomioon se merkitys, joka kysymyksellä edellä mainitun kansallisen säännöksen yhteensopivuudesta edellä mainittujen unionin oikeussääntöjen kanssa on viimeisen jäljellä olevan valitusperusteen ratkaisemiseksi, Consiglio di Stato pyytää unionin tuomioistuinta vastaamaan seuraavaan ennakkoratkaisukysymykseen:

Ovatko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklassa ja 56 artiklassa vahvistetut sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaate sekä [Euroopan unionin] suhteellisuusperiaate ja direktiivin 2014/24/EU 67 artiklan 2 kohta esteenä 18.4.2016 annetun italialaisen asetuksen nro 50 95 §:n 3 momentin a kohdassa ja 4 momentin b kohdassa sekä saman asetuksen 50 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaisen julkisia hankintoja koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamiselle, sellaisena kuin se perustuu myös Consiglio di Staton täysistunnon 21.5.2019 antamassa tuomiossa nro 8 vahvistettuun oikeusperiaatteeseen, jonka mukaan hankinnoissa, joiden kohteena ovat ominaisuuksiltaan vakioidut ja samalla työvoimavaltaiset palvelut, hankintaviranomainen ei saa käyttää hankintaperusteena halvinta hintaa siinäkään tapauksessa, että hankinta-asiakirjojen mukaan alennus lasketaan ainoastaan yrityksen mahdollisesta palkkiosta tai voitosta siten, ettei sillä ole vaikutusta työvoimakuluihin?

12. – [–] [*luettelo kirjaamoon toimitetuista asiakirjoista*]

[–] [*asian käsittelyn lykkääminen*]

Näillä perusteilla

Consiglio di Stato, joka on käsitellyt asian lainkäyttökokoonpanossa (viides jaosto),

esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle edellä perusteluosassa ilmoitetun ennakkoratkaisukysymyksen ja [– –] lykkää asian käsittelyä.

[– –] [*asiakirjojen toimittamista koskevia määräyksiä*]

Roomassa [– –] 12.10.2023 [– –]

[– –]

TYÖASIAKIRJA