

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 5 mars 2026 (\*)

” Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Upphandling av sociala tjänster utan inkvartering – Upphandling till ett värde som understiger tröskelvärdet för att detta direktiv ska vara tillämpligt – Artikel 67 – Tilldelningskriterier av social karaktär – Ekonomiskt mest fördelaktigt anbud – Löneökning för den personal som tillhandahåller tjänsterna utöver den lönenivå som föreskrivs i det kollektivavtal som gäller för sektorn – Samband med föremålet för det offentliga kontraktet – Proportionalitet och icke-diskriminering – Artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten till kollektivavtalsförhandlingar ”

I mål C-210/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ för den autonoma regionen Baskien som ansvarar för överklaganden vid offentlig upphandling, Spanien) genom beslut av den 14 mars 2024, som inkom till domstolen samma dag, i målet

**Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)**

mot

**Ayuntamiento de Ortuella,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domarna F. Schalin, M. Gavalec (referent) och Z. Csehi,

generaladvokat: A. Biondi,

justitiesekreterare: handläggaren R. Stefanova-Kamisheva,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 april 2025,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Spaniens regering, genom S. Núñez Silva, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann, L. Malferrari, E. Sanfrutos Cano och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 3 juli 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 67.1 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), av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1996, s. 1), av artikel 56 FEUF och av artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (nedan kallad AESTE) och Ayuntamiento de Ortuella (Ortuella kommun, Spanien). Målet rör lagenligheten av ett tilldelningskriterium i kravspecifikationerna för ett tjänstekontrakt som denna kommun tilldelat.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

- 3 I skälen 89, 90, 92, 97, 98 och 114 i direktiv 2014/24 anges följande:

”(89) Begreppet tilldelningskriterier är centralt för detta direktiv. Det är därför viktigt att de relevanta bestämmelserna presenteras på ett så enkelt och rationellt sätt som möjligt. Detta kan uppnås genom att man använder termen ’det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet’ som det överordnade begreppet eftersom alla vinnande anbud slutligen bör väljas i enlighet med vad den enskilda upphandlande myndigheten anser vara den ekonomiskt bästa lösningen bland dem som erbjudits. ...

(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. Det är också lämpligt att erinra om att de upphandlande myndigheterna har frihet att bestämma lämpliga kvalitetsnormer genom att använda tekniska specifikationer eller villkor för fullgörande av kontraktet.

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.

För att säkerställa att principen om likabehandling iakttas vid kontraktstilldelning bör de upphandlande myndigheterna ha en skyldighet att skapa nödvändig öppenhet, så att alla anbudsgivare i rimlig mån kan informeras om de kriterier och arrangemang som kommer att tillämpas vid beslut om tilldelning. De upphandlande myndigheterna bör därför ha en skyldighet att ange tilldelningskriterierna samt viktningen av de olika kriterierna inbördes. ...

...

(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 byggtreprenader, varor och tjänster av hög kvalitet som är optimalt lämpade för deras behov.

De tilldelningskriterier som väljs bör inte innebära att den upphandlande myndigheten ges oinskränkt valfrihet, och de bör säkerställa möjligheten till verklig och sund konkurrens och åtföljas av arrangemang som gör det möjligt att effektivt kontrollera de upplysningar som lämnas av anbudsgivarna.

För att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska kunna fastställas bör beslut om tilldelning av kontrakt inte uteslutande grunda sig på andra kriterier än kostnaderna. Kvalitetskriterier bör därför åtföljas av ett kostnadskriterium som, beroende på vad den upphandlande myndigheten väljer, antingen kan avse priset eller kostnadseffektiviteten, exempelvis en beräkning av livscykelkostnaderna. Tilldelningskriterierna bör dock inte påverka tillämpningen av nationella bestämmelser om fastställande av ersättning för vissa tjänster eller av fasta priser på vissa varor.

...

- (97) Dessutom bör de upphandlande myndigheterna, för att förbättra integreringen av sociala och miljörelaterade hänsyn i upphandlingsförfaranden, ha rätt att använda tilldelningskriterier eller villkor för fullgörande av ett kontrakt i fråga om de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska tillhandahållas inom ramen för det offentliga kontraktet i alla avseenden och i alla skeden av deras livscykel, från utvinningen av råmaterial för varan till bortskaffandet av varan, inklusive faktorer som berör den specifika produktions-, tillhandahållande- eller handelsprocessen och dess villkor för byggentreprenaderna, varorna eller tjänsterna eller en specifik process i ett senare skede av deras livscykel, även då sådana faktorer inte utgör en del av dem. ...

Villkoret att det ska finnas en koppling till kontraktets föremål utesluter dock kriterier och villkor som rör allmän företagspolicy, som inte kan anses vara en faktor som karakteriserar den specifika produktions- eller tillhandahållandeprocessen för de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska upphandlas. De upphandlande myndigheterna bör därför inte få kräva att anbudsgivarna ska ha fastställt en viss politik för företags sociala eller miljömässiga ansvar.

- (98) Det är synnerligen viktigt att tilldelningskriterier eller villkor för fullgörande av ett kontrakt som avser de sociala aspekterna av produktionsprocessen rör de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska tillhandahållas enligt kontraktet. De bör dessutom tillämpas i enlighet med direktiv [96/71], som det tolkas av Europeiska unionens domstol, och bör inte väljas eller tillämpas på ett sätt som direkt eller indirekt diskriminerar ekonomiska aktörer från andra medlemsstater eller från tredjeländer som är parter i [Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (WTO-avtalet)] eller de frihandelsavtal som [Europeiska] unionen är part i. Krav som rör grundläggande arbetsvillkor i [direktiv 96/71], exempelvis minimilön, bör även fortsättningsvis ligga på den nivå som anges i nationell lagstiftning eller i kollektivavtal som tillämpas i enlighet med unionsrätten inom ramen för det direktivet.

...

- (114) Vissa kategorier av tjänster har på grund av sin natur fortfarande en begränsad gränsöverskridande dimension, nämligen de tjänster som kallas personliga tjänster, t.ex. vissa sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster samt utbildningstjänster. Dessa tjänster tillhandahålls i ett särskilt sammanhang som varierar betydligt mellan medlemsstaterna på grund av olika kulturella traditioner. Särskilda bestämmelser bör därför införas för offentliga upphandlingskontrakt för dessa tjänster med ett högre tröskelvärde än det som tillämpas på andra tjänster.

Personliga tjänster till värden under detta tröskelvärde brukar inte vara av intresse för leverantörer från andra medlemsstater, annat än om det finns konkreta indikationer på motsatsen, till exempel unionsfinansiering av gränsöverskridande projekt.

Kontrakt för personliga tjänster över detta tröskelvärde bör vara öppna på unionsnivå. Med hänsyn till betydelsen av det kulturella sammanhanget och dessa tjänsters känslighet, bör medlemsstaterna ges stor frihet att organisera valet av tjänsteleverantörer på det sätt som de finner lämpligast. Detta krav har beaktats i bestämmelserna i detta direktiv och det föreskrivs endast att vissa grundprinciper om öppenhet och likabehandling ska iakttas och att upphandlande

myndigheter ska kunna tillämpa särskilda kvalitetskriterier vid valet av tjänsteleverantörer, exempelvis kriterierna i den frivilliga europeiska kvalitetsramen för sociala tjänster som offentliggjorts av kommittén för socialt skydd. ...”

4 Artikel 4 i direktiv 2014/24, med rubriken ”Tröskelvärden”, har följande lydelse:

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

...

d) 750 000 [euro] för offentliga tjänstekontrakt för de sociala och andra särskilda tjänster som anges i bilaga XIV.”

5 Kapitel II i direktivet har rubriken ”Allmänna bestämmelser” och innehåller direktivets artikel 18, vilken har rubriken ”Principer för upphandling”. I den artikeln föreskrivs följande i punkt 1:

”De upphandlande myndigheterna ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara på ett öppet och proportionerligt sätt.

Upphandlingen får inte utformas i syfte att undanta den från tillämpningsområdet för detta direktiv eller att på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen. Konkurrensen ska anses begränsas på ett konstgjort sätt om upphandlingen utformas i syfte att på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer.”

6 I artikel 67 i direktivet, under 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, exempelvis en analys av livscykelkostnader i enlighet med artikel 68, 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 anbudet uppfyller tilldelningskriterierna. I tveksamma fall ska den upphandlande myndigheten effektivt kontrollera om de uppgifter och bevis som har lämnats av anbudsgivarna är korrekta.

5. Den upphandlande myndigheten ska ange i upphandlingsdokumenten, hur de olika kriterierna kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt, utom om detta fastställs endast på grundval av priset.

Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning.

Om viktning inte är möjlig av objektiva skäl ska den upphandlande myndigheten ange kriterierna i fallande prioritetsordning.”

- 7 Artikel 74 i samma direktiv har rubriken ”Tilldelning av kontrakt för sociala tjänster och andra särskilda tjänster”. I den artikeln föreskrivs följande:

”Offentliga kontrakt för sociala tjänster och andra särskilda tjänster som anges i bilaga XIV ska tilldelas i enlighet med detta kapitel när värdet på kontrakten uppgår till eller överstiger det tröskelvärde som anges i artikel 4 d.”

- 8 I artikel 76 i direktiv 2014/24, under rubriken ”Principer för tilldelning av kontrakt”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska införa nationella regler för tilldelning av kontrakt som omfattas av detta kapitel för att se till att de upphandlande myndigheterna följer principerna om öppenhet och likabehandling av ekonomiska aktörer. Medlemsstaterna kan själva fastställa vilka förfaranderegler som är tillämpliga så länge dessa regler gör det möjligt för de upphandlande myndigheterna att ta hänsyn till de särskilda egenskaperna för tjänsterna i fråga.

2. Medlemsstaterna ska se till att de upphandlande myndigheterna får beakta behovet av att garantera tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning, olika användarkategoriernas specifika behov, inklusive missgynnade och utsatta gruppers behov, deltagande och egenansvar för användarna samt innovation. Medlemsstaterna får också föreskriva att valet av tjänsteleverantör ska göras på grundval av det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet med hänsyn till kvalitets- och hållbarhetskriterier för sociala tjänster.”

- 9 Bilaga XIV till direktivet innehåller en tabell med rubriken ”Tjänster som avses i artikel 74” och hänvisar till CPV-koden 85312000-9.

### *Spansk rätt*

- 10 Artikel 1 i ley 9/2017 de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (lag 9/2017 av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling, genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU och 2014/24 införlivas med den spanska rättsordningen) av den 8 november 2017 (BOE nr 272 av den 9 november 2017) (nedan kallad lagen om offentlig upphandling) har rubriken ”Syfte och ändamål”. I punkt 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”Sociala och miljömässiga kriterier ska, allmänt och obligatoriskt, införlivas i all offentlig upphandling under förutsättning att det är relevant för föremålet för det offentliga kontraktet. Genom att inkludera dessa kriterier förbättras förhållandet mellan pris och kvalitet på kontraktsprestanda, samtidigt som användningen av offentliga medel blir mer effektiv. Små och medelstora företag samt sociala företag ska också ges tillträde till offentlig upphandling.”

11 I artikel 145 i den lagen, under rubriken ”Krav och typer av tilldelningskriterier”, föreskrivs följande:

”1. Kontrakt ska tilldelas med tillämpning av ett antal kriterier på grundval av det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

Kontrakt får, om detta finner stöd i upphandlingsdokumenten, tilldelas med stöd av kriterier som grundar sig på kostnadseffektivitet, pris eller kostnad, t.ex. livscykelkostnader i enlighet med artikel 148.

2. Vad som ska anses som det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet ska bedömas med stöd av finansiella kriterier och kriterier gällande kvalitet.

Ett kvalitetskriterium som fastställts av den upphandlande myndigheten för att utvärdera vad som ska anses vara det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet får inbegripa miljömässiga och sociala aspekter som är kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet i enlighet med vad som stadgas i sjätte punkten i denna artikel. Dessa aspekter kan inbegripa följande:

1.° Kvalitet, inklusive tekniskt värde, estetiska och funktionella kännetecknande egenskaper, tillgänglighet, universell utformning eller utformning för samtliga användare, sociala, miljömässiga och innovativa egenskaper samt handelsrelaterade aspekter och villkoren härför.

...

Kontraktets sociala aspekter ska avse följande syften: Främjande av social integration av personer med funktionsnedsättning, personer i utanförskap eller personer i utsatta grupper bland de personer som ska fullgöra kontraktet, samt i allmänhet social integration och anställning av personer med funktionsnedsättning där det finns risk för social uteslutning, underleverantörskontrakt med särskilda arbetsförmedlingar eller företag som tillhandahåller sysselsättning, tillämpning av jämställdhetsplaner vid fullgörandet av kontraktet och, i allmänhet, jämställdhet mellan kvinnor och män, främjande av anställning av kvinnor, möjlighet att förena arbete med privat- och familjeliv, förbättring av arbets- och lönevillkor, anställningstrygghet, anställning av ett större antal personer för att fullgöra kontraktet, utbildning och skydd av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, tillämpning av kriterier för etiskt och socialt ansvarstagande vid fullgörandet av kontraktet samt kriterier för tillhandahållande eller användning av rättvisemärkta produkter i samband med fullgörandet av kontraktet.

2.° Organisering av, kvalifikationer och erfarenhet hos den personal som är utsedd att fullgöra kontraktet, förutsatt att denna personals kvalitet kan ha en betydande inverkan på nivån på fullgörandet av kontraktet.

...”

12 Tillägsbestämmelse 47 till nämnda lag har rubriken ”Principer som är tillämpliga på tilldelning av koncessionskontrakt enligt bilaga IV och på kontrakt avseende sociala, utbildningsrelaterade, och hälsotjänster enligt bilaga IV”. I den bestämmelsen föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i denna lag och bestämmelser om fastställande av tekniska föreskrifter, minimikrav för solvens och särskilda villkor för fullgörande av kontraktet i upphandlingsförfaranden avseende sådana koncessionskontrakt som avses i bilaga IV, liksom sociala, hälsorelaterade, och utbildningstjänster enligt bilaga IV, ska de upphandlande myndigheterna i varje skede av dessa förfaranden säkerställa behovet av att garantera tjänsternas kvalitet, kontinuitet, tillgänglighet, överkomliga priser, tillgång och omfattning, de särskilda behoven hos olika kategorier av

användare, inbegripet missgynnade och sårbara grupper, deltagande av användare av tjänsterna och innovation vid tillhandahållandet av tjänsten.

Den upphandlande myndigheten får vid fastställande av tilldelningskriterierna för de kontraktstyper som avses i tilläggsbestämmelsen knyta dessa kriterier till följande aspekter: erfarenhet hos den personal som ska fullgöra kontraktet och tillhandahålla tjänster som riktar sig till särskilt missgynnade grupper eller för att tillhandahålla tjänster av liknande slag i enlighet med artikel 145, återinvestering av de vinster som erhålls för att förbättra de tjänster som tillhandahålls, inrättande av mekanismer för användarnas deltagande och för information och vägledning till användarna.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

13 Den 13 juni 2023 ingav AESTE ett särskilt överklagande på området för offentlig upphandling till Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ för den autonoma regionen Baskien som ansvarar för överklaganden vid offentlig upphandling, Spanien), som är den hänskjutande domstolen i målet vid EU-domstolen, mot kravspecifikationerna i det kontrakt för ”hemtjänst i Ortuella kommun” som denna kommun hade ingått (nedan kallat det omtvistade kontraktet).

14 Föremålet för det omtvistade kontraktet är ”utförande av hemtjänst i Ortuella kommun i syfte att tillhandahålla en kollektiv tjänst av social karaktär inom ramen för vilken förebyggande, utbildande och stödjande verksamhet till förmån för familjer och/eller personer med svårigheter att upprätthålla eller behålla sitt fysiska, sociala och/eller känslomässiga välbefinnande utförs med hjälp av förberedd, utbildad och handledd personal, med intentionen att göra det möjligt för användarna att bo kvar i sina hem och/eller sin miljö så länge detta är möjligt och lämpligt”. Enligt den hänskjutande domstolen avser kontraktet ”[s]ociala tjänster utan inkvartering” (CPV-kod 85312000-9), i den mening som avses i bilaga IV till lagen om offentlig upphandling, vilken motsvarar bilaga XIV till direktiv 2014/24.

15 Kontraktets värde beräknas uppgå till 166 250 euro.

16 AESTE har i sitt överklagande yrkat ogiltigförklaring av det tilldelningskriterium som återfinns i de särskilda administrativa villkoren i det omtvistade kontraktet och enligt vilket högst 40 poäng ska tilldelas vid en ökning av summan av anbudsgivarens lönekostnader (nedan kallat det omtvistade kriteriet). Det omtvistade kriteriet har följande lydelse:

”Med de löner som föreskrivs i sektorns kollektivavtal som referens ska högre löner (ökningar av den totala lönesumman) som det företag som är anbudsgivare föreslår för de personer som utför avtalet beaktas.

Den procentuella löneökningen ska beaktas genom en beräkning av grundlön och tillägg enligt avtal för samtliga arbetstagare som ska utföra tjänsterna, enligt följande formel: Poäng =  $P \times A/B$ .

Poäng står för det totala antal poäng som tilldelas förslaget.

P är det största antal poäng som kan tilldelas, det vill säga 40 poäng.

A är den största procentandelen av samtliga anbud som lämnats in.

B är den procentandel av det anbud som ska bedömas.

Anbud där det föreslås en procentuell ökning som ska tillämpas på de personer som ska utföra kontraktet kommer att beaktas. Anbud där det inte föreslås någon ökning kommer att få 0 poäng.

Inom en period om högst en månad från det att kontraktet ingås ska, efter förhandlingar med personalrepresentanterna, närmare anges de poster i vilka den ökning av lönen utöver vad som föreskrivs i det kollektivavtal som gäller för sektorn och som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas. På samma sätt ska det företag som tilldelas kontraktet sträva efter att ingå ett reglerande avtal (benämnt

kollektivavtal för hemtjänsten i Ortuella) om arbetsvillkoren för den personal som omfattas av kontraktet.”

- 17 Det framstår som oklart för den hänskjutande domstolen huruvida det omtvistade kriteriet är förenlig med unionsrätten.
- 18 För det första vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det omtvistade kriteriet gör det möjligt att identifiera det ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet”, i den mening som avses i artikel 67.1 i direktiv 2014/24. Även om den upphandlande myndigheten har gjort gällande att det omtvistade kriteriet syftar till att höja ersättningen för den personal som ansvarar för att utföra den tjänst som är föremål för det omtvistade kontraktet och följaktligen till att förbättra stabiliteten och kontinuiteten i tillhandahållandet av denna tjänst, så förefaller den hänskjutande domstolen anse att sambandet mellan en sådan löneökning och förbättringen av tjänsten är alltför hypotetiskt för att det ska gå att fastställa tilldelningen av kontraktet.
- 19 För det andra har den hänskjutande domstolen understrukit att det framgår av skäl 98 i direktiv 2014/24 att de sociala kriterier som valts för tilldelningen av offentliga kontrakt ska tillämpas i enlighet med direktiv 96/71. Det omtvistade kriteriet skulle emellertid kunna vara diskriminerande, eftersom det tvingar ett företag som önskar öka sina chanser att tilldelas det omtvistade kontraktet att till de arbetstagare som ska fullgöra kontraktet betala högre löner än de som de erhöll, vilket skulle kunna utgöra en ytterligare ekonomisk börda som skulle kunna förhindra att företaget lämnar anbud.
- 20 För det tredje skulle det omtvistade kriteriet kunna visa sig vara oproportionerligt och diskriminerande för ekonomiska aktörer som inte har tillräcklig kapacitet för att betala höga löner men som skulle kunna lämna konkurrenskraftiga anbud med ett gott förhållande mellan kvalitet och pris på grund av lägre lönekostnader.
- 21 För det fjärde vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det omtvistade kriteriet utgör ett ingrepp i den rätt till kollektivavtalsförhandlingar som erkänns i artikel 28 i stadgan, eftersom en kollektiv förhandling som inleddes efter tilldelningen av det omtvistade kontraktet skulle kunna leda till att den personal som ska fullgöra kontraktet undantas från tillämpningsområdet för ett gällande kollektivavtal. En sådan förhandling skulle även kunna leda till löneskillnader mellan arbetstagare inom ett och samma företag, vilka utför samma tjänster men vars lön varierar beroende på vem som är mottagare av dessa tjänster.
- 22 För det femte skulle det omtvistade kriteriet även kunna visa sig vara oproportionerligt med hänsyn till det eftersträlvade målet, eftersom det nya kollektivavtalet, som förhandlats fram efter att det omtvistade kontraktet tilldelats, skulle kunna få till följd att löneökningen fastställs till en nivå som går utöver kontraktets tillämpningsområde, vilket skulle medföra att sambandet med föremålet för det offentliga kontraktet, i den mening som avses i artikel 67.3 i direktiv 2014/24, upphör.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ för den autonoma regionen Baskien som ansvarar för överklaganden vid offentlig upphandling) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”[1)] Om ett sådant kriterium för tilldelning av ett tjänstekontrakt som det som beskrivs

- värderar en ökning av den totala lönesumman utöver vad som föreskrivs i det kollektivavtal som gäller för sektorn och som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet,

och

- ålägger den anbudsgivare som tilldelas kontraktet att, efter kollektivavtalsförhandlingar med personalrepresentanterna, närmare ange de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras och att sträva efter att ingå ett kollektivavtal som ska omfatta den personal som omfattas av kontraktet,

är kriteriet då lämpligt för att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i enlighet med artikel 67.1 i [direktiv 2014/24]?

- [2]) Strider ett sådant kriterium mot friheten att tillhandahålla tjänster eller begränsar det den fria konkurrensen i strid med artikel 56 FEUF samt [direktiv 2014/24] och [direktiv 96/71]?
- [3]) Strider ett sådant kriterium mot rätten till kollektivavtalsförhandlingar enligt artikel 28 i [stadgan]?"

### **Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning**

- 24 Domstolen ska inledningsvis pröva huruvida Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ för den autonoma regionen Baskien som ansvarar för överklaganden vid offentlig upphandling) uppfyller kriterierna för att anses vara en nationell domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.
- 25 Domstolen erinrar i detta hänseende om att det framgår av fast rättspraxis att domstolen, vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet utgör en domstol vilket är en rent unionsrättslig fråga, beaktar ett antal omständigheter, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, huruvida organet är av stadigvarande karaktär, huruvida dess jurisdiktion är av tvingande art, huruvida förfarandet är kontradiktoriskt, huruvida organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning (dom av den 20 september 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 26 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ för den autonoma regionen Baskien som ansvarar för överklaganden vid offentlig upphandling) är ett stadigvarande och självständigt organ som upprättats genom lag och som fattar sina beslut enbart med tillämpning av rättsregler efter ett kontradiktoriskt förfarande. Vad närmare bestämt gäller organets oberoende anges i beslutet om hänskjutande att det inte ingår i någon hierarkisk struktur och inte tar emot instruktioner från tredje part, samt att det utför sina uppgifter objektivt, opartiskt och oberoende.
- 27 Vad vidare gäller frågan huruvida dess jurisdiktion är av tvingande art, i den mening som avses i domstolens praxis avseende artikel 267 FEUF, har domstolen redan slagit fast att beslut av de organ i autonoma regioner som är behöriga att pröva mål om offentlig upphandling och vars behörighet inte är beroende av ett avtal mellan parterna är bindande för dessa, även om det är frivilligt att väcka talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punkterna 23 och 24 samt där angiven rättspraxis).
- 28 Dessa överväganden påverkas inte av domstolens praxis från domen av den 21 januari 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), eftersom ledamöterna i organet i fråga, så som den spanska regeringen har påpekat i sina skriftliga inlagor, åtnjuter en garanti för oavsättlighet, vilken implementeras genom den nationella lagstiftningen och från vilken undantag endast kan göras på de grunder som uttryckligen anges däri.
- 29 Härav följer att Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ för den autonoma regionen Baskien som ansvarar för överklaganden vid offentlig upphandling) uppfyller kriterierna för att vara en nationell domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, och att de frågor som ställts till domstolen kan tas upp till prövning.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### ***Den första frågan***

- 30 Domstolen påpekar inledningsvis att föremålet för det omtvistade kontraktet, så som framgår av punkt 14 ovan, är tillhandahållande av tjänster som omfattas av kategorin ”sociala tjänster utan

inkvartering” (CPV-kod 85312000-9) i bilaga IV till lagen om offentlig upphandling, vilken enligt den hänskjutande domstolen motsvarar bilaga XIV till direktiv 2014/24.

- 31 Enligt direktivets artikel 4 d ska direktivet tillämpas på upphandlingar som anges i bilaga XIV endast om kontraktet uppgår till minst det tröskelvärde på 750 000 euro som föreskrivs i denna bestämmelse.
- 32 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det omtvistade kontraktets värde beräknas uppgå till 166 250 euro, vilket således understiger nämnda tröskelvärde. Enligt beslutet om hänskjutande och i likhet med vad den spanska regeringen bekräftade vid förhandlingen avsåg den spanska lagstiftaren emellertid att göra bestämmelserna i direktiv 2014/24 direkt och ovillkorligen tillämpliga på kontrakt vars värde understiger nämnda tröskelvärde. Närmare bestämt beslutade lagstiftaren vid antagandet av artikel 145 i lagen om offentlig upphandling, jämförd med tilläggsbestämmelse 47 till den lagen, genom vilken artikel 67 i direktiv 2014/24 om tilldelningskriterier införlivades, att utvidga tillämpningsområdet för sistnämnda bestämmelse till att omfatta kontrakt vars värde understiger tröskelvärdet.
- 33 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att när regleringen i nationell lagstiftning av situationer som inte omfattas av en viss unionsrättsakt på ett direkt och ovillkorligt sätt har anpassats till den reglering som har valts i denna rättsakt föreligger det ett klart unionsintresse av att de bestämmelser som har hämtats från unionsrätten ges en enhetlig tolkning. Detta gör det nämligen möjligt att undvika divergerande tolkningar i framtiden och att säkerställa att dessa situationer behandlas på samma sätt som de situationer som omfattas av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser (dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkterna 36 och 37, och dom av den 16 juni 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 34 Av detta följer att även om det omtvistade kontraktet har ett lägre värde än det som fastställs i artikel 4 d i direktiv 2014/24 finns det ett klart intresse av att domstolen uttalar sig i den första frågan.
- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 67.1 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att ett kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som, utöver den nivå som följer av tillämpningen av det kollektivavtal som gäller för sektorn, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på den personal som fullgör kontraktet, gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, i den mening som avses i den bestämmelsen.
- 36 För det första föreskrivs i artikel 67.1 i direktiv 2014/24, jämförd med skäl 89 i samma direktiv, att de upphandlande myndigheterna till övervägande del ska grunda sig på kriteriet om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet när de tilldelar offentliga kontrakt.
- 37 Enligt artikel 67.2 ska detta kriterium bedömas från den upphandlande myndighetens synvinkel 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. I leden a–c i denna bestämmelse, jämförd med skälen 90 och 92 i direktiv 2014/24, anges en icke uttömmande förteckning över tilldelningskriterier som kan användas, vilka bland annat omfattar sociala aspekter.
- 38 Härav följer att artikel 67.2 i direktivet, i avsaknad av en uttömmande förteckning över tilldelningskriterier, gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att fastställa tilldelningskriterier som omfattar sociala aspekter, förutsatt att kriterierna avseende dessa aspekter har samband med föremålet för det offentliga kontraktet i fråga.
- 39 Domstolen erinrar i detta hänseende om att den har slagit fast att de upphandlande myndigheterna får välja tilldelningskriterier som grundar sig på sociala hänsyn, vilka kan beröra användarna eller mottagarna av de tjänster som är föremål för kontraktet, men även andra personer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2012, kommissionen/Nederländerna, C-368/10, EU:C:2012:284, punkt 85).

- 40 Domstolen ska således fastställa huruvida ett tilldelningskriterium som i likhet med det omtvistade kriteriet tar hänsyn till en ökning av den totala lönesumman för den personal som fullgör ett offentligt kontrakt utöver den nivå som följer av tillämpningen av det kollektivavtal som gäller för sektorn kan omfattas av ”sociala aspekter som har samband med föremålet för det offentliga kontraktet i fråga”.
- 41 Så som generaladvokaten påpekade i punkterna 36 och 37 i sitt förslag till avgörande ska det, eftersom tilldelningskriteriet avser ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet i förhållande till den lönenivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, anses att detta kriterium, med hänsyn till själva dess art, avser en av de ”sociala aspekter” som avses i artikel 67.2 i direktiv 2014/24, varvid detta begrepp ska ges en vid tolkning.
- 42 För det andra understryker domstolen följande. För att en upphandlande myndighet ska kunna identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hjälp av ett tilldelningskriterium som avser en ”social aspekt” måste ett sådant kriterium även uppfylla de övriga villkor som föreskrivs i artikel 67.2–67.5 i direktivet, jämförd med skälen 90 och 92 i samma direktiv, det vill säga bland annat ha samband med föremålet för det offentliga kontraktet och inte ge den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet.
- 43 I detta hänseende påpekar domstolen också att det för den hänskjutande domstolen endast framstår som oklart, för det första, huruvida det föreligger ett samband mellan föremålet för det offentliga kontraktet och det omtvistade kriteriet som är alltför allmänt för att det ska vara möjligt att tilldela det omtvistade kontraktet, och, för det andra, huruvida detta kriterium innebär ett åsidosättande av principen om likabehandling av anbudsgivare.
- 44 Vad för det första gäller villkoret att det omtvistade kriteriet ska ha samband med föremålet för det offentliga kontraktet framgår det av artikel 67.3 i direktiv 2014/24, jämförd med skäl 97 i samma direktiv, att tilldelningskriterierna ska anses vara kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet om de avser tjänster som ska tillhandahållas inom ramen för det kontraktet i alla avseenden och i alla skeden av deras livscykel, inklusive faktorer som berör tjänsternas specifika tillhandahållandeprocess även då sådana faktorer inte utgör en del av dem.
- 45 Denna bestämmelses vida ordalydelse utesluter således inte att en upphandlande myndighet i en viss situation, med hjälp av ett kriterium för tilldelning av ett kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet i förhållande till den lönenivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas.
- 46 Det framgår av punkt 43 ovan att frågan huruvida det föreligger ett samband mellan det omtvistade kriteriet och föremålet för det omtvistade kontraktet således ska prövas med beaktande av särdragen hos den tjänst som är föremål för upphandlingen. Även om det i förevarande fall ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida det föreligger ett sådant samband, ska det påpekas att det omtvistade kontraktet kännetecknas dels av den höga personaltäthet som krävs, dels av svårigheten för den upphandlande myndigheten att erbjuda en kontinuerlig tjänst av god kvalitet till de personer som åtnjuter tjänsten, det vill säga missgynnade personer som befinner sig i en utsatt situation.
- 47 Så som generaladvokaten påpekade i punkterna 46–48 i sitt förslag till avgörande bestäms den ersättning som den utvalda anbudsgivaren erhåller för den tjänst som denne tillhandahåller i stor utsträckning av lönekostnaderna för den personal som utför tjänsten, vilket innebär att det omtvistade kriteriet har samband med föremålet för det offentliga kontraktet. Dessutom är det inte orimligt att i en sådan upphandling anse att ett tilldelningskriterium som tar hänsyn till en mer förmånlig ersättning till den personal som fullgör kontraktet än den som föreskrivs i det kollektivavtal som gäller för sektorn kan bidra till detta föremål genom att förbättra tjänstens kvalitet, tillgänglighet och kontinuitet för de personer som är mottagare av tjänsten, det vill säga missgynnade personer som befinner sig i en utsatt situation, eftersom en mer förmånlig ersättning skulle medföra att den personal som fullgör kontraktet är lojal och göra det möjligt att rekrytera mer kvalificerad personal.
- 48 Denna tolkning stöds för övrigt av artikel 76.2 i direktiv 2014/24. I den artikeln föreskrivs, vad gäller de sociala tjänster som anges i bilaga XIV till det direktivet, att de upphandlande myndigheterna får

beakta behovet av att garantera tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet och tillgänglighet samt olika användarkategoriernas specifika behov, inklusive missgynnade och utsatta grupperns behov.

- 49 Genom att, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beakta den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet, kan den upphandlande myndigheten främja en ökad kvalitet, kontinuitet och tillgänglighet för sociala tjänster utan inkvartering, vilket är föremålet för det omtvistade kontraktet.
- 50 För det andra, vad gäller den omständigheten att det framstår som oklart för den hänskjutande domstolens huruvida det omtvistade kriteriet innebär ett åsidosättande av principen om likabehandling av anbudsgivare genom att det missgynnar anbudsgivare som har mindre kapacitet att betala högre löner än vad som föreskrivs i det kollektivavtal som gäller för sektorn, såsom små och medelstora företag, vilka emellertid skulle kunna lämna konkurrenskraftiga anbud på grund av sina lägre lönekostnader, erinrar domstolen om följande.
- 51 Enligt artikel 67.4 i direktiv 2014/24, jämförd med skäl 90 i samma direktiv, får tilldelningskriterierna inte ha den effekten att de ger den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet. De ska nämligen garantera att principerna om transparens, icke-diskriminering och likabehandling iakttas vid tilldelningen av kontrakt, för att möjliggöra att en objektiv jämförelse av anbudens relativa värde genomförs.
- 52 Enligt artikel 18.1 första stycket i direktiv 2014/24 ska de upphandlande myndigheterna behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Principerna om likabehandling och icke-diskriminering syftar till att främja utvecklingen av en sund och effektiv konkurrens mellan de anbudsgivare som deltar i ett upphandlingsförfarande. Enligt dessa principer ska anbudsgivarna behandlas lika såväl när de utarbetar sina anbud som när anbuden prövas av den upphandlande myndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, punkt 30). Principerna innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 6 oktober 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, punkt 36).
- 53 I artikel 18.1 andra stycket i det direktivet föreskrivs även att den upphandlande myndigheten inte får anta tilldelningskriterier som på ett otillbörligt sätt favoriserar eller missgynnar vissa ekonomiska aktörer på grund av särskilda egenskaper eller egenskaper som skapar konstlade hinder för vissa aktörer.
- 54 I förevarande fall har domstolen emellertid inte tillgång till några uppgifter som gör det möjligt att avgöra huruvida det omtvistade kriteriet kan ge upphov till en sådan diskriminerande verkan i förhållande till vissa aktörer, såsom små och medelstora företag.
- 55 Domstolen erinrar emellertid om att även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra denna prövning, så ska den göras med beaktande av de handlingar som den upphandlande myndigheten förfogade över när den fastställde sina behov och med beaktande av eventuella samråd med användarna eller mottagarna av tjänsten och den personal som utför tjänsten som myndigheten har kunnat genomföra i förväg, samt eventuella samråd som den upphandlande myndigheten har genomfört före upphandlingen och alla andra handlingar som gör det möjligt att fastställa att ett sådant tilldelningskriterium har en uteslutande verkan.
- 56 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Artikel 67.1 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att ett kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet, gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, i den mening som avses i denna bestämmelse.

### ***Den andra frågan***

- 57 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 96/71 och artikel 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för ett kriterium för tilldelning av ett offentligt

kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet.

- 58 Den spanska regeringen och Europeiska kommissionen har gjort gällande att denna fråga inte kan tas upp till prövning eftersom det helt saknas gränsöverskridande omständigheter i nationella målet och då sådana omständigheter är nödvändiga för tolkningen av såväl artikel 56 FEUF som direktiv 96/71. För det första har nämligen ingen anbudsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat än den där den upphandlande myndigheten är belägen deltagit i förfarandet för tilldelning av det omtvistade kontraktet. För det andra avser den tjänst som är föremål för det omtvistade kontraktet inte ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster som innebär utstationering av arbetstagare. För det tredje kännetecknas inte kontraktets art och låga värde av att det föreligger ett gränsöverskridande inslag.
- 59 I detta hänseende erinrar domstolen om att det framgår av punkterna 14 och 15 ovan att det omtvistade kontraktet är ett kontrakt som avser sociala tjänster utan inkvartering vars värde, som uppgår till 166 250 euro, inte når upp till det tröskelvärde som fastställs i artikel 4 d i direktiv 2014/24. Så som framgår av skäl 114 i det direktivet har tjänster av detta slag en begränsad gränsöverskridande dimension, eftersom de tillhandahålls i ett särskilt sammanhang som, på grund av olika kulturella traditioner, varierar så mycket från en medlemsstat till en annan att de inte brukar vara av intresse för leverantörer från andra medlemsstater annat än om det finns konkreta indikationer på motsatsen, till exempel unionsfinansiering av gränsöverskridande projekt.
- 60 Domstolen erinrar härvid om att det inte är möjligt att dra slutsatsen att det föreligger ett bestämt gränsöverskridande intresse genom en hypotetisk bedömning utifrån vissa omständigheter, vilka abstrakt betraktade skulle kunna utgöra indicier för ett sådant gränsöverskridande intresse. Ett bestämt gränsöverskridande intresse ska istället klart framgå av en konkret bedömning av omständigheterna kring det aktuella kontraktet. Den hänskjutande domstolen kan i synnerhet inte nöja sig med att till EU-domstolen ange omständigheter som innebär att det inte kan uteslutas att det föreligger ett bestämt gränsöverskridande intresse, utan måste istället lämna uppgifter som visar att ett sådant intresse föreligger (dom av den 6 oktober 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, punkt 22).
- 61 Den hänskjutande domstolen har emellertid inte lämnat några konkreta uppgifter i beslutet om hänskjutande som visar att det föreligger ett gränsöverskridande inslag.
- 62 Vidare ankommer det på den hänskjutande domstolen att, i enlighet med kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, till EU-domstolen ange på vilket sätt det nationella målet har en sådan anknytning till unionsbestämmelserna om de grundläggande friheterna som gör den begärda tolkningen nödvändig för att avgöra målet, trots att det är av rent intern karaktär (dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 55, och dom av den 14 juli 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punkt 47).
- 63 EU-domstolen noterar emellertid att den hänskjutande domstolen inte har förklarat varför artikel 56 FEUF ska tolkas trots att det nationella målet är av rent intern karaktär. Närmare bestämt har den hänskjutande domstolen inte uttryckligen gjort gällande att den befinner sig i någon av de situationer som avses i punkterna 50–53 i domen av den 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).
- 64 Härav följer att den andra tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning.

### *Den tredje frågan*

- 65 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 28 i stadgan ska tolkas så, att den utgör hinder för ett kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som dels, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet, dels förpliktar anbudsgivaren att, efter en kollektivavtalsförhandling med representanterna för denna personal, närmare ange de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras och att sträva efter att ingå ett kollektivavtal som ska omfatta den personal som omfattas av kontraktet.

- 66 Domstolen påpekar inledningsvis att bestämmelserna i stadgan, i enlighet med dess artikel 51.1, riktar sig till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten. Begreppet ”tillämpning av unionsrätten” innebär att det måste finnas en koppling mellan en unionsrättsakt och den berörda nationella åtgärden, varvid det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat (dom av den 28 november 2024, PT (Uppgörelse mellan åklagaren och gärningsmannen), C-432/22, EU:C:2024:987, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 67 I detta hänseende påpekar domstolen följande. Det framgår av beslutet om hänskjutande att lagen om offentlig upphandling, vilken är tillämplig i det nationella målet, är den lagstiftningsakt genom vilken direktiv 2014/24 införlivas med nationell rätt. Vidare framgår det av punkterna 30–34 ovan att det omtvistade kontraktets värde understiger det tröskelvärdet som fastställs i artikel 4 d i direktiv 2014/24. Det följer emellertid av artikel 145 i lagen om offentlig upphandling, jämförd med tilläggsbestämmelse 47 till denna lag, vilket den spanska regeringen också bekräftade vid förhandlingen, att den nationella lagstiftningen, för de lösningar som den ger i situationer som inte omfattas av detta direktiv, på ett direkt och ovillkorligt sätt har anpassats till de lösningar som valts i direktivet. Detta innebär att artikel 28 i stadgan är tillämplig, vilket generaladvokaten påpekade i punkt 23 i sitt förslag till avgörande.
- 68 Domstolen erinrar om att det följer av denna bestämmelse att arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis har rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer.
- 69 Med beaktande av EU:s regelverk på detta område och särskilt artikel 152 första stycket FEUF, där det föreskrivs att unionen ”ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen” och att den ”ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet”, påpekar domstolen att artikel 28 i stadgan förutsätter att dessa parter är självständiga. Denna självständighet innebär att nämnda parter, under den fas då de förhandlar om ett avtal, vilket är deras exklusiva angelägenhet, kan diskutera och agera fritt, utan att behöva ta emot order eller instruktioner från någon, såsom medlemsstaterna eller unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 70 Härav följer att arbetsmarknadens parter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, inte bara vid valet av vilket konkret mål, bland flera social- och arbetsmarknadspolitiska mål, som ska eftersträvas, utan även vid fastställandet av vilka åtgärder som är lämpliga för att uppnå detta mål (dom av den 15 december 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 71 När rätten till kollektivavtalsförhandlingar omfattas av bestämmelser i unionsrätten ska den, inom tillämpningsområdet för unionsrätten, utövas i enlighet med denna. Även om arbetsmarknadens parter således har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid förhandlingar om och ingående av kollektivavtal begränsas detta utrymme av skyldigheten att säkerställa att unionsrätten iakttas (dom av den 15 december 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, punkterna 74 och 75 samt där angiven rättspraxis).
- 72 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det omtvistade kriteriet endast innebär ett krav på att anbudsgivaren, inom en frist på högst en månad från avtalets ingående och efter förhandlingar med personalrepresentanterna, närmare ska ange de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras och att kräva att anbudsgivaren ska sträva efter att ingå ett kollektivavtal som ska omfatta den personal som omfattas av kontraktet.
- 73 Ingen av de två delarna av detta kriterium förefaller emellertid undergräva den självständighet som arbetsmarknadens parter har vid kollektivavtalsförhandlingar.
- 74 Så som generaladvokaten påpekade i punkt 70 i sitt förslag till avgörande syftar det omtvistade kriteriet nämligen – snarare än att undergräva rätten till kollektivavtalsförhandlingar för den arbetsgivare som tilldelats kontraktet och för representanterna för den personal som ska fullgöra kontraktet – till att underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter och följaktligen till att främja utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar genom att begränsa sig till att ålägga den

anbudsgivare som tilldelats kontraktet en skyldighet att agera efter bästa förmåga för att vederbörande ska sträva efter att ingå ett kollektivavtal med representanter för den personal som omfattas av kontraktet, utan att inkräkta på de sistnämndas rätt att delta i fastställandet av de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras och av arbetsvillkoren. Det krav som följer av tilldelningskriteriet och som består i att den anbudsgivare som tilldelats kontraktet är skyldig att förhandla om de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras med representanter för den personal som ska fullgöra ett offentligt kontrakt, med tillämpning av ett åtagande som gjorts i anbudsgivarens anbud, kan nämligen inte på förhand tvinga dessa representanter att godta samtliga förslag i anbudsgivarens anbud inom den frist som föreskrivs i tilldelningskriteriet, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

75 Slutligen, vad gäller den hänskjutande domstolens fråga om huruvida ingåendet av ett sådant kollektivavtal kan leda till att det införs en skillnad mellan lönen för den personal som ska fullgöra det omtvistade kontraktet och för den personal som ska utföra ett annat jämförbart kontrakt, eftersom förstnämnda personal åtnjuter förmånligare ersättningsvillkor, konstaterar domstolen att beslutet om hänskjutande inte innehåller någon uppgift om vilka konkreta verkningarna det omtvistade kriteriet har på ersättningen till personalen inom det företag som tilldelas kontraktet. Domstolen har följaktligen inte tillräckligt med information för att ta ställning till denna aspekt av den hänskjutande domstolens frågor.

76 Mot bakgrund av det ovan anförda ska artikel 28 i stadgan tolkas så, att den inte utgör hinder för ett kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som dels, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet, dels förpliktar anbudsgivaren att, efter en kollektivavtalsförhandling med representanterna för denna personal, närmare ange de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras och att sträva efter att ingå ett kollektivavtal som ska omfatta den personal som omfattas av kontraktet.

### Rättegångskostnader

77 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 (andra avdelningen) följande:

1) **Artikel 67.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/67/EG**

**ska tolkas så,**

**att ett kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet, gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, i den mening som avses i denna bestämmelse.**

2) **Artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den inte utgör hinder för ett kriterium för tilldelning av ett offentligt kontrakt avseende sociala tjänster utan inkvartering som dels, utöver den nivå som följer av att det kollektivavtal som gäller för sektorn tillämpas, beaktar den ökning av den totala lönesumman som anbudsgivaren föreslår ska tillämpas på de personer som fullgör kontraktet, dels förpliktar anbudsgivaren att, efter en kollektivavtalsförhandling med representanterna för denna personal, närmare ange de poster i vilka löneökningarna kommer att konkretiseras och att sträva efter att ingå ett kollektivavtal som ska omfatta den personal som omfattas av kontraktet.**

## Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: spanska.