

**Asia C-635/19**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

26.8.2019

**Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin:**

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Espanja)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

6.8.2019

**Kantaja:**

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

**Vastaaja:**

Ayuntamiento de Arrigorriaga

**Pääasian kohde**

Tarjouskilpailun hankinta-asiakirjojen riitauttaminen

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Sen selvittäminen, sopiiko julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun direktiivin 2014/24/EU kanssa yhteen sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan hankintaviranomaisilla on velvollisuus sisällyttää hankinta-asiakirjoihin hankintasopimuksen toteuttamista koskeva erityisehto, jossa sopimuspuoleksi valitulle asetetaan velvollisuus taata vähintään sovellettavan alakohtaisen työehtosopimuksen mukaiset työntekijöiden palkkaehdot.

Oikeusperusta on SEUT 267 artikla.

## Ennakkoratkaisukysymys

Onko direktiivi 2014/24/EU esteenä julkisen sektorin hankintasopimuksista annetun lain (Ley de Contratos del Sector Público) 122 §:n 2 momentin kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaisilla on velvollisuus sisällyttää julkista hankintaa koskevan sopimuksen hankinta-asiakirjoihin hankintasopimuksen toteuttamista koskeva erityisehto, jossa sopimuspuoleksi valitulle asetetaan velvollisuus taata vähintään sovellettavan alakohtaisen työehtosopimuksen mukaiset työntekijöiden palkkaehdot silloinkin, kun kyseinen alakohtainen työehtosopimus ei sido sopimuspuoleksi valittua yritystä sen säännösten mukaan, jolla säännellään työmarkkinaneuvotteluja ja työehtosopimuksia ja jossa säädetään yrityskohtaisen palkkasopimuksen ensisijaisuudesta ja mahdollisuudesta jättää soveltamatta voimassa olevaa työehtosopimusta taloudellisista, teknisistä, organisatorisista tai tuotannollisista syistä?

## Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa vedotaan

- i) Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu direktiivi 2014/24/EU. Johdanto-osan 98 ja 104 perustelukappale sekä 70 artikla.
- ii) Tuomio 3.4.2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), 15, 24 ja 40 kohta.
- iii) Tuomio 17.11.2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), 54, 62, 69, 73 ja 75 kohta.

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa vedotaan

- i) Julkisen sektorin hankintasopimuksista 8.11.2017 annettu laki 9/2017 (Ley de Contratos del Sector Público), jolla 26.2.2014 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2014/23/EU ja 2014/24/EU saatetaan osaksi Espanjan oikeusjärjestystä.
  - 122 §:n 2 momentti: ”Erityisiin hallinnollisiin eritelmiin on sisällytettävä – –; sopimuspuoleksi valitun velvollisuus noudattaa työntekijöiden palkkaehtoja sovellettavan alakohtaisen työehtosopimuksen mukaisesti – –.”
- ii) Työntekijöiden asemasta annetun lain konsolidoidun toisinnon hyväksymisestä 23.10.2015 annettu kuninkaan asetus 2/2015 (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).
  - ”82 §. Käsité ja tehokkuus.

Työntekijöiden ja työnantajien edustajien käymien neuvottelujen tuloksena syntyvät työehtosopimukset ovat ilmaus niiden vapaasti tekemästä sopimuksesta työmarkkinaosapuolten autonomian mukaisesti.

--

Tässä laissa säännellyt työehtosopimukset sitovat kaikkia niiden soveltamisalaan kuuluvia työnantajia ja työntekijöitä koko niiden voimassaolon ajan.

Sen estämättä, mitä edellä säädetään, yrityksessä voidaan taloudellisista, teknisistä, organisatorisista tai tuotannollisista syistä jättää yrityksen ja työntekijöiden edustajien, joilla on 87 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti oikeus neuvotella työehtosopimus, välisellä sopimuksella 41 §:n 4 momentissa säädetyn kuulemisjakson päätyttyä soveltamatta työehtoja, joista määrätään sovellettavassa ala- tai yrityskohtaisessa työehtosopimuksessa ja jotka koskevat seuraavia seikkoja:

--

d) palkkajärjestelmä ja palkan määrä

--”

– ”84 §. Pällekkäisyys

1. Työehtosopimukseen ei sen voimassaoloaikana voi vaikuttaa se, mitä määrätään eri tasolla tehdyissä sopimuksissa, paitsi jos on sovittu toisin sopimuksella, joka on neuvoteltu 83 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti, ja jollei seuraavan momentin määräyksistä muuta johdu.

2. Yrityskohtaisessa sopimuksessa määrättyjä ehtoja koskevien sääntöjen, joista voidaan milloin tahansa neuvotella ylemmällä tasolla tehtyjen työehtosopimusten voimassaoloaikana, soveltamisella on etusija suhteessa alakohtaiseen sopimukseen, joka on tehty valtion, itsehallintoalueen tai tätä alempana olevan alueen tasolla ja joka koskee seuraavia seikkoja:

a) Peruspalkka ja palkanlisät, mukaan lukien ne, jotka liittyvät yrityksen tilanteeseen ja tuloksiin.

--.”

### **Yhteenveto tosiseikoista ja pääasiasta**

- 1 Arrigorriagan kunta (Ayuntamiento de Arrigorriaga) järjesti tarjouskilpailun sopimuksen tekemiseksi hankinnasta ”Kotiapalvelu”. Tarjouskilpailun hankinta-asiakirjat hyväksyttiin 26.4.2019, ja hankintailmoitus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 30.4.2019 (2019/S 084–200929).

- 2 Sopimuksen kohteena on yksi julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (jäljempänä direktiivi 2014/24/EU) liitteessä XIV luetelluista palveluista, ja sen arvioitu arvo on yli 750 000 euroa. Arrigorriagan kunta on paikallisviranomainen, jolla on direktiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun hankintaviranomaisen ja erityisesti kyseisen kohdan 3 alakohdassa tarkoitetun keskushallintoa alemmalla tasolla toimivan hankintaviranomaisen asema.
- 3 Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (julkisia hankintoja koskevia valituksia käsittelevä Baskimaan itsehallintoalueen hallinnollinen elin) (jäljempänä OARC) otti 15.5.2019 vastaan julkisia hankintoja koskevan erityisen muutoksenhaun, jonka Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi (Baskimaan ammattiliittojen keskusjärjestö) oli pannut vireille ja joka koski mainitun sopimuksen hankinta-asiakirjoja.
- 4 OARC pyysi 16.5.2019 hankintaviranomaiselta hankinnan asiakirja-aineiston ja kirjelmän, joka sisälsi vastineen muutoksenhakuun, johon viitataan julkisen sektorin hankintasopimuksista 8.11.2017 annetun lain 9/2017, jolla 26.2.2014 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2014/23/EU ja 2014/24/EU saatetaan osaksi Espanjan oikeusjärjestystä (jäljempänä LCSP), 56 §:n 2 momentissa. OARC sai kyseisen asiakirja-aineiston 21. ja 29.5.2019.
- 5 OARC on epävarma LCSP:n 122 §:n 2 momentin yhteensopivuudesta direktiivin 2014/24/EU kanssa, joten se on päättänyt esittää nyt kyseessä olevan ennakkoratkaisupyyntö.

#### **Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet**

- 6 Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi väittää, että kyseisen tarjouskilpailun hankinta-asiakirjoissa ei noudateta LCSP:n 122 §:n 2 momenttia, jossa säädetään, että erityisiin hallinnollisiin eritelmiin on sisällytettävä sopimuspuoleksi valitun velvollisuus noudattaa työntekijöiden palkkaehtoja sovellettavan alakohtaisen työehtosopimuksen mukaisesti.
- 7 Arrigorriagan kunta väittää, että hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valitun on tultava sopimuspuoleksi sen henkilöstön työ sopimukseen, joka jo suoritti hankintasopimuksen kohteena olevia palveluja, ja että tarjouskilpailun hankinta-asiakirjojen liitteessä I jo todetaan, että henkilöstöön, jota kyseinen sijaantulo koskee, sovelletaan alakohtaista sopimusta, johon Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi viittaa.

**Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 8 LCSP:n 122 §:n 2 momentissa asetetaan hankintaviranomaisille velvollisuus määrätä tehtävien sopimusten hankinta-asiakirjoissa direktiivin 2014/24/EU 70 artiklassa tarkoitetun kaltaisesta hankintasopimuksen toteuttamista koskevasta erityisehdosta, joka perustuu sosiaalisiin näkökohtiin ja jota sovelletaan palvelua suorittaviin työntekijöihin (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), 54 kohta; jäljempänä tuomio RegioPost).
- 9 On huomattava, että vaikka LCSP:n 122 §:n 2 momentissa viitataan kirjaimellisesti palkkaehtoihin ”sovellettavan alakohtaisen työehtosopimuksen mukaisesti”, mainitun säännöksen valmisteluasiakirjoista – joissa kyseisen velvollisuuden sisällyttäminen hankinta-asiakirjoihin perustellaan tarpeella estää mahdolliset kilpailevien yritysten toimet, joilla pyrittäisiin alentamaan epätavallisesti ja suhteettomasti markkinahintoja ja hankintasopimukseen liittyviä kustannuksia työntekijöiden oikeuksien ja kilpailun vahingoksi – ja kansallisten oikeudellisten toimijoiden kyseisestä säännöksestä tekemästä laajasti hyväksytystä tulkinnasta ilmenee, että sillä on tarkoitus taata vähintään kyseiset palkkaehdot estämättä kuitenkin sitä, että työntekijöihin voitaisiin soveltaa suotuisampia ehtoja muissa sovellettavissa työehtosopimuksissa tai heidän työsopimuksissaan määrätyn nojalla.
- 10 Espanjan työlainsäädännön mukaan on mahdollista, että yritys maksaa laillisesti työntekijöilleen alemmaa palkkaa kuin on määrätty alakohtaisessa sopimuksessa, jonka soveltamisalaan kyseinen yritys kuuluu, joko siksi, että siitä määrätään yrityskohtaisessa sopimuksessa, jonka soveltamisella on palkan osalta etusija, tai siksi, että on sovittu kyseisen alakohtaisen sopimuksen soveltamatta jättämisestä taloudellisista, teknisistä, organisatorisista tai tuotannollisista syistä (tällaisesta tapauksesta käytetään yleisesti ilmaisua ”descuelgue” eli sallittu soveltamatta jättäminen).
- 11 Niinpä LCSP:n 122 §:n 2 momentin lauseke voisi velvoittaa yritystä maksamaan hankintasopimuksen mukaista suoritusta toteuttaville työntekijöille suurempaa palkkaa kuin he saivat (vaikka tämä aikaisempi palkka olisikin ollut työehtosopimusten yleisen oikeudellisen järjestelmän ja vähimmäispalkan vahvistamista koskevien oikeussääntöjen mukainen); tämä voi merkitä sellaista ylimääräistä taloudellista raskautta, joka voi estää tarjouksen esittämisen, haitata sitä tai tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi (ks. tuomio 17.11.2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), 69 kohta).
- 12 Tuomion RegioPost mukaan on hyväksyttävää – kun otetaan huomioon direktiivin 2004/18/26 artikla (jonka sisältö vastaa direktiivin 2014/24/EU 70 artiklan sisältöä), sellaisena kuin se on tulkittuna suhteessa direktiiviin 96/71 – säätää pakottavasta vähimmäissuojasäännöstä, jonka mukaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on sovellettava vähimmäispalkkaa (joka on vahvistettu samalla säännöllä; ks. tuomion RegioPost 62 ja 75 kohta) niiden työntekijöidensä

hyväksi, jotka on lähetetty vastaanottavan jäsenvaltion alueelle toteuttamaan kyseistä julkista hankintaa koskevaa sopimusta.

- 13 OARC kuitenkin epäilee tuomioon RegioPost perustuvan oikeuskäytännön sovellettavuutta kyseessä olevaan tapaukseen sen perusteella, mikä ilmenee erityisesti kyseisen tuomion 62 ja 73 sekä sitä seuraavista kohdista yhdessä tarkasteltuina ja 3.4.2008 annettusta tuomiosta Rüffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; jäljempänä tuomio Rüffert).
- 14 OARC huomauttaa, että LCSP:n 122 §:n 2 momentilla ei ole muutettu tai kumottu kokonaan eikä myöskään julkisten hankintojen alan osalta yleistä säännöstöä työehtosopimuksista ja työmarkkinaneuvotteluista eikä myöskään säännöstöä vähimmäispalkasta tai lähetettyjen työntekijöiden osalta sovellettavista vähimmäistakeista, vaan siihen sisältyy ainoastaan hankintaviranomaisille asetettu velvollisuus sisällyttää hankintasopimukseen lauseke, jolla taataan vähintään alakohtaisen työehtosopimuksen palkkaehdot; niinpä näiden ehtojen soveltaminen perustuu ainoastaan ja yksinomaan itse julkista hankintaa koskevaan sopimukseen.
- 15 Toisaalta on otettava huomioon, että – toisin kuin tuomiossa RegioPost tarkastellussa tapauksessa – LCSP:n 122 §:n 2 momentissa itsessään ei vahvisteta mitään vähimmäispalkkaa, joten se ei ole direktiivissä 96/71 tarkoitettu ”laki” vähimmäispalkasta (ks. esim. tuomion Rüffert 24 kohta), ja että Espanjan lainsäädännössä jo säädetään yleisesti vähimmäispalkasta tekemättä eroa julkisia hankintoja koskevien sopimusten ja yksityisen sektorin hankintasopimusten välillä.
- 16 OARC toteaa, että alakohtaiset työehtosopimukset, joiden noudattamisvelvollisuus palkkaehtojen osalta on sisällytettävä kaikkien tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjoihin LCSP:n 122 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti, eivät ole yleisesti sovellettavia siinä mielessä, että niiden soveltamisalaan kuuluvat yritykset voivat maksaa laillisesti palkkoja, jotka ovat kyseisissä alakohtaisissa työehtosopimuksessa määrättyjä palkkoja alhaisempia, jos näin määrätään yrityskohtaisessa työehtosopimuksessa tai alakohtaisen sopimuksen sallitusta soveltamatta jättämisestä tehdyssä sopimuksessa (”descuelgue”).
- 17 Edellä esitetyn perusteella on OARC:n mielestä kysyttävä, onko nyt kyseessä olevaan tapaukseen sovellettava, kun tapauksen olosuhteet otetaan huomioon, tuomioon Rüffert perustuvaa oikeuskäytäntöä, jossa todetaan unionin oikeuden vastaiseksi toimenpide, jolla pääasiallisesti velvoitetaan hankintaviranomainen vaatimaan, että hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valittu maksaa työntekijöilleen vastikkeeksi kyseessä olevien palvelujen suorittamisesta vähintään palkan, josta määrätään kyseisten palvelujen suorittamispaikalla sovellettavassa työehtosopimuksessa.

- 18 Se toteaa lisäksi, että – kuten tuomiossa Rüffert (15 kohta) – on kyseenalaista, voidaanko hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valitun sitoumus noudattaa alakohtaisia työehtosopimuksia perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, ja voidaan kysyä, ylittääkö sitoumus sen, mikä on tarpeen työntekijöiden suojelemiseksi; sen mielestä voidaan lisäksi epäillä sen perusteltavuutta, että toimenpide on tarpeen vain niille työntekijöille, jotka toteuttavat julkista hankintaa koskevaa sopimusta, muttei niille, jotka toteuttavat yksityisen sektorin hankintasopimusta (tuomion Rüffert 40 kohta), kun otetaan huomioon, että tällaisissa viimeksi mainituissa sopimuksissa yrityskohtaisen työehtosopimuksen ja alakohtaisen työehtosopimuksen sallittua soveltamatta jättämistä koskevan menettelyn (descuelgue) soveltamisella on peruspalkan ja palkanlisien, mukaan lukien yrityksen tilanteeseen ja tuloksiin liittyvien palkanlisien, kaltaisten seikkojen osalta etusija suhteessa alakohtaiseen työehtosopimukseen, joka on tehty valtion, itsehallintoalueen tai tätä alempana olevan alueen tasolla.

TYÖASIAKIRJA