

Sag C-635/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

26. august 2019

Forelæggende ret:

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

Afgørelse af:

6. august 2019

Sagsøger:

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

Sagsøgt:

Ayuntamiento de Arrigorriaga

Hovedsagens genstand

Indsigelse mod udbudsbetingelser for offentlige kontrakter.

Genstand og retsgrundlaget for forelæggelsen

At tage stilling til, om det er i overensstemmelse med direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentligt udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF at en national lovgivning pålægger de ordregivende myndigheder at fastsætte en særlig betingelse vedrørende gennemførelsen af kontrakten i udbudsbetingelserne, der sikrer, at den valgte tilbudsgiver som minimum overholder de lønvilkår, der er fastsat ved den kollektive overenskomst, der finder anvendelse på området.

Retsgrundlaget er artikel 276 TEUF.

Præjudicielt spørgsmål

Er direktiv 2014/24/EU til hinder for en national lovbestemmelse som artikel 122, stk. 2, i Ley de Contratos del Sector Público (lov om offentlige kontrakter), der pålægger de ordregivende myndigheder at fastsætte en særlig betingelse vedrørende gennemførelsen af kontrakten i udbudsbetingelserne, der pålægger den valgte tilbudsgiver forpligtelsen til som minimum at overholde de lønvilkår, der er fastsat ved den kollektive overenskomst, der finder anvendelse på området, selv når den valgte tilbudsgiver ikke måtte være bundet af nævnte kollektive overenskomst i henhold til lovgivningen vedrørende kollektive forhandlinger og overenskomster, der bestemmer, at virksomhedsoverenskomster har forrang på lønområdet, og at virksomhederne kan fravige en gældende kollektiv overenskomst af økonomiske, tekniske, organisatoriske eller produktionsmæssige årsager?

Anførte EU-retlige bestemmelser

- i) Direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige kontrakter og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF. Betragtning 98 og 104 og artikel 70.
- ii) Dom af 3. april 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), præmis 15, 24 og 40.
- iii) Dom af 17. november 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), præmis 54, 62, 69, 73 og 75.

Anførte nationale bestemmelser

- i) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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 (lov nr. 9/2017 af 8. november 2017 om offentlige kontrakter til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU og 2014/24/EU af 26. februar 2014 i den spanske retsorden).
 - Artikel 122, stk. 2: »I udbudsbetingelser, der gælder for offentlige kontrakter, skal indgå [...]; at den valgte tilbudsgiver er forpligtet til at overholde de lønvilkår, der er fastsat i den kollektive overenskomst, der finder anvendelse på området [...].«
- ii) 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 (kongeligt lovdekret nr. 2/2015 af 23. oktober 2015 om vedtagelse af ændring i lov om arbejdstagere).
 - »Artikel 82. Koncept og effektivitet.

Kollektive overenskomster er aftaler, der er indgået frivilligt efter forhandlinger mellem arbejdstagerrepræsentanterne og arbejdsgiverne og er derfor udtryk for princippet om frihed i forbindelse med overenskomstforhandlinger.

[...]

Kollektive overenskomster omfattet af denne lov er bindende for alle arbejdsgivere og arbejdstagere, der er omfattet af deres anvendelsesområde, i hele deres løbetid.

Når der foreligger økonomiske, tekniske, organisatoriske eller produktionsmæssige årsager, kan virksomheden dog efter aftale med arbejdstagerrepræsentanter med ret til at forhandle kollektive overenskomster i henhold til artikel 87, stk. 1, og efter en høringsperiode i henhold til artikel 41, stk. 4, fravige den kollektive overenskomst, der finder anvendelse på området eller for virksomheden, hvad angår følgende områder:

[...]

d) Aflønning og lønsatser

[...]«

– »Artikel 84. Anvendelse af flere aftaler

1. I aftalens løbetid er den kollektive overenskomst ikke underlagt overenskomster inden for andre områder, medmindre andet aftales i henhold til artikel 83, stk. 2, og med undtagelse af stk. 2.

2. Regulering af vilkårene i en virksomhedsoverenskomst kan forhandles i hele løbetiden for de kollektive overenskomster på højere niveau og har forrang frem for brancheoverenskomster på statsligt, regionalt eller lavere niveau, hvad angår følgende områder:

a) Grundløn og løntillæg, herunder situationsbestemte tillæg og resultattillæg.

[...].«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Ayuntamiento de Arrigorriaga (Arrigorriaga kommune) iværksatte en udbudsprocedure for indgåelse af en kontrakt vedrørende hjemmehjælp ved navn »Servicio de ayuda a domicilio« (hjemmehjælpsydelse). Udbudsbetingelserne blev vedtaget den 26. april 2019, og udbudsmeddelelsen blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende den 30. april 2019 (2019/S 084-200929).

- 2 Kontrakten drejer sig om en af de serviceydelser, der er omfattet af bilag XIV til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige kontrakter og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (herefter »direktiv 2014/24/EU«), og den har en anslået værdi på over 750 000 EUR. Ayuntamiento de Arrigorriaga er en lokal myndighed og har status som ordregivende myndighed, nærmere bestemt som ikkestatslig ordregivende myndighed i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 1) og 3), i direktiv 2014/24/EU.
- 3 Den 15. maj 2019 modtog man hos Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (administrativt organ til løsning af konflikter i forbindelse med offentlige kontrakter) (herefter »OARC«) den særlige klage vedrørende offentlige kontrakter indgivet af Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi (spansk fagforening) angående udbudsbetingelserne for kontrakten.
- 4 Den 16. maj 2019 anmodede OARC den ordregivende myndighed om dokumentation i form af udbudsmaterialet og svar på klagen i henhold til artikel 56, stk. 2, i lov nr. 9/2017 af 8. november 2017 om offentlige kontrakter til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU og 2014/24/EU af 26. februar 2014 i den spanske retsorden (herefter »LCSP«). OARC modtog den nævnte dokumentation henholdsvis den 21. og 29. maj.
- 5 OARC har stillet spørgsmålstegn ved, om artikel 122, stk. 2, i LCSP er i overensstemmelse med direktiv 2014/24/EU og har derfor valgt at indgive denne præjudicielle forelæggelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi har gjort gældende, at betingelserne for det pågældende udbud er i strid med artikel 122, stk. 2, i LCSP, der bestemmer, at udbudsbetingelser i offentlige kontrakter skal indeholde en forpligtelse for den valgte tilbudsgiver til at overholde de lønvilkår, der er fastsat ved den kollektive overenskomst, der finder anvendelse på området.
- 7 Ayuntamiento de Arrigorriaga har gjort gældende, at den valgte tilbudsgiver bør indtræde i arbejdskontrakterne med de ansatte, der allerede udfører de arbejdsopgaver, der er genstand for kontrakten, og at det i bilag I til udbudsbetingelserne er anført, at ansættelserne er omfattet af den brancheoverenskomst, Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi henviser til.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Artikel 122, stk. 2, i LCSP pålægger de ordregivende myndigheder at fastsætte en særlig betingelse vedrørende gennemførelsen af kontrakten som anført i artikel 70 i direktiv 2014/24/EU, der omfatter sociale hensyn til fordel for arbejdstagere, der

udfører kontrakten (jf. dom af 17.11.2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), præmis 54; herefter »RegioPost-dommen«).

- 9 Det skal fastslås, at selv om artikel 122, stk. 2, i LCSP omhandler lønvilkår »i den kollektive overenskomst, der finder anvendelse på området«, fremgår det af forarbejderne til denne bestemmelse, at det er nødvendigt at fastsætte en sådan betingelse i udbudsbetingelserne for at forhindre konkurrerende virksomheder i at nedbringe markedsprisen og omkostninger forbundet med kontrakten til et unormalt eller uforholdsmæssigt lavt niveau til skade for arbejdstagernes rettigheder, for konkurrencen og for de nationale juridiske aktørers almindeligt udbredte fortolkning af bestemmelsen, og at formålet med betingelsen er at sikre, at arbejdstagerne som minimum opnår de nævnte lønvilkår og samtidig gøre det muligt for dem at opnå bedre vilkår i henhold til andre gældende kollektive overenskomster eller deres ansættelseskontrakt.
- 10 I henhold til spansk arbejdsmarkedslovgivning har en virksomhed mulighed for lovligt at udbetale lavere lønninger, end de satser, der er aftalt i den brancheoverenskomst, virksomheden er omfattet af, enten på baggrund af en virksomhedsoverenskomst, der har »forrang«, hvad angår lønvilkår, eller med begrundelse i at virksomheden har aftalt at fravige overenskomsten af økonomiske, tekniske, organisatoriske eller produktionsmæssige årsager (betegnes almindeligvis som »virksomhedens mulighed for at fravige en kollektiv overenskomst«).
- 11 Dermed kan betingelsen i artikel 122, stk. 2, i LCSP forpligte virksomheder til at udbetale højere lønninger end hidtil til arbejdstagerne, der udfører kontrakten (selvom lønningerne opfylder de generelle regler for kollektive overenskomster og mindsteløn), og det kan medføre en øget økonomisk udgift, som kan forhindre eller gøre det vanskeligt eller mindre attraktivt for virksomhederne at afgive bud (jf. dom af 17.11.2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), præmis 69).
- 12 I overensstemmelse med RegioPost-dommen kan det i henhold til artikel 26 i direktiv 2004/18 (der indholdsmæssigt minder om artikel 70 i direktiv 2014/24/EU), sammenholdt med direktiv 96/71, godtages, at der fastlægges en bindende bestemmelse om minimumbeskyttelse, der forpligter virksomheder fra andre medlemsstater til at betale en mindsteløn (fastsat i samme regelsæt; jf. præmis 62 og 75 i RegioPost-dommen) til fordel for arbejdstagere, der udfører en offentlig kontrakt i en værtsmedlemsstat.
- 13 OARC har dog stillet spørgsmålstegn ved, om domstolens praksis i RegioPost-dommen finder anvendelse i den foreliggende sag, som det fremgår af især sammenholdelsen af dommens præmis 62 og 73 og efterfølgende præmisser samt dom af 3. april 2008, Rüffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; herefter »Rüffert-dommen«).
- 14 OARC har bemærket, at artikel 122, stk. 2, i LCSP ikke har ændret eller ophævet de generelle regler om kollektive forhandlinger og overenskomster, hverken

generelt eller for offentlige kontrakter, og at den heller ikke har ændret eller ophævet reglerne om mindsteløn eller mindstegarantier for udstationerede arbejdstagere, men at den derimod udelukkende giver den ordregivende myndighed mandat til at indføre en bestemmelse i kontrakten, der som minimum sikrer arbejdstagerne de lønvilkår, der er fastsat i den kollektive overenskomst på området, hvorfor den eneste kilde til anvendelse af sådanne vilkår er selve den offentlige kontrakt.

- 15 I øvrigt er det værd at bemærke, at artikel 122, stk. 2, i LCSP til forskel fra RegioPost-dommen ikke fastsætter nogen mindstelønssatser, hvorfor der ikke er tale om en »lovbestemmelse« vedrørende mindsteløn som omhandlet i direktiv 96/71 (jf. for eksempel præmis 24 i Rüffert-dommen), og at den spanske lovgivning allerede indeholder en generel bestemmelse om mindstelønssatser uden at skelne mellem offentlige og private kontrakter.
- 16 OARC har anført, at de kollektive overenskomster på området, hvis bestemmelse om forpligtelse til at overholde lønvilkår skal indføres i udbudsbetingelserne for alle kontrakter i henhold til artikel 122, stk. 2, i LCSP, ikke finder generel anvendelse, idet en virksomhed lovligt kan udbetale lavere lønninger end de satser, der er aftalt i overenskomsten med begrundelse i en virksomhedsoverenskomst eller i virksomhedens mulighed for at fravige en kollektiv overenskomst.
- 17 På baggrund af disse betragtninger og sagens omstændigheder har OARC rejst spørgsmålet, om ikke domstolens praksis i Rüffert-dommen finder anvendelse i den foreliggende sag, idet dommen bestemmer, at en foranstaltning, der forpligter den ordregivende myndighed til at kræve, at den valgte tilbudsgiver som minimum skal betale arbejdstagere, der udfører kontrakten, de lønsatser, der er aftalt i den kollektive overenskomst på området, er i strid med EU-retten.
- 18 Ligesom i Rüffert-dommen (præmis 15) er det tvivlsomt, hvorvidt den valgte tilbudsgivers forpligtelse til at overholde de kollektive overenskomster på området er begrundet i ufravigelige hensyn til en almen interesse og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at beskytte arbejdstagerne, og ligeledes er det tvivlsomt, om det kan retfærdiggøres, at det kun er nødvendigt at beskytte arbejdstagere, der udfører offentlige kontrakter og ikke arbejdstagere, der udfører private kontrakter (præmis 40 i Rüffert-dommen), eftersom kollektive virksomhedsoverenskomster og muligheden for at fravige en kollektiv overenskomst inden for den private sektor har forrang frem for kollektive brancheoverenskomster på statsligt, regionalt eller lavere niveau, hvad angår satser for grundløn og løntillæg, herunder situationsbestemte tillæg og resultatstillæg.