

Kohtuasi C-635/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

26. august 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Baski autonoomse piirkonna lepinguvaidluste organ, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

6. august 2019

Kaebuse esitaja:

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

Vastustaja:

Ayuntamiento de Arrigorriaga

Põhikohtuasja ese

Hankedokumentide vaidlustamine.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Määrata kindlaks, kas 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta on kooskõlas liikmesriigi õigusnorm, mis kohustab hankijaid lisama hankedokumentidesse lepingu täitmise eritingimust, mis näeb ette eduka pakkuja kohustuse tagada vähemalt töötajate palgatingimused vastavalt kohaldatavale sektori kollektiivlepingule.

Õiguslik alus on ERTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimus

Kas direktiiviga 2014/24/EL on vastuolus selline liikmesriigi õigusnorm nagu LCSP artikli 122 lõige 2, mis kohustab hankijaid lisama riigihankedokumentidesse lepingu täitmise eritingimuse, mis näeb ette eduka pakkuja kohustuse tagada vähemalt töötajate palgatingimused vastavalt kohaldatavale sektori kollektiivlepingule, ka juhul, kui nimetatud sektori kollektiivleping ei ole eduka pakkumise teinud ettevõtjale siduv vastavalt läbirääkimisi ja kollektiivlepinguid käsitlevatele õigusnormidele, milles on sätestatud ettevõtja kollektiivlepingu ülimuslikkus töötasu osas ja võimalus kehtivat kollektiivlepingut majanduslikel, tehnilistel või korralduslikel põhjustel mitte kohaldada?

Viidatud liidu õigusnormid

- i) 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. Põhjendused 98 ja 104 ja artikkel 70.
- ii) 3. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, punktid 15, 24 ja 40).
- iii) 17. novembri 2015. aasta kohtuotsus RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, punktid 54, 62, 69, 73 ja 75).

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

- i) 8. novembri 2017. aasta avaliku sektori lepingute seadus nr 9/2017, millega võetakse Hispaania õiguskorda üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivid 2014/23/EL ja 2014/24/EL.

– Artikli 122 lõige 2: „Hankedokumentide eritingimustesse lisatakse [...]; eduka pakkuja kohustus tagada töötajate palgatingimused vastavalt kohaldatavale sektori kollektiivlepingule [...].“

- ii) Kuninga 23. oktoobri 2015. aasta seadusandlik dekreet nr 2/2015, millega kiidetakse heaks töötajate üldseaduse konsolideeritud redaktsioon.

„Artikkel 82. Kontseptsioon ja tõhusus.

Töötajate esindajate ja tööandjate vahel peetud läbirääkimiste tulemusel sõlmitud kollektiivlepingud on nende poolt nende kollektiivse autonoomia alusel vabalt vastu võetud kokkuleppe väljendus.

[...]

Käesolevas seaduses reguleeritud kollektiivlepingud on kõikidele nende kohaldamisalasse kuuluvatele ettevõtjatele ja töötajatele nende lepingute kehtivusajal siduvad.

Ilma et see piiraks eelneva kohaldamist, võib ettevõtja majanduslikel, tehnilistel, korralduslikel või tootmisega seotud põhjustel ettevõtja ja töötajate esindajate vahel, kellel on vastavalt artikli 87 lõikele 1 õigus pidada läbirääkimisi kollektiivlepingu üle, pärast artikli 41 lõikes 4 ette nähtud konsultatsiooniperioodi jätta kohaldamata kohaldatavas sektori või ettevõtja kollektiivlepingus ette nähtud töötingimused järgmistes aspektides:

[...]

d) tasustamissüsteem ja töötasu suurus.

[...]“

„Artikkel 84. Samaaegsus

1. Kollektiivlepingut ei mõjuta selle kehtivusajal muu valdkonna lepingud, välja arvatud juhul, kui vastavalt artikli 83 lõikele 2 on kokku lepitud vastupidises ja kui järgmise lõike sätetest ei tulene teisiti.

2. Ettevõtja kollektiivlepingu tingimustes sätestatud korda, mille võib kõrgema järgu kollektiivlepingute kehtivusaja sees igal ajal läbirääkimiste teel kokku leppida, on võrreldes üleriigilise, autonoomse piirkonna või madalama tasandi sektori kollektiivlepinguga kohaldatav prioriteetselt järgmistes aspektides:

a) põhitöötasu ja lisatasude, sealhulgas ettevõtja olukorra ja tulemustega seotud tasude suurus.

[...]“

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Ayuntamiento de Arrigorriaga (Arrigorriaga linnavolikogu, Hispaania) kuulutas välja hanke, et sõlmida leping nimega Koduabiteenused. Hankedokumendid kinnitati 26. aprillil 2019 ja hanketeade avaldati Euroopa Liidu Teatajas 30. aprillil 2019 (2019/S 084-200929).
- 2 Lepingu ese on üks 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi „direktiiv 2014/24/EL“) XIV lisas loetletud teenustest ja selle hinnanguline maksumus on üle 750 000 euro. Arrigorriaga linnavolikogu on kohalik omavalitsus, millel on avaliku sektori hankija staatus ja konkreetselt keskvalitsusest madalama tasandi hankija staatus vastavalt direktiivi 2014/24/EL artikli 2 lõike 1 punktidele 1 ja 3.

- 3 Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Baski autonoomse piirkonna lepinguvaidluste organ, edaspidi „OARC“) sai 15. mail 2019 riigihankealase vaidlustuse, mille esitas Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi (Baskimaa tööliste komisjonide ametiühingute liit) nimetatud lepingu hankedokumentide peale.
- 4 OARC taotles 16. mail 2019 avaliku sektori hankijalt hankemenetluse dokumente ja 8. novembri 2017. aasta avaliku sektori lepingute seaduse nr 9/2017 (millega võetakse Hispaania õigusnormi üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivid 2014/23/EL ja 2014/24/EL (edaspidi „LCSP“) artikli 56 lõikes 2 osutatud vaidlustusele vastamise aruannet. OARC sai nimetatud dokumendid kätte 21. ja 29. mail.
- 5 OARC kahtleb, kas LCSP artikli 122 lõige 2 on direktiiviga 2014/24/EL kooskõlas, mistõttu ta otsustas esitada käesoleva eelotsusetaotluse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi väidab, et nimetatud hanke dokumendid ei vasta LCSP artikli 122 lõikele 2, milles on sätestatud, et hankedokumentide eritingimustesse tuleb lisada eduka pakkuja kohustus tagada töötajate palgatingimused vastavalt kohaldatavale sektori kollektiivlepingule.
- 7 Arrigorriaga linnavolikogu väidab, et edukas pakkuja, kellega sõlmitakse leping, peab üle võtma nende töötajate töölepingud, kes juba osutavad lepingu esemeks olevaid teenuseid, ja et hankedokumentide I lisas on juba märgitud, et nendele üle võetud töötajatele kohaldatakse sektori kollektiivlepingut, millele viitab Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 8 LCSP artikli 122 lõikes 2 on sätestatud avaliku sektori hankijate kohustus kehtestada sõlmitavate lepingute dokumentides üks direktiivi 2014/24/EL artiklis 70 osutatud lepingu täitmise eritingimustest, mis põhineb sotsiaalsetel kaalutlustel ja on ette nähtud teenuseid osutavate töötajate kasuks (vt selle kohta 17. novembri 2015. aasta kohtuotsus kohtuasjas RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760 (punkt 54); edaspidi „kohtuotsus RegioPost“).
- 9 Tuleb märkida, et kuigi LCSP artikli 122 lõikes 2 on viidatud sõna-sõnalt palgatingimustele „vastavalt kohaldatavale sektori kollektiivlepingule“, tuleneb selle õigusnormi õiguslikust taustast, milles põhjendatakse selle kohustuse lisamist hankedokumentidesse vajadusega takistada konkureerivate ettevõtjate manöövreid, millega püütakse turuhindasid ja lepinguga seotud kulusid ebanormaalselt või ebaproportsionaalselt vähendada, kahjustades töötajate õigusi ja konkurentsi, ning selle artikli üldlevinud tõlgendusest, mille on andnud riigisisised õiguspraktikud, et selle sätte eesmärk on tagada vähemalt need

palgatingimused, kuid see ei takista töötajatel saada soodsamaid tingimusi teiste kohaldatavate kollektiivlepingute või töölepingute alusel.

- 10 Hispaania tööõiguse kohaselt võib äriühing seaduslikult maksta oma töötajatele madalamat palka, kui on ette nähtud selle sektori kollektiivlepingus, milles äriühing tegutseb, kas seetõttu, et nii on sätestatud ettevõtja kollektiivlepingus, mis on selles küsimuses „kohaldatav prioriteetselt“, või siis seepärast, et on otsustatud nimetatud sektori kollektiivlepingut majanduslikel, tehnilistel, korralduslikel või tootmisega seotud põhjustel mitte kohaldada (mida tuntakse üldiselt loobumisena).
- 11 Seepärast võib LCSP artikli 122 lõikes 2 sätestatud tingimus kohustada ettevõtjat maksma töötajatele, kes hakkavad lepingut täitma, suuremat töötasu kui varem saadud (kuigi see viimane töötasu vastas kollektiivlepingute üldisele õiguslikule korrale ja õigusnormidele, millega kehtestatakse miinimumpalk); see võib endast kujutada täiendavat majanduslikku koormust, mis võib pakkumuse esitamist takistada, raskendada või muuta vähem soodsaks (vt 17. novembri 2015. aasta kohtuotsus RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, punkt 69).
- 12 Kohtuotsuse RegioPost kohaselt on direktiivi 2004/18 artikli 26 seisukohast (mille sisu on sarnane direktiivi 2014/24/EL artikli 70 omaga), tõlgendatuna koostoimes direktiiviga 96/71, vastuvõetav, et kehtestatakse kohustuslik miinimumkaitse norm, mis kohustab teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjaid täitma vastuvõetvasse liikmesriiki selle riigihankelepingu täitmiseks lähetatud töötajatele ette nähtud miinimumtöötasu nõuet (mis on kehtestatud samas normis; vt kohtuotsuse RegioPost punktid 62 ja 75).
- 13 OARC siiski kahtleb, kas kohtuotsusest RegioPost tulenev kohtupraktika on käesoleval juhul kohaldatav, nagu tuleneb eelkõige selle punktidest 62 ja 73 ja järgmistest koostoimes 3. aprilli 2008. aasta kohtuotsusega Rüffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; edaspidi „kohtuotsus Rüffert“).
- 14 OARC juhib tähelepanu sellele, et LCSP artikli 122 lõikega ei ole üldiseid kollektiivlepingute ja -läbirääkimiste õigusnorme ega lähetatud töötajate miinimumpalga või miinimumtagatiste õigusnorme täielikult ega riigihangete valdkonnas muudetud või kehtetuks tunnistatud, vaid selles on ainult sätestatud avaliku sektori hankijate kohustus lisada lepingutesse tingimus, mis tagab vähemalt sektori kollektiivlepingu palgatingimused; seega on tema hinnangul nende tingimuste kohaldamise allikas ainult riigihankeleping ise.
- 15 Teisest küljest tuleb arvesse võtta, et erinevalt kohtuotsuses RegioPost analüüsitud juhust, ei ole LCSP artikli 122 lõikes 2 endas miinimumpalga suurust kindlaks määratud, nii et see ei ole miinimumpalka käsitlev „õigusnorm“ direktiivi 96/71 tähenduses (vt nt kohtuotsuse Rüffert punkt 24), ning et Hispaania õigusaktides on juba üldiselt sätestatud miinimumpalk avaliku sektori ja erasektori lepingutel vahet tegemata.

- 16 OARC märgib, et sektori kollektiivlepingud, mille täitmise kohustus palgatingimuste osas tuleb vastavalt LCSP artikli 122 lõikele 2 lisada kõikide hangete dokumentidesse, ei ole üldkohaldatavad, selles mõttes, et nende kohaldamisalasse kuuluvad ettevõtjad võivad seaduslikult maksta nendes kollektiivlepingutes kehtestatud töötasust väiksemat tasu, kui nii on kindlaks määratud ettevõtja kollektiivlepingus või loobumiskokkuleppes.
- 17 Neid kaalutlusi arvestades leiab OARC, et tekib küsimus, kas antud juhtumi asjaolude tõttu ei ole käesolevas asjas kohaldatav kohtuasjast Rüffert tulenev kohtupraktika, mille kohaselt on meede – mis sisuliselt kohustab avaliku sektori hankijat nõudma edukalt pakkujalt, kellega leping sõlmitakse, et ta maksaks oma töötajatele asjaomaste teenuste osutamise eest vähemalt tasu, mis on ette nähtud nimetatud lepingu täitmise kohas kohaldatava kollektiivlepinguga – ELi õigusega vastuolus.
- 18 Nagu kohtuotsuses Rüffert (punkt 15), tekib samamoodi küsimus, kas eduka pakkuja kohustus järgida sektori kollektiivlepinguid on põhjendatud ülekaalukast üldisest huvist tulenevate põhjustega ega lähe kaugemale sellest, mis on töötajate kaitseks vajalik, ning samuti on kaheldav, et võiks olla õigustatud, et meede on vajalik ainult riigihankelepingut täitvate töötajate jaoks, mitte aga nende jaoks, kes täidavad erasektori lepingut (kohtuotsuse Rüffert punkt 40), võttes arvesse, et viimati nimetatud lepingutes kohaldatakse niisugustes küsimustes nagu põhitöötasu ja lisatasude, sealhulgas ettevõtja olukorra ja tulemustega seotud tasude suurus prioriteetselt üleriigilise, autonoomse piirkonna või madalama tasandi sektori lepinguga võrreldes prioriteetselt ettevõtja kollektiivlepingut ja loobumismenetlust.