

Asia C-598/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

6.8.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Espanja)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

17.7.2019

Valittaja:

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo
(CONACEE)

Vastapuoli:

Diputación Foral de Guipúzcoa

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

[– –] [riidan ja asianosaisten tunnistetiedot]

VÄLIPÄÄTÖS

[– –] [jaoston kokoonpano]

Bilbao, 17.7.2019.

I ASIAN TAUSTA

1. Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (työtoimintakeskusten kansallinen järjestö, CONACEE) on tehnyt hallintovalituksen [– –] Diputación Foral de Gipuzkoan (Gipuzkoan historiallinen hallintoalue) hallituksen 15.5.2018 tekemästä päätöksestä, jolla hyväksyttiin ohjeet, jotka oli osoitettu tämän toimielimen hankintaviranomaisille ja jotka koskivat oikeuden varaamista sekä hankintamenettelyihin tai niiden tiettyihin

osiin osallistumista varten yhteiskunnallisille työtoimintakeskuksille [**alkup. s. 2**] tai integroitumisesta työelämään huolehtiville yrityksille että näiden sopimusten jonkin osan täytäntöönpanon varaamista suojatyöohjelmien yhteydessä.

[– –]

2. Valittaja vaati kannekirjelmässä [– –], että ”annetaan tuomio, jolla kumotaan riidanalainen päätös, todetaan, että ei pidä soveltaa käsitettä ”yhteiskunnallinen” työtoimintakeskuksiin (Centros Especiales de Empleo), joille on osoitettu päätöksen kohteena oleva [– –] oikeutta osallistua hankintamenettelyihin koskeva varaus, ja kaikki tämä direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan nojalla, tai toissijaisesti, siltä varalta, että [– –] pitää tätä tarpeellisena [– –] [esitetään] Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys sen selvittämiseksi, mikä on oikea tulkinta perustamissopimuksista, kun kyseessä ovat Espanjan lainsäätäjän tekemien päätösten pätevyys sellaisten rajoitusten osalta, jotka liittyvät *yhteiskunnallisten* työtoimintakeskusten käsitteen käyttöönottoon lain 9/2017 4. lisämääräyksellä ja 14. loppumääräyksellä, kun otetaan huomioon direktiivin 2014/24/EU 20 artikla”.

Tämä vaatimus perustuu siihen, että riidanalainen päätös ja näin ollen julkisen sektorin sopimuksista 8.11.2017 annetun lain 9/2017 4. lisämääräys ja 14. loppumääräys, jotka ovat sen perustana, ovat ristiriidassa direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan kanssa, koska niissä rajoitetaan tämän direktiivin mukaista hankintasopimusta koskevaa varausta siten, että se koskee vain yhteiskunnallisia työtoimintakeskuksia, ja jätetään siten tämän varauksen soveltamisalan ulkopuolelle yritysten työtoimintakeskukset; vuoden 2015 tietojen mukaan tähän luokkaan kuuluvat keskuksset, jotka eivät olleet saaneet nimitystä ”yhteiskunnallinen”, ja niiden henkilöstö muodostivat 50 prosenttia kaikista Espanjan työtoimintakeskuksista ja niiden henkilöstöstä.

Valittaja esittää, että kaikki Espanjassa perustetut työtoimintakeskukset täyttävät direktiivin 2014/24/EU 20 artiklassa vahvistetut edellytykset eli niiden päätarkoituksena on vammaisten tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden integroiminen yhteiskuntaan ja työelämään ja vähintään 30 prosenttia työntekijöistä on vammaisia; kansallisen lainsäädännön säännöksissä, joihin riidanalainen päätös perustuu, edellytetään sitä vastoin vastaavassa tapauksessa voittoa tavoittelemattoman yksikön perustamista ja voittojen sijoittamista uudelleen tähän yksikköön.

Samanaikaisesti mukaan lain 9/2017 4. lisämääräyksellä, luettuna yhdessä tämän lain 14. loppumääräyksen kanssa, käyttöön otettu yhteiskunnallisten työtoimintakeskusten ryhmä sulkee pois mahdollisuuden tehdä direktiivin 2014/24/EU 20 artiklassa tarkoitettuja hankintasopimuksia [**alkup. s. 3**] yhteisöiltä, jotka täyttävät tässä direktiivissä vahvistetut edellytykset, kuten työtoimintakeskuksilta, jotka kuninkaan asetuksen (decreto legislativo) 1/2013 (siinä muodossa kuin se oli ennen lakia 9/2017) 43 §:n mukaisesti harjoittavat

tavaroiden tai palvelujen tuotantoa ja joiden tarkoituksena on tarjota palkattua työtä vammaisille ja joiden henkilöstöstä vähintään 70 prosenttia on vammaisia.

Valittaja väittää lopuksi, että direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan saattaminen osaksi Espanjan oikeusjärjestystä lailla 9/2017 ei täytä varauksen edellytyksiä ja tarkoitusta ([– –] direktiivin 2004/18/EU johdanto-osan 28 perustelukappale ja direktiivin 2014/24/EU johdanto-osan 36 perustelukappale) ja että sillä loukataan yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta sopimusten tekemisessä, vaikka niitä on jälkimmäisen direktiivin johdanto-osan 37 perustelukappaleen mukaan sovellettava unionin oikeuden peruseriaatteina toteutettaessa niiden tehokkuuden kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä.

3. Vastaja Diputación Foral de Gipuzkoa vastusti vastinekirjelmässään [– –] hallintoriidan perustana olleen kanteen hyväksymistä ja ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä unionin tuomioistuimelle seuraavin perustein:

1. Direktiivin 2014/24/EU 20 artikla on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä julkisen sektorin sopimuksista 8.11.2017 annetun lain 9/2017 4. lisämääräyksellä tässä artiklassa vahvistetuilla rajoituksilla ja varauksen tarkoitusten mukaisesti suojatyökeskusten ja sosiaalisten yritysten hyväksi, missä yhteydessä sen on ilmoitettu koskevan yhteiskunnallisia työtoimintakeskuksia ja integroitumisesta työelämään huolehtivia yrityksiä, jotka täyttävät kuninkaan asetuksella 1/2013 hyväksytyt vammaisten oikeuksista ja heidän sosiaalisesta integraatiostaan annetun yleisen lain konsolidoidussa versiossa ja integroitumisesta työelämään huolehtivista yrityksistä annetussa laissa 44/2007 vahvistetut vaatimukset; kyseessä ovat kaiken kaikkiaan yhteisöt tai henkilöt, jotka eivät tavoittele voittoa ja jotka sitoutuvat sijoittamaan saamansa tuotot toimintansa harjoittamiseen ja joiden päätarkoituksena on vammaisten tai sosiaalisesti syrjäytyneiden henkilöiden integroiminen työelämään ja yhteiskuntaan.

2. Direktiivissä 2014/24/EU (20 artikla) ilmaistaan asia sanamuodoin, jotka laajuudeltaan tai yleisluontoisuudeltaan (”suojatyökeskukset”; ”sosiaaliset yritykset” ja ”talouden toimijat”) mahdollistavat sen ottamisen osaksi kansallista oikeusjärjestystä siinä muodossa kuin tämä on tehty julkisen sektorin sopimuksista annetun lain 9/2017 4. lisämääräyksessä.

3. Direktiivissä 2014/24/EU ei vahvisteta täsmällisesti ja ehdottomasti sen 20 artiklassa säädetyn varauksen ulottuvuutta, joten koska se on saatettu osaksi Espanjan oikeusjärjestystä [alkup. s. 4] tämän direktiivin mukaisin sanamuodoin, kyseisen säännöksen välittömään vaikutukseen ei voida vedota.

4.– [– –] [kansallisia prosessikysymyksiä]

Määräyksessä [– –] sovittiin seuraavaa: ”[– –] [– –][kuullaan] osapuolia 10 päivän kuluessa [– –], jotta nämä esittäisivät asianmukaisina pitämänsä lausumat [– –] ennakkoratkaisukysymyksen esittämisestä Euroopan unionin tuomioistuimelle

(SEUT 267 artikla) siitä, sallitaanko pantaessa direktiivin 2014/24/EU 20 artiklaa täytäntöön kansallisessa oikeudessa tässä säännöksessä säädetyn hankintasopimuksia koskevan varauksen henkilöllisen soveltamisalan rajoitus, jonka mukaan sitä sovelletaan vain tiettyihin tässä säännöksessä mainittuihin oikeussubjekteihin (suojatyöpaikat ja taloudelliset toimijat), vaikka säännöksen ulkopuolelle jätetyt oikeussubjektit täyttävät vaatimuksen, jonka mukaan vähintään 30 prosenttia niiden työntekijöistä on vammaisia ja niiden tarkoituksena tai tavoitteena on näiden henkilöiden integroiminen yhteiskuntaan ja työelämään”.

5. Valittaja pyysi ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä Euroopan unionin tuomioistuimelle määräyksessä esitetyssä muodossa [– –] ja sen kanteen perustelujen mukaisesti direktiivin 2014/24/EU 20 artiklassa säädetyn hankintasopimuksia koskevien varausten edellytyksistä ja ulottuvuudesta.

Vastaaja väitti samassa menettelyssä, että ennakkoratkaisukysymyksen esittäminen oli tarpeetonta, koska direktiivin 2014/24/EU sanamuoto on ehdoton ja se on saatettu osaksi kansallista oikeutta sen rajausten ja tarkoitusten mukaisesti.

II OIKEUDELLISET PERUSTELUT

1. Euroopan unionin tuomioistuimen ensimmäisen jaoston 9.9.2015 antamassa tuomiossa ([– –] ECLI:EU:C:2015:564), asia C-72/14, todetaan seuraavaa:

”53. SEUT 267 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta antaa ennakkoratkaisu sekä perussopimusten ja unionin toimielinten, elinten tai laitosten säädösten tulkinnasta että tällaisten säädösten pätevyydestä. Kyseisen artiklan toisessa kohdassa määrätään, että kansallinen tuomioistuin voi esittää tällaisen kysymyksen unionin tuomioistuimelle, [alkup. s. 5] jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, ja mainitun artiklan kolmannen kohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen on esitettävä tällainen kysymys, jos sen päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta (tuomio Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 40 kohta). – –

55. Oikeuskäytännössä on täsmennetty, että sellaisen tuomioistuimen, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on silloin, kun unionin oikeutta koskeva kysymys on tullut sen ratkaistavaksi, noudatettava velvollisuuttaan saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ellei se ole todennut, että esiin tullut kysymys on vailla merkitystä tai että unionin tuomioistuin on jo tulkinnut kyseessä olevaa unionin oikeuden säännöstä tai määräystä taikka että se, miten unionin oikeutta on sovellettava, on niin ilmeistä, ettei tästä ole mitään perusteltua epäilyä. Oikeuskäytännössä on vielä todettu, että tutkittaessa, onko kyse tällaisesta tilanteesta, huomioon on otettava unionin oikeuden ominaispiirteet, sen tulkintaan liittyvät erityiset ongelmat sekä vaara oikeuskäytäntöjen eroavaisuuksien syntymisestä unionin alueella (tuomio Cilfit ym., 283/81, EU:C:1982:335, 21 kohta). – –”

Tribunal Supremo on puolestaan antanut ratkaisun ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä unionin tuomioistuimelle koskevista olennaisista seikoista niinkin äskettäin kuin 17.12.2018 annetussa [– –] hallintoriitoja ratkaisevan jaoston tuomiossa (ROJ: sts 4260/2018; rc 553/2018):

”– – kun herää epäily siitä, että kansallinen oikeussääntö saattaa olla ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tuomioistuin on silloinkin, kun se ei ole viimeinen oikeusaste, velvollinen esittämään perustelut, joiden vuoksi kansallinen oikeussääntö ja unionin oikeussääntö, joihin vedotaan, eivät ole sen mielestä keskenään ristiriidassa eikä ole tarpeen esittää ennakkoratkaisukysymystä, koska voidaan soveltaa ”acto claro”- tai ”acto aclarado” -oppia – –”

Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan esitetään jäljempänä seuraavaa:

- a) Oikeudenkäynnissä esiin tullut ristiriitainen kysymys.
- b) Euroopan unionin oikeussäännön tulkinta ja soveltaminen riidanalaisen kysymyksen ratkaisemisen edellytyksenä.
- c) Epävarmuus siitä, onko tapaukseen sovellettava kansallinen lainsäädäntö ristiriidassa kyseisen Euroopan unionin oikeussäännön kanssa.

2. Tässä oikeudenkäynnissä riitautetulla päätöksellä hyväksyttiin ohjeet, jotka osoitettiin Diputación Foral de Gipuzkoan [alkup. s. 6] hankintaelimille ja jotka koskevat varattuja hankintasopimuksia, joita koskevat 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan säännökset on otettu osaksi Espanjan oikeusjärjestystä julkisen sektorin sopimuksista 8.11.2017 annetulla lailla 9/2017, konkreettisesti tämän lain neljännellä lisämääräyksellä:

”1. Hallituksen tai itsehallintoalueita ja paikallisyhteisöjä koskevissa asioissa toimivaltaisen elimen päätöksellä vahvistetaan vähimmäisprosenttiosuudet, joiden mukaisesti yhteiskunnallisille työtoimintakeskuksille, joista säädetään kuninkaan asetuksella 1/2013 hyväksytyin vammaisten oikeuksista ja heidän sosiaalisesta integraatiostaan annetun yleisen lain konsolidoidussa versiossa, ja integroitumisesta työelämään huolehtiville yrityksille, joista säädetään ja integroitumisesta työelämään huolehtivista yrityksistä 13.12.2007 annetussa laissa 44/2007, kun nämä keskuksat ja yritykset täyttävät kyseisessä lainsäädännössä tältä osin asetetut edellytykset, varataan oikeus osallistua tiettyjä sopimuksia tai tällaisten sopimusten tiettyjä eriä koskeviin hankintamenettelyihin, tai vähimmäisprosenttiosuus, jonka mukaan niille varataan näiden sopimusten täytäntöönpano suojatyöohjelmien yhteydessä, sillä edellytyksellä, että työtoimintakeskusten, integroitumisesta työelämään huolehtivien yritysten tai ohjelmien vammaisten tai sosiaalisesti syrjäytyneiden työntekijöiden prosenttiosuus vastaa prosenttiosuutta, josta on määrätty sitä koskevassa lainsäädännössä, ja on joka tapauksessa vähintään 30 prosenttia.

Edellä mainitussa hallituksen tai itsehallintoalueita ja paikallisyhteisöjä koskevissa asioissa toimivaltaisen elimen päätöksessä vahvistetaan vähimmäisedellytykset, joilla taataan edellisessä momentissa vahvistettujen vaatimusten täyttyminen.

[– –] [siirtymäajan menettely, jolla ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta]

2. Tarjouskilpailukutsussa on oltava viittaus tähän määräykseen.

[– –] [taloudelliset vakuudet, joilla ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta]”. [alkup. s. 7]

Edellä kuvatulla säännöksellä sovelletaan direktiivin 2014/24/EU 20 artiklassa säädettyä hankintasopimusta koskevaa varausta yhteiskunnallisiin työtoimintakeskuksiin ja integroitumisesta työelämään huolehtiviin yrityksiin, joista säädetään edellä mainituissa oikeussäännöissä, mikä merkitsee sitä, että tämän lainsäädännön ulkopuolelle jäävät työtoimintakeskukset (jotka ovat yksityisiä eivätkä yhteiskunnallisia), joita valittajana oleva järjestö edustaa kansallisella tasolla.

Tämän välipäätöksen taustaa koskevissa 2 ja 3 kohdassa kuvatulla tavalla on riidanalaista, onko edellä mainittu Espanjan oikeussääntö, johon Diputación Foral de Gipuzkoan riidanalainen päätös perustuu, direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan mukainen, joten riidan ratkaisu riippuu siitä, miten tätä Euroopan unionin oikeuden säännöstä tulkitaan, koska on katsottava, kuten valittaja väittää, että työtoimintakeskukset, jotka eivät kuulu ”yhteiskunnallisten” ryhmään, johon julkisen sektorin sopimuksista annetun lain 9/2017 4. lisämääräyksessä viitataan, täyttävät direktiivin 2014/24/EU 20 artiklassa vahvistetut vaatimukset ja tarkoitukset, jotta ne voivat saada tässä oikeussäännössä tarkoitettua varatun hankintasopimuksen, jolloin niiden jättäminen tämän varauksen soveltamisalan ulkopuolelle edellä mainitulla kansallisella säännöksellä ei olisi Euroopan unionin oikeusjärjestyksen edellä mainitun säännöksen mukaista.

Näin ollen on selvitettävä, vahvistetaanko edellä mainitulla kansallisella lainsäädännöllä sellaisia vaatimuksia tai edellytyksiä direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan mukaisen hankintasopimusta koskevan varauksen soveltamiselle erityisesti työtoimintakeskusten osalta, jotka eivät ole tätä käsitettä koskevan sääntelyn – josta jäsenvaltio ei voi määrätä – mukaisia, mikä väistämättä edellyttää Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintaa [– –].

Espanjan lainsäädännössä julkisen sektorin sopimuksista annetulla lailla 9/2017 käyttöön otetussa sääntelyssä, joka koskee yhteiskunnallisia työtoimintakeskuksia, edellä mainitun varatun hankintasopimuksen saamiselle asetetaan näet lisäedellytyksiä, jotka ovat erilaisia kuin direktiivin 2014/24/EU 20 artiklassa on vahvistettu, kuten ilmenee selvästi näiden kahden säännöksen vertailusta:

– Direktiivin 2014/24/EU 20 artikla. Varatut hankintasopimukset:

”1. Jäsenvaltiot voivat varata oikeuden osallistua hankintamenettelyihin suojatyökeskuksille ja talouden toimijoille, joiden päätarkoituksena on vammaisten tai muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden integroiminen yhteiskuntaan ja työelämään, tai rajata hankintasopimusten toteuttamisen suojatyöohjelmien puitteissa tapahtuvaksi, jos vähintään 30 prosenttia kyseisten työkeskusten, [alkup. s. 8] talouden toimijoiden tai ohjelmien työntekijöistä on vammaisia tai muita heikommassa asemassa olevia työntekijöitä.

2. Tarjouskilpailukutsussa on oltava viittaus tähän artiklaan.”

– Lain 9/2017 14. loppumääräyksessä [– –] määritellään yhteiskunnalliset työtoimintakeskukset, joille hankintasopimukset tämän lain edellä esitetystä 4. lisämääräyksessä varataan, seuraavasti:

”– – Yhteiskunnallisina työtoimintakeskuksina pidetään keskuksia, jotka täyttävät [29.11.2013 annetulla kuninkaan asetuksella 1/2013 hyväksytyn vammaisten oikeuksista ja heidän sosiaalisesta integraatiostaan annetun yleisen lain konsolidoidun version 43 §:n] 1 ja 2 momentissa vahvistetut vaatimukset [– –] ja joita tukee ja joista omistaa suoraan tai välillisesti yli 50 prosentin osuuden yksi tai useampi yksikkö, riippumatta siitä, ovatko ne julkisia vai yksityisiä, jotka eivät tavoittele voittoa ja joiden yhteiskunnallisuus on todettu niiden säännöissä, riippumatta siitä, ovatko ne järjestöjä, säätiöitä, julkisoikeudellisia laitoksia, yhteiskunnallisia osuuskuntia tai muita sosiaalisia yksiköitä, taikka myös muita yksiköitä, joiden omistajina ovat edellä mainitut kauppayhtiöt suoraan tai välillisesti kauppakoodeksin (Código de Comercio) 42 §:ssä säännellyn määräsvaltaa käyttävän yhtiön välityksellä, edellyttäen, että kaikissa näissä tapauksissa niiden yhtiöjärjestyksessä, säännöissä tai yhtiösopimuksessa velvoitetaan ne sijoittamaan kaikki voittonsa täysimääräisesti työmahdollisuuksien luomiseen vammaisille ja kilpailukykyä ja sosiaalitaloudellisen toimintansa jatkuvaan kehittämiseen, jolloin niillä on joka tapauksessa mahdollisuus päättää sijoittaa varat uudelleen omaan yhteiskunnalliseen työtoimintakeskukseensa tai muihin yhteiskunnallisiin toimintakeskuksiin”.

3. Tämä tuomioistuin on näin ollen epävarma siitä, että direktiivin 2014/24/EU 20 artiklan, jonka tulkinnasta tämän oikeudenkäynnin ratkaisu riippuu, täytäntöönpanolla Espanjan oikeusjärjestyksessä sallitaan kyseisessä unionin oikeussäännössä säädetyn hankintasopimusta koskevan varauksen henkilöllisen soveltamisalan määrittäminen ”yhteiskunnallisten työtoimintakeskusten” käsitteen mukaiseksi sillä seurauksella, että tämän varauksen ulkopuolelle jätetään esimerkiksi valittajan edustamien kaltaiset yritykset tai taloudelliset toimijat, vaikka ne täyttävät edellä mainitun unionin oikeussäännön mukaisesti vaatimuksen, jonka mukaan vähintään 30 prosenttia niiden työntekijöistä on vammaisia ja niiden tarkoituksena tai tavoitteena on heidän integroimisensa yhteiskuntaan ja työelämään.

Tästä syystä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehdään seuraava [alkup. s. 9]

VÄLIPÄÄTÖS

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraava tulkintaa koskeva ennakkoratkaisukysymys:

”Onko julkisista hankinnoista annetun direktiivin 2014/24/EU 20 artiklaa tulkittava siten, että siinä säädetyn varauksen henkilöllistä soveltamisalaa ei voida rajoittaa siten, että sen ulkopuolelle jätetään yritykset tai taloudelliset toimijat, jotka osoittavat täyttävänsä edellytyksen, jonka mukaan vähintään 30 prosenttia niiden työntekijöistä on vammaisia, ja joiden tarkoituksena tai tavoitteena on näiden henkilöiden integroiminen yhteiskuntaan ja työelämään, vahvistamalla lisäedellytyksiä, jotka liittyvät näiden oikeussubjektien perustamiseen, luonteeseen ja tavoitteisiin sekä niiden toimintaan tai sijoituksiin, tai muun tyyppisiä edellytyksiä?”

[– –] [lopputoteamukset ja allekirjoitukset]