Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

17 päivänä marraskuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Rajoitukset — Direktiivi 96/71/EY — 3 artiklan 1 kohta — Direktiivi 2004/18/EY — 26 artikla — Julkiset hankinnat — Postipalvelut — Jäsenvaltion alueellisen yksikön säännöstö, jossa tarjoajat ja niiden alihankkijat velvoitetaan sitoutumaan siihen, että ne maksavat vähimmäistuntipalkkaa työntekijöille, jotka toteuttavat julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevia suorituksia

Asiassa C-115/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberlandesgericht Koblenz (Koblenzin ylempi alueellinen tuomioistuin, Saksa) on esittänyt 19.2.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.3.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

RegioPost GmbH & Co. KG

vastaan

Stadt Landau in der Pfalz,

PostCon Deutschland GmbH:n ja

Deutsche Post AG:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: kolmannen jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal (esittelevä tuomari) ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.4.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— RegioPost GmbH & Co. KG, edustajanaan Rechtsanwalt A. Günther,

— Stadt Landau in der Pfalz, edustajanaan Rechtsanwalt R. Goodarzi,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— PostCon Deutschland GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt T. Brach,

— Deutsche Post AG, edustajinaan Rechtsanwalt W. Krohn ja Rechtsanwalt T. Schneider,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja A. Lippstreu,

— Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Thorning ja M. Wolff,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato M. Salvatorelli,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään M. Fruhmann,

— Norjan hallitus, asiamiehinään K. Nordland Hansen ja P. Wennerås,

— Euroopan komissio, asiamiehinään A. Tokár, J. Enegren ja S. Grünheid,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.9.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56 artiklan, luettuna yhdessä palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1) 3 artiklan 1 kohdan kanssa, ja julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114, oikaisu EUVL 2004 L 351, s. 44), sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 (EUVL L 319, s. 43; jäljempänä direktiivi 2004/18), 26 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa vastakkain ovat RegioPost GmbH & Co. KG (jäljempänä RegioPost) ja Stadt Landau in der Pfalz (Landau in der Pfalzin kaupunki, Saksa, jäljempänä Landaun kaupunki) ja jossa on kyse tämän kaupungin postipalveluja koskevaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi valinnan yhteydessä tarjoajille ja niiden alihankkijoille asetetusta velvoitteesta sitoutua siihen, että ne maksavat vähimmäispalkkaa työntekijöille, jotka toteuttavat kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevia suorituksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 96/71

3 Direktiivin 96/71 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka tarjotessaan valtioiden välillä palveluja lähettävät 3 kohdan mukaisesti työntekijöitä työhön toisen jäsenvaltion alueelle.

– –

3. Tätä direktiiviä sovelletaan, kun 1 kohdassa tarkoitetut yritykset toteuttavat jotain seuraavista valtioiden välisistä toimenpiteistä:

a) työntekijän lähettäminen työhön yrityksen lukuun ja sen johdolla jäsenvaltion alueelle kyseisen yrityksen ja asianomaisessa jäsenvaltiossa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan,

tai

b) työntekijän lähettäminen jäsenvaltion alueelle työkomennukselle yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan,

tai

c) kun kyse on tilapäistä työvoimaa välittävästä yrityksestä tai työvoiman vuokrausta harjoittavasta yrityksestä, työntekijän lähettäminen jonkin jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, jos tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen tai työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan.

– –”

4 Kyseisen direktiivin 3 artiklan, jonka otsikkona on ”Työehdot ja -olot”, 1 ja 8 kohdassa säädetään seuraavaa

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat jäsenvaltion alueelle työhön lähetetylle työntekijälle jäljempänä tarkoitettujen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan:

— laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin

ja/tai

— 8 kohdassa tarkoitetulla tavalla yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin siltä osin kuin ne koskevat jotain liitteessä tarkoitettua toimintaa:

– –

c) vähimmäispalkat, myös ylityökorvaukset; tätä alakohtaa ei sovelleta täydentäviin työeläkejärjestelmiin;

– –

Tässä direktiivissä ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettujen vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

– –

8. Yleisesti sovellettaviksi julistetuilla työehtosopimuksilla tai välitystuomioilla tarkoitetaan työehtosopimuksia tai välitystuomioita, joita kaikkien asianomaista toimialaa tai elinkeinoa edustavien tai kaikkien kyseisten työehtosopimusten tai tuomioiden alueelliseen soveltamisalaan kuuluvien yritysten on noudatettava.

– –”

Direktiivi 2004/18

5 Direktiivin 2008/18 johdanto-osan 2, 33 ja 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Jäsenvaltioissa valtion, paikallisten yhteisöjen ja muiden julkisoikeudellisten laitosten puolesta tehtyjen hankintasopimusten osalta on noudatettava perustamissopimuksen periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta ja niistä johtuvia periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, syrjimättömyyden periaatetta, vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta. Tietyn arvon ylittävien julkisten hankintojen osalta on kuitenkin suotavaa laatia säännökset, joiden mukaan näitä sopimuksia koskevat kansalliset sopimuksentekomenettelyt sovitetaan yhteisössä yhteen ja jotka perustuvat edellä mainittuihin periaatteisiin, jotta voidaan varmistaa niiden vaikutus ja taata julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle. Näitä yhteensovittamista koskevia säännöksiä olisi siten tulkittava edellä mainittujen sääntöjen ja periaatteiden sekä perustamissopimuksen muiden määräysten mukaisesti.

– –

(33) Hankintasopimuksen toteuttamisen ehdot ovat tämän direktiivin mukaiset, jos ne eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä ja jos ne on mainittu tarjouskilpailua koskevassa ilmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa. Niillä voidaan erityisesti pyrkiä tukemaan ammatillista koulutusta työmaalla, erityisistä työllistymisvaikeuksista kärsivien henkilöiden työllistämistä, torjumaan työttömyyttä tai edistämään ympäristönsuojelua. – –

(34) Hankintasopimusta toteutettaessa sovelletaan työolojen ja työturvallisuuden alalla voimassa olevia sekä kansallisia että yhteisön säädöksiä, sääntöjä ja työehtosopimuksia edellyttäen, että kyseiset säännöt sekä niiden soveltaminen ovat yhteisön oikeuden mukaisia. Rajat ylittävissä tapauksissa, joissa jonkin jäsenvaltion työntekijät suorittavat palveluja toisessa jäsenvaltiossa hankintasopimuksen toteuttamiseksi, on [direktiivissä 96/71] vahvistettu vähimmäisedellytykset, joita vastaanottajamaan on noudatettava tällaisten lähetettyjen työntekijöiden osalta. Jos kansallisessa lainsäädännössä on tätä koskevia säännöksiä, näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan katsoa taloudellisen toimijan ammatin harjoittamiseen liittyväksi vakavaksi virheeksi tai lainvastaiseksi teoksi, joka voi johtaa kyseisen taloudellisen toimijan sulkemiseen pois hankintasopimusten tekomenettelystä.”

6 Direktiivin 2004/18 7 artiklan b alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan muun muassa julkisia tavarahankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähintään 200 000 euroa muiden hankintaviranomaisten kuin kyseisen direktiivin liitteessä IV lueteltujen keskushallinnon viranomaisten tekemien sopimusten osalta.

7 Kyseisen direktiivin 26 artiklassa, jonka otsikkona on ”Hankintasopimuksen toteuttamisen ehdot”, säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaiset voivat asettaa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia erityisehtoja edellyttäen, että ehdot ovat yhteisön oikeuden mukaisia ja että niistä on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoissa voidaan käsitellä erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia.”

8 Saman direktiivin 27 artiklassa, jonka otsikkona on ”Verotukseen, ympäristönsuojeluun sekä työsuojelua ja työoloja koskeviin säännöksiin liittyvät velvoitteet”, säädetään seuraavaa:

1. Hankintaviranomainen voi ilmoittaa tai jäsenvaltio voi velvoittaa sen ilmoittamaan tarjouspyyntöasiakirjoissa, miltä elimeltä tai elimiltä ehdokas tai tarjoaja voi saada asianmukaiset tiedot velvollisuuksista, jotka liittyvät verotukseen, ympäristönsuojeluun sekä työsuojelua ja työoloja koskeviin säännöksiin, jotka ovat voimassa siinä jäsenvaltiossa tai sillä alueella taikka paikkakunnalla, jolla suorituksen on määrä tapahtua, ja joita sovelletaan urakan yhteydessä suoritettavaan työhön tai toimitettuihin palveluihin hankintasopimuksen toteuttamisaikana.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja toimittavan hankintaviranomaisen on pyydettävä tarjoajia tai hankintamenettelyn ehdokkaita ilmoittamaan, että ne ovat tarjousta laatiessaan ottaneet huomioon siellä voimassa oleviin työsuojelua ja työoloja koskeviin säännöksiin liittyvät velvoitteet, missä suorituksen on määrä tapahtua.

– –”

Saksan oikeus

Liittovaltion oikeus

9 Kielletyistä kilpailunrajoituksista annetun lain (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) 97 §:n 4 momentissa, sellaisena kuin se on julkaistuna 26.6.2013 (BGBl. 2013 I, s. 1750) ja viimeksi muutettuna 21.7.2014 annetun lain 5 §:llä (BGBl. 2014 I, s. 1066), säädetään seuraavaa:

”Hankintasopimukset annetaan asiantunteville, tehokkaille, lakia noudattaville ja luotettaville yrityksille. Hankintasopimuksen toteuttamiseksi sopimuspuoleksi valitulle voidaan asettaa lisävaatimuksia, jotka koskevat erityisesti sosiaalisia ja ympäristöön tai innovaatioihin liittyviä näkökohtia, jos ne liittyvät objektiivisesti hankintasopimuksen kohteeseen ja ne on mainittu suorituksen kuvauksessa. Sopimuspuoleksi valitulle voidaan asettaa muita tai edellä mainitut ylittäviä vaatimuksia ainoastaan, jos ne on mainittu liittovaltion tai osavaltioiden lainsäädännössä.”

10 Rajat ylittäviä palvelusuorituksia koskevista pakottavista työehdoista 26.2.1996 annetun lain (Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen – Arbeitnehmer-Entsendegesetz) (BGBl. 1996 I, s. 227; jäljempänä AEntG) nojalla on 29.11.2007 tehty työehtosopimus, jossa postipalvelujen alalle vahvistetaan pakollinen vähimmäispalkka ja joka on 28.12.2007 annetulla asetuksella julistettu yleissitovaksi kaikille alan yrityksille. Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin) on kuitenkin 28.1.2010 antamallaan tuomiolla kumonnut tämän asetuksen, joten pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan postipalvelujen alaa varten ei ollut voimassa pakollista vähimmäispalkkaa.

11 Yleisen vähimmäispalkan sääntelystä 11.8.2014 annetussa laissa (Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, BGBl. 2014 I, s. 1348) taataan periaatteessa kaikille työtekijöille 1.1.2015 alkaen oikeus 8,50 euron bruttomääräiseen vähimmäispalkkaan tunnilta.

Rheinland-Pfalzin osavaltion oikeus

12 Työehtosopimusten noudattamisen ja vähimmäispalkan takaamiseksi julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen yhteydessä 1.12.2010 annetun Rheinland-Pfalzin osavaltion lain (Landesgesetz zur Gewährleistung von Tariftreue und Mindestentgelt bei öffentlichen Auftragsvergaben, jäljempänä LTTG) 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tällä lailla pyritään torjumaan julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyviä kilpailun vääristymiä, jotka aiheutuvat siitä, että käytetään matalapalkkaista henkilökuntaa, ja vähennetään sosiaaliturvajärjestelmien taakkaa. Tässä tarkoituksessa laissa säädetään, että hankintaviranomaiset – – voivat antaa julkisia hankintoja koskevia sopimuksia tämän lain nojalla ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka maksavat työntekijöilleen tässä laissa säädettyä vähimmäispalkkaa ja jotka noudattavat työehtosopimuksia.”

13 LTTG:n 3 §:n, jonka otsikkona on ”Vähimmäispalkka”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Mikäli 4 §:n nojalla ei voida vaatia työehtosopimusten noudattamista, julkisia hankintoja koskevia sopimuksia voidaan antaa ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka tarjousta jättäessään sitoutuvat kirjallisesti maksamaan työntekijöilleen suorituksen toteuttamisen yhteydessä palkkaa vähintään 8,50 euroa (brutto) tunnilta (vähimmäispalkka) ja tekemään työntekijöiden vähimmäispalkkaan – – muutokset sopimuskauden aikana – –. Jos vähimmäispalkkaa koskevaa ilmoitusta ei anneta tarjouksen jättämisen yhteydessä eikä sitä myöskään toimiteta pyydettäessä, tarjous on jätettävä arvioimatta. – – Jos [toimivaltainen] yksikkö on julkaissut – – mallin vähimmäispalkkailmoitusten tekemistä varten, kyseistä mallia voidaan käyttää tähän tarkoitukseen.”

14 Rheinland-Pfalzin osavaltion hallituksen 11.12.2012 antaman asetuksen johdosta LTTG:n 3 §:n 1 momentin mukainen vähimmäispalkka tässä osavaltiossa on nykyisin bruttomäärältään 8,70 euroa tunnilta.

15 LTTG:n 4 §:ssä, jonka otsikkona on ”Velvollisuus noudattaa työehtosopimuksia”, säädetään seuraavaa:

”(1) Julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, jotka kuuluvat rajan yli lähetettyjä ja pääsääntöisesti kotimaassa työskenteleviä työntekijöitä koskevista pakottavista työehdoista 20.4.2009 annetun lain [(Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen) (BGBl. 2009 I, s. 799)] kulloinkin voimassa olevan version soveltamisalaan, voidaan antaa ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka tarjouksen jättämisen yhteydessä sitoutuvat kirjallisesti maksamaan työntekijöilleen suorituksen toteuttamisen yhteydessä palkkaa, joka vastaa suuruudeltaan ja yksityiskohdiltaan vähintään sen työehtosopimuksen määräyksiä, joka sitoo yritystä [kyseisen lain] perusteella.”

– –

(6) Mikäli työehtosopimuksen noudattamista koskevaa ilmoitusta ei jätetä tarjouksen jättämisen yhteydessä ja mikäli sitä ei tätä koskevasta pyynnöstä huolimatta jätetä, tarjous on jätettävä arvioimatta. Mikäli [toimivaltainen] yksikkö on julkaissut – – työehtosopimuksen noudattamista koskevia malli-ilmoituksia, tällaisia voidaan käyttää.”

16 LTTG:n 5 §:n, jonka otsikkona on ”Alihankkijat”, 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Mikäli sopimukseen perustuvien suoritusten toteuttamiseen käytetään alihankkijoita, yrityksen on varmistettava, että alihankkijat noudattavat 3 ja 4 §:n velvoitteita, ja esitettävä hankintaviranomaiselle alihankkijoiden antamat vähimmäispalkan maksamista ja työehtosopimuksen noudattamista koskevat ilmoitukset. – –”

17 LTTG:n 6 §, jonka otsikkona on ”Todisteet ja valvonta”, asettaa sopimuspuoleksi valitulle ja alihankkijoille tiettyjä, muun muassa asiakirjojen ja tietojen säilyttämiseen ja esittämiseen liittyviä velvoitteita, joiden tarkoituksena on antaa hankintaviranomaiselle mahdollisuus valvoa LTTG:ssä asetettujen velvoitteiden noudattamista.

18 LTTG:n 7 §:ssä, jonka otsikkona on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”(1) Hankintaviranomaisten on 3–6 §:n mukaisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi sovittava valitun yrityksen kanssa sopimussakosta, jonka suuruus on jokaisen tuottamuksellisen rikkomisen osalta 1 prosentti sopimuksen arvosta; useamman rikkomisen osalta sopimussakkojen yhteismäärä ei saa ylittää 10:tä prosenttia sopimuksen arvosta. Valitun yrityksen on lisäksi sitouduttava ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun sopimussakon maksamiseen myös siinä tapauksessa, että rikkomiseen syyllistyy sen käyttämä alihankkija ja valittu yritys tiesi tai sen olisi pitänyt tietää rikkomisesta. Mikäli toteutunut sopimussakko on suhteettoman korkea, hankintaviranomainen voi alentaa sitä valitun yrityksen pyynnöstä asianmukaiseen määrään. – –

(2) Hankintaviranomaiset sopivat valitun yrityksen kanssa siitä, että mikäli valittu yritys laiminlyö 3–6 §:n velvoitteita vähintään törkeästä ja vakavasta tuottamuksesta, hankintaviranomaisella on oikeus painavasta syystä irtisanoa sopimus ilman irtisanomisaikaa.

(3) Mikäli valittu yritys tai alihankkija laiminlyö tästä laista johtuvat velvoitteensa vähintään törkeästä tuottamuksesta tai toistuvasti, hankintaviranomaiset voivat sulkea tämän yrityksen tai alihankkijan julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjensä ulkopuolelle enintään kolmen vuoden ajaksi.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Landaun kaupunki esitti 23.4.2013 avoimessa menettelyssä Euroopan unionin laajuisen, kyseisen kaupungin postipalvelujen hankintaan liittyneen kahteen erään jaetun tarjouspyynnön, joka koski erityisesti kirjeiden, pikkupakettien ja pakettien noudosta, kuljetuksesta ja jakelusta tehtävää puitesopimusta. Sopimuskausi oli kaksi vuotta, ja hankintaviranomaisella oli oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloaikaa kaksi kertaa vuodeksi kerrallaan.

20 Hankintailmoituksessa olevan osan, jonka otsikkona on ”Taloudelliset ja rahoitukselliset voimavarat”, III kohdan 2.2 alakohdan 4 alakohdan mukaan ”sopimuspuoleksi valittu noudattaa [LTTG:n] säännöksiä”.

21 Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana ei ollut voimassa sellaista vähimmäispalkasta määräävää työehtosopimusta, joka AEntG:n nojalla olisi sitonut postipalvelujen alalla toimivia yrityksiä. Samaan aikaan yritykset eivät myöskään olleet velvollisia maksamaan yleisen vähimmäispalkan sääntelystä 11.8.2014 annetun lain mukaista yleistä vähimmäispalkkaa.

22 Pääasiassa kyseessä olevan hankintasopimuksen tarjouspyyntöasiakirjoihin sisältyy E6 liitteenä ”LTTG:n 3 §:n 1 momentin mukainen malli-ilmoitus”. Kyseisen liitteen tarkoituksena oli antaa tarjoajille mahdollisuus esittää tarjouksen jättämisen yhteydessä sekä oma että alihankkijoiden vähimmäispalkan maksamista koskeva ilmoitus.

23 Malli-ilmoituksessa säädettiin seuraavaa:

”Täten sitoudun/sitoudumme

1. Maksamaan työntekijöille suorituksen toteutuksen yhteydessä vähintään [LTTG:n] 3 §:n 2 momentin kolmannen virkkeen nojalla vähimmäispalkan vahvistamiseksi annetun kulloinkin voimassa olevan osavaltion asetuksen nojalla maksettavaa palkkaa (brutto) tunnilta. Tätä ei sovelleta oppisopimusopiskelijoiden tekemiin suorituksiin;

2. Valitsemaan alihankkijat huolellisesti ja erityisesti tarkistamaan, onko alihankkijoiden tarjoukset voitu laskea maksettavan vähimmäispalkan perusteella;

3. Siihen, että jos toimeksiannon toteutuksessa käytetään alihankkijoita tai vuokratyöyrityksen työntekijöitä sekä valitun alihankkijan käyttämän vuokratyöyrityksen työntekijöitä, varmistamaan LTTG:n 4 §:n 1 momentin ja LTTG:n 3 §:n 1 momentin mukaisten velvoitteiden noudattamisen ja esittämään hankintaviranomaiselle alihankkijoiden ja vuokratyöyritysten antamat vähimmäispalkkaa ja työehtosopimusten noudattamista koskevat ilmoitukset;

4. Pitämään saatavilla käytetyistä työntekijöistä laaditut täydelliset ja tarkistettavissa olevat asiakirjat, esittämään ne hankintaviranomaiselle tämän pyynnöstä ja tiedottamaan työntekijöille hankintaviranomaisen tekemien tarkastusten mahdollisuudesta.”

24 RegioPost väitti 16.5.2013 päivätyssä kirjeessä, että LTTG:n 3 §:n nojalla vaaditut vähimmäispalkkailmoitukset olivat julkisia hankintoja koskevan oikeuden vastaisia. RegioPost liitti määräajassa jättämäänsä tarjoukseen kustakin alihankkijastaan itse laatimansa ilmoitukset. Se ei kuitenkaan toimittanut omaa vähimmäispalkan noudattamista koskevaa ilmoitustaan.

25 Landaun kaupunki antoi 25.6.2013 lähettämässään sähköpostiviestissä RegioPostille mahdollisuuden toimittaa LTTG:n 3 §:ssä tarkoitetut vähimmäispalkkaa koskevat ilmoitukset neljäntoista päivän määräajassa ilmoittaen samalla sulkevansa RegioPostin tarjouksen hankintamenettelyn ulkopuolelle, ellei tämä noudata kyseistä kehotusta.

26 RegioPost toisti 27.6.2013 päivätyssä kirjeessä esittämänsä väitteet ja ilmoitti panevansa vireille muutoksenhakumenettelyn, jos sen tarjous suljetaan hankintamenettelyn ulkopuolelle.

27 Landaun kaupunki ilmoitti 11.7.2013 päivätyssä kirjeessä RegioPostille, ettei sen tarjousta voida arvioida LTTG:n 3 §:ssä tarkoitettujen vähimmäispalkkaa koskevien ilmoitusten puuttumisen vuoksi. Samassa kirjeessä Landaun kaupunki ilmoitti, että hankintasopimuksen erän 1 sopimuspuoleksi oli valittu PostCon Deutschland GmbH ja erän 2 sopimuspuoleksi Deutsche Post AG.

28 Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Rheinland-Pfalzin osavaltion julkisista hankinnoista vastaava oikaisulautakunta) hylkäsi RegioPostin 15.7.2013 tekemän oikaisuvaatimuksen 23.10.2013 tekemällään päätöksellä, katsoen muun muassa, että sen tarjous oli suljettu perustellusti hankintamenettelyn ulkopuolelle hankintaviranomaisen oikeutetusti vaatimien vähimmäispalkkaa koskevien ilmoitusten puuttumisen vuoksi.

29 Päätöksestä tehtiin valitus ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, joka katsoo, että riita-asian ratkaisu riippuu siitä, onko sen jätettävä soveltamatta LTTG:n 3 §:ää unionin oikeuden vastaisena.

30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä LTTG:n 3 § 1 momentti sisältää hankintasopimuksen toteuttamista koskevan erityisehdon, joka on direktiivin 2004/18 26 artiklan mukaan lainmukainen ainoastaan, jos se on unionin oikeuden mukainen.

31 Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, ettei se pysty todentamaan ehdon yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, kun otetaan huomioon myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti tuomio Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189).

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että se tosiseikka, että RegioPost on Saksaan sijoittautunut yritys, ja se, että myös muiden tarjoajien kotipaikat ovat samassa jäsenvaltiossa, ei ole esteenä ennakkoratkaisupyynnön esittämiselle, koska kysymys siitä, onko kansallisen oikeuden säännöstä jätettävä soveltamatta sen vuoksi, että se mahdollisesti on unionin oikeuden vastainen, on oikeuskysymys, joka nousee esille hankintasopimuksen sopimuspuolen valintamenettelyssä tai julkista hankintaa koskevassa muutoksenhakumenettelyssä osallisina olevien kansalaisuudesta riippumatta.

33 Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta SEUT 56 artiklan 1 kohdan kanssa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että toiseen jäsenvaltioon kuin Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneiden yritysten velvoite sopeuttaa työntekijöilleen maksamansa palkat viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa sijaitsevassa hankintasopimuksen toteuttamispaikassa sovellettavaan korkeampaan palkkatasoon johtaa siihen, että yritykset menettävät alhaisempiin palkkamenoihinsa perustuvan kilpailuedun, vaikka tämä etu on usein tarpeen sekä kompensoimaan niitä rakenteellisia etuja, joista kotimaiset yritykset hyötyvät, että kyseessä oleville markkinoille pääsemiseksi. Velvollisuus noudattaa LTTG:n 3 §:n 1 momentissa säädettyä vähimmäispalkkaa muodostaa näin ollen näihin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yrityksille esteen, joka on lähtökohtaisesti SEUT 56 artiklan 1 kohdassa kielletty.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi kuitenkin, ettei unionin oikeus ole esteenä LTTG:n 3 §:n 1 momentin soveltamiselle kyseisiin yrityksiin, mikäli direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyksiä tämän seikan suhteen.

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa yhtäältä, että vaikka LTTG:n 3 §:n 1 momentti on lain säännös, jossa säädetään vähimmäispalkasta, tämä säännös ei takaa työntekijöille oikeutta siihen, että heidän työnantajansa maksaa vähimmäispalkan. Tällä kansallisella säännöksellä itse asiassa vain kielletään hankintaviranomaisia valitsemasta julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi sellaisia tarjoajia, jotka eivät ole sitoutuneet maksamaan kyseisessä säännöksessä säädettyä vähimmäispalkkaa kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen osallistuville työntekijöille.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toisaalta, että LTTG:n 3 §:n 1 momentissa säädetty vähimmäispalkan maksamisvelvollisuus koskee ainoastaan niitä sopimuspuoleksi valitun työntekijöitä, jotka osallistuvat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen. Yksityistä hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen osallistuva työntekijä ei kuitenkaan ole vähemmän sosiaalisen suojelun arvoinen kuin julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen osallistuva työntekijä.

37 Niiden johtopäätösten osalta, jotka on tehtävä tuomiosta Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että saksalaisessa oikeustieteessä on muun muassa katsottu, että kyseinen tuomio on ymmärrettävä siten, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta ei ole esteenä LTTG:n 3 §:n 1 momentin kaltaiselle säännökselle, jossa säädetään vähimmäispalkasta laissa, vaikka kyseistä palkkaa onkin noudatettava ainoastaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia toteutettaessa, koska vaatimus yleisestä sovellettavuudesta koskee ainoastaan työehtosopimuksia eikä lakeja.

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee kuitenkin vahvasti tämän näkemyksen oikeellisuutta. Palvelujen vapaan liikkuvuuden kaltaisen perusvapauden rajoituksen osalta se arvioi, että olisi epäloogista tulkita kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa siten, että siinä edellytettäisiin, että vähimmäispalkan vahvistavat työehtosopimukset ovat yleisesti sovellettavia ja koskevat kaikkia kyseisen alan työntekijöitä riippumatta siitä, työskentelevätkö he julkisia vai yksityisiä hankintoja koskevien sopimusten toteuttamisessa, kun taas vähimmäispalkan määrittävien lakien soveltamisala voitaisiin rajoittaa ainoastaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen osallistuviin työntekijöihin.

39 Kyseinen tuomioistuin arvioi, että mikäli olisi pääteltävä, että LTTG:n 3 §:n 1 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa asetetaan tarjoajille ja niiden alihankkijoille velvoite sitoutua maksamaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen osallistuville työntekijöille vähimmäispalkkaa, on SEUT 56 artiklan mukainen, on arvioitava, onko kyseisessä kansallisessa säännöksessä tämän velvoitteen laiminlyömisestä säädetty seuraamus eli tarjoajan sulkeminen pois hankintasopimuksen tekomenettelystä direktiivin 2004/18 26 artiklan mukainen.

40 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä tämä yhteensopivuus vaikuttaa kyseenalaiselta, koska mikäli LTTG:n 3 §:n 1 momentti muodostaa kyseisen direktiivin 26 artiklan mukaisen hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyvän erityisehdon, direktiivissä ei säädetä hankintamenettelyn ulkopuolelle sulkemisen perusteeksi tällaisen erityisehdon laiminlyömistä. Tällaista poissulkemisperustetta on sitä paitsi hankala ymmärtää, koska se, täyttääkö tarjoaja eritysehdot, joihin se on sitoutunut, nousee esille vasta kyseisen toimijan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valinnan jälkeen. Kyseessä ei siten ole laadullinen valintakriteeri, jolla tarjoajan sulkeminen pois hankintamenettelystä voidaan perustella.

41 Kyseisen tuomioistuimen mukaan LTTG:n 3 §:n 1 momentin laiminlyömisestä aiheutuva seuraamus eli tarjouksen hankintamenettelystä poissulkeminen ei perustu hyväksyttävään syyhyn, koska tässä säännöksessä mainituilla sitoumuksilla on ainoastaan luonteeltaan toteava merkitys.

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että tällainen seuraamus vaikuttaa turhalta, koska pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyssä LTTG:n 3 §:n 1 momentin mukainen vähimmäispalkan maksamista koskeva velvoite on osa sekä hankintailmoitukseen että tarjouspyyntöasiakirjoihin sisältyviä velvollisuuksia, joihin sopimuspuoleksi valittu tarjoaja hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valinnan jälkeen on sopimusoikeudellisesti sidottu ja joiden täyttäminen on tarkoitus varmistaa LTTG:n 7 §:n 1 momentissa säädetyllä sopimussakolla.

43 Näissä olosuhteissa Oberlandesgericht Koblenz (Koblenzin ylempi alueellinen tuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 56 artiklan ensimmäistä kohtaa, luettuna yhdessä direktiivin [96/71] 3 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa hankintaviranomainen velvoitetaan antamaan hankintasopimuksia ainoastaan sellaisille tarjoajille, jotka ja joiden alihankkijat sitoutuvat tarjouksen jättämisen yhteydessä kirjallisesti maksamaan hankintasopimusta toteuttaville työntekijöilleen osavaltion ainoastaan julkisia muttei yksityisiä hankintoja koskevien sopimusten osalta vahvistamaa vähimmäispalkkaa, jos lainsäädännössä yleisesti määritettyä vähimmäispalkkaa eikä mahdollista sopimuspuoleksi valittua ja sen mahdollisia alihankkijoita sitovaa yleisesti sovellettavaa työehtosopimusta ei ole?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Onko julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevaa unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin [2004/18] 26 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä LTTG:n 3 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan tarjous on ehdottomasti suljettava hankintamenettelystä siinä tapauksessa, ettei tarjoaja jo tarjouksen jättämisen yhteydessä antamassaan erillisessä ilmoituksessa sitoudu menettelyyn, jota se olisi hankintasopimuksen saadessaan sopimuksen perusteella velvollinen noudattamaan myös ilman tällaisen ilmoituksen antamista?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

44 Landaun kaupunki sekä Saksan ja Italian hallitukset väittävät, ettei ensimmäistä kysymystä voida ottaa tutkittavaksi, koska kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvistaa, pääsiassa kyseessä olevaan riita-asiaan ei liity lainkaan rajat ylittäviä seikkoja, koska kaikki pääsiassa kyseessä olevaan julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekomenettelyyn osallistuneet yritykset ovat sijoittautuneet samaan jäsenvaltioon kuin hankintaviranomainen eli Saksan liittotasavaltaan. Rajat ylittävien seikkojen puuttuessa unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen lausumaan pääsiassa kyseessä olevan toimenpiteen yhteensopivuudesta direktiivin 96/71 ja/tai SEUT 56 artiklan kanssa. Italian hallitus väittää, että myös toinen kysymys on jätettävä tutkimatta samojen syiden perusteella.

45 Nämä väitteet on hylättävä.

46 On aluksi muistutettava, että se, että kansallinen tuomioistuin on muodollisesti esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viittaamalla tiettyihin unionin oikeuden määräyksiin tai säännöksiin, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kansalliselle tuomioistuimelle kaikkia tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, mihin kansallinen tuomioistuin on kysymyksiään esittäessään viitannut. Unionin tuomioistuimen on tältä osin poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyn päätöksen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. analogisesti tuomio Vicoplus ym., C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64, 22 kohta).

47 Tämän suhteen on todettava, että jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, ensimmäistä kysymystä on aluksi tutkittava sen unionin oikeuden säännöksen, joka koskee sitä erityisesti, eli direktiivin 2004/18 26 artiklan, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuinkin toisessa kysymyksessään on nimenomaisesti viitannut, valossa (ks. vastaavasti tuomio Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, 18 kohta).

48 Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta, erityisesti Vergabekammer Rheinland-Pfalzin (Rheinland-Pfalzin julkisista hankinnoista vastaava oikaisulautakunta) tämän tuomion 28 kohdassa viitatusta päätöksestä, ilmenee selvästi, että kyseinen direktiivi soveltuu pääsiassa kyseessä olevaan asiaan, koska kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen arvo ylittää runsaasti tämän direktiivin soveltamiselle asetetun kynnysarvon, joka pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana oli 200 000 euroa.

49 Koska direktiivi 2004/18 soveltuu asiaan – seikka, jota kukaan osapuolista, jotka ovat jättäneet kirjallisia huomautuksia tai olleet läsnä istunnossa, ei sitä paitsi ole kiistänyt –, tiettyä sen säännöstä eli esillä olevassa asiassa direktiivin 26 artiklaa koskeva tulkintakysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, vaikka kysymys on esitetty, kuten esillä olevassa asiassa, sellaisessa riita-asiassa, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.

50 Vaikka tässä asiassa kaikki tämän riita-asian tosiseikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle, unionin tuomioistuin on toimivaltainen lausumaan SEUT 56 artiklasta edellyttäen, että kyseisessä direktiivissä säädetty yhdenmukaistamisen taso mahdollistaa sen.

51 Koska pääasiassa kyseessä olevan hankintasopimuksen arvo ylittää selvästi tämän direktiivin asianomaisen soveltamiskynnyksen, on todettava, että kyseessä olevaan hankintasopimukseen liittyy varma rajat ylittävä intressi. Ei siis voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneet yritykset olisivat olleet hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen kiinnostuneita osallistumaan kyseiseen hankintaan, vaikka ne sittemmin olisivatkin päättäneet

olla siihen osallistumatta omista syistään, joihin tiettyjen näiden yritysten, jotka ovat sijoittautuneet sellaisiin jäsenvaltoihin, joissa elinkustannukset ja voimassa oleva vähimmäispalkka ovat huomattavasti alhaisemmat kuin Rheinland-Pfalzin osavaltiossa, osalta voisi kuulua nimenomaisesti säädetty velvollisuus noudattaa kyseisessä osavaltiossa voimassa olevaa vähimmäispalkkaa.

52 Edellä todetusta seuraa, että ensimmäinen kysymys, uudelleen muotoiltuna siten, että se koskee ensisijaisesti direktiivin 2004/18 26 artiklan tulkintaa, sekä toinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

Ensimmäinen kysymys

53 Edellä esitettyjen ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen liittyvien näkökohtien perusteella on katsottava, että ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, onko direktiivin 2004/18 26 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan tarjoajat ja niiden alihankkijat sitoutumaan tarjoukseensa liitettävällä kirjallisella ilmoituksella maksamaan kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille kyseisen lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.

54 Tässä suhteessa LTTG:n 3 §:n kaltainen kansallinen säännös, siltä osin kun siinä asetetaan jokaiselle tarjoajalle ja alihankkijalle velvoite antaa hankintaviranomaiselle sitoumus maksaa kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen osallistuville työntekijöille lakisääteistä vähimmäispalkkaa, on luokiteltava kyseisen direktiivin 26 artiklan mukaiseksi ”sosiaalisiin näkökohtiin liittyväksi hankintasopimuksen toteuttamista koskevaksi erityisehdoksi”.

55 Tämä erityisehto on tässä tapauksessa ilmoitettu sekä hankintailmoituksessa että tarjouspyyntöasiakirjoissa, joten se täyttää tässä artiklassa mainitun menettelyn avoimuutta koskevan edellytyksen.

56 Lisäksi kyseisen direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaan hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyvä erityisehto on unionin oikeuden mukainen vain, jos se ei ole suoraan tai välillisesti syrjivä. On kiistatonta, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös täyttää tämän edellytyksen.

57 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että kun kansallinen toimenpide koskee alaa, joka on ollut unionin tasolla tyhjentävän yhdenmukaistamisen kohteena, sitä on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa unionin primäärioikeuteen (ks. vastaavasti mm. tuomio DaimlerChrysler, C-324/99, EU:C:2001:682, 32 kohta; tuomio Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, 44 kohta ja tuomio komissio v. Unkari, C-115/13, EU:C:2014:253, 38 kohta).

58 Direktiivin 2004/18 26 artiklan sanamuodon mukaan tällaisia hankintasopimuksen toteuttamista koskevia erityisehtoja voidaan asettaa ”edellyttäen, että ehdot ovat yhteisön oikeuden mukaisia”.

59 Edellä sanotusta seuraa, ettei kyseisessä direktiivissä säännellä tyhjentävästi hankintasopimusten toteuttamista koskevien erityisehtojen alaa, joten pääasiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä voidaan arvioida unionin primäärioikeuden kannalta.

60 Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 34 perustelukappaleen mukaan on näin ollen niin, että tutkittaessa pääasiassa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on varmistettava, että rajat ylittävissä tapauksissa, joissa jonkin jäsenvaltion työntekijät suorittavat

palveluja toisessa jäsenvaltiossa julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseksi, vastaanottajamaassa noudatetaan direktiivissä 96/71 vahvistettuja vähimmäisedellytyksiä lähetettyjen työntekijöiden osalta.

61 Nyt esillä olevassa tapauksessa on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitä vaikutuksia pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella toimenpiteellä on sellaisiin Saksan alueen ulkopuolelle sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka ovat voineet olla kiinnostuneita osallistumaan kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn ja jotka ovat voineet ajatella lähettää työntekijöitään tälle alueelle, koska nämä yritykset ovat voineet jättää osallistumatta menettelyyn sen vuoksi, että niille asetettiin velvoite sitoutua noudattamaan LTTG:n mukaista vähimmäispalkkaa. Niinpä tätä kansallista toimenpidettä on tarkasteltava direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan kannalta.

62 Tässä suhteessa on todettava, että LTTG:n 3 §:n kaltainen säännös on luokiteltava kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuksi ”laiksi”, jossa määritellään kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettu ”vähimmäispalkka”. Päinvastoin kuin Ala-Saksin osavaltion julkisten hankintojen tekomenettelyistä annetun lain, josta oli kyse tuomioon (Rüffert C-346/06, EU:C:2008:189) johtaneessa asiassa, LTTG:n 3 §:n kaltaisessa säännöksessä itsessään vahvistetaan kyseinen vähimmäispalkka. Pääsian tosiseikkojen tapahtuma-aikana AEntG:ssä tai muuallakaan kansallisessa säännöstössä ei säädetty postipalvelujen alalle alemmantasoista palkkaa.

63 Tätä luokittelua ei voida kyseenalaistaa sillä perusteella, että kyseessä olevaa kansallista toimenpidettä sovelletaan julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin muttei yksityisiä hankintoja koskeviin sopimuksiin, koska direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määriteltyä yleistä sovellettavuutta koskevaa edellytystä sovelletaan ainoastaan tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin työehtosopimuksiin tai välitystuomioihin.

64 Kaiken lisäksi on niin, että koska pääasiassa kyseessä oleva kansallinen toimenpide kuuluu direktiivin 2004/18 26 artiklan, jonka nojalla voidaan tietyillä edellytyksillä vaatia vähimmäispalkan maksamista julkisia hankintoja koskevissa sopimuksissa, soveltamisalaan, ei voida vaatia, että tämä toimenpide ulottuisi tämän erityisalan ulkopuolelle siten, että se koskisi yleisesti kaikkia hankintasopimuksia, yksityisiä hankintoja koskevat sopimukset mukaan lukien.

65 Kansallisen toimenpiteen soveltamisalan rajoittaminen koskemaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia on itse asiassa yksinkertaisesti seuraus siitä seikasta, että on olemassa unionin oikeuden kyseistä alaa koskevia erityisiä sääntöjä, tässä asiassa direktiivin 2004/18 sääntöjä.

66 Edellä todetusta seuraa, että direktiivin 2004/18 26 artiklassa, luettuna yhdessä direktiivin 96/71 kanssa, sallitaan vastaanottavan jäsenvaltion asettaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valinnan yhteydessä sellainen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jälkimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettu vähimmäissuojaa koskeva pakottava sääntö, jossa velvoitetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset maksamaan vähimmäispalkkaa vastaanottavan jäsenvaltion alueelle kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseksi lähetetyille työntekijöilleen. Tällainen sääntö kuuluu itse asiassa sellaiseen suojan tasoon, joka näille työntekijöille on taattava (ks. vastaavasti tuomio Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, 74, 80 ja 81 kohta).

67 Direktiivin 2004/18 26 artiklan tätä tulkintaa tukee lisäksi tämän säännöksen lukeminen SEUT 56 artiklan valossa, koska kyseisellä direktiivillä pyritään erityisesti toteuttamaan palvelujen tarjoamisen vapaus, joka on yksi perussopimuksessa taatuista perusvapauksista (ks. vastaavasti tuomio Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, 36 kohta).

68 Kyseisen direktiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta käy sitä paitsi ilmi, että tämän saman direktiivin yhteensovittamista koskevia säännöksiä, jotka koskevat tietyn arvon ylittäviä julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, on tulkittava perussopimuksen muun muassa palvelujen vapaata tarjoamista koskevien sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti.

69 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että se, että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan tarjoajille ja niiden mahdollisille alihankkijoille, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioon, joka on muu kuin se, jossa hankintaviranomainen on, ja jossa vähimmäispalkat ovat alhaisempia, vähimmäispalkkaa koskeva velvoite, merkitsee sellaista ylimääräistä taloudellista rasitusta, joka voi estää niitä tarjoamasta palvelujaan vastaanottavassa valtiossa, haitata niiden tarjoamista tai tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi. Näin ollen pääasiassa kysymyksessä olevan kaltainen toimenpide voi olla SEUT 56 artiklassa tarkoitettu rajoitus (ks. vastaavasti mm. tuomio Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, 30 kohta).

70 Tällainen kansallinen toimenpide voi lähtökohtaisesti olla oikeutettu työntekijöiden suojelun tavoitteella (ks. vastaavasti tuomio Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, 31 kohta).

71 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, on ratkaistava kysymys siitä, seuraako tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) 38–40 kohdasta, ettei tällaista oikeutusta voida hyväksyä, koska LTTG:n 3 §:n 1 momentissa säädettyä velvoitetta maksaa vähimmäispalkkaa sovelletaan ainoastaan julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin mutta ei yksityisiä hankintoja koskeviin sopimuksiin.

72 Tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

73 Tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) 38–40 kohdasta käy näet ilmi, että vaikka tutkiessaan tämän tuomion taustalla olleessa asiassa kyseessä ollutta kansallista toimenpidettä SEUT 56 artiklan valossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei tällaista toimenpidettä voitu perustella työntekijöiden suojelun tavoitteella, se perusti näkemyksensä tiettyihin toimenpiteen erityispiirteisiin, jotka selvästi erottavat sen pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta toimenpiteestä.

74 Tuomiossa Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) yhteisöjen tuomioistuin tukeutui toteamukseen siitä, että tuomion taustalla olleessa asiassa kyse oli työehtosopimuksesta, joka koski vain rakennusalan sektoria ja jota ei sovellettu yksityisiä hankintoja koskeviin sopimuksiin ja jota ei ollut julistettu yleisesti sovellettavaksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että kyseisessä työehtosopimuksessa määritetty palkka ylitti AEntG:n nojalla kyseessä olevalla alalla sovellettavan vähimmäispalkan.

75 Pääasiassa kyseessä olevalla toimenpiteellä asetettu vähimmäispalkka on kuitenkin määritetty lain säännöksellä, jota vähimmäissuojaa koskevana pakottavana sääntönä sovelletaan Rheinland-Pfalzin osavaltiossa lähtökohtaisesti yleisesti kaikkeen julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen alasta riippumatta.

76 Lisäksi tällä lain säännöksellä turvataan sosiaalinen vähimmäissuoja, koska pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana AEntG:ssä tai missään muussakaan kansallisessa säädöksessä ei säädetty postipalvelujen alalle alemmantasoista vähimmäispalkkaa.

77 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/18 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle, pääsiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan tarjoajat ja niiden alihankkijat niiden tarjoukseen liitettävällä kirjallisella ilmoituksella sitoutumaan siihen, että ne maksavat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille tämän lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.

Toinen kysymys

78 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2004/18 26 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle pääsiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintamenettelystä on suljettava pois sellaiset tarjoajat ja niiden alihankkijat, jotka kieltäytyvät tarjoukseensa liitettävällä kirjallisella ilmoituksella sitoutumasta siihen, että ne maksavat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille tämän lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.

79 Ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta seuraa, että kyseistä 26 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle pääsiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan tarjoajat ja niiden alihankkijat niiden tarjoukseen liitettävällä kirjallisella ilmoituksella sitoutumaan siihen, että ne maksavat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille tämän lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.

80 LTTG:n 3 §:n 1 momentissa säädetään myös, että mikäli tällaista ilmoitusta ei anneta tarjouksen jättämisen yhteydessä eikä sitä myöskään toimiteta pyydettäessä, tarjous jätetään arvioimatta.

81 Lisäksi LTTG:n 7 §:ssä säädetään seuraamusjärjestelmästä, jota sovelletaan eri tilanteissa, joissa tällainen kirjallinen ilmoitus on liitetty tarjoukseen mutta sitä ei ole noudatettu julkista hankintaa koskevaa sopimusta toteutettaessa. Tämä seuraamusjärjestelmä ei ole merkityksellinen pääasiassa kyseessä olevassa asiassa, joka koskee sellaisen tarjoajan, joka kieltäytyy liittämästä tätä ilmoitusta tarjoukseensa, poissulkemista hankintamenettelystä.

82 RegioPost on suljettu pois pääasiassa kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelystä sen kieltäydyttyä täydentämästä tarjoustaan liittämällä siihen kirjallisen sitoumuksensa siitä, että se noudattaa velvollisuutta maksaa LTTG:n 3 §:n 1 momentin mukaista vähimmäispalkkaa.

83 Tästä hankintamenettelystä poissulkemista ei kuitenkaan voi luokitella seuraamukseksi. Poissulkeminen on vain seuraus siitä, ettei ole noudatettu, mikä ilmenee siitä, ettei tarjoukseen ole liitetty LTTG:n 3 §:n 1 momentissa vaadittuja kirjallisia sitoumuksia, kyseessä olevassa kilpailuilmoituksessa yksiselitteisen läpinäkyvästi muotoiltua vaatimusta, jonka tarkoituksena on alusta alkaen painottaa direktiivin 2004/18 26 artiklassa nimenomaisesti sallitun vähimmäissuojaa koskevan pakottavan säännön noudattamista.

84 Samalla tavoin kuin viimeksi mainittu artikla ei ole esteenä tällaisen kyseisen säännön noudattamista koskevan kirjallisen sitoumuksen vaatimiselle, siinä myös sallitaan tällainen poissulkeminen.

85 Tämän vähimmäissuojaa koskevan pakottavan säännön noudattamisen tärkeys ilmenee sitä paitsi nimenomaisesti myös direktiivin 2004/18 johdanto-osan 34 perustelukappaleesta, jossa todetaan, että mikäli alaa koskevassa kansallisessa oikeudessa asetettuja velvoitteita, muun muassa työoloja koskevia velvoitteita, jätetään noudattamatta, jäsenvaltiot voivat luokitella tällaisen noudattamatta jättämisen taloudellisen toimijan ammatin harjoittamiseen liittyväksi vakavaksi virheeksi tai lainvastaiseksi teoksi, joka voi johtaa kyseisen taloudellisen toimijan sulkemiseen pois julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelystä.

86 Lisäksi haitta, joka aiheutuu tarjoajille ja, tapauksen mukaan, niiden alihankkijoille velvollisuudesta liittää tarjoukseensa LTTG:n 3 §:n 1 momentissa säädetyn kaltainen vähimmäispalkan noudattamista koskeva sitoumus, on olematon, varsinkin kun ne voivat käyttää valmiita lomakkeita.

87 Se, että toimijan poissulkeminen julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintamenettelystä, kuten LTTG:n 3 §:n 1 momentissa säädetty poissulkeminen, on asianmukaista ja oikeasuhtaista, seuraa myös siitä, että tässä säännöksessä säädetään nimenomaisesti, että tätä poissulkemista voidaan soveltaa ainoastaan, mikäli sen jälkeen kun asianomaista toimijaa on pyydetty täydentämään tarjoustaan liittämällä siihen mainittu sitoumus, toimija kieltäytyy toimittamasta sitä, kuten pääasiassa on asianlaita.

88 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/18 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle, pääsiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintamenettelystä on suljettava pois sellaiset tarjoajat ja niiden alihankkijat, jotka kieltäytyvät tarjoukseensa liitettävällä kirjallisella ilmoituksella sitoutumasta siihen, että ne maksavat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille tämän lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.

Oikeudenkäyntikulut

89 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011, 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle, pääsiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan tarjoajat ja niiden alihankkijat niiden tarjoukseen liitettävällä kirjallisella ilmoituksella sitoutumaan siihen, että ne maksavat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille tämän lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.**

2) **Direktiivin 2004/18, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1251/2011, 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle, pääsiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintamenettelystä on suljettava pois sellaiset tarjoajat ja niiden alihankkijat, jotka kieltäytyvät tarjoukseensa liitettävällä kirjallisella ilmoituksella sitoutumasta siihen, että ne maksavat kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttamiseen kutsuttaville työntekijöille tämän lainsäädännön mukaista vähimmäispalkkaa.**

Allekirjoitukset