



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 18. septembra 2014*

„Predhodno odločanje — Člen 56 PDEU — Svoboda opravljanja storitev — Omejitve — Direktiva 96/71/ES — Postopki za oddajo javnih naročil storitev — Nacionalni predpis, ki ponudnikom in podizvajalcem nalaga, da se zavežejo, da bodo osebu, ki opravlja storitve, ki so predmet javnega naročila, plačali minimalno plačo — Podizvajalec s sedežem v drugi državi članici“

V zadevi C-549/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg (Nemčija) z odločbo z dne 22. oktobra 2013, ki je prispela na Sodišče istega dne, v postopku

Bundesdruckerei GmbH

proti

Stadt Dortmund,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi M. Safjan, predsednik senata, A. Prechal (poročevalka) in K. Jürimäe, sodnici,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Bundesdruckerei GmbH W. Krohn, odvetnik,
- za Stadt Dortmund M. Arndts, agent,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in T. Müller, agenti,
- za madžarsko vlado M. Fehér, K. Szíjjártó in M. Pálffy, agenti,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo S. Grünheid, J. Enegren in A. Tokár, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 56 PDEU in člena 3(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Bundesdruckerei GmbH (v nadaljevanju: Bundesdruckerei) in Stadt Dortmund (mesto Dortmund, Nemčija) zaradi obveznosti iz razpisne dokumentacije za javno naročilo storitev Stadt Dortmund, da se delavcem podizvajalcev ponudnikov zagotovi minimalna plača, ki je določena v predpisu zvezne dežele naročnika, čeprav je sedež zadevnega podizvajalca v drugi državi članici, kjer bodo vse storitve za izvedbo tega naročila tudi izvedene.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Direktiva 69/71 v členu 1 z naslovom „Področje uporabe“ določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za podjetja s sedežem v kateri od držav članic, ki v okviru čezmejnega opravljanja storitev napotijo delavce v skladu s členom 3 na ozemlje katere od držav članic.

[...]

3. Ta direktiva se uporablja, kolikor podjetja iz odstavka 1 uporabljajo katerega od naslednjih čezmejnih ukrepov:

 - (a) napotijo delavce na ozemlje katere od držav članic na lasten račun in pod lastnim vodstvom na podlagi pogodbe, sklenjene med podjetjem, ki je delavce napotilo in pogodbenico, kateri so storitve namenjene, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti in delavcem;
 - ali
 - (b) napotijo delavce v ustanovo ali podjetje, ki je v lasti skupine na ozemlju katere od držav članic, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti in delavcem;
 - ali
 - (c) kot podjetje ali agencija za začasno zaposlovanje posredujejo delo delavca podjetju uporabniku, s sedežem ali dejavnem na ozemlju katere od držav članic, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem ali agencijo za začasno zaposlovanje in delavcem.

[...]“

- 4 Člen 3 te direktive z naslovom „Določbe in pogoji za zaposlitev“ v odstavku 1 določa:

„Države članice poskrbijo, da ne glede na to, katera zakonodaja se uporablja za delovno razmerje, podjetja iz člena 1(1) zagotovijo delavcem, ki so napoteni na njihovo ozemlje, pogoje za delo in zaposlitev v zvezi z naslednjimi zadevami, ki so urejene v državi članici, v kateri se opravlja delo:

— z zakonom ali drugim predpisom

in/ali

— s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašenimi za splošno veljavne v smislu odstavka 8, kolikor zadevajo dejavnosti, omenjene v Prilogi:

[...]

- c) minimalne urne postavke, tudi za nadurno delo; ta točka se ne uporablja za programe dodatnega kolektivnega pokojninskega zavarovanja;

[...]

V tej direktivi je koncept minimalnih urnih postavk iz odstavka 1 točke (c) opredeljen z nacionalno zakonodajo in/ali prakso države članice na katere ozemlje je delavec napoten.“

- 5 Člen 26 Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132), naslovljen „Pogoji za izvedbo naročil“, je, preden je bil razveljavljen z Direktivo 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, str. 65), določal:

„Naročniki lahko določijo posebne pogoje v zvezi z izvajanjem naročila, če so ti pogoji v skladu z zakonodajo Skupnosti in so navedeni v javnem razpisu ali v razpisni dokumentaciji. Pogoji, ki urejajo izvedbo naročila, se lahko nanašajo zlasti na socialne in okoljske vidike.“

Nemško pravo

- 6 Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) v različici, objavljeni 26. junija 2013 (BGBl. 2013 I, str. 1750 in 3245), kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 2(78) zakona z dne 7. avgusta 2013 (BGBl. 2013 I, str. 3154, v nadaljevanju: GWB), v členih od 102 do 124 določa skupek pravil, ki urejajo revizijo postopkov oddaje javnih naročil, vključno s pravili, ki se nanašajo na postopek revizije pred deželnim Vergabekammern v zvezi z nadzorom javnih naročil deželnih naročnikov.

- 7 Člen 4 deželnega zakona zvezne dežele Severno Porenje - Vestfalija o zagotavljanju spoštovanja kolektivnih pogodb, socialnih standardov in lojalne konkurence v postopkih oddaje javnih naročil (Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge) z dne 10. januarja 2012 (v nadaljevanju: TVgG – NRW) določa:

„(1) Javna naročila storitev, katerih izvajanje spada na področje uporabe zakona o napotitvi delavcev, [...].

(2) Javna naročila [...] na področju javnega cestnega in železniškega prevoza potnikov [...].

(3) Javno naročilo storitev, ki ni zajeto v odstavkih 1 in 2, se lahko dodeli samo podjetju, ki se ob oddaji ponudbe s pisno izjavo naročniku zaveže, da bo svojemu osebju [...] za izvedbo naročila plačalo vsaj minimalno urno postavko v višini 8,62 EUR. V izjavi o zavezi mora podjetje navesti naravo zaveze, sprejete v okviru kolektivne pogodbe, ter minimalno urno postavko, ki jo bo plačalo osebju, zadolženemu za izvedbo naročila. Višina minimalne urne postavke se lahko v skladu s členom 21 prilagodi z uredbo Ministrstva za delo.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 8 Stadt Dortmund je maja 2013 na ravni Evropske unije objavilo povabilo k oddaji ponudb za javno naročilo v zvezi z digitalizacijo dokumentov in pretvorbo podatkov za urbanistično službo tega mesta. Javno naročilo se je nanašalo na znesek približno 300.000 EUR.
- 9 Točka 2 posebnih pogojev razpisne dokumentacije, ki se je nanašala na spoštovanje določb TVgG – NRW, je vsebovala obrazec, ki ga je moral ponudnik podpisati, s tem pa se je zavezal, da bo svojim zaposlenim plačal minimalno urno postavko v višini 8,62 EUR in da bo od svojih podizvajalcev zahteval, naj se tudi oni zavežejo k spoštovanju minimalne plače.
- 10 Družba Bundesdruckerei je z dopisom z dne 24. junija 2013 Stadt Dortmund obvestila, da če bo izbrana za javno naročilo, bo storitve, ki so predmet naročila, izvajal podizvajalec, ki ima sedež v drugi državi članici, to je na Poljskem, in to izključno v tej državi članici. V tem dopisu je navedla, da se ta podizvajalec ne more zavezati, da bo spoštoval minimalno plačo, ki jo predpisujejo določbe TVgG – NRW, saj taka minimalna plača ni predvidena v kolektivnih pogodbah ali zakonih te države članice niti ni plačilo take minimalne plače glede na življenjske razmere v navedeni državi običajno.
- 11 V teh okoliščinah je družba Bundesdruckerei Stadt Dortmund pozvala, naj ji potrdi, da obveznosti iz točke 2 posebnih pogojev razpisne dokumentacije glede spoštovanja določb TVgG – NRW ne veljajo za podizvajalca, ki ga namerava angažirati. Družba Bundesdruckerei je še dodala, da so te obveznosti v nasprotju s predpisi o javnih naročilih.
- 12 Stadt Dortmund je z dopisom z dne 5. avgusta 2013 odgovorilo, da ne more ugoditi zahtevi družbe Bundesdruckerei, saj mora kot javni naročnik zvezne dežele Severno Porenje - Vestfalija uporabiti določbe TVgG – NRW, ki pa jih po njegovem mnenju ni mogoče razlagati v smislu, ki ga zagovarja družba Bundesdruckerei.
- 13 Družba Bundesdruckerei je vložila predlog za revizijo pri Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg (komisija za oddajo javnih naročil območne uprave v Arnsbergu), s katerim želi med drugim doseči, da se Stadt Dortmund naloži, naj razpisno dokumentacijo spremeni tako, da se obveznosti iz točke 2 posebnih pogojev ne bodo uporabljale za podizvajalce, ki imajo sedež v drugi državi članici, njihovi delavci pa pri izvajanju storitev, ki so predmet javnega naročila, delujejo izključno v državi podizvajalca. V utemeljitev predloga za revizijo družba Bundesdruckerei navaja, da pomenijo te obveznosti neupravičeno omejitev svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU, saj pomenijo dodatno gospodarsko obremenitev, ki lahko omeji čezmejno opravljanje storitev zadevnega podjetja oziroma ga naredi manj privlačno.
- 14 Stadt Dortmund trdi, da je obveznost podizvajalcev plačati minimalno plačo, določeno v členu 4(3) TVgG – NRW, v skladu s pravom Unije. V obravnavani zadevi naj bi bile namreč izpolnjene zahteve iz sodbe Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), saj naj bi ta obveznost temeljila na zakonski podlagi, in sicer TVgG – NRW. Tako bi se lahko v skladu s členom 26 Direktive 2004/18 navedena obveznost naložila kot posebni pogoj v zvezi z izvajanjem naročila. Poleg tega naj bi bila, kot je nacionalni zakonodajalec navedel v obrazložitvi TVgG – NRW, ta zakonska obveznost upravičena, saj naj bi zaposlenim, ki sodelujejo pri izvajanju javnih del, zagotavljala primerno plačilo, kar naj bi tudi razbremenjevalo sistem socialne varnosti.

- 15 Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg najprej meni, da jo je treba opredeliti kot „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, tako da je pristojna Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo Forposta (nekdanja Praxis) in ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801).
- 16 Dalje, meni, da iz besedila člena 4(3) TVgG – NRW ne izhaja, da se obveznost iz te določbe uporablja za ponudnike pri javnem naročilu, ki nameravajo za izvedbo storitev, ki so predmet tega naročila, pooblastiti podizvajalce, ki imajo sedež in poslujejo izključno v drugi članici Unije, saj ta določba ne opredeljuje ozemeljskega področja uporabe. Iz namena TVgG – NRW, kolikor se želi z njim zagotoviti plačilo primerne plače delavcem, ki izvajajo javno naročilo, dodeljeno v zvezni deželi Severno Porenje - Vestfalija, naj bi bilo mogoče kvečjemu izpeljati, da se člen 4(3) tega zakona uporablja na celotnem nemškem ozemlju.
- 17 Nazadnje, Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg meni, da bi razširitev te minimalne plače na delavce, ki javna naročila izvajajo zunaj nemškega ozemlja, pomenila omejitev svobode opravljanja storitev in posredno diskriminacijo ponudnikov, ki svoje storitve opravljajo v drugih državah članicah z bistveno drugačno strukturo stroškov.
- 18 Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg ocenjuje, da te omejitve ni mogoče upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, in sicer varstvom delavcev. Zaradi izredno različnih ravni življenjskih stroškov v različnih državah članicah Unije naj naložitev plačila take minimalne plače tem delavcem namreč ne bi bila niti primerna niti nujna za doseg zakonitega cilja, in sicer zagotavljanja primerne plače pri izvajanju javnih naročil naročnikov v Severnem Porenju - Vestfaliji. Urna postavka, ki ustreza tej minimalni plači, naj bi bila za številne države članice bistveno višja v primerjavi s tisto, ki je potrebna za zagotovitev primerne plače glede na življenjske stroške v teh državah. Poleg tega naj, kadar se javna naročila izvajajo zunaj nemškega ozemlja, ne bi bilo mogoče izključiti, da je splošni interes varstva delavcev upoštevan že v zakonodaji države članice, v kateri je storitev opravljena.
- 19 V teh okoliščinah je Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg prekinila odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložila to vprašanje:
- „Ali člen 56 PDEU in člen 3(1) Direktive 96/71 nasprotujeta določbi nacionalnega prava in/ali pogoju v zvezi z oddajo javnega naročila, v skladu s katerim se mora ponudnik, ki želi pridobiti razpisano naročilo, zavezati, (1) da bo osebju, zaposlenemu za izvedbo naročila, izplačal plačo, določeno v kolektivni pogodbi, ali minimalno plačo določeno v tej določbi, in (2) enako obveznost naložiti izbranemu ali potencialnemu podizvajalcu, naročniku pa mora predložiti ustrezno izjavo o zavezi podizvajalca, pri čemer (a) ta določba tako obveznost določa samo za dodelitev javnih naročil, ne pa tudi za dodelitev zasebnih naročil, in (b) ima podizvajalec sedež v drugi državi članici Evropske unije, delavci podizvajalca pa storitve, ki so predmet naročila, opravljajo le v svoji državi?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

- 20 Najprej je treba preveriti, ali je Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU in torej ali je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

- 21 Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri presoji vprašanja, ali je predložitveni organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, ki je izključno vprašanje prava Unije, upošteva vse elemente, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost (sodbi HI, C-92/00, EU:C:2002:379, točka 25, ter Forposta (prej Praxis) in ABC Direct Contact, EU:C:2012:801, točka 17).
- 22 V zvezi s tem je iz členov 104 in 105 GWB, ki urejata revizijo postopkov za oddajo javnih naročil pred Vergabekammern, jasno razvidno, da kadar ti organi odločajo na prvi stopnji o sporih med gospodarskimi subjekti in naročniki, za kar so tudi izključno pristojni, ustrezajo merilom iz točke 21 te sodbe (glede organov za nadzor nad javnim naročanjem glej po analogiji sodbi HI, EU:C:2002:379, točki 26 in 27, in Forposta (prej Praxis) in ABC Direct Contact, EU:C:2012:801, točka 18).
- 23 Iz navedenega izhaja, da je treba Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg opredeliti kot „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, tako da je njen predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Utemeljenost

- 24 Glede obsega vprašanja za predhodno odločanje je treba ugotoviti, da se Direktiva 96/71 – drugače kot v situaciji iz takih zadev, v kakršni je bila sprejeta sodba Rüffert (EU:C:2008:189) – v zadevi iz postopka v glavni stvari ne uporablja.
- 25 Nesporo je namreč, da ponudnik, ki je v zadevi iz postopka v glavni stvari vložil predlog za revizijo, ne namerava javnega naročila izvesti z napotitvijo delavcev podizvajalca, ki je njegova hčerinska družba v stoddotni lasti s sedežem na Poljskem, na nemško ozemlje.
- 26 Nasprotno, glede na besedilo vprašanja za predhodno odločanje se to nanaša na situacijo, v kateri „ima podizvajalec sedež v drugi državi članici Evropske unije [in ne Nemčiji], delavci podizvajalca pa dejavnost v okviru izvrševanja storitev, ki so predmet naročila, opravljajo le v državi sedeža podizvajalca“.
- 27 Taka situacija pa ni zajeta v katerem od treh čezmejnih ukrepov iz člena 1(3) Direktive 96/71, tako da se ta direktiva za spor iz postopka v glavni stvari ne uporablja.
- 28 Čeprav se zdi, kot trdi Evropska komisija, da javno naročilo iz postopka v glavni stvari, upošteva predmet in znesek naročila, spada na področje uporabe Direktive 2004/18, in četudi bi se lahko zahteve iz člena 4(3) TVgG – NRW glede minimalne plače šteje za „posebne pogoje v zvezi z izvajanjem naročila“, zlasti za „socialne vidike“, ki so „navedeni v javnem razpisu ali v razpisni dokumentaciji“ v smislu člena 26 te direktive, pa se lahko v skladu s to zadnjo določbo take zahteve naložijo le, če so „v skladu z zakonodajo Skupnosti“.
- 29 Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg torej s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali v situaciji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v kateri namerava ponudnik javno naročilo izvesti izključno prek delavcev, zaposlenih pri podizvajalcu s sedežem v državi članici, ki ni država članica naročnika, člen 56 PDEU nasprotuje uporabi predpisa države članice naročnika, ki temu podizvajalcu nalaga, da navedenim delavcem izplača minimalno plačo, določeno s tem predpisom.
- 30 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pomeni naložitev na podlagi nacionalnega predpisa minimalnega plačila podizvajalcem ponudnika, ki imajo sedež in poslujejo v drugi državi članici, kot je ta, iz katere je naročnik, kjer so minimalne plače nižje, dodatne ekonomske stroške, ki lahko prepovejo, ovirajo ali zmanjšajo privlačnost izvajanja njihovih storitev v državi gostiteljici. Zato lahko ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev v smislu člena 56 PDEU (glej v tem smislu sodbo Rüffert, EU:C:2008:189, točka 37).

- 31 Tak ukrep je načeloma mogoče upravičiti s ciljem varstva delavcev, na katerega se zakonodajalec zvezne dežele Severno Porenje - Vestfalija izrecno sklicuje v osnutku zakona, na podlagi katerega je bil sprejet TVgG – NRW, in sicer s ciljem zagotoviti, da delavci dobijo primerno plačilo, in se tako izogniti „socialnemu dampingu“ ter hkrati kaznovanju konkurenčnih podjetij, ki svojim delavcem zagotavljajo primerne plače.
- 32 Vendar pa je Sodišče že razsodilo, da če se tak ukrep uporablja zgolj za javna naročila, ni primeren za doseg navedenega cilja, če nič ne kaže na to, da delavci, ki so dejavni v zasebnem sektorju, ne potrebujejo enake enakega varstva plač kot delavci, ki so dejavni v okviru javnih naročil (glej v tem smislu sodbo Rüffert, EU:C:2008:189, točke od 38 do 40).
- 33 V vsakem primeru pa se nacionalni predpis iz postopka v glavni stvari – če se njegovo področje uporabe razteza na situacije, kot je ta iz spora v glavni stvari, v katerih delavci izvajajo javna naročila v državi članici, ki ni država članica naročnika in v kateri so minimalne urne postavke nižje – zdi nesorazmeren.
- 34 Taka ureditev z določitvijo minimalne plače – ki sicer ustreza plači, ki je potrebna za zagotovitev primerne plačila delavcem države članice naročnika glede na življenjske stroške v tej državi članici, vendar pa nikakor ne ustreza življenjskim stroškom v državi članici, v kateri se bodo izvajale storitve zadevnega javnega naročila, in bi podizvajalcem s sedežem v zadnjeomenjeni državi članici zato onemogočila pridobitev konkurenčne prednosti zaradi razlik med zadevnimi urnimi postavkami – namreč presega to, kar je potrebno za zagotovitev uresničitve cilja varstva delavcev.
- 35 Ukrepa varstva plač iz postopka v glavni stvari prav tako ni mogoče upravičiti s ciljem stabilnosti sistema socialne varnosti. Podane namreč niso bile nobene trditve – in zdi se, da temu tudi ne bi bilo mogoče pritrditi – da bi bila uporaba tega ukrepa za zadevne poljske delavce nujna za preprečitev nevarnosti nastanka hudega neravnotežja v nemškem sistemu zdravstvenega zavarovanja (glej po analogiji sodbo Rüffert, EU:C:2008:189, točka 42). Če delavci ne bi prejeli primerne plače in bi bili zato za zagotovitev minimalne kupne moči prisiljeni poseči po socialni varnosti, bi imeli pravico do poljske socialne pomoči. To pa seveda ne bi bremenilo nemškega sistema socialne varnosti.
- 36 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da v situaciji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v kateri namerava ponudnik javno naročilo izvesti izključno prek delavcev, zaposlenih pri podizvajalcu s sedežem v državi članici, ki ni država članica naročnika, člen 56 PDEU nasprotuje uporabi predpisa države članice naročnika, ki temu podizvajalcu nalaga, da navedenim delavcem izplača minimalno plačo, določeno s tem predpisom.

Stroški

- 37 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

V situaciji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v kateri namerava ponudnik javno naročilo izvesti izključno prek delavcev, zaposlenih pri podizvajalcu s sedežem v državi članici, ki ni država članica naročnika, člen 56 PDEU nasprotuje uporabi predpisa države članice naročnika, ki temu podizvajalcu nalaga, naj navedenim delavcem izplača minimalno plačo, določeno s tem predpisom.

Podpisi