Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
9 päivänä syyskuuta 2015 [1]

Asia C-115/14

RegioPost GmbH & Co. KG
vastaan
Stadt Landau

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberlandesgericht Koblenz (Saksa))

Täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne — Kansallinen identiteetti — SEU 4 artiklan 2 kohta — Palvelujen tarjoamisen vapaus — SEUT 56 artikla — Direktiivi 96/71/EY — 3 artiklan 1 kohta — Direktiivi 2004/18/EY — 26 artikla — Julkiset hankinnat — Postipalvelut — Kansallinen säännöstö, jossa tarjoajat ja niiden alihankkijat velvoitetaan sitoutumaan siihen, että ne maksavat vähimmäistuntipalkkaa työntekijöille, jotka toteuttavat julkisen hankinnan kohteena olevia suorituksia

I **Johdanto**

1. Kun otetaan huomioon unionin oikeuden säännökset ja määräykset, voiko jäsenvaltion hankintaviranomainen vaatia julkisen hankintamenettelyn yhteydessä tarjoajia ja niiden alihankkijoita sitoutumaan siihen, että ne maksavat lakisääteistä vähimmäistuntipalkkaa työntekijöille, joiden tehtäväksi annetaan julkisen hankinnan kohteena olevien suoritusten toteuttaminen?

2. Tästä on pääpiirteissään kyse kysymyksissä, joita Oberlandesgericht Koblenz (Saksa) on esittänyt riita-asiassa, jossa vastapuolina ovat postipalvelujen tarjoaja RegioPost GmbH & Co. KG (jäljempänä RegioPost) ja Rheinland-Pfalzin osavaltiossa sijaitseva kaupunki Stadt Landau in der Pfalz.

3. Tätä ongelmaa on jo käsitelty tuomiossa Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) ja tuomiossa Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), joskin toisenlaisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen yhteydessä, ja sen ratkaisemiseksi on nyt tulkittava julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/18/EY [2] ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa SEUT 56 artiklaa.

4. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Stadt Landau in der Pfalz esitti 23.4.2013 unionin laajuisen tarjouspyynnön, jonka kohteena oli kyseisen kaupungin postipalveluja koskeva julkinen hankinta, joka oli jaettu kahteen erään.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 134, s. 114, oikaisu EUVL L 351, s. 44. Direktiiviä on viimeksi muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta 30.11.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 (EUVL L 319, s. 43). Direktiivi 2004/18 korvattiin julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18 kumoamisesta 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/24/EU (EUVL L 94, s. 65). Viimeksi mainittua direktiiviä ei kuitenkaan sovellettu pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana.

5. On riidatonta, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Saksassa ei sovellettu yleistä vähimmäispalkkaa, joka otettiin käyttöön vasta 1.1.2015 ja joka vastaa 8,5 euron (brutto) tuntipalkkaa, eikä yleisesti sovellettavaa sitovaa työehtosopimusta, joka kattaa postipalvelualan työsuhteet ja työolot.

6. Stadt Landau in der Pfalzin esittämän hankintailmoituksen kohdassa, joka liittyi sopimuspuoleksi valitun tarjoajan taloudellisiin ja rahoitusta koskeviin voimavaroihin, todettiin, että tämän oli noudatettava työehtosopimusten noudattamisen ja vähimmäispalkan takaamisesta julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen yhteydessä 1.12.2010 annettua Rheinland-Pfalzin osavaltion lakia (Landesgesetz zur Gewährleistung von Tariftreue und Mindestentgelt bei öffentlichen Auftragsvergaben (Landestariftreuegesetz; jäljempänä LTTG)).

7. LTTG:n 1 §:ssä säädetään, että tällä lailla pyritään torjumaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten sopimuspuolten valintaan liittyviä kilpailun vääristymiä, jotka aiheutuvat siitä, että käytetään matalapalkkaista henkilökuntaa, ja vähentämään sosiaaliturvajärjestelmien taakkaa. Hankintaviranomainen voi antaa hankintasopimuksia ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka maksavat työntekijöilleen laissa säädettyä vähimmäispalkkaa.

8. LTTG:n 3 §:n 1 momentissa täsmennetään, että julkisia hankintoja koskevia sopimuksia voidaan antaa ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka tarjousta jättäessään sitoutuvat kirjallisesti maksamaan työntekijöilleen hankintasopimuksen toteuttamisen yhteydessä palkkaa vähintään 8,50 euroa (brutto) tunnilta (vähimmäispalkka) ja tekemään työntekijöiden hyväksi vähimmäispalkkaan muutokset sopimuskauden aikana. Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Rheinland-Pfalzin osavaltion hallituksen antamalla asetuksella LTTG:n 3 §:ssä tarkoitettua vähimmäispalkkaa nostettiin LTTG:n 3 §:n 2 momentissa säädetyn menettelyn mukaisesti 8,70 euroon (brutto). LTTG:n 3 §:n 1 momentissa lisätään, että jos vähimmäispalkkaa koskevaa ilmoitusta ei anneta tarjouksen jättämisen yhteydessä eikä sitä toimiteta myöskään pyydettäessä, tarjous jätetään arvioimatta.

9. Kyseisen julkisen hankintamenettelyn tarjouspyyntöasiakirjoihin sisältyi LTTG:n 3 §:n mukainen malli-ilmoitus, jossa tarjouksen tekijöitä kehotetaan antamaan tarjouksen jättämisen yhteydessä oma ilmoituksensa vähimmäispalkan noudattamisesta ja ilmoitukset myös alihankkijoidensa puolesta.

10. RegioPost väitti 16.5.2013, että LTTG:n 3 §:ssä tarkoitetut vähimmäispalkasta annettavat ilmoitukset olivat julkisia hankintoja koskevien säännösten vastaisia. Se liitti määräajassa jätettyyn tarjoukseensa itse laatimansa ilmoitukset alihankkijoista muttei toimittanut omaa ilmoitusta.

11. Stadt Landau in der Pfalz antoi 25.6.2013 RegioPostille mahdollisuuden toimittaa 14 päivän määräajassa jälkikäteen LTTG:n 3 §:ssä tarkoitetut vähimmäispalkkaa koskevat ilmoitukset ja ilmoitti sulkevansa RegioPostin tarjouksen hankintamenettelystä, ellei se noudattaisi kehotusta.

12. RegioPost ei toimittanut hankintaviranomaisen pyytämiä ilmoituksia vaan toisti 27.6.2013 aiemmin esittämänsä väitteen ja ilmoitti panevansa vireille muutoksenhakumenettelyn, jos sen tarjous suljetaan hankintamenettelystä.

13. Hankintaviranomainen ilmoitti 11.7.2013 RegioPostille, ettei sen tarjousta voitu arvioida pyydettyjen ilmoitusten puuttumisen vuoksi. Samalla se ilmoitti, että hankinnan kyseisten kahden erän sopimuspuoliksi valitaan PostCon Deutschland GmbH ja Deutsche Post AG.

14. Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Rheinland-Pfalzin osavaltion julkisia hankintoja käsittelevä oikaisulautakunta) hylkäsi 23.10.2013 RegioPostin esittämän oikaisuvaatimuksen sillä perusteella, että tämän tarjous oli suljettu perustellusti hankintamenettelystä hankintaviranomaisen sallitusti vaatimien vähimmäispalkkailmoitusten puuttumisen vuoksi.

15. Päätöksestä nostettiin kanne ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joka katsoo, että riita-asian ratkaisu riippuu siitä, onko LTTG:n 3 § unionin oikeuden mukainen.

16. Tarkemmin sanottuna sen mielestä LTTG:n 3 § sisältää direktiivin 2004/18 26 artiklassa tarkoitetun sosiaalisiin näkökohtiin liittyvän, ”hankintasopimuksen toteuttamista koskevan erityisehdon”, joka on lainmukainen ainoastaan, jos se on sopusoinnussa palvelujen vapaata tarjontaa koskevan unionin oikeuden kanssa.

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

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa LTTG:n 3 §:n yhteensopivuudesta SEUT 56 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, että toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten velvollisuus mukauttaa työntekijöilleen maksamiaan palkkoja siihen palkkatasoon, joka vallitsee hankintasopimuksen toteuttamispaikassa Saksassa ja joka on yleensä korkeampi, vie näiltä yrityksiltä kilpailuedun. Näin ollen LTTG:n 3 §:ään sisältyvä velvollisuus on SEUT 56 artiklan ensimmäisessä kohdassa lähtökohtaisesti kielletty este.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, ettei unionin oikeus ole esteenä LTTG:n 3 §:n soveltamiselle näihin yrityksiin, jos todetaan, että palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY [3] 3 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytykset täyttyvät.

20. Sillä on kuitenkin epäilynsä tästä.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa yhtäältä, että vaikka LTTG:n 3 § on säännös, jossa itsessään vahvistetaan vähimmäispalkka, siinä ei taata kyseisen palkan maksamista sopimuspuoleksi valitun tarjoajan koko henkilöstölle. Siinä nimittäin ainoastaan kielletään hankintaviranomaisia valitsemasta julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi tarjoajia, jotka eivät sitoudu maksamaan vähimmäispalkkaa hankintasopimuksen toteuttamiseen osallistuville työntekijöilleen.

22. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että LTTG:n 3 §:ssä säädettyä velvollisuutta sovelletaan ainoastaan julkisiin hankintoihin, ei yksityisiin hankintoihin. Yksityistä hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen osallistuva työntekijä ei kuitenkaan ole vähemmän suojelunarvoinen kuin julkisen hankinnan toteuttamiseen osallistuva työntekijä. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) soveltaminen pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen on kiistanalaista Saksassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kertoo myös epäilevänsä vahvasti väitettä siitä, että vaatimus vähimmäispalkan yleisestä soveltamisesta kaikkiin kyseessä oleviin sopimustyyppeihin koskisi ainoastaan tilannetta, jossa kyseinen palkka on vahvistettu työehtosopimuksella, kuten tuomion Rüffert taustalla olleessa asiassa, eikä säännöksellä.

23. Jos todettaisiin, että LTTG:n 3 §:ssä asetettu edellytys on SEUT 56 artiklan mukainen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä tämän jälkeen on pohdittava, onko LTTG:n 3 §:ssä säädetty seuraamus eli se, että tarjoaja suljetaan hankintamenettelystä, direktiivin 2004/18 26 artiklan mukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisee epäilynsä etenkin siitä, voidaanko LTTG:n 3 §:ssä asetettua edellytystä pitää laadullisena valintaperusteena, jonka noudattamatta jättäminen voi olla perusteena tarjoajan sulkemiselle hankintamenettelystä. Se katsoo lisäksi, että LTTG:n 3 §:ssä säädetty seuraamus on turha, koska sopimuspuoleksi valittu tarjoaja velvoitetaan sopimuksessa maksamaan lakisääteistä vähimmäispalkkaa sopimuksenteon jälkeen ja tämän velvoitteen noudattamatta jättämisestä seuraa LTTG:n 7 §:ssä vahvistettu rangaistus.

3 — EYVL 1997, L 18, s. 1.

24. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt 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?”

25. Kirjallisia huomautuksia ovat näistä kysymyksistä esittäneet Stadt Landau in der Pfalz, Deutsche Post AG, Saksan, Tanskan, Italian, Itävallan ja Norjan hallitukset sekä Euroopan komissio. Italian ja Itävallan hallituksia lukuun ottamatta nämä osapuolet ja RegioPost esittivät suullisia huomautuksia 29.4.2015 pidetyssä istunnossa.

II **Asian tarkastelu**

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään unionin tuomioistuimelta, onko SEUT 56 artiklan ja direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan mukainen sellainen jäsenvaltion liittovaltioyksikön antama lainsäädäntö, jossa tarjoajat ja niiden alihankkijat velvoitetaan sitoutumaan tarjoukseen liitettävässä kirjallisessa ilmoituksessa siihen, että ne maksavat kyseisessä lainsäädännössä vahvistettua 8,70 euron (brutto) vähimmäistuntipalkkaa niille työntekijöilleen, jotka kutsutaan toteuttamaan julkisen hankinnan kohteena olevia suorituksia.

1. Unionin tuomioistuimen toimivalta

27. Stadt Landau in der Pfalz sekä Saksan ja Italian hallitukset väittävät, että koska kaikki pääasian tosiseikat rajoittuvat Saksan liittotasavallan alueelle, kysymykseen ei ole aihetta vastata, sillä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä ei sovelleta tällaiseen tilanteeseen.

28. Tätä perustelua ei mielestäni voida hyväksyä.

29. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee toki, että kaikki kyseiseen hankintamenettelyyn osallistuneet yritykset ovat sijoittautuneet Saksaan ja sopimus toteutetaan Saksassa, minkä lisäksi asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että sopimuksen toteuttamiseen olisi kutsuttu osallistumaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita alihankkijayrityksiä.

30. Lisäksi on totta, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perussopimuksen määräyksiä ei sovelleta toimintaan, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. [4]

31. Unionin tuomioistuin katsoo kuitenkin olevansa toimivaltainen vastaamaan perusvapauksia koskevien perussopimuksen määräysten tulkinnasta esitettyihin kysymyksiin tilanteissa, joissa kaikki seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle, kolmessa esimerkkitapauksessa: kun ei voida ”mitenkään sulkea pois” sitä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset joutuisivat samanlaisessa tilanteessa kyseisen jäsenvaltion riidanalaisten kansallisten toimenpiteiden kohteeksi jotakin perusvapautta käyttäessään, [5] kun valtionsisäisessä oikeudessa kielletään niin sanottu käänteinen syrjintä [6] ja/tai kun valtionsisäisessä oikeudessa viitataan täysin valtion sisäisen riita-asian ratkaisemiseksi ”suoraan ja ehdottomasti” unionin oikeuden säännöksiin tai määräyksiin. [7]

32. Edellä mainitun ensimmäisen oikeuskäytäntösuuntauksen yhteydessä unionin tuomioistuin on täsmentänyt tuomiossa Venturini ym. ja tuomiossa Sokoll-Seebacher olevansa toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymyksiin, joissa tiedusteltiin, onko sellainen kansallinen säännöstö, jolla *voi olla vaikutuksia*, jotka eivät rajoitu yhteen ainoaan jäsenvaltioon, perussopimuksessa taatun sijoittautumisvapauden mukainen, vaikka kysymysten taustalla olleet tilanteet olivatkin täysin valtion sisäisiä. Näissä tapauksissa ei voitu ”mitenkään sulkea pois” sitä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita käyttämään mainituissa asioissa kyseessä ollutta perusvapautta. [8]

33. Pääasian erityistilanteen lisäksi unionin tuomioistuin näyttää siis pitävän tärkeänä selvittää, voiko kyseisellä kansallisella toimenpiteellä olla kohteensa tai luonteensa vuoksi rajat ylittäviä vaikutuksia. Jos tällaisia vaikutuksia on, unionin tuomioistuin vastaa sille esitettyihin kysymyksiin.

34. Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa käsiteltävään asiaan.

35. LTTG:n tavoitteena on saada Rheinland-Pfalzin osavaltion hankintaviranomaisten järjestämissä julkisissa hankintamenettelyissä sopimuspuoleksi valitut tarjoajat noudattamaan osavaltion vahvistamaa vähimmäispalkkaa näiden hankintasopimusten toteuttamisessa. LTTG:n 3 §:ssä velvoitetaan kaikki tarjoajat ja niiden mahdolliset alihankkijat kansalaisuudestaan tai sijaintipaikastaan riippumatta sitoutumaan tarjouksen jättämisen yhteydessä kirjallisesti siihen, että ne noudattavat kyseistä vähimmäispalkkaa, jos ne lopulta valitaan hankintasopimuksen sopimuspuoliksi. LTTG:llä voi siis sellaisenaan olla Saksan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia, sillä siinä asetettuja vaatimuksia sovelletaan erotuksetta kaikkiin, myös unionin laajuisiin tarjouspyyntöihin, joita Rheinland-Pfalzin osavaltion hankintaviranomaiset esittävät.

4 — Ks. erityisesti tuomio Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, 12 kohta) ja määräys Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051, 37 kohta).

5 — Ks. erityisesti sijoittautumisvapaudesta tuomio Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 40 kohta) ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta tuomio Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, 21 kohta) ja tuomio Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, 33 kohta).

6 — Ks. erityisesti tuomio Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, 23 kohta); tuomio Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, 34 kohta); tuomio Susisalo ym. (C-84/11, EU:C:2012:374, 21 ja 22 kohta) ja tuomio Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia ym. (C-111/12, EU:C:2013:100, 34 kohta).

7 — Ks. mm. tuomio Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, 37 kohta); tuomio Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 19 kohta); tuomio Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, 47 kohta) ja tuomio Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, 23 kohta).

8 — Tuomio Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 25 ja 26 kohta) ja tuomio Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, 10 ja 11 kohta).

36. Tilanne oli tämä myös pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyynnön esittämisen hetkellä. Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamasta asiakirja-aineistosta ilmenee ja kuten Stadt Landau in der Pfalz vahvisti istunnossa, kyseinen hankintamenettely käynnistettiin unioninlaajuisena ja sen arvioitu arvo ylittää selvästi direktiivin 2004/18, jota sovellettiin julkisiin palveluhankintoihin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, 7 artiklan b alakohdassa tarkoitetun 200 000 euron kynnysarvon. [9]

37. Ei siis voida mitenkään sulkea pois sitä, että kun tarjouspyyntö julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, se saattoi kiinnostaa tiettyjä muihin jäsenvaltioihin kuin Saksaan sijoittautuneita yrityksiä, jotka eivät kuitenkaan lopulta osallistuneet hankintamenettelyyn syistä, jotka voivat liittyä LTTG:n 3 §:ssä asetettuihin vaatimuksiin.

38. Mutta juuri se, että pääasia liittyy direktiivin 2004/18 säännöksiin, joiden sovellettavuudesta ei ole epäilystä, vakuuttaa minut kuitenkin siitä, että Stadt Landau in der Pfalzin ja Saksan ja Italian hallitusten esittämät toimivallan puuttumista ja tutkittavaksi ottamista koskevat väitteet on hylättävä. [10]

39. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi perustellusti, direktiivin 26 artiklassa hankintaviranomaisille annetaan oikeus ”asettaa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia erityisehtoja”, jotka voivat liittyä sosiaalisiin näkökohtiin, kunhan niistä on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa ja ne ovat ”[unionin] oikeuden mukaisia”.

40. Direktiivin 2004/18 26 artiklan viittaus unionin oikeuden säännöksiin ja määräyksiin tarkoittaa, että LTTG:n 3 §:ssä säädettyjen vähimmäispalkan noudattamista koskevien edellytysten, joita on noudatettava julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamisen yhteydessä, on oltava näiden säännösten ja määräysten mukaisia ja näin ollen myös perussopimuksessa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden mukaisia.

41. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, velvollisuus noudattaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta vastaa julkisia hankintoja koskevien direktiivien perusajatusta, koska näiden direktiivien tarkoituksena on erityisesti varmistaa toimivan kilpailun kehittyminen ja niissä ilmaistaan sopimuksen tekoperusteet, joilla tällainen kilpailu pyritään varmistamaan. [11]

42. Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on hankintaviranomaisen tavoin varmistettava, että taataan niiden tarjoajien yhdenvertainen kohtelu, jotka osallistuvat direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta esitettyyn tarjouspyyntöön, tässä direktiivissä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin velvoitetaan näin ollen noudattamaan täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden ratkaisemisessa unionin oikeudessa annettuja ratkaisuja erityisesti siksi, että vältettäisiin talouden toimijoiden välinen syrjintä tai kilpailun mahdollinen vääristyminen. [12]

43. Tästä syystä, siltä osin kuin pääasian hankintailmoitus kuuluu direktiivin 2004/18 säännösten soveltamisalaan, ennen kaikkea juuri 26 artiklan soveltamisen edellytykset ovat nähdäkseni joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisellä kysymyksellään pyytämän tulkinnan tosiasiallisena kohteena. Jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen kysymys muotoillaan uudelleen siten, että se koskee direktiivin 2004/18 26 artiklan

9 — Direktiivissä 2004/18 tarkoitettuihin palveluihin sisältyvät liitteessä II A olevan 4 kohdan mukaan maaliikenteen postinkuljetuspalvelut. Direktiivin 2004/18 7 artiklan b alakohdassa tarkoitettu 200 000 euron kynnysarvo asetettiin asetuksen N:o 1251/2011 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

10 — Vaikka nämä osapuolet väittävät, ettei ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi, niiden mielestä unionin tuomioistuimen olisi lähtökohtaisesti todettava, ettei sillä ole toimivaltaa vastata kysymykseen, jos todetaan, että kyseessä on täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne. Käsiteltävällä tilanteella ei nimittäin lähtökohtaisesti ole mitään liittymäperustetta unionin oikeuteen, eikä sitä siis voida korjata esittämällä uusi ennakkoratkaisupyyntö.

11 — Ks. tuomio Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, 81 kohta) ja tuomio Fabricom (C-21/03 ja C-34/03, EU:C:2005:127, 26 kohta).

12 — Ks. analogisesti kansallisen lainsäädännön soveltamisesta johtuvasta velvollisuudesta ulottaa unionin oikeudessa hyväksytyt ratkaisut täysin jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin tuomio Modehuis A. Zwijnenburg (C-352/08, EU:C:2010:282, 33 kohta) ja tuomio Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, 28 kohta).

tulkintaa, unionin tuomioistuin on siis väistämättä toimivaltainen tulkitsemaan artiklaa. Direktiivin 2004/18 säännösten sovellettavuus ei nimittäin riipu siitä, onko olemassa tosiasiallinen yhteys jäsenvaltioiden väliseen liikkuvuuteen, vaan kyseiset säännökset ovat merkityksellisiä heti, kun pääasiassa kyseessä olevan sopimuksen arvo ylittää direktiivin soveltamiskynnyksen,[13] kuten pääasiassa.

44. Näin ollen unionin tuomioistuin on mielestäni toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen. Kuten edellä totesin, toimivalta on nähdäkseni ilmeinen, jos kysymystä on muokattava uudelleen siten, että se koskee direktiivin 2004/18 26 artiklassa säädettyjen edellytysten tulkintaa.

2. Pääasia

45. Edellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen uudelleen muotoilusta esitettyjen toteamusten perusteella katson, että kyseinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2004/18 26 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle lainsäädännölle, jossa tarjoajat ja niiden alihankkijat velvoitetaan sitoutumaan tarjoukseen liitettävässä kirjallisessa ilmoituksessa siihen, että ne maksavat kyseisessä lainsäädännössä vahvistettua 8,70 euron (brutto) vähimmäistuntipalkkaa niille työntekijöille, jotka kutsutaan toteuttamaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevia suorituksia.

46. Direktiivin 2004/18 26 artiklassa hankintaviranomaisten sallitaan asettaa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia ”erityisehtoja”, jotka voivat liittyä sosiaalisiin näkökohtiin, kunhan niistä on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa ja ne ovat ”[unionin] oikeuden mukaisia”.

47. Pääasian hankintailmoituksessa ja tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettiin selvästi, että sopimuspuoleksi valitun tarjoajan on noudatettava LTTG:n säännöksiä ja erityisesti sen 3 §:ää. Mielestäni ei ole myöskään epäilystä siitä, että direktiivin 2004/18 26 artiklassa tarkoitettuihin erityisehtoihin sisältyy se, että sopimuspuoleksi valittu yritys ja sen mahdolliset alihankkijat maksavat hankintasopimuksen toteuttamisen aikana laissa asetettua vähimmäispalkkaa sopimuksen toteuttamiseen osallistuville työntekijöille.

48. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 34 perustelukappaleessa vahvistetaan, että ”hankintasopimusta toteutettaessa sovelletaan *työolojen [työehtojen*] – – *alalla* voimassa olevia – – kansallisia – – säädöksiä, sääntöjä – – edellyttäen, että kyseiset säännöt sekä niiden soveltaminen ovat [*unionin] oikeuden mukaisia*”.[14] Vähimmäispalkan noudattaminen voi hyvin kuulua näihin työehtoihin.[15]

49. Direktiivin 2004/18 26 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan 34 perustelukappaleen kanssa, mukaan vähimmäispalkan noudattamisen vaatimista koskevan mahdollisuuden on kuitenkin oltava unionin oikeuden mukainen.

50. On siis selvitettävä, onko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen vaatimus vähimmäispalkan noudattamisesta julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamisen yhteydessä unionin oikeuden merkityksellisten säännösten ja määräysten mukainen.

13 — Ks. analogisesti julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annetusta neuvoston direktiivistä 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54), joka kumottiin direktiivillä 2004/18, tuomio Michaniki (C-213/07, EU:C:2008:731, 29 ja 30 kohta).

14 — Kursivointi tässä.

15 — Esimerkiksi direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa luetellaan ”työehdot ja -olot”, jotka jäsenvaltiot voivat vaatia niitä yrityksiä takaamaan, jotka lähettävät työntekijöitä niiden alueelle palvelujen suorittamista varten, mainitaan muun muassa ”vähimmäispalkat”.

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, asianosaiset ja muut osapuolet katsovat, että tätä seikkaa on tutkittava ennen kaikkea tai jopa yksinomaan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan näkökulmasta, sillä kyseisessä säännöksessä säännellään työehtoja ja -oloja, joita jäsenvaltiot voivat vaatia niitä yrityksiä noudattamaan, jotka lähettävät niiden alueelle väliaikaisesti työntekijöitä palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

52. Tämä tulkinta ei vakuuta minua.

53. Syynä on se, että on riidatonta, ettei pääasiassa ole kyse mistään direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta työntekijöiden lähettämistoimenpiteestä. Saksaan sijoittautunut RegioPost ei nimittäin aikonut turvautua johonkin muuhun konserninsa elimeen tai yritykseen, joka olisi lähettänyt työntekijöitä Saksaan, eikä edes käyttää jonkin toisen jäsenvaltion vuokratyövoimaa tarjoavan yrityksen palveluja ja hyödyntää näin sen Saksaan lähettämää työvoimaa sen julkisen hankinnan toteuttamisessa, josta se teki tarjouksen.

54. Direktiivin 96/71 soveltamisen kannalta käsiteltävän asian taustalla oleva tilanne ei eroa merkittävästi tuomion Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235) taustalla olleesta tilanteesta, jossa unionin tuomioistuin jätti tutkimatta Saksan osavaltion sellaisen säännöstön yhteensopivuutta kyseisen direktiivin kanssa, jossa sopimuspuoleksi valittujen yritysten edellytettiin noudattavan kyseisessä säännöstössä vahvistettua vähimmäispalkkaa, koska pääasiassa kyseessä ollut tilanne ei kuulunut direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdassa mainituista kolmesta valtioiden välisestä toimenpiteestä yhdenkään alaan. [16]

55. Mainitussa asiassa esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmeni nimittäin, että Bundesdruckerei-yrityksen tarkoituksena oli toteuttaa kyseinen hankintasopimus (joka koski asiakirjojen digitalisointia ja tietojen muuntamista saksalaisen kunnan puolesta) käyttämällä yhden toiseen jäsenvaltioon eli Puolaan sijoittautuneen tytäryhtiönsä työvoimaa sen sijaan, että se olisi lähettänyt työntekijöitä Saksaan. [17]

56. Unionin tuomioistuimen päättelyn mukaan oli toisin sanoen niin, että vaikka kyseessä oli valtioiden välinen tilanne, siihen ei liittynyt työntekijöiden lähettämistä väliaikaisesti Saksaan kyseistä palvelujen suorittamista varten.

57. Lisäksi on huomattava, että perustellakseen direktiivin 96/71 soveltamatta jättämisen unionin tuomioistuin ei pitänyt merkityksellisenä tilannetta sillä hetkellä, kun hankintaviranomainen julkaisi hankintailmoituksensa Euroopan unionissa ja kun oli vielä mahdollista, että työntekijöitä lähetettäisiin Saksaan, vaan se perusti arvionsa ennakkoratkaisupyynnön kohteena olleen Bundesdruckerei-yrityksen erityiseen tilanteeseen.

58. Unionin tuomioistuin siis päätteli näistä seikoista, että asiassa Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, 29 kohta) merkityksellistä oli ainoastaan SEUT 56 artiklan tulkinta.

59. Mielestäni tätä lähestymistapaa on noudatettava myös käsiteltävässä asiassa.

60. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa on siis nähdäkseni niin, että direktiivin 2004/18 26 artiklan viittaus unionin oikeuteen tarkoittaa yksinomaan SEUT 56 artiklaa.

16 — Tuomion 27 kohta.

17 — Idem (tuomion 25 ja 26 kohta).

61. Selvitettäessä sitä, onko LTTG:n 3 §:n kaltainen kansallinen oikeussääntö SEUT 56 artiklan mukainen, olennaista on määrittää, muodostaako Rheinland-Pfalzin osavaltion säännöstössä tarkoitettu vähimmäispalkka palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen, joka voidaan perustella kilpailun vääristymisen torjumista tai työntekijöiden suojelua koskevilla tavoitteilla, kuten Stadt Landau in der Pfalz ja Saksan hallitus väittävät.

62. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on ensinnäkin täysin selvää, että kun Rheinland-Pfalzin osavaltion säännöstön kaltaisessa säännöstössä edellytetään julkisessa hankintamenettelyssä sopimuspuoleksi valittujen tarjoajien ja niiden mahdollisten alihankkijoiden noudattavan 8,70 euron (brutto) vähimmäistuntipalkkaa, siinä voidaan asettaa muihin jäsenvaltioihin kuin Saksaan, joissa vähimmäispalkat ovat matalampia, sijoittautuneille palveluntarjoajille sellainen ylimääräinen taloudellinen rasite, joka voi estää niitä tarjoamasta palvelujaan Saksassa tai haitata niiden tarjoamista tai tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi. Näin ollen tällainen kansallinen toimenpide voi olla SEUT 56 artiklassa tarkoitettu rajoitus. [18]

63. Tämän jälkeen on selvitettävä, voidaanko tällainen kansallinen toimenpide oikeuttaa työntekijöiden suojelun tavoitteella.

64. RegioPost ja komissio katsovat tästä molemmat, ettei sitä voida oikeuttaa, koska LTTG:n 3 §:n 1 momentissa annettu suoja ei kata yksityisiä hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen osallistuvia työntekijöitä, ja ne viittaavat tässä yhteydessä erityisesti tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) 29 ja 39 kohtaan.

65. En yhdy tähän näkemykseen.

66. Tuomion Rüffert taustalla olleessa asiassa tiedusteltiin, oliko direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ja SEUT 56 artiklan kanssa yhteensopiva sellainen Saksan osavaltion lainsäädäntö, jossa rakennusalan ja julkisen henkilölähiliikenteen alan hankintasopimuksen saaneiden tarjoajien edellytettiin noudattavan näitä hankintasopimuksia toteuttaessaan sellaisessa työehtosopimuksessa vahvistettua palkkatasoa, johon kyseisen osavaltion lainsäädännössä viitattiin.

67. Direktiivin 96/71 tulkinnan, jolla on tuomiossa Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) esitetyn päättelyn mukaisesti merkitystä myös SEUT 56 artiklan tulkinnan kannalta, yhteydessä oli siis selvitettävä, oliko kyseisessä asiassa kyseessä ollut työehtosopimus julistettu direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yleisesti sovellettavaksi työehtosopimukseksi. Tuomiossa todettiin, ettei näin ollut eikä vähimmäispalkkaa siis ollut vahvistettu direktiivissä 96/71 säädettyjen menettelytapojen mukaisesti.

68. Tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) 29 kohdassa tämän ongelman [19] tarkastelusta siirryttiin tarkastelemaan mainitussa asiassa kyseessä olleen kaltaisen työehtosopimuksen yleistä ja sitovaa vaikutusta ja todettiin, ettei tällaista vaikutusta voitu todeta ennen kaikkea, koska kyseisen osavaltion ”lainsäädäntöä”, jossa viitattiin kyseisessä työehtosopimuksessa vahvistetun palkkatason noudattamiseen, ”sovellet[tiin] vain julkisiin hankintoihin mutta ei yksityisiin hankintoihin”.

69. Tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) 39 kohdassa, joka on osa SEUT 56 artiklaa koskevaa ”vahvistavaa” päättelyä, toistetaan sanatarkasti edellä lainattu arviointi, joka on esitetty tuomion 29 kohdassa.

18 — Ks. tuomio Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, 37 kohta). Ks. myös tuomio Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, 30 kohta).

19 — Tuomiossa nimittäin selvitettiin, täyttikö kyseessä ollut työehtosopimus ne aineelliset edellytykset, jotka vahvistettiin direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdassa, jota – kuten tuomion Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) 27 kohdassa vahvistettiin – sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioihin, joissa ei ole työehtosopimusten yleissitovaksi julistamista koskevaa järjestelmää (kuten oli tilanne Ruotsin kuningaskunnassa, josta oli kyse tuomion Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809) taustalla olleessa asiassa). Koska Saksan liittotasavallassa kuitenkin oli tällainen järjestelmä, ei ollut tarpeen tutkia, täyttyivätkö direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdassa asetetut edellytykset.

70. Tuomion Rüffert 29 ja 39 kohdassa esitetyn arvion ulottuvuutta on kuitenkin sittemmin arvioitava uudelleen direktiivin 2004/18 26 artiklan, joka on julkisten hankintojen alalla annetussa unionin oikeudessa täysin uusi säännös, jota ei sovellettu mainitun tuomion taustalla olleiden tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, valossa. [20]

71. Kuten edellä totesin, direktiivin 2004/18 26 artiklassa jäsenvaltiot valtuutetaan asettamaan julkista hankintaa koskevien sopimusten sopimuspuoleksi valitulle tarjoajalle hankintasopimuksen toteuttamista koskevia *erityisehtoja*, kuten työehtoja. Tämän valtuutuksen tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi jäsenvaltioiden on mielestäni voitava antaa lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa vahvistetaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten erityisessä asiayhteydessä työehtoja, myös vähimmäispalkka, niiden työntekijöiden osalta, jotka suorittavat palveluja hankintasopimusten toteuttamiseksi.

72. On selvää, että tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden ja hankintaviranomaisten on varmistettava avoimuuden ja syrjintäkiellon periaatteiden noudattaminen, sellaisina kuin ne ilmenevät direktiivin 2004/18 26 artiklasta, jossa viitataan unionin oikeuteen.

73. Tämän toimivallan käyttämisen edellytykseksi ei mielestäni voida kuitenkaan asettaa sitä, että kyseisiä työehtoja, kuten käsiteltävässä asiassa vähimmäispalkkaa, sovelletaan myös yksityisiä hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen osallistuviin työntekijöihin. Jos näin olisi, kyseiset ehdot eivät enää olisi luonteeltaan direktiivin 2004/18 26 artiklassa tarkoitettuja erityisehtoja. Jos edellytykset laajennettaisiin näin koskemaan myös yksityisiä hankintoja koskevia sopimuksia, tämä johtaisi lopulta siihen, että jäsenvaltiot joutuisivat ottamaan käyttöön yleisesti sovellettavan vähimmäispalkan koko maassa tai osassa sitä, mitä ei tällä hetkellä lainkaan edellytetä unionin oikeudessa. [21]

74. Pääasian asiayhteydessä tällainen soveltamisalan laajentaminen, jota perustellaan osavaltion lainsäädännön johdonmukaisuudella, voisi nähdäkseni jopa rajoittaa osavaltioiden toimivaltaa.

75. Kuten useat osapuolet ovat korostaneet, vaikka osavaltioilla on Saksan oikeuden mukaan toimivalta ottaa käyttöön julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekoon liittyviä vähimmäispalkkasääntöjä, niillä ei ole toimivaltaa vahvistaa vähimmäispalkkaa kaikille työntekijäryhmille.

76. RegioPostin ja komission näkemyksen hyväksyminen tarkoittaisi, että pääasiassa käsiteltävän kaltaisessa asiassa osavaltio ei voisi soveltaa lainsäädäntöään, jolla pyritään panemaan täytäntöön direktiivillä 2004/18 annettu valtuutus, koska tällaisen lainsäädännön soveltamisalan täytyisi ulottua laajemmalle kuin julkisten hankintojen erityisalalle, jolla osavaltio on käyttänyt toimivaltaansa.

77. Osavaltio joutuisi näin ollen olemaan soveltamatta tätä lainsäädäntöä siihen asti, kunnes liittovaltio päättää ottaa käyttöön yleisesti sovellettavan vähimmäispalkan.

78. Jos tämä toteutuisi liittovaltion tasolla, mikä olisi RegioPostin ja komission noudattaman logiikan mukaan välttämätöntä, jotta täytettäisiin vaatimus siitä, että tähän saakka julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin rajattu kohtelu ulotettaisiin koskemaan myös yksityisiä hankintoja koskevia sopimuksia, se merkitsisi sitä, että jäsenvaltioille tarjottu mahdollisuus ottaa alueellaan käyttöön vähimmäispalkka muuttuisi tosiasialliseksi velvollisuudeksi, mitä ei millään tavalla edellytetä unionin oikeuden nykytilassa, kuten edellä totesin.

20 — Direktiivin 2004/18 täytäntöönpanolle varattu määräaika päättyi nimittäin 31.1.2006, kun taas tuomion Rüffert taustalla olleet tosiseikat tapahtuivat vuosina 2003 ja 2004.

21 — Tällaisen velvollisuuden, joka seuraisi erityisesti direktiivistä 96/71, puuttumisesta ks. tuomio komissio v. Saksa (C-341/02, EU:C:2005:220, 26 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:291, 196 kohta).

79. Jos liittovaltio ottaisi käyttöön tällaisen vähimmäispalkan, se tekisi osavaltion tasolla turhiksi sellaiset osavaltion säännökset, joilla pyritään erityisesti varmistamaan se, että sopimuspuoleksi valitut maksavat vähimmäispalkkaa niille työntekijöille, jotka toteuttavat julkista hankintaa koskevan sopimuksen osavaltion alueella.

80. Tällaisessa tilanteessa osavaltion toimivalta alalla supistuisi huomattavasti tai jopa lakkaisi kokonaan.

81. Voitaisiin toki yrittää väittää, että tämän ratkaisuehdotuksen edeltävissä kohdissa kuvatussa esimerkkitapauksessa osavaltioilla olisi edelleen mahdollisuus ottaa käyttöön (vähimmäis)palkka, joka olisi liittovaltion tasolla vahvistettua palkkaa korkeampi, jotta voitaisiin ottaa erityisesti huomioon paikalliset elinkustannukset. Tästä huolimatta olisi edelleen selvitettävä, olisiko tämä palkkataso edelleen vähimmäispalkka, ja etenkin, eikö se itse olisi ulotettava koskemaan yksityisiä hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen osallistuvia työntekijöitä. Osavaltioiden olisi yksinkertaisesti loppujen lopuksi luovuttava toimivallastaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten alalla ja sovellettava tällä alalla liittovaltion tasolla käyttöön otettua vähimmäispalkkaa.

82. On kuitenkin muistettava, että SEU 4 artiklan 2 kohdassa unioni velvoitetaan kunnioittamaan jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.

83. On totta, että liittovaltiorakenteen omaavat jäsenvaltiot, kuten Saksan liittotasavalta, eivät voi vedota alueellisten tai paikallisten yksiköiden viranomaisten ja liittovaltion viranomaisten väliseen sisäiseen toimivallan jakoon kiertääkseen unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa.[22] Varmistaakseen mainittujen velvoitteiden noudattamisen näiden eri viranomaisten on sovitettava yhteen toimivaltojensa käyttäminen.[23]

84. Tämän vaatimuksen taustalla on kuitenkin se olettama, että nämä viranomaiset voivat tosiasiassa käyttää toimivaltaansa. SEU 4 artiklan 2 kohdasta johtuu nähdäkseni, ettei unionin oikeudessa voida viedä alueelliselta tai paikalliselta yksiköltä oikeutta käyttää tosiasiallisesti toimivaltaansa, joka sille on kyseisessä jäsenvaltiossa myönnetty. Kuten edellä esitetystä voidaan päätellä, juuri näin kuitenkin tapahtuisi, jos hyväksyttäisiin RegioPostin ja komission väite siitä, että jotta julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen osallistuvien työntekijöiden hyväksi säädetty LTTG:n 3 §:n sääntö olisi SEUT 56 artiklan mukainen, sitä olisi laajennettava koskemaan myös yksityisiä hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen osallistuvia työntekijöitä.

85. Mielestäni Rheinland-Pfalzin osavaltion toimivallan näkökulmasta on siis täysin johdonmukaista, että LTTG:n 3 §:n soveltamisala on rajattu koskemaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen osallistuvia työntekijöitä.

86. Tämä lähestymistapa vastaa nähdäkseni myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka on luotu erotuksetta sovellettavien erityisten ympäristönäkökohtien, joiden huomioon ottamista hankintaviranomaiset voivat edellyttää, yhteydessä. Tässä oikeuskäytännössä hyväksytään nimittäin, että tällaisia näkökohtia voidaan ottaa huomioon tutkittaessa kaupungin joukkoliikennepalveluja koskevien julkista hankintaa koskevien sopimusten tekemisen perusteita ja että ne ovat syrjintäkiellon periaatteen mukaisia, eikä tässä yhteydessä vaadita, että nämä näkökohdat laajennetaan koskemaan kaupunkiliikennettä hoitavia yrityksiä myös silloin, kun ne toteuttavat yksityisiä hankintoja koskevia sopimuksia.[24] On kuitenkin huomattava, että direktiivin 2004/18 26 artiklassa viitataan

22 — Ks. mm. tuomio Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Ks. tuomio Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, 70 kohta) ja tuomio Digibet ja Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, 35 kohta).

24 — Ks. tuomio Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, 83–86 kohta).

ympäristönäkökohtiin samassa yhteydessä käsiteltävässä asiassa tarkasteltujen sosiaalisten näkökohtien kanssa. Saksan hallituksen näiden kahden näkökohdan välillä tekemä rinnastus osoittaa mielestäni selvästi, että jäsenvaltioiden on sallittava ottaa käyttöön erityistoimenpiteitä julkisten hankintojen muodostamalla talouselämän alalla.

87. LTTG:n 3 §:n kaltainen kansallinen toimenpide on mielestäni lisäksi täysin oikeasuhteinen. Siinä nimittäin edellytetään, että sopimuspuoleksi valitut tai niiden alihankkijat noudattavat Rheinland-Pfalzin osavaltion vahvistamaa vähimmäispalkkaa ainoastaan niiden työntekijöidensä osalta, jotka osallistuvat julkista hankintaa koskevien sopimusten toteuttamiseen, eikä kaikkien työntekijöidensä osalta.

88. Näin ollen katson, että LTTG:n 3 §:n oikeuttamisperusteena voi olla työntekijöiden suojelu ja että SEUT 56 artikla ei täten estä tällaisen säännöksen soveltamista pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, ilman että olisi tarpeen, että säännöksen soveltamisala ulotettaisiin koskemaan yksityisiä hankintoja koskevia sopimuksia.

89. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen vastataan seuraavasti: direktiivin 2004/18 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle säännöstölle, jossa tarjoajat ja niiden alihankkijat velvoitetaan sitoutumaan tarjoukseen liitettävässä kirjallisessa ilmoituksessa siihen, että ne maksavat kyseisessä säännöstössä vahvistettua 8,70 euron (brutto) vähimmäistuntipalkkaa niille työntekijöilleen, jotka kutsutaan toteuttamaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevia suorituksia.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

90. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko direktiivin 2004/18 26 artiklaa kuitenkin tulkittava siten, että se on esteenä LTTG:n 3 §:n 1 momentin kaltaiselle jäsenvaltion alueellisen yksikön säännökselle, jonka mukaan tarjous on ehdottomasti suljettava hankintamenettelystä, jos tarjoaja ei jo tarjouksen jättämisen yhteydessä antamassaan erillisessä ilmoituksessa sitoudu noudattamaan tässä säännöksessä vahvistettua vähimmäispalkkaa, jonka se olisi joka tapauksessa velvollinen maksamaan sopimuksen nojalla, jos sopimus myönnetään sille.

91. Tämän kysymyksen yhteydessä on yhtäältä tarkasteltava keinoja, joita jäsenvaltiot voivat käyttää varmistaessaan, että direktiivin 2004/18 26 artiklassa asetetut edellytykset täyttyvät, ja toisaalta, jos nämä edellytykset eivät täyty, sitä, onko seuraamus, kuten sulkeminen julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelystä, asianmukainen.

92. RegioPostia lukuun ottamatta kaikki tästä kysymyksestä huomautuksia esittäneet osapuolet katsovat, että jäsenvaltiot voivat valvoa direktiivin 2004/18 26 artiklassa vahvistettujen edellytysten täyttymistä ennen kaikkea sellaisen järjestelmän avulla, jossa tarjoaja ilmoittaa sitoumuksestaan jo tarjousta jättäessään, ja että jos tällaista ilmoitusta ei anneta, hankintaviranomainen voi sulkea tarjoajan hankintasopimuksen tekomenettelystä.

93. Yhdyn tähän viimeksi mainittujen osapuolien kantaan.

94. Ensin mainitusta seikasta on mielestäni selvää, että jos jäsenvaltioilla on, kuten katson, unionin oikeuden nojalla valtuudet antaa lakeja ja asetuksia, joissa sopimuspuoleksi valituille yrityksille asetetaan erityisiä julkisia hankintoja koskevien sopimusten toteuttamiseen liittyviä työehtoja, kuten vähimmäispalkan noudattaminen, tämä tarkoittaa väistämättä sitä, että ne voivat toteuttaa toimenpiteitä, joiden ansiosta hankintaviranomainen voi varmistua siitä, että tarjoajat ja niiden alihankkijat ovat valmiita noudattamaan näitä edellytyksiä, jos ne valitaan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi.

95. Käsiteltävässä asiassa kyseinen toimenpide on kirjallinen sitoumus, joka tarjoajan on annettava omasta ja tarvittaessa alihankkijoidensa puolesta.

96. Toisin kuin pääasian hankintailmoituksessa nähtävästi ilmoitettiin, kyseinen sitoumus ei näytä olevan rinnastettavissa direktiivin 2004/18 47 artiklassa tarkoitettuun asiakirjaan, joka tarjoajaa voidaan vaatia toimittamaan taloudellisista ja rahoitusta koskevista vähimmäisvoimavaroistaan, jotka voidaan osoittaa käyttämällä yhtä tai useampaa artiklassa lueteltua asiakirjaa tai muuta hankintaviranomaisen asianmukaisena pitämää asiakirjaa, joissa esitetään talouden toimijan tase, kokonaisliikevaihto tai toimialakohtainen liikevaihto.

97. Kyseessä on nimittäin ennen kaikkea ilmoitus siitä, että tarjoaja sitoutuu noudattamaan lakia eli tarkemmin sanoen Rheinland-Pfalzin osavaltion säännöstössä asetettuja työehtoja julkista hankintaa koskevaa sopimusta toteuttaessaan.

98. On toki mahdollista väittää, kuten komissio teki unionin tuomioistuimen istunnossa, että sen osoittaminen, että tarjoaja tai sen alihankkijat pystyvät maksamaan Rheinland-Pfalzin osavaltion säännöstössä asetetun vähimmäispalkan työntekijöille, jotka osallistuvat julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen, edellyttää tiettyjä rahoitusta koskevia voimavaroja.

99. Vaikka unionin tuomioistuin katsoisi, että vähimmäispalkkaan sitoutumisesta annettu ilmoitus on yhteydessä tarjoajan rahoitusta koskeviin voimavaroihin, vaatimusta tällaisen ilmoituksen antamisesta ei joka tapauksessa ole kielletty direktiivin 2004/18 47 artiklassa. Unionin tuomioistuin on nimittäin jo täsmentänyt, ettei luettelo seikoista, joiden perusteella voidaan arvioida vaadittuja taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavaroja, ole tyhjentävä. [25]

100. Tällainen ilmoitus, jossa sitoudutaan maksamaan Rheinland-Pfalzin osavaltion säännöstössä asetettu vähimmäispalkka, ei joka tapauksessa voi sellaisenaan aiheuttaa tarjoajalle niin raskasta lisärasitetta, että hankintasopimuksen tekomenettelystä tulisi sen myötä vaikeampaa kuin mitä se olisi ilman vaatimusta tällaisen ilmoituksen esittämisestä. Hankintaviranomainen pyrkii tällä ilmoituksella nimittäin ainoastaan todentamaan, että tarjoaja sitoutuu noudattamaan LTTG:n 3 §:ssä asetettua hankintasopimuksen toteuttamisen edellytystä. Kuten komissio väittää, ilmoitus on lisäksi hyväksi havaittu keino varmistaa, että tarjoajat ja niiden alihankkijat täyttävät julkisia hankintoja koskevien sopimusten toteuttamisen edellytykset. Tällaista ilmoitusta vaatimalla voidaan myös varmistaa hankintailmoituksen ja/tai tarjouspyyntöasiakirjojen erityisedellytysten avoimuus, kun tarjoajat ymmärtävät, että hankintaviranomainen pitää näitä edellytyksiä erittäin tärkeinä.

101. Toisesta seikasta, joka koskee tarjoajan sulkemista hankintamenettelystä, jos se kieltäytyy antamasta tällaista sitoumusta koskevaa ilmoitusta, yhdyn komission väitteeseen, jonka mukaan tarjoajan kieltäytyminen on peruste olettaa, ettei se aio noudattaa LTTG:n 3 §:ssä säädettyä edellytystä.

102. Olisi paradoksaalista ja julkisten varojen järkevän käytön vastaista jatkaa hankintasopimuksen tekomenettelyä tällaisen talouden toimijan kanssa ja mahdollisesti tehdä sopimus sen kanssa ja joutua tämän jälkeen määräämään sille sopimusseuraamuksia siitä, ettei se ole noudattanut LTTG:n 3 §:ssä asetettua edellytystä.

103. On lisäksi huomattava, että direktiivin 2004/18 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että jos alalla voimassa olevien lakien ja asetusten, muun muassa työehtojen, noudattamiseen liittyviä velvoitteita ei täytetä, jäsenvaltiot voivat katsoa näiden velvoitteiden noudattamatta jättämisen taloudellisen toimijan ammatilliseen luotettavuuteen liittyväksi vakavaksi virheeksi tai lainvastaiseksi teoksi, joka voi johtaa kyseisen talouden toimijan sulkemiseen pois julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelystä.

25 — Ks. tuomio Édukövízig ja Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643, 28 kohta).

104. Vaikka en pidä sellaisenaan vakavana virheenä sitä, että tarjoaja kieltäytyy antamasta ilmoitusta siitä, että se sitoutuu maksamaan vähimmäispalkkaa, direktiivin 2004/18 johdanto-osan 34 perustelukappaleen taustalla on ajatus sen hyväksymisestä, että jäsenvaltioilla on oikeus sulkea pois hankintamenettelystä sellainen talouden toimija, jolla ei ole aikomustakaan noudattaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamispaikalla sovellettavia työehtoja. Jäsenvaltioita ei mielestäni voida vaatia rajoittamaan tätä toimenpidettä koskemaan ainoastaan tilanteita, joissa viranomaiset toteavat, ettei julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi valittu ole noudattanut mainittuihin työehtoihin liittyviä velvoitteitaan.

105. Tarjoajan sulkeminen pois hankintamenettelystä sillä perusteella, että se kieltäytyy antamasta LTTG:n 3 §:ssä tarkoitettua sitoumusta koskevaa ilmoitusta, on mielestäni siis asianmukainen toimenpide, jolla vältetään se, että hankintaviranomainen joutuisi valitsemaan tarjoajan, jolla ei ole aikomusta noudattaa hankintaviranomaisen asettamia vähimmäispalkkaa koskevia edellytyksiä.

106. Kuten pääasian tosiseikat osoittavat, on korostettava, ettei hankintamenettelystä suljeta automaattisesti pois sellaista tarjoajaa, joka ei ole liittänyt ilmoitusta vähimmäispalkkaan sitoutumisesta tarjoukseensa sen jättämisen hetkellä. LTTG:n 3 §:n mukaan hankintaviranomaisen on pyydettävä uudelleen tarjoajaa esittämään sitoumusta koskeva ilmoituksensa tietyssä määräajassa ennen kuin se voi sulkea tällaisen tarjouksen pois hankintamenettelystä, minkä ansiosta tarjoaja voi korjata tarjouksen jättämisen hetkellä tapahtuneen unohduksensa tai erehdyksensä. Tämä hankintaviranomaiselle kuuluva velvollisuus on nähdäkseni täysin oikeasuhteinen.

107. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti: direktiivin 2004/18 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön säännöstölle, jonka mukaan tarjous on ehdottomasti suljettava hankintamenettelystä, jos tarjoaja ei sitoudu omasta ja alihankkijoidensa puolesta erillisessä ilmoituksessa, jonka se antaa tarjouksen jättämisen yhteydessä tai sen jälkeen, kun hankintaviranomainen on uudelleen kehottanut tarjoajaa antamaan sen, noudattamaan tässä säännöstössä vahvistettua vähimmäispalkkaa siinä tapauksessa, että tälle tarjoajalle annetaan tehtäväksi kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttaminen.

III **Ratkaisuehdotus**

108. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberlandesgericht Koblenzin esittämiin kysymyksiin 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 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion alueellisen yksikön antamalle säännöstölle, jossa tarjoajat ja niiden alihankkijat velvoitetaan sitoutumaan tarjoukseensa liitettävässä kirjallisessa ilmoituksessa siihen, että ne maksavat kyseisessä säännöstössä vahvistettua 8,70 euron (brutto) vähimmäistuntipalkkaa niille työntekijöille, jotka kutsutaan toteuttamaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevia suorituksia.

2) Direktiivin 2004/18 26 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä myöskään jäsenvaltion alueellisen yksikön säännöstölle, jonka mukaan tarjous on ehdottomasti suljettava hankintamenettelystä, jos tarjoaja ei sitoudu omasta ja alihankkijoidensa puolesta erillisessä ilmoituksessa, jonka se antaa tarjouksen jättämisen yhteydessä tai sen jälkeen, kun hankintaviranomainen on uudelleen kehottanut tarjoajaa antamaan sen, noudattamaan tässä säännöstössä vahvistettua vähimmäispalkkaa siinä tapauksessa, että tälle tarjoajalle annetaan tehtäväksi kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen kohteena olevien suoritusten toteuttaminen.