Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

17 ноември 2015 година*

„Преюдициално запитване — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Ограничения — Директива 96/71/ЕО — Член 3, параграф 1 — Директива 2004/18/ЕО — Член 26 — Обществени поръчки — Пощенски услуги — Законодателство на регионална структура на държава членка, което изисква оферентите и техните подизпълнители да се задължат да плащат на работниците и служителите, заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение“

По дело C-115/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Oberlandesgericht Koblenz (Върховен областен съд на Кобленц, Германия) с акт от 19 февруари 2014 г., постъпил в Съда на 11 март 2014 г., в рамките на производство по дело

RegioPost GmbH & Co. KG

срещу

Stadt Landau in der Pfalz,

в присъствието на:

PostCon Deutschland GmbH,

Deutsche Post AG,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на трети състав, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal (докладчик) и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 29 април 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за RegioPost GmbH & Co. KG, от A. Günther, Rechtsanwalt,

* Език на производството: немски.

— за Stadt Landau in der Pfalz, от R. Goodarzi, Rechtsanwalt,

— за PostCon Deutschland GmbH, от T. Brach, Rechtsanwalt,

— за Deutsche Post AG, от W. Krohn и T. Schneider, Rechtsanwälte,

— за германското правителство, от T. Henze и A. Lippstreu, в качеството на представители,

— за датското правителство, от C. Thorning и M. Wolff, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от M. Salvatorelli, avvocato dello Stato,

— за австрийското правителство, от M. Fruhmann, в качеството на представител,

— за норвежкото правителство, от K. Nordland Hansen и P. Wennerås, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от A. Tokár, J. Enegren и S. Grünheid, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 9 септември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1 от Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29) и член 26 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116), изменена с Регламент (ЕС) № 1251/2011 на Комисията от 30 ноември 2011 г. (ОВ L 319, стр. 43, наричана по-нататък „Директива 2004/18“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между RegioPost GmbH & Co. KG (наричано по-нататък „RegioPost“) и Stadt Landau in der Pfalz (град Ландау ин дер Пфалц, Германия, наричан по-нататък „град Ландау“) по повод изискване, наложено на оферента и неговите подизпълнители при възлагане на обществена поръчка за пощенски услуги в града да поемат задължение да плащат минималното трудово възнаграждение на работниците и служителите, заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 96/71

3 Член 1 от Директива 96/71, който е озаглавен „Приложно поле“, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за предприятия, установени в държава членка, които в рамките на транснационалното предлагане на услуги командироват работници в съответствие с параграф 3 на територията на държава членка.

[…]

3. Настоящата директива се прилага доколкото предприятията, посочени в параграф 1, предприемат една от следните транснационални мерки:

а) командироват работници на територията на държава членка за собствена сметка и под свое ръководство по договор, сключен между командироващото предприятие, и страната, за която са предназначени услугите, действаща в тази държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване;

или

б) командироват работници в организация или предприятие, притежавано от групата на територията на държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване;

или

в) в качеството на предприятие за временна работа или агенция за посредническа дейност по наемане на работа, предлагат за наемане работник на предприятие-потребител, установено или извършващо дейност на територията на държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа и работника за периода на командироване.

[…]“.

4 Член 3 от посочената директива, озаглавен „Условия за работа“, предвижда в параграфи 1 и 8:

„1. Държавите членки трябва да осигурят, независимо от приложимия закон по отношение на трудовото правоотношение, предприятията, посочени в член 1, параграф 1, да гарантират на работниците, командировани на тяхна територия, ред и условия на работа, обхващащи следните въпроси, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата:

— от законови, подзаконови или административни разпоредби,

и/или

— по силата на колективни договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими по смисъла на параграф 8 дотолкова, доколкото те засягат дейностите, посочени в приложението:

[…]

в) минимални ставки на заплащане, включително ставки за извънреден труд; настоящата точка не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми;

[…]

По смисъла на настоящата директива понятието за минимални ставки на заплащане, посочено в параграф 1, буква в) се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия се командирова работникът.

[…]

8. „Колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими“ означава колективни трудови договори или арбитражни решения, които трябва да се спазват от всички предприятия в географския район и в рамките на съответната професия или отрасъл.

[…]“.

Директива 2004/18

5 Съображения 2, 33 и 34 от Директива 2004/18 гласят:

„(2) Възлагането на поръчки, които са сключени в държавите членки за сметка на държавата, регионалните или местните органи и други публичноправни организации, се извършва при съблюдаване на принципите на Договора, и по-специално на принципите на свободно движение на стоки, свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги, както и на принципите, произтичащи от тях, като принципа на равнопоставеност, принципа на недискриминация, принципа на взаимно признаване, принципа на пропорционалност и принципа на прозрачност. Въпреки това при обществени поръчки над определена стойност се препоръчва да се изготвят разпоредби за координиране в Общността на националните процедури за възлагане на такива поръчки, които да се основават на тези принципи така, че да гарантират последиците от тях и поставянето на обществените поръчки на конкурентна основа. Тези координиращи разпоредби следва да бъдат тълкувани както в съответствие с посочените правила и принципи, така и в съответствие с другите правила от Договора.

[…]

(33) Условията за изпълнение на поръчката са съвместими с настоящата директива, при условие че не са пряко или непряко дискриминационни и са посочени в обявлението за поръчката или в документацията за поръчката. Те могат, по-специално, да бъдат насочени в подкрепа на професионалното обучение на място, наемането на работа на лица, за които представлява трудност да се интегрират в обществото, борбата срещу безработицата или опазване на околната среда. […]

(34) За периода на изпълнение на обществената поръчка се прилагат законите, подзаконовите актове и колективните споразумения на национално и общностно ниво, които са в сила по отношение на условията на труд и безопасност на труда, при условие че тези правила и тяхното прилагане са съобразени с общностното право. В случаите от презграничен характер, когато работници от една държава членка предоставят услуги в друга държава членка, с оглед изпълнението на обществена поръчка, Директива [96/71] определя минималните условия, които трябва да бъдат спазвани от приемащата държава по отношение на тези командировани работници. Ако в националното право се съдържат разпоредби в този смисъл, неизпълнението на тези задължения може да се разглежда като сериозно нарушение на професионалното поведение на съответния икономически оператор, което може да доведе до изключването му от процедурата за възлагане на обществена поръчка“.

6 Съгласно член 7, буква б), първо тире от Директива 2004/18 тя се прилага по-конкретно към обществените поръчки за услуги на стойност без данъка върху добавената стойност, равна на или по-висока от 200 000 EUR, които са възлагани от възлагащи органи, различни от посочените в приложение IV към Директивата централни държавни органи.

7 Член 26 от посочената директива, озаглавен „Условия за изпълнение на поръчките“, гласи:

„Възлагащите органи могат да предвидят специални условия, свързани с изпълнението на поръчката, при условие че те са съвместими с общностното право и са посочени в обявлението за поръчката или в спецификациите. Условията за изпълнение на поръчката могат, по-специално, да са насочени към социалната сфера и опазването на околната среда“.

8 Член 27 от същата директива, озаглавен „Задължения, свързани с данъците, опазването на околната среда, закрилата на заетостта и условията на труд“, предвижда:

„1. Възлагащ орган може да обяви в документацията за поръчката или да бъде задължен от държава членка да обяви организацията или организациите, от които кандидат или оферент може да получи необходимата информация за задълженията, свързани с […] условията на труд, които са в сила в държавата членка, региона или мястото, където трябва да се извърши строителството или да се предоставят услугите и които са приложими към строителството, извършвано на място, или към услугите, предоставяни по време на изпълнение на поръчката.

2. Възлагащ орган, който предоставя информацията, посочена в параграф 1, изисква от кандидатите или оферентите в процедурата за възлагане на поръчка да посочат, че при изготвянето на офертите си са взели предвид задълженията, свързани с разпоредбите за закрила на заетостта и условията на труд, които са в сила на мястото, където трябва да бъде извършено строителството или да бъде предоставена услугата.

[…]“.

Германското право

Федералното право

9 Член 97, параграф 4 от Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Законът срещу ограниченията на конкуренцията), в редакцията му към 26 юни 2013 г. (BGBl. 2013 I, стр. 1750), последно изменен с член 5 от Закона от 21 юли 2014 г. (BGBl. 2014 I, стр. 1066), гласи:

„Поръчките се възлагат на специализирани, ефективни и надеждни предприятия, които спазват закона. При изпълнението на поръчката на изпълнителя могат да се налагат допълнителни изисквания, които се отнасят по-специално до социални, екологични и новаторски аспекти, ако те имат обективна връзка с предмета на поръчката и са посочени в описанието на услугата. На изпълнителя могат да се възлагат други изисквания или изисквания, които надхвърлят посочените по-горе, само ако те са предвидени в законодателството на федералната държава или на провинциите“.

10 Съгласно Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen — Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Законът за задължителните условия на труд при предоставянето на транснационални услуги) от 26 февруари 1996 г. (BGBl. 1996 I, стр. 227, наричан по-нататък „AEntG“) колективният трудов договор, който определя задължителната минимална работна заплата за сектора на пощенските услуги, е сключен на 29 ноември 2007 г. и с Наредба от 28 декември 2007 г. е обявен за общоприложим към всички предприятия в този сектор. С решение от 28 януари 2010 г. на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) обаче тази наредба е отменена, така че към момента на настъпване на фактите по главното производство за сектора на пощенските услуги не съществува задължителна минимална работна заплата.

11 Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Законът за общата минимална работна заплата) от 11 август 2014 г. (BGBl. 2014 I, стр. 1348) предвижда по принцип за всички работещи, считано от 1 януари 2015 г., правото на минимално възнаграждение в размер на 8,50 EUR бруто на час.

Правото на провинция Рейнланд-Пфалц

12 Член 1 от Landesgesetz zur Gewährleistung von Tariftreue und Mindestentgelt bei öffentlichen Auftragsvergaben (Законът на провинция Райнланд-Пфалц за гарантиране на спазването на колективните трудови договори и минималните възнаграждения при възлагането на обществени поръчки) от 1 декември 2010 г. (наричан по-нататък „LTTG“), в предвижда параграф 1:

„Настоящият закон се бори с произтичащите от използването на работници и служители с ниски възнаграждения нарушения на конкуренцията при възлагането на обществени поръчки и намаляването на последващата от това тежест за системите за социална закрила. За тази цел той предвижда, че възлагащите органи […] имат право да възлагат съгласно настоящия закон обществени поръчки само на предприятия, които плащат на своите работници минималната работна заплата, определена в настоящия закон и които спазват колективните трудови договори“.

13 Член 3 от LTTG, озаглавен „Минимална работна заплата“, предвижда в параграф 1:

„Доколкото не може да се изисква спазване на колективен трудов договор съгласно член 4, обществени поръчки могат да се възлагат само на предприятия, които при подаване на оферта се задължат писмено да заплащат на заетите с изпълнението на поръчката работници и служители възнаграждение от най-малко 8,50 EUR бруто на час (минимално възнаграждение), и

в периода на изпълнение на поръчката да въведат за работниците и служителите си промени в размера на минималното трудово възнаграждение […]. […] Ако при подаване на оферта липсва декларация за заплащане на минимално трудово възнаграждение и тя не бъде представена след поискване, офертата се изключва от оценяване. Когато [компетентната] служба […] е публикувала образци […] на декларации за заплащане на минимално трудово възнаграждение, тези образци могат да бъдат използвани“.

14 След приемането на Постановление на правителството на провинция Рейнланд-Пфалц от 11 декември 2012 г., посоченото в член 3, параграф 1 от LTTG минимално почасово трудово възнаграждение вече възлиза на 8,70 EUR бруто на час.

15 Съгласно член 4 от LTTG, озаглавен „Задължение за спазване на колективните трудови договори“:

„(1) Обществени поръчки, които попадат в обхвата на Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen [(Законът за задължителните условия на труд при командированите за предоставяне на транснационални услуги и за редовно заетите местни работници) от 20 април 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 799)], в съответно действащата му редакция, могат да бъдат възлагани само на предприятия, които при подаване на офертата се задължат писмено да заплащат на заетите с изпълнението на поръчката работници и служители трудово възнаграждение, чийто размер и условия съответстват поне на зададените в колективния трудов договор, с който предприятието е обвързано на основание [на посочения закон].

[…]

(6) Ако при подаване на оферта липсва декларация за спазване на колективните трудови договори и тя не бъде представена след поискване, офертата се изключва от оценяване. Когато [компетентната] служба […] е публикувала образци […] на декларации за спазване на колективните трудови договори, тези образци могат да бъдат използвани“.

16 Член 5 от LTTG, озаглавен „Подизпълнители“, предвижда в параграф 2:

„В случай на изпълнение на договорните задължения от подизпълнители предприятието гарантира, че те ще спазват посочените в членове 3 и 4 задължения и представя на възлагащия орган декларации на подизпълнителите във връзка с минималната работна заплата и спазването на колективните трудови договори. […]“.

17 Член 6 от LTTG, озаглавен „Доказателства и контрол“, налага на изпълнителите и на подизпълнителите някои задължения, по-специално за съхраняването и предоставянето на документи и данни, които позволяват на възлагащия орган да контролира спазването на наложените с LTTG задължения.

18 Член 7 от LTTG, озаглавен „Санкции“, гласи:

„(1) За да се осигури спазването на определените в членове 3—6 задължения, възлагащите органи договарят с изпълнителя за всяко виновно неизпълнение договорна неустойка от 1 % от стойността на поръчката, като в случай на многократно неизпълнение общата сума на неустойките не може да надвишава 10 % от стойността на поръчката. Изпълнителят е длъжен да заплати споменатата в първото изречение договорна неустойка и когато неизпълнението е извършено от някой от неговите подизпълнители и изпълнителят е знаел за неизпълнението или е могъл да знае за него. Когато договорната неустойка е несъразмерно висока, по искане на изпълнителя тя може да бъде намалена от възлагащия орган до подходящ размер. […]

(2) Възлагащите органи договарят с изпълнителя, че неизпълнението на изискванията на членове 3—6 от изпълнителя поради груба небрежност или по-тежка форма на вина, дават право на възлагащия орган да прекрати договора без предизвестие поради наличие на сериозно основание.

(3) Ако изпълнител или подизпълнител не изпълни поради груба небрежност или по-тежка форма на вина или многократно задълженията си по настоящия закон, възлагащите органи могат да изключат този изпълнител или подизпълнител от възлагане на обществени поръчки за максимален срок от три години.

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

19 От преюдициалното запитване е видно, че на 23 април 2013 г. град Ландау обявява на равнище Европейски съюз открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет пощенските услуги в този град, разделена на две обособени позиции, във връзка по-специално със сключването на рамков договор за събирането, транспортирането и доставянето на писма, колети и пакети. Предвиденият срок на договора е две години, като възлагащият орган има правото да удължи срока на договора два пъти с по една година.

20 Съгласно раздел III 2.2., точка 4 от обявлението за поръчката, озаглавен „Икономическо и финансово състояние“, „изпълнителят спазва разпоредбите [на LTTG]“.

21 Към момента на настъпване на фактите по главното производство няма колективен трудов договор, който да определя минималната работна заплата и да обвързва предприятията в сектора на пощенските услуги съгласно AEntG. Към този момент предприятията не са имали и задължението да плащат обща минимална заплата, която е въведена със Закона от 11 август 2014 г. за общата минимална работна заплата.

22 Приложение E6 към документацията на разглежданата в главното производство обществена поръчка е озаглавено „Образец на декларация съгласно член 3, параграф 1 от LTTG“. Приложението цели да позволи на оферентите при подаването на офертите да представят своите декларации за минималното трудово възнаграждение, както и тези на подизпълнителите си.

23 Образецът на декларацията има следния текст:

„С тази декларация аз/ние се задължавам(е):

1. да плащам(е) на заетите с изпълнението на поръчката работници и служители трудово възнаграждение най-малко в размер (бруто) на час, съответстващ на установения в действащото постановление на провинцията за определяне на минимално трудово възнаграждение съгласно член 3, параграф 2, трето изречение [от LTTG], освен когато услугата се доставя от обучаващи се лица;

2. да прилагаме дължимата грижа при избор на подизпълнител, и по-специално да проверяваме дали офертите им са изчислени на базата на дължимото минимално трудово възнаграждение;

3. в случай на изпълнение на поръчката чрез подизпълнител или чрез работници и служители, наемани чрез агенциите за временна заетост, както и работници и служители, наети от подизпълнителя на поръчката чрез агенциите за временна заетост, да осигурим

изпълнението на задълженията съгласно член 4, параграф 1 от LTTG или член 3, параграф 1 от LTTG, и да представим на възлагащия орган декларации за спазване на изискванията за минимално трудово възнаграждение и колективния трудов договор от подизпълнителя и предприятието, осигуряващо временна трудова заетост;

4. да поддържаме на разположение пълна и годна за проверка документация относно заетите работници и служители, да я предоставим на възлагащия орган при поискване и да укажем на работниците и служителите, че възлагащият орган има право на контрол“.

24 С писмо от 16 май 2013 г. RegioPost твърди, че посочените в член 3 от LTTG декларации за минимално трудово възнаграждение противоречат на правото в областта на обществените поръчки. То прилага към офертата си, подадена своевременно, декларациите на своите подизпълнители, изготвени от самия него. То обаче не представя декларация от свое име за спазването на минималното трудово възнаграждение.

25 С писмо от 25 юни 2013 г. град Ландау дава възможност на RegioPost да представи в 14-дневен срок посочените в член 3 от LTTG декларации за минималното трудово възнаграждение, като посочва, че при неизпълнение на искането ще изключи офертата на RegioPost.

26 С писмо от 27 юни 2013 г. RegioPost само повтаря възраженията си и заявява, че ако офертата му бъде изключена, ще обжалва.

27 С писмо от 11 юли 2013 г. град Ландау уведомява RegioPost, че офертата му не може да бъде оценявана поради липса на декларации за минимално трудово възнаграждение по член 3 от LTTG. В същото писмо посочва, че първата позиция от поръчката ще бъде възложена на PostCon Deutschland GmbH, а втората — на Deutsche Post AG.

28 С решение от 23 октомври 2013 г., Vergabekammer Rheinland-Pfalz (административен орган на провинция Рейнланд-Пфалц, компетентен да се произнася по спорове в областта на обществените поръчки) отхвърля жалбата, подадена на 15 юли 2013 г. от RegioPost, като по-специално приема, че офертата на последния основателно е изключена поради липса на декларации за минималното трудово възнаграждение, които възлагащият орган законно е изискал.

29 Запитващата юрисдикция, сезирана с въззивна жалба, счита, че разрешаването на спора зависи от въпроса дали тя трябва да не приложи член 3 от LTTG, поради това че не е съвместим с правото на Съюза.

30 Според посочената юрисдикция член 3, параграф 1 от LTTG съдържа специално условие, свързано с изпълнение на обществената поръчка, което съгласно член 26 от Директива 2004/18 е законосъобразно само ако е съвместимо с правото на Съюза.

31 Запитващата юрисдикция обаче смята, че не е в състояние да провери тази съвместимост, включително като вземе предвид практиката на Съда, в частност решение Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189).

32 Според запитващата юрисдикция обстоятелството, че RegioPost е установено в Германия предприятие и че седалището на другите оференти е в същата държава членка, не е пречка за отправяне на преюдициално запитване, тъй като въпросът дали разпоредба от националното право не трябва да бъде прилагана поради евентуалната ѝ несъвместимост с правото на Съюза е правен въпрос, който се поставя независимо от националността на страните в процедурата за възлагане на обществена поръчка или в производството по обжалване.

33 Що се отнася до съвместимостта на разглежданата в главното производство национална мярка с член 56, параграф 1 ДФЕС, запитващата юрисдикция отбелязва, че задължението на предприятията, установени в държави членки, различни от Федерална република Германия, да определят изплащаните на техните работници и служители възнаграждения на равнището на по-високо възнаграждение, което се прилага на мястото на изпълнение на поръчката в последната държава, води до загуба на конкурентното предимство за предприятията, което те извличат от по-ниските разходи за заплати, докато това предимство често е необходимо, за да се компенсират структурни преимущества на местните предприятия и да се открие достъп до съответния пазар. Поради това задължението за спазване на минималното трудово възнаграждение, предвидено в член 3, параграф 1 от LTTG, би представлявало пречка за установените в тези други държави членки предприятия, което по принцип е забранено от член 56, параграф 1 ДФЕС.

34 Запитващата юрисдикция обаче счита, че правото на Съюза допуска прилагането на член 3, параграф 1 от LTTG към посочените предприятия, ако са изпълнени условията за прилагане на член 3, параграф 1 от Директива 96/71. Според тази юрисдикция обаче този въпрос повдига съмнения.

35 От една страна, тази юрисдикция отбелязва, че макар член 3, параграф 1 от LTTG да представлява законова разпоредба, която определя минималната ставка на трудовите възнаграждения, тази разпоредба не гарантира на работниците и служителите плащането на минимално трудово възнаграждение от работодателите им. Всъщност тя само забранява на възлагащите органи да възлагат обществена поръчка на оференти, които не поемат задължение да плащат предвиденото в нея минимално трудово възнаграждение на работниците и служителите, заети при изпълнението на съответната поръчка.

36 От друга страна, тази юрисдикция посочва, че предвиденото в член 3, параграф 1 от LTTG задължение за минимално трудово възнаграждение се отнася само до работниците и служителите на изпълнителя, които са заети с изпълнението на съответната обществена поръчка. Работник, зает при изпълнението на частна поръчка, обаче заслужавал не по-малко социална закрила от работник, изпълняващ обществена поръчка.

37 Що се отнася до заключението, което следва да се изведе от решение Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), запитващата юрисдикция отбелязва, че в германската доктрина се поддържа по-специално че това решение следва да се разбира в смисъл, че член 3, параграф 1 от Директива 96/71 допуска разпоредба като член 3, параграф 1 от LTTG, която в законова разпоредба определя минималната ставка на трудовите възнаграждения, дори ако тя трябва да се спазва само при изпълнението на обществени поръчки, тъй като изискването за общоприложимост не се отнася до законовите разпоредби, а само до колективните трудови договори.

38 Запитващата юрисдикция обаче твърди, че има сериозни съмнения относно правилността на тази теза. Що се отнася до ограничаването на основна свобода като свободното предоставяне на услуги, според нея е нелогично член 3, параграф 1 от посочената директива да се тълкува в смисъл, че изисква колективните трудови договори, които определят минималното трудово възнаграждение, да бъдат общоприложими, като включват всички работници в съответния отрасъл, независимо дали са заети при изпълнението на обществени или частни поръчки, докато приложното поле на законовите разпоредби, определящи минималното трудово възнаграждение, да бъде ограничено само до работници и служители, заети при изпълнението на обществени поръчки.

39 Според посочената юрисдикция, ако трябва да се приеме, че национална разпоредба като член 3, параграф 1 от LTTG, която изисква оферентите и техните подизпълнители да поемат задължение да плащат минималното трудово възнаграждение на работници и служители, заети

при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, е съвместима с член 56 ДФЕС, следва да се прецени дали предвидената в посочената национална разпоредба санкция при нарушение на това задължение, а именно изключване на оферента от участие в процедурата за възлагане на обществена поръчка, е съвместима с член 26 от Директива 2004/18.

40 Запитващата юрисдикция счита, че тази съвместимост изглежда съмнителна, тъй като, ако член 3, параграф 1 от LTTG е специално условие, свързано с изпълнението на поръчката по смисъла на член 26 от посочената директива, Директивата не предвижда основание за изключване от участие в обществената поръчка, свързано с нарушаването на това специално условие. Освен това такова основание за изключване би било необяснимо, тъй като въпросът дали даден оферент спазва специалните условия, за които се е задължил, се поставя само след възлагането на обществената поръчка на този оператор. Следователно не става въпрос за критерий за качествен подбор, който може да обоснове изключването на оферента.

41 Тази юрисдикция счита, че санкцията на изключване на офертата при неспазване на член 3, параграф 1 от LTTG не се основава на основателна причина, тъй като предвидените от тази разпоредба изисквания имат само декларативен характер.

42 Освен това според запитващата юрисдикция тази санкция изглежда безполезна, тъй като в процедура за възлагане на обществена поръчка като разглежданата в главното производство предвиденото в член 3, параграф 1 от LTTG задължение за плащане на минимално трудово възнаграждение е част от задълженията, съдържащи се както в обявлението за поръчката, така и в документацията, за които изпълнителят се задължава по договор след възлагането на обществената поръчка и чието спазване се гарантира с договорната неустойка, въведена с член 7, параграф 1 от LTTG.

43 При тези условия Oberlandesgericht Koblenz решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 56, първа алинея ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1 от Директива [96/71] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която императивно предписва на възлагащ орган да избира за изпълнители на обществени поръчки само предприятия, които — както и техните подизпълнители — при подаването на офертите писмено се задължат да заплащат на заетите в изпълнението на поръчката техни работници и служители минималната заплата, определена от държавата само за обществени, но не и за частни поръчки, ако няма нито обща минимална заплата, установена със закон, нито общоприложим колективен трудов договор, обвързващ потенциалните изпълнители и евентуалните подизпълнители на поръчката?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Следва ли правото на Съюза в областта на обществените поръчки, по-специално член 26 от Директива [2004/18], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като член 3, параграф 1, трето изречение от LTTG, която императивно предвижда изключване от класирането на оферта, в случай че още при нейното подаване икономическият оператор не се задължи в изрична декларация за дадено действие, за което, в случай че поръчката му бъде възложена, той би бил задължен по договор и без да е дал такава декларация?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

44 Град Ландау и германското и италианското правителство повдигат възражение за недопустимост на първия въпрос, като посочват липсата, потвърдена от запитващата юрисдикция, на какъвто и да било трансграничен елемент, характеризиращ спора в главното производство, доколкото всички участващи в разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка предприятия са установени на територията на държавата членка на възлагащия орган, а именно Федерална република Германия. При липса на трансграничен елемент Съдът не е компетентен да се произнесе по съвместимостта на разглежданата в главното производство мярка с Директива 96/71 и/или член 56 ДФЕС. Италианското правителство оспорва по сходни съображения и допустимостта на втория въпрос.

45 Тези възражения трябва да се отхвърлят.

46 В началото следва да се припомни, че формалното посочване от национална юрисдикция в преюдициален въпрос на някои разпоредби от правото на Съюза не е пречка Съдът да даде на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана, независимо дали ги е посочила във въпросите си. Във връзка с това задачата на Съда е да изведе от цялата предоставена от националния съд информация, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (вж. по-специално решение Vicoplus и др., C-307/09—C-309/09, EU:C:2011:64, т. 22).

47 В това отношение, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, първият въпрос трябва преди всичко да се разгледа във връзка с разпоредбата от правото на Съюза, която специално го урежда, а именно член 26 от Директива 2004/18, разпоредбата, която освен това запитващата юрисдикция изрично посочва във втория си въпрос (вж. по аналогия решение Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, т. 18).

48 От преписката, с която разполага Съдът — по-специално от решението на Vergabekammer Rheinland-Pfalz, посочено в точка 28 от настоящото решение — обаче става ясно, че посочената директива е приложима в главното производство, тъй като стойността на разглежданата обществена поръчка значително надвишава релевантния праг за прилагане на Директивата, който към момента на настъпване на фактите по главното производство е бил 200 000 EUR.

49 Доколкото в настоящия случай е приложима Директива 2004/18, което освен това не се оспорва от нито една от заинтересованите страни, представили писмени становища или присъствали в съдебното заседание пред Съда, въпросът за тълкуването на една от нейните разпоредби, в случая член 26 от нея, е допустим дори когато, както е в настоящия случай, е поставен в рамките на спор, всички аспекти на който са свързани само с една държава членка.

50 Освен това, макар в настоящото дело спорът да е свързан само с една държава членка, Съдът е компетентен да се произнесе по член 56 ДФЕС, ако предвидената в посочената директива степен на хармонизация позволява това.

51 Всъщност, тъй като стойността на разглежданата в главното производство поръчка очевидно надвишава релевантния праг за прилагането на същата директива, следва да се приеме, че тази обществена поръчка има известен трансграничен интерес. Ето защо по никакъв начин не е изключено след публикуването на обявлението за обществената поръчка предприятия, установени в държави членки, различни от Федерална република Германия, да бъдат заинтересовани да участват в нея, дори и в крайна сметка да решат да не участват поради

лични за тях причини, които обаче за някои от тези предприятия — установени в държави членки, в които жизненият стандарт и действащата минимална ставка на трудовите възнаграждения са значително по-ниски от тези, които преобладават в провинция Рейнланд-Пфалц — биха могли да включват и изрично предвиденото задължение да се спазва минималното трудово възнаграждение, въведено в тази провинция.

52 Следователно първият въпрос, преформулиран в смисъл, че се отнася преди всичко до тълкуването на член 26 от Директива 2004/18, и вторият въпрос са допустими.

По съществото на спора

По първия въпрос

53 С оглед изложените по-горе съображения за допустимостта на преюдициалното запитване, следва да се приеме, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 26 от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което изисква оферентите и техните подизпълнители да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.

54 В това отношение национална разпоредба като член 3 от LTTG, която изисква всеки оферент и подизпълнител да се задължи спрямо възлагащия орган да плаща на определените да изпълняват съответната обществена поръчка работници и служители установеното в закона минимално трудово възнаграждение, следва да се квалифицира като „специално условие, свързано с изпълнението на поръчката“, насочено към „социалната сфера“ по смисъла на член 26 от тази директива.

55 В настоящия случай това специално условие е посочено както в обявлението за обществена поръчка, така и в документацията, така че предвиденото в тази разпоредба процесуално условие за прозрачност е изпълнено.

56 Освен това от съображение 33 от същата директива е видно, че специално условие за изпълнение на поръчката е съвместимо с правото на Съюза само доколкото не е пряко или непряко дискриминационно. Безспорно е обаче, че национална разпоредба като разглежданата в главното производство отговаря на това условие.

57 Освен това според постоянната практика на Съда, когато дадена национална мярка попада в област, предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Съюза, трябва да бъде оценявана с оглед на разпоредбите на тази мярка за хармонизация, а не с оглед на тези на първичното право на Съюза (в този смисъл вж. по-специално решения DaimlerChrysler, C-324/99, EU:C:2001:682, т. 32, Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, т. 44 и Комисия/Унгария, C-115/13, EU:C:2014:253, т. 38).

58 Съгласно член 26 от Директива 2004/18 обаче специалните условия за изпълнение на поръчката могат да се изискват „при условие че те са съвместими с общностното право“.

59 От това следва, че посочената директива не урежда изчерпателно въпросите за специалните условия за изпълнение на обществените поръчки, така че разглежданата в главното производство правна уредба може да се преценява с оглед на първичното право на Съюза.

60 Като се има предвид това, съгласно съображение 34 от Директива 2004/18 при проверката на съвместимостта на разглежданата в главното производство национална мярка с правото на Съюза на първо място трябва да се провери дали в трансграничните хипотези, когато работници от една държава членка предоставят услуги в друга държава членка за изпълнението на обществена поръчка, минималните условия, установени в Директива 96/71, са спазени в приемащата държава по отношение на тези командировани работници.

61 В настоящия случай следва да се посочи, че запитващата юрисдикция иска да се установят последиците на разглежданата в главното производство национална мярка за предприятията, установени извън територията на Германия, които са могли да проявят интерес да участват в разглежданата процедура за възлагане на разглежданата обществена поръчка и да предвидят командироване на техни работници и служители на тази територия, тъй като тези предприятия могат да се откажат от участие поради изискването да се задължат да спазват минималното трудово възнаграждение, наложено от LTTG. Следователно тази национална мярка следва да се разгледа във връзка с член 3, параграф 1 от Директива 96/17.

62 В това отношение следва да се отбележи, че разпоредба като член 3 от LTTG трябва да се квалифицира като „законова разпоредба“ по смисъла на член 3, параграф 1, първа алинея, първо тире от посочената директива, която предвижда „минимални ставки на заплащане“ по смисъла на член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от същата директива. Всъщност, от една страна, за разлика от закона на провинция Долна Саксония за възлагане на обществени поръчки, разглеждан по делото, по което е постановено решение Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189), именно разпоредба като член 3 от LTTG определя посочените минимални ставки на заплащане. От друга страна, към момента на настъпване на фактите по главното производство нито AEntG, нито друга национална разпоредба налагат по-ниско равнище на заплащане за сектора на пощенските услуги.

63 Тази квалификация не може да бъде оспорена поради обстоятелството, че разглежданата национална мярка се прилага към обществените, а не към частните поръчки, тъй като условието за общоприложимост, посочено в член 3, параграф 8, първа алинея на Директива 96/71, се прилага само към колективните трудови договори или арбитражните решения, посочени в член 3, параграф 1, първа алинея, второ тире от тази директива.

64 Освен това, доколкото разглежданата в главното производство национална мярка попада в обхвата на член 26 от Директива 2004/18, който при определени условия позволява налагането на минимално трудово възнаграждение при обществените поръчки, не би могло да се изисква тази мярка да се разпростира извън тази конкретна област, като се налага общо за всички поръчки, включително и частните поръчки.

65 Всъщност ограничаването на приложното поле на националната мярка до обществените поръчки е просто последица от обстоятелството, че съществуват разпоредби в правото на Съюза, които са специални в тази област, в случая тези, предвидени в Директива 2004/18.

66 От това следва, че член 26 от Директива 2004/18, във връзка с Директива 96/71, позволява на приемащата държава членка да предвиди при възлагането на обществена поръчка императивна разпоредба за минимална защита, посочена в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от тази директива, като разглежданата в главното производство, която изисква установените в други държави членки предприятия да спазват минималната ставка на трудово възнаграждение в полза на техните работници и служители, командировани за изпълнението на обществената поръчка на територията на приемащата държава членка. Всъщност такава разпоредба е част от равнището на закрила, което трябва да се гарантира на посочените работници и служители (вж. в този смисъл решение Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, т. 74, 80 и 81).

67 Това тълкуване на член 26 от Директива 2004/18 се потвърждава и при разглеждането ѝ в светлината на член 56 ДФЕС, тъй като тази директива цели по-конкретно реализирането на свободното предоставяне на услуги, което е една от основните свободи, гарантирани от Договора (вж. по аналогия решение Rüffert, C-346/06, EU:C:2008:189, т. 36).

68 Впрочем от съображение 2 от посочената директива е видно, че координиращите разпоредби, които същата директива съдържа за обществени поръчки над определен размер, следва да бъдат тълкувани в съответствие с правилата и принципите на Договора, включително тези за свободното предоставяне на услуги.

69 В това отношение от практиката на Съда следва, че налагането по силата на национална правна уредба на минимално възнаграждение на оферентите и евентуалните техни подизпълнители, установени в държава членка, различна от тази на възлагащия орган, в която минималните ставки на заплащане са по-ниски, представлява допълнителна икономическа тежест, която може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на изпълнението на техните услуги в приемащата държава членка. Поради това мярка като разглежданата в главното производство може да представлява ограничение по смисъла на член 56 ДФЕС (в този смисъл вж. по-специално решение Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, т. 30).

70 Такава национална мярка по принцип може да се обоснове с целта за закрила на работниците (вж. в този смисъл решение Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, т. 31).

71 Въпреки това, както отбелязва и запитващата юрисдикция, възниква въпросът дали от точки 38—40 от решение Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) следва, че не може да се приеме такова обосноваване, тъй като минималното възнаграждение, наложено с член 3, параграф 1 от LTTG, се прилага само за обществени поръчки, като се изключват частните поръчки.

72 Този въпрос изисква отрицателен отговор.

73 Всъщност от посочените точки 38—40 от решение Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) следва, че макар при проверката с оглед на член 56 ДФЕС на националната мярка, разглеждана по делото, по което е постановено това решение, Съдът да е заключил, че тази мярка не би могла да бъде обоснована от целта за закрила на работниците, той се основава на някои специфични за посочената мярка характеристики, които я отличават явно от разглежданата в главното производство национална мярка.

74 Така в решение Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189) Съдът се основава на констатацията, че по делото, по което е постановено решението, става въпрос за колективен трудов договор, който се прилага само в строителния отрасъл, не обхваща частните поръчки и не е обявен за общоприложим. Освен това Съдът посочва, че установената в този колективен трудов договор ставка на заплащане надхвърля тази, прилагана съгласно AEntG за този отрасъл.

75 Минималната ставка на трудово възнаграждение, наложена с разглежданата по главното производство мярка, обаче е определена със законова разпоредба, която като императивна разпоредба за минимална защита по принцип е общоприложима при възлагането на всички обществени поръчки в провинция Рейнланд-Пфалц, независимо от съответния отрасъл.

76 Освен това тази законова разпоредба предоставя минимална социална защита, тъй като към момента на настъпване на фактите по главното производство нито AEntG, нито друга национална разпоредба налагат по-ниско равнище на минимално трудово възнаграждение за сектора на пощенските услуги.

77 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 26 от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което изисква оферентите и техните подизпълнители да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.

По втория въпрос

78 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 26 от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което предвижда изключване от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка на оференти и техните подизпълнители, които отказват да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.

79 От дадения на първия въпрос отговор следва, че посоченият член 26 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което изисква оферентите и техните подизпълнители да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.

80 Член 3, параграф 1 от LTTG предвижда също, че ако тази декларация не се представи при подаването на офертата и не бъде представена след поискване, офертата се изключва от оценяване.

81 Освен това член 7 от LTTG предвижда система на санкции, която се прилага в различни хипотези, когато писмената декларация за поемане на задължение е приложена към офертата, но задължението не се спазва при изпълнението на обществената поръчка. Тази система не е релевантна в главното производство, което се отнася до изключването на оферент, който отказва да приложи към офертата декларация за поемане на задължение.

82 В настоящия случай RegioPost е изключено от участие в разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка, след като отказва да приведе в съответствие офертата си, като приложи към нея писмена декларация да спазва задължението да плаща предвиденото в член 3, параграф 1 от LTTG минимално трудово възнаграждение.

83 Изключването от участие в тази поръчка обаче не може да се квалифицира като санкция. То е само последица от неизпълнението на изискване — изразяващо се в неприлагане към офертата на писмена декларация, изисквана по член 3, параграф 1 от LTTG — формулирано напълно прозрачно в обявлението за съответния конкурс и което цели още в началото да подчертае, че е важно да се спазва императивната норма за минимална защита, която изрично е разрешена от член 26 от Директива 2004/18.

84 Следователно тази разпоредба допуска както изискването на писмена декларация за спазване на посоченото правило, така и такова изключване.

85 Освен това значението на спазването на тази императивна норма за минимална защита следва изрично от съображение 34 от Директива 2004/18, тъй като то гласи, че при неизпълнение на задълженията, наложени от националното право по-специално в областта на условията на труд, държавите членки могат да квалифицират такова неизпълнение като сериозно нарушение на професионалното поведение на съответния икономически оператор, което може да доведе до изключването му от процедурата за възлагане на обществена поръчка.

86 Освен това принудата, която представлява за оферентите и евентуално за техните подизпълнители изискването да се включи задължение за спазване на минималното трудово възнаграждение като предвиденото в член 3, параграф 1 от LTTG, е незначителна, още повече че те могат само да попълнят предварително изготвени формуляри.

87 Подходящият и пропорционален характер на изключването на оператор от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка, като предвиденото в член 3, параграф 1 от LTTG изключване, следва и от обстоятелството, че тази разпоредба изрично предвижда, че посоченото изключване се прилага само ако след покана да допълни офертата си, като приложи посочената декларация, съответният оператор откаже да направи това, както е в главното производство.

88 С оглед на всички гореизложени съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 26 от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което предвижда изключване от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка на оференти и техните подизпълнители, които откажат да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.

По съдебните разноски

89 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Член 26 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, изменена с Регламент (ЕС) № 1251/2011 на Комисията от 30 ноември 2011 г., трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което изисква оферентите и техните подизпълнители да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.**

2) **Член 26 от Директива 2004/18, изменена с Регламент № 1251/2011, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателство на регионална структура на държава членка като разглежданото в главното производство, което предвижда изключване от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка на оференти и техните**

подизпълнители, които отказват да се задължат посредством писмена декларация, която трябва да бъде приложена към офертата, да плащат на работниците и служителите, които ще бъдат заети при изпълнението на услугите, предмет на обществената поръчка, минималното трудово възнаграждение, определено в това законодателство.

Подписи