



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

17. december 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — principperne om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling — forpligtelse til gennemsigtighed — forpligtelsens anvendelsesområde — nationale kollektive overenskomster — social sikringsordning, som supplerer den almindelige ordning — arbejdsmarkedets parters udpegning af en forsikringsinstitution til forvaltning af denne ordning — udvidelse af ordningen i henhold til ministeriel bekendtgørelse til at omfatte samtlige ansatte og arbejdsgivere inden for den pågældende branche — begrænsning af de tidsmæssige virkninger af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen«

I de forenede sager C-25/14 og C-26/14,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig), ved afgørelser af 30. december 2013, indgået til Domstolen den 20. januar 2014, i sagerne:

Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)

mod

Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social,

Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) m.fl. (sag C-25/14),

og

Beaudout Père et Fils SARL

mod

Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social,

Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française,

Fédération générale agro-alimentaire – CFDT m.fl. (sag C-26/14),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, T. von Danwitz, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D. Šváby (refererende dommer), A. Rosas, E. Juhász og C. Vajda,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. januar 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) ved avocats C. Bertrand og F. Blancpain
- Beaudout Père et Fils SARL ved avocats F. Uroz og P. Praliaud
- Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) m.fl. ved avocat J.-J. Gatineau
- Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française ved avocats D. Le Prado og J. Barthélémy
- Fédération générale agroalimentaire – CFDT m.fl. ved avocat O. Coudray
- den franske regering ved D. Colas, R. Coesme og F. Gloaguen, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved M. Jacobs, L. Van den Broeck og J. Van Holm, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved A. Tokár og O. Beynet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. marts 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF.
- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med to forskellige sager anlagt af henholdsvis Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) (herefter »UNIS«) og Beaudout Père et Fils SARL med påstand om annullation af to bekendtgørelser udstedt af ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social (ministeren for arbejde, beskæftigelse, videreuddannelse og social dialog, herefter »arbejdsministeren«) vedrørende en udvidelse af kollektive aftaler, der udpeger en forsikringsinstitution som eneste institution til forvaltning af en eller flere tillægssikringsordninger eller supplerende ordninger for godtgørelse af udgifter til sundhedsydelser.

Nationale retsfor skrifter

- 3 I henhold til artikel L. 911-1 i code de la sécurité sociale (herefter »lov om social sikring«), i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagerne, kan de kollektive garantier, som de ansatte har som supplement til dem, der følger af den sociale sikringsordning, bl.a. fastsættes ved kollektiv overenskomst eller aftale. I henhold til denne lovs artikel L. 911-2 kan sådanne kollektive garantier omhandle dækning af risici for skade på legeme eller risici i forbindelse med svangerskab og barsel, som supplement til den dækning, der følger af den sociale sikringsordning. I henhold til artikel L. 2262-1 i code du travail (herefter »lov om arbejdsforhold«), i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagerne, er anvendelsen af kollektive overenskomster og aftaler i princippet obligatorisk for

parterne eller medlemmerne af de organisationer eller grupper, der er part i overenskomsten eller aftalen. Artikel L. 911-3 i lov om social sikring bestemmer imidlertid, at disse kan udvides ved en bekendtgørelse udstedt af det kompetente ministerium.

- 4 Den nævnte lov om arbejdsforhold, herunder navnlig artikel L. 2261-15, L. 2261-16, L. 2261-19, L. 2261-24, L. 2261-27 og D. 2261-3, regulerer denne udvidelsesprocedure.
- 5 Det følger heraf, at brancheoverenskomster og brancheaftaler, som er indgået af paritetiske udvalg, ligesom tillæg og bilag hertil, på visse betingelser kan udvides ved bekendtgørelse udstedt af det kompetente ministerium med henblik på, at de bliver gjort obligatoriske for samtlige arbejdstagere og arbejdsgivere inden for anvendelsesområdet for den pågældende overenskomst eller aftale. En sådan procedure kan indledes enten efter anmodning fra en arbejdsgiver- eller arbejdstagerorganisation, der deltager i det paritetiske udvalg, som har indgået denne overenskomst eller aftale, eller på arbejdsministerens initiativ.
- 6 Denne procedure giver anledning til en offentliggørelse af en meddelelse i *Journal officiel de la République française*, der skal indeholde oplysning om, hvor overenskomsten eller aftalen er deponeret, og opfordre de berørte organisationer og personer til at afgive bemærkninger inden for en frist på 14 dage fra meddelelsens offentliggørelse. Forinden skal Commission nationale de la convention collective (den franske kommission for kollektive overenskomster) høres og skal afgive en favorabel begrundet udtalelse. Såfremt mindst to arbejdsgiverorganisationer eller to arbejdstagerorganisationer, der er repræsenteret i denne kommission, fremsætter begrundet indsigelse herimod, kan ministeriet på ny foretage en indgående høring af kommissionen og derefter træffe afgørelse om udvidelsen på grundlag af den nye udtalelse, som kommissionen skal fremkomme med.
- 7 Det fremgår af artikel L. 912-1 i lov om social sikring, i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagerne, at når de kollektive aftaler, der fastsætter garantier til fordel for arbejdstagerne, organiserer en risikofordeling hos en eller flere af de institutioner, der har beføjelse til at optræde som forsikringsinstitutioner, og som de virksomheder, der henhører under disse aftalers anvendelsesområde, obligatorisk er tilsluttet, skal disse kollektive aftaler indeholde en klausul, der fastsætter en fornyet vurdering, mindst én gang hvert femte år, af de nærmere bestemmelser for organiseringen af risikofordelingen.

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 For så vidt angår sag C-25/14 har Conseil d'État anført, at tillæg nr. 48 af 23. november 2010 og tillæg nr. 49 og nr. 50 af 17. maj 2011 til den nationale kollektive overenskomst inden for ejendomssektoren har indført en forsikringsordning, som dækker risici i forbindelse med dødsfald, uarbejdsdygtighed og invaliditet samt en supplerende ordning for godtgørelse af udgifter til sundhedsydelse for samtlige ansatte inden for den pågældende branche.
- 9 Artikel 17 i tillæg nr. 48 af 23. november 2010 udpeger Institution de prévoyance de groupe Mornay (herefter »IPGM«) som den eneste forsikringsinstitution for de to ordninger.
- 10 Ved bekendtgørelse af 13. juli 2011 udstedt af ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé (den franske minister for arbejde, beskæftigelse og sundhed) blev de nævnte tillæg gjort obligatoriske for samtlige arbejdstagere og arbejdsgivere inden for den pågældende branche.
- 11 Ved stævning indgivet den 23. september 2011 nedlagde UNIS påstand om annullation af denne ministerielle bekendtgørelse, bl.a. med den begrundelse, at IPGM var blevet udpeget som den eneste forsikringsinstitution for de nævnte ordninger, uden at den forpligtelse til gennemsigtighed, der følger af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og af ligebehandlingsprincippet, som begge kan udledes af artikel 56 TEUF, var blevet overholdt.

- 12 Ifølge den forelæggende ret skal IGPM, selv om denne ikke har et lukrativt formål og opererer på grundlag af et solidaritetsprincip, anses for at være en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet, og som er blevet valgt af arbejdsmarkedets parter blandt andre virksomheder, som den konkurrerer med på markedet for forsikringsydelser.
- 13 For så vidt angår sag C-26/14 har den forelæggende ret anført, at der med tillæg nr. 83 af 24. april 2006 til den nationale kollektive overenskomst for bager- og konditorvirksomheder (håndværksvirksomheder) er indført en supplerende ordning for godtgørelse af udgifter til sundhedsydelser for alle de ansatte inden for den pågældende branche, baseret på en risikofordeling og en forpligtelse for arbejdsgiverne til at deltage.
- 14 Artikel 6 i tillæg nr. 100 til samme kollektive overenskomst udpeger forsikringsinstitutionen AG2R Prévoyance som ordningens eneste forsikringsselskab. Ydelserne og bidragene i forbindelse med den nævnte ordning er ligeledes fastsat ved et tillæg til denne kollektive overenskomst.
- 15 Ved bekendtgørelse af 23. december 2011 udstedt af ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé (den franske minister for arbejde, beskæftigelse og sundhed) blev det nævnte tillæg nr. 100 gjort obligatorisk for samtlige arbejdstagere og arbejdsgivere inden for den pågældende branche.
- 16 Idet den forelæggende ret implicit henviser til præmis 59-65 i dom AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112), der overlod dette spørgsmål til de nationale retters vurdering, er det dens opfattelse, at AG2R Prévoyance, selv om denne forsikringsinstitution ikke har et lukrativt formål og opererer på grundlag af et solidaritetsprincip, er blevet valgt frit af arbejdsmarkedets parter, efter en forhandling vedrørende bl.a. de nærmere detaljer for dens virksomhed, blandt de forsikringsinstitutioner, gensidige selskaber og forsikringsvirksomheder, der kunne udpeges med henblik på at sikre forvaltningen af en tillægsordning som den omhandlede. Dermed bør denne forsikringsinstitution anses for at være en virksomhed, der udøver økonomisk aktivitet, og som er blevet valgt af arbejdsmarkedets parter blandt andre virksomheder, som den konkurrerer med på markedet for forsikringsydelser.
- 17 Imidlertid er den forelæggende ret, stadig i forbindelse med den samme implicite henvisning til dom AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112), enig i den analyse, som fremgår af denne doms præmis 66-81, og er dermed af den opfattelse, at hverken det omhandlede tillæg eller udvidelsesbekendtgørelsen er ulovlige i forhold til artikel 102 TEUF og 106 TEUF. Den forelæggende ret har endvidere forkastet klagepunktet vedrørende en manglende udbudsbekendtgørelse forud for udpegningen af forsikringsinstitutionen, idet det ikke har nogen relation til de nævnte artikler.
- 18 Derimod har Conseil d'État i de to forelæggelsesafgørelser nævnt dom Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), om tildeling af en eneret til at drive hasardspil. Conseil d'État har gjort gældende, at forpligtelsen til gennemsigtighed ifølge den nævnte doms præmis 47 er en obligatorisk forudgående betingelse for en medlemsstats ret til at tildele en privat erhvervsdrivende eneretten til at udøve en økonomisk aktivitet, uanset hvordan denne erhvervsdrivende vælges.
- 19 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplyst, om overholdelsen af denne forpligtelse ligeledes er en forudgående betingelse for, at en medlemsstat kan udvide en kollektiv aftale, som tildeler en enkelt forsikringsinstitution, der er valgt af arbejdsmarkedets parter, forvaltningen af en tillægsforsikringsordning til fordel for de ansatte i denne branche, til at omfatte alle virksomheder inden for en branche.

- 20 Følgelig har Conseil d'État besluttet at udsætte de to hovedsager og forelægge Domstolen det samme spørgsmål i hver af disse med følgende udformning:

»Er overholdelsen af den gennemsigthedsforpligtelse, der følger af artikel 56 TEUF, en forudgående betingelse for, at en medlemsstat kan udvide en kollektiv aftale, hvorved forvaltningen af en obligatorisk tillægssikringsordning for de ansatte overlades til en enkelt erhvervsdrivende, som er valgt af arbejdsmarkedets parter, til at omfatte samtlige virksomheder inden for en branche?«

- 21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29. januar 2014 blev sag C-25/14 og sag C-26/14 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

- 22 Ved skrivelse indgået til Domstolens Justitskontor den 8. april 2015 har Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie (den franske sammenslutning af bagere og konditorer) anmodet om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del. Sammenslutningen har i det væsentlige gjort gældende, at visse argumenter, der er præsenteret som væsentlige i forbindelse med nærværende præjudicielle forelæggelse, ikke blev drøftet af de berørte parter. Det drejer sig nærmere bestemt om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede aftale har en klar grænseoverskridende interesse, henset til dens karakteristika samt til de konsekvenser, der er knyttet både til den selvforvaltende karakter af den tillægsordning, der er omhandlet i hovedsagen i sag C-26/14, og til de nærmere bestemmelser for indgåelse af en kollektiv aftale samt til de beføjelser, som det kompetente ministerium råder over ved udvidelsen af en sådan aftale for så vidt angår den vurdering, der skal foretages af, om der foreligger en eventuel indskrænkning af den frie udveksling af tjenesteydelser og en mulig begrundelse for en sådan indskrænkning.
- 23 I den forbindelse bemærkes, at Domstolen i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.
- 24 I det foreliggende tilfælde er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, af den opfattelse, at den råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at besvare det forelagte spørgsmål, og at disse oplysninger er blevet drøftet af parterne.
- 25 Anmodningen fra den franske sammenslutning af bagere og konditorer må derfor forkastes.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 26 Conseil d'État ønsker med sit spørgsmål i hver af anmodningerne om en præjudiciel afgørelse nærmere bestemt oplyst, om den forpligtelse til gennemsigthed, der følger af artikel 56 TEUF, finder anvendelse på en medlemsstats udvidelse af en kollektiv aftale, som er indgået af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer inden for en branche, og hvorefter forvaltningen af en obligatorisk tillægssikringsordning for de ansatte overlades til en enkelt erhvervsdrivende, som er valgt af arbejdsmarkedets parter, til at omfatte samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche.
- 27 Indledningsvis bemærkes for det første, at forpligtelsen til gennemsigthed for så vidt angår tjenesteydelser, der indebærer, at de nationale myndigheder involveres, såsom udstedelse af en koncessionskontrakt, ikke finder anvendelse i forhold til enhver handling, men kun i forhold til dem, der indebærer en klar grænseoverskridende interesse, henset til, at de objektivt set vil kunne interessere

erhvervsdrivende, der er etableret i andre medlemsstater end den, hvorunder den udstedende myndighed hører (jf. analogt bl.a. dom SECAP og Santorso, C-147/06 og C-148/06, EU:C:2008:277, præmis 24).

- 28 I denne henseende må det konstateres, at den forelæggende ret ikke har fastslået de forhold, der er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der i hovedsagerne foreligger en klar grænseoverskridende interesse. Det bemærkes, at det følger af procesreglementets artikel 94, at Domstolen i en anmodning om præjudiciel afgørelse skal kunne finde en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene, samt af sammenhængen bl.a. mellem oplysningerne og spørgsmålene. Følgelig skal konstateringen af de fornødne forhold, der gør det muligt at efterprøve, om der foreligger en klar grænseoverskridende interesse, samt mere generelt samtlige de konstateringer, som de nationale retter skal foretage, og som anvendeligheden af en afledt retsakt eller den primære EU-ret afhænger af, foretages inden forelæggelsen for Domstolen (jf. dom Azienda sanitaria locale n. 5 »Spezzino« m.fl., C-113/13, EU:C:2014:2440, præmis 47).
- 29 Som følge af den samarbejdsånd, der består i forholdet mellem de nationale retter og Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle procedure, fører sådanne manglende forudgående konstateringer fra den forelæggende ret vedrørende en eventuel tilstedeværelse af en klar grænseoverskridende interesse imidlertid ikke nødvendigvis til, at anmodningen skal afvises fra realitetsbehandling, såfremt Domstolen på baggrund af de oplysninger, der fremgår af sagsakterne, finder, at den er i stand til at give den forelæggende ret et nyttigt svar. Dette er navnlig tilfældet, såfremt forelæggelsesafgørelsen indeholder tilstrækkeligt med relevante oplysninger til at foretage en bedømmelse af, om der eventuelt foreligger en sådan interesse (dom Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, præmis 19 og den deri anførte retspraksis).
- 30 Spørgsmålet, om der foreligger en bestemt grænseoverskridende interesse, skal bedømmes på grundlag af samtlige relevante kriterier, såsom kontraktens økonomiske betydning, stedet for dens opfyldelse eller dens tekniske karakter, og under hensyn til den pågældende kontrakts særegenheder (jf. i denne retning bl.a. dom Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 For så vidt angår spørgsmålet, om der foreligger en klar grænseoverskridende interesse, bemærkes, at de berørte parter indlæg udviser meningsforskelle vedrørende dette spørgsmål.
- 32 Følgelig giver Domstolen alene en besvarelse med forbehold for, at den forelæggende ret kan konstatere en klar grænseoverskridende interesse i hovedsagen (dom Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis). Følgelig anføres de følgende betragtninger med forbehold for, at tildelingen af retten til at forvalte hver af de i hovedsagerne omhandlede tillæggsforsikringsordninger for samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for den berørte branche har en klar grænseoverskridende interesse, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at undersøge.
- 33 For det andet bemærkes, at såfremt en offentlig myndighed træffer afgørelse om at gøre en kollektiv aftale, som udpeger en enkelt institution til at forvalte en obligatorisk tillæggsforsikringsordning i en nærmere bestemt periode, obligatorisk for samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche, binder en sådan afgørelse også dem, der ikke var repræsenteret under forhandlingerne og indgåelsen af den pågældende aftale, idet de ikke var medlemmer af en af de organisationer, der underskrev aftalen.
- 34 For det tredje er det virkningerne af den nævnte afgørelse, der skaber en eneret for denne institution (jf. i denne retning dom Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, præmis 90). Denne afgørelse om udvidelse har den virkning at udelukke erhvervsdrivende, der er etableret i andre medlemsstater, og som potentielt kunne være interesseret i at udøve denne forvaltningsaktivitet (jf. analogt dom Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, præmis 47).

- 35 For det fjerde skal den offentlige myndighed i princippet overholde forpligtelsen til gennemsigtighed, når den tildeler en eneret (jf. i denne retning dom *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, præmis 47). Følgelig er denne myndighed forpligtet til, når den udøver sin kompetence til at udvide en bindende kollektiv aftale, der udpeger en enkelt institution til at forvalte en tillægssikringsordning, at give de potentielt interesserede erhvervsdrivende ud over den udpegede en forudgående mulighed for at tilkendegive deres interesse i at påtage sig en sådan forvaltning og sørge for, at udpegningen af den erhvervsdrivende, der tildeles forvaltningen af denne tillægssikringsordning, er sket helt upartisk.
- 36 For så vidt angår det forelagte spørgsmål synes det i en ordning som den i hovedsagen omhandlede at være en offentlig myndighed, der intervenserer og tildeler en eneret, hvilket i princippet bør foregå under overholdelse af den forpligtelse til gennemsigtighed, der følger af artikel 56 TEUF.
- 37 I denne henseende bemærkes, at genstanden for den i hovedsagen omhandlede afgørelse om udvidelse, dvs. en aftale, der er indgået efter kollektive forhandlinger mellem de repræsentative arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer inden for en branche, ikke har den konsekvens at unddrage afgørelsen fra de krav om gennemsigtighed, der følger af artikel 56 TEUF.
- 38 Det fremgår af retspraksis, at forpligtelsen til gennemsigtighed følger af principperne om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling, som skal overholdes i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF. Ved enhver mangel på gennemsigtighed udgør tildelingen til en virksomhed beliggende i den medlemsstat, hvor tildelingsproceduren foregår, en forskellig behandling til skade for navnlig de virksomheder, der potentielt kan være interesseret, og som er beliggende i en anden medlemsstat, idet disse virksomheder ikke har haft nogen reel mulighed for at give udtryk for deres interesse, og en sådan forskelsbehandling udgør i princippet en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som i princippet er forbudt bl.a. i henhold til artikel 56 TEUF (jf. i denne retning bl.a. domme *Coname*, C-231/03, EU:C:2005:487, præmis 17-19, og *Belgacom*, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Uden at det nødvendigvis indebærer en forpligtelse til at iværksætte et udbud, følger det af kravet om gennemsigtighed, at den udstedende myndighed skal sikre en passende grad af offentlighed, der gør det muligt dels at åbne markedet for konkurrence, dels at kontrollere, at proceduren for tildeling er upartisk (jf. i denne retning bl.a. dom *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det bemærkes, at det i hver af de to sager forelagte spørgsmål kun vedrører den afgørelse, hvorved en offentlig myndighed beslutter at udvide en kollektiv aftale til at omfatte samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche. I øvrigt er arbejdsgivernes rettigheder alene berørt af udvidelsen, når de ikke har deltaget i indgåelsen af den pågældende aftale.
- 41 Følgelig kan en medlemsstat i princippet kun tildele en eneret til en erhvervsdrivende ved at gøre en kollektiv aftale, som tildeler den erhvervsdrivende, der vælges af arbejdsmarkedets parter, retten til at forvalte en obligatorisk tillægssikringsordning, der er indført til fordel for de ansatte i denne branche, obligatorisk for samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche, såfremt afgørelsen om udvidelse af den kollektive aftale, der udpeger en enkelt forvaltningsinstitution, sker på betingelse af, at forpligtelsen til gennemsigtighed overholdes.
- 42 I denne henseende må det konstateres, at hverken den forelæggende ret eller den franske regering har anført mulige begrundelser for den omstændighed, at eneretten til at forvalte en tillægssikringsordning tildeles uden nogen form for offentliggørelse.

- 43 I det foreliggende tilfælde har den franske regering gjort gældende, at de nærmere bestemmelser såsom dem, der vedrører vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede udvidelsesbekendtgørelser, overholder forpligtelsen til gennemsigtighed.
- 44 Som det er blevet bemærket i denne doms præmis 39, indebærer forpligtelsen til gennemsigtighed, uden at den nødvendigvis indebærer en forpligtelse til at iværksætte et udbud, at der sikres en passende grad af offentlighed, der gør det muligt dels at åbne markedet for konkurrence, dels at kontrollere, at proceduren for tildeling er upartisk.
- 45 Hverken den omstændighed, at de kollektive overenskomster og aftaler samt tillæggene hertil er deponeret hos en administrativ myndighed og kan konsulteres på internettet, eller offentliggørelsen i et offentligt lovtidende af en meddelelse om, at der vil blive igangsat en procedure med henblik på udvidelse af et sådant tillæg, eller muligheden for, at enhver berørt kan afgive bemærkninger efter denne offentliggørelse, udgør, heller ikke samlet set, en passende grad af offentlighed, der gør det muligt at sikre, at de interesserede erhvervsdrivende i overensstemmelse med formålet med forpligtelsen til gennemsigtighed kan manifestere deres interesse i at forvalte den i hovedsagen omhandlede forsikringsordning, således at afgørelsen om udvidelse træffes helt upartisk. Faktisk har de interesserede kun en frist på 14 dage til at afgive bemærkninger, hvilket er væsentligt kortere end de frister, der, bortset fra i hastende tilfælde, er fastsat i artikel 38, 59 og 65 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134, s. 114, berigtiget i EUT 2004 L 351, s. 44), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1251/2011 af 30. november 2011 (EUT L 319, s. 43), der ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, men som kan anvendes som referenceramme. Ifølge oplysninger afgivet af den franske regering under retsmødet for Domstolen begrænser det kompetente ministerium sig endvidere til blot at foretage en legalitetskontrol. Det fremgår således, at et mere fordelagtigt bud, som en interesseret person meddeler det nævnte ministerium, ikke kan forhindre en udvidelse af aftalen, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.
- 46 På baggrund af de ovenstående bemærkninger skal det spørgsmål, der er forelagt i hver af de to sager, besvares med, at den forpligtelse til gennemsigtighed, der følger af artikel 56 TEUF, er til hinder for en medlemsstats udvidelse af en kollektiv aftale, der er indgået af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer inden for en branche, og som overlader forvaltningen af en obligatorisk tillægsforsikringsordning for de ansatte til en enkelt erhvervsdrivende, der er valgt af arbejdsmarkedets parter, til at omfatte samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche, uden at de nationale retsfor skrifter fastsætter en passende offentliggørelse, der gør det muligt for den kompetente offentlige myndighed fuldt ud at tage hensyn til de oplysninger, der er fremlagt vedrørende et mere fordelagtigt bud.

Om begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af nærværende dom

- 47 Den franske regering har i sit skriftlige indlæg anmodet Domstolen om at begrænse de tidsmæssige virkninger af nærværende dom, såfremt Domstolen måtte finde, at offentliggørelsesforanstaltninger som dem, der vedrører vedtagelsen af de udvidelsesbekendtgørelser, der er omhandlet i hovedsagen, ikke opfylder de krav, der følger af forpligtelsen til gennemsigtighed. Denne begrænsning bør gøre det muligt, at disse udvidelsesbekendtgørelser kan forsætte med at have virkninger indtil afslutningen af den nuværende periode, som fastsat i de berørte ordninger, og at virkningerne af nærværende dom kun finder anvendelse på lignende kollektive aftaler, der udvides herefter.
- 48 Denne regering har dels gjort gældende, at den tvivl, der er rejst vedrørende den generelle forpligtelse til at indgå en kontrakt med en enkelt forvaltningsinstitution, der er udpeget af arbejdsmarkedets parter i forbindelse med de eksisterende tillægsforsikringsordninger, vil have alvorlige følger, idet forpligtelsen ud over de 142 000 og 117 476 ansatte i henholdsvis ejendomssektoren og bagerbranchen

berører ca. 2 400 000 ansatte i alle erhvervsbrancher. Heraf følger nemlig en krænkelse af princippet om fordeling af risiciene, således som gennemført, som er særligt vigtigt inden for disse ordninger, der er karakteriseret ved en høj grad af solidaritet, hvilket samtidigt vil berøre ordningernes finansielle ligevægt og de deri fastsatte garantier. Følgelig skader denne tvivl den dækning, som de berørte ansatte p.t. er omfattet af i forbindelse med disse ordninger. Endvidere vil denne tvivl kunne skabe en lang række tvister for de nationale retter.

- 49 Dels har de berørte parter handlet i god tro og nøje overholdt de gældende nationale retsfor skrifter, herunder for så vidt angår forpligtelsen til mindst én gang hvert femte år at revurdere aftalerne om udpegning af en forvaltningsinstitution og uden at vide, at forpligtelsen til gennemsigtighed var blevet tilsidesat.
- 50 I denne henseende bemærkes, at Domstolen ifølge fast praksis kun undtagelsesvis vil finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig en fortolket bestemmelse med henblik på at anfægte retsforhold, der tidligere er stiftet i god tro (jf. bl.a. dom Transportes Jordi Besora, C-82/12, EU:C:2014:108, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). En anvendelse af denne retspraksis i sammenhæng med hovedsagerne kræver imidlertid, at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved reglerne om offentligt udbud og den helt særlige karakter af den i hovedsagen omhandlede situation.
- 51 På området for offentligt udbud tillader artikel 2d og artikel 2f i Rådets direktiv 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/66/EF af 11. december 2007 (EUT L 335, s. 31), sammenholdt med 25.-27. betragtning til direktiv 2007/66, medlemsstaterne under visse betingelser at begrænse muligheden for at indgive klage over aftaler, der er indgået i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom MedEval, C-166/14, EU:C:2015:779, præmis 34 og 35). Det følger heraf, at interessen i at undgå en juridisk uklarhed under visse omstændigheder kan begrunde en prioritering af stabiliteten af de kontraktmæssige situationer, der allerede er gennemført, over overholdelsen af EU-retten.
- 52 I det foreliggende tilfælde er opretholdelsen af virkningerne af de i hovedsagen omhandlede afgørelser om udvidelse navnlig begrundet med hensynet til situationen for de arbejdsgivere og arbejdstagere, der på grundlag af de omhandlede udvidede kollektive overenskomster har indgået aftale om en tillæggsforsikring, der indgår i en særligt følsom social kontekst. Da disse arbejdsgivere og arbejdstagere ikke har været direkte involveret i udvidelsesproceduren, må det konstateres, at de har indgået aftaler, der tildeler dem garantier om en tillæggsforsikring på grundlag af en retslig situation, som Domstolen først i denne dom har præciseret for så vidt angår den konkrete rækkevidde af den forpligtelse til gennemsigtighed, der følger af artikel 56 TEUF.
- 53 På baggrund af omstændighederne i hovedsagerne må det lægges til grund, at virkningerne af nærværende dom ikke berører de kollektive aftaler om udpegning af en enkelt institution til at forvalte en tillæggsforsikringsordning, der af en offentlig myndighed er gjort obligatoriske for samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche inden datoen for afsigelsen af nærværende dom, med forbehold for søgsmål, der er indgivet inden denne dato.

Sagsomkostninger

- 54 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Den forpligtelse til gennemsigtighed, der følger af artikel 56 TEUF, er til hinder for en medlemsstats udvidelse af en kollektiv aftale, der er indgået af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer inden for en branche, og som overlader forvaltningen af en obligatorisk tillægssikringsordning for de ansatte til en enkelt erhvervsdrivende, der er valgt af arbejdsmarkedets parter, til at omfatte samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche, uden at de nationale retsfor skrifter fastsætter en passende offentliggørelse, der gør det muligt for den kompetente offentlige myndighed fuldt ud at tage hensyn til de oplysninger, der er fremlagt vedrørende et mere fordelagtigt bud.

Virkningerne af nærværende dom berører ikke de kollektive aftaler om udpegning af en enkelt institution til at forvalte en tillægssikringsordning, der af en offentlig myndighed er gjort obligatoriske for samtlige arbejdsgivere og arbejdstagere inden for en branche inden datoen for afsigelsen af nærværende dom, med forbehold for søgsmål, der er indgivet inden denne dato.

Underskrifter