



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

17 päivänä joulukuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus —
Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteet — Avoimuusvelvoite —
Velvoitteen soveltamisala — Kansalliset kollektiivisopimukset — Yleistä järjestelmää täydentävä
sosiaaliturvajärjestelmä — Se, että työmarkkinaosapuolet nimeävät vakuutuslaitoksen hallinnoimaan
järjestelmää — Järjestelmän määrääminen yleissitovaksi ministeriön asetuksella kaikkien asianomaisen
toimialan palkattujen työntekijöiden ja työnantajien osalta — Unionin tuomioistuimen
ennakkoratkaisun ajallisten vaikutusten rajoittaminen

Yhdistetyissä asioissa C-25/14 ja C-26/14,

jossa on kyse kahdesta SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jotka Conseil
d'État (Ranska) on esittänyt 30.12.2013 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin
tuomioistuimeen 20.1.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)

vastaa

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

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

ja

Beaudout Père et Fils SARL

vastaa

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

Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française ja

Fédération générale agro-alimentaire – CFDT ym. (C-26/14),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa viidennen
jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Šváby (esittelevä tuomari), A. Rosas, E. Juhász
ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.1.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Union des syndicats de l'immobilier (UNIS), edustajinaan avocate C. Bertrand ja avocat F. Blancpain,
- Beaudout Père et Fils SARL, edustajinaan avocat F. Uroz ja avocat P. Praliaud,
- Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) ym., edustajanaan avocat J.-J. Gatineau,
- Confédération nationale de la boulangerie ja boulangerie-pâtisserie française, edustajinaan avocat D. Le Prado ja avocat J. Barthélémy,
- Fédération générale agroalimentaire – CFDT ym., edustajanaan avocat O. Coudray,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas, R. Coesme ja F. Gloaguen,
- Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs, L. Van den Broeck ja J. Van Holm
- Euroopan komissio, asiamiehinään A. Tokár ja O. Beynet,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.3.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 56 artiklan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnot on esitetty kahdessa eri oikeudenkäynnissä, jotka Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) ja Beaudout Père et Fils SARL ovat panneet vireille ja joissa vaaditaan kumoamaan kaksi työ-, työllisyys-, ammatillisen koulutuksen ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ministeriön asetusta, joilla määrätään kollektiivisopimukset, joissa nimetään tietty vakuutusturvalaitos ainoaksi vakuutuslaitokseksi hallinnoimaan yhtä tai useampaa täydentävää vakuutusturvajärjestelmää tai terveydenhoitokulujen korvausjärjestelmää, yleissitoviksi kaikkien asianomaisen toimialan työnantajien ja työntekijöiden osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 Sosiaaliturvalain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa, L. 911-1 §:n mukaan kollektiivinen vakuutusturva, joka palkatuilla työntekijöillä on sen turvan lisäksi, joka seuraa sosiaaliturvajärjestelmästä, voidaan määrittää muun muassa yleissopimuksilla tai kollektiivisopimuksilla. Tämän lain L. 911-2 §:n mukaan tällaisen kollektiivisen vakuutusturvan tarkoituksena voi olla henkilön fyysistä koskemattomuutta loukkaavien tai äitiyteen perustuvien vakuutustapahtumien täydentävä kattaminen sosiaaliturvajärjestelmän tarjoaman turvan lisäksi. Työlain, sellaisena kuin se oli sovellettavissa pääasioihin, L. 2262-1 §:n mukaan yleissopimusten ja kollektiivisopimusten soveltaminen on lähtökohtaisesti pakollista allekirjoittajille tai

allekirjoittajajärjestöjen tai allekirjoittajaryhmittymien jäsenille. Sosiaaliturvalain L. 911-3 §:ssä säädetään kuitenkin, että tällaiset sopimukset voidaan määrätä yleissitoviksi toimivaltaisen ministerin asetuksella.

- 4 Yleissitovaksi määräämistä koskevasta menettelystä säädetään mainitussa työlaissa ja erityisesti sen L. 2261-15, L. 2261-16, L. 2261-19, L. 2261-24, L. 2261-27 ja D. 2261-3 §:ssä.
- 5 Tästä seuraa, että työnantajien ja palkansaajien edustajista muodostuvassa tasaedusteisessa lautakunnassa tehdyt alan yleissopimukset ja ammattialan tai useiden ammattialojen sopimukset samoin kuin niitä täydentävät sopimukset ja niiden liitteet voidaan tietyin edellytyksin määrätä yleissitoviksi toimivaltaisen ministerin antamalla asetuksella, jolla sopimukset saatetaan sitoviksi kaikkien kyseisen yleissopimuksen tai kollektiivisopimuksen soveltamisalaan kuuluvien palkattujen työntekijöiden ja työnantajien osalta. Tällaisen menettelyn voi aloittaa joko työnantaja tai palkattu työntekijöitä edustava järjestö, joka kuuluu tasaedusteiseen lautakuntaan, jossa tämä yleissopimus tai sopimus on tehty, tai työasioista vastaava ministeri.
- 6 Tällaisesta menettelystä julkaistaan Ranskan tasavallan virallisessa lehdessä ilmoitus, jossa mainitaan kyseisen yleissopimuksen tai sopimuksen talletuspaikka ja jossa asianomaisia järjestöjä ja henkilöitä kehoitetaan esittämään huomautuksensa 15 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta. Ennen asetuksen antamista on kuultava kollektiivisista yleissopimuksista vastaavaa kansallista lautakuntaa ja saatava siltä myönteinen perusteltu lausunto. Jos vähintään kaksi lautakunnassa edustettuina olevaa työnantajajärjestöä tai palkattujen työntekijöiden järjestöä esittää perustellun vastalauseen, ministeri voi kuulla lautakuntaa yksityiskohtaisesti uudelleen ja sen jälkeen päättää yleissitovaksi määräämisestä uuden lausunnon, joka lautakunnan on annettava, perusteella.
- 7 Sosiaaliturvalain L. 912-1 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasioiden tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, säädetään, että silloin kun kollektiivisopimuksissa, jotka tarjoavat palkatuille työntekijöille turvaa, järjestetään riskien keskinäinen kattaminen yhdessä tai useammassa vakuutuslaitoksena toimimaan oikeutetussa laitoksessa, johon kyseisten sopimusten soveltamisalaan kuuluvat yritykset ovat velvollisia liittymään, kyseisiin sopimuksiin on sisällettävä ehto, jossa määrätään, että riskien keskinäisen kattamisen järjestämisen yksityiskohtaisia sääntöjä on tarkasteltava uudelleen enintään viiden vuoden välein.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 8 Asiassa C-25/14 Conseil d'État toteaa, että kiinteistöalan kansallista kollektiivisopimusta täydentävällä sopimuksella nro 48, joka tehtiin 23.11.2010, ja täydentävillä sopimuksilla nro 49 ja nro 50, jotka tehtiin 17.5.2011, otettiin käyttöön vakuutusturvajärjestelmä, joka kattaa kuoleman ja väliaikaisen sekä pysyvän työkyvyttömyyden riskit, sekä terveydenhoitokulujen täydentävä korvausjärjestelmä kaikkien asianomaisen toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta.
- 9 Täydentävän sopimuksen nro 48, joka tehtiin 23.11.2010, 17 §:ssä nimetään Institution de prévoyance du groupe Mornay (jäljempänä IPGM) näiden kahden järjestelmän ainoaksi vakuutuslaitokseksi.
- 10 Työ-, työllisyys- ja terveysministeri (ministre du travail, de l'emploi et de la santé) määräsi 13.7.2011 antamallaan asetuksella mainitut täydentävät sopimukset sitoviksi kaikkien tämän toimialan palkattujen työntekijöiden ja työnantajien osalta.
- 11 UNIS vaati 23.9.2011 nostamallaan kanteella ministeriön asetuksen kumoamista erityisesti sillä perusteella, että IPGM nimitettiin mainittujen järjestelmien ainoaksi vakuutuslaitokseksi noudattamatta avoimuusvelvoitetta, joka johtuu SEUT 56 artiklasta johtuvista yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteesta.

- 12 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan IGPM:ää on, siitä huolimatta, ettei se tavoittele voittoa ja että se toimii yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti, pidettävä taloudellista toimintaa harjoittavana yrityksenä, jonka työmarkkinaosapuolet ovat valinneet muiden sellaisten yritysten joukosta, joiden kanssa se kilpailee vakuutusturvapalvelujen markkinoilla.
- 13 Asiassa C-25/14 Conseil d'État toteaa, että leipomo- ja konditoria-alan (käsiteollisuusyritykset) kansallista kollektiivisopimusta täydentävällä sopimuksella nro 83, joka tehtiin 24.4.2006, perustettiin kaikkien asianomaisten toimialan palkattujen työntekijöiden osalta täydentävä terveydenhoitokulujen korvausjärjestelmä, joka perustuu keskinäiseen vastuuseen vakuutetuista riskeistä ja johon työnantajat ovat velvollisia liittymään.
- 14 Tätä kollektiivisopimusta täydentävän sopimuksen nro 100 6 §:ssä nimetään AG2R Prévoyance -niminen vakuutusturvalaitos tämän järjestelmän ainoaksi vakuutuslaitokseksi. Tällä kollektiivisopimusta täydentävällä sopimuksella vahvistetaan myös järjestelmään liittyvät etuudet ja maksut.
- 15 Työ-, työllisyys- ja terveysministeri määräsi 23.12.2011 antamallaan asetuksella täydentävän sopimuksen nro 100 sitovaksi kaikkien kyseisen toimialan palkattujen työntekijöiden ja työnantajien osalta.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa implisiittisesti tuomion AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112), jossa tämä kysymys jätettiin kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, 59–65 kohtaan ja toteaa, että AG2R Prévoyance on siitä huolimatta, ettei se tavoittele voittoa ja että se toimii yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti, työmarkkinaosapuolten vapaasti valitsema sellaisten neuvottelujen tuloksena, joissa on ollut kyse muun muassa sen sitoutumisen yksityiskohdista, sellaisten vakuutusturvalaitosten, keskinäisten vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyritysten joukosta, jotka voitaisiin nimetä vastaamaan kyseessä olevan täydentävän järjestelmän kaltaisen järjestelmän hallinnoimisesta. Sen vuoksi tätä vakuutusturvalaitosta on pidettävä taloudellista toimintaa harjoittavana yrityksenä, jonka työmarkkinaosapuolet ovat valinneet muiden sellaisten yritysten joukosta, joiden kanssa se kilpailee vakuutusturvapalvelujen markkinoilla.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, viitaten edelleen implisiittisesti tuomioon AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112), kuitenkin hyväksyy sen 66–81 kohdassa esitetyn arvioinnin, jonka johdosta se katsoo, etteivät kyseinen täydentävä sopimus eikä yleissitovaksi määräävä asetus ole SEUT 102 eikä SEUT 106 artiklan vastaisia. Kyseinen tuomioistuin lisäksi sivuuttaa näihin artikloihin liittymättömänä väitteen, joka koskee sitä, että ennen vakuutuslaitoksen nimeämistä ei ole esitetty tarjouskilpailukutsua.
- 18 Sen sijaan Conseil d'État mainitsee molemmissa ennakkoratkaisupyynnöissään tuomion Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), joka koskee yksinoikeuden myöntämistä rahapelitoiminnan harjoittamiseen. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että tämän tuomion 47 kohdan mukaan avoimuusvelvoite on välttämätön ennakkoedellytys jäsenvaltion oikeudelle myöntää talouden toimijalle yksinoikeus harjoittaa taloudellista toimintaa, tämän toimijan valintatavasta riippumatta.
- 19 Tämän osalta Conseil d'État pohtii, muodostaako tämän velvoitteen noudattaminen myös välttämättömän ennakkoedellytyksen sille, että jäsenvaltio määrää yleissitovaksi kaikkien tietyn toimialan yritysten osalta kollektiivisopimuksen, jossa kyseisen toimialan palkattuja työntekijöitä varten perustetun täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoiminen uskotaan yhdelle ainoalle työmarkkinaosapuolen valitsemalle vakuutuslaitokselle.

- 20 Tämän vuoksi Conseil d'État on päättänyt lykätä molempien pääasioiden käsittelyä ja esittää molemmissa asioissa saman seuraavasti muotoillun kysymyksen:

”Onko SEUT 56 artiklasta johtuvan avoimuusvelvoitteen noudattaminen välttämätön ennakoedellytys sille, että jäsenvaltio määrää yleissitovaksi kaikkien tietyn toimialan yritysten osalta kollektiivisopimuksen, jossa palkansaajia varten perustetun pakollisen täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoiminen uskotaan yhdelle ainoalle työmarkkinaosapuolten valitsemalle toimijalle?”

- 21 Asiat C-25/14 ja C-26/14 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 29.1.2014 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva vaatimus

- 22 Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie on unionin tuomioistuimen kirjaamoon 8.4.2015 saapuneella kirjeellään pyytänyt suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen. Se väittää pääasiallisesti, että osapuolilla ei ole ollut mahdollisuutta lausua tietyistä tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä esitetystä väitteistä. Ne koskevat lähinnä sitä, liittyykö pääasiassa kyseessä olevaan hankintasopimukseen varma rajat ylittävä intressi, joka perustuu sen ominaispiirteisiin ja seurauksiin, jotka liittyvät asian C-26/14 pääasiassa kyseessä olevan täydentävän järjestelmän itsenäiseen hallintointiin sekä kollektiivisopimuksen tekemiseen liittyviin yksityiskohtaisiin sääntöihin sekä toimivaltaisen ministerin valtuuksiin määrätä tällainen sopimus yleissitovaksi, siltä osin kun on arvioitava palvelujen tarjoamisen vapauden mahdollisen rajoituksen olemassaoloa sekä tällaisen rajoituksen mahdollista oikeutusta.
- 23 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisella perusteella, josta asianosaisilla tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.
- 24 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että sen tiedossa ovat kaikki ne seikat, jotka se tarvitsee vastatakseen esitettyyn kysymykseen, ja että asianosaisilla on ollut tilaisuus lausua näistä seikoista.
- 25 Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie françaisen esittämä pyyntö on siten hylättävä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 26 Kummassakin ennakkoratkaisupyynnössä Conseil d'État tiedusteleo esittämällään kysymyksellä pääasiallisesti sitä, sovelletaanko SEUT 56 artiklasta johtuvaa avoimuusvelvoitetta, kun jäsenvaltio määrää yleissitovaksi kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta kollektiivisopimuksen, jonka tietyn alan työnantajat ja palkattuja työntekijöitä edustavat järjestöt ovat tehneet ja jossa palkattuja työntekijöitä varten perustetun pakollisen täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoiminen uskotaan yhdelle ainoalle työmarkkinaosapuolten valitsemalle talouden toimijalle.
- 27 Aluksi on syytä muistuttaa ensinnäkin, että kun kyse on sellaisten palvelujen tarjoamisesta, jotka edellyttävät kansallisten viranomaisten toimenpiteitä, kuten palvelukonsession myöntämistä, avoimuusvelvoitetta ei sovelleta kaikkiin toimenpiteisiin vaan ainoastaan niihin, joihin liittyy varma rajat ylittävä intressi sen vuoksi, että ne saattavat objektiivisesti kiinnostaa sellaisia talouden toimijoita,

jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, johon ne myöntävä hankintaviranomainen kuuluu (ks. vastaavasti erityisesti tuomio SECAP ja Santorso, C-147/06 ja C-148/06, EU:C:2008:277, 24 kohta).

- 28 Tässä yhteydessä on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole todennut tarpeellisia seikkoja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voisi tarkistaa, onko pääasioissa olemassa varma rajat ylittävä intressi. On muistutettava, että – kuten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklasta ilmenee – unionin tuomioistuimen on pystyttävä löytämään ennakkoratkaisupyyntöstä selostus niistä tosiseikoista, joihin kysymykset perustuvat, sekä muun muassa yhteydestä näiden tosiseikkojen ja kysymysten välillä. Sellaisten tarpeellisten seikkojen toteaminen, joiden perusteella voidaan tarkistaa, onko olemassa varma rajat ylittävä intressi, samoin kuin yleisesti kaikki toteamiset, jotka kansallisten tuomioistuinten on tehtävä ja joista unionin primaarioikeuden tai johdetun oikeuden toimen sovellettavuus riippuu, olisi näin ollen tehtävä ennen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. tuomio Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" ym., C-113/13, EU:C:2014:2440, 47 kohta).
- 29 Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välillä ennakkoratkaisumenettelyssä vallitsevan yhteistyön hengen vuoksi tällaisten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensin tekemien toteamisten, jotka liittyvät varman rajat ylittävän intressin mahdolliseen olemassaoloon, puuttumisesta ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että pyyntö on jätettävä tutkimatta, jos unionin tuomioistuin katsoo asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella, että se voi antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Asia on näin erityisesti, kun ennakkoratkaisupyyntö sisältää riittävästi merkityksellisiä seikkoja tällaisen intressin mahdollisen olemassaolon arvioimiseksi (tuomio Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Varman rajat ylittävän intressin olemassaoloa on arvioitava kaikkien merkityksellisten kriteerien, kuten hankintasopimuksen taloudellisen merkityksen, hankintasopimuksen maantieteellisen suorittamispaikan tai sen teknisten piirteiden perusteella ottaen huomioon kyseisen sopimuksen ominaispiirteet (ks. vastaavasti mm. tuomio Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Osapuolten huomautusten perusteella voidaan todeta, että varman rajat ylittävän intressin olemassaolosta vallitsee erilaisia näkemyksiä.
- 32 Tämän vuoksi unionin tuomioistuin antaa vastauksen vain sillä ehdolla, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi todeta varman rajat ylittävän intressin pääasiassa (tuomio Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Seuraavat näkökohdat esitetään sillä varauksella, että kummankin pääasioissa kyseessä olevan, asianomaisten toimialojen kaikkien työnantajien ja palkattujen työntekijöiden täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnointia koskevan oikeuden myöntämiseen liittyy varma rajat ylittävä intressi, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana.
- 33 Toiseksi on todettava, että kun viranomaisen määrää kaikkia tietyn toimialan työnantajia ja palkattuja työntekijöitä sitovaksi kollektiivisopimuksen, jossa nimetään yksi ainoa vakuutuslaitos hallinnoimaan pakollista täydentävää vakuutusturvajärjestelmää määrätyn ajaksi, tämä päätös sitoo myös niitä, jotka, koska eivät ole allekirjoittajajärjestön jäseniä, eivät ole olleet edustettuina kyseistä sopimusta neuvoteltaessa eivätkä sitä tehtäessä.
- 34 Kolmanneksi tälle laitokselle annettu yksinoikeus perustuu mainittuun päätökseen (ks. vastaavasti tuomio Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, 90 kohta). Tällä yleissitovaksi määräämistä koskevalla päätöksellä on poissulkeva vaikutus muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin, joita tämän hallinnointitoiminnan harjoittaminen mahdollisesti kiinnostaisi (ks. analogisesti tuomio Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, 47 kohta).

- 35 Neljänneksi se, että viranomainen luo yksinoikeuden, edellyttää periaatteessa avoimuusvelvoitteen noudattamista (ks. vastaavasti tuomio *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, 47 kohta). Sen vuoksi se, että tämä viranomainen käyttää toimivaltaansa määrätä yleissitovaksi kollektiivisopimus, jossa yksi ainoa laitos nimetään hallinnoimaan täydentävää vakuutusturvajärjestelmää, edellyttää, että niillä muilla toimijoilla kuin nimetyillä toimijoilla, jotka ovat mahdollisesti kiinnostuneet, on etukäteen ollut mahdollisuus ilmaista kiinnostuksensa tämän hallinnoinnin harjoittamiseen ja että tämän täydentävää vakuutusturvajärjestelmää hallinnoivan toimijan nimeäminen on tapahtunut täysin puolueettomasti.
- 36 Esitetyn kysymyksen osalta on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa mekanismissa juuri viranomaisen toiminnalla luodaan yksinoikeus, joten tässä toiminnassa on lähtökohtaisesti noudatettava SEUT 56 artiklasta johtuvaa avoimuusvelvoitetta.
- 37 Tässä suhteessa on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan yleissitovaksi määräämistä koskevan päätöksen kohteesta eli tietyn toimialan työnantajia ja palkattuja työntekijöitä edustavien järjestöjen välisten työehtosopimusneuvottelujen jälkeen tehdystä kollektiivisopimuksesta ei seuraa, että tämä päätös jäisi SEUT 56 artiklasta johtuvien avoimuusvaatimusten ulkopuolelle.
- 38 Oikeuskäytännön mukaan avoimuusvelvoite johtuu yhdenvertaisen kohtelun ja syrjäntäkiellon periaatteista, joiden noudattamista SEUT 56 artiklan takaama palvelujen tarjoamisen vapaus edellyttää. Täysin vailla avoimuutta tapahtuva siinä jäsenvaltiossa, jossa hankintamenettely tapahtuu, sijaitsevan yrityksen valinta sopimuspuoleksi merkitsee erilaista kohtelua, jonka vaikutukset koituvat olennaisilta osin kaikkien toisissa jäsenvaltioissa sijaitsevien, mahdollisesti kiinnostuneiden yritysten vahingoksi, koska niillä ei nimittäin ole ollut mitään todellista mahdollisuutta ilmaista kiinnostustaan, ja tämä erilainen kohtelu on lähtökohtaisesti kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää, joka lähtökohtaisesti on kiellettyä erityisesti SEUT 56 artiklassa (ks. vastaavasti erityisesti tuomio *Coname*, C-231/03, EU:C:2005:487, 17–19 kohta ja tuomio *Belgacom*, C-221/12, EU:C:2013:736, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Vaikka avoimuusvelvoite ei välttämättä edellytäkään tarjouspyynnön esittämistä, se edellyttää riittävää julkisuutta, minkä ansiosta hankintamenettely saadaan yhtäältä avattua kilpailulle ja toisaalta sen puolueettomuutta voidaan valvoa (ks. vastaavasti erityisesti tuomio *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 On syytä muistuttaa, että esitetty kysymys koskee molemmissa asioissa ainoastaan päätöstä, jolla viranomainen on päättänyt määrätä kollektiivisopimuksen yleissitovaksi kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta. Lisäksi on niin, että ainoastaan tämä yleissitovaksi määrääminen vaikuttaa niiden työnantajien, jotka eivät ole osallistuneet kyseisen sopimuksen tekemiseen, oikeuksiin.
- 41 Jäsenvaltio voi sen vuoksi periaatteessa luoda yksinoikeuden jollekin talouden toimijalle määräämällä kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta sitovaksi kollektiivisopimuksen, jolla tälle työmarkkinaosapuolten valitsemalle toimijalle uskotaan kyseisen toimialan palkattuja työntekijöitä varten perustetun pakollisen täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoiminen, ainoastaan, jos päätös, jolla määrätään yleissitovaksi kollektiivisopimus, joka koskee yhden ainoan hallinnointilaitoksen nimeämistä, tehdään siten, että noudatetaan avoimuusvelvoitetta.
- 42 Tässä suhteessa on todettava, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin eikä Ranskan hallitus ole esittänyt mahdollisia perusteluja sille, että yksinoikeus täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoimiseen myönnetään ilman minkäänlaista julkisuutta.
- 43 Tässä tapauksessa Ranskan hallitus korostaa, että pääasioissa kyseessä olevien kollektiivisopimusten yleissitovaksi määräämistä koskevien asetusten antamista ohjaavien yksityiskohtaisten sääntöjen kaltaiset säännöt täyttävät avoimuusvelvoitteen.

- 44 Kuten tämän tuomion 39 kohdassa on muistutettu, vaikka tämä avoimuusvelvoite ei välttämättä edellytäkään tarjouspyynnön esittämistä, se edellyttää riittävää julkisuutta, minkä ansiosta hankintamenettely saadaan yhtäältä avattua kilpailulle ja toisaalta sen puolueettomuutta voidaan valvoa.
- 45 Se seikka, että yleissopimukset ja kollektiivisopimukset ja niitä täydentävät sopimukset on talletettava hallinnolliseen viranomaiseen ja että ne ovat saatavilla internetissä, ja se, että virallisessa lehdessä julkaistaan ilmoitus aikomuksesta ryhtyä täydentävän sopimuksen osalta yleissitovaksi määräämistä koskevaan menettelyyn, ja se, että asianomaisilla on tämän julkaisemisen johdosta mahdollisuus esittää huomautuksensa, eivät edes yhdessä tarkasteltuina edusta sellaista riittävää julkisuutta, joka takaisi, että asianomaiset toimijat voisivat avoimuusvelvoitteen tavoitteiden mukaisesti ennen täysin puolueettomasti tehtävän kollektiivisopimuksen yleissitovaksi määräämistä koskevan päätöksen tekemistä ilmoittaa kiinnostuksensa osallistua pääasiassa kyseessä olevan vakuutusturvajärjestelmän hallinnoimiseen. Asianomaisilla on itse asiassa ainoastaan 15 päivää aikaa esittää huomautuksensa, mikä on huomattavasti vähemmän kuin määräajat, joista kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta säädetään julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114, oikaisu EUVL 2004, L 351, s.44), sellaisena kuin se on muutettuna 30.9.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 (EUVL L 319, s. 43), 38, 59 ja 65 artiklassa, ja vaikkei direktiiviä sovelletakaan tässä asiassa, sitä voidaan kuitenkin käyttää vertailukohtana. Lisäksi Ranskan hallitus esitti unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että toimivaltainen ministeri rajoittuu tutkimaan ainoastaan laillisuuden. Näyttäisi siten siltä, että asianomaisen henkilön ministerin tietoon saattama edullisemman tarjouksen olemassaolo ei voi estää tämän sopimuksen määräämistä yleissitovaksi, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana.
- 46 Molemmissa asioissa esitettyyn kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEUT 56 artiklasta johtuva avoimuusvelvoite on esteenä sille, että jäsenvaltio määrää yleissitovaksi kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta kollektiivisopimuksen, jonka tietyn toimialan työnantajat ja palkattuja työntekijöitä edustavat järjestöt ovat tehneet ja jossa palkattuja työntekijöitä varten perustetun pakollisen täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoiminen uskotaan yhdelle ainoalle työmarkkinaosapuolen valitsemmalle talouden toimijalle ilman, että kansallinen lainsäädäntö edellyttää riittävää julkisuutta, jonka perusteella toimivaltainen viranomaisen kykenisi ottamaan täysimääräisesti huomioon kaikki edullisemman tarjouksen olemassaoloon liittyvät toimitetut tiedot.

Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen

- 47 Ranskan hallitus vaatii huomautuksissaan unionin tuomioistuinta rajoittamaan tämän tuomion ajallisia rajoituksia siinä tapauksessa, että se katsoisi, etteivät pääasioissa kyseessä olevien yleissitovaksi määräämistä koskevien asetusten antamisen yhteydessä sovellettujen julkisuuteen liittyvien toimien kaltaiset toimet täytä avoimuusvelvoitteesta seuraavia vaatimuksia. Tämän rajoituksen olisi mahdollistettava se, että nämä yleissitovaksi määräämistä koskevat asetukset voisivat säilyttää vaikutuksensa kuluvan kauden loppuun asti, sellaisina kuin kyseisestä kaudesta määrätään asianomaisissa järjestelmissä, ja että tämän tuomion vaikutuksia sovelletaan ainoastaan tämän tuomion jälkeen yleissitoviksi määrättyihin samankaltaisiin kollektiivisopimuksiin.
- 48 Ranskan hallitus väittää yhtäältä, että mikäli yleinen velvoite tehdä sopimus sellaisen laitoksen kanssa, joka on ainoa hallinnointilaitos ja jonka työmarkkinaosapuolet ovat nimenneet olemassa olevien täydentävien vakuutusturvajärjestelmien yhteydessä, kyseenalaistetaan, sillä olisi vakavia seurauksia, koska kiinteistöalan 142 000 ja leipomo- ja konditoria-alan 117 476 palkatun työntekijän lisäksi se koskettaisi kaikilta aloilta yhteenlaskettuna noin 2 400 000:a palkattua työntekijää. Tämä nimittäin loukkaisi periaatetta, joka koskee keskinäistä vastuuta vakuutetuista riskeistä, sellaisena kun se on

toteutettu, ja tämä loukkaus olisi erityisen merkittävä näissä järjestelmissä, joille on luonteenomaista korkea yhteisvastuun aste, mikä samalla vaikuttaa sekä niiden rahoitukselliseen tasapainoon että niiden tarjoamaan turvaan. Tämän vuoksi tämä kyseenalaistaminen heikentäisi kyseisten palkattujen työntekijöiden näiden järjestelmien puitteissa tällä hetkellä nauttimaa vakuutusturvaa. Se myös saattaisi aiheuttaa runsaasti oikeudenkäyntejä kansallisissa tuomioistuimissa.

- 49 Kyseiset toimijat ovat Ranskan tasavallan mukaan toisaalta toimineet vilpittömässä mielessä noudattaen tarkasti voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti velvoitetta tarkastella uudelleen enintään viiden vuoden välein järjestelmää hallinnoivan laitoksen nimeämistä koskevia sopimuksia eivätkä ne ole olleet tietoisia avoimuusvelvoitteen loukkaamisesta.
- 50 Tässä suhteessa on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi ainoastaan täysin poikkeuksellisesti rajoittaa kaikkien asianomaisten mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi (ks. erityisesti tuomio *Transportes Jordi Besora*, C-82/12, EU:C:2014:108, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän oikeuskäytännön soveltaminen pääasioihin edellyttää kuitenkin julkisia hankintoja koskevan oikeuden erityispiirteiden ja pääasioiden erittäin erityisen tilanteen huomioonottamista.
- 51 Julkisten hankintojen alalla julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/EY (EYVL L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL L 335, s. 31), 2 d ja 2 f artiklassa, kun niitä luetaan direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25–27 perustelukappaleen valossa, sallitaan itse asiassa jäsenvaltioiden tietyn edellytyksin rajoittaa mahdollisuutta hakea muutosta hankintasopimuksiin, joita tehdessä on rikottu unionin oikeutta (ks. vastaavasti tuomio *MedEval*, C-166/14, EU:C:2015:779, 34 ja 35 kohta). Tästä seuraa, että tietyissä olosuhteissa intressi välttää oikeudellista epävarmuutta voi oikeuttaa asettamaan etusijalle jo täytäntöönpanneiden sopimusperusteisten tilanteiden vakauden eikä unionin oikeuden noudattamista.
- 52 Tässä tapauksessa pääasioissa kyseessä olevien yleissitovaksi määräämistä koskevien päätösten vaikutusten säilyttäminen on oikeutettua, kun otetaan erityisesti huomioon työnantajien ja palkattujen työntekijöiden, jotka kyseessä olevien yleissitoviksi määrättyjen kollektiivisopimusten perusteella ovat tehneet erityisen herkkään sosiaaliseen tilanteeseen liittyvän täydentävän vakuutusturvasopimuksen, tilanne. Koska nämä työnantajat ja palkatut työntekijät eivät suoraan ole olleet osallisina yleissitovaksi määräämistä koskevassa menettelyssä, on syytä todeta, että he ovat tehneet sopimusoikeudellisia sitoumuksia, joilla heille myönnetään täydentävää vakuutusturvaa, sellaisen oikeudellisen tilanteen perusteella, jota unionin tuomioistuin on vasta tässä tuomiossa täsmentänyt siltä osin kuin kyse on SEUT 56 artiklasta johtuvan avoimuusvelvoitteen tosiasiallisesta laajuudesta.
- 53 Pääasioihin liittyvissä olosuhteissa on syytä todeta, etteivät tämän tuomion vaikutukset koske kollektiivisopimuksia, joissa nimetään yksi ainoa laitos hallinnoimaan täydentävää vakuutusturvajärjestelmää ja jotka viranomaisen on saattanut sitoviksi kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta ennen tämän tuomion julistamispäivää, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta ennen tätä päivää vireille saatettuihin oikeudellisiin menettelyihin.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

SEUT 56 artiklasta johtuva avoimuusvelvoite on esteenä sille, että jäsenvaltio määrää yleissitovaksi kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta kollektiivisopimuksen, jonka tietyn toimialan työnantajat ja palkattuja työntekijöitä edustavat järjestöt ovat tehneet ja jossa palkattuja työntekijöitä varten perustetun pakollisen täydentävän vakuutusturvajärjestelmän hallinnoiminen uskotaan yhdelle ainoalle työmarkkinaosapuolen valitsemalle talouden toimijalle ilman, että kansallinen lainsäädäntö edellyttää riittävää julkisuutta, jonka perusteella toimivaltainen viranomaisen kykenisi ottamaan täysimääräisesti huomioon kaikki edullisemman tarjouksen olemassaoloon liittyvät toimitetut tiedot.

Tämän tuomion vaikutukset eivät koske kollektiivisopimuksia, joissa nimetään yksi ainoa laitos hallinnoimaan täydentävää vakuutusturvajärjestelmää ja jotka viranomaisen on saattanut sitoviksi kaikkien tietyn toimialan työnantajien ja palkattujen työntekijöiden osalta ennen tämän tuomion julistamispäivää, sanotun kuitenkin vaikuttamatta ennen tätä päivää vireille saatettuihin oikeudellisiin menettelyihin.

Allekirjoitukset