ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

3 maart 2011 *

In zaak C-437/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunal de grande instance de Périgueux (Frankrijk) bij beslissing van 27 oktober 2009, ingekomen bij het Hof op 9 november 2009, in de procedure

AG2R Prévoyance

tegen

Beaudout Père et Fils SARL,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits (rapporteur) en M. Safjan, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 september 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— AG2R Prévoyance, vertegenwoordigd door J. Barthélémy en O. Barraut, advocaten,

— Beaudout Père et Fils SARL, vertegenwoordigd door F. Uroz, advocaat,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door J. Gstalter als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux en C. Pochet als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre en P. Van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 november 2010,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 81 EG en 82 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen AG2R Prévoyance (hierna: „AG2R"), een voorzorgsinstelling overeenkomstig de Franse Code de la sécurité sociale (wetboek sociale zekerheid), en Beaudout Père et Fils SARL (hierna: „Beaudout"), ter zake van de weigering van laatstgenoemde om toe te treden tot het stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten dat door AG2R voor de Franse ambachtelijke bakkerijsector wordt beheerd.

Nationale regeling

3 In Frankrijk worden de voor werknemers als gevolg van ziekte of ongeval opkomende zorgkosten gedeeltelijk terugbetaald door het basisstelsel van de sociale zekerheid. Het gedeelte van de kosten dat voor rekening van de sociaalverzekerde blijft, kan gedeeltelijk worden vergoed door een aanvullende zorgverzekering.

4 De werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers kunnen middels een collectieve deelovereenkomst of een collectieve overeenkomst voorzien in de aansluiting van de werknemers van een bepaalde sector bij een dergelijke verzekering.

5 Zo bepaalt artikel L. 911-1 van de Code de la sécurité sociale:

„Tenzij zij voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen worden de collectieve waarborgen waarop de werknemers, voormalige werknemers en rechthebbenden aanspraak kunnen maken als aanvulling op de waarborgen uit de sociale zekerheid, vastgesteld bij collectieve (deel)overeenkomst, dan wel door goedkeuring van een door de bedrijfsleider opgesteld ontwerpakkoord door de meerderheid van de belanghebbenden, of nog bij eenzijdige, aan iedere belanghebbende schriftelijk meegedeelde beslissing van de bedrijfsleider."

6 Artikel L. 912-1 van de Code de la sécurité sociale regelt de verplichte aansluiting bij een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten. Dit artikel bepaalt:

„Wanneer de in artikel L. 911-1 bedoelde op bedrijfstakniveau of op bedrijfstakoverkoepelend niveau gesloten collectieve overeenkomsten voorzien in een onderlinge verdeling van risico's en in de verzekering daarvan bij een of meer van de organen genoemd in artikel 1 van Loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques (wet nr. 89-1009 tot versterking van de aan verzekerden geboden waarborgen tegen bepaalde risico's), dan wel bij een of meer van de instellingen genoemd in artikel L. 370-1 van de Code des assurances (verzekeringswetboek), bij wie de binnen de werkingssfeer van deze overeenkomsten vallende ondernemingen zich verplicht moeten aansluiten, moeten deze overeenkomsten een clausule bevatten die nader bepaalt onder welke omstandigheden en binnen welke termijnen de organisatorische modaliteiten van de onderlinge verdeling van de risico's opnieuw worden geëvalueerd. De termijn waarbinnen deze evaluatie moet plaatsvinden, kan niet langer dan vijf jaar zijn.

Wanneer de hierboven bedoelde overeenkomsten van toepassing zijn op een onderneming die vóór de inwerkingtreding ervan een overeenkomst heeft gesloten met een niet in deze overeenkomsten genoemde instelling, teneinde dezelfde risico's in een vergelijkbare omvang te verzekeren, is de tweede alinea van artikel L. 132-23 van de Code du travail van toepassing is."

7 Ingevolge artikel 1 van wet nr. 89-1009 van 31 december 1989, zoals gewijzigd bij wet nr. 94-678 van 8 augustus 1994 (JORF nr. 184 van 10 augustus 1994) kunnen voorzorgsactiviteiten enkel worden verricht door verzekeringsmaatschappijen, voorzorgsinstellingen in de zin van de Code de la sécurité sociale of de Code rural (landbouwwetboek), en onderlinge verzekeringsmaatschappijen.

8 In dat verband preciseert artikel L. 931-1 van de Code de la sécurité sociale dat voorzorgsinstellingen privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk zijn die paritair worden beheerd door aangesloten leden en deelnemende leden, die in artikel L. 931-3 van dat wetboek worden gedefinieerd. Deze instellingen hebben met name tot doel het verzekeren van het risico van personenschade als gevolg van ongeval of ziekte.

9 Overeenkomstig artikel L. 932-9, vijfde alinea, van de Code de la sécurité sociale kan de voorzorgsinstelling aan wie het beheer van een zorgstelsel is toevertrouwd, bij niet-betaling van de bijdragen aan deze instelling noch de dekking opschorten, noch een onderneming van aansluiting bij dit stelsel uitsluiten.

10 Artikel L. 132-23 van de Code du travail (arbeidswetboek) schrijft voor dat wanneer de op bedrijfstakniveau gesloten (deel)overeenkomsten of de op bedrijfstakoverkoepelend niveau gesloten deelovereenkomsten van toepassing worden op een onderneming waarvoor reeds (deel)overeenkomsten gelden, de bepalingen van die (deel) overeenkomsten dienovereenkomstig worden aangepast.

11 Artikel L. 133-8 van de Code du travail bepaalt:

„Op verzoek van een van de in artikel L. 133-1 bedoelde organisaties of op initiatief van de minister van Arbeid kunnen de bepalingen van een op bedrijfstakniveau gesloten (deel)overeenkomst of van een op bedrijfstakoverkoepelend niveau gesloten deelovereenkomst die voldoet aan de bijzondere voorwaarden van de vorige afdeling, bij besluit van de minister van Arbeid, vastgesteld na met redenen omkleed advies van de in artikel L. 136-1 bedoelde nationale commissie voor collectief overleg, algemeen verbindend worden verklaard voor alle werknemers en werkgevers die binnen de werkingssfeer van deze (deel)overeenkomst vallen.

Bij indiening van het in de vorige alinea bedoelde verzoek is de minister van Arbeid verplicht onverwijld de procedure tot algemeenverbindendverklaring in te leiden.

De gevolgen en de sancties van de (deel)overeenkomst worden algemeen verbindend verklaard voor de duur en onder de voorwaarden waarin is voorzien bij deze (deel) overeenkomst.

De minister van Arbeid kan evenwel, na met redenen omkleed advies van de nationale commissie voor collectief overleg besluiten om clausules niet algemeen verbindend te verklaren wanneer zij in strijd zijn met vigerende wettelijke of bestuursrechtelijke voorschriften of niet beantwoorden aan de situatie van de bedrijfstak(ken) binnen de betrokken werkingssfeer, dit laatste op voorwaarde dat zij uit de (deel)overeenkomst kunnen worden weggelaten zonder de opzet ervan te wijzigen. Onder dezelfde voorwaarden mag hij, onder voorbehoud van de toepassing van de vigerende wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften, de clausules aanvullen die vanuit het oogpunt van die voorschriften onvolledig zijn."

12 Bij aanvullende overeenkomst van 24 april 2006 bij de nationale collectieve overeenkomst van 19 maart 1978 betreffende de invoering van een stelsel van „aanvullende vergoeding van zorgkosten" in de ambachtelijke bakkerijsector (hierna: „aanvullende overeenkomst nr. 83"), zijn de bond van bakkerijondernemers en de verschillende werknemersorganisaties van deze bedrijfstak het volgende overeengekomen:

„Artikel 1

Werkingssfeer

De onderhavige aanvullende overeenkomst is van toepassing op de ondernemingen die binnen de werkingssfeer van de collectieve overeenkomst voor ambachtelijke bakkerij- en banketbakkerijondernemingen vallen.

Artikel 2

Toetreding — Aansluiting

Met ingang van de datum van inwerkingtreding van de onderhavige aanvullende overeenkomst moeten de ondernemingen hun werknemers aansluiten bij het verzekeringsorgaan door ondertekening van een specifiek aansluitingsformulier.

[...]

Artikel 3

Begunstigden

De onderhavige aanvullende overeenkomst voert een verplicht stelsel ‚van aanvullende vergoeding van zorgkosten' in ten gunste van alle werknemers van de in artikel 1 van deze aanvullende overeenkomst bedoelde ondernemingen die minstens één maand anciënniteit bij een onderneming hebben.

Wanneer de werknemer de vereiste anciënniteit bereikt, kan hij met terugwerkende kracht tot de datum van indiensttreding bij de onderneming een beroep doen op het stelsel.

[...]

Artikel 4

Waarborgen

De waarborgen van het onderhavige stelsel worden vastgesteld op basis van het wettelijke en bestuursrechtelijke kader betreffende de ziektekostenverzekering ten tijde van het sluiten van de aanvullende overeenkomst. Zij worden in geval van wijziging van die teksten in voorkomend geval onverwijld herzien.

Verzekerd worden alle gebruikelijke handelingen en kosten gedurende de verzekeringsperiode waarvoor een vergoeding volgens een individuele afrekening is betaald op de voet van het basisstelsel van sociale zekerheid uit hoofde van de wetgeving inzake ‚ziekte', ‚bedrijfsongevallen/beroepsziekten' en ‚zwanger- en moederschap', alsmede de hierbuiten vallende handelingen en kosten die uitdrukkelijk zijn vermeld in het dekkingsoverzicht dat in de bijlage is opgenomen.

[...]

Artikel 5

Bijdrage en verdeling ervan

De bijdrage voor het stelsel van ‚aanvullende vergoeding van ziektekosten' wordt uitgedrukt in een percentage van het *Plafond Mensuel de la Sécurité Sociale* (PMSS).

Voor het jaar 2007 resulteert het vastgestelde percentage van het PMSS in een maandelijkse bijdrage van 40 EUR per werknemer voor het algemene stelsel en van 32 EUR voor het in Alsace-Moselle geldende stelsel.

Dit percentage geldt ook in 2008.

Na het tweede toepassingsjaar van het stelsel zullen de partijen die de onderhavige overeenkomst ondertekenen de hoogte van de bijdrage opnieuw evalueren op basis van de resultaten van het stelsel, de ontwikkeling van de gezondheidskosten en de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften op fiscaal en sociaal gebied, en betreffende de ziektekostenverzekering.

[...]

De werkgever en de werknemer dragen elk de helft van de bijdrage.

[...]

De paritaire commissie komt minstens jaarlijks bijeen ter beoordeling van de resultaten van het stelsel en van alle voor haar nuttige statistische of andere gegevens betreffende dat stelsel.

[...]

Artikel 13

Aanwijzing van de verzekeraar

AG2R Prévoyance [...] wordt aangewezen als verzekeraar van het onderhavige stelsel [...].

De organisatorische modaliteiten van de onderlinge verdeling van de risico's in het stelsel worden binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van de onderhavige aanvullende overeenkomst opnieuw geëvalueerd door de nationale paritaire commissie van de bedrijfstak [...].

[...]

Artikel 14

Overstapclausule

Met ingang van de in artikel 16 van de onderhavige aanvullende overeenkomst bedoelde datum van inwerkingtreding dienen alle ondernemingen die binnen de werkingssfeer van de nationale collectieve overeenkomst voor ambachtelijke bakkerij- en banketbakkerijondernemingen vallen verplicht toe te treden tot het stelsel van ‚aanvullende vergoeding van de zorgkosten' en moeten de werknemers van die ondernemingen verplicht worden aangesloten bij de aangewezen verzekeraar.

Daartoe zullen de betrokken ondernemingen een toetredingsovereenkomst en aansluitingsformulieren ontvangen.

Deze bepalingen zijn ook van toepassing op ondernemingen die met een andere verzekeringsonderneming een overeenkomst voor aanvullende [dekking] van de zorg[kosten] hebben gesloten met identieke of ruimere waarborgen dan die waarin is voorzien bij de onderhavige aanvullende overeenkomst.

[...]"

13 Aanvullende overeenkomst nr. 83 is overeenkomstig artikel 16 ervan op 1 januari 2007 in werking getreden.

14 Aanhangsel nr. 1 van 6 september 2006 bij aanvullende overeenkomst nr. 83 bepaalt in artikel 1 in het bijzonder dat de verzekeraar na het overlijden van de verzekerde de zorgkosten van de met hem meeverzekerde personen gedurende minstens twaalf maanden na het overlijden blijft dekken, zonder dat daarvoor een bijdrage verschuldigd is.

15 Artikel 2 van aanhangsel nr. 5 van 21 juli 2009 bij aanvullende overeenkomst nr. 83 voegt daarin een artikel 4 bis in, met als opschrift „overdraagbaarheid van de rechten van het stelsel van aanvullende vergoeding van de zorgkosten". Dit artikel 4 bis luidt als volgt:

„In geval van verbreking of beëindiging van de laatste arbeidsovereenkomst die niet het gevolg is van een zware fout en recht doet ontstaan op de uitkeringen van het wettelijk stelsel van werkeloosheidsverzekering, heeft de werknemer recht op voortzetting van de dekking waarin is voorzien bij het in aanvullende overeenkomst nr. 83 vastgestelde stelsel van aanvullende vergoeding van de zorgkosten [...]

[...]

De voortzetting van de dekking gaat in op de dag volgend op de datum waarop de arbeidsovereenkomst eindigt, op voorwaarde dat daarvan volgens de regels door de onderneming aangifte is gedaan bij het aangestelde verzekeringsorgaan.

De duur van de voortzetting van dekking is beperkt tot maximaal de duur van de laatste arbeidsovereenkomst van de werknemer in de onderneming, waarbij enkel volledige maanden in aanmerking worden genomen, met een maximum van 9 maanden.

[...]

De voortzetting van de dekking uit hoofde van de overdraagbaarheid wordt bekostigd uit de bijdragen van de ondernemingen en van de actieve werknemers [...]"

16 Artikel 1 van het besluit van 16 oktober 2006 houdende algemeenverbindendverklaring van een aanvullende overeenkomst bij de nationale collectieve overeenkomst voor ambachtelijke bakkerij- en banketbakkerijondernemingen luidt:

„Aanvullende overeenkomst nr. 83 [...] wordt algemeen verbindend verklaard voor alle werkgevers en alle werknemers die binnen de werkingssfeer van de nationale collectieve overeenkomst van 19 maart 1976 voor (ambachtelijke) bakkerij- en banketbakkerijondernemingen vallen."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

17 Beaudout heeft sinds 10 oktober 2006 een aanvullende ziektekostenverzekering bij een andere verzekeringsmaatschappij dan AG2R.

18 Aangezien Beaudout weigerde toe te treden tot het door AG2R beheerde stelsel, heeft AG2R Beaudout voor de verwijzende rechter gedagvaard, waarbij zij vorderde dat Beaudout zou worden gelast haar toetreding in orde te brengen en de achterstallige bijdragen te betalen.

19 Verweerster in het hoofdgeding heeft bij wege van incident de rechtmatigheid van aanvullende overeenkomst nr. 83 betwist.

20 De verwijzende rechter heeft Beaudouts argumenten inzake de verenigbaarheid van die aanvullende overeenkomst met het nationale recht afgewezen en vervolgens getracht een vergelijking te trekken tussen de voor hem dienende zaak en die welke heeft geleid tot het arrest van het Hof van 21 september 1999, Albany (C-67/96, Jurispr. blz. I-5751).

21 De verwijzende rechter heeft aldus vastgesteld dat, anders dan bij het in die zaak aan de orde zijnde pensioenfonds, waarbij er sprake was van een aansluitingsplicht met de mogelijkheid van vrijstelling, het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel van aanvullende verzekering van zorgkosten noch in aanvullende overeenkomst nr. 83 noch in artikel L. 912-1 van de Code de la sécurité sociale voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling.

22 Van oordeel dat in die omstandigheden voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding uitlegging van het Unierecht nodig is, heeft het Tribunal de grande instance de Périgueux de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Zijn de invoering van een regeling van verplichte aansluiting bij een aanvullend stelsel van gezondheidszorg als bepaald in artikel L. 912-1 van de Code de la sécurité sociale, en de, op verzoek van de werkgevers- en werknemersorganisaties van een bepaalde bedrijfstak door de overheid algemeen verbindend verklaarde aanvullende overeenkomst die voorziet in de aansluiting bij één enkel orgaan dat is aangewezen voor het beheer van een aanvullend stelsel van gezondheidszorg, zonder enige mogelijkheid voor de ondernemingen van de betrokken bedrijfstak om van aansluiting te worden vrijgesteld, in overeenstemming met het bepaalde in de artikelen 81 EG en 82 EG, of hebben zij tot gevolg dat het aangewezen orgaan een machtspositie krijgt die misbruik oplevert?”

Beoordeling door het Hof

23 Om te beginnen zij erop gewezen dat ofschoon het Hof met de vraag van de verwijzende rechter slechts wordt verzocht om uitlegging van de artikelen 81 EG en 82 EG tegen de achtergrond van omstandigheden als die van het hoofdgeding, welke artikelen thans overeenkomen met de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU en de handelwijze van ondernemingen betreffen, uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze rechterlijk instantie zich in wezen afvraagt of het op verzoek van de werkgevers- en werknemersorganisaties van een bepaalde bedrijfstak door de overheid genomen besluit tot algemeenverbindendverklaring van een uit collectieve onderhandelingen voortgekomen overeenkomst die voorziet in de verplichte aansluiting bij een door een aangewezen orgaan beheerd stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten, zonder mogelijkheid van vrijstelling, verenigbaar is met het Unierecht.

24 Er zij aan herinnerd dat artikel 101 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, de lidstaten verplicht, geen maatregelen van wettelijke of bestuursrechtelijke aard te nemen of te handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken (zie met name arrest Albany, reeds aangehaald, punt 65, arresten van 21 september 1999, Brentjens, C-115/97–C-117/97, Jurispr. blz. I-6025, punt 65, en Drijvende Bokken, C-219/97, Jurispr. blz. I-6121, punt 55).

25 Volgens artikel 106, lid 1, VWEU (voorheen artikel 86, lid 1, EG) nemen of handhaven de lidstaten met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, bovendien geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die welke zijn neergelegd in de artikelen 18 VWEU en 101 VWEU tot en met 109 VWEU, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 106, lid 2, VWEU.

26 Het Hof heeft tot taak, alle Unierechtelijke bepalingen uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van bij de nationale rechterlijke instanties aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechterlijke instanties gestelde vragen (zie in die zin arresten van 8 maart 2007, Campina, C-45/06, Jurispr. blz. I-2089, punt 31, en 5 maart 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, Jurispr. blz. I-1513, punten 25 en 26).

27 Teneinde aan de verwijzende rechterlijke instantie een bruikbaar antwoord te geven moet de door haar gestelde vraag dus worden geacht de uitlegging van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU respectievelijk artikel 106 VWEU, te betreffen.

Uitlegging van artikel 101 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU

28 Ter beantwoording van dit deel van de geherformuleerde prejudiciële vraag moet om te beginnen worden onderzocht of het besluit van de werkgevers- en werknemersorganisaties van een bedrijfstak om een orgaan aan te wijzen dat belast is met het beheer van een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten, en om de overheid te verzoeken de aansluiting bij dit stelsel van alle werknemers van deze bedrijfstak verplicht te stellen, valt onder het begrip overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen, zoals deze worden verboden in artikel 101, lid 1, VWEU.

29 Dienaangaande zij in de eerste plaats eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat overeenkomsten die in het kader van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners worden gesloten ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden, wegens hun aard en doel moeten worden geacht niet onder artikel 101, lid 1, VWEU te vallen

(zie in die zin arresten Albany, punt 60; Brentjens, punt 57, en Drijvende Bokken, punt 47, alsook arresten van 12 september 2000, Pavlov e.a., C-180/98–C-184/98, Jurispr. blz. I-6451, punt 67, en 21 september 2000, Van der Woude, C-222/98, Jurispr. blz. I-7111, punt 22).

30 Bijgevolg moet worden onderzocht of de aard en het doel van een overeenkomst als die in het hoofdgeding rechtvaardigen dat deze buiten de werkingssfeer van artikel 101, lid 1, VWEU valt.

31 Uit de vaststellingen van de verwijzende rechter blijkt enerzijds dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst is gesloten in de vorm van een aanvullende overeenkomst bij een collectieve overeenkomst en bijgevolg het resultaat is van collectieve onderhandelingen tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties voor de ambachtelijke bakkerijsector in Frankrijk.

32 Wat anderzijds het doel ervan betreft, voert deze overeenkomst in een bepaalde sector een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten in, welk stelsel bijdraagt tot de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers, niet alleen door hun de nodige middelen te garanderen om de kosten te kunnen betalen die gepaard gaan met ziekte, arbeidsongeval, beroepsziekte of zwanger- en moederschap, maar ook door een verlaging van de kosten die zonder collectieve overeenkomst ten laste van de werknemers zouden komen.

33 Hieraan wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de toetreding tot een dergelijke overeenkomst verplicht is voor alle ondernemingen van de betrokken bedrijfstak van een lidstaat en dat daarin, anders dan in de overeenkomst waarover het ging in het hoofdgeding dat tot het arrest Albany heeft geleid, niet is voorzien in een vrijstelling van aansluiting.

34 In dat arrest heeft het Hof immers, enerzijds, bij de uitlegging van artikel 85, lid 1, van het EG-Verdrag (thans artikel 101, lid 1, VWEU) geen rekening gehouden met de mogelijkheden van vrijstelling van aansluiting bij dat pensioenfonds.

35 Anderzijds vloeit uit de punten 26 en 27 van het reeds aangehaalde arrest van der Woude voort, dat een collectieve overeenkomst betreffende een stelsel van ziektekostenverzekering waarin één enkel orgaan wordt aangewezen in geval van aansluiting bij dat stelsel, en aldus elke mogelijkheid van aansluiting bij concurrerende instellingen wordt uitgesloten, buiten de werkingssfeer van artikel 101, lid 1, VWEU valt.

36 Bijgevolg valt een overeenkomst zoals aanvullende overeenkomst nr. 83 wegens de aard of het doel ervan niet onder artikel 101, lid 1, VWEU.

37 In de tweede plaats is het vaste rechtspraak dat ofschoon artikel 101 VWEU als zodanig slechts betrekking heeft op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, dit artikel, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, voorschrijft dat de lidstaten geen maatregelen van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, nemen of handhaven die het nuttig effect van de op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken. Daarvan is sprake wanneer een lidstaat het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen oplegt of begunstigt of de werking ervan versterkt, dan wel aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontneemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers te delegeren (zie in die zin arresten van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, Jurispr. blz. I-3851, punten 53 en 54, en Corsica Ferries France, C-266/96, Jurispr. blz. I-3949, punten 35, 36 en 49, en arrest Albany, reeds aangehaald, punt 65).

38 In dat verband moet worden opgemerkt dat aangezien uit punt 36 van het onderhavige arrest blijkt dat een overeenkomst zoals aanvullende overeenkomst nr. 83 niet onder artikel 101, lid 1, VWEU valt, het de overheid vrijstaat die overeenkomst verbindend te verklaren voor personen die formeel niet door de overeenkomst zijn gebonden (zie naar analogie arresten Albany, punt 66; Brentjens, punt 66, en Drijvende Bokken, punt 56).

39 Mitsdien dient op het eerste deel van de geherformuleerde vraag te worden geantwoord dat artikel 101 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet in de weg staat aan het op verzoek van de werkgevers- en werknemersorganisaties van een bepaalde bedrijfstak door de overheid genomen besluit tot algemeenverbindendverklaring van een uit collectieve onderhandelingen voortgekomen overeenkomst die voorziet in de verplichte aansluiting van alle ondernemingen van de betrokken bedrijfstak bij een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten, zonder mogelijkheid van vrijstelling.

Uitlegging van artikel 102 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 106 VWEU

Kwalificatie als onderneming in de zin van artikel 102 VWEU

40 Wat de uitlegging van artikel 102 VWEU betreft, moet worden vastgesteld of een instelling als AG2R een onderneming in de zin van deze bepaling is.

41 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het begrip onderneming in de context van het mededingingsrecht van de Unie elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, omvat, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (zie met name arresten van 23 april 1991, Höfner en Elser, C-41/90, Jurispr. blz. I-1979, punt 21, en 11 december 2007, ETI e.a., C-280/06, Jurispr. blz. I-10893, punt 38).

42 Volgens vaste rechtspraak vormt elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt, een economische activiteit (zie onder meer arrest van 22 januari 2002, Cisal, C-218/00, Jurispr. blz. I-691, punt 23).

43 In casu blijkt uit artikel L. 931-1 van de Code de la sécurité sociale dat AG2R, als onder dit wetboek vallende voorzorgsinstelling, een privaatrechtelijke rechtspersoon zonder winstoogmerk is die als doel heeft het verzekeren van het risico van personenschade als gevolg van ongeval of ziekte. Bij deze activiteit kan een dergelijke instelling krachtens artikel L. 932-9 van datzelfde wetboek noch de waarborgen opschorten, noch een onderneming uitsluiten wegens niet-betaling van de bijdragen. Voorts, indien de ondernemingen die vallen onder de nationale collectieve overeenkomst voor ambachtelijke bakkerij- en banketbakkerijondernemingen verplicht zijn aan te sluiten bij het door AG2R beheerde stelsel, vloeit daar correlatief uit voort dat AG2R, overeenkomstig aanvullende overeenkomst nr. 83, van haar kant verplicht is om alle werknemers van die ondernemingen te verzekeren, ongeacht het te verzekeren risico, en dit tegen een uniforme bijdrage, die voor gelijke delen door de werkgever en de werknemer wordt gedragen, zonder inaanmerkingneming van de omvang van de onderneming of het loon van de verzekerde werknemer.

44 Bijgevolg streeft een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten als dat van het hoofdgeding een sociaal doel na, aangezien het voorziet in een verplichte aanvullende sociale bescherming voor alle werknemers binnen een economische sector.

45 Het sociale doel van een verzekeringsregeling is op zich evenwel niet voldoende om uit te sluiten dat de betrokken activiteit als economische activiteit wordt aangemerkt (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Albany, punt 86; Pavlov e.a., punt 118; Cisal, punt 37, en Kattner Stahlbau, punt 42).

46 In het bijzonder dient nog te worden nagegaan of dit stelsel kan worden geacht het solidariteitsbeginsel ten uitvoer te leggen, en of het is onderworpen aan het toezicht door de staat die het heeft ingevoerd. Deze elementen kunnen immers het economisch karakter van een bepaalde activiteit uitsluiten (zie in die zin arrest Kattner Stahlbau, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

— Tenuitvoerlegging van het solidariteitsbeginsel

47 Wat de tenuitvoerlegging van het solidariteitsbeginsel betreft, blijkt uit een algemene beoordeling van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel in de eerste plaats, dat het wordt gefinancierd door forfaitaire bijdragen waarvan het tarief dus niet evenredig is aan het verzekerde risico.

48 Volgens artikel 5, tweede alinea, van aanvullende overeenkomst nr. 83 wordt de bijdrage immers uniform vastgesteld op 40 EUR, welk bedrag wordt gedeeld tussen de werkgever en de werknemer.

49 In dat stelsel wordt dus geen rekening gehouden met elementen zoals de leeftijd, de gezondheidstoestand of de bijzondere risico's verbonden aan de functie van de verzekerde werknemer.

50 Bijgevolg zijn de aard van de door AG2R verstrekte prestaties en de verleende dekkingsomvang niet evenredig aan het bedrag van de betaalde bijdragen.

51 In de tweede plaats worden de prestaties in bepaalde gevallen verstrekt zonder dat de verschuldigde bijdragen zijn betaald. Dit blijkt om te beginnen uit artikel 3, tweede alinea, van aanvullende overeenkomst nr. 83, waarin is bepaald dat het stelsel met terugwerkende kracht wordt toegepast wanneer de werknemer de voor de aansluiting bij het stelsel vereiste minimumanciënniteit van één maand heeft bereikt. Voorts blijft de dekking van de zorgkosten overeenkomstig artikel 4 bis van die aanvullende overeenkomst in beginsel gedurende een bepaalde periode na de verbreking van de arbeidsovereenkomst van de verzekerde gelden. Ten slotte bepaalt artikel 1 van aanhangsel nr. 1 van 6 september 2006 bij aanvullende overeenkomst nr. 83 dat de dekking na het overlijden van de verzekerde behouden blijft voor de met hem meeverzekerde personen gedurende minstens twaalf maanden na het overlijden.

52 Uit een en ander blijkt dat een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten zoals aan de orde in het hoofdgeding wordt gekenmerkt door een hoge graad van solidariteit.

— Overheidstoezicht

53 Om te bepalen of een orgaan als dat waarover het in het hoofdgeding gaat, kan worden aangemerkt als een onderneming die een economische activiteit uitoefent, moet de omvang worden onderzocht van het van overheidswege uitgeoefende toezicht op de wijze waarop dit stelsel functioneert.

54 In de eerste plaats beschikken de sociale partners overeenkomstig artikel L. 911-1 van de Code de la sécurité sociale in casu over de mogelijkheid om zelf, bij collectieve (deel)overeenkomsten, de collectieve waarborgen vast te stellen waarop de werknemers, voormalige werknemers en rechthebbenden aanspraak kunnen maken als aanvulling op de waarborgen uit de sociale zekerheid.

55 In de tweede plaats bepaalt artikel L. 912-1 van datzelfde wetboek dat die overeenkomsten een clausule bevatten die nader bepaalt onder welke omstandigheden en binnen welke termijnen de organisatorische modaliteiten van de onderlinge verdeling van risico's opnieuw worden geëvalueerd door de sociale partners.

56 In de derde plaats is ingevolge artikel L. 133-8 van de Code du travail een ministerieel besluit noodzakelijk om de bepalingen van dergelijke overeenkomsten algemeen verbindend te verklaren voor alle daaronder vallende werknemers en werkgevers.

57 In dit wettelijke kader is de taak van toezicht op de wijze waarop het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel functioneert, binnen bepaalde grenzen overgedragen aan de vertegenwoordigers van de werkgevers en van de werknemers in de ambachtelijke bakkerijsector.

58 In dat verband kent aanvullende overeenkomst nr. 83 een hoofdrol toe aan die vertegenwoordigers, voor zover volgens artikel 13, tweede alinea, een eveneens uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers samengestelde paritaire commissie de organisatorische modaliteiten van de onderlinge verdeling van de risico's in het betrokken stelsel binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van de aanvullende overeenkomst opnieuw moet evalueren. Bovendien bepaalt artikel 5, vierde alinea, van die aanvullende overeenkomst dat het bedrag van de daarbij vastgestelde bijdrage opnieuw wordt geëvalueerd door de overeenkomstsluitende partijen na het tweede toepassingsjaar van het stelsel. Dit artikel preciseert tevens dat de paritaire commissie jaarlijks de resultaten van het stelsel beoordeelt.

59 Op grond van andere kenmerken in verband met de aanwijzing van AG2R als beheerder van het stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten zou echter kunnen worden aangenomen dat dit orgaan over een zekere autonomie beschikt.

60 In de eerste plaats bepaalt artikel L. 911-1 van de Code de la sécurité sociale dat de aanvullende collectieve waarborgen waarop de werknemers recht hebben op verschillende wijzen kunnen worden ingevoerd. Daarbij is het middel van een collectieve overeenkomst een keuze van de sociale partners, aangezien het op grond van deze bepaling ook mogelijk is een dergelijke dekking te organiseren op ondernemingsniveau in plaats van op bedrijfstakniveau.

61 In de tweede plaats bepaalt artikel 1 van wet nr. 89-1009, zoals gewijzigd bij wet nr. 94-678, dat voorzorgsactiviteiten niet alleen door voorzorgsinstellingen en onderlinge verzekeringsmaatschappijen kunnen worden verricht, maar ook door verzekeringsmaatschappijen.

62 Uit deze elementen blijkt dat de sociale partners niet wettelijk verplicht zijn AG2R aan te wijzen met het oog op het beheer van een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten zoals aan de orde in het hoofdgeding, en dat AG2R evenmin wettelijk verplicht is om daadwerkelijk het beheer van een dergelijk stelsel op zich te nemen.

63 In dat verband betoogt Beaudout in haar opmerkingen dat er andere voorzorgsinstellingen en verzekeringsmaatschappijen bestaan die vóór de aanwijzing van AG2R bij aanvullende overeenkomst nr. 83 diensten aanboden die in wezen identiek waren aan de door dat orgaan aangeboden diensten.

64 Bijgevolg rijst de vraag, enerzijds, naar de omstandigheden waarin AG2R is aangewezen bij aanvullende overeenkomst nr. 83 en, anderzijds, naar de onderhandelingsmarge waarover dat orgaan beschikte met betrekking tot de modaliteiten van zijn aanstelling, en naar de gevolgen hiervan voor de werking van het betrokken stelsel in zijn geheel.

65 Afhankelijk van die omstandigheden en onderhandelingsmarge, die door de verwijzende rechter moeten worden onderzocht, zou immers kunnen worden geconcludeerd dat AG2R, hoewel zij geen winstoogmerk heeft en op basis van het solidariteitsbeginsel handelt, een onderneming is die een economische activiteit uitoefent en op basis van financiële en economische overwegingen door de sociale partners is verkozen boven andere ondernemingen waarmee zij in concurrentie treedt op de markt voor de door haar aangeboden voorzieningen.

Toepasselijkheid van artikel 106, lid 2, VWEU

66 Voor zover AG2R moet worden beschouwd als een onderneming die een economische activiteit uitoefent in de zin van artikel 102 VWEU, zou het besluit van de overheid om de aansluiting bij een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten verbindend te verklaren voor de hele Franse ambachtelijke bakkerijsector, zonder mogelijkheid van vrijstelling, noodzakelijkerwijs impliceren dat aan dat orgaan het uitsluitende recht wordt toegekend om de in het kader van dat stelsel door de werkgevers en werknemers in die sector betaalde bijdragen te innen en te beheren. Een dergelijk orgaan zou dus kunnen worden beschouwd als een onderneming met uitsluitende rechten in de zin van artikel 106, lid 1, VWEU (zie in die zin arresten Albany, punt 90; Brentjens, punt 90, en Drijvende Bokken, punt 80).

67 Aangezien de ondernemingen in de Franse ambachtelijke bakkerijsector als gevolg van deze uitsluitende rechten geen bijdragen zouden kunnen betalen aan een door een andere instelling beheerd stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten, zou AG2R op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt een wettelijk monopolie bezitten en kunnen worden geacht een machtspositie in de zin van artikel 102 VWEU in te nemen (zie naar analogie arrest Pavlov e.a., reeds aangehaald, punt 126).

68 Het is evenwel vaste rechtspraak dat het enkele feit dat door het verlenen van uitsluitende rechten in de zin van artikel 106, lid 1, VWEU een machtspositie wordt gecreëerd, als zodanig niet onverenigbaar is met artikel 102 VWEU. Een lidstaat handelt slechts in strijd met de in deze twee bepalingen vervatte verboden wanneer de betrokken onderneming door de enkele uitoefening van de haar toegekende uitsluitende rechten misbruik maakt van haar machtspositie, of indien deze rechten een situatie kunnen creëren waarin die onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht (zie reeds aangehaalde arresten Höfner en Elser, punt 29; Albany, punt 93; Brentjens, punt 93, en Drijvende Bokken, punt 83).

69 Van een dergelijk met artikel 106, lid 1, VWEU strijdig misbruik is met name sprake, wanneer een lidstaat aan een onderneming een uitsluitend recht verleent om bepaalde activiteiten te verrichten en een situatie in het leven roept waarin deze onderneming kennelijk niet in staat is aan de vraag van de markt naar dergelijke activiteiten te voldoen (zie in die zin arresten Höfner en Elser, punten 31, en Pavlov, e.a., punt 127).

70 In dat verband is de weigering van Beaudout om toe te treden tot het door AG2R beheerde stelsel gebaseerd op de stelling dat verzekeringsmaatschappijen ruimere waarborgen bieden dan de door AG2R aangeboden voorzieningen.

71 Er zij evenwel op gewezen, enerzijds, dat de onmogelijkheid voor de ondernemingen van de Franse ambachtelijke bakkerijsector om zich tot andere instellingen te wenden om voor hun werknemers een aanvullende verzekering voor zorgkosten te sluiten, alsook de concurrentiebeperking die daarvan het gevolg is, een rechtstreeks uitvloeisel is van het aan het AG2R verleende uitsluitende recht (zie naar analogie, arresten Albany, punt 97; Brentjens, punt 97, en Drijvende Bokken, punt 87).

72 Anderzijds, zoals de advocaat-generaal in punt 98 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit het door de verwijzende rechter overgelegde procesdossier en uit de bij het Hof ingediende opmerkingen niet dat de door AG2R aangeboden voorzieningen niet beantwoorden aan de behoeften van de betrokken ondernemingen.

73 In die omstandigheden moet nog worden nagegaan of AG2R belast is met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU.

74 Zoals blijkt uit de punten 47 tot en met 52 van het onderhavige arrest, wordt een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten zoals het door AG2R beheerde stelsel immers gekenmerkt door een hoge graad van solidariteit. Overigens legt aanvullende overeenkomst nr. 83 AG2R bijzondere beperkingen op, met name op financieel gebied, ter verzekering van de continuïteit van de aan de verzekerden verleende dekking.

75 Beaudout betoogt evenwel dat de invoering van een mogelijkheid van vrijstelling van aansluiting geen gevaar zou opleveren voor het financiële evenwicht van het orgaan dat is belast met het beheer van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel.

76 In dat verband zij eraan herinnerd dat uit de rechtspraak voortvloeit dat ook kan zijn voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU zonder dat het financiële evenwicht of de economische levensvatbaarheid van de met een dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming wordt bedreigd. Het volstaat dat deze onderneming zonder de litigieuze uitsluitende rechten de haar opgedragen bijzondere taak, zoals die door de haar opgelegde verplichtingen en feitelijke beperkingen nader wordt bepaald, niet kan vervullen, of dat handhaving van die rechten noodzakelijk is om de betrokkene in staat te stellen de hem opgedragen taak van algemeen economisch belang onder economisch aanvaardbare omstandigheden te vervullen (zie in die zin arresten Albany, punt 107; Brentjens, punt 107, en Drijvende Bokken, punt 97).

77 Vastgesteld moet worden dat in geval van schrapping van de overstapclausule en dus van het uitsluitende recht van AG2R om het stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten te beheren voor alle ondernemingen van de Franse ambachtelijke bakkerijsector, dit orgaan, terwijl het op grond van aanvullende overeenkomst nr. 83 verplicht is dekking te verlenen aan de werknemers van die ondernemingen tegen de in die overeenkomst vastgestelde voorwaarden, zich geconfronteerd zou kunnen zien met de overstap van de verzekerden met een laag risicoprofiel naar ondernemingen die hun tegen lagere bijdragen vergelijkbare of zelfs betere waarborgen bieden. In die omstandigheden zou het groeiende aandeel van de „slechte risico's" die AG2R zou moeten dekken, leiden tot een verhoging van de kosten voor de voorzieningen, zodat dit orgaan niet langer in staat zou zijn een even goede dekking aan te bieden tegen een aanvaardbare prijs.

78 Dit zou des te meer gelden in het geval van een stelsel zoals aan de orde in het hoofdgeding, dat wordt gekenmerkt door een hoge graad van solidariteit als gevolg van met name het forfaitaire karakter van de bijdragen en de verplichting om alle risico's te aanvaarden.

79 Dergelijke feitelijke beperkingen, waardoor de door het betrokken orgaan verrichte dienst minder concurrerend is dan een vergelijkbare dienst verricht door verzekeringsmaatschappijen die niet aan beperkingen onderworpen zijn, rechtvaardigen immers mede het uitsluitende recht van dit orgaan om een dergelijk stelsel te beheren, zonder dat vrijstellingen van aansluiting mogelijk zijn.

80 De afschaffing van een overstapclausule als die waarin is voorzien bij aanvullende overeenkomst nr. 83 zou dus ertoe kunnen leiden, dat het betrokken orgaan de hem opgedragen taken van algemeen economisch belang niet meer op economisch aanvaardbare voorwaarden kan verrichten.

81 Mitsdien moet op het tweede deel van de geherformuleerde vraag worden geantwoord dat voor zover het beheer van een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel, moet worden aangemerkt als een economische activiteit, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, de artikelen 102 VWEU en 106 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat de overheid in omstandigheden als die van het hoofdgeding een voorzorgsinstelling het uitsluitende recht toekent om dit stelsel te beheren zonder dat de ondernemingen van de betrokken bedrijfstak kunnen worden vrijgesteld van toetreding tot dit stelsel.

Kosten

82 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 101 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet in de weg staat aan het op verzoek van de werkgevers- en werknemersorganisaties van een bepaalde bedrijfstak door de overheid genomen besluit tot algemeenverbindendverklaring van een uit collectieve onderhandelingen voortgekomen overeenkomst die voorziet in de verplichte aansluiting van alle ondernemingen van de betrokken bedrijfstak bij een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten, zonder mogelijkheid van vrijstelling.

Voor zover het beheer van een stelsel van aanvullende vergoeding van zorgkosten zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel moet worden aangemerkt als een economische activiteit, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, moeten de artikelen 102 VWEU en 106 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat de overheid in omstandigheden als die van het hoofdgeding een voorzorgsinstelling het uitsluitende recht toekent om dit stelsel te beheren zonder dat de ondernemingen van de betrokken bedrijfstak kunnen worden vrijgesteld van toetreding tot dit stelsel.

ondertekeningen