SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 3. marca 2011*

V zadevi C-437/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo tribunal de grande instance de Périgueux (Francija) z odločbo z dne 27. oktobra 2009, ki je prispela na Sodišče 9. novembra 2009, v postopku

AG2R Prévoyance

proti

Beaudout Père et Fils SARL,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits (poročevalec) in M. Safjan, sodniki,

* Jezik postopka: francoščina.

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. septembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za AG2R Prévoyance J. Barthélémy in O. Barraut, odvetnika,

– za Beaudout Père et Fils SARL F. Uroz, odvetnik,

– za francosko vlado J. Gstalter, zastopnik,

– za belgijsko vlado J.-C. Halleux in C. Pochet, zastopnika,

– za nemško vlado J. Möller in N. Graf Vitzthum, zastopnika,

– za Evropsko komisijo F. Castillo de la Torre in P. J. O. Van Nuffel, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. novembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 81 ES in 82 ES.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med AG2R Prévoyance (v nadaljevanju: AG2R), zavodom za upravljanje kolektivnih zavarovanj, ki spada na področje uporabe francoskega zakonika o socialni varnosti, in družbo Beaudout Père et Fils SARL (v nadaljevanju: Beaudout) glede tega, da je družba Beaudout zavrnila vključitev v sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, ki ga za sektor francoskih obrtnih pekarskih podjetij upravlja zavod AG2R.

Nacionalna ureditev

3 V Franciji se povračilo stroškov, ki zaposlenim nastanejo zaradi bolezni ali nezgode, delno krije iz osnovnega sistema socialnega varstva. Preostali del stroškov, ki jih mora kriti zavarovanec, se lahko delno povrne iz dodatnega zdravstvenega zavarovanja.

4 Vključitev zaposlenih iz zadevnega sektorja dejavnosti v tako dodatno zavarovanje se lahko določi s sporazumom ali kolektivno pogodbo, ki jo sklenejo predstavniki delodajalcev in zaposlenih.

5 V zvezi s tem člen L 911-1 zakonika o socialni varnosti določa:

„Če kolektivnih jamstev, do katerih so kot dodatek k jamstvom, ki izhajajo iz sistema socialnega varstva, upravičeni zaposleni, nekdanji zaposleni in preživninski upravičenci, ne določa zakon ali drug predpis, se ta določijo bodisi s kolektivno pogodbo ali sporazumom bodisi tako, da večina zadevnih oseb ratificira osnutek sporazuma, ki ga je predlagalo vodstvo podjetja, bodisi z enostransko odločitvijo vodstva podjetja, ki je v pisni obliki vročena vsaki zadevni osebi."

6 V členu L 912-1 zakonika o socialni varnosti je določena ureditev obvezne vključitve v sistem dodatnega povračila stroškov zdravstvenega varstva. Ta člen določa:

„Kadar je v panožnih ali medpanožnih sporazumih iz člena L 911-1 predvidena razpršitev tveganj – pri čemer sporazumi urejajo zavarovanje teh tveganj pri eni ali več organizacijah iz člena 1 zakona št. 89-1009 z dne 31. decembra 1989 o okrepitvi jamstev za zavarovane osebe v zvezi z nekaterimi tveganji ali pri eni ali več institucijah iz člena L 370-1 zakonika o zavarovanju, v katere se obvezno vključijo podjetja, ki spadajo na področje uporabe teh sporazumov – ti sporazumi vključujejo določbo, s katero je določeno, pod katerimi pogoji in kako pogosto je mogoče ponovno pregledati pravila ureditve razpršitve tveganj. Ponovni pregled je treba opraviti vsaj vsakih pet let.

Kadar se zgoraj navedeni sporazumi uporabljajo za podjetje, ki je pred njihovim začetkom veljavnosti pristopilo k pogodbi ali je sklenilo pogodbo z organizacijo, ki ni predvidena v sporazumih, da bi zavarovalo ista tveganja na isti ravni, se uporabljajo določbe drugega odstavka člena L 132-23 zakonika o delovnih razmerjih."

7 V skladu s členom 1 zakona št. 89-1009 z dne 31. decembra 1989, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 94-678 z dne 8. avgusta 1994 (JORF št. 184 z dne 10. avgusta 1994), lahko zavarovalniške dejavnosti opravljajo le zavarovalnice, zavodi za upravljanje kolektivnih zavarovanj, ki jih ureja zakonik o socialni varnosti ali kmetijski zakonik, in vzajemne zavarovalnice.

8 V zvezi s tem člen L 931-1 zakonika o socialni varnosti natančneje določa, da so zavodi za upravljanje kolektivnih zavarovanj osebe zasebnega prava, ki dejavnost opravljajo nepridobitno in ki jih skupno upravljajo njihovi člani in zavarovanci, ki so opredeljeni v členu L 931-3 tega zakonika. Njihov cilj je zavarovanje tveganj nastanka telesnih poškodb, ki so posledica nezgod in bolezni.

9 V skladu s členom L 932-9, peti odstavek, zakonika o socialni varnosti zavodi za upravljanje kolektivnih zavarovanj, ki jim je bilo zaupano vodenje sistema socialnega varstva, ne morejo niti zadržati jamstev niti odpovedati vključitve podjetja v ta sistem zaradi neplačevanja prispevkov temu zavodu.

10 Člen L 132-23 zakonika o delovnih razmerjih določa, da se v primeru, ko se panožne pogodbe oziroma panožni ali medpanožni sporazumi v podjetju začnejo uporabljati po sklenitvi pogodb ali sporazumov, ki so v veljavi, določbe teh pogodb ali sporazumov posledično prilagodijo.

11 Člen L 133-8 zakonika o delovnih razmerjih določa:

„Na podlagi predloga ene od organizacij iz člena L 133-1 ali na lastno pobudo lahko minister, pristojen za delo, po izdaji obrazloženega mnenja nacionalne komisije za kolektivna pogajanja iz člena L 136-1 z odlokom določi, da so določbe panožne pogodbe oziroma panožnih ali medpanožnih sporazumov, ki izpolnjujejo pogoje iz prejšnjega oddelka, obvezne za vse zaposlene in delodajalce, ki spadajo na področje uporabe navedene pogodbe oziroma navedenega sporazuma.

Ko minister, pristojen za delo, prejme predlog iz prejšnjega odstavka, mora obvezno in nemudoma začeti postopek razširitve.

Obdobje, za katero se opravi ta razširitev učinkov in sankcij pogodbe oziroma sporazuma, in pogoje, pod katerimi se opravi ta razširitev, določa navedena pogodba oziroma navedeni sporazum.

Minister, pristojen za delo, pa lahko po izdaji obrazloženega mnenja nacionalne komisije za kolektivna pogajanja odloči, da se razširitev ne nanaša na določbe, ki bi bile v nasprotju z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi, niti na določbe, ki na zadevnem področju uporabe ne ustrezajo panogi oziroma panogam, saj jih je mogoče izločiti iz pogodbe oziroma sporazuma, ne da bi bila s tem spremenjena njuna sistematika. Pod istimi pogoji in ob upoštevanju veljavnih zakonov in drugih predpisov lahko razširi določbe, ki so glede na navedene predpise nepopolne."

12 Sindikat delodajalcev iz sektorja pekarstva in različni sindikati zaposlenih v tem sektorju so 24. aprila 2006 sprejeli dodatek k nacionalni kolektivni pogodbi z dne 19. marca 1978, s katerim je bil v sektorju obrtnih pekarskih podjetij uveden sistem „dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo“ (v nadaljevanju: dodatek št. 83), ki določa:

„*Člen 1*

Področje uporabe

Ta dodatek se uporablja za vsa podjetja, za katera velja kolektivna pogodba za obrtna pekarska in pekarsko-slaščičarska podjetja.

Člen 2

Pristop – Vključitev

Ko ta dodatek začne veljati, morajo podjetja s podpisom posebnega obrazca za vključitev svoje zaposlene vključiti v sistem pri zavarovalni instituciji.

[…]

Člen 3

Upravičenci

S tem dodatkom je uveden sistem ‚dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo', ki je obvezen in do katerega so upravičeni vsi zaposleni v podjetjih iz člena 1 tega dodatka, ki so v istem podjetju zaposleni vsaj en mesec.

Ko zaposleni dopolni zahtevano zaposlitveno dobo, je do pravic iz tega sistema upravičen retroaktivno od trenutka, ko se je zaposlil pri podjetju.

[…]

Člen 4

Jamstva

Jamstva iz tega sistema so določena na podlagi zakonov in drugih predpisov s področja zdravstvenega zavarovanja, ki veljajo ob sprejetju tega sistema. Če se ti predpisi spremenijo, se ta jamstva po potrebi nemudoma spremenijo.

Zajeti so vsi tekoči ukrepi in stroški v zavarovalnem obdobju, ki so bili povrnjeni ali individualno odtegnjeni v sistemu osnovnega socialnega varstva na podlagi zakonodaje na področjih ‚bolezni', ‚nezgode pri delu/poklicne bolezni' in ‚materinski dopust', ter ukrepi in stroški, ki v ta sistem niso bili vključeni in so izrecno navedeni v preglednici jamstev v prilogi.

[…]

Člen 5

Prispevki in porazdelitev

Prispevek v sistem ‚dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo' je določen v odstotku mesečne mejne vrednosti socialnega varstva (MMVSV).

Za leto 2007 odstotek MMVSV ustreza prispevku 40 EUR na mesec na zaposlenega za splošni sistem in 32 EUR za sistem regije Alzacija-Mozela.

Ta odstotek bo veljal tudi za leto 2008.

Po dveh letih uporabe tega sistema bodo podpisnice ponovno preučile prispevke glede na rezultate sistema in glede na spremembe izdatkov za zdravstvo ter zakonov in predpisov s področja davkov, socialne varnosti in zdravstvenega zavarovanja.

[…]

Prispevki so porazdeljeni tako, da 50 % nosi delodajalec, 50 % pa zaposleni.

[…]

Paritetna komisija se sestane vsaj enkrat na leto in preuči rezultate sistema in vse statistične podatke ali elemente, ki se nanašajo na ta sistem in ki bi jih lahko potrebovala.

[…]

Člen 13

Določitev zavarovalne institucije

Za zavarovalno institucijo tega sistema se določi zavod AG2R Prévoyance […]

Pravila ureditve vzajemnosti sistema bo preučila nacionalna paritetna komisija za to panogo […] v petih letih od začetka veljavnosti tega dodatka.

[…]

Člen 14

Določba o prestopu

Pristop vseh podjetij, ki spadajo na področje uporabe nacionalne kolektivne pogodbe za obrtna pekarska in pekarsko-slaščičarska podjetja, k sistemu ‚dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo' in vključitev zaposlenih v teh podjetjih v sistem pri določeni zavarovalni instituciji sta obvezna od začetka veljavnosti, ki je določen v členu 16 tega dodatka.

Za ta namen bodo zadevna podjetja prejela pogodbo o pristopu in obrazce za vključitev.

Te določbe veljajo tudi za podjetja, ki so z drugo zavarovalno institucijo že sklenila pogodbo o dodatnem [kritju stroškov za] zdravstveno varstvo, ki vključuje enaka ali večja jamstva od tistih, ki so opredeljena v tem dodatku.

[…]"

13 Kot je določeno v členu 16 dodatka št. 83, je ta dodatek začel veljati 1. januarja 2007.

14 Dodatek št. 1 z dne 6. septembra 2006 k dodatku št. 83 v svojem členu 1 med drugim določa, da zavarovalna institucija stroške zdravstvenega varstva za osebe, zavarovane prek umrlega zavarovanca, brez plačila prispevkov krije vsaj dvanajst mesecev po zavarovančevi smrti.

15 S členom 2 dodatka št. 5 z dne 21. julija 2009 k dodatku št. 83 je dodan člen 4a z naslovom „Prenosljivost pravic iz sistema dodatnega kritja stroškov za zdravstveno varstvo“. Ta člen 4a določa:

„Ob odpovedi ali prenehanju zadnje pogodbe o zaposlitvi, ki ni posledica krivdnih razlogov in na podlagi katere nastane pravica do nadomestila iz sistema obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti, se ohranijo jamstva, ki jih ima zaposleni na podlagi sistema dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, določenega v dodatku št. 83 […]

[…]

Ohranitev jamstev začne učinkovati naslednji dan po prenehanju pogodbe o zaposlitvi pod pogojem, da je podjetje zavarovalno institucijo, ki je bila določena, pravilno obvestilo o tem prenehanju.

Jamstva se ohranijo najdalj za obdobje, ki je enako času trajanja zadnje pogodbe o zaposlitvi med zaposlenim in podjetjem in se določi v celih mesecih, pri čemer je zgornja meja 9 mesecev.

[…]

Ohranitev jamstev na podlagi prenosljivosti se financira s prispevki podjetij in aktivnih zaposlenih […]“

16 Člen 1 odloka z dne 16. oktobra 2006 o razširitvi dodatka na nacionalno kolektivno pogodbo za obrtna pekarska in pekarsko-slaščičarska podjetja določa:

„Za vse delodajalce in vse zaposlene, ki spadajo na področje uporabe nacionalne kolektivne pogodbe za obrtna pekarska in pekarsko-slaščičarska podjetja z dne 19. marca 1976, so zavezujoče določbe dodatka št. 83 […]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

17 Družba Beaudout je od 10. oktobra 2006 vključena v dodatno zavarovanje stroškov za zdravstveno varstvo pri zavarovalnici, ki ni zavod AG2R.

18 Ker je zavrnila vključitev v sistem, ki ga upravlja zavod AG2R, je ta zavod pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, s katero je predlagal, da se družbi Beaudout odredi vključitev in plačilo neplačanih prispevkov.

19 Tožena stranka v postopku v glavni stvari je posredno izpodbijala zakonitost dodatka št. 83.

20 Predložitveno sodišče je najprej zavrnilo njene trditve v zvezi s skladnostjo dodatka z notranjim pravom, nato pa je poskušalo primerjati spor, ki ga obravnava, z zadevo Albany, v kateri je bila izdana sodba Sodišča z dne 21. septembra 1999 (C-67/96, Recueil, str. I-5751).

21 To sodišče je ugotovilo, da v nasprotju s pokojninskimi skladi, obravnavanimi v navedeni zadevi, v katere je bila vključitev razen izjem obvezna, za sistem dodatnega zavarovanja za zdravstveno varstvo iz postopka v glavni stvari ni določena nobena izjema glede obveznosti vključitve, niti v dodatku št. 83 niti v členu L 912-1 zakonika o socialni varnosti.

22 Ker je tribunal de grande instance de Périgueux menilo, da je v teh okoliščinah za rešitev spora, o katerem odloča, nujna razlaga prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali sta ureditev mehanizma obvezne vključitve v dodatni sistem zdravstvenega varstva, kot je določen v členu L 912-1 zakonika o socialni varnosti, in dodatek, za katerega so javni organi na zahtevo organizacij, ki zastopajo delodajalce in delavce v določenem sektorju, predpisali, da je obvezen in določa vključitev v sistem ene same organizacije, imenovane kot upravljavca dodatnega sistema zdravstvenega varstva, brez možnosti, da bi bila podjetja v zadevnem sektorju oproščena obveznosti vključitve, v skladu z določbami členov 81 ES in 82 ES ali pa lahko povzročita, da bi organizacija imela prevladujoč položaj, ki bi pomenil zlorabo?“

Presoja Sodišča

23 Najprej je treba poudariti, da čeprav je vprašanje, ki ga je predložitveno sodišče postavilo Sodišču, omejeno le na predlog, da Sodišče glede na okoliščine iz postopka v glavni stvari poda razlago členov 81 ES in 82 ES, ki jima zdaj ustrezata člena 101 PDEU in 102 PDEU, ki se nanašata na ravnanje podjetij, je iz predložitvene odločbe razvidno, da se to sodišče v bistvu sprašuje, ali je odločitev javnih organov, da na predlog organizacij, ki zastopajo delodajalce in delavce v nekem sektorju dejavnosti, predpišejo obvezno naravo sporazuma, ki je rezultat kolektivnih pogajanj in v katerem je predvidena obvezna vključitev v sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, ki ga upravlja organizacija, ki je za to določena, ne da bi obstajala možnost izjeme od obveznosti vključitve, v skladu s pravom Unije.

24 Opozoriti pa je treba, da člen 101 PDEU v povezavi s členom 4(3) PEU države članice zavezuje, da ne sprejmejo ali ohranjajo v veljavi ukrepov, zakonskih ali podzakonskih, ki bi lahko izničili polni učinek pravil konkurence, ki veljajo za podjetja (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Albany, točka 65, ter sodbi z dne 21. septembra 1999 v združenih zadevah Brentjens', od C-115/97 do C-117/97, Recueil, str. I-6025, točka 65, in v zadevi Drijvende Bokken, C-219/97, Recueil, str. I-6121, točka 55).

25 Poleg tega člen 106(1) PDEU, ki mu je ustrezal člen 86(1) ES, določa, da – brez poseganja v člen 106(2) PDEU – države članice glede javnih podjetij ali podjetij, ki so jim odobrile posebne ali izključne pravice, ne smejo sprejeti ali ohraniti v veljavi ukrepov, ki so v nasprotju s pravili iz Pogodb, zlasti iz člena 18 PDEU in členov od 101 PDEU do 109 PDEU.

26 Naloga Sodišča pa je razlaga vseh določb prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih ta sodišča postavijo (glej v tem smislu sodbi z dne 8. marca 2007 v zadevi Campina, C-45/06, ZOdl., str. I-2089, točka 31, in z dne 5. marca 2009 v zadevi Kattner Stahlbau, C-350/07, ZOdl., str. I-1513, točki 25 in 26).

27 Da bi se predložitvenemu sodišču podal koristen odgovor, je treba šteti, da se vprašanje, ki ga je to sodišče postavilo, nanaša na razlago členov 101 PDEU in 102 PDEU v povezavi s členom 4(3) PEU oziroma členom 106 PDEU.

Razlaga člena 101 PDEU v povezavi s členom 4(3) PEU

28 Da bi se podal odgovor na ta del vprašanja za predhodno odločanje, kakor je bilo preoblikovano, je treba najprej preučiti, ali se odločitev organizacij, ki zastopajo delodajalce in zaposlene, da določijo organizacijo, pooblaščeno za upravljanje sistema dodatnega kritja stroškov za zdravstveno varstvo, in da javnim organom predlagajo, da določijo, da je vključitev v ta sistem obvezna za vse zaposlene v tem sektorju, lahko pojmuje kot sporazum med podjetji, kot sklep podjetniških združenj ali kot usklajena ravnanja, ki so prepovedana s členom 101(1) PDEU.

29 V zvezi s tem je treba, prvič, opozoriti, da je Sodišče presodilo, da je treba šteti, da sporazumi, ki so jih sklenili socialni partnerji v okviru kolektivnih pogajanj in katerih cilj je izboljšanje delovnih in zaposlitvenih pogojev, zaradi narave in cilja teh sporazumov ne spadajo na področje uporabe člena 101(1) PDEU (glej v tem smislu zgoraj

navedene sodbe Albany, točka 60; Brentjens', točka 57, in Drijvende Bokken, točka 47, ter sodbi z dne 12. septembra 2000 v združenih zadevah Pavlov in drugi, od C-180/98 do C-184/98, Recueil, str. I-6451, točka 67, in z dne 21. septembra 2000 v zadevi Van der Woude, C-222/98, Recueil, str. I-7111, točka 22).

30 Zato je treba preučiti, ali narava in cilj sporazuma, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, upravičujeta njegovo izključitev s področja uporabe člena 101(1) PDEU.

31 Iz ugotovitev predložitvenega sodišča je po eni strani razvidno, da je bil zadevni sporazum sklenjen v obliki dodatka h kolektivni pogodbi in je zato rezultat kolektivnih pogajanj med organizacijami, ki zastopajo delodajalce in zaposlene v sektorju francoske pekarske obrti.

32 Po drugi strani je cilj tega sporazuma uvedba sistema dodatnega kritja stroškov za zdravstveno varstvo v posameznem sektorju, s katerim se prispeva k izboljšanju delovnih pogojev zaposlenih, in to ne le s tem, da se jim jamčijo sredstva, ki so potrebna za kritje stroškov, nastalih v zvezi z boleznijo, nezgodo pri delu, poklicno boleznijo ali materinstvom, temveč tudi s tem, da se zmanjšajo stroški, ki bi jih moral kriti zaposleni, če ne bi bila sklenjena kolektivna pogodba.

33 Te ugotovitve ne izpodbije okoliščina, da je pristop k takemu sporazumu obvezen za vsa podjetja iz zadevnega sektorja dejavnosti v državi članici, ne da bi bila ob tem – drugače kot v sporazumu, ki je bil predmet postopka v glavni stvari, v katerem je bila izdana sodba v zgoraj navedeni zadevi Albany – določena izjema od obveznosti vključitve.

34 Po eni strani namreč Sodišče v tej sodbi pri razlagi člena 85(1) Pogodbe ES, ki mu zdaj ustreza člen 101(1) PDEU, ni upoštevalo možnosti izjeme od obveznosti vključitve v pokojninski sklad, ki je bil predmet obravnave v navedeni zadevi.

35 Po drugi strani je iz točk 26 in 27 zgoraj navedene sodbe Van der Woude razvidno, da je s področja uporabe člena 101(1) PDEU izključena kolektivna pogodba, ki se nanaša na sistem zdravstvenega zavarovanja in s katero je za vključitev v ta sistem določena le ena organizacija, s čimer je izključena možnost vključitve v sistem pri konkurenčnih organizacijah.

36 Zato je treba ugotoviti, da sporazum, kakršen je dodatek št. 83, zaradi narave in ciljev ne spada na področje uporabe člena 101(1) PDEU.

37 Drugič, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da čeprav se člen 101 PDEU sam po sebi nanaša le na ravnanje podjetij, in ne na zakonodajo ali druge predpise, ki jih sprejmejo države članice, pa v povezavi s členom 4(3) PEU države članice zavezuje k temu, da ne sprejmejo ali ohranjajo v veljavi ukrepov, zakonskih ali podzakonskih, ki bi lahko izničili polni učinek pravil konkurence, ki veljajo za podjetja. Tako je, kadar država članica bodisi nalaga ali spodbuja sklepanje omejevalnih sporazumov, ki so v nasprotju s členom 101 PDEU, ali krepi učinke takih omejevalnih sporazumov bodisi svojim predpisom odvzame naravo državnega ukrepa s prenosom odgovornosti za sprejetje odločitev o intervenciji na gospodarskem področju na zasebne subjekte (glej v tem smislu sodbi z dne 18. junija 1998 v zadevi Komisija proti Italiji, C-35/96, Recueil, str. I-3851, točki 53 in 54, in v zadevi Corsica Ferries France, C-266/96, Recueil, str. I-3949, točke 35, 36 in 49, ter zgoraj navedeno sodbo Albany, točka 65).

38 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da glede na to, da je iz točke 36 te sodbe razvidno, da sporazum, kakršen je dodatek št. 83, ne spada na področje uporabe člena 101(1) PDEU, imajo javni organi pravico določiti, da so ti sporazumi za osebe, ki jih formalno ne zavezujejo, obvezni (glej po analogiji zgoraj navedene sodbe Albany, točka 66; Brentjens', točka 66, in Drijvende Bokken, točka 56).

39 Zato je treba na prvi del vprašanja, kakor je bilo preoblikovano, odgovoriti, da je treba člen 101 PDEU v povezavi s členom 4(3) PEU razlagati tako, da ne nasprotuje odločitvi javnih organov, da na predlog organizacij, ki zastopajo delodajalce in delavce v nekem sektorju dejavnosti, predpišejo obvezno naravo sporazuma, ki je rezultat kolektivnih pogajanj in v katerem je predvidena obvezna vključitev v sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo za vsa podjetja iz zadevnega sektorja, brez možnosti izjeme.

Razlaga člena 102 PDEU v povezavi s členom 106 PDEU

Opredelitev podjetja v smislu člena 102 PDEU

40 V zvezi z razlago člena 102 PDEU je treba ugotoviti, ali je institucija, kakršna je zavod AG2R, podjetje v smislu te določbe.

41 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da na področju konkurenčnega prava Unije pojem podjetja zajema vse subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihovo pravno obliko in način financiranja (glej zlasti sodbi z dne 23. aprila 1991 v zadevi Höfner in Elser, C-41/90, Recueil, str. I-1979, točka 21, in z dne 11. decembra 2007 v zadevi ETI in drugi, C-280/06, ZOdl., str. I-10893, točka 38).

42 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je gospodarska dejavnost vsaka dejavnost, v okviru katere se na trgu ponujajo izdelki ali storitve (glej zlasti sodbo z dne 22. januarja 2002 v zadevi Cisal, C-218/00, Recueil, str. I-691, točka 23).

43 V obravnavanem primeru je iz člena L 931-1 zakonika o socialni varnosti razvidno, da je zavod AG2R kot zavod za upravljanje kolektivnih zavarovanj, ki spada na področje uporabe tega zakonika, oseba zasebnega prava, ki dejavnost opravlja nepridobitno in katere cilj je zavarovanje tveganj nastanka telesnih poškodb, ki so posledica nezgod in bolezni. Tako po eni strani na podlagi člena L 932-9 tega zakonika taka institucija ne more niti zadržati jamstev niti odpovedati vključitve podjetja, ker to ni plačalo prispevkov. Po drugi strani, če se morajo podjetja, ki spadajo na področje uporabe nacionalne kolektivne pogodbe za obrtna pekarska in pekarsko-slaščičarska podjetja, vključiti v sistem, ki ga upravlja zavod AG2R, to povzroči, da mora zavod AG2R na podlagi dodatka št. 83 ne glede na zavarovalna tveganja zavarovati vse zaposlene v teh podjetjih po enotni stopnji prispevkov, ki jih krijeta v enakih deležih delodajalec in zaposleni, ne glede na velikost podjetja ali višino plače zavarovanega zaposlenega.

44 Zato sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo iz postopka v glavni stvari v delu, v katerem predvideva obvezno dodatno socialno varstvo za vse zaposlene v nekem gospodarskem sektorju, uresničuje socialni cilj.

45 Vendar sam socialni namen sistema zavarovanja ne zadošča, da se obravnavana dejavnost ne bi opredelila kot gospodarska dejavnost (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Albany, točka 86; Pavlov in drugi, točka 118; Cisal, točka 37, in Kattner Stahlbau, točka 42).

46 Zlasti je treba še preučiti, ali je mogoče šteti, da se s tem sistemom uresničuje načelo solidarnosti, in ali je pod nadzorom države, ki ga je uvedla, saj lahko ta dejavnika izključita gospodarsko naravo neke dejavnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Kattner Stahlbau, točka 43 in navedena sodna praksa).

– Uresničevanje načela solidarnosti

47 Kar zadeva uresničevanje načela solidarnosti, iz splošne presoje sistema iz postopka v glavni stvari izhaja, da se ta financira s prispevki, katerih znesek je določen pavšalno, in da zato njihova stopnja ni sorazmerna z zavarovanim tveganjem.

48 V skladu s členom 5, drugi odstavek, dodatka št. 83 je prispevek določen z enotnim zneskom 40 EUR, ki ga deloma krije delodajalec, deloma pa zaposleni.

49 V tem sistemu tako niso upoštevani elementi, kot so starost, zdravstveno stanje in posebna tveganja, ki so značilna za delovno mesto, ki je dodeljeno zavarovanemu zaposlenemu.

50 Zato narava storitev, ki jih opravlja zavod AG2R, in obseg kritja, ki se zagotovi, nista sorazmerna z zneskom plačanih prispevkov.

51 Drugič, v nekaterih primerih je opravljanje storitev neodvisno od plačila dolgovanih prispevkov. Najprej je to razvidno iz člena 3, drugi odstavek, dodatka št. 83, ki določa, da se upravičenja iz sistema priznajo retroaktivno, ko je zaposleni dopolnil minimalno zaposlitveno dobo enega meseca, ki se zahteva za vključitev v ta sistem. Dalje, na podlagi člena 4a tega dodatka se kritje stroškov za zdravstveno varstvo načeloma ohrani še nekaj časa po tem, ko je bila pogodba o zaposlitvi zavarovancu odpovedana. Nazadnje, člen 1 dodatka št. 1 z dne 6. septembra 2006 k dodatku št. 83 določa, da se navedeno kritje ohrani za osebe, ki jim je to kritje zajamčeno na podlagi zavarovalne police umrlega zavarovanca, in sicer vsaj dvanajst mesecev po njegovi smrti.

52 Iz vseh teh elementov je razvidno, da je za sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo iz postopka v glavni stvari značilna visoka stopnja solidarnosti.

– Nadzor države

53 Da bi se ugotovilo, ali se opredelitev podjetja, ki opravlja gospodarsko dejavnost, uporablja za organizacijo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, je treba preučiti, kolikšen je nadzor nad pravili delovanja tega sistema, ki ga opravlja država.

54 V obravnavanem primeru je, prvič, v skladu s členom L 911-1 zakonika o socialni varnosti socialnim partnerjem priznana možnost, da sami s kolektivno pogodbo ali sporazumom določijo kolektivna jamstva, do katerih so kot dodatek k jamstvom, ki izhajajo iz sistema socialnega varstva, upravičeni zaposleni, nekdanji zaposleni in preživninski upravičenci.

55 Drugič, v členu L 912-1 tega istega zakonika je navedeno, da ti sporazumi vključujejo določbo, s katero je določeno, pod katerimi pogoji in kako pogosto lahko socialni partnerji ponovno pregledajo pravila ureditve razpršitve tveganj.

56 Tretjič, na podlagi člena L 133-8 zakonika o delovnih razmerjih je treba to, da so določbe takih sporazumov obvezne za vse zaposlene in delodajalce, ki spadajo na področje uporabe teh sporazumov, določiti z ministrskim odlokom.

57 S temi predpisi je naloga nadzora nad pravili delovanja sistema iz postopka v glavni stvari z nekaterimi pridržki prenesena na predstavnike delodajalcev in zaposlenih v sektorju obrtnega pekarstva.

58 V tem okviru je z dodatkom št. 83 priznana vodilna vloga tem predstavnikom, saj je na podlagi člena 13, drugi odstavek, tega dodatka paritetna komisija, ki jo tudi sestavljajo predstavniki delodajalcev in zaposlenih, zadolžena, da v petih letih od datuma začetka veljavnosti tega dodatka ponovno preuči pravila ureditve vzajemnosti zadevnega sistema. Poleg tega člen 5, četrti odstavek, tega dodatka določa, da po dveh letih delovanja sistema podpisnice ponovno preučijo višino prispevkov, ki je določena s tem dodatkom. Ta člen tudi določa, da paritetna komisija enkrat na leto preuči rezultate tega sistema.

59 Vendar bi druge značilnosti v zvezi z določitvijo zavoda AG2R za upravljavca sistema dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo lahko vodile do ugotovitve, da je ta zavod v določeni meri avtonomen.

60 Prvič, člen L 911-1 zakonika o socialni varnosti določa, da so dodatna kolektivna jamstva, do katerih so upravičeni zaposleni, lahko uvedena na različne načine. V tem okviru je bila kolektivna pogodba izbira socialnih partnerjev, ta določba pa omogoča tudi organizacijo takega kritja na ravni enega podjetja, in ne celotnega poklicnega sektorja.

61 Drugič, člen 1 zakona št. 89-1009, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 94-678, določa, da se zavarovalniške dejavnosti lahko zaupajo ne le zavodom za upravljanje kolektivnih zavarovanj in institucijam vzajemnega zavarovanja, temveč tudi podjetjem, ki se ukvarjajo z zavarovalniško dejavnostjo.

62 Iz teh elementov je razvidno, da socialni partnerji nimajo zakonske obveznosti, da za upravljanje sistema dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, določijo zavod AG2R, niti nima zavod AG2R zakonske obveznosti, da dejansko prevzame odgovornost za upravljanje takega sistema.

63 V tem okviru družba Beaudout v stališčih navaja, da obstajajo še drugi zavodi za upravljanje kolektivnih zavarovanj in zavarovalnice, ki so pred tem, ko je bila z dodatkom št. 83 določena družba AG2R, ponujale storitve, ki so v bistvenem enake tistim, ki jih opravlja ta zavod.

64 Zato se postavljajo vprašanja po eni strani glede okoliščin, v katerih je bil z dodatkom št. 83 določen zavod AG2R, ter po drugi strani glede manevrskega prostora, ki ga je imel ta zavod pri pogajanjih o pogojih njegovega sodelovanja, in glede vpliva teh elementov na način delovanja zadevnega sistema v celoti.

65 Na podlagi teh okoliščin in tega manevrskega prostora pri pogajanjih, ki jih mora preučiti predložitveno sodišče, je namreč mogoče ugotoviti, da je zavod AG2R – čeprav dejavnosti opravlja z nepridobitnim namenom in čeprav njegovo delovanje temelji na načelu solidarnosti – podjetje, ki opravlja gospodarsko dejavnost in ki so ga socialni partnerji na podlagi finančnih in gospodarskih meril izbrali izmed podjetij, s katerimi je v konkurenčnem položaju na trgu zavarovalnih storitev, ki jih ponuja.

Uporaba člena 106(2) PDEU

66 Če bi bilo treba zavod AG2R obravnavati kot podjetje, ki opravlja gospodarsko dejavnost, v smislu člena 102 PDEU, bi odločitev javnih organov, da je vključitev v sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo obvezna za celoten sektor francoske pekarske obrti brez možnosti izjeme, nujno pomenila, da je bila temu zavodu podeljena izključna pravica do prejemanja prispevkov, ki jih v okviru tega sistema plačujejo delodajalci in zaposleni v tem sektorju, in do upravljanja teh prispevkov. Na podlagi tega bi se lahko štelo, da je tak zavod podjetje, ki je nosilec izključnih pravic v smislu člena 106(1) PDEU (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Albany, točka 90; Brentjens', točka 90, in Drijvende Bokken, točka 80).

67 Če podjetja iz sektorja francoske pekarske obrti zaradi obstoja izključnih pravic ne bi imelo možnosti vplačevati prispevkov v sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, ki ga upravlja druga organizacija, bi imel zavod AG2R pravni monopol na bistvenem delu skupnega trga in bi se lahko štelo, da ima prevladujoč položaj v smislu člena 102 PDEU (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Pavlov in drugi, točka 126).

68 Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso dejstvo, da se s podelitvijo izključnih pravic v smislu člena 106(1) PDEU ustvari prevladujoč položaj, samo po sebi ni nezdružljivo s členom 102 PDEU. Država članica krši prepoved, ki jo določata ti določbi, le če začne zadevno podjetje zaradi samega izvrševanja izključnih pravic, ki so mu bile podeljene, zlorabljati svoj prevladujoči položaj ali če bi zaradi teh pravic lahko nastal položaj, v katerem bi to podjetje izvajalo tako zlorabo (glej zgoraj navedene sodbe Höfner in Elser, točka 29; Albany, točka 93; Brentjens', točka 93, in Drijvende Bokken, točka 83).

69 Za tako zlorabo položaja, ki je v nasprotju s členom 106(1) PDEU, gre med drugim takrat, ko država članica podeli podjetju izključno pravico za opravljanje nekaterih dejavnosti in ustvari položaj, v katerem to podjetje očitno ni sposobno zadovoljiti povpraševanja, ki obstaja na trgu za tovrstne dejavnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Höfner in Elser, točka 31, ter Pavlov in drugi, točka 127).

70 V zvezi s tem je družba Beaudout zavrnila vključitev v sistem, ki ga upravlja zavod AG2R, na podlagi trditve, da druga zavarovalna podjetja ponujajo jamstva, ki so obsežnejša od storitev, ki jih ponuja zavod AG2R.

71 Vendar je treba po eni strani poudariti, da dejstvo, da podjetja iz sektorja francoske pekarske obrti nimajo možnosti, da bi se za zavarovanje svojih zaposlenih za dodatno povračilo stroškov za zdravstveno varstvo obrnila na druge organizacije, in omejitev konkurence, ki je posledica tega, neposredno izhajata iz izključne pravice, ki je podeljena zavodu AG2R (glej po analogiji zgoraj navedene sodbe Albany, točka 97; Brentjens', točka 97, in Drijvende Bokken, točka 87).

72 Po drugi strani, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 98 sklepnih predlogov, ni niti iz spisa, ki ga je predložilo predložitveno sodišče, niti iz stališč, ki so bila predložena Sodišču, razvidno, da storitve, ki jih opravlja zavod AG2R, ne ustrezajo potrebam zadevnih podjetij.

73 V teh okoliščinah je treba preveriti še, ali je zavod AG2R pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 106(2) PDEU.

74 Kot je razvidno iz točk od 47 do 52 te sodbe, je namreč za sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, kakršen je ta, ki ga upravlja zavod AG2R, značilna visoka stopnja solidarnosti. Poleg tega so zavodu AG2R z dodatkom št. 83 naložene posebne zahteve, zlasti finančne, da bi se zagotovila dolgoročna stabilnost kritja za zavarovance.

75 Vendar družba Beaudout navaja, da uvedba mehanizma, na podlagi katerega bi bile dovoljene izjeme od obveznosti vključitve, ne bi ogrožala finančnega ravnotežja zavoda, ki upravlja sistem iz postopka v glavni stvari.

76 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz sodne prakse razvidno, da za izpolnjevanje pogojev za uporabo člena 106(2) PDEU ni nujno, da sta ogrožena finančno ravnotežje ali gospodarska uspešnost podjetja, pooblaščenega za upravljanje storitve splošnega gospodarskega pomena. Zadostuje, da je, če ni spornih izključnih pravic, onemogočeno uresničevanje posebnih nalog, dodeljenih temu podjetju, kot so navedene v obveznostih in omejitvah, ki veljajo zanj, ali da je ohranjanje teh pravic nujno, da se njihovemu upravičencu omogoči uresničevanje nalog splošnega gospodarskega pomena, ki so mu bile dodeljene v gospodarsko sprejemljivih okoliščinah (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Albany, točka 107; Brentjens', točka 107, in Drijvende Bokken, točka 97).

77 Vendar je treba ugotoviti, da bi bil v primeru odprave določbe o prestopu in s tem izključne pravice zavoda AG2R, na podlagi katere upravlja sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo za vsa podjetja iz sektorja francoske pekarske obrti, lahko ta zavod, ki je na podlagi dodatka št. 83 zaposlenim v teh podjetjih dolžan omogočiti zavarovanje pod pogoji, ki so določeni v tem dodatku, soočen s položajem, ko bi iz tega sistema izstopili zavarovanci, pri katerih so tveganja manjša, ker bi se obrnili na podjetja, ki zanje ponujajo primerljiva ali celo boljša jamstva za nižje prispevke. V teh okoliščinah bi čedalje večji del „slabih tveganj", ki bi jih zavod AG2R moral zavarovati, povzročil povečanje stroškov jamstev, tako da ta zavod ne bi več mogel ponuditi zavarovanja enake kakovosti po sprejemljivi ceni.

78 To naj bi veljalo še toliko bolj v primeru sistema, za katerega je – tako kot pri sistemu iz postopka v glavni stvari – značilna visoka stopnja solidarnosti zaradi pavšalno določenega zneska prispevkov in obveznosti sprejetja vseh tveganj.

79 Take zahteve, zaradi katerih so storitve, ki jih opravlja zadevni zavod, manj konkurenčne od storitev, ki jih opravljajo zavarovalnice, za katere te zahteve ne veljajo, prispevajo k utemeljitvi tega, da je ta zavod nosilec izključnih pravic za upravljanje takega sistema, ne da bi obstajala možnost izjeme od obveznosti vključitve v ta sistem.

80 Zato bi se zaradi odprave določbe o prestopu, kakršna je določena v dodatku št. 83, lahko zgodilo, da zadevni zavod ne bi mogel izpolniti nalog splošnega gospodarskega pomena, ki so mu bile naložene pod gospodarsko sprejemljivimi pogoji.

81 Zato je treba na drugi del vprašanja, kakor je bilo preoblikovano, odgovoriti, da če je treba dejavnost upravljanja sistema dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, opredeliti kot gospodarsko dejavnost, kar preveri predložitveno sodišče, potem je treba člena 102 PDEU in 106 PDEU razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, ne nasprotujeta temu, da javni organi zavodu za upravljanje kolektivnih zavarovanj podelijo izključno pravico za upravljanje tega sistema, ne da bi imela podjetja iz zadevnega sektorja dejavnosti možnost, da se ne vključijo v ta sistem.

Stroški

82 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 101 PDEU v povezavi s členom 4(3) PEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje odločitvi javnih organov, da na predlog organizacij, ki zastopajo delodajalce in delavce v nekem sektorju dejavnosti, predpišejo obvezno naravo sporazuma, ki je rezultat kolektivnih pogajanj in v katerem je predvidena obvezna vključitev v sistem dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo za vsa podjetja iz zadevnega sektorja, brez možnosti izjeme.**

2. **Če je treba dejavnost upravljanja sistema dodatnega povračila stroškov za zdravstveno varstvo, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, opredeliti kot gospodarsko dejavnost, kar preveri predložitveno sodišče, potem je treba člena 102 PDEU in 106 PDEU razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, ne nasprotujeta temu, da javni organi podelijo zavodu za upravljanje kolektivnih zavarovanj izključno pravico za upravljanje tega sistema, ne da bi imela podjetja iz zadevnega sektorja dejavnosti možnost, da se ne vključijo v ta sistem.**

Podpisi