

**Cauza C-758/22**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

15 decembrie 2022

**Instanța de trimitere:**

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

**Data deciziei de trimitere:**

27 septembrie 2022

**Reclamante și recurente:**

Bayerische Ärzteversorgung

Bayerische Architektenversorgung

Bayerische Apothekerversorgung

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

Bayerische Ingenieurversorgung-Bau      împreună      cu  
Psychotherapeutenversorgung

**Pârâtă și intimată:**

Deutsche Bundesbank

---

**Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală]**

**ORDONANȚĂ**

[*omissis*]

[*omissis*]

În cauza de contencios administrativ

1. Bayerische Ärzteversorgung,  
persoană juridică de drept public,

- [*omissis*] München,
2. Bayerische Architektenversorgung,
  3. Bayerische Apothekerversorgung,
  4. Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,
  5. Bayerische Ingenieurversorgung-Bau împreună cu  
Psychotherapeutenversorgung,

persoană juridică de drept public, [*omissis*] 81925 München,

reprezentate de

Bayerische Versorgungskammer,

[*omissis*] München,

reclamante și recurente,

[*omissis*]

împotriva

Deutsche Bundesbank,

[*omissis*] Frankfurt am Main,

pârâtă și intimată,

Camera a 8-a a Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală],

în urma ședinței desfășurate la 21 septembrie 2022,

[*omissis*]

la 27 septembrie 2022 a hotărât:

Suspendă procedură.

Formulează prezenta cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE, prin care solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene să răspundă la următoarele întrebări privind interpretarea Regulamentului (UE) 2018/231 al Băncii Centrale Europene din 26 ianuarie 2018 privind cerințele de raportare de statistică pentru fondurile de pensii (BCE/2018/2) (JO 2018, L 45, p. 3) coroborat cu Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (JO 2013, L 174, p. 1 – denumit în continuare „Regulamentul nr. 549/2013”):

1) a) Punctul 3.19 primul paragraf litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 impune ca toți consumatorii produselor oferite de producători să aibă libertatea de a alege dacă le cumpără sau nu și să facă această alegere pe baza prețurilor practicate?

În cazul unui răspuns negativ:

b) Atunci când marea majoritate a acestor consumatori, care nu are această libertate de alegere, primește de la producător, în temeiul afilierii legale obligatorii la acesta, produse într-un quantum ce depășește jumătate din producția sa și care trebuie să plătească cotizațiile obligatorii stabilite de producător, este suficient, pentru ca cerințele acestei dispoziții să fie îndeplinite, faptul că o minoritate a consumatorilor are posibilitatea de a adera voluntar la producător și face acest lucru pentru a primi produse plătiind aceleași cotizații pe care le datorează persoanele afiliate obligatoriu?

2. Există o producție de piață la prețuri semnificative din punct de vedere economic în sensul punctelor 3.17-3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, în toate cazurile în care este îndeplinit „criteriul 50 %”, definit la punctul 3.19 al treilea paragraf a treia și a patra teză din aceeași anexă A, potrivit căruia cel puțin jumătate din costuri sunt recuperate prin vânzări de-a lungul unei perioade multianuale, sau acest criteriu nu trebuie considerat suficient (în sine), ci o cerință necesară care se adaugă celor două condiții prevăzute la punctul 3.19 primul paragraf teza a doua literele (a) și (b) din anexa A menționată?

3) Pentru a verifica dacă unitățile instituționale sunt producători de piață în conformitate cu punctul 3.24 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, trebuie să se țină seama, pe lângă punctele 3.17, 3.19 și 3.26 din anexa A, și de cerințele suplimentare prevăzute la punctul 1.37 al doilea paragraf din anexa A menționată?

4) a) Clasificarea unei unități instituționale în subsectorul S.129, punctul 2.107 din anexa A la SEC presupune în mod imperativ ca toate prestațiile lor către toate persoanele afiliate să fie furnizate în temeiul unui acord contractual?

În cazul unui răspuns afirmativ:

b) Cerința ca prestațiile să fie furnizate în temeiul unui contract este astfel îndeplinită dacă, într-adevăr, afilierea obligatorie, cotizațiile obligatorii și prestațiile obligatorii ale unității instituționale sunt reglementate prin statut de administrațiile publice, dar persoanele afiliate obligatoriu au de asemenea dreptul la prestații suplimentare datorită cotizațiilor suplimentare plătite voluntar?

5) Articolul 1 punctul 1 a treia teză litera (f) din Regulamentul (UE) 2018/231 trebuie interpretat în sensul că exclude din noțiunea de fond de

pensii de la prima teză a acestei dispoziții numai acele unități instituționale care îndeplinesc ambele criterii de la punctul 2.117 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 sau în sensul că sunt excluse și alte unități instituționale care trebuie considerate, în conformitate cu punctul 17.43 din această anexă A, fonduri de pensii de securitate socială, deși nu îndeplinesc toate cerințele prevăzute la punctul 2.117 din anexa A menționată?

6) a) Noțiunea de administrație publică de la punctul 2.117 litera (b) și de la punctul 17.43 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 desemnează numai unitatea primară vizată sau include și fondurile de pensii instituite prin lege, autonome din punct de vedere juridic, organizate pe principiul afilierii obligatorii și finanțate prin cotizații, care dispun de dreptul de autoadministrare și de contabilitate proprie?

În cazul unui răspuns afirmativ:

b) Fixarea cotizațiilor și prestațiilor prevăzută la punctul 2.117 litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 înseamnă fixarea cuantumului acestora sau este suficient dacă legea prevede riscurile minime asigurate și nivelul minim de asigurare și reglementează principiile și limitele de percepere a cotizațiilor, lăsând însă fondurilor de asigurare sarcina de a stabili în acest cadru cuantumul cotizațiilor și al prestațiilor?

c) Noțiunea de unitate a administrației publice în sensul punctului 20.39 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 cuprinde numai unitățile instituționale care îndeplinesc toate condițiile de la punctele 20.10 și 20.12 din această anexă A?

#### M o t i v e:

#### I

- 1 Părțile sunt în dezacord asupra aspectului dacă reclamantele au obligația de raportare în conformitate cu Regulamentului (UE) 2018/231 al Băncii Centrale Europene din 26 ianuarie 2018 privind cerințele de raportare de statistică pentru fondurile de pensii (BCE/2018/2) (JO 2018, L 45, p. 3).
- 2 Reclamantele au fost înființate în landul Bavaria ca persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică proprie, prin Legea landului Bavaria privind sistemul public de asigurări (denumită în continuare „VersoG”), astfel cum a fost modificată la 16 iunie 2018 (BayGVBl., p. 371), modificată cel mai recent prin articolul 32a alineatul (18) din Legea din 10 mai 2022 (BayGVBl. p. 182). Acestea furnizează persoanelor afiliate prestații în caz de invaliditate profesională, pentru limită de vârstă și în caz de deces, în conformitate cu această lege și cu statutul propriu. În acest scop, ele trebuie să îndeplinească condițiile pentru ca persoanele afiliate să fie scutite de obligația de a adera la sistemul de pensii obligatoriu (articolul 28 a treia teză din VersoG). Nu pot avea scop lucrativ, iar fondurile, precum și activele lor nu pot fi folosite decât în vederea îndeplinirii

scopului de asistență [articolul 9 alineatele (1) și (3) din VersoG]. Costurile lor administrative, inclusiv salariile angajaților și prestațiile plătite persoanelor afiliate sunt suportate din fondurile proprii [articolul 9 alineatul (2) prima teză VersoG].

- 3 Deoarece își desfășoară activitatea în landul Bavaria, marea majoritate a persoanelor afiliate fiecărei reclamante sunt obligate prin lege să adere [articolul 30 alineatul (1) coroborat cu articolul 33 și următoarele din VersoG]. Articolul 30 alineatul (2) din VersoG prevede o scutire de la obligația de afiliere în cazuri excepționale, precum acela în care activitatea desfășurată este secundară sau când există o afiliere la un alt sistem. Potrivit articolului 30 alineatul (3) din VersoG, persoanele afiliate obligatoriu, care s-au pensionat, pot opta, potrivit statutului, să rămână afiliate pentru a dobândi perioade de asigurare suplimentare, plătind cotizații egale cu cele plătite de persoanele afiliate obligatoriu. Reclamantele stabilesc, prin statut și în limitele prevăzute de lege, perceperea cotizațiilor sau costurile care trebuie plătite și, respectiv, suportate pentru finanțarea scopului lor, precum și condițiile, natura, cuantumul și stingerea drepturilor la prestații [articolul 10 alineatele (2) și (3) din VersoG]. Statutul trebuie să prevadă posibilitatea pentru persoanele afiliate de a plăti cotizații suplimentare voluntare în vederea dobândirii unor perioade de asigurare suplimentare, sub rezerva ca totalul plăților suplimentare și al cotizației obligatorii să nu depășească plafonul cotizațiilor stabilit prin lege [articolul 31 alineatul (4) din VersoG]. Este necontestat că fiecare reclamantă furnizează, în proporție de peste 50 % din total prestațiilor plătite, prestații obligatorii persoanelor afiliate obligatoriu.
- 4 Prin scrisorile din 7 septembrie 2018 și 25 martie 2019, pârâta a comunicat primelor patru reclamante că, în calitate de fonduri de pensii, sunt supuse obligației de raportare de statistică, potrivit articolelor 1 și 2 din Regulamentul (UE) 2018/231, și că trebuie să transmită pârâtei trimestrial, începând de la 30 septembrie 2019, informații detaliate privind situația lor financiară. Prin intermediul scrisorilor, care au avut un conținut aproape identic, trimise de pârâtă la 12 noiembrie 2018 și, respectiv, la 17 iulie 2019, ultima dintre cele cinci reclamante a fost obligată să comunice anual informații mai puțin detaliate. Prin acțiunile formulate, reclamantele solicită anularea comunicărilor care le vizează și, cu titlu subsidiar, constatarea faptului că nu au obligația de raportare. [omissis] [Considerații privind măsurile provizorii]
- 5 Prin hotărârea din 4 noiembrie 2021, Verwaltungsgericht [Curtea Administrativă] a respins acțiunile reținând că reclamantele sunt fonduri de pensii în sensul articolului 1 punctul 1 din Regulamentul (UE) 2018/231 și că au obligația de raportare în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din acesta. S-a mai arătat că ele sunt producători de piață din categoria societăților financiare și aparțin subsectorului S.129 din Regulamentul nr. 549/2013. Activitatea lor principală constă în furnizarea de prestații de asigurare. În schimbul acestor prestații, reclamantele cer prețuri semnificative din punct de vedere economic. Acest lucru este valabil și pentru prestațiile obligatorii, întrucât, potrivit articolului 9 alineatul (2) prima teză din VersoG, cuantumul acestora trebuie stabilit potrivit unor criterii

economice. În lipsa ajutoarelor de stat, reclamantele sunt obligate să stabilească cotizațiile și prestațiile astfel încât să își asigure continuu capacitatea de plată. În orice caz, clasificarea (și a) prestațiilor obligatorii în categoria producției de piață rezultă de la punctul 3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, deoarece cel puțin 50 % din costurile reclamantelor sunt recuperate din vânzarea produselor lor în decursul mai multor ani. Punctul 1.37 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 nu se opune acestei clasificări. Această dispoziție se aplică numai unităților din sectorul public. Reclamantele nu fac parte din această categorie, deoarece nu sunt controlate de administrațiile publice. Din această cauză, nu este posibilă nici clasificarea la subsectorul 1314 (fonduri de securitate socială), pentru care articolul 1 punctul 1 a treia teză litera (f) din Regulamentul (UE) 2018/231 prevede o derogare de la obligația de raportare. Punctul 20.39 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 confirmă această clasificare. Potrivit acestui punct, un sistem finanțat printr-o cotizație predefinită, instituit de o unitate a administrației publice, nu trebuie considerat sistem de securitate socială în cazul în care – la fel ca în situația reclamantelor – nu beneficiază de garanții guvernamentale cu privire la valoarea prestațiilor plătite, valoarea acestora depinzând de performanța activelor; această valoare este astfel în mod obligatoriu incertă.

- 6 Prin recursurile formulate, reclamantele învederează că ele nu sunt producători de piață. Prestațiile lor obligatorii, care reprezintă în mod incontestabil cea mai mare parte a producției lor, nu au fost vândute la prețuri semnificative din punct de vedere economic. Așa fiind, persoanele afiliate obligatoriu nu se pot prevala de libertatea de alegere conferită de punctul 3.19 primul alineat litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, referitoare la cumpărarea prestațiilor de asigurare pe baza cotizațiilor impuse. Criteriul 50 % de la punctul 3.19 al treilea paragraf din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 nu este relevant; acesta se aplică numai pentru determinarea producției. În tot cazul, reclamantele fac parte, la fel ca asigurările obligatorii a rentelor, din categoria fondurilor de securitate socială.
- 7 Pârâta a formulat concluzii de menținere a hotărârii atacate.

## II

- 8 Este necesar să se suspende procedura și să se adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE. Interpretarea articolului 1 punctul 1 din Regulamentul (UE) 2018/231 și a dispozițiilor anexei A la Regulamentul nr. 549/2013, menționată în dispozitiv, nu se impune cu o asemenea evidență încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile și nu se poate considera că se impune într-un mod la fel de evident și celorlalte instanțe naționale ale statelor membre (cu privire la acest criteriu a se vedea Hotărârea Marii Camere a Curții de Justiție din 6 octombrie 2021, C-561/19 [ECLI:EU:C:2021:799], Consorzio, punctul 40).
- 9 Întrebările preliminare sunt pertinente pentru soluționarea recursului. Recursul este admisibil. [omissis][Considerații privind admisibilitatea acțiunii de fond și a recursului]

- 10 În privința temeiniciei recursului, este relevant aspectul dacă reclamantele sunt supuse obligațiilor de raportare de statistică pentru fondurile de pensii în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) coroborat cu articolul 1 alineatul (1) prima teză din Regulamentul (UE) 2018/231. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din regulamentul, unitățile de observare statistică efective cu obligații de raportare cuprind fonduri de pensii rezidente în statele membre din zona euro. La articolul 1 punctul 1 prima teză din regulamentul, fondul de pensii (FP) este definit prin trimitere la subsectorul S.129 din Regulamentul nr. 549/2013 și prevede că este necesar să facă parte din categoria societăților sau cvasisocietăților financiare a căror activitate principală constă în furnizarea de servicii de intermediere financiară rezultate din mutualizarea riscurilor sociale și necesităților persoanelor asigurate (asigurări sociale). Potrivit celei de a doua teze, fondul de pensii în calitate de sistem de asigurări sociale asigură venituri după pensionare și poate oferi indemnizații în caz de deces sau de handicap. Potrivit celei de a treia teze litera (f), definiția nu cuprinde fondurile de securitate socială, astfel cum sunt definite la punctul 2.117 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013.
- 11 Reclamantele sunt persoane juridice stabilite în Germania. Acestea exercită activitatea principală descrisă la articolul 1 punctul 1 prima și a doua teză din Regulamentul (UE) 2018/231 care constă în furnizarea de servicii de intermediere financiară, și anume furnizarea către persoanele afiliate care plătesc cotizații pensii pentru limită de vârstă, pensii de urmaș și pensii pentru handicap. Este necesar să se clarifice dacă reclamantele trebuie clasificate ca societăți financiare din subsectorul S.129 sau dacă trebuie exceptate de la obligația de raportare ca parte din categoria fondurilor de securitate socială.
- 12 1. Din categoria societăților financiare din sectorul S.12 din SEC 2010 fac parte unitățile instituționale dotate cu personalitate juridică, care sunt producători de piață și a căror activitate principală constă în producerea de servicii financiare. Reclamantele sunt persoane juridice de drept public și îndeplinesc, așadar, prima condiție. Potrivit punctului 3.24 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, acestea sunt producători de piață dacă producția lor este în cea mai mare parte producție de piață în sensul punctului 3.17 și următoarele din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. În speță, este relevantă numai producția de produse vândute la prețuri semnificative din punct de vedere economic [punctul 3.18 litera (a)]. Potrivit punctului 3.19 primul paragraf din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, prețurile sunt semnificative din punct de vedere economic dacă au un efect substanțial asupra cantităților de produse pe care producătorii sunt dispuși să le ofere și asupra cantităților de produse pe care cumpărătorii doresc să le cumpere. Astfel de prețuri survin în cazul în care se aplică următoarele două condiții:
- (a) producătorul are interesul să ajusteze oferta, fie cu scopul de a face un profit pe termen lung, fie cel puțin de a-și acoperi costurile de capital și alte costuri, precum și

- (b) consumatorii au libertatea de a cumpăra sau nu și fac această alegere pe baza prețurilor practicate.
- 13 Instanța consideră că aceste două condiții trebuie îndeplinite cumulativ. Aceasta rezultă din folosirea pluralului în versiunea în limba germană, aspect confirmat și de versiunile în limba franceză („la réunion des deux conditions”) și în limba engleză („both”). Prima condiție ar trebui să fie îndeplinită dată fiind obligația reclamantelor de a suporta din fondurile proprii costurile administrative, inclusiv salariile angajaților [a se vedea punctul 2 referitor la articolul 9 alineatul (2) prima teză VersoG]. Cea de a doua condiție poate fi îndeplinită numai dacă noțiunile de „vânzare” și „prețuri” cuprind și cumpărarea, prevăzută de statut, a unor perioade de asigurare, precum și cotizațiile percepute de stat și dacă, în plus, nu este necesar ca fiecare consumator sau cel puțin acela care primește prestații din partea producătorului să aibă libertatea de a cumpăra sau nu aceste prestații și să facă această alegere pe baza prețurilor practicate.
- 14 Pentru o interpretare largă a noțiunilor de „cumpărare” și de „prețuri” stă și faptul că criteriul din SEC pentru delimitarea sectorului public de sectorul privat nu este forma juridică de drept public sau de drept privat a unităților instituționale ori configurația raporturilor de participare sau de creanță, ci supunerea unității controlului administrațiilor publice (a se vedea punctul 1.35 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013; Hotărârea din 11 septembrie 2019, FIG și FISE, C-612/17 [ECLI:EU:C:2019:705], punctele 34 și următoarele, 73, 78, și Hotărârea din 28 aprilie 2022, SeGEC și alții, C-277/21 [ECLI:EU:C:2022:318], punctul 25 și următoarele). Chiar și într-o interpretare largă, care include perioadele de asigurare impuse de lege și cotizațiile percepute de stat, problema care rămâne este că nu toți consumatorii au libertatea de alegere impusă prin condiția de la litera (b). Persoanele care nu sunt afiliate obligatoriu în sistemul reclamantelor și care nici nu îndeplinesc condițiile restrictive pentru afilierea voluntară nu pot cumpăra prestații de asigurare. În cazul consumatorilor pe care legea îi obligă să se afilieze sau cărora le conferă posibilitatea de afiliere lipsește libertatea de alegere necesară, în orice caz libertatea persoanelor afiliate obligatoriu în ceea ce privește prestațiile obligatorii. Dacă nu îndeplinesc condițiile pentru scutirea excepțională de la obligația de afiliere, acestea sunt obligate să cumpere perioade de asigurare și să plătească cotizații. Singura libertate de alegere de care se bucură este de a plăti cotizații suplimentare pentru cumpărarea unor prestații suplimentare. Aceasta este considerația ce stă la baza întrebării de la punctul 1) litera a) din dispozitiv, și anume dacă punctul 3.19 primul paragraf litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 impune ca toți consumatorii să aibă libertatea de a cumpăra sau nu produsele oferite de producători și să facă această alegere pe baza prețurilor practicate.
- 15 Modul de redactare a condiției de la litera (b) („consumatorii”) ar putea indica că libertatea de alegere și exercitarea acesteia pe baza prețurilor trebuie să existe pentru toți consumatorii în ceea ce privește întreaga ofertă a producătorului. În cazul în care pentru interpretarea sistematică trebuie să se țină seama de delimitarea piață/nonpiață prevăzută pentru clasificarea pe sectoare (punctul 1.37



din anexa A la SEC 2010) (a se vedea a treia întrebare), o astfel de interpretare poate fi susținută și de condiția formulată la subpunctul 1 al celui de al doilea paragraf, și anume vânzarea liberă pe piață a bunurilor și serviciilor oricui poate plăti prețul solicitat. Același lucru este valabil și pentru condiția de la subpunctul 3, și anume existența piețelor eficiente la care cumpărătorii și comercianții au acces și despre care aceștia dispun de informații. Cu toate acestea, în teza care urmează se precizează că piața eficientă poate funcționa chiar dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite în totalitate. Instanța nu poate însă deduce în mod neîndoielnic din Regulamentul nr. 549/2013 și din jurisprudența de până acum care este tipul și cât de intense trebuie să fie restricțiile de acces sau obligațiile de reducere pentru a se exclude acțiunea de piață și prețurile semnificative din punct de vedere economic. Cele două hotărâri ale Curții de Justiție, citate la punctul 14 de mai sus, precum și Hotărârea din 3 octombrie 2019, *Fonds du Logement de la Région Bruxelles-Capitale*, C-632/18 [ECLI:EU:C:2019:833], punctul 36 și următoarele, se referă la condițiile pentru clasificarea diverselor unități în sectorul administrațiilor publice și nu tratează problema menționată anterior sau opțiunea de cumpărare a consumatorilor ca o condiție pentru producția de piață.

- 16 2. În cazul în care răspunsul la întrebarea 1) litera a) este negativ, este important să se stabilească dacă condiția de la punctul 3.19 primul paragraf litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 este îndeplinită pentru simplul motiv că există un număr redus de consumatori care aderă voluntar la sistemele reclamantelor și care au libertatea de a alege dacă cumpără sau nu perioade de asigurare plătind aceleași cotizații care sunt datorate de persoanele afiliate obligatoriu, chiar dacă asemenea consumatori constituie minoritatea persoanelor afiliate, iar cea mai mare parte a producției reclamantelor revine persoanelor afiliate obligatoriu sub formă de prestații obligatorii [întrebarea 1) litera b)]. În opinia părții, decizia de a adera voluntar este expresia unei libertăți de cumpărare în considerarea prețului și justifică și clasificarea cotizațiilor obligatorii cu un quantum comparabil ca prețuri semnificative din punct de vedere economic. Instanța are îndoieli privind temeinicia acestei concluzii, deoarece cotizațiile plătite de persoanele afiliate voluntar nu rezultă – astfel cum impune punctul 3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 – din interacțiunea dintre cerere și ofertă în condiții de piață. În cazul majorității persoanelor afiliate obligatoriu, cărora nu li se aplică derogarea, reclamantele plătesc prestațiile în calitate de asigurători care dețin monopolul. Întrucât, potrivit articolului 30 alineatul (3) VersoG, posibilitatea de a adera voluntar nu este prevăzută decât pentru persoanele care au fost afiliate obligatoriu în trecut, toți ceilalți consumatori sunt împiedicați să aleagă liber dacă cumpără sau nu prestațiile reclamantelor. Astfel, nu sunt îndeplinite nici măcar cerințele minime posibil pentru accesul pe piață al consumatorului. În plus, quantumul cotizațiilor obligatorii nu rezultă din cotizațiile plătite de persoanele afiliate voluntar. Dimpotrivă, fixarea – invers – de către stat a cotizațiilor obligatorii determină quantumul cotizațiilor pe care trebuie să le plătească persoanele afiliate voluntar pentru aceleași prestații.
- 17 3. În aceste condiții, pentru pronunțarea soluției pe fond, în hotărârea atacată s-a reținut numai că, în temeiul criteriului 50 % de la punctul 3.19 al treilea paragraf a

treia și a patra teză din SEC, cotizațiile trebuie considerate prețuri semnificative din punct de vedere economic. Dispozițiile citate sunt redactate astfel:

Pentru producția altor unități instituționale [*decât întreprinderile neconstituite în societăți deținute de gospodăriile populației prevăzute în a doua teză*], capacitatea de a desfășura o activitate de piață la prețuri semnificative din punct de vedere economic va fi verificată îndeosebi prin intermediul unui criteriu cantitativ (criteriul 50 %), utilizând raportul vânzări/cost de producție. Pentru a fi un producător de piață, unitatea publică recuperează cel puțin 50 % din costuri prin vânzările sale de-a lungul unei perioade îndelungate multianuale.

- 18 În hotărârea atacată, s-a considerat că recuperarea prin vânzări a cel puțin jumătate din costuri este o condiție suficientă (în sine) pentru existența unor prețuri semnificative din punct de vedere economic. Aceasta este premisa de la care se pare că s-a pornit și în Concluziile prezentate de avocatul general Hogan la 28 februarie 2019 în cauza C-612/17 [ECLI:EU:C:2019:149], FIG și FISE (punctul 31). În motivarea concluziilor s-a prezumat că instituția respectivă este producător nonpiață numai dacă recuperarea costurilor nu atinge plafonul minim de 50 %. Potrivit acestei interpretări, reclamantele ar trebui considerate producători de piață numai pentru că, așa cum a reținut instanța de fond, își recuperează cel puțin jumătate din costuri din cotizațiile percepute, chiar dacă nu este îndeplinită condiția de la punctul 3.19 primul paragraf literele (a) și (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, analizată la punctul 12 și următoarele de mai sus.
- 19 Cu toate acestea, potrivit celei de a treia și a patra teze ale celui de al patrulea paragraf al acestui punct, criteriul 50 % poate fi înțeles și ca o condiție necesară, dar insuficientă (în sine) pentru producția de piață. Criteriul completează astfel cerința de la primul paragraf literele (a) și (b), dar nu poate compensa lipsa acesteia. Dovadă în acest sens stă faptul că criteriul 50 % de la punctul 3.19 al treilea paragraf din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 este avut în vedere numai la aprecierea posibilității unei producții de piață, iar nu ca un element definitoriu al producției de piață, așa cum este cazul cerințelor de la primul paragraf. Concluzia este susținută de versiunile în limba franceză și în limba engleză („La capacité de réaliser une activité marchande”; „The ability to undertake a market activity”). Potrivit acestora, recuperarea a cel puțin jumătate din costuri este determinantă (numai) pentru capacitatea de producție de piață, iar nu pentru existența acesteia. Același lucru este valabil și în privința dispoziției comparabile din punct de vedere sistematic a punctului 20.29 al treilea paragraf din anexa A la SEC, care se aplică pentru delimitarea piață/nonpiață. Dacă se urmează interpretarea criteriului 50 % de la punctul 3.19 al treilea paragraf a treia teză din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 în sensul unei cerințe necesare, dar insuficiente (în sine), acesta are funcția de criteriu de excludere: or, chiar dacă sunt îndeplinite ambele elemente definitorii de la primul paragraf, nu există nicio producție de piață la prețuri semnificative din punct de vedere economic în cazul în care mai puțin de jumătate din costuri sunt recuperate prin vânzări de-a lungul unei perioade îndelungate multianuale. Pare evident că o astfel de producție vădit

deficitară, care nu este finanțată nici pe termen mediu în condiții de piață, nu mai poate fi clasificată ca producție de piață. În sens invers, recuperarea în proporție de cel puțin 50 % a costurilor nu este de natură să justifice în sine premisa unei producții de piață în cazul în care nu sunt îndeplinite cerințele de la punctul 3.19 primul paragraf litera (a) sau (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013.

- 20 Din jurisprudența Curții de Justiție, nu se poate deduce în mod neîndoielnic care este interpretarea corectă a punctului 3.19 al treilea paragraf a treia și a patra teză din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. În Hotărârea din 11 septembrie 2019, FIG și FISE, C-612/17, Curtea a considerat că federațiile reclamante sunt instituții fără scop lucrativ și astfel producători nonpiață (a se vedea punctul 2.129 și următorul din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013), fără a analiza criteriul 50 %, aplicabil unităților controlate de administrațiile publice, consacrat la punctul 20.29 din anexa A la SEC, ca test piață/nonpiață comparabil, citat la punctul 9 din hotărârea amintită. Este posibil ca problema privind recuperarea costurilor să nu fi fost pertinentă pentru soluția în cauză, deoarece clasificarea federațiilor ca societăți a fost exclusă din cauza lipsei scopului lucrativ sau cel puțin a recuperării costurilor (a se vedea în acest sens normele de la punctele 20.19-20.28, în special de la punctul 20.21 a doua teză și de la punctul 20.23 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, la care se face trimitere la punctul 20.29 al doilea paragraf din aceeași anexă. Este deci evident că și dacă se aplică norma paralelă de la punctul 3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 – indiferent de recuperarea costurilor – se poate porni de la premisa unei producții de piață numai dacă sunt îndeplinite ambele cerințe de la primul paragraf literele (a) și (b) al acestui punct.
- 21 4. A treia întrebare preliminară privește problema dacă punctul 1.37 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 poate fi avut în vedere la interpretarea sistematică, în scopul înlăturării îndoielilor rămase în legătură cu interpretarea punctului 3.19 primul și al treilea paragraf din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. Dacă clasificarea ca producător de piață în conformitate cu punctul 3.24 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 presupune îndeplinirea atât a condițiilor prevăzute la punctul 3.19, cât și a condițiilor pentru activitatea de piață în conformitate cu punctul 1.37, reclamantele ar trebui clasificate ca producători nonpiață. Contrar subpunctului 1 al acestui punct, ele nu caută să-și sporească la maximum profitul pe termen lung și nu își vând liber pe piață prestațiile oricui poate plăti prețul solicitat. În plus, dreptul național relevant le interzice să facă aceste lucruri. Astfel cum s-a arătat la punctul 2, reclamantele trebuie să folosească toate veniturile în scopul îndeplinirii sarcinilor ce le revin, așadar, mai ales în scopul de a acorda prestații de asigurare și de a recupera costurile aferente acestora. Ele nu pot nici să acorde prestații de asigurare oricărui consumator care poate plăti cotizațiile, ci doar persoanelor obligate prin lege să adere și categoriei foarte restrânse a persoanelor afiliate voluntar.
- 22 Instanța are îndoieli dacă punctul 1.37 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 se aplică, astfel cum consideră pârâta, numai unităților din sectorul public. Potrivit primului paragraf al acestui punct, dispoziția servește atât la

diferențierea sectorului pieței de sectorul nonpiață, cât și („iar”) a sectorului privat de sectorul public. Pare însă problematică luarea în considerare a celui de al doilea paragraf subpunctul 1, deoarece condițiile pe care le prevede depășesc condițiile determinante potrivit punctului 3.24 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, prevăzute la punctul 3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. Este posibil ca punctul 3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 să fie o concretizare a criteriilor de la punctul 1.37 pentru delimitarea producătorilor din sectorul pieței de producătorii din sectorul nonpiață. Punctul 1.37 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 face referire la grila generală din tabelul 1.1 pentru clasificarea pe sectoare, potrivit căreia în cazul unităților controlate de instituții publice sau private diferențierea se face, dacă este cazul, în funcție de activitatea de piață sau de nonpiață. Criteriile prevăzute în acest scop sunt mai stricte în privința scopului vânzătorului de a-și spori la maximum profitul și a scopului cumpărătorului de a obține un raport optim între preț și utilitate decât sunt condițiile de la punctul 3.19 primul paragraf literele (a) și (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, prevăzute pentru prezumția producției de piață, și anume o calculare a ofertei care ține seama cel puțin de recuperarea costurilor și o libertate a consumatorului de a alege să cumpere în funcție de preț. Astfel, punctul 1.37 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 ar putea fi aplicat numai dacă criteriile generale pe care le prevede nu sunt contrare criteriilor speciale de la punctul 3.19 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, fiind necesar, în plus, să includă condițiile de la acest punct, de exemplu acces liber pe piață minim sau o situație concurențială drept condiție pentru formarea prețului de piață. Instanța solicită Curții lămuriri și în această privință.

- 23 5. A patra întrebare privește punctul 2.107 a doua teză din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, referitor la care prestații contractuale furnizate de fondurile de pensii. Acest lucru poate fi un indiciu în sensul că printre acestea nu se numără unitățile care – la fel ca reclamantele – furnizează prestații numai în temeiul dispozițiilor legale. Pe de altă parte, definiția de la punctul 2.105 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 nu stabilește nicio cerință privind temeiul juridic al prestației, iar punctul 2.107 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 nu cuprinde nicio (altă) definiție, ci exemple. Prin menționarea contractelor de asigurare, la acest punct se dezvoltă doar configurația tipică a plății prestațiilor, iar nu configurația conceptuală a acesteia. Punctul 2.109 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 clarifică în mod expres că sistemele de fonduri de pensii pot fi organizate și de stat, fără a aborda problema configurației contractuale. Pentru clasificarea cazurilor marginale, și la punctul 20.39 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 sunt avute în vedere alte elemente. Totuși, acest lucru ar putea fi pus pe seama faptului că se pornește de la premisa uneia dintre configurațiile cuprinse la punctul 2.107 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. În finalitatea dispozițiilor și în considerentele regulamentelor relevante, instanța nu poate identifica lămuriri pentru înlăturarea îndoielilor de interpretare. Dacă nu este necesară o configurație contractuală, instanța consideră că este îndoielnic dacă este suficientă o configurație de drept public, în care afilierea este preponderent obligatorie, atât timp cât toate persoanele afiliate pot spori cuantumul prestațiilor prin plata unor cotizații voluntare, chiar dacă numai o

minoritate a acestora pot beneficia și termina voluntar plata prestațiilor prin aderare sau denunțare.

- 24 Întrebările 1-4 privind condițiile individuale pentru producția de piață și pentru clasificarea în subsectorul S.129 nu sunt inutile de exemplu din cauză că este cert că reclamantele sunt vizate de derogarea prevăzută pentru fondurile de securitate socială de la articolul 1 punctul 1 a treia teză litera (f) din Regulamentul (UE) 2018/231. Confirmarea în acest sens depinde de întrebările 5 și 6 la care nu se poate răspunde decât pe calea trimiterii preliminare.
- 25 6. Pentru a determina subsectorul fondurilor de securitate socială, articolul 1 punctul 1 a treia teză litera (f) din Regulamentul (UE) 2018/231 face trimitere la punctul 2.117 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. Potrivit acestuia, subsectorul în discuție reunește unitățile instituționale centrale ale statelor federale și unitățile instituționale locale a căror activitate principală constă în furnizarea de prestații sociale și care îndeplinesc următoarele două criterii:
- (a) anumite grupuri ale populației sunt obligate să participe la sistem sau să verse cotizații în virtutea unor acte cu putere de lege sau a unor norme administrative, precum și
  - (b) independent de rolul pe care ele îl îndeplinesc în calitate de organisme tutelare sau de angajatori, administrațiile publice sunt responsabile de gestionarea acestor unități în ceea ce privește fixarea sau aprobarea cotizațiilor și a prestațiilor.
- 26 Punctul 2.110 litera (a) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 clarifică faptul că unitățile instituționale care îndeplinesc aceste două criterii nu aparțin subsectorului fondurilor de pensii (S.129), ci subsectorului fondurilor de securitate socială.
- 27 Cu toate acestea, în definiția fondurilor de pensii de securitate socială de la punctul 17.43 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 nu au fost preluate toate elementele definitorii de la punctul 2.177 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. Acesta este motivul pentru care este adresată a cincea întrebare. Dacă prima normă trebuie considerată a fi definiția subsectorului fondurilor de securitate socială și a doua normă trebuie considerată a fi dispoziția specială în temeiul căreia se operează diferențierea în cadrul acestui subsector, punctul 17.43 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 presupune îndeplinirea tuturor elementelor definitorii de la punctul 2.117 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 și o completează cu alte elemente în scopul delimitării fondurilor de pensii de securitate socială. În aceste condiții, clasificarea reclamantelor în categoria fondurilor de securitate socială nu ar fi posibilă decât dacă îndeplinesc cerința de la litera (b) a punctului 2.117 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 (a se vedea în acest sens subpunctul 7 de la punctul 28 de mai jos). Într-o opinie contrară, definiția de la punctul 17.43 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 este independentă și închisă. În plus, în această opinie, noțiunea de administrație

publică de la acest punct este înțeleasă în sensul că include și persoanele juridice de drept public independente față de unitatea primară. Astfel, reclamantele ar trebui clasificate în categoria fondurilor de pensii de securitate socială, deoarece legea impune persoanelor afiliate obligatoriu să participe la asigurarea lor de pensie și pentru că ele furnizează prestații în calitate de unități instituționale ale unui land – landul Bavaria – dotate cu personalitate juridică proprie.

- 28 7. La întrebarea [6) litera a)], dacă noțiunea de administrație publică de la punctul 2.117 litera (b) și de la punctul 17.43 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 cuprinde și astfel de unități instituționale sau dacă desemnează numai unitatea primară respectivă, nu se poate răspunde nici într-un sens, nici în altul. Deoarece la punctul 2.117 litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 se menționează atribuții de gestiune care depășesc calitatea de organism tutelar sau de angajator, este în orice caz posibil ca la acest punct noțiunea de administrație publică să desemneze numai unitatea primară care supraveghează unitatea instituțională căreia i se recunoaște un drept de gestiune proprie (autonomie). Dacă noțiunea este utilizată în mod consecvent, atunci și noțiunea de administrație publică de la punctul 17.43 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 trebuie înțeleasă în acest sens restrâns. Totuși, la acest punct, noțiunea ar putea cuprinde și alte unități ale administrației publice sau chiar administratorii independenți față de unitatea primară care este administrator al fondului legal de pensii, ce facilitează persoanelor afiliate o scutire de obligația de afiliere la sistemul legal de pensii și care asigură anumitor categorii profesionale o pensie administrată independent în funcție de quantumul cotizațiilor plătite și al prestațiilor datorate, fără a fi controlate de administrația publică. Această interpretare ar putea fi susținută de norma de delimitare de la punctul 20.39 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, unde se pornește de la premisa că sistemul poate fi administrat de o „unitate instituțională separată”. Pe de altă parte, la punctul 20.12 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 se pornește de la premisa că sistemele de securitate socială trebuie să includă toată comunitatea în ansamblul ei sau o mare parte a acesteia; ca regulă generală, această includere nu există în cazul sistemelor regionale de pensii ocupaționale instituite pentru anumite profesii.
- 29 În funcție de modul de interpretare a noțiunii de administrație publică care figurează la o dispoziție și la alta, cu referire la punctul 2.117 litera (b) din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, se adresează altă întrebare [6) litera b)], și anume dacă stabilirea cotizațiilor și a prestațiilor de către administrațiile publice impune ca unitatea primară să le fixeze pe amândouă de la caz la caz în funcție de nivelul lor, în sensul de quantum al acestora. Noțiunea de fixare indică necesitatea unei reglementări complete. Potrivit opiniei contrare susținute de reclamante, ar trebuie însă să fie suficient dacă unitatea primară instituie regimul legal menționat la prima întrebare preliminară, în cadrul căruia unitatea autonomă poate să fixeze quantumul cotizației, precum și natura și quantumul prestației.
- 30 În final, în privința aplicării normei de delimitare de la punctul 20.39 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, adoptată pentru cazuri marginale, se ridică problema dacă noțiunea de unitate a administrației publice cuprinde numai

unitățile instituționale care îndeplinesc toate condițiile prevăzute la punctele 20.10 și 20.12 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. Potrivit situației de fapt reținute pe fond și obligatorie pentru instanța de control judiciar [articolul 137 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă], în speță nu poate fi aplicat criteriul transferurilor substanțiale de la bugetul principal (punctul 20.10). Astfel, controlarea reclamantelor de către administrațiile publice poate fi pertinentă numai dacă se aplică punctul 20.12, iar nu punctul 20.10. Dacă reclamantele nu sunt, în funcție de interpretarea corectă a dispozițiilor Regulamentului nr. 549/2013, nici producători de piață și nici nu fac parte din categoria fondurilor de securitate socială, ele pot fi clasificate ca instituții fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației, fără a avea ca atare obligația de raportare, indiferent dacă sunt sau nu supuse controlului de către administrațiile publice.

[omissis] [semnături]

DOCUMENT DE LUCRU