

**C-758/22. sz. ügy****Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2022. december 15.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Bundesverwaltungsgericht (Németország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2022. szeptember 27.

**Felperesek és felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felek:**

Bayerische Ärzteversorgung

Bayerische Architektenversorgung

Bayerische Apothekerversorgung

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m.  
Psychotherapeutenversorgung**Alperes és ellenérdekű fél:**

Deutsche Bundesbank

---

**Bundesverwaltungsgericht****VÉGZÉS**

[omissis]

[omissis]

1. A Bayerische Ärzteversorgung,  
közjogi intézmény,  
[omissis] München,

2. a Bayerische Architektenversorgung,
3. a Bayerische Apothekerversorgung,
4. a Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,
5. a Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m. Psychotherapeutenversorgung,  
közjogi intézmények, [omissis] 81925 München,

az első-, másod-, harmad-, negyed- és ötödrendű felperest képviseli:

Bayerische Versorgungskammer,

[omissis] München,

felperesek és felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felek,

[omissis]

és

a Deutsche Bundesbank (német központi bank),

[omissis] Frankfurt am Main,

alperes és ellenérdekű fél

között folyamatban lévő közigazgatási perben

a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) nyolcadik tanácsa

a 2022. szeptember 21-i tárgyalás alapján

[omissis]

2022. szeptember 27-én a következőképpen határozott:

Az eljárást felfüggeszti.

Azt kéri az Európai Unió Bíróságától, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal útján tisztázza az Európai Unió-beli [helyesen: európai unióbeli] nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2013. május 21-i 549/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 174., 2013. június 26., 1. o.) összefüggésben értelmezett, a nyugdíjpénztárakra vonatkozó statisztikai adatszolgáltatási követelményekről szóló, 2018. január 26-i (EU) 2018/231 európai központi banki rendelet (EKB/2018/2) (HL L 45., 2018. február 17., 3. o.) értelmezésére vonatkozó következő kérdéseket:

1) a) Megköveteli-e az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének b) pontja, hogy a termelő által szállított termék valamennyi fogyasztója szabadon dönthessen arról, hogy megvásárolja-e vagy sem e terméket, és e döntését a felszámított árak alapján hozza meg?

Az e kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

b) Olyan esetekben, amelyekben e fogyasztók túlnyomó többsége, anélkül, hogy ilyen döntési szabadsággal rendelkezne, a termelő kibocsátásának több mint felét kitevő mennyiségben kap terméket a termelőtől a benne fennálló, jogszabály által előírt kötelező tagság alapján, és a termelő által meghatározott összegű kötelező járulékot köteles fizetni, kielégíti-e a rendelkezés követelményeit, hogy a kisebbségnek lehetősége volt a termelőhöz önként csatlakozni, és élt is ezzel a lehetőséggel, hogy a terméket a kötelező tagok által fizetettel azonos járulék mellett kapja meg?

2) Már akkor minden esetben az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.17–3.19. pontja értelmében vett, gazdaságilag jelentős áron megvalósított piaci tevékenység esete áll-e fenn, ha teljesül az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja harmadik bekezdésének harmadik és negyedik mondatában meghatározott, a költségek legalább felének az árbevétel által több éven át történő tartós fedezésének „50%-os kritériuma”, vagy e kritériumot nem elégséges (önmagában is elegendő), hanem olyan szükséges feltételként kell értelmezni, amely kiegészíti az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdése második mondatának a) és b) pontjában szabályozott két feltételt?

3) Annak vizsgálata során, hogy gazdasági egységek az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.24. pontja szerinti piaci termelőnek minősülnek-e, az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.17., 3.19. és 3.26. pontja mellett figyelembe kell-e venni az A. melléklet 1.37. pontjának második bekezdésében szabályozott további követelményeket is?

4) a) Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.107. pontja alapján az-e a szükséges feltétele valamely gazdasági egység S.129. alszektorba sorolásának, hogy az valamennyi juttatását valamennyi résztvevő számára biztosítási szerződés alapján nyújtsa?

Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

b) Már akkor teljesül-e a juttatások ilyen értelemben vett szerződéses alapjának követelménye, ha a kötelező tagságot, a kötelező járulékokat és a gazdasági egység kötelező juttatásait közhatalmi jelleggel alapszabály szabályozza ugyan, önkéntes kiegészítő járulékok révén azonban a kötelező tagok is kiegészítő juttatásokra való jogosultságot alapozhatnak meg?

5) Úgy kell-e értelmezni az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontja harmadik mondatának f) pontját, hogy az csak azokat a gazdasági

egységeket veszi ki az e rendelkezés első mondatában szereplő nyugdíjpénztár fogalmából, amelyek az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. pontjában említett mindkét feltételnek megfelelnek, vagy e kivétel olyan további gazdasági egységekre is kiterjed, amelyeket az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 17.43. pontja alapján társadalombiztosítási nyugdíjrendszereknek kell tekinteni, anélkül, hogy az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. pontja szerinti összes követelménynek megfelelnek?

6) a) Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. b) pontjában és 17.43. pontjában szereplő kormányzat, illetve államháztartás fogalma csak az adott elsődleges szervet jelenti-e, vagy magában foglalja a jogszabály alapján létrehozott, jogi szempontból független, kötelező tagság alapján szerveződő és járulékokból finanszírozott, valamint öngazgatáshoz való joggal és saját számvittel rendelkező szociális biztonsági intézményeket is?

Ha az előző kérdésben említett fogalmak az abban jellemzett szociális biztonsági intézményeket is magukban foglalják:

b) Összegszerű megállapítást jelent-e a társadalombiztosítási járulékoknak és juttatásoknak az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. b) pontja szerinti megállapítása, vagy elegendő, ha valamely jogszabály előírja a minimálisan fedezendő kockázatokat és a minimális fedezeti szintet, valamint szabályozza a járulékbeszedés elveit és korlátait, a járulékok és juttatások e keretek közötti összegszerű megállapítását azonban a szociális biztonsági intézményre bízva?

c) Csak az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.10. és 20.12. pontja szerinti összes követelménynek megfelelő gazdasági egységeket foglalja-e magában az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.39. pontja értelmében vett kormányzati egység fogalma?

#### I n d o k o l á s:

##### I.

- 1 A felek között az képezi a vita tárgyát, hogy a felpereseket adatszolgáltatási kötelezettség terheli-e a nyugdíjpénztárakra vonatkozó statisztikai adatszolgáltatási követelményekről szóló, 2018. január 26-i (EU) 2018/231 európai központi banki rendelet (EKB/2018/2) (HL L 45., 3. o.) alapján.
- 2 A felpereseket jogképességgel rendelkező közjogi intézményekként hozta létre Bajorország tartományban a legutóbb a 2022. május 10-i törvény (BayGVBl. 182. o.) 32a. cikkének (18) bekezdésével módosított bajor Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen (a tartományi szociális biztonságról szóló törvény, a továbbiakban: VersoG) 2008. június 16-án kihirdetett változata (BayGVBl. 371. o.). E törvény és alapszabályuk alapján a felperesek szociális biztonsági

juttatásokat nyújtanak tagjaik számára foglalkozási rokkantság, öregség és halál esetén. Ennek során teljesíteniük kell az ahhoz szükséges feltételeket, hogy tagjaik mentesüljenek a kötelező nyugdíjbiztosítás keretében való biztosítottság kötelezettsége alól (a VersoG 28. cikkének harmadik mondata). Csak közhasznú tevékenységet végezhetnek, és pénzeszközeiket, valamint vagyonukat kizárólag szociális biztonsági feladataik teljesítéséhez használhatják fel (a VersoG 9. cikkének (1) és (3) bekezdése). Saját forrásból kell fedezniük adminisztratív költségeiket, beleértve az alkalmazottak és az ellátásra jogosultak juttatásait is (a VersoG 9. cikke (2) bekezdésének első mondata).

- 3 A felperesek tagjainak túlnyomó többsége, mert e tagok Bajorországban végzik szakmai tevékenységüket, jogszabály alapján köteles a felperesekben tagsággal rendelkezni (a VersoG 33. és azt követő cikkeivel összefüggésben értelmezett 30. cikkének (1) bekezdése). A VersoG 30. cikkének (2) bekezdése értelmében a kötelező tagság alól csak kivételes esetekben, például marginális szakmaitevékenység-végzés vagy másik szociális biztonsági rendszerben való tagság esetén lehet mentesülni. A VersoG 30. cikkének (3) bekezdése értelmében a kilépő kötelező tagok az alapszabállyal összhangban önkéntes tagok maradhatnak, hogy a kötelező tagok által fizetettel azonos járulék mellett szerezzenek ellátásra való jogosultságot. A felperesek a jogszabályi előírások keretei között alapszabályban szabályozzák a feladataik ellátásának finanszírozásához szükséges járulékok vagy hozzájárulások beszedését, valamint az ellátásra való jogosultság feltételeit, fajtáját, mértékét és megszűnését (a VersoG 10. cikkének (2) és (3) bekezdése). Az alapszabály lehetővé teszi a tagok számára, hogy önként további befizetéseket teljesítsenek ellátásra való jogosultságuk növelése érdekében, amennyiben a további befizetések és a kötelező járulék összege nem haladja meg a járulékfizetés jogszabályban meghatározott felső határát (a VersoG 31. cikkének (4) bekezdése). Nem vitatott, hogy juttatásainak több mint 50%-át mindegyik felperes kötelező juttatásként nyújtja kötelező tagjai számára.
- 4 2018. szeptember 7-i és 2019. március 25-i levelében az alperes arról értesítette az első-, másod-, harmad- és negyedrendű felperest, hogy az (EU) 2018/231 rendelet 1. és 2. cikke alapján nyugdíjpénztárként statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség terheli őket, és a 2019. szeptember 30-i határnaptól kezdődően negyedévente részletesen meghatározott adatokat kell az alperes rendelkezésére bocsátaniuk pénzügyi helyzetükről. Az ötödrendű felperest az alperes szinte azonos tartalmú 2018. november 12-i és 2019. július 17-i levele szűkebb terjedelmű éves adatszolgáltatásra kötelezte. Kereseteikkel a felperesek a rájuk vonatkozó értesítések megsemmisítését, másodlagosan pedig annak megállapítását kérik, hogy nem kötelesek adatot szolgáltatni. [omissis] [az ideiglenes intézkedések elrendelésével kapcsolatos megállapítások]
- 5 2021. november 4-i ítéletével a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország) elutasította a kereseteket, és megállapította, hogy a felperesek az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikkének 1. pontja értelmében vett nyugdíjpénztárnak minősülnek, és e rendelet 2. cikkének (1) bekezdése alapján adatszolgáltatási

kötelezettség terheli őket. A felperesek piaci termelők, akik pénzügyi vállalatnak minősülnek, és az 549/2013/EU rendelet S.129. alszektorába tartoznak. Fő tevékenységük keretében szociális biztonsági juttatásokat bocsátanak rendelkezésre. Ennek ellenében gazdaságilag jelentős árat kérnek. Ez a kötelező juttatásokra is vonatkozik, mert a VersoG 9. cikke (2) bekezdésének első mondata szerint azok összegét gazdasági alapon kell megállapítani. Állami támogatás hiányában a felperesek kénytelenek úgy szabályozni a járulékokat és a juttatásokat, hogy teljesítőképességük biztosított maradjon. Mindenesetre (többek között) a kötelező juttatások piaci kibocsátásnak minősítése az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.19. pontjából következik, mert a felperesek költségeiknek legalább az 50%-át több éven át tartóan a termékeikből származó árbevételből fedezik. Ez nem ellentétes az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 1.37. pontjával. Ez a rendelkezés csak a közszektorhoz tartozó szervezetekre vonatkozik. A felperesek nem ilyen szervezetek, mert nem kormányzati irányítás alatt állnak. Ezért az 1314. alszektorba (társadalombiztosítási alapok) sorolás is kizárt, amelynek esetében az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontja harmadik mondatának f) pontja alapján nem áll fenn adatszolgáltatási kötelezettség. Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.39. pontja megerősíti ezt a minősítést. E pont szerint egy kormányzati egység által létrehozott, befizetésekkel meghatározott tőkefedezeti rendszer nem tekinthető társadalombiztosítási rendszernek akkor, ha – mint a felperesek esetében – nincs kormányzati garancia a fizetendő juttatások szintjére, vagyis az a rendszer eszközeinek teljesítményétől függ; ebben az esetben ez a szint e tekintetben szükségszerűen bizonytalan.

- 6 Közvetlen felülvizsgálati kérelmeikkel a felperesek arra hivatkoznak, hogy nem piaci termelők. Kötelező juttatásaikat, amelyek – nem vitatottan – kibocsátásuk nagyobb részét teszik ki, nem gazdaságilag jelentős áron értékesítik. A kötelező tagok e tekintetben nem dönthetnek szabadon az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének b) pontja által megkövetelt módon a felszámított járulékok alapján arról, hogy megvásárolják-e a szociális biztonsági juttatásokat. Az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontjának harmadik bekezdésében szereplő 50%-os szabály nem releváns; az csak a kibocsátás meghatározására szolgál. A felperesek mindenesetre a kötelező nyugdíjbiztosításhoz hasonlóan a társadalombiztosítási rendszerbe tartoznak.
- 7 Az alperes egyetért a megtámadott ítélettel.

## II.

- 8 Az eljárást fel kell függeszteni, és az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján az Európai Unió Bíróságának előzetes döntését kell kérni. Az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontjának és az 549/2013/EU rendelet A. melléklete rendelkező részben hivatkozott rendelkezéseinek értelmezése nem olyan nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár, és hogy arra a következtetésre lehetne jutni, hogy az értelmezés ugyanannyira nyilvánvaló az Európai Unió tagállamainak többi végső fokon eljáró bírósága számára is (e

kritériummal kapcsolatban lásd: a Bíróság [nagytanács] 2021. október 6-i Consorzio ítélete, C-561/19, EU:C:2021:799, 40. pont).

- 9 Az előterjesztett kérdések relevánsak a felülvizsgálati eljárásban hozandó döntés szempontjából. A közvetlen felülvizsgálati kérelem elfogadható. [omissis][a kereset és a közvetlen felülvizsgálati kérelem elfogadhatóságával kapcsolatos megállapítások]
- 10 A felülvizsgálati kérelmek megalapozottsága szempontjából az a döntő, hogy az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontjának első mondatával összefüggésben értelmezett 2. cikkének (1) bekezdése alapján vonatkoznak-e a felperesekre a nyugdíjpénztárakra vonatkozó statisztikai adatszolgáltatási követelmények. A rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében a tényleges adatszolgáltatói kör az euroövezeti tagállamokban rezidens nyugdíjpénztárakból áll. A rendelet 1. cikke 1. pontjának első mondata az 549/2013/EU rendelet S.129. alszektorára hivatkozva határozza meg a nyugdíjpénztár fogalmát, és megköveteli, hogy olyan pénzügyi vállalatokról vagy kvázivállalatokról legyen szó, amelyek fő tevékenysége a biztosított személyek társadalmi kockázatainak és szükségleteinek megosztása (társadalombiztosítás) keretében megvalósuló pénzügyi közvetítés. A rendelkezés második mondata szerint a nyugdíjpénztárak mint társadalombiztosítási rendszerek nyugdíjjövedelmet biztosítanak, továbbá biztosíthatnak haláleseti és fogyatékosági juttatásokat is. A rendelkezés harmadik mondatának f) pontja szerint nem tartoznak azonban e fogalommeghatározás körébe az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. pontjában meghatározott társadalombiztosítási alapok.
- 11 A felperesek Németországban székhellyel rendelkező jogi személyek. Az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontjának első és második mondatában ismertetett társadalombiztosítási fő tevékenységet pénzügyi közvetítés útján végzik azáltal, hogy tagjaiknak járulékalapú öregségi, hozzátartozói és rokkantsági nyugdíjat nyújtanak. Tisztázni kell viszont, hogy az 549/2013/EU rendelet S.129. alszektorába tartozó pénzügyi vállalatoknak kell-e tekinteni őket, vagy társadalombiztosítási alapokként nem vonatkozik rájuk az adatszolgáltatási kötelezettség.
- 12 1. Az ESA 2010 S.12. szektora szerinti pénzügyi vállalatok közé tartoznak az olyan önálló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági egységek, amelyek piaci termelők, és amelyek fő tevékenysége a pénzügyi szolgáltatások nyújtása. A felperesek közjogi jogi személyek, és így megfelelnek az első feltételnek. Akkor minősülnek az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.24. pontja szerinti piaci termelőnek, ha kibocsátásuk nagyobb része az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.17. és azt követő pontjai értelmében vett piaci kibocsátás. A jelen esetben csak gazdaságilag jelentős áron értékesített termékek kibocsátása (3.18. a) pont) jöhet szóba. Az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontjának első bekezdése szerint gazdaságilag jelentős ár az az ár, amely jelentős mértékben befolyásolja, hogy a termelők milyen mennyiségű terméket

hajlandók szállítani, illetve a vevők milyen mennyiségű termékhez akarnak hozzájutni. Ilyen ár akkor jön létre, ha mindkét alábbi feltétel teljesül:

- a) a termelőnek érdeke, hogy kínálatát az árhoz igazítsa akár abból a célból, hogy [hosszú távon] nyereségre tegyen szert, akár abból a célból, hogy az árbevétel legalább a tőke- és egyéb termelési költségeket fedezze; valamint
  - b) a fogyasztó szabadon dönthet arról, hogy vásárol-e vagy sem, és döntését a felszámított árak alapján hozza meg.
- 13 Az eljáró bírósági tanács véleménye szerint mindkét feltételnek együttesen kell teljesülnie. Ez következik a többes szám német nyelvi változatban történő használatából, és ezt megerősíti a francia („la réunion des deux conditions”) és az angol („both”) változat is. Az első feltétel alighanem teljesül a felperesek azon kötelezettsége miatt, hogy saját forrásból kell fedezniük adminisztratív költségeiket, beleértve a juttatásokat is (lásd a 2. pontot a VersoG 9. cikke (2) bekezdésének első mondatával kapcsolatban). A második feltétel csak akkor teljesülhet, ha a vásárlás és az árak fogalma a jogosultságok alapszabály szerinti megszerzését és a közhatalmi jelleggel beszedett járulékokat is magában foglalja, és ha emellett nem szükséges, hogy minden egyes fogyasztó vagy legalábbis mindenki, aki juttatásban részesül a termelőtől, szabadon dönthessen e juttatások megvásárlásáról, és a döntést a felszámított árak alapján hozza meg.
- 14 A vásárlás és az árak fogalmának tág értelmezése mellett szól, hogy az 549/2013/EU rendelet nem a gazdasági egység közjogi vagy magánjogi jogi formáját, illetve a tagsági vagy jogosultsági jogviszonyok kialakítását veszi alapul a köz- és magánszektor elhatárolása szempontjából, hanem azt, hogy az egység kormányzati irányítás alatt áll-e (lásd: az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 1.35. pontja; a Bíróság 2019. szeptember 11-i FIG és FISE ítélete, C-612/17, EU:C:2019:705, 34. és azt követő pontok, 73. és 78. pont; 2022. április 28-i Secrétariat général de l'enseignement catholique ítélete, C-277/21, EU:C:2022:318, 25. és azt követő pontok). Még a közhatalmi jelleggel megalapozott jogosultságokat és ugyanilyen jelleggel beszedett járulékokat magában foglaló tág értelmezés esetén is problematikus marad azonban, hogy a b) feltételben megkövetelt döntési szabadság nem illet meg minden fogyasztót. Azok, akik nem a felperesek kötelező tagjai, és az önkéntes tagság szigorú feltételeinek sem felelnek meg, nem vásárolhatják meg a felperesek szociális biztonsági juttatásait. Azon fogyasztók esetében, akik számára a törvény kötelezővé vagy lehetővé teszi a tagságot, nem áll rendelkezésre a megkövetelt döntési szabadság legalábbis a kötelező tagok esetében a kötelező juttatások tekintetében. Hacsak nem felelnek meg a kötelező tagság alóli kivételes mentesülés feltételeinek, sem a jogosultságszerzés, sem a járulékfizetési kötelezettség alól nem mentesülhetnek. Csak kiegészítő járulék fizetése mellett dönthetnek további juttatások vásárlása érdekében. Ebből következik az a rendelkező rész 1) a) pontjában megfogalmazott kérdés, hogy azt feltételezi-e az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének b) pontja,



hogy a termelő által szállított termék valamennyi fogyasztója szabadon dönthet arról, hogy megvásárolja-e vagy sem e terméket, és e döntését a felszámított árak alapján hozza meg.

- 15 A b) feltétel szövege („a fogyasztó”) azt sugallhatja, hogy a termelő teljes kínálata tekintetében valamennyi fogyasztó esetében fenn kell állnia a megkövetelt döntési szabadságnak és az áron alapuló döntésnek. Ha a rendszertani értelmezéshez figyelembe kell venni a szektorok szerinti osztályozással kapcsolatban szabályozott piaci és nem piaci kibocsátás közötti elhatárolást (lásd ezzel kapcsolatban az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdést), akkor a második bekezdés (1) pontjában megfogalmazott feltétel (árulás bárkinek, aki hajlandó az árat megfizetni) is ilyen értelmezés mellett szólhat. Ugyanez vonatkozik arra az említett rendelkezés (3) pontjában szereplő további feltételre, hogy tényleges piacok léteznek, amelyeket az eladók és a vevők igénybe tudnak venni, illetve amelyekről információik vannak. A következő mondat mindazonáltal pontosítja, hogy egy tényleges piac akkor is működhet, ha ezek a feltételek nem teljesülnek tökéletesen. Az eljáró bírósági tanács számára nem derül ki egyértelműen az 549/2013/EU rendeletből és az azzal kapcsolatos eddigi ítélezési gyakorlatból, hogy milyen fajtájúaknak és intenzitásúaknak kell lenniük a hozzáférési korlátozásoknak vagy vásárlási kötelezettségeknek ahhoz, hogy kizárják a piaci tevékenységet és a gazdaságilag jelentős árakat. A Bíróság fenti 14. pontban hivatkozott két ítélete és 2019. október 3-i Fonds du Logement de la Région Bruxelles-Capitale ítélete (C-632/18, EU:C:2019:833, 36. és azt követő pontok) különböző egységek államháztartási szektorba sorolásának feltételeire vonatkoznak, anélkül, hogy foglalkoznának a fent említett kérdéssel vagy a fogyasztók vásárlással kapcsolatos döntési szabadságával mint a piaci kibocsátás feltételével.
- 16 2. Ha az 1) a) kérdésre nemleges választ kell adni, akkor az bír jelentőséggel, hogy már azért teljesül-e az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének b) pontjában szereplő feltétel, mert a fogyasztók kis része önként csatlakozik a felperesekhez, és e tekintetben e fogyasztók szabadon dönthetnek az ellátásra való jogosultságnak a kötelező tagok által fizetettel azonos járulék mellett történő, a tagsággal járó megszerzéséről, még ha az ilyen fogyasztók a tagok kisebbségét alkotják is, és a felperesek kibocsátásának nagyobb részét a kötelező tagoknak nyújtott kötelező juttatások teszik is ki (1) b) kérdés). Az alperes véleménye szerint az önkéntes csatlakozásra vonatkozó döntés az áron alapuló szabad vásárlási döntés kifejeződése, és indokoltá teszi, hogy az azonos összegű kötelező járulékokat is gazdaságilag jelentős árak tekintsük. Az eljáró bírósági tanács kételkedik e következtetés helytállóságában, mert az önkéntes tagok által fizetett járulékok nem a kereslet és a kínálat piaci feltételek közötti kölcsönhatáson alapulnak, ahogyan ezt az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.19. pontja feltételezi. A mentesülés lehetőségével nem rendelkező kötelező tagok többsége számára a felperesek monopóliumhelyzetben nyújtják juttatásaikat. Mivel a VersoG 30. cikkének (3) bekezdése szerint csak korábbi kötelező tagok számára tehető lehetővé az önkéntes tagság, az összes többi fogyasztó nem dönthet szabadon a felperesek juttatásainak megvásárlásáról. Így a fogyasztói

oldalon még a piacra jutás elképzelhető legalacsonyabb követelményei sem teljesülnek. Ezenkívül a kötelező járulékok összege nem az önkéntes tagok járulékein alapul. Sokkal inkább – fordítva – a kötelező járulékok közhatalmi jellegű megállapítása határozza meg az önkéntes tagok által ugyanazon juttatásokért fizetendő járulékok összegét.

- 17 3. A megtámadott ítélet ezért a döntést önállóan megalapozó megfontolással azt vette alapul, hogy a járulékokat mindenképpen gazdaságilag jelentős áraknak kell minősíteni az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja harmadik bekezdésének harmadik és negyedik mondatában szereplő 50%-os kritérium alapján. A hivatkozott rendelkezések a következőképpen szólnak:

Más [tehát a második mondatban említett, a háztartások jogi személyiséggel nem rendelkező vállalkozásaitól eltérő] gazdasági egységek kibocsátása esetében a piaci tevékenység gazdaságilag jelentős áron történő megvalósításának képességét mennyiségi kritérium (az ún. 50%-os kritérium) alapján kell vizsgálni, a termelési költségek és az árbevétel arányának figyelembevételével. Eszerint piaci termelőnek az az egység tekinthető, amelynek árbevétele több éven át tartósan fedezi költségeinek legalább az 50%-át.

- 18 A megtámadott ítélet a gazdaságilag jelentős árak fennállása elégséges (önmagában is elegendő) feltételének tekinti a költségek legalább felének az árbevétel általi fedezését. Hozzájárulásként FIG és FISE ügyre vonatkozó 2019. február 28-i indítványának (C-612/17, EU:C:2019:149, 31. pont) indokolása is ebből tűnik kiindulni. Ezen indokolás azt feltételezi, hogy az érintett intézmény csak akkor tekintendő nem piaci termelőnek, ha nem kerül sor a költségek legalább felének fedezésére. Ezen értelmezés szerint a felpereseket már önmagában azért piaci termelőnek kellene minősíteni, mert – amint azt az alsóbb fokú bíróság megállapította – költségeik legalább felét járulékbeszedésből fedezik, még ha nem teljesülnek is a fenti 12. és azt követő pontokban vizsgált, az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének a) és b) pontjában szabályozott feltételek.

- 19 Az említett rendelkezés harmadik bekezdésének harmadik és negyedik mondata szerinti 50%-os kritérium mindazonáltal a piaci kibocsátás szükséges, de önmagában még nem elégséges (tehát önmagában nem elegendő) feltételként is értelmezhető. Ebben az esetben az kiegészíti az első bekezdés a) és b) pontja szerinti feltételeket, azok hiányát azonban nem tudja ellensúlyozni. Emellett szól, hogy az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontjának harmadik bekezdésében szereplő 50%-os kritériumot csak a piaci tevékenység megvalósítása képességének értékelésére használják, és az – az első bekezdés szerinti feltételektől eltérően – nem a piaci kibocsátás meghatározó jellemzőjeként van szabályozva. Ezt a francia és az angol nyelvi változat („La capacité de réaliser une activité marchande”; „The ability to undertake a market activity”) is megerősíti. E nyelvi változatok szerint a költségek legalább felének fedezése (csak) a piaci tevékenység megvalósításának képessége szempontjából

meghatározó, nem pedig a piaci kibocsátás fennállása szempontjából. Ez az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 20.29. pontjának harmadik bekezdésében szereplő, rendszertani szempontból összehasonlítható, szintén a piaci és nem piaci kibocsátás közötti elhatárolást szolgáló rendelkezésre is igaz. Ha elfogadjuk, hogy az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja harmadik bekezdésének harmadik mondatában szereplő 50%-os kritériumot szükséges, de nem elégséges (önmagában nem elegendő) feltételként kell értelmezni, akkor az egy kizárási kritérium szerepét tölti be: ebben az esetben, még ha teljesül is az első bekezdés mindkét meghatározó jellemzője, nem áll fenn gazdaságilag jelentős áron megvalósított piaci tevékenység, ha az árbevétel több éven át a költségek kevesebb mint felét fedezi tartósan. Egyértelműnek tűnik, hogy az ilyen súlyosan veszteséges, piaci feltételek között középtávon sem finanszírozható kibocsátás már nem minősíthető piaci kibocsátásnak. Ezzel szemben a költségek legalább felének fedezése önmagában még nem igazolhatja, hogy piaci kibocsátásból induljunk ki, ha nem teljesülnek az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének a) vagy b) pontja szerinti feltételek.

- 20 A Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatából nem derül ki egyértelműen, hogy az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja harmadik bekezdése harmadik mondatának melyik értelmezése a helytálló. A Bíróság 2019. szeptember 11-i FIG és FISE ítélete (C-612/17) nonprofit intézményként és így nem piaci termelőként (lásd az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.129. és azt követő pontját) kezeli az annak idején keresetet indító szövetségeket, anélkül, hogy foglalkozna az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.29. pontja szerinti, az ítélet 9. pontjában „piaci/nem piaci tesztként” hivatkozott, a kormányzati ellenőrzés alatt álló egységekre vonatkozó hasonló 50%-os kritériummal. Lehetséges, hogy a költségek fedezésének kérdése akkoriban nem volt releváns, mert a szövetségek nyereségorientáltság vagy legalábbis a költségek fedezése hiányában eleve nem voltak vállalatnak minősíthetők (lásd ezzel kapcsolatban az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 20.29. pontjának második bekezdésében hivatkozott, a 20.19–20.28. pontban, különösen pedig a 20.21. pont második mondatában és a 20.23. pontban foglalt szabályokat). Ebben az esetben nyilvánvaló, hogy az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.19. pontjában foglalt párhuzamos szabályozás alkalmazása esetén is – a költségek fedezésétől függetlenül – csak akkor lehet piaci kibocsátásból kiindulni, ha a rendelkezés első bekezdésének a) és b) pontjában szereplő mindkét feltétel teljesül.
- 21 4. Az, hogy az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 1.37. pontja figyelembe vehető-e a rendszertani értelmezés során az említett rendelet A. melléklete 3.19. pontja első és három bekezdésének értelmezését illetően fennmaradó kétségek eloszlatása érdekében, az előterjesztett harmadik kérdés tárgyát képezi. Ha az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.24. pontja szerinti piaci termelőnek minősítés azt feltételezi, hogy a 3.19. pontban szereplő feltételek mellett a piaci tevékenység 1.37. pont szerinti feltételei is teljesülnek, akkor a felpereseket nem piaci termelőknek kell tekinteni. Az 1.37. pont (1) pontjával ellentétben a felperesek nem törekednek nyereségük hosszú távú maximalizálására, és nem árulják juttatásaikat a piacon szabadon bárkinek, aki

hajlandó az ajánlati árat megfizetni. Ezek közül ezenfelül egyiket sem tehetik meg a vonatkozó nemzeti jog szerint. A 2. pontban foglaltaknak megfelelően a felpereseknek teljes bevételüket feladataik ellátására, tehát elsősorban szociális biztonsági juttatások nyújtására és az ezzel kapcsolatos költségek fedezésére kell fordítaniuk. Szociális biztonsági juttatásaikat nem nyújthatják ezenkívül minden járulékfizetésre hajlandó fogyasztónak, hanem csak jogszabály erejénél fogva kötelező tagjaiknak és önkéntes tagjaik szűk körének.

- 22 Az eljáró bírósági tanácsnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 1.37. pontja – ahogyan azt az alperes véli – csak a közszektorhoz tartozó szervezetekre vonatkozik-e. Első bekezdése szerint a rendelkezés a piaci és nem piaci kibocsátás közötti elhatárolást, valamint („és”) a magán- és közszektor közötti elhatárolást szolgálja. Problematikusnak tűnik azonban a rendelkezés második bekezdése (1) pontjának alkalmazása, mert annak követelményei túlmutatnak az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.19. pontjában szereplő, a jelen esetben e rendelet A. mellékletének 3.24. pontja alapján irányadó követelményeken. Lehetséges, hogy az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontjának célja az 1.37. pontban a piaci és nem piaci termelők közötti elhatárolással kapcsolatban megfogalmazott kritériumok pontosítása. Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 1.37. pontja a szektorális besorolásnak az 1.1. táblázatban szereplő elnagyolt rácsos ábrájára vonatkozik, amely a piaci vagy nem piaci tevékenységek szerint tesz különbséget a kormányzat irányítása alatt álló és a magánkézben lévő egységek esetében. Az e tekintetben szabályozott kritériumok az eladó nyereségmaximalizálási céljával és a vevő ár-hasznosság optimalizálási céljával szigorúbbak, mint a piaci kibocsátás feltételezésének az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 3.19. pontja első bekezdésének a) és b) pontjában megfogalmazott két feltétele, jelesen a kínálatnak legalább a termelési költségek fedezésére irányuló kalkulációja és a fogyasztó szabad, az áron alapuló vásárlási döntése. Ez alapján az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 1.37. pontját adott esetben csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben az abban szabályozott általános kritériumok nem állnak ellentétben az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 3.19. pontjában szereplő különösebb kritériumokkal, hanem csak az utóbbi rendelkezésben is feltételül szabott feltételeket írják körül, például a piaci árképzés feltételeként a szabad piacra jutás minimumát vagy egy versenyhelyzetet. Az eljáró bírósági tanács e tekintetben is pontosítást kér a Bíróságtól.
- 23 5. A negyedik kérdés az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 2.107. pontjának második mondatára vonatkozik, amely a nyugdíjpénztárak biztosítási szerződésben foglalt juttatásairól szól. Ez arra utalhat, hogy nem tartoznak ebbe a körbe azok az egységek, amelyek – a felperesekhez hasonlóan – kizárólag közhatalmi jellegű szabályok alapján nyújtják juttatásaikat. Másfelől az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.105. pontjában szereplő fogalom meghatározás nem támaszt követelményeket a juttatások jogalapjával szemben, az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.107. pontja pedig nem (további) fogalom meghatározást, hanem példákat tartalmaz. A biztosítási szerződés említésével ezért adott esetben csak a juttatások alapjául szolgáló

jogviszony egy jellemző, de fogalmilag nem szükséges kialakítására utal. Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.109. pontja kifejezetten tisztázza, hogy nyugdíjpénztári rendszert a kormányzat is szervezhet, anélkül, hogy foglalkozna a szerződéses kialakítás kérdésével. Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.39. pontja szintén más jellemzőket vesz alapul a határesetek besorolását illetően. Ennek oka mindazonáltal az lehet, hogy a rendelkezés az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.107. pontja szerinti kialakítást feltételez. A rendelkezések célja és a vonatkozó rendeletek preambulumbekzdései alapján az eljáró bírósági tanács nem tudja egyértelműen tisztázni az értelmezési kétségeket. Amennyiben nincs szükség szerződéses kialakításra, az eljáró bírósági tanács számára kérdéses marad, hogy elegendő-e egy közjogi, túlnyomórészt kötelező tagságon alapuló kialakítás, amennyiben önkéntes járulékokkal minden tag növelheti a juttatások mértékét, még ha egy kisebbségnek van is csak lehetősége arra, hogy csatlakozással vagy kilépéssel önként hozza létre és szüntesse meg a juttatások alapjául szolgáló jogviszonyt.

- 24 A piaci kibocsátás és az S.129. alszektorba sorolás egyes feltételeire vonatkozó első négy kérdés nem válik szükségtelenné például azért, mert egyértelműen megállapítást nyer, hogy a felperesek az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontja harmadik mondatának f) pontja szerinti, a társadalombiztosítási alapokra vonatkozó kivétel hatálya alá tartoznak. Az ötödik és hatodik értelmezési kérdéstől függ, hogy ez így van-e, e kérdések pedig szintén nem válaszolhatók meg a kért előzetes döntés nélkül.
- 25 6. Az (EU) 2018/231 rendelet 1. cikke 1. pontja harmadik mondatának f) pontja az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. pontjára hivatkozik a társadalombiztosítási alapok meghatározását illetően. Ez utóbbi rendelkezés értelmében ez az alszektor azokat a központi, tartományi és helyi gazdasági egységeket foglalja magában, amelyek fő tevékenysége a társadalmi juttatások biztosítása, és megfelelnek a következő két feltételnek:
- a) törvény vagy más szabályozás erejénél fogva a lakosság bizonyos csoportjai kötelesek a rendszerben részt venni, vagy abba járulékot fizetni; valamint
  - b) a társadalombiztosítási járulékok és juttatások megállapítása vagy jóváhagyása a kormányzat felelősségi körébe tartozik, függetlenül felügyeleti szervként vagy munkáltatóként betöltött szerepétől.
- 26 Az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 2.110. a) pontja pontosítja, hogy azok a gazdasági egységek, amelyek megfelelnek mindkét említett kritériumnak, nem a nyugdíjpénztárak alszektorba (S.129.), hanem a társadalombiztosítási alapok alszektorba tartoznak.
- 27 Mindazonáltal az 549/2013/EU rendelet A. melléklete 2.117. pontjának nem minden meghatározó jellemzője került át a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek fogalmának az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének

17.43. pontjában szereplő meghatározásába is. Ebből adódik az előterjesztett ötödik kérdés. Ha az első rendelkezést a társadalombiztosítási alapok alszektor meghatározásaként, a másodikat pedig az ezen alszektoron belüli különbségtételre vonatkozó különösebb rendelkezésként kell értelmezni, akkor az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 17.43. pontja feltételezi az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. pontjában szereplő valamennyi meghatározó jellemző teljesülését, és további jellemzőkkel egészíti ki azokat a nyugdíjpénztárak társadalombiztosítási alapokon belüli elhatárolása érdekében. Ebben az esetben a felperesek nem minősíthetők társadalombiztosítási alapnak, ha nem felelnek meg az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. pontjában szereplő b) feltételnek (erről lásd nyomban a 7. pont 28. alpontját). Az ellenkező álláspont szerint az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 17.43. pontjában szereplő fogalommeghatározás önálló és kimerítő. Ez az álláspont ezenkívül úgy értelmezi az államháztartás e rendelkezésben szereplő fogalmát, hogy az az elsődleges szervtől független közjogi jogi személyeket is magában foglalja. Ebben az esetben a felpereseket a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerekhez kell sorolni, mert a törvény a nyugdíjbiztosításukban való részvételre kötelezi kötelező tagjaikat, és mert juttatásaikat egy tartomány – Bajorország – önálló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági egységeiként biztosítják.

- 28 7. Az a kérdés (6 a)), hogy az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. b) pontjában és 17.43. pontjában szereplő kormányzat, illetve államháztartás fogalma az ilyen gazdasági egységeket is magában foglalja-e, vagy csak az adott elsődleges szervet jelenti, nem válaszolható meg egyértelműen egyik vagy másik értelemben. Mivel az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. b) pontja a felügyeleti szervként betöltött szerepet meghaladó irányításról beszél, mindenesetre e rendelkezésben a kormányzat csak az öngazdálkodáshoz való joggal (autonómiával) felruházott gazdasági egységek felügyeletét ellátó elsődleges szervet jelentheti. A fogalom következetes használata esetén az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 17.43. pontjában szereplő államháztartás fogalmát is ebben a szűk értelemben kell érteni. Az e rendelkezésben szereplő fogalom mindazonáltal egyéb kormányzati egységeket vagy akár azokat az elsődleges szervtől mint kötelező nyugdíjbiztosító intézettől független közigazgatási szerveket is magában foglalhatja, amelyek lehetővé teszik tagjaik számára a kötelező nyugdíjbiztosítás alóli mentesülést, valamint a saját járulék- és juttatási szintjükhöz igazodó, öngazdálkodáson alapuló nyugellátást biztosítanak bizonyos foglalkozási csoportok számára kormányzati ellenőrzés nélkül. Emellett szólhat az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.39. pontjában szereplő elhatárolási szabály, amely abból indul ki, hogy a pénztár „önálló gazdasági egység” is lehet. Az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.12. pontja másfelől abból indul ki, hogy a társadalombiztosítási rendszereknek a teljes közösségre vagy a közösség nagy részére ki kell terjedniük; általában valószínűleg nem ez a helyzet bizonyos szakmák regionális szakmai szociális biztonsági intézményei esetében.
- 29 Az egyik és a másik rendelkezésben szereplő kormányzat, illetve államháztartás fogalmának értelmezésétől függően az a további kérdés (6 b)) merül fel az

549/2013/EU rendelet A. mellékletének 2.117. b) pontjával kapcsolatban, hogy a társadalombiztosítási járulékok és juttatások kormányzat általi megállapítása megköveteli-e, hogy az elsődleges szerv mindkettőt összecsúszva határozza meg minden egyes alkalmazási esetben a számszerűsíthetőség értelmében véve. A megállapítás fogalma kimerítő szabályozás követelményére utal. A felperesek által képviselt ellenkező álláspont szerint azonban elegendő, ha az elsődleges szerv megteremti az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben részletesen ismertetett jogszabályi kereteket, amelyek között az önálló egység szabályozhatja a járulékok összegét, valamint a juttatások fajtáját és mértékét.

- 30 Végül az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.39. pontjában szereplő, a határesetekre vonatkozó elhatárolási szabály alkalmazása során felmerül a kérdés, hogy csak az 549/2013/EU rendelet A. mellékletének 20.10. és 20.12. pontja szerinti összes követelménynek megfelelő gazdasági egységeket foglalja-e magában a kormányzati egység fogalma. A tényállást megállapító bíróság kötéserővel rendelkező megállapításai (a VwGO [a közigazgatási bírósági rendtartásról szóló törvény] 137. §-ának (2) bekezdése) alapján a jelen esetben nem teljesül az állami költségvetésből fizetett jelentős transzferek (20.10. pont) kritériuma. Ez alapján csak akkor válhat relevánssá, hogy a felperesek kormányzati ellenőrzés alatt állnak-e, ha a 20.12. pontot alkalmazni kell, a 20.10. pontot azonban nem. Ha az 549/2013/EU rendelet rendelkezéseinek helyes értelmezése szerint a felperesek nem piaci termelők és nem is társadalombiztosítási alapok, akkor alighanem a háztartásokat segítő nonprofit intézményeknek kell tekinteni őket, és mint ilyenek – a kormányzati ellenőrzés fennállásától függetlenül – nem kötelesek adatot szolgáltatni.

[omissis] [aláírások]