

Kohtuasi C-758/22**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

15. detsember 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

27. september 2022

Kaebajad ja kassaatorid:

Bayerische Ärzteversorgung

Bayerische Architektenversorgung

Bayerische Apothekerversorgung

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m.
Psychotherapeutenversorgung**Vastustaja ja vastustaja kassatsioonimenetluses:**

Deutsche Bundesbank (Saksamaa keskpank)

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)**KOHTUMÄÄRUS**

[...]

[...]

Halduskohtuasjas

1. mille pooled on Bayerische Ärzteversorgung,

avalik-õiguslik asutus,

[...] München,

2. Bayerische Architektenversorgung,
3. Bayerische Apothekerversorgung,
4. Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,
5. Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m. Psychotherapeutenversorgung,
avalik-õiguslikud asutused, [...] 81925 München,

kaebajad 1–5:

keda esindab Bayerische Versorgungskammer,

[...] München,

kaebajad ja kassaatorid,

[...]

versus

Deutsche Bundesbank (Saksamaa keskpank),

[...] Maini-äärne Frankfurt,

vastustaja ja vastustaja kassatsioonimenetluses,

tegi Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)
8. kolleegium

21. septembri 2022. aasta kohtuistungil esitatud arvestades

[...]

27. septembril 2022 järgmise kohtumääruse:

Menetlus peatatakse.

Euroopa Liidu Kohtul palutakse vastata ELTL artikli 267 alusel järgmistele eelotsuse küsimustele selle kohta, kuidas tõlgendada Euroopa Keskpanga 26. jaanuari 2018. aasta määrust (EL) 2018/231 pensionifondide statistikaaruandluse nõuete kohta (EKP/2018/2) (ELT 2018, L 45, lk 3) koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrusega (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa

rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (ELT 2013, L 174, lk 1; edaspidi „määrus nr 549/2013“):

1. a) Kas määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punkt b nõuab, et kõigil tootja pakutavate toodete tarbijatel on vabadus neid nii osta kui need ka ostmata jätta ning teha otsus küsitud hindade alusel?

Juhul kui vastus sellele küsimusele on eitav:

b) Kas selles sättes esitatud nõuetele vastab juhtudel – kus suur osa neist tarbijatest, kellel ei ole sellist otsustamisvabadust, saab tootjalt selle tõttu, et on temaga seaduse alusel kohustuslikus korras liitunud, tooteid, mis moodustavad rohkem kui 50% tootja toodangu väärtusest, ja peab maksma kohustuslikke sissemaksid suuruses, mille on kindlaks määranud tootja –, see, et väikesel osal tarbijatest oli võimalik tootjaga vabatahtlikult liituda ja ta kasutas seda võimalust, et saada tooteid samade sissemaksete eest nagu pensionifondis kohustuslikus korras kindlustatud isikud?

2. Kas turutoodanguga, mida müüakse majanduslikult olulise hinnaga määruse nr 549/2013 A lisa punktide 3.17–3.19 tähenduses, on alati tegemist juba siis, kui on täidetud määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 kolmanda lõigu kolmandas ja neljandas lauses määratletud kriteerium, mille kohaselt peab üksus mitme aasta jooksul katma vähemalt 50% oma kuludest müügitulude arvelt, või ei tule seda kriteeriumi käsitada mitte piisava (iseenesest piisava), vaid vajaliku tingimusena, mis lisandub mõlemale määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu teise lause punktides a ja b sätestatud tingimusele?

3. Kas selleks, et teha kindlaks, kas institutsionaalsed üksused on turutootjad määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.24 kohaselt, tuleb lisaks A lisa punktidele 3.17, 3.19 ja 3.26 võtta arvesse ka määruse nr 549/2013 A lisa punkti 1.37 teises lõigus kehtestatud lisanõudeid?

4. a) Kas määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.107 kohaselt on selleks, et klassifitseerida institutsionaalne üksus allsektorisse S. 129, tingimata nõutav, et kõiki selle teenuseid osutataks kõikidele osalejatele lepingu alusel?

Juhul kui see on nii:

b) Kas nõue, et teenust osutataks lepingu alusel selles tähenduses, on täidetud juba siis, kui kohustus kuuluda pensionifondi, kohustuslikud sissemaksed ja kohustuslikud hüvitised, mida institutsionaalne üksus maksab, on valitsemissektori poolt kindlaks määratud põhikirjaga, kuid ka pensionifondis kohustuslikus korras kindlustatud isikud võivad vabatahtlike lisamaksede tegemisega omandada õigusi lisahüvitistele?

5. Kas määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 kolmanda lause punkti f tuleb tõlgendada nii, et selle sätte esimeses lauses sisalduva mõiste

„pensionifond“ alt on välja jäetud ainult need institutsionaalsed üksused, mis vastavad mõlemale määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.117 sätestatud kriteeriumile, või hõlmab see erand ka muid institutsionaalseid üksusi, mida tuleb määruse nr 549/2013 A lisa punkti 17.43 kohaselt käsitada riikliku sotsiaalkindlustuse pensioniskeemidena, ilma et need vastaksid kõigile määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.117 sätestatud nõuetele?

6. a) Kas mõiste „valitsemissektor“ määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.117 alapunktis b ja punktis 17.43 viitab ainult vastavale põhiüksusele või hõlmab see ka seaduse alusel asutatud, juriidiliselt iseseisvaid pensioniasutusi, millega liitumine on kohustuslik ja mida rahastatakse sisse maksetest ning millel on õigus iseseisvale haldusele ja oma arvepidamisele?

Kui see on nii:

b) Kas osamaksete ja sotsiaaltoetuste kehtestamine või heakskiitmine määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.117 alapunkti b kohaselt tähendab nende summa kindlaksmääramist või on piisav, kui seadusega nähakse ette minimaalsed kindlustatavad riskid ja minimaalne kindlustuskaitse tase ning määratakse kindlaks sisse maksete kogumise põhimõtted ja piirmäärad, kuid jäetakse sisse maksete ja hüvitiste kindlaksmääramine selles raamistikus pensioniasutuse otsustada?

c) Kas mõiste „valitsusüksus“ määruse nr 549/2013 A lisa punktis 20.39 tähenduses hõlmab ainult institutsionaalseid üksusi, mis vastavad kõigile määruse (EL) nr 549/2013 A lisa punktides 20.10 ja 20.12 sätestatud nõuetele?

Põhjendused

I

- 1 Pooled vaidlevad selle üle, kas kaebajatel on Euroopa Keskpanga 26. jaanuari 2018. aasta määruse (EL) 2018/231 pensionifondide statistikaaruandluse nõuete kohta (EKP/2018/2) (ELT 2018, L 45, lk 3) kohaselt andmete esitamise kohustus.
- 2 Kaebajad on asutatud Baieri riiklike pensionide seadusega (bayerisches Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen, edaspidi „VersoG“) selle 16. juunil 2008 avaldatud redaktsioonis (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, edaspidi „*BayGVBl.*“, lk 371), mida on viimati muudetud 10. mai 2022. aasta seaduse artikli 32a lõikega 18 (*BayGVBl.*, lk 182) õigusvõimeliste avalik-õiguslike asutustena Baieri liidumaal. Nad maksavad oma liikmetele pensionihüvitisi töövõimetuse, vanaduse ja surma korral eespool nimetatud seaduse ja oma põhikirja alusel. Seejuures peavad nad täitma tingimusi, mis vabastavad nende liikmed kohustusest liituda seadusest tuleneva kohustusliku pensioniskeemiga (VersoG artikli 28 kolmas lause). Kaebajad võivad tegutseda ainult mittetulundusühendustena ning kasutada oma vahendeid ja varasid ainult

pensionide maksmiseks (VersoG artikli 9 lõiked 1 ja 3). Halduskulud, sealhulgas töötajate töötasu ja hüvitise saajatele makstavad hüvitised peavad nad katma omavahenditest (VersoG artikli 9 lõike 2 esimene lause).

- 3 Suur osa iga kaebaja liikmetest on seetõttu, et nad tegutsevad oma kutsealal Baieri liidumaal, seaduse alusel kohustatud pensioniskeemiga liituma (VersoG artikli 30 lõige 1 koostoimes artikliga 33 jj). Vabastust kohustusest kuuluda pensionifondi võimaldab VersoG artikli 30 lõige 2 ainult erandjuhtudel, näiteks olukorras, kus isik tegeleb kutsetegevusega ajutiselt või vähesel määral või on hõlmatud muu pensioniskeemiga. Pensioniondist lahkunud isikud, kes olid selles kohustuslikus korras kindlustatud, võivad jääda VersoG artikli 30 lõike 3 kohaselt vastavalt põhikirjale selle vabatahtlikult kindlustatud liikmeteks, et omandada pensioniõigusi samade sissemaksete eest nagu pensionifondis kohustuslikus korras kindlustatud isikud. Kaebajad määravad kindlaks sissemaksete või ümberjaotuse põhimõttel tehtavate maksete kogumise oma ülesannete täitmise rahastamiseks ning pensioniõiguste eeldused, liigi, suuruse ja aegumise põhikirja alusel seadusega kehtestatud nõuete raames (VersoG artikli 10 lõiked 2 ja 3). Liikmete vabatahtlikud lisamaksed oma pensioniõiguste suurendamiseks võivad olla põhikirja kohaselt lubatud, tingimusel et lisamaksed ja kohustusliku sissemaksde summa ei ületa sissemaksete seadusega kehtestatud ülemmäära (VersoG artikli 31 lõige 4). Iga kaebaja maksab – vaieldamatult – rohkem kui 50% hüvitistest kohustuslike hüvitistena isikutele, kes on nendega kohustuslikus korras liitunud.
- 4 Vastustaja teatas 7. septembri 2018. aasta ja 25. märtsi 2019. aasta kirjades kaebajatele 1–4, et määruse (EL) 2018/231 artiklite 1 ja 2 kohaselt on nad pensionifondidena kohustatud täitma statistikaaruandluse nõudeid ning peavad vastustajale alates 30. septembrist 2019 esitama kord kvartalis üksikasjalikud andmed oma finantsolukorra kohta. Kaebajat 5 kohustati vastustaja peaaegu identselt sõnastatud 12. novembri 2018. aasta ja 17. juuli 2019. aasta kirjaga esitama igal aastal andmeid väiksemas mahus. Oma kaebustes paluvad kaebajad tühistada neid puudutavad teated ja teise võimalusena tuvastada, et nad ei ole kohustatud andmeid esitama. [...] [Märkused esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta]
- 5 Halduskohus (Verwaltungsgericht) jättis kaebused 4. novembri 2021. aasta otsusega rahuldamata ja märkis, et kaebajad on pensionifondid määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 tähenduses ja artikli 2 lõike 1 kohaselt on nad andmeesitajad. Nad on turutootjad, mis kuuluvad finantsinstitutsioonide hulka ja klassifitseeritakse allsektorisse S.129 määruse nr 549/2013 kohaselt. Nende põhitegevus on pensionihüvitiste maksmine. Selle eest nõuavad nad majanduslikult olulist hinda. See kehtib ka kohustuslike hüvitiste kohta, kuna neid tuleb VersoG artikli 9 lõike 2 esimese lause kohaselt hinnata majanduslikult. Riigiabi puudumise tõttu on kaebajad sunnitud sissemaksed ja hüvitised kindlaks määrama nii, et see tagaks endiselt nende maksevõime. Igal juhul tuleneb (ka) kohustuslike hüvitiste liigitamine turutoodanguks määruse nr 549/2013 A lisa punktist 3.19, kuna kaebajad katavad mitme aasta jooksul vähemalt 50% oma

kuludest müügitulude arvelt. See ei ole vastuolus määruse nr 549/2013 A lisa punktiga 1.37. Seda sätet kohaldatakse ainult avaliku sektori üksuste suhtes. Nende hulka kaebajad ei kuulu, sest nad ei ole valitsemissektori kontrolli all. Seetõttu on välistatud ka klassifitseerimine allsektorisse S.1314 (riiklikud sotsiaalkindlustusfondid), mille puhul ei kohaldata aruandluskohustust määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 kolmanda lause alapunkti f kohaselt. Määruse nr 549/2013 A lisa punkt 20.39 kinnitab seda klassifikatsiooni. Selle kohaselt ei käsitata valitsusüksuse loodud määratud sissemaksega kogumispensioni skeemi, millest välja makstavate pensionide suurusele ei ole valitsemissektor – nagu kaebajad – andnud tagatist ja mille puhul pensionide suurus sõltub varade tootlusest, riikliku sotsiaalkindlustusskeemina; pensionide suurus on sel juhul paratamatult ebakindel.

- 6 Kassatsioonkaebustes esimese astme kohtu otsuste peale väidavad kaebajad, et nad ei ole turutootjad. Nad ei müü kohustuslikke teenuseid, mis – vaieldamatult – moodustavad kõige suurema osa nende toodangust, majanduslikult olulise hinnaga. Sellega seoses ei saa pensionifondiga kohustuslikus korras kindlustatud isikud määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punkti b kohaselt vabalt otsustada, kas nad ostavad pensionihüvitisi küsitud sissemaksete eest. Määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 kolmandas lõigus sätestatud 50% kriteerium ei ole asjakohane; see on mõeldud ainult tootmisväärtuse määramiseks. Igal juhul kuuluvad kaebajad kui seadusega loodud pensionikindlustusfondid riiklikku sotsiaalkindlustusfondi.
- 7 Vastustaja palub jätta vaidlustatud kohtuotsus jõusse.

II

- 8 Menetlus tuleb peatada ja taotleda Euroopa Liidu Kohtult ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel eelotsust. See, kuidas tuleb tõlgendada määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 ja määruse nr 549/2013 A lisa esitatud sätteid, millele on viidatud käesoleva eelotsusetaotluse resolutsioonis, ei ole nii ilmne, et ei jääks ruumi põhjendatud kahtlusteks ning võiks lähtuda sellest, et tõlgendus on niisama ilmselge teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kohtute jaoks (vt selle kriteeriumi kohta Euroopa Kohtu (suurkoda) 6. oktoobri 2021. aasta otsus *Conorzio*, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 40).
- 9 Esitatud küsimused on kassatsioonkaebuse lahendamise seisukohast asjakohased. Esimese astme kohtu otsuse peale esitatud kassatsioonkaebus on vastuvõetav. [...] [Märkused kaebuse vastuvõetavuse ja esimese astme kohtu otsuse peale esitatud kassatsioonkaebuse kohta].
- 10 Kassatsioonkaebuste põhjendatus oleneb sellest, kas kaebajate suhtes kehtivad määruse (EL) 2018/231 artikli 2 lõike 1 kohaselt koostoimes artikli 1 punkti 1 esimese lausega pensionifondide statistikaaruandluse nõuded. Määruse artikli 2 lõike 1 kohaselt koosneb tegelik andmeid esitav üldkogum euroala liikmesriikide territooriumil residendiks olevatest pensionifondidest. Määruse artikli 1 punkti 1

esimene lause määratleb pensionifondi mõiste viitega määruses nr 549/2013 esitatud allsektorile S.129 ja nõuab, et tegemist oleks finantsinstitutsiooni või kvaasikorporatiivse finantsinstitutsiooniga, mille peamine tegevusala on finantsvahendus, mis tuleneb kindlustatud isikute sotsiaalsete riskide ja vajaduste koondamisest (sotsiaalkindlustus). Selle sätte teise lause kohaselt pakuvad pensionifondid kui sotsiaalkindlustusskeemid sissetulekut pensionile jäämisel ja sageli muid hüvitisi surma ja puude korral. Selle sätte kolmanda lause punkti f kohaselt ei hõlma see mõiste siiski määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.117 määratletud sotsiaalkindlustusfonde.

- 11 Kaebajad on Saksamaal asutatud juriidilised isikud. Nad täidavad sotsiaalkindlustuse põhifunktsiooni, mida on kirjeldatud määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 esimeses ja teises lauses, finantsvahenduse kaudu, makstes oma liikmetele sissemaksetel põhinevaid vanadus-, toitjakaotus- ja töövõimetuspensione. Välja tuleb selgitada veel see, kas need tuleb finantsinstitutsioonidena klassifitseerida määruses nr 549/2013 esitatud allsektorisse S.129 või on nad osana sotsiaalkindlustusest andmete esitamise kohustusest vabastatud.
- 12
 1. Määruse nr 549/2013 sektorisse S.12 klassifitseeritud finantsinstitutsioonide hulka kuuluvad institutsionaalsed üksused, mis on iseseisvad juriidilised isikud ja turutootjad ning tegelevad peamiselt finantsteenuste osutamisega. Kaebajad on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja vastavad seega esimesele tingimusele. Turutootjad on nad määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.24 kohaselt, kui nende toodangu põhiosa moodustab turutoodang määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.17 jj tähenduses. Kõne alla tuleb siinkohal ainult nende toodete tootmine, mida müüakse majanduslikult olulise hinnaga (punkti 3.18 alapunkt a). Määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu kohaselt on majanduslikult olulised hinnad need hinnad, millel on oluline mõju toodete kogusele, mida tootjad on valmis pakkuma ja mida ostjad soovivad omandada. Majanduslikult olulised hinnad tõusevad siis, kui kehtivad mõlemad alljärgnevad tingimused:
 - a) tootja on motiveeritud kohandama pakkumist kas selleks, et teenida kasumit pikas plaanis, või vähemalt selleks, et katta kapitali- ja muud kulud, ning
 - b) tarbijatel on vabadus nii osta kui ka ostmata jätta ning teha otsus küsitud hindade alusel.
- 13 Mõlemad tingimused peavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul olema täidetud kumulatiivselt. See tuleneb mitmuse kasutamisest saksakeelses versioonis ja seda kinnitavad ka prantsuskeelne („la réunion des deux conditions“) ja ingliskeelne („both“) versioon. Esimene tingimus on kaebajate kohustuse tõttu katta oma halduskulud, sealhulgas töötasu, omavahenditest (vt eespool punkt 2, mis käsitleb VersoG artikli 9 lõike 2 esimest lauset), tõenäoliselt täidetud. Teine tingimus on täidetud ainult juhul, kui ostu ja hindade mõisted hõlmavad ka pensioniõiguste omandamist põhikirja alusel ja valitsemissektori kogutud makse

ning lisaks ei ole nõutav, et iga tarbija või vähemalt igaüks, kes saab tootjalt hüvitisi, saaks vabalt otsustada nende teenuste ostmise üle ja teeb otsuse küsitud hindade alusel.

- 14 Ostu ja hindade mõistete laia tõlgendust toetab asjaolu, et määrus nr 549/2013 ei lähtu avaliku ja erasektori eristamisel institutsionaalse üksuse avalik-õiguslikust või eraõiguslikust õiguslikust vormist ega liikmesuse või nõuete esitamise õiguse vormist, vaid sellest, kas üksus on valitsemissektori kontrolli all (vt määruse nr 549/2013 A lisa punkt 1.35; Euroopa Kohtu 11. septembri 2019. aasta otsus FIG ja FISE, C-612/17, EU:C:2019:705, punkt 34 jj, punktid 73 ja 78, ning 28. aprilli 2022. aasta otsus Secrétariat général de l'enseignement catholique, C-277/21, EU:C:2022:318, punkt 25 jj). Ka laia tõlgenduse korral, mille puhul võetakse arvesse valitsemissektori antud pensioniõigusi ja ka sissenõutavaid makseid, on endiselt probleemne, et tingimuses b nõutavat otsustamisvabadust ei ole kõigil tarbijatel. Isikul, kes ei ole kaebajaga kohustuslikus korras liitunud ega vasta pensionifondiga vabatahtliku liitumise rangetele tingimustele, ei ole õigust saada neilt pensionihüvitisi. Tarbijate puhul, kellele seadus paneb kohustuse või avab võimaluse kuuluda pensionifondi, puudub nõutav otsustamisvabadus igal juhul pensionifondiga kohustuslikus korras liitunud isikutel kohustuslike teenuste osas. Kui nad ei vasta pensionifondis kohustuslikus korras kindlustamisest erandliku vabastuse tingimustele, ei saa nad kõrvale hoiduda pensioniõiguste omandamisest ega sissemaksete tasumise kohustusest. Neil on üksnes vabadus teha täiendavaid sissemakseid lisahüvitiste saamiseks. Sellest tuleneb käesoleva eelotsusetaotluse resolutsiooni punkti 1 alapunktis a sõnastatud küsimus, kas määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punkt b seab tingimuseks, et kõigil tootja pakutavate toodete tarbijatel on vabadus neid nii osta kui need ka ostmata jätta ning teha otsus küsitud hindade alusel.
- 15 Tingimuse b sõnastus („tarbijatel“) võib viidata sellele, et nõutav otsustamisvabadus ja hinnast oleneva otsuse tegemise võimalus peab olema kõigil tarbijatel tootja kogu pakkumise puhul. Juhul kui süstemaatiliseks tõlgendamiseks tuleb tugineda turu- ja turuväliste üksuste eristamisele seoses sektorite klassifitseerimisega (määruse nr 549/2013 A lisa punkt 1.37) (vt selle kohta kolmas eelotsuse küsimus), siis võiks ka teise lõigu punktis 1 sõnastatud tingimus, et kaupu tuleb müüa ja teenuseid pakkuda kõigile, kes on valmis küsitud hinda maksuma, rääkida sellise tõlgenduse kasuks. Sama kehtib ka punktis 3 sätestatud tingimuse kohta, et toimiv turg eksisteerib siis, kui müüjatel ja ostjatel on juurdepääs turule ja teave turu kohta. Järgmises lauses on siiski selgitatud, et turg võib olla toimiv isegi siis, kui need tingimused ei ole täielikult täidetud. Seda, mis liiki ja kui ranged peavad olema juurdepääsupiirangud või ostukohustused selleks, et välistatud oleks turupõhine tegutsemine ja majanduslikult olulised hinnad, ei suuda eelotsusetaotluse esitanud kohus määrusest nr 549/2013 ja senisest kohtupraktikast kahtlusteta järeldada. Eespool punktis 14 viidatud kaks Euroopa Kohtu otsust ja Euroopa Kohtu 3. oktoobri 2019. aasta otsus Fonds du Logement de la Région Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, punkt 36 jj) puudutavad erinevate üksuste valitsemissektorisse klassifitseerimise tingimusi,

ilma et seal oleks midagi märgitud eespool nimetatud küsimuse või tarbijate vaba ostuotsuse kui turutootmise tingimuse kohta.

- 16 2. Juhul kui vastus esimese küsimuse punktile a on eitav, on tähtis, kas määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punktis b sätestatud tingimus on täidetud juba seetõttu, et väike hulk tarbijaid liitub kaebajatega vabatahtlikult ja saab sellega seoses vabalt otsustada liitumisega seotud pensioniõiguste omandamise üle samade sissemaksete eest nagu pensionifondis kohustuslikus korras kindlustatud isikud, isegi kui sellised tarbijad moodustavad väiksema osa liikmetest ja suuremat osa kaebajate toodangust kasutatakse nendega kohustuslikus korras liitunud isikutele kohustuslike teenuste osutamiseks (esimese küsimuse punkt b). Vastustaja arvates väljendab otsus vabatahtliku pensionifondiga liituda vaba, hinna alusel tehtud ostuotsust ja õigustab ka sama suurusega kohustuslike sissemaksete käsitamist majanduslikult oluliste hindadena. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selle järelduse paikapidavuses, sest pensionifondiga vabatahtlikult liitunud isikute sissemaksed ei tulene, nagu seab tingimuseks määruse nr 549/2013 A lisa punkt 3.19, pakkumise ja nõudluse koosmõjust turutingimustel. Enamikule pensionifondis kohustuslikus korras kindlustatud isikutele, kellel puudub võimalus vabastuse saamiseks, pakuvad kaebajad oma teenuseid monopoolsete teenuseosutajatena. Kuna pensionifondiga vabatahtlikku liitumist võib VersoG artikli 30 lõike 3 kohaselt võimaldada ainult isikutele, kes olid varem pensionifondis kohustuslikus korras kindlustatud, puudub kõigil ülejäänud tarbijatel võimalus vabalt otsustada kaebajatelt teenuste ostmise üle. Seega ei ole isegi kõige madalamad mõeldavad turulepääsu nõuded tarbija poolel täidetud. Lisaks ei tulene kohustuslike sissemaksete suurus vabatahtliku pensionifondiga liitunud isikute sissemaksetest. Vastupidi sellele määratakse sellega, et kohustuslikud sissemaksed määrab kindlaks valitsemissektor, kindlaks sissemaksete suurus, mida maksavad vabatahtlikud liikmed samade hüvitiste eest.
- 17 3. Vaidlustatud kohtuotsuses tugineti seega kaalutluse alusel, mis iseseisvalt on otsuse aluseks, sellele, et sissemaksed tuleb igal juhul vastavalt 50% kriteeriumile, mis on sätestatud määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 kolmanda lõigu kolmandas ja neljandas lauses, pidada majanduslikult olulisteks hindadeks. Viidatud sätted on sõnastatud järgmiselt:
- Muude institutsionaalsete üksuste [välja arvatud kodumajapidamiste omandis olevate juriidilise isiku õigusteta üksuste puhul, kellele on viidatud teises lauses] toodangu puhul kontrollitakse nende üksuste suutlikkust tegeleda turupõhise tegevusega majanduslikult oluliste hindadega kvantitatiivse kriteeriumi (50% kriteeriumi) abil, kasutades müügitulude suhet tootmiskuludesse. Et olla turutootja, peab üksus mitme aasta jooksul katma vähemalt 50% oma kuludest müügitulude arvelt.*
- 18 Vaidlustatud kohtuotsuses leitakse, et vähemalt 50% kulude katmine müügitulude arvelt on piisav (iseenesest piisav) tingimus, et tegemist oleks majanduslikult oluliste hindadega. Sellest näib lähtuvat ka kohtujurist Hogan kohtuasjas FIG ja

FISE 28. veebruaril 2019 esitatud ettepaneku (C-612/17, EU:C:2019:149, punkt 31) põhjenduses. See eeldab, et ainult siis, kui müügitulu moodustab vähem kui 50%, liigitatakse kõnealune institutsioon turuväliseks tootjaks. Selle tõlgenduse kohaselt tuleks kaebajad liigitada turutootjateks juba seetõttu, et nad katavad vähemalt 50% kuludest sissemaksete kogumise teel, nagu on eelmises kohtuastmes kindlaks tehtud, isegi kui tingimused, mida on käsitletud eespool punktis 12 ja sellele järgnevatel punktides ning mis on sätestatud määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punktides a ja b, ei ole täidetud.

- 19 Siiski võib selle sätte kolmanda lõigu kolmandas ja neljandas lauses sätestatud 50% kriteeriumi mõista ka kui turutootmise vajalikku, kuid iseenesest veel ebapiisavat (st iseenesest ebapiisavat) tingimust. Sellisel juhul täiendaks see esimese lõigu punktides a ja b sätestatud tingimusi, kuid ei suudaks nende puudumist kompenseerida. Seda toetab asjaolu, et määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 kolmandas lõigus esitatud 50% kriteeriumi kasutatakse ainult selleks, et hinnata turutootmise võimalikkust, ja see ei ole, nagu esimeses lõigus sätestatud tingimused, turutootmist iseloomustav tunnus. Seda kinnitavad prantsus- ja ingliskeelne versioon („La capacité de réaliser une activité marchande“; „The ability to undertake a market activity“). Nende kohaselt otsustab vähemalt 50% kulude katmine (ainult) turutootmise võime, mitte selle olemasolu üle. See kehtib ka määruse nr 549/2013 A lisa punkti 20.29 kolmanda lõigu kohta, mis on ülesehituse poolest võrreldav ning järgib samuti eesmärki eristada turupõhisust ja turuvälisust. Kui järgida 50% kriteeriumi tõlgendust määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 kolmanda lõigu kolmandas lauses, mille kohaselt see on vajalik, aga mitte piisav (iseenesest piisav) tingimus, siis on sellel välistamiskriteeriumi funktsioon: siis ei ole isegi juhul, kui kaks esimeses lõigus nimetatud määratluse tunnust on täidetud, tegemist turutootmisega, mida müüakse majanduslikult olulise hinnaga, kui müük katab mitme aasta jooksul vähem kui 50% kuludest. Tundub usutav, et sellist suure kahjumiga tootmist, mida ka keskpikas perspektiivis ei rahastata turutingimustel, ei saa enam liigitada turutootmisega. Vastupidi ei saa vähemalt 50% kulude katmine üksi veel anda alust oletada, et tegemist on turutootmisega, kui määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punktides a või b sätestatud tingimused ei ole täidetud.
- 20 Milline tõlgendus määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 kolmanda lõigu kolmanda ja neljanda lause kohta on õige, ei selgu Euroopa Kohtu kohtupraktikast ilma kahtlusteta. Euroopa Kohtu 11. septembri 2019. aasta otsuses FIG ja FISE (C-612/17) käsitatakse kaebuse esitanud spordialaliite kasumitaotluseta institutsioonidena ja seega turuvälise tootjatena (vt määruse nr 549/2013 A lisa punkt 2.129 jj), ilma et käsitletaks kohtuotsuse punktis 9 „turupõhisuse või -välisuse kontrolliks“ nimetatud võrreldavat, valitsemissektori kontrolli all olevate üksuste suhtes kohaldatavat 50% kriteeriumi, mis on esitatud määruse nr 549/2013 A lisa punktis 20.29. Võimalik, et kulude katmise küsimus ei olnud toona otsuse tegemisel oluline, sest ühenduste liigitamine äriühinguteks oli välistatud juba seetõttu, et nad ei olnud kasumile orienteeritud või vähemalt ei olnud kulude katmine võimalik (vt selle kohta määruse nr 549/2013 punktid 20.19–20.28, eelkõige punkti 20.21 teine lause ja punkt 20.23, millele on

viidatud A lisa punkti 20.29 teises lõigus). Sellisel juhul tuleks ka määruse nr 549/2013 A lisa punktis 3.19 esitatud paralleelse normi kohaldamisel – olenemata kulude katmisest – eeldada turutoodangut üksnes juhul, kui mõlemad selle sätte esimese lõigu punktides a ja b sätestatud tingimused on täidetud.

- 21 4. See, kas määruse nr 549/2013 A lisa punkti 1.37 võib kasutada süstemaatiliseks tõlgendamiseks, et kõrvaldada järelejäänud kahtlused määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese ja kolmanda lõigu tõlgendamisel, on kolmanda esitatud küsimuse ese. Juhul kui klassifitseerimine turutootjaks määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.24 kohaselt seab tingimuseks, et lisaks punktis 3.19 sätestatud tingimustele on täidetud ka turupõhise tegevuse tingimused punkti 1.37 kohaselt, tuleks kaebajad liigitada turuvälisteks tootjateks. Vastupidi selle sätte punktile 1 ei püüa nad maksimeerida oma kasumit pikas perspektiivis ega tee seda turul vabalt kaupu müües ja teenuseid pakkudes kõigile, kes on valmis küsitud hinda maksta. Mõlemad tegevused on neile asjaomaste riigisiseste õigusnormide kohaselt pealegi keelatud. Nagu eespool punktis 2 märgitud, peavad kaebajad kasutama kogu oma tulu oma ülesannete täitmiseks, st eelkõige pensionihüvitiste maksmiseks ja sellega seotud kulude katmiseks. Samuti ei või nad maksta pensionihüvitisi igale tarbijale, kes on valmis sissemaksid tegema, vaid ainult nendega seaduse alusel kohustuslikus korras liitunud isikutele ja nendega vabatahtlikult liitunud isikute kitsalt piiratud ringile.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas määruse nr 549/2013 A lisa punkt 1.37 kehtib – nagu vastustaja arvab – ainult avaliku sektori üksuste suhtes. Selle sätte eesmärk on selle esimese lõigu kohaselt nii turu- ja turuväliste üksuste eristamine kui ka („ja“) era- ja avaliku sektori eristamine. Probleemne näib selle sätte teise lõigu punktile 1 tuginemine aga seetõttu, et selles sätestatud nõuded lähevad kaugemale määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 nõuetest, mis on määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.24 kohaselt käesoleval juhul asjakohased. Võimalik, et määruse nr 549/2013 A lisa punkt 3.19 on mõeldud selleks, et täpsustada punktis 1.37 sõnastatud kriteeriume turutootjate ja mitteturutootjate eristamiseks. Määruse nr 549/2013 A lisa punkt 1.37 viitab tabelis 1.1 esitatud ligikaudsele sektorite liigitusele, milles eristatakse turumajanduslikke ja mitteturumajanduslikke tegevusi avaliku ja erasektori kontrollitavate üksuste puhul. Selleks ette nähtud kriteeriumid, mis käsitlevad müüja eesmärki maksimeerida kasumit ja ostja eesmärki optimeerida hindu ja kasu, on rangemad kui määruse nr 549/2013 A lisa punkti 3.19 esimese lõigu punktides a ja b sõnastatud kaks turutoodangu eeldamise tingimust, nimelt pakkumise arvutus nii, et see kataks vähemalt kulud, ning tarbija vabadus teha ostuotsus hindade alusel. Selle kohaselt võiks määruse nr 549/2013 A lisa punkt 1.37 olla kohaldatav ainult niivõrd, kuivõrd selles sätestatud üldised kriteeriumid ei ole vastuolus määruse nr 549/2013 A lisa punktis 3.19 sätestatud täpsemate kriteeriumidega, vaid üksnes kirjeldavad ka seal eeldatud tingimusi – näiteks vaba turulepääsu miinimum või konkurentsiolekord kui turuhinna kujunemise eeldus. Ka seda palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada.

- 23 5. Neljas küsimus puudutab määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.107 teist lauset, kus räägitakse hüvitistest, mida pensionifondid kindlustuslepinguga pakuvad. See võib tähendada, et nende hulka ei kuulu üksused, kes osutavad oma teenuseid – nagu kaebajad – üksnes valitsemissektori määruste alusel. Teisest küljest ei esita määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.105 esitatud määratlus ühtegi nõuet hüvitiste õiguslikule alusele ja määruse nr 549/2013 A lisa punkt 2.107 ei sisalda (veel ühte) määratlust, vaid näiteid. Kuna selles on mainitud lepinguid, võib ta seega käsitleda teenuse osutamise suhte üksnes tüüpilist, kuid mitte mõiste kohaselt vajalikku vormi. Määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.109 ESA on sõnaselgelt märgitud, et pensionifonde võib luua ka valitsemissektor, ilma et seal oleks puudutatud lepingulise vormi küsimust. Ka määruse nr 549/2013 A lisa punkt 20.39 lähtub piiripealsete juhtumite klassifitseerimisel muudest tunnustest. See võib aga tuleneda sellest, et eeldatakse määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.107 käsitletud vormi. Sätete eesmärgi ja asjaomaste määruste põhjenduste alusel ei suuda eelotsusetaotluse esitanud kohus selgelt kõrvaldada tõlgendamist puudutavaid kahtlusi. Juhul kui lepingu vorm ei ole nõutav, jääb tema arvates küsitavaks, kas avalik-õiguslik vorm, mille puhul kehtib valdavalt kohustus kuuluda pensionifondi, on piisav, kui kõik liikmed saavad hüvitiste suurst vabatahtlike sissemaksetega suurendada, isegi kui ainult väiksem osa liikmetest saab teenuse osutamise suhet pensionifondiga liitumise või sellest lahkumisega vabatahtlikult luua ja lõpetada.
- 24 Esimene kuni neljas küsimus turutoodangu konkreetsete tingimuste ja allsektorisse S.129 klassifitseerimise kohta ei ole üleliigsed näiteks selle tõttu, et on selge, et kaebajate suhtes kohaldatakse sotsiaalkindlustusfondide suhtes kehtivat erandit määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 kolmanda lause alapunkti f kohaselt. Kas see on nii, oleneb viienda ja kuuenda küsimuse tõlgendamisest, millele ei saa samuti vastata ilma taotletud eelotsuseta.
- 25 6. Määruse (EL) 2018/231 artikli 1 punkti 1 kolmanda lause alapunktis f viidatakse sotsiaalkindlustusfondide allsektori määratluse osas määruse nr 549/2013 A lisa punktile 2.117. Selle kohaselt hõlmab see allsektor kesktasandi, osariigi/liidumaa ja kohalikke institutsionaalseid üksusi, mis tegelevad peamiselt sotsiaaltoetuste pakkumisega ja vastavad järgmisele kahele kriteeriumile:
- a) seaduse või muu õigusnormi kohaselt on teataval rahvastiku rühmadel kohustus osaleda sotsiaalkindlustuse skeemis või maksta osamakseid ning
 - b) valitsemissektor vastutab institutsiooni juhtimise eest, kehtestades või heaks kiites osamaksed ja sotsiaaltoetused sõltumatult oma rollist järelevalvet teostava organi või tööandjana.
- 26 Määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.110 alapunktis a on selgitatud, et institutsioonilised üksused, mis vastavad neile mõlemale kriteeriumile, ei kuulu pensionifondide allsektorisse (S.129), vaid sotsiaalkindlustusfondide allsektorisse.

- 27 Siiski ei võetud kõiki määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.117 esitatud määratlusi üle sotsiaalkindlustuse pensioniskeemide määratlusse, mis on esitatud määruse nr 549/2013 A lisa punktis 17.43. Sellest tuleneb viies esitatud küsimus. Juhul kui esimest sätet tuleb mõista kui sotsiaalkindlustuse allsektori määratlust ja teist sätet kui konkreetsemat sätet selles allsektoris eristuste tegemiseks, eeldab määruse nr 549/2013 A lisa punkt 17.43, et täidetud on kõik määratluse tunnused, mis on esitatud määruse nr 549/2013 A lisa punktis 2.117, ja täiendab neid riikliku sotsiaalkindlustuse pensionifondide eristamiseks lisatunnustega. Sellisel juhul võib kaebajate liigitamine sotsiaalkindlustuse alla ebaõnnestuda, kui nad ei vasta määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.117 tingimusele b (vt selle kohta allpool alapunkt 7, punkt 28). Vastupidise käsituse kohaselt on määruse nr 549/2013 A lisa punktis 17.43 esitatud määratlus iseseisev ja ammendav. Lisaks mõistetakse selle käsituse kohaselt seal esitatud mõistet „valitsemissektor“ nii, et see hõlmab ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, kes on põhiüksusest sõltumatud. Sellisel juhul tuleks kaebajad klassifitseerida riikliku sotsiaalkindlustuse pensionifondideks, sest seadus teeb nendega kohustuslikus korras liitunud isikutele ülesandeks osaleda nende vanaduspensioniskeemis ja kuna nad pakuvad oma hüvitisi liidumaa – Baieri liidumaa – institutsiooniliste üksustena, mis on iseseisvad juriidilised isikud.
- 28 7. Kuuenda küsimuse punktile a selle kohta, kas valitsemissektori mõiste määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.117 alapunktis b ja punktis 17.43 hõlmab ka selliseid institutsionaalseid üksusi või tähistab ainult vastavat põhiüksust, ei saa kahtlusteta vastata ühes või teises mõttes. Kuna määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.117 alapunkt b räägib juhtimisest, mis läheb kaugemale järelevalve teostamisest, siis võiks valitsemissektoriks igal juhul seal olla nimetatud ainult põhiüksust, mis vastutab järelevalve teostamise eest institutsionaalsete üksuste üle, millel on omavalitsusõigus (autonoomia). Selle mõiste järjepideva kasutamise korral tuleks ka valitsussektori mõistet määruse nr 549/2013 A lisa punktis 17.43 mõista selles kitsas tähenduses. Siiski võib see mõiste hõlmata ka muid valitsemissektori üksusi või isegi haldusasutusi, mis on põhiüksusest kui kohustusliku pensionikindlustuse pakkujast sõltumatud ja mis peavad võimaldama oma liikmetele vabastust kohustuslikust pensionikindlustusest ja tagama teatud kutsealarühmadele sõltumatult hallatavad pensionid nende sissemaksete ja hüvitiste taseme alusel, ilma et need oleksid valitsemissektori kontrolli all. Seda võiks toetada määruse nr 549/2013 A lisa punktis 20.39 esitatud reegel, mis käsitleb eristamist ja mis lähtub sellest, et fondi võib „hallata ka eraldi institutsionaalne üksus“. Teisest küljest lähtub määruse nr 549/2013 A lisa punkt 20.12 sellest, et riiklikud sotsiaalkindlustusskeemid peavad hõlmama kogu ühiskonda või ühiskonna kui terviku suurt osa; teatud kutsealade piirkondlike kutsealaste pensioniskeemide puhul see üldjuhul tõenäoliselt nii ei ole.
- 29 Olenevalt valitsussektori mõiste tõlgendamisest ühes ja teises sättes, kerkib määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.117 alapunkti b kohta lisaküsimus (6 b), kas sissemaksete ja hüvitiste kindlaksmääramine valitsussektori poolt eeldab, et põhiüksus määrab kindlaks mõlemate summad igal kohaldamisjuhul. Kindlaksmääramise mõiste viitab ammendava sätte nõudele. Vastupidise

seisukoha kohaselt, mida toetavad kaebajad, peaks aga piisama sellest, et põhiüksus loob eelotsuse küsimuses lähemalt kirjeldatud õigusliku raamistiku, mille raames võib autonoomne üksus kindlaks määrata sissemaksete suuruse ning hüvitiste liigi ja ulatuse.

- 30 Lõpuks tekib piiripealsete juhtumite jaoks vastu võetud eristamisreegli, mis on esitatud määruse nr 549/2013 A lisa punktis 20.39, kohaldamisel küsimus, kas valitsusüksuse mõiste hõlmab ainult institutsionaalseid üksusi, mis vastavad kõigile määruse nr 549/2013 A lisa punktides 20.10 ja 20.12 sätestatud nõuetele. Siinkohal tuleks seda, et saadakse märkimisväärseid siirdeid üldeelarvest (punkt 20.10), kohtu siduvate järelduste kohaselt (VwGO § 137 lõige 2) eitada. Järelikult on küsimus, kas kaebajad on valitsemissektori kontrolli all, tähtis ainult juhul, kui asjakohane on punkt 20.12, mitte aga punkt 20.10. Kui nad ei ole määruse nr 549/2013 sätete õige tõlgendamise kohaselt turutootjad ega sotsiaalkindlustussüsteemi osa, tuleks nad liigitada eraõiguslikeks mittetulundusühinguteks ja sellisena – olenemata valitsemissektori kontrolli olemasolust – ei ole neil andmete esitamise kohustust.

[...] [Allkirjad]