

**Byla C-758/22**

**Prašymas priimti prejudicinį sprendimą**

**Gavimo data:**

2022 m. gruodžio 15 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2022 m. rugsėjo 27 d.

**Pareiškėjos ir kasatorės:**

*Bayerische Ärzteversorgung*

*Bayerische Architektenversorgung*

*Bayerische Apothekerversorgung*

*Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung*

*Bayerische  
Psychotherapeutenversorgung*

*Ingenieurversorgung-Bau m.*

**Atsakovas ir kita kasacinio proceso šalis:**

*Deutsche Bundesbank*

---

***Bundesverwaltungsgericht*** (Federalinis administracinis teismas)

**NUTARTIS**

<...>

<...>

Administracinėje byloje

1. *Bayerische Ärzteversorgung* (Bavarijos gydytojų savidraudos įstaiga),  
viešosios teisės reglamentuojamas juridinis asmuo,

<...> Miunchenas,

2. *Bayerische Architektenversorgung* (Bavarijos architektų savidraudos įstaiga),

3. *Bayerische Apothekerversorgung* (Bavarijos vaistininkų savidraudos įstaiga),

4. *Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung* (Bavarijos teisininkų ir mokesčių konsultantų savidraudos įstaiga),

5. *Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m. Psychotherapeutenversorgung* (Bavarijos statybos inžinierių ir psichoterapeutų savidraudos įstaiga),

viešosios teisės reglamentuojami juridiniai asmenys, <...>  
81925 Miunchenas,

nuo 1 iki 5:

atstovaujami *Bayerische Versorgungskammer* (Bavarijos savidraudos įstaigų rūmai),

<...> Miunchenas,

pareiškėjos ir kasatorės,

<...>

prieš

*Deutsche Bundesbank* (Vokietijos federalinis bankas),

<...> Frankfurtas prie Maino,

atsakovą ir kitą kasacinio proceso šalį,

*Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) 8-oji kolegija

įvykus 2022 m. rugsėjo 21 d. posėdžiui

<...>

2022 m. rugsėjo 27 d. nutarė:

Sustabdyti bylos nagrinėjimą.

Pagal SESV 267 straipsnį pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus dėl 2018 m. sausio 26 d. Europos Centrinio Banko reglamento (ES) 2018/231 dėl pensijų fondams taikomų statistinės atskaitomybės reikalavimų (ECB/2018/2) (OL L 45, 2018 2 17, p. 3),

siejamo su 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje (OL L 174, 2013 6 26, p. 1, toliau – ESS), išaiškinimo:

1. a) Ar pagal ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos b punktą reikalaujama, kad visi produktų, kuriuos gamintojas norėtų tiekti, vartotojai, remdamiesi nustatytais kainomis, galėtų laisvai pasirinkti, įsigyti, ar neįsigyti šių produktų?

Jei į šį klausimą būtų atsakyta neigiamai:

b) Ar tam, kad būtų tenkinami šios nuostatos reikalavimai, tais atvejais, kai didžioji dauguma šių vartotojų, neturėdami tokios teisės savarankiškai priimti sprendimus, įgyja daugiau nei pusę gamintojo produkcijos vykdydami įstatymuose nustatytą prievolę prisijungti prie jo sistemos ir turi mokėti šio gamintojo nustatyto dydžio privalomas įmokas, pakanka, kad mažuma vartotojų turėjo galimybę prisijungti prie gamintojo savanoriškai ir ja pasinaudojo, siekdami įsigyti produktus už tokias pačias įmokas, kokios yra taikomos prievolę prisijungti turintiems nariams?

2. Ar rinkos veikla visada vykdoma ekonomiškai reikšmingomis kainomis, kaip tai suprantama pagal ESS A priedo 3.17–3.19 dalis, jei tenkinamas ESS A priedo 3.19 dalies trečios pastraipos trečiame ir ketvirtame sakiniuose apibrėžtas „50 proc. kriterijus“ nuoseklų kelerių metų laikotarpį bent pusę sąnaudų padengti realizacijos pajamomis, ar šis kriterijus turi būti suprantamas ne kaip pakankama (vienintelė), o kaip būtina sąlyga, papildanti abi ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos antro sakinio a ir b punktuose nustatytas sąlygas?

3. Ar vertinant, ar instituciniai vienetai yra rinkos gamintojai pagal ESS A priedo 3.24 dalį, reikia atsižvelgti ne tik į ESS A priedo 3.17, 3.19 ir 3.26 dalyse, bet ir A priedo 1.37 dalies antroje pastraipoje nustatytus papildomus reikalavimus?

4. a) Ar tam, kad institucinis vienetas būtų priskirtas S.129 subsektoriui, pagal ESS A priedo 2.107 dalį reikalaujama, kad visos jo išmokos visiems privalomai prie jo prisijungusiems vartotojams būtų teikiamos pagal sutartį?

Jei į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai:

b) Ar sutartinio veiklos pagrindo reikalavimas atitinkamai laikomas įvykdytu, jei prievolė prisijungti prie institucinio vieneto, privalomosios įmokos ir privalomosios išmokos nustatytos įstatuose, turint valstybės įgaliojimus, bet privalomai prisijungę vartotojai gali įgyti teisių ir į papildomas išmokas, savanoriškai mokėdami papildomas įmokas?

5. Ar Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punkto trečio sakinio f papunktį reikia aiškinti taip, kad į šios nuostatos pirmame sakinyje pateiktą sąvokos „pensijų fondas“ apibrėžtį nepatenka tik tie instituciniai vienetai, kurie atitinka abu ESS A priedo 2.117 dalyje nurodytus kriterijus, ar ši išimtis taikoma ir kitiems instituciniams vienetais, kurie pagal ESS A priedo 17.43 dalį laikytini socialinės apsaugos pensijų fondais, nors ir neatitinka visų ESS A priedo 2.117 dalyje nustatytų reikalavimų?

6. a) Ar sąvoka „valdžios sektorius“ ESS A priedo 2.117 dalies b punkte ir 17.43 dalyje reiškia tik atitinkamą pagrindinį vieneta, ar apima ir pagal įstatymus įsteigtas, teisiškai nepriklausomas, privalomos narystės pagrindu organizuotas ir iš įmokų finansuojamas, savivaldos teisę ir savarankišką apskaitą turinčias draudimo institucijas?

Jei į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai:

b) Ar įmokų ir išmokų patvirtinimas pagal ESS A priedo 2.117 dalies b punktą reiškia jų dydžio nustatymą, ar pakanka, kad įstatyme būtų nustatyta mažiausiai užtikrinama rizika ir mažiausias apsaugos lygis, taip pat įmokų rinkimo principai ir ribos, o įmokas ir išmokas pagal šią sistemą savo nuožiūra nustatytų draudimo institucija?

c) Ar sąvoka „valdžios sektoriaus vienetas“, kaip ji suprantama pagal ESS A priedo 20.39 dalį, apima tik institucinius vienetus, atitinkančius visus ESS A priedo 20.10 ir 20.12 dalių reikalavimus?

## Motyvai

### I

- 1 Suinteresuotosios šalys nesutaria, ar pareiškėjos pagal 2018 m. sausio 26 d. Europos Centrinio Banko reglamentą (ES) 2018/231 dėl pensijų fondams taikomų statistinės atskaitomybės reikalavimų (ECB/2018/2) (OL L 45, p. 3), yra atskaitingieji agentai.
- 2 Pareiškėjos buvo įsteigtos kaip teisinės viešosios teisės reglamentuojami juridiniai asmenys *Freistaat Bayern* (Bavarijos federacinė žemė) 2008 m. birželio 16 d. paskelbtos redakcijos Bavarijos įstatymu *Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen* (Įstatymas dėl valstybinio draudimo sistemos) (*BayGVBl.*, p. 371; toliau – *VersoG*), su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2022 m. gegužės 10 d. įstatymo 32a straipsnio 18 dalimi (*BayGVBl.*, p. 182). Jos skiria savo nariams profesinio neįgalumo, senatvės ir mirties išmokas pagal šį įstatymą ir savo įstatus. Skirdamos išmokas, pareiškėjos turi atitikti reikalavimus, kurie yra taikomi jų narių atleidimui nuo privalomojo draudimo pagal privalomojo pensijų draudimo sistemą (*VersoG* 28 straipsnio trečias sakiny). Jos gali veikti tik nesiekdamos pelno, o savo lėšas ir turtą naudoti tik draudimo pareigoms vykdyti (*VersoG* 9 straipsnio 1 ir 3 dalys). Administracines išlaidas, įskaitant darbuotojų

atlyginimus ir išmokas teisę į jas turintiems asmenims, jos turi padengti iš savo lėšų (*VersoG* 9 straipsnio 2 dalies pirmas sakiny).

- 3 Dauguma kiekvienos pareiškėjos narių yra teisiškai įpareigoti būti jos nariais, nes verčiasi savo profesija Bavarijos federacinėje žemėje (*VersoG* 30 straipsnio 1 dalis, siejama su 33 ir paskesniais straipsniais). Nuo privalomos narystės pagal *VersoG* 30 straipsnio 2 dalį gali būti atleidžiama tik išimtiniais atvejais, pavyzdžiui, dėl laiko ar apimties atžvilgiu ribotos profesinės veiklos arba narystės kitoje draudimo sistemoje. Privaloma narystė nutraukus profesinę veiklą pagal *VersoG* 30 straipsnio 3 dalį įstatuose nustatyta tvarka gali būti keičiama į savanorišką narystę, siekiant įgyti teisę į tokio paties dydžio išmokas, kokios yra mokamos privalomos narystės atveju. Vadovaudamosi teisės aktų reikalavimais, pareiškėjos įstatuose nustato įmokų rinkimo tvarką ir savo pareigų vykdymo finansavimo paskirstymą, taip pat teisių į išmokas sąlygas, jų rūšį, dydį ir galiojimo pabaigą (*VersoG* 10 straipsnio 2 ir 3 dalys). Įstatuose gali būti numatyta galimybė nariams savanoriškai mokėti papildomas įmokas, kad padidintų išmokas, į kurias įgyja teisę, jei papildomų įmokų ir privalomos įmokos suma neviršija teisės aktuose nustatytos maksimalios įmokų ribos (*VersoG* 31 straipsnio 4 dalis). Kiekviena pareiškėja neginčijamai daugiau kaip 50 proc. savo išmokų skiria privalomosioms išmokoms savo privalomojo draudimo nariams.
- 4 2018 m. rugsėjo 7 d. ir 2019 m. kovo 25 d. raštais atsakovas kiekvieną iš 1–4 pareiškėjų informavo, kad pagal Reglamento (ES) 2018/231 1 ir 2 straipsnius joms, kaip pensijų fondams, taikomi statistinės atskaitomybės reikalavimai, todėl jos privalo kas ketvirtį, pradedant 2019 m. rugsėjo 30 d., perduoti atsakovui nurodytus duomenis apie savo finansinę padėtį. Penktajai pareiškėjai buvo išsiųsti beveik identiški 2018 m. lapkričio 12 d. ir 2019 m. liepos 17 d. atsakovo raštai, kuriuose paprašyta kasmet teikti mažesnės apimties duomenis. Savo skundais pareiškėjos prašo panaikinti su jomis susijusius pranešimus arba pripažinti, kad jos nėra atskaitingos. <...> [pastabos dėl laikinųjų apsaugos priemonių]
- 5 *Verwaltungsgericht* (Administracinis teismas) 2021 m. lapkričio 4 d. sprendimu atmetė skundus, nurodydamas, kad pareiškėjos yra pensijų fondai, kaip tai suprantama pagal Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punktą, ir atskaitingos pagal šio reglamento 2 straipsnio 1 dalį. Jos yra rinkos gamintojos, priskiriamos finansų bendrovėms, ESS S.129 subsektoriui. Pagrindinė jų veikla – draudimo išmokų teikimas. Išmokas jos teikia ekonomiškai reikšmingomis kainomis. Tai taip pat taikoma privalomosioms išmokoms, nes pagal *VersoG* 9 straipsnio 2 dalies pirmą sakinį jos turi būti apskaičiuotos ekonominiu požiūriu. Nesant valstybės pagalbos pareiškėjos priverstos reguliuoti įmokas ir išmokas taip, kad užsitikrintų finansinį pajėgumą. Priskirti rinkos produkcijai (taip pat) privalomąsias išmokas bet kuriuo atveju galima remiantis ESS A priedo 3.19 dalimi, nes pareiškėjos bent 50 proc. savo sąnaudų kelerių metų laikotarpį dengė savo produktų realizacijos pajamomis. ESS A priedo 1.37 dalis tam netrukdo. Ši nuostata taikoma tik valdžios sektoriaus vienetams. Pareiškėjos šiems vienetams nepriskirtinos, nes nėra valdžios kontroliuojamos. Dėl šios priežasties jos negali būti priskiriamos ir 1314 subsektoriui (socialinės apsaugos fondai), iš

kurių atskaitomybės pagal Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punkto trečio sakinio f punktą nėra reikalaujama. Toks priskyrimas patvirtinamas ESS A priedo 20.39 dalyje. Pagal šią nuostatą valdžios sektoriaus vieneto įsteigtos nustatyto dydžio įmokų kaupiamosios sistemos nelaikomos socialinės apsaugos sistemomis, kai dėl mokėtinų pensijų lygio valstybės garantijos, kaip pareiškėjų atveju, neteikiamos, o pensijų lygis priklauso nuo pareiškėjų turto būklės; taigi, neišvengiamai yra neaiškus.

- 6 Tiesioginiame kasaciniame skunde pareiškėjos teigia, kad jos nėra rinkos gamintojos. Privalomosios paslaugos, kurios neginčijamai sudaro didžiąją jų produkcijos dalį, realizuojamos ne ekonomiškai reikšmingomis kainomis. Šiuo klausimu privalomojo draudimo nariai negali, kaip reikalaujama ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos b punkte, laisvai pasirinkti, ar įsigyti draudimo išmokas reikalaujamomis įmokomis. ESS A priedo 3.19 dalies trečioje pastraipoje nustatyta 50 proc. taisyklė netaikytina; ji tik padeda nustatyti produkcijos vertę. Bet kuriuo atveju pareiškėjos, kaip ir valstybinė pensijų draudimo sistema, priskirtinos socialinio draudimo sistemai.
- 7 Atsakovas gina skundžiamą sprendimą.

## II

- 8 Bylos nagrinėjimas turi būti sustabdytas, pagal SESV 267 straipsnio trečią pastraipą būtina prašyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo priimti prejudicinį sprendimą. Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punkte ir rezoliucinėje dalyje nurodytų ESS A priedo nuostatų išaiškinimas nėra toks akivaizdus, kad nekiltų jokių pagrįstų abejonių ir būtų galima daryti prielaidą, kad klausimas yra vienodai akivaizdus kitų Europos Sąjungos valstybių narių teismams (dėl šio kriterijaus žr. 2021 m. spalio 6 d. Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendimo *Conorzio*, C-561/19 (EU:C:2021:799), 40 punktą).
- 9 Prejudiciniai klausimai yra svarbūs sprendimui dėl kasacinio skundo priimti. Tiesioginis kasacinis skundas priimtinas. <...> [pastabos dėl skundo ir kasacinio skundo priimtimumo]
- 10 Kasacinių skundų pagrįstumas priklauso nuo to, ar pareiškėjoms taikomas statistinės atskaitomybės reikalavimas pensijų fondams pagal Reglamento (ES) 2018/231 2 straipsnio 1 dalį, siejamą su 1 straipsnio 1 punkto pirmu sakiniu. Pagal reglamento 2 straipsnio 1 dalį faktinę atskaitingąją visumą sudaro euro zonos valstybėse narėse reziduojantys pensijų fondai. Reglamento 1 straipsnio 1 punkto pirmame sakinyje sąvoka „pensijų fondas“ apibrėžiama pateikiant nuorodą į ESS S.129 subsektorių ir nustatoma, kad tai turi būti finansų bendrovė arba kvazibendrovė, kurių pagrindinė veikla yra finansinis tarpininkavimas kaip apdraustų asmenų socialinės rizikos ir poreikių sujungimo pasekmė (socialinis draudimas). Pagal šios nuostatos antrą sakinį pensijų fondai kaip socialinio draudimo sistemos suteikia pajamų išėjus į pensiją ir gali skirti išmokas mirties ir negalios atveju. Vis dėlto pagal šios nuostatos trečio sakinio



f punktą ši apibrėžtis neapima socialinės apsaugos fondų subsektoriaus, kaip apibrėžta ESS A priedo 2.117 dalyje.

- 11 Pareiškėjos yra Vokietijoje reziduojantys juridiniai asmenys. Jos verčiasi Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punkto pirmame ir antrame sakiniuose nurodyta pagrindine socialinio draudimo veikla per finansinį tarpininkavimą, skirdamos savo nariams iš įmokų finansuojamas senatvės, maitintojo netekusių asmenų ir neįgalumo pensijas. Reikia išsiaiškinti, ar jos turi būti priskiriamos ESS S.129 subsektoriaus finansų bendrovėms, ar atskaitomybės reikalavimas joms, kaip socialinės apsaugos fondams, netaikomas.
- 12 1. 2010 m. ESS S.12 sektoriaus finansų bendrovėms priskiriami instituciniai vienetai, kurie yra nepriklausomi juridiniai vienetai ir rinkos gamintojai, kurių pagrindinė veikla yra finansinių paslaugų teikimas. Pareiškėjos yra viešosios teisės reglamentuojami juridiniai asmenys, taigi atitinka pirmąjį reikalavimą. Jos yra rinkos gamintojai pagal ESS A priedo 3.24 dalį, jei jų produkcijos didžiąją dalį sudaro rinkos produkcija, kaip ji apibrėžta ESS A priedo 3.17 ir paskesnėse dalyse. Šiuo atveju atsižvelgiama tik į produkciją, kurią sudaro ekonomiškai reikšmingomis kainomis parduodami produktai (3.18 dalies a punktas). Pagal ESS A priedo 3.19 dalies pirmą pastraipą ekonomiškai reikšmingos kainos – tai kainos, turinčios didelį poveikį produktų kiekiui, kurį gamintojas norėtų tiekti ir kurį pirkėjai norėtų įsigyti. Laikoma, kad kainos ekonomiškai reikšmingos, kai tenkinamos abi šios sąlygos:
  - a) gamintojas skatinamas pritaikyti tiekiamą kiekį, siekdamas gauti pelno arba bent jau padengti kapitalo ir kitas sąnaudas, ir
  - b) vartotojas, remdamasis nustatytais kainomis, gali laisvai pasirinkti, pirkti ar nepirkti šių produktų.
- 13 Kolegijos nuomone, turi būti tenkinamos abi sąlygos. Tokią išvadą leidžia daryti daugiskaitos vartojimas tekste vokiečių kalba, ją patvirtina tekstas prancūzų („la réunion des deux conditions“) ir anglų („both“) kalbomis. Pirmoji sąlyga turėtų būti įvykdyta dėl pareiškėjų įpareigojimo dengti administracines išlaidas, įskaitant atlyginimus, iš savo lėšų (žr. 2 punktą dėl *VersoG* 9 straipsnio 2 dalies pirmo sakinio). Antroji sąlyga gali būti įvykdyta tik tuo atveju, jei sąvokos „pirkimas“ ir „kainos“ apima ir teisių įgijimą įstatuose nustatyta tvarka ir turint valstybės įgaliojimus renkamas įmokas ir jei, be to, nėra būtina, kad kiekvienas vartotojas ar bent jau kiekvienas, kuris gauna gamintojo išmokas, remdamasis nustatytais kainomis galėtų laisvai pasirinkti, įsigyti ar neįsigyti šias išmokas.
- 14 Platus sąvokų „pirkimas“ ir „kainos“ aiškinimas gali būti grindžiamas argumentu, kad valdžios ir privačiojo sektorių atskyrimo tikslais ESS atsižvelgiama ne į institucinio vieneto teisinę formą pagal viešąją ar privatinę teisę ar narystės arba teisių įgijimo pobūdį, o į tai, ar ši vieneta kontroliuoja valdžios sektorius (žr. ESS A priedo 1.35 dalį; 2019 m. rugsėjo 11 d. Teisingumo Teismo sprendimo *FIG ir FISE*, C-612/17 (EU:C:2019:705), 34 ir paskesnius punktus, 73, 78 punktus ir

2022 m. balandžio 28 d. Sprendimo *Secrétariat général de l'enseignement catholique*, C-277/21, EU:C:2022:318, 25 ir paskesnius punktus). Vis dėlto net ir aiškinant plačiai, t. y. įtraukiant valstybės įgaliojimus grindžiamas teises į išmokas ir tokį patį įmokų surinkimą, išlieka problema, kad b punkte nurodytoje sąlygoje reikalaujamą teisę savarankiškai priimti sprendimus turi ne visi vartotojai. Asmenys, kurie nėra pareiškėjų privalomojo draudimo nariai ir netenkina griežtų savanoriškos narystės sąlygų, negali įgyti pareiškėjų teikiamų draudimo išmokų. Tarp vartotojų, kuriems narystė yra privaloma ar leidžiama pagal įstatymą, privalomuoju draudimu apsidraudę nariai bet kuriuo atveju neturi reikiamos teisės savarankiškai priimti sprendimus, kiek tai susiję su privalomosiomis išmokomis. Jie negali nei atsisakyti įgyti teisių į išmokas, nei išvengti pareigos mokėti įmokas, jei neatitinka išimtinio atleidimo nuo privalomojo draudimo reikalavimų. Jie turi teisę apsispręsti tik dėl papildomų įmokų, kad įsigytų papildomų išmokų. Atitinkamai kyla rezoliucinėje dalyje nurodytas pirmasis klausimas (a dalis), ar pagal ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos b punktą reikalaujama, kad visi produktų, kuriuos gamintojai norėtų tiekti, vartotojai, remdamiesi nustatytais kainomis, galėtų laisvai pasirinkti, pirkti ar nepirkti šių produktų.

- 15 B punkto sąlygos formuluotė („vartotojai“) galėtų reikšti, kad visi vartotojai turi turėti reikalaujamą teisę savarankiškai, remdamiesi nustatytais kainomis, priimti sprendimus dėl visos gamintojo pasiūlos. Tuo atveju, jei siekiant sisteminio aiškinimo turi būti remiamasi sektorių paskirstymui nustatytu rinkos atskyrimu nuo ne rinkos (2010 m. ESS A priedo 1.37 dalis) (šiuo klausimu žr. trečiąjį prejudicinį klausimą), tokį aiškinimą galėtų patvirtinti ir antros pastraipos 1 punkte suformuluota sąlyga parduoti tam, kas yra pasiruošęs mokėti nustatytą kainą. Tas pats pasakytina ir apie šios pastraipos 3 punkte nustatytą dar vieną sąlygą, kad rinka yra veiksminga, kai pirkėjai ir pardavėjai gali ja naudotis ir turi informacijos apie ją. Tiesa, kitame sakinyje paaiškinama, kad rinka gali būti veiksminga ir tada, kai šių sąlygų nėra griežtai laikomasi. Remdamasi ESS ir ankstesne jurisprudencija kolegija negali vienareikšmiškai nuspręsti, kokio pobūdžio ir intensyvumo turi būti prieigos apribojimai ar pirkimo įsipareigojimai, siekiant paneigti rinkos veiklą ir ekonomiškai reikšmingas kainas. Abu pirmiau, 14 punkte, nurodyti Teisingumo Teismo sprendimai ir 2019 m. spalio 3 d. Sprendimas *Fonds du Logement de la Région Bruxelles-Capitale* (C-632/18, EU:C:2019:833, 36 ir paskesni punktai) susiję su įvairių vienetų priskyrimo valdžios sektoriui sąlygomis, bet nenagrinėjamas nei minėtas klausimas, nei vartotojų teisė savarankiškai priimti sprendimą pirkti kaip rinkos produkcijos sąlyga.
- 16 2. Jei į pirmojo klausimo a dalį bus atsakyta neigiamai, reikės atsižvelgti į tai, ar ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos b punkte nustatyta sąlyga yra įvykdyta vien dėl to, kad nedidelis skaičius vartotojų tampa pareiškėjos nariais savanoriškai, taigi gali savarankiškai priimti sprendimą dėl teisių į išmokas, susijusių su naryste, įsigijimo už tokias pačias įmokas, kokias moka privalomuoju draudimu apsidraudę nariai, net jei tokie vartotojai sudaro narių mažumą, o didžiąją pareiškėjų produkcijos vertės dalį sudaro privalomosios išmokos



privalomuoju draudimu apsidraudusiems nariams (pirmojo klausimo b dalis). Atsakovo nuomone, sprendimas savanoriškai prisijungti yra savarankiškai, remiantis kaina priimto sprendimo pirkti išraiška ir leidžia priskirti ekonomiškai reikšmingoms kainoms ir vienodo dydžio privalomąsias įmokas. Kolegija abejoja šios išvados pagrįstumu, nes savanoriškai prisijungusių narių mokamos įmokos nėra, kaip, regis, reikalaujama pagal ESS A priedo 3.19 dalį, pasiūlos ir paklausos sąveikos rinkos sąlygomis rezultatas. Pareiškėjos teikia išmokas daugumai privalomuoju draudimu apsidraudusių, galimybės atsisakyti draudimo neturinčių narių kaip monopolinę padėtį užimančios išmokų teikėjos. Atsižvelgiant į tai, kad savanoriška narystė pagal *VersoG* 30 straipsnio 3 dalį leidžiama tik buvusiems, anksčiau privalomuoju draudimu apsidraudusiems nariams, visi kiti vartotojai neturi teisės savarankiškai priimti sprendimo dėl pareiškėjų išmokų įsigijimo. Tai reiškia, kad vartotojai netenkina net mažiausių įmanomų patekimo į rinką reikalavimų. Be to, privalomųjų įmokų dydis nėra pagrįstas savanoriškai prisijungusių narių įmokomis. Veikiau atvirksčiai – jų už tas pačias išmokas mokėtinų įmokų dydis priklauso nuo turint valstybės įgaliojimus nustatytų privalomųjų įmokų.

- 17 3. Taigi skundžiamas sprendimas buvo pagrįstas sprendimą savarankiškai pagrindžiančiu argumentu, kad įmokos priskirtinos ekonomiškai reikšmingoms kainoms bent jau pagal ESS A priedo 3.19 dalies trečios pastraipos trečiame ir ketvirtame sakiniuose nustatytą 50 proc. kriterijų. Cituojamos nuostatos:

*Kitų institucinių vienetų [nei antrame sakinyje nurodytų namų ūkiams priklausančių neinkorporuotų įmonių] atveju reikia patikrinti, ar jie gali vykdyti rinkos veiklą ekonomiškai reikšmingomis kainomis, visų pirma taikant kiekybinį kriterijų (50 proc.) pagal pardavimo ir gamybos sąnaudų santykį. Kad vienetas būtų priskirtas rinkos gamintojams, nuoseklų kel[er]ių metų laikotarpį bent 50 proc. jo sąnaudų turi būti padengiama realizacijos pajamomis.*

- 18 Skundžiamame sprendime ne mažiau kaip pusės sąnaudų padengimas realizacijos pajamomis laikomas pakankama (vienintele) ekonomiškai reikšmingų kainų egzistavimo sąlyga. Tokia prielaida, regis, daroma ir generalinio advokato G. Hogan 2019 m. vasario 28 d. išvados byloje *FIG ir FISE (C-612/17, EU:C:2019:149)*, argumentuose (31 punktas). Teigiama, kad tik tuo atveju, jei nepadengiama bent pusė sąnaudų, atitinkamas vienetas laikomas ne rinkos gamintoju. Remiantis šiuo aiškinimu pareiškėjos turėtų būti priskirtos rinkos gamintojoms jau vien dėl žemesnės instancijos teisme konstatuoto fakto, kad bent pusė jų sąnaudų padengiama iš surinktų įmokų, net jei nebūtų įvykdytos 12 ir paskesniuose punktuose paaiškintos, ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos a ir b punktuose nustatytos sąlygos.
- 19 Vis dėlto šios nuostatos trečios pastraipos trečiame ir ketvirtame sakiniuose nustatytas 50 proc. kriterijus galėtų būti suprantamas ir kaip būtina, bet pati savaime dar nepakankama (t. y. ne vienintelė) rinkos produkcijos sąlyga. Tokiu atveju jis papildytų pirmos pastraipos a ir b punktuose nustatytas sąlygas, bet

negalėtų jų kompensuoti. Šią išvadą leidžia daryti tai, kad 50 proc. kriterijus ESS A priedo 3.19 dalies trečioje pastraipoje pasitelkiamas tik siekiant įvertinti rinkos produkcijos galimybę ir nėra įtvirtintas tarp pirmoje pastraipoje nustatytų sąlygų kaip rinkos produkcijos apibrėžties požymis. Tai patvirtinta versijos prancūzų ir anglų kalbomis („La capacité de réaliser une activité marchande“; „The ability to undertake a market activity“). Pagal šias versijas tai, kad padengiama bent pusė sąnaudų, lemia (tik) galimybę priskirti produkciją rinkos produkcijai, o ne rinkos produkcijos egzistavimą. Tai taikoma ir sistemiškai palyginamai ESS A priedo 20.29 dalies trečios pastraipos nuostatai, kuria taip pat siekiama atskirti rinką nuo ne rinkos. Jei 50 proc. kriterijus ESS A priedo 3.19 dalies trečios pastraipos trečiame sakinyje būtų aiškinamas kaip būtina, bet nepakankama (ne vienintelė) sąlyga, jis atliktų neatitikties reikalavimams kriterijaus funkciją: produkcija būtų nelaikytina rinkos produkcija ekonomiškai reikšmingomis kainomis, jei realizacijos pajamomis nuoseklų kelerių metų laikotarpį būtų padengiama mažiau nei pusė sąnaudų, net jei būtų tenkinami abu pirmoje pastraipoje nustatyti apibrėžties kriterijai. Regis, suprantama, kad tokia labai nuostolinga gamyba, kurios negalima finansuoti rinkos sąlygomis net ir vidutinės trukmės laikotarpiu, nebeturėtų būti priskiriama rinkos produkcijai. Ir atvirkščiai, vien tik bent pusės sąnaudų padengimas negalėtų pagrįsti rinkos produkcijos prielaidos, jei nėra įvykdytos ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos a arba b punkte nustatytos sąlygos.

- 20 Iš ankstesnės Teisingumo Teismo jurisprudencijos negalima vienareikšmiškai nuspręsti, kuris ESS A priedo 3.19 dalies trečios pastraipos trečio ir ketvirto sakinių aiškinimas yra taikytinas. 2019 m. rugsėjo 11 d. Teisingumo Teismo sprendime *FIG ir FISE(C-612/17)*, tuo metu ieškinius pareiškusios federacijos buvo laikomos ne pelno institucijomis, taigi, ne rinkos gamintojomis (žr. ESS A priedo 2.129 ir 2.130 dalis), o sprendimo 9 punkte kaip „rinkos ir ne rinkos kriterijų atitikties patikrinimas“ nurodytas panašus, valdžios kontroliuojamiems vienetams taikomas ESS A priedo 20.29 dalyje nustatytas 50 proc. kriterijus nebuvo nagrinėjamas. Gali būti, kad sąnaudų padengimo klausimas tuo metu nebuvo svarbus priimant sprendimą, nes federacijos negalėjo būti priskiriamos bendrovėms jau vien dėl to, kad jomis nebuvo siekiama pelno ar bent nebuvo padengiamos jų sąnaudos (šiuo klausimu žr. A priedo 20.29 dalies antroje pastraipoje nurodytas 20.19–20.28 dalyse nustatytas taisyklės, visų pirma ESS 20.21 dalies antrą sakinį ir 20.23 dalį). Tuomet būtų aišku, kad produkcija net ir taikant lygiagrečią ESS A priedo 3.19 dalies nuostatą – nepriklausomai nuo sąnaudų padengimo – turėtų būti laikoma rinkos produkcija tik tuo atveju, jei įvykdytos abi sąlygos pagal nagrinėjamos nuostatos pirmos pastraipos a ir b punktus.
- 21 4. Trečiuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar ESS A priedo 1.37 dalimi gali būti remiamasi sisteminio aiškinimo tikslais, kad būtų išsklaidytos likusios abejonės dėl ESS A priedo 3.19 dalies pirmos ir trečios pastraipų aiškinimo. Jei tam, kad gamintojas būtų laikomas rinkos gamintoju pagal ESS A priedo 3.24 dalį, būtų reikalaujama, kad būtų įvykdytos ne tik 3.19 dalies sąlygos, bet ir rinkos veiklą apibrėžiančios sąlygos pagal 1.37 dalį, pareiškėjos turėtų būti priskiriamos ne

rinkos gamintojoms. Priešingai šios nuostatos pirmam punktui, jos nesistengia kuo labiau padidinti ilgalaikį pelną, be to, laisvai neparduoda savo išmokų teikimo rinkoje tam, kas yra pasiruošęs mokėti prašomą kainą. Be to, pagal taikomą nacionalinę teisę ir viena, ir kita jiems yra draudžiama. Kaip buvo nurodyta 2 punkte, visas pajamas pareiškėjos turi naudoti savo užduotims vykdyti, t. y. visų pirma draudimo išmokoms mokėti ir su jomis susijusioms sąnaudoms padengti. Be to, pareiškėjos negali teikti savo draudimo išmokų bet kuriam mokėti įmokas pasiruošusiam vartotojui; įmokas galima teikti tik jų privalomuoju draudimu apsidraudusiesiems nariams ir ribotam skaičiui savanoriškai prisijungusių narių.

- 22 Kolegija abejoja, ar ESS A priedo 1.37 dalis, kaip teigia atsakovas, taikoma tik viešojo sektoriaus vienetams. Pagal pirmą šios nuostatos pastraipą ja siekiama atskirti ir rinkos vienetus nuo ne rinkos vienetų, ir viešąjį sektorių nuo privačiojo. Vis dėlto šios nuostatos antros pastraipos pirmo punkto taikymas atrodo problemiškas, nes jo reikalavimai viršija pagal ESS A priedo 3.24 dalį šiuo atveju reikšmingus ESS A priedo 3.19 dalyje nustatytus reikalavimus. Gali būti, kad ESS A priedo 3.19 dalimi siekiama sukonkretinti 1.37 dalyje suformuluotus rinkos gamintojų atskyrimo nuo ne rinkos gamintojų kriterijus. ESS A priedo 1.37 dalyje remiamasi 1.1 lentelėje pateikta labai aptakia sektorių klasifikacijos sistema, pagal kurią viešojo ir privačiojo sektoriaus kontroliuojami vienetai skirstomi pagal rinkos ir ne rinkos veiklą. Šiuo tikslu nustatyti kriterijai, įskaitant pardavėjo tikslą kuo labiau padidinti pelną ir pirkėjo tikslą rasti geriausią kainos ir naudos santykį, yra griežtesni už abi ESS A priedo 3.19 dalies pirmos pastraipos a ir b punktuose suformuluotas sąlygas, kuriomis produkcija yra laikoma yra rinkos produkcija, t. y. apskaičiuota pasiūlos kaina, kuria siekiama padengti bent jau sąnaudas ir savarankiškai, remiantis kaina priimtas vartotojo sprendimas dėl įsigijimo. Atsižvelgiant į tai, ESS A priedo 1.37 dalis galėtų būti taikoma tik tiek, kiek joje nustatyti bendrieji kriterijai neprieštarauja konkretnesniems ESS A priedo 3.19 dalyje nustatytiems kriterijams, o tik apibūdina ir šioje dalyje numatytas sąlygas, pavyzdžiui, minimalų laisvą patekimą į rinką arba konkurencinę padėtį kaip būtina rinkos kainų nustatymo sąlygą. Šiuo klausimu kolegija taip pat prašo Teisingumo Teismo išaiškinimo.
- 23 5. Ketvirtasis klausimas susijęs su ESS A priedo 2.107 dalies antru sakiniu, kuriame kalbama apie draudimo sutartyje numatytas pensijų fondų išmokas. Tai galėtų reikšti, kad ši nuostata neapima išmokas teikiančių vienetų, kaip pareiškėjos, remdamiesi vien suteiktais valstybės įgaliojimais. Kita vertus, ESS A priedo 2.105 dalyje nustatytoje sąvokos apibrėžtyje nekeliama jokių reikalavimų teisiniam išmokų pagrindui, o ESS A priedo 2.107 dalyje nepateikiama (kitos) apibrėžties, nurodomi tik pavyzdžiai. Taigi nuoroda į sutartis šiame priede galėtų reikšti tik tipinę, bet iš esmės neprivalomą su išmokomis susijusių santykių formą. ESS A priedo 2.109 dalyje aiškiai nurodyta, kad pensijų fondų sistemas gali nustatyti ir valdžios sektorius, tačiau sutarties formos klausimas lieka atviras. Pagal ESS A priedo 20.39 dalį neaiškiais atvejais taip pat remiamasi kitais požymiais. Vis dėlto taip gali būti dėl to, kad remiamasi ESS A priedo 2.107 dalyje nurodyta forma. Kolegija nemato galimybės išsklaidyti šias abejones dėl aiškinimo remdamasi nuostatų tikslu ir atitinkamų reglamentų

konstatuojamosiomis dalimis. Jei sutarties forma nėra būtina, kolegijos nuomone, lieka neaišku, ar pakanka viešosios teisės reglamentuojamos, daugiausia privalomojo draudimo narystės struktūros, jei visi nariai išmokų dydį gali padidinti savanoriškomis įmokomis, net jei tik mažuma gali savanoriškai prisijungti prie šių su išmokomis susijusių santykių ar iš jų pasitraukti.

- 24 1–4 klausimai dėl atskirų rinkos produkcijos sąlygų ir priskyrimo S.129 subsektoriui nėra nenagrinėti, pavyzdžiui, dėl to, kad būtų akivaizdu, jog pareiškėjoms taikoma nukrypti leidžianti Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punkto trečio sakinio f papunkčio nuostata dėl socialinės apsaugos fondų. Ar taip yra, priklauso nuo penktojo ir šeštojo klausimų, į kuriuos taip pat neįmanoma atsakyti be prašomo priimti prejudicinio sprendimo.
- 25 6. Reglamento (ES) 2018/231 1 straipsnio 1 punkto trečio sakinio f papunktyje socialinės apsaugos fondų subsektoriaus apibrėžimo tikslais daroma nuoroda į ESS A priedo 2.117 dalį. Pagal šią nuostatą tą subsektorių sudaro centriniai, krašto (regiono) ir vietos instituciniai vienetai, kurių pagrindinė veikla yra teikti socialines išmokas ir kurie tenkina šiuos du kriterijus:
- a) pagal teisės aktus arba taisykles tam tikros gyventojų grupės privalo dalyvauti toje sistemoje arba mokėti įmokas; ir
  - b) valdžios sektorius yra atsakingas už institucijos valdymą ir už įmokų ir išmokų patvirtinimą ir mokėjimą, nepriklausomai nuo jo, kaip priežiūros institucijos ar darbdavio, vaidmens.
- 26 ESS A priedo 2.110 dalies a punkte paaiškinama, kad instituciniai vienetai, kurie tenkina abu nurodytus kriterijus, priskiriami ne pensijų fondų subsektoriui (S.129), o socialinės apsaugos fondų subsektoriui.
- 27 Vis dėlto ne visi ESS A priedo 2.117 dalyje nustatyti apibrėžties požymiai buvo įtraukti į socialinės apsaugos pensijų fondų apibrėžtį ESS A priedo 17.43 dalyje. Dėl to kyla penktasis klausimas. Jei pirmoji nuostata turi būti suprantama kaip socialinės apsaugos fondų subsektoriaus apibrėžtis, o antroji – kaip konkretnė nuostata dėl šio subsektoriaus diferencijavimo, pagal ESS A priedo 17.43 dalį turi būti tenkinami visi ESS A priedo 2.117 dalyje nustatyti apibrėžties požymiai, be to, joje papildomai nustatomi kiti požymiai pensijų fondams iš socialinės apsaugos fondų išskirti. Tokiu atveju pareiškėjos negalėtų būti priskiriamos socialinės apsaugos fondams, jei jos netenkintų ESS A priedo 2.117 dalies b punkte nustatytos sąlygos (šiuo klausimu žr. toliau, 7 skirsnio 28 punktą). Yra manančiųjų priešingai, kad apibrėžtis ESS A priedo 17.43 dalyje yra savarankiška ir galutinė. Be to, remiantis šia nuomone, sąvoka „valdžios sektorius“ apima ir viešosios teisės reglamentuojamus juridinius asmenis, kurie yra nepriklausomi nuo pagrindinio vieneto. Tokiu atveju pareiškėjos turėtų būti priskiriamos socialinės apsaugos pensijų fondams, nes pensijų draudimas privalomuoju draudimu apsidraudusiems pareiškėjų nariams yra privalomas pagal įstatymą, o



išmokas jos teikia kaip Bavarijos federacinės žemės instituciniai vienetai – nepriklausomi teisės subjektai.

- 28 7. Į klausimą (šeštojo klausimo a dalis), ar sąvoka „valdžios sektorius“ ESS A priedo 2.117 dalies b punkte ir 17.43 dalyje apima ir tokius institucinius vienetus, ar tik atitinkamą pagrindinį vienetą, kiek tai susiję su pareiškėjomis, negalima atsakyti vienareikšmiškai. Atsižvelgiant į tai, kad ESS A priedo 2.117 dalies b punkte kalbama apie priežiūros institucijos vaidmeniu neapsiribojantį valdymą, valdžios sektoriumi bet kuriuo atveju galėtų būti vadinamas tik tas pagrindinis vienetas, kuris yra atsakingas už savivaldos teisę (savarankiškumą) turinčių institucinių vienetų priežiūrą. Šia siaurąja prasme nuosekliai vartojant terminus turėtų būti suprantama ir sąvoka „valdžios sektorius“ ESS A priedo 17.43 dalyje. Vis dėlto ši sąvoka nurodytoje nuostatoje galėtų apimti ir kitus valdžios sektoriaus vienetus ar net nuo pagrindinio vieneto, kaip įstatyminių pensijų draudimą administruojančios įstaigos, tapusias nepriklausomas administracines institucijas, kurios turi suteikti galimybę savo nariams būti atleistiems nuo privalomojo pensijų draudimo, o tam tikroms profesinėms grupėms užtikrinti savarankiškai administruojamą, į jų įmokų ir išmokų dydžius orientuotą, valdžios sektoriaus nekontroliuojamą pensijų sistemą. Tokį požiūrį galėtų patvirtinti atskyrimo taisyklė ESS A priedo 20.39 dalyje, kurioje daroma prielaida, kad fondas gali būti ir „atskiras institucinis vienetas <...>“. Kita vertus, ESS A priedo 20.12 dalyje daroma prielaida, kad į socialinės apsaugos sistemas turi būti įtraukiama visa visuomenė arba didelė jos dalis; tikėtina, kad to trūksta tam tikrų profesijų atstovams skirtose regioninėse profesinių pensijų sistemose.
- 29 Atsižvelgiant į sąvokos „valdžios sektorius“ aiškinimą vienoje ar kitoje nuostatoje dėl ESS A priedo 2.117 dalies b punkto kyla kitas klausimas (šeštojo klausimo b dalis): ar tai, kad valdžios sektorius patvirtina įmokas ir išmokas, reiškia, kad pagrindinis vienetas turi nustatyti įmokų ir išmokų dydžius, t. y. įvertinti jas tam tikru dydžiu kiekvienu taikymo atveju. Sąvoka „patvirtinimas“ pabrėžia būtinybę nustatyti galutinę tvarką. Vis dėlto pagal pareiškėjų išreikštą priešingą požiūrį turėtų pakakti pagrindinio vieneto sukurtos, prejudiciniame klausime išsamiau apibūdintos teisinės sistemos, kuria vadovaudamasis savarankiškas vienetas galėtų nustatyti įmokų dydį ir išmokų pobūdį.
- 30 Galiausiai, taikant neaiškiems atvejams atskirti ESS A priedo 20.39 dalyje nustatytą taisyklę, kyla klausimas, ar sąvoka „valdžios sektoriaus vienetas“ apima tik institucinius vienetus, kurie atitinka visus ESS A priedo 20.10 ir 20.12 dalyse nustatytus reikalavimus. Šiuo atveju reikėtų atmesti didelių sumų iš valstybės biudžeto pervedimo kriterijų (20.10 dalis) pagal privalomas faktines išvadas (VwGO 137 straipsnio 2 dalis). Taigi klausimas, ar pareiškėjos yra kontroliuojamos valdžios sektoriaus, galėtų būti svarbus tik tuo atveju, jei būtų taikytina 20.12 dalis, o ne 20.10 dalis. Tuo atveju, jei pareiškėjos pagal atitinkamą ESS nuostatų aiškinimą nėra nei rinkos gamintojos, nei socialinės apsaugos fondai, jos turėtų būti priskiriamos namų ūkiams paslaugas teikiančioms ne pelno



institucijoms, vadinas, atskaitomybės reikalavimai joms turėtų būti netaikomi neatsižvelgiant į tai, ar jos kontroliuojamos valdžios sektoriaus.

<...> (parašai)

DARBINIS VERTINMAS