NIILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. április 14.[1]

I – Bevezetés

1. Jelen keresetében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel hatályban tartotta a nyugdíjalapok szervezetéről és működéséről szóló 1997. augusztus 28-i módosított törvény[2] (a továbbiakban: a nyugdíjalapokról szóló törvény) 143. cikkét, 136. cikkének (3) bekezdését és 136a. cikkének (2) bekezdését, amelyek korlátozzák a kötelező tagságon alapuló nemzeti nyugdíjrendszer részét képező tőkefedezeti nyugdíjalapok (úgynevezett nyílt nyugdíjalapok) külföldi befektetéseit – nem teljesítette az EK 56. cikkből – jelenleg EUMSZ 63. cikk[3] – eredő kötelezettségeit.

2. A Bizottság által kifogásolt jogszabály a lengyel nyílt nyugdíjalapok külföldön elhelyezett befektetéseit gyakorlatilag eszközeik legfeljebb 5%-ára korlátozza.[4]

3. A Lengyel Köztársaság elsődlegesen az EK 56. cikk alkalmazhatóságát vitatja. Többek között úgy véli, hogy az érintett nyugdíjalapok a lengyel államhoz hasonlítható közjogi szervezetek, és ezért a befektetéseiket korlátozó jogszabályok egyike sem tartozik a tőke szabad mozgásának hatálya alá.

4. A Lengyel Köztársaság másodlagosan úgy véli, hogy amennyiben az érintett jogszabály mégis a szabad tőkemozgás korlátozását valósítaná meg, e korlátozás igazolható.

5. E vita megoldásához először is meg kell vizsgálni, hogy az EK 56. cikk alkalmazható-e a szóban forgó jogszabályra. Ha a válasz

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. 2004., 159. szám, 1667. alszám).

3 – Mivel a Bizottság Lengyel Köztársaságnak címzett indokolással ellátott véleménye 2008. szeptember 23-án kelt, az EK-Szerződés rendelkezéseire a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően érvényes számozás szerint fogok hivatkozni.

4 – A Lengyel Köztársaság tájékoztatása szerint 2008. december 31-én a nyílt nyugdíjalapok eszközeik 0–4,5%-át fektették be külföldön; közülük öt nyugdíjalap pedig egyáltalán nem helyezett el befektetést külföldön. Az alapok össztőkéjét 147 000 millió PLN-re becsülik, amely megközelítőleg 35 000 millió eurónak felel meg (a Bizottság által adott információk, amelyek a lengyel pénzügyfelügyeleti szerv honlapján [http://www.knf.gov.pl, 2009. május 29-i állapot] közzétett adatokon alapulnak). Véleményem szerint e számadatokból kitűnik, hogy a nyílt nyugdíjalapok befektetéseinek fontos szerepük van a tőkepiac likviditásában, valamint a lengyelországi vállalkozások és közjogi szervek finanszírozásában.

igenlő, akkor ezt követően elemezni kell, hogy az érintett jogszabály korlátozza-e a tőke szabad mozgását, majd pedig, hogy e korlátozás igazolható-e a Szerződés rendelkezéseivel, vagy olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal, amelyeket a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában elismer.

II – A nemzeti jogi háttér

A – *A nyugdíjrendszer*

6. A Lengyel Köztársaságban hatályos három pilléren alapuló nyugdíjrendszer az alábbi áttekintő táblázatban foglalható össze.[5]

Pillérek	Első pillér Felosztó-kirovó elven alapuló kötelező rendszer	Második pillér Tőkefedezeti elven alapuló kötelező rendszer	Harmadik pillér Önkéntes rendszer
Jogszabályok	A társadalombiztosítási rendszerről szóló 1998. október 13-i törvény[6]	A nyugdíjalapok szervezetéről és tevékenységéről szóló 1997. augusztus 28-i törvény (a nyugdíjalapokról szóló törvény)	Az egyéni nyugdíjszámlákról szóló 2004. április 20-i törvény[7]
Intézmények	Társadalombiztosítási Főigazgatóság (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a továbbiakban: ZUS)	14 nyugdíjalap-kezelő társaság (Powszechne Towarzystwa Emerytalne, a továbbiakban: PTE)	Önkéntes, kiegészítő nyugdíjbiztosítási rendszer
Alapok	Társadalombiztosítási alapok (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a továbbiakban: FUS)	14 nyílt nyugdíjalap (Otwarte Fundusze Emerytalne, a továbbiakban: OFE)	

5 – A Bizottság 2008. szeptember 23-i indokolással ellátott véleményében rögzített határidő lejártakor hatályos rendszer. Megjegyzem, hogy 2011-ben a lengyel kormány társadalmi konzultációt kezdeményezett a rendszer módosításáról (lásd a Lengyel Parlament elemző irodája által készített 2(46). sz. Analizy című 2011. február 2-i dokumentumot, amely a http://www.bas.sejm.gov.pl honlapon érhető el).

6 – Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2007., 11. szám, 74. alszám).

7 – Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz. U., 116. szám, 1205. alszám).

B – *A nyugdíjalapokról szóló törvény*

7. A társadalombiztosítási rendszerről szóló törvény 3. cikke (1) bekezdésének 2. pontja szerint a nyílt nyugdíjalapokat a nyugdíjalapokról szóló törvény rendelkezései határozzák meg.

8. A nyugdíjalapokról szóló törvény 2. cikke szerint a nyugdíjalap célja, hogy pénzeszközöket gyűjtsön és fektessen be abból a célból, hogy azokat a nyugdíjkorhatár elérése után a tagjai részére kifizesse.

9. E törvény 3. cikke szerint a nyílt nyugdíjalap jogi személy, amelyet alapítványként hoznak létre, és a rendelkezésére bocsátott vagyon elkülönül attól a társaságtól, amely létrehozta, kezeli és harmadik személyekkel szembeni jogviszonyaiban kizárólagosan képviseli (a továbbiakban: nyugdíjalap-kezelő társaság). Ez a nyugdíjalap-kezelő társaság kizárólag részvénytársasági formában működik (az említett törvény 27. cikke) és tevékenységét ellenérték fejében látja el (ugyanezen törvény 29. cikke). A nyugdíjalap-kezelő társaság csak egy nyílt nyugdíjalapot kezelhet.

10. A járulékfizetők megválaszthatják a nyílt nyugdíjalapjukat, ezt követően a ZUS e nyugdíjalap rendelkezésére bocsátja az érintett járulékfizető nyugdíjjárulékának egyharmadát.

11. A nyugdíjalapokról szóló törvény 180. cikke alapján az államkincstár bizonyos feltételek mellett fedezetet nyújt a nyílt nyugdíjalapok veszteségeire.

12. Ugyanezen törvény 134–137. cikke meghatározza a nyílt nyugdíjalapok tevékenységének finanszírozási módját. E rendelkezések szerint a nyugdíjalapok a befolyt járulékok meghatározott hányadát, legfeljebb 3,5%-át vonhatják le a saját javukra azt megelőzően, hogy a járulékokat pontegységekre alakítanák. A nyugdíjalap-kezelő társaság alapkezelési tevékenységéhez kapcsolódó költségeket is felszámíthatják, amelyek összege az eszközértékhez igazodik, és nem haladhatja meg az e törvény 136. cikkének (2a) bekezdésében rögzített határokat.

13. Az említett költségek számításának alapjául szolgáló eszközérték meghatározásáról a nyugdíjalapokról szóló törvény 136. cikkének (3) bekezdése így rendelkezik:

„Az alapok által kezelt nettó eszközök értékének a (2) és (2a) bekezdésben előírt meghatározása során nem lehet figyelembe venni a 141. cikk (1) bekezdésének 8. pontjában előírt befektetéseket, sem pedig a 143. cikk (1) bekezdésében előírt külföldi székhelyű kollektív befektetési vállalkozások által kibocsátott befektetési jegyekben tartott befektetéseket.”

14. A nyugdíjalapokról szóló törvény 136a. cikke ezenkívül kimondja:

„(1) Az alap eszközeiből az érintett elszámolóház elszámoláskor érvényben lévő díj- és költségszabályzata szerint kell levonni az alap eszközeinek megtartásához, valamint az eszközök megszerzésére és elidegenítésére irányuló ügyletek lebonyolításához és rendezéséhez kapcsolódó, az alap által, különös rendelkezések alapján közvetítés céljából kötelezően igénybe vett elszámolóházak részére fizetendő díjaknak és a letétkezelői díjaknak megfelelő költségeket.

(2) A külföldi elszámolóházaknak fizetendő, (1) bekezdésben előírt díjaknak megfelelő költségeket az alap eszközeiből az (1) bekezdésben említett belföldi elszámolóházaknak fizetendő összegek erejéig vonhatók le."

15. A nyugdíjalapokról szóló törvény 139–156. cikke szabályozza a nyílt nyugdíjalapok befektetési tevékenységét.

16. E törvény 139. cikke kimondja, hogy az alapok az eszközeiket az említett törvény rendelkezéseinek megfelelően e befektetések biztonságának és hozamának optimalizálására törekedve kötelesek befektetni.

17. A nyugdíjalapokról szóló törvény 141. cikkének (1) bekezdése így fogalmaz:

„(1) Az alap eszközeit – a 146. cikkben foglalt rendelkezésekre is figyelemmel – csak a következő befektetési eszközcsoportokba lehet befektetni:

1. a Lengyel Államkincstár vagy a Lengyel Nemzeti Bank által kibocsátott kötvények, kincstárjegyek és más értékpapírok, vagy az e szervezeteknek nyújtott kölcsönök és hitelek;

2. a Lengyel Államkincstár vagy a Lengyel Nemzeti Bank által garantált vagy e szervezetek által átvállalt készpénzben fizetendő kötvények és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok, vagy az e szervezetek által garantált vagy átvállalt betétek, kölcsönök és hitelek;

3. lengyel fizetőeszközben nyilvántartott bankbetétek és ilyen fizetőeszközben kibocsátott banki értékpapírok;

3a. a [Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)] valamely tagállamának vagy olyan más államnak a fizetőeszközében nyilvántartott bankbetétek és ilyen fizetőeszközben kibocsátott banki értékpapírok, amely állammal a Lengyel Köztársaság a befektetések kölcsönös támogatásáról és védelméről egyezményt kötött, feltéve hogy e fizetőeszközök megszerzése kizárólag az alap folyó tartozásainak rendezése céljából történik;

4. szabályozott tőzsdén jegyzett társaságok részvényei, valamint jegyzési elsőbbségi jogok, részvényopciók és szabályozott tőzsdén jegyzett társaságok részvényeire váltható kötvények;

5. szabályozott tőzsdén nem jegyzett társaságok részvényei, illetve a pénzügyi eszközök forgalomba hozataláról szóló 2005. július 29-i törvény rendelkezései szerint dematerializált részvényei, valamint szabályozott piacon kívül forgalmazott részvények, jegyzési elsőbbségi jogok, részvényopciók és szabályozott tőzsdén nem jegyzett társaságok részvényeire és dematerializált részvényeire váltható kötvények;

6. belföldi befektetési alapok befektetési jegyei;

7. zárt végű befektetési alapok által kibocsátott befektetési jegyek;

8. nyílt végű befektetési alapok vagy szakosodott nyílt végű befektetési alapok által átruházott befektetési jegyek;

9. helyi önkormányzatok, helyi önkormányzatok társulásai és Varsó város által kibocsátott, az 5. pontban hivatkozott törvény rendelkezései szerint dematerializált kötvények és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok;

10. kötvényeken és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokon kívül a helyi önkormányzatok, helyi önkormányzatok társulásai és Varsó város által kibocsátott más pénzügyi eszközök;

10a. a kötvényekről szóló 1995. június 29-i törvényben (Dz. U. 2001., 120. szám, 1300. alszám; Dz. U. 2002., 216. szám és Dz. U. 2003., 217. szám, 2124. alszám) előírt nyereségrészesedést biztosító kötvények;

11. helyi önkormányzatoktól, helyi önkormányzatok társulásaitól és Varsó várostól eltérő szervezet által kibocsátott, az 5. pontban hivatkozott törvény rendelkezései szerint dematerializált és teljes – az esetleges kamattal növelt – névértékük erejéig biztosított kötvények;

12. a helyi önkormányzatoktól, helyi önkormányzatok társulásaitól és Varsó várostól eltérő szervezet által kibocsátott, az 5. pontban hivatkozott törvény rendelkezései szerint dematerializált és teljes – az esetleges kamattal növelt – névértékük erejéig biztosított kötvényeken és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokon kívüli más pénzügyi eszközök;

13. a 11. és 12. pontban hivatkozott értékpapíroktól eltérő, állami vállalatok által kibocsátott kötvények és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok;

13a. a 9. és 11. pontban hivatkozott értékpapíroktól eltérő, az 5. pontban hivatkozott törvény rendelkezései szerint dematerializált kötvények és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok;

13b. jelzáloglevelek;

13c. a pénzügyi eszközök forgalomba hozataláról szóló 2005. július 29-i törvény szerinti, lengyelországi szabályozott piacon forgalmazható letéti jegyek.

[…]”

18. A nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikke ezt követően meghatározza azokat a külföldi befektetési eszközcsoportokat, amelyekbe a nyílt nyugdíjalapok eszközeiket fektethetik. A következőképpen szól:

„(1) A pénzügyi intézmények felügyeletét ellátó miniszter rendeleti úton kibocsátott általános engedélye alapján és az ebben foglalt feltételek szerint a nyílt nyugdíjalap eszközeit külföldön az OECD tagállamok vagy más, az engedélyben meghatározott államok vezető tőzsdéin jegyzett társaságok által kibocsátott értékpapírokba, valamint ezen államok kincstárjegyeibe vagy ezen államok központi bankjai által kibocsátott értékpapírokba és ezen államokban székhellyel rendelkező kollektív befektetési vállalkozások által kibocsátott befektetési jegyekbe fektetheti, ha e vállalkozások ezeket az értékpapírokat a nagyközönség számára kínálják és a befektető kezdeményezésére visszaváltják.

(2) A befektetések összértéke:

1. a nyílt nyugdíjalap esetében az (1) bekezdésben hivatkozott befektetési eszközcsoport tekintetében nem haladhatja meg az alap eszközértékének 5%-át.

[…]”

C – *A 2003. december 23-i miniszteri rendelet*

19. A nyugdíjalapokról szóló törvényt kiegészíti a nyugdíjalapok nemzeti határokon kívüli befektetéseinek általános engedélyezéséről szóló 2003. december 23-i módosított pénzügyminiszteri rendelet[8] (a továbbiakban: 2003. december 23-i miniszteri rendelet)

8 – Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju (Dz. U., 229. szám, 2286. alszám).

1. cikke. E rendelet az 1. cikk (3) bekezdésében különösen azt írja elő, hogy a külföldi befektetési eszközökbe történő befektetéseket a befektetés minőségére vonatkozó, nemzetközi tőkepiacon elismert, erre szakosodott minősítő ügynökség által kiadott értékelésnek kell kísérnie, amely minősíti azt a befektetési kockázatot, amely az érintett értékpapírokhoz, és a kibocsátójuk azon képességéhez fűződik, hogy a vállalt kötelezettségeit lejáratkor teljesíti.

III – A pert megelőző eljárás

20. A Bizottság 2007. október 23-án az EK 56. cikk megsértésével kapcsolatban felszólító levelet küldött a Lengyel Köztársaság részére. Ebben a levélben a Bizottság felhozta, hogy a nyugdíjalapokról szóló törvény 141. cikkével együttesen értelmezett 143. cikkének, 136. cikke (3) bekezdésének és 136a. cikke (2) bekezdésének rendelkezései korlátozzák a nyílt nyugdíjalapok külföldi befektetéseit, és emiatt sértik a tőkemozgás EK 56. cikkben foglalt alapvető szabadságát.

21. A lengyel kormány 2007. december 20-i levelében válaszolt a Bizottság kifogásaira, és úgy érvelt, hogy az EK 56. cikk nem alkalmazható a nyílt nyugdíjalapokra.

22. A Bizottság 2008. szeptember 23-án indokolással ellátott véleményt küldött a Lengyel Köztársaság részére, amelyben elutasította a lengyel hatóságok azon érvelését, hogy az EK 56. cikk nem alkalmazható a nyílt nyugdíjalapok befektetési tevékenységére, és fenntartotta az EK 56. cikk megsértésére vonatkozó kifogását, amely a nyugdíjalapokról szóló törvény 141. cikkével együttesen értelmezett 143. cikkében, 136. cikkének (3) bekezdésében és 136a. cikkének (2) bekezdésében előírt befektetési korláton alapul.

23. A lengyel kormány 2008. november 24-én a Bizottság indokolással ellátott véleményére adott válaszában amellett, hogy arra hivatkozott, hogy az EK 56. cikk nem alkalmazható a nyílt nyugdíjalapok befektetési tevékenységére, az ilyen alapok befektetéseire előírt korlátozások igazolásaképpen annak szükségessével érvelt, hogy a közérdeket a társadalombiztosítási rendszer pénzügyi stabilitásának biztosítával meg kell védeni.

24. A Lengyel Köztársaság által képviselt álláspontra tekintettel a Bizottság úgy határozott, hogy 2009. július 16-án benyújtja a jelen keresetet.

25. A 2010. december 16-án megtartott tárgyaláson a Bizottság és a Lengyel Köztársaság előadták szóbeli észrevételeiket.

IV – Elemzés

A – *Az elfogadhatóságról*

26. A Lengyel Köztársaság viszonválaszában két okból vitatja a kereset elfogadhatóságát.

27. A Bíróságnak elsősorban azt kellene megállapítania, hogy a kereset elfogadhatatlan, mivel véleménykülönbség alakult ki a Lengyel Köztársaság és a Bizottság között az ügy tényállási elemeinek és azon körülmények értékelése tekintetében, amelyek utóbbi szerint megalapozzák az uniós jog megsértését.

28. A Lengyel Köztársaság szerint, a Bizottság – mivel nem helyesen és nem teljes körűen határozta meg a nyílt nyugdíjalapok természetét, a rájuk vonatkozó elveket és jogi szabályozást – egyrészről a pert megelőző eljárás során nem határozta meg pontosan a jogvita tárgyát, másrészről pedig megsértette a Bíróság eljárási szabályzata 38. cikke (1) §-ának c) pontját. E tekintetben a tagállam felhozza, hogy a véleménykülönbségek a nyílt nyugdíjalapoknak a társadalombiztosítási rendszer különböző pillérei alá sorolására, a nyílt nyugdíjalapok vagyonának állami jellegére, valamint a nyílt nyugdíjalapok és a nyugdíjalap-kezelő társaságok elhatárolására vonatkoznak. E szempontok közül különösen az elsővel kapcsolatban a lengyel kormány előadja, hogy a lengyel társadalombiztosítási rendszer működési elveinek téves értelmezése – amely azt idézte elő, hogy a Bizottság az első és a második pillért az őket szabályozó elvekre tekintettel különválasztotta, a második és a harmadik pillért pedig összevonta – képezi azon téves következtetés alapját, amely szerint a nyílt nyugdíjalapokat gazdasági tevékenységet végző jogalanyoknak kell tekinteni.

29. Emlékeztetni szeretnék arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pert megelőző eljárás szabályszerűsége nemcsak az érintett tagállam jogai védelmének lényeges, az EK-Szerződésben előírt biztosítéka, hanem annak is, hogy az esetleges peres eljárás tárgya világosan körülírható legyen. E célkitűzésből következik, hogy a felszólító levél célja egyrészről az, hogy a jogvita tárgyát körülhatárolja, és az észrevételeinek megtételére felszólított tagállam számára megjelölje a védekezésének előkészítéséhez szükséges elemeket, másrészről pedig, hogy lehetővé tegye számára a szabályoknak való megfelelést a Bírósághoz fordulást megelőzően.[9] A tagállam tehát a pert megelőző eljárás során mindvégig pontosíthatja és helyesbítheti a Bizottság által vázolt tényállást.

30. Ugyanakkor ennek az eljárásnak nem az a célja, hogy a Bizottság és a tagállam a tényállási elemeket vagy azok értékelését érintő minden kérdésben egyetértsen. A Bizottság

9 – Lásd ebben az értelemben a C-442/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2008. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-2413. o.) 22. pontját.

érvényesen nyújthat be keresetet, ha ezt célszerűnek tartja, feltéve hogy az eljárási szabályok teljesülnek. Ezért az, hogy a tagállam nem egészen ért egyet a Bizottság által készített elemzéssel, utóbbit nem akadályozza abban, hogy keresetet indítson a kötelezettségszegés megállapítása iránt. Mindamellett a bizonyítási teher mindig a Bizottságra hárul.

31. Jelen esetben a Bizottság állításai a pert megelőző eljárás során kellően egyértelműek voltak ahhoz, hogy a Lengyel Köztársaság a védelemhez szükséges érvekre hivatkozzon, amint azt az eljárás e szakaszának menete is alátámasztja.

32. Tehát ezt az elfogadhatatlansági kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

33. Másodsorban a Lengyel Köztársaság viszonválaszában egy másik elfogadhatatlansági kifogást hoz fel, amely arra vonatkozik, hogy a Bizottság a válaszában hivatkozott a 2003. december 23-i miniszteri rendeletre. E tagállam szerint ez az elem, mivel nem hivatkoztak rá a pert megelőző eljárásban, olyan új kifogás, amely nem kapcsolódik a kezdetben megfogalmazott kifogásokhoz, és nem is tekinthető azok további kifejtésének.

34. Megjegyzem, hogy a Bizottság a pert megelőző eljárásban nem hivatkozott a 2003. december 23-i miniszteri rendeletre, és ezt csak a Bíróság elé benyújtott válaszában tette meg. Ugyanakkor a Bizottság e rendeletre csak – a Lengyel Köztársaság ellenkérelmében ehhez fűzött megjegyzésekre adott – válaszként hivatkozik. A Bizottság azáltal, hogy a válaszában e rendeletet kommentálta, nem módosította azokat a kifogásokat, amelyeket az érintett tagállammal szemben a keresetlevelében felhozott.[10]

35. E feltételek mellett ezt az elfogadhatatlansági kifogást is mint megalapozatlant kell elutasítani.

B – *Az ügy érdeméről*

36. A Bizottság előadja, hogy a nyugdíjalapokról szóló törvény 141. cikkével, 136. cikkének (3) bekezdésével együttesen értelmezett 143. cikkének (1) és (2) bekezdésében és a nyílt nyugdíjalapok működési költségeit szabályozó 136a. cikkének (2) bekezdésében előírt, az esetleges külföldi befektetések összegét és jellegét érintő korlátozások, amelyek az említett alapokat visszatarthatják attól, hogy eszközeiket Lengyelországon kívül helyezzék el, az EK 56. cikk szerinti szabad tőkemozgás korlátozását valósítják meg.

10 – Lásd a C-287/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2002. június 20-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5811. o.) 24. pontját.

37. A Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy az EK 56. cikk nem vonatkozik a nyílt nyugdíjalapok befektetési tevékenységére. Lényegében úgy érvel, hogy a nyílt nyugdíjalapok jogállása, és az a körülmény, hogy tevékenységük a kötelező nyugdíjrendszer része, kizárja, hogy a nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikkének, 136. cikke (3) bekezdésének és 136a. cikkének rendelkezései a Szerződés által biztosított alapvető szabadság, a szabad tőkemozgás hatálya alá tartozzanak.

38. Ezért elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy az EK 56. cikk alkalmazható-e a jelen ügyben.

1. Az EK 56. cikk hatályáról

39. Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 56. cikk 1) bekezdése általánosan tiltja a tagállamok közötti tőkemozgásra vonatkozó korlátozásokat.[11]

40. Mivel az EK 56. cikk 1) bekezdése szerinti „tőkemozgások" fogalom meghatározása hiányzik a Szerződésből, a Bíróság a 88/361/EGK tanácsi irányelv[12] mellékletében szereplő nómenklatúrának jelzésértéket tulajdonított.

41. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EK 56. cikk 1) bekezdése szerinti tőkemozgásoknak minősülnek többek között az ún. „portfólióbefektetések", azaz a tőkepiaci értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési célzattal, a vállalkozás általános ügyvitele és irányítása befolyásolásának szándéka nélkül történő megszerzése formájában eszközölt befektetések.[13]

42. A Bíróság kifejtette, hogy az EK 56. cikk 1) bekezdése szerinti „korlátozásoknak" kell minősíteni azon nemzeti intézkedéseket, amelyek megakadályozhatják vagy korlátozhatják az érintett vállalkozások részvényeinek megszerzését, vagy más tagállamok befektetőit visszatarthatják attól, hogy azok tőkéjébe befektessenek.[14]

11 – Lásd többek között a C-282/04. és C-283/04. sz., Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben 2006. szeptember 28-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-9141. o.) 18. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-112/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-8995. o.) 17. pontját.

12 – A Szerződés 67. cikkének [amelyet az Amszterdami Szerződés hatályon kívül helyezett] végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelv (HL L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.).

13 – Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 19. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

14 – Lásd a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-4731. o.) 45. és 46. pontját; a C-483/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-4781. o.) 40. pontját; a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4581. o.) 61. és 62. pontját; a C-98/01. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4641. o.) 47. és 49. pontját; a C-174/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4933. o.) 30. és 31. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 20. pontját.

43. Véleményem szerint a nyílt nyugdíjalapok befektetései teljes egészében megfelelnek a portfólióbefektetések meghatározásának. Márpedig a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy állami jellegük kizárja a nyugdíjalapokat az EK 56. cikk hatálya alól.

44. Mielőtt megnéznénk, hogy a szóban forgó alapok ilyen jellegűek-e, meg kell vizsgálni, hogy a nyugdíjalapok állami jellege meghatározó szerepet játszhat-e a tőke szabad mozgásában, ha ugyanis erről nincs szó, akkor felesleges lenne annak elemzésébe bocsátkozni, hogy a szóban forgó alapok „magán-" vagy „állami" természetűek-e.[15]

45. A tőkemozgás liberalizálása, amelyet az Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződés írt elő, és ahogyan az az EGK-Szerződés 67. cikkének eredeti változatában is szerepel, csak egy későbbi intézkedések által elérendő célt helyezett kilátásba.[16]

46. Ami a liberalizálás terjedelmét illeti, az eredeti szöveg azáltal, hogy „a tagállamokban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező személyekre" hivatkozott, némi bizonytalanságot okozhatott e rendelkezés hatályával kapcsolatban. Ugyanakkor számomra egyértelműnek tűnik, hogy kezdettől fogva a tagállamokat értették ez alatt,[17] és ezt később nyilvánvalóvá is tette a Maastrichti Szerződéssel bevezetett módosítás, amely elhagyott minden személyre vonatkozó hivatkozást, egész pontosan törölte „a tagállamokban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező személyekre" kifejezést.[18]

47. Ezért az EK 56. cikk mindenképpen vonatkozik a nyílt nyugdíjalapokra még akkor is, ha tevékenységük „állami". Következésképpen az olyan intézkedéseknek, mint amelyek esetünkben felmerültek, tiszteletben kell tartaniuk a Szerződés szabad tőkemozgásra vonatkozó rendelkezéseit, függetlenül attól, hogy az érintett nyílt nyugdíjalapok eszközei állami vagy magánforrásúak. E feltételek mellett szügségtelen annak megállapítása, hogy a szóban forgó alapok valóban „állami"

15 – Megjegyzem azonban, hogy ezen alapok „magán-" vagy „állami" jellege befolyásolhatja azt a kérdést, hogy a korlátozások objektíve igazolhatók-e, vagy sem, amire később fogok kitérni.

16 – Az EGK-Szerződés 67. cikkkének (1) bekezdése: „Az átmeneti időszak alatt és a közös piac megfelelő működésének biztosításához szükséges mértékben a tagállamok egymás között fokozatosan eltörlik a tagállamokban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező személyekhez kötődő tőkemozgásra vonatkozó korlátozásokat, valamint a felek állampolgárságán, lakóhelyén vagy székhelyén, illetve a tőkebefektetés helyén alapuló minden megkülönböztetést."

17 – Lásd ezzel kapcsolatban már az EGK-Szerződés 68. cikkkének (3) bekezdését is (amelyet a Maastrichti Szerződés 1994. január 1-jén hatályon kívül helyezett), amely szerint „[a] tagállamok, illetve regionális és helyi hatóságaik közvetlen vagy közvetett finanszírozására szolgáló kölcsönök nem nyújthatók más tagállamok által, illetve nem helyezhetők ki más tagállamokban, kivéve ha az érintett államok erről megegyeztek. Ez a rendelkezés nem zárja ki az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 22. cikkének alkalmazását". Véleményem szerint e rendelkezés felesleges lett volna, ha az EGK-Szerződés szabad tőkemozgásra vonatkozó rendelkezései nem terjedtek volna ki a tagállamok tőkepiaci műveleteire.

18 – Lásd az EK-Szerződés 73B. cikkének (1) bekezdését (módosítást követően az EK 56. cikk (1) bekezdése), amely szerint: „[e] fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás".

forrásúak-e, amint azt a Lengyel Köztársaság állítja. Ezen túlmenően pedig nincs jelentősége annak a kérdésnek sem, hogy ki minősítendő a nyílt nyugdíjalapok által kezelt eszközök „tulajdonosának”.[19]

2. A szabad tőkemozgás korlátozásának fennállásáról

a) A nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikke

48. A tőke szabad mozgásának a Bizottság által kifogásolt első korlátozása a következő: a nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikke (2) bekezdésének 1. pontja korlátozza a nyílt nyugdíjalap Lengyelországon kívül elhelyezett befektetéseit.

49. Meg kell állapítanom, hogy e rendelkezés szerint a külföldi befektetések nem haladhatják meg az érintett alap eszközértékének 5%-át. E rendelkezés tehát a tőkemozgás mennyiségi korlátozását jelenti. Megfelel annak a kötelezettségnek, hogy a nyílt nyugdíjalap eszközeinek 95%-át lengyel részvényekben, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokban vagy betétekben kell tartani, tehát nemzeti preferenciarendszert hoz létre ezen alapok befektetései tekintetében.

50. Továbbá a külföldi befektetéseknek a nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikkében foglalt listáján nem szerepel mindazon befektetési eszközcsoport, amelyet a törvény a lehetséges belföldi befektetésekre vonatkozó 141. cikkében felsorol. A 143. cikk ugyanis csak az alábbi lehetőségeket írja elő a nyílt nyugdíjalapok eszközeinek Lengyelországon kívüli befektetésére:

– valamely OECD tagállam vagy a miniszteri engedélyben meghatározott állam vezető tőzsdéin jegyzett társaságok által kibocsátott értékpapírok,

– valamely OECD tagállam vagy a miniszteri engedélyben meghatározott állam által kibocsátott kincstárjegyek vagy ezen államok központi bankjai által kibocsátott értékpapírok,

– Lengyelországon kívüli székhellyel rendelkező kollektív befektetési vállalkozások által kibocsátott befektetési jegyek, ha ezeket az értékpapírokat a nagyközönség számára kínálják és a befektető kezdeményezésére visszaváltják.

19 – Hangsúlyozni kell, hogy a Szerződés a tőke szabad mozgása tekintetében nem ír elő kivételt a „közhatalom” tekintetében, jóllehet például erről van szó az EK 39. cikk (4) bekezdése szerint a személyek szabad mozgása esetében, az EK 45. cikk első bekezdése szerint a letelepedési jog esetében és az EK 55. cikk szerint a szolgáltatások esetében.

51. A nyugdíjalapokról szóló törvény 141. cikkének (1) bekezdésében felsorolt, Lengyelországban elhelyezhető befektetési eszközcsoportokkal összevetve a nyílt nyugdíjalapok tehát nem fektethetnek be külföldön többek között a következő pénzügyi eszközökbe:

– más tagállam vagy más tagállam központi bankja részére nyújtott kölcsönök és hitelek (vö. a 141. cikk (1) bekezdésének 1. pontja),

– kötvények és értékpapírok, különösen más tagállam kormánya vagy központi bankja által garantált, más szervezeteknél elhelyezett betétek és általuk nyújtott kölcsönök (vö. a 141. cikk (1) bekezdésének 2. pontja),

– más tagállam területi önkormányzata által kibocsátott kötvények és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok (vö. a 141. cikk (1) bekezdésének 9–12. pontja),

– az elsődleges piacon kívüli tőzsdén jegyzett társaságok részvényei (vö. a 141. cikk (1) bekezdésének 5. pontja) és átváltoztatható kötvények (vö. a 141. cikk (1) bekezdésének 4. pontja),

– jegyzési elsőbbségi jogok, részvényopciók és szabályozott tőzsdén nem jegyzett társaságok részvényeire és dematerializált részvényeire váltható kötvények (vö. a 141. cikk (1) bekezdésének 5. pontja).

52. A Lengyel Köztársaság maga is elismerte, hogy a nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikke korlátozza a nyílt nyugdíjalapok befektetéseit.

53. Megítélésem szerint a lehetséges külföldi befektetések olyan listája, amely szűkebb, mint a lehetséges belföldi befektetéseké, nemcsak az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti tőkemozgás korlátozását, hanem a külföldi értékpapírokban tartott befektetéseknek a belföldi értékpapírokkal szembeni hátrányos megkülönböztetését is megvalósítja.

b) A nyugdíjalapokról szóló törvény 136. cikkének (3) bekezdése

54. A tőke szabad mozgásának a Bizottság által kifogásolt második korlátozása a következő: a nyugdíjalapokról szóló törvény 136. cikkének (3) bekezdése szerint a nyílt nyugdíjalap nettó eszközértékének meghatározása során nem lehet figyelembe venni azokat a befektetéseket, amelyeket az érintett alap a nyugdíjalapokról szóló törvény 143. cikkének (1) bekezdésében előírt külföldi székhelyű kollektív befektetési vállalkozások (befektetési alapok) által kibocsátott befektetési jegyekben helyezett el. Pedig a nyugdíjalapokról szóló törvény

136. cikkének (2a) bekezdése szerint a nyílt nyugdíjalapok kezelési költségei címén a nyugdíjalap-kezelő társaság részére fizetendő összeget az alapok nettó eszközértéke alapján számítják ki. Emiatt tehát a nyugdíjalap-kezelő társaság nem szedheti be a nyílt nyugdíjalapok azon eszközeinek kezelési költségeit, amelyeket – a befektetési eszközcsoportra tekintet nélkül – külföldi székhelyű befektetési alapokba fektetett.

55. Szerintem e rendelkezés az EK 56. cikk szerinti tőkemozgások korlátozását jelenti annyiban, amennyiben visszatartja a nyílt nyugdíjalapokat attól, hogy külföldi befektetési alapokba fektessék eszközeiket. Ebben az esetben közvetlen korlátozásról van szó.

56. Továbbá e rendelkezés közvetve korlátozza a tőkemozgásokat azáltal, hogy határt szab azon befektetéseknek, amelyeket a nyílt nyugdíjalapok olyan belföldi befektetési alapokban helyezhetnek el, amelyek viszont külföldön fektetik be vagyonukat.[20]

57. Így tehát e rendelkezés bünteti a külföldi befektetési alapokban elhelyezett befektetéseket a nyílt nyugdíjalapok által a nyugdíjalapokról szóló törvény 141. cikke (1) bekezdésének 8. pontjában nem említett belföldi befektetési alapokban (például zárt végű befektetési alapokban) elhelyezett befektetésekkel szemben, amelyek után a nyugdíjalap-kezelő társaság felszámíthatja a kezelési költségeket.

c) A nyugdíjalapokról szóló törvény 136a. cikkének (2) bekezdése

58. A tőke szabad mozgásának a Bizottság által kifogásolt harmadik korlátozása a következő: a nyugdíjalapokról szóló törvény 136a. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nyílt nyugdíjalap eszközei csak a belföldi elszámolóházaknak fizetendő költségek erejéig fedezhetik a külföldi elszámolóházaknak fizetendő ügyleti költségeket.

59. Úgy vélem, hogy e rendelkezés is visszatarthatja a nyílt nyugdíjalapokat attól, hogy külföldön fektessenek be, mivel nem fedezhetik teljesen az eszközeikkel végzett ilyen ügyletek költségeit, holott ez a belföldi befektetések esetében lehetséges. Ílymódon az említett törvény 136a. cikkének (2) bekezdése nemcsak korlátozza a tőkemozgást, hanem még bünteti is a nyílt nyugdíjalapok külföldi befektetéseit.

20 – Az említett törvény 136. cikkének (3) bekezdése, amely ugyanezen törvény 141. cikke (1) bekezdésének 8. pontjára utal, csak a nyílt végű belföldi befektetési alapokban vagy szakosodott befektetési alapokban elhelyezett befektetéseket kezeli így.

3. A szabad tőkemozgás korlátozásainak igazolhatóságról

60. A fentiek alapján meg kell állapítani, hogy a szóban forgó szabályozás az EK 56. cikk szerinti tőkemozgások korlátozását eredményezi. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti intézkedéseket igazolhatják az EK 58. cikkben említett okok vagy nyomós közérdek, feltéve hogy ezen intézkedések alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az annak megvalósításához szükséges mértéken.[21] Természetesen lehet hivatkozni a Szerződés egyes eltérést engedő rendelkezéseire, amint azt a Lengyel Köztársaság is teszi. Szerintem ebben az összefüggésben a Lengyel Köztársaság által hivatkozott EK 58. cikk, EK 86. cikk (2) bekezdése, EK 137. cikk (4) bekezdése és EK 295. cikket kell megvizsgálni, hogy megállapítsuk, vajon tartalmuk szerint igazolhatják-e a megállapított korlátozásokat.

61. A Bizottság a maga részéről – anélkül, hogy kétségbe vonná annak szükségességét, hogy biztosítani kell a nyílt nyugdíjalapok nyugdíjszámláin felhalmozott pénzügyi eszközök biztonságát – úgy véli, hogy az ilyen korlátozások, hátrányosan megkülönböztető jellegük miatt, nem igazolhatók sem az EK 58. cikk (1) bekezdésének b) pontjával, sem a többi hivatkozott rendelkezéssel, sem olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokkal, mint amelyet a nyílt nyugdíjalapok pénzügyi egyensúlya és tagjaik védelme jelent, és hogy e korlátozások mindenképpen aránytalanok.

62. A Lengyel Köztársaság nem vitatja a kifogásolt intézkedések korlátozó jellegét, viszont azt állítja, hogy azok igazolhatók. Tehát hozzá kell látni a felhozott igazoló okok vizsgálatának.

a) Az EK 58. cikkre alapított igazolás

63. A Lengyel Köztársaság az EK 58. cikkre alapított két indokcsoportot hoz fel annak érdekében, hogy igazolja a Lengyelországban elhelyezett befektetésekhez képest szigorúbb bánásmódot azon befektetésekkel szemben, amelyeket a nyílt nyugdíjalapok külföldön helyeznek el. Egyrészről az árfolyamingadozás kockázatára, másrészről azokra az állítólagos nehézségekre hivatkozik, amellyekkel szembe kellett néznie a külföldi tőkepiacokról és azok befektetési eszközeiről való információszerzés során, és amelyek következtében „információs aszimmetria” állt elő.

21 – Lásd a C-543/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-11241. o.) 83. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

64. Emlékeztetni kívánok arra, hogy az EK 58. cikk 1) bekezdésének b) pontja szerint az EK 56. cikk nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.[22]

65. Számomra kétséges, hogy a lengyel nyílt nyugdíjalapok pénzügyi szervezeteknek minősülhetnek, még ha az érintett szabályozás esetleg az ezen alapok prudenciális felügyelete körébe tartozónak is tekinthető. Valójában a Lengyel Köztársaság minden érve annak bizonyítására irányul, hogy a nyugdíjalapok a lengyel állam kifejeződései, ami számomra éppen kizárni látszik azt a lehetőséget, hogy pénzügyi szervezeteknek minősítsük őket. Továbbá a tagállam nem is hivatkozott a közrend vagy a közbiztonság által indokolt kifogásra, és szerintem nem is teheti. Az említett rendelkezésben szereplő többi kivétel pedig nem tűnik relevánsnak.

22 – Továbbá az említett cikk (3) bekezdése szerint az (1) és (2) bekezdésben említett intézkedések és eljárások nem szolgálhatnak az 56. cikkben meghatározott szabad tőkemozgásra és fizetési műveletekre vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközéül.

66. Ezért a szabad tőkemozgás szóban forgó korlátozásait nem lehet az EK 58. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján igazolni.

b) Az EK 86. cikk (2) bekezdésére alapított igazolás

67. A Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy az EK 56. cikk alkalmazhatóságát ki kell zárni az EK 86. cikk (2) bekezdése alapján, mivel a nyílt nyugdíjalapok általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások.

68. Utalni szeretnék arra, hogy az EK 86. cikk 2) bekezdése alkalmazhatóságának feltétele, hogy adott egy vállalkozás, amely a piacon úy működik, hogy többek között termékeket és szolgáltatásokat kínál. Lehetséges, hogy e célból bizonyos állami előjogokat ruháznak a vállalkozásra.[23]

23 – Ezzel kapcsolatban célszerű megemlíteni, hogy mit írt Jacobs főtanácsnok a funkcionális megközelítésről a C-264/01., C-306/01., C-354/01. és C-355/01. sz., AOK Bundesverband és társai egyesített ügyekben 2004. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2493. o.) alapjául szolgáló ügyekre vonatkozó indítványának 25. pontjában, tudniillik: „[a]mi az egészségbiztosítási pénztárak jogállását illeti, a Bíróság – annak meghatározása során, hogy valamely jogalany vállalkozásnak minősül-e a közösségi versenyszabályok értelmében – olyan megközelítést alkalmaz, amelyet funkcionálisnak tekinthetünk, mivel a végzett tevékenység típusára, nem pedig az e tevékenységet végző személyek jellemzőire, az ahhoz társuló szociális célokra vagy az adott tagállamban rá vonatkozó szabályozási, illetve finanszírozási módra helyezi a hangsúlyt […] Ha pedig a tevékenység gazdasági jellegű, akkor a tevékenységet végző személyek is a közösségi versenyjog hatálya alá tartoznak”.

69. A jelen esetben a Lengyel Köztársaság az állam kifejeződéseiként határozta meg az érintett alapokat, amelyek szociális célokat szolgálnak. Véleményem szerint ez kizárja annak lehetőségét, hogy gazdasági tevékenységet végző vállalkozásnak minősítsük őket, ami az EK 86. cikk (2) bekezdése alkalmazhatóságának feltétele.

70. Ugyanakkor elvileg nem kizárt, hogy az említett alapokat kezelő társaságokat önmagukban, valamint a nyugdíjalapokból és az őket kezelő társaságokból álló szervezeteket vállalkozásoknak tekintsük még abban az esetben is, ha törvényes nyugdíjrendszerről van szó, amennyiben e vállalkozások a piacon működnek.

71. Azonban a nyugdíjalap-kezelő társaság a szolgáltatásait nem széles ügyfélkörnek nyújtja, mivel a lengyel jogszabályok azt követelik, hogy a nyugdíjalap-kezelő társaság csak egy nyílt nyugdíjalapot kezeljen. Ez megítélésem szerint kizárja azt a lehetőséget, hogy a tevékenységüket versenyjogi értelemben szolgáltatásnyújtásnak minősítsük, noha a jogalkotó valószínűleg nyereségszerzési célt írt elő számukra annak érdekében, hogy fokozza a versenyt a törvényes nyugdíjak területén.

72. Ami a nyílt nyugdíjalapokat illeti, amelyek kedvezményezettjei a járulékfizetők, a tevékenységük akkor minősülhet általános érdekű szolgáltatásnak, ha ennek során a vagyont annak érdekében kezelik, hogy a likvid tőkét átadhassák a ZUS-nak, hogy utóbbi azután a felhalmozott járulékoknak megfelelően folyósíthassa azt a nyugdíjjogosultak részére. Viszont a nyílt nyugdíjalapok tevékenységének másik része, amely az eszközök befektetéséből áll, nem különbözik olyan más, prudenciális felügyelet alá tartozó intézményi befektetők tevékenységétől, mint amilyenek például az életbiztosító társaságok.

73. Következésképpen, még ha abból a feltételezésből is indulunk ki, hogy a nyugdíjalap-kezelő társaságok önmagukban vagy az általuk kezelt alapokkal együtt versenyjogi értelemben vett vállalkozások, a Lengyel Köztársaság nem bizonyította, hogy az érintett korlátozások mennyiben szükségesek ahhoz, hogy biztosítsák az ezen alapokkal követett célok megvalósítását. Nem bizonyította ugyanis, hogy a befektetések terén nemzeti preferenciára van szükség ahhoz, hogy teljesüljön az alapok azon célja, hogy vagyonkezelési tevékenységet végezhessenek a törvényes nyugdíjrendszer számára.

74. Ezen okok miatt ezt az igazolást is el kell utasítani.

c) Az EK 137. cikk (4) bekezdésére alapított igazolás

75. A Lengyel Köztársaság előadja, hogy az EK 137. cikk (4) bekezdése alapján kizárólagos hatásköre van a kötelező

társadalombiztosítási rendszer működési elveinek meghatározásra, így az semmiképpen nem tartozik az EK 56. cikk hatálya alá.

76. Ezen álláspontnak nem lehet helyt adni.

77. Igaz ugyan, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint közösségi szintű harmonizáció hiányában az egyes tagállamok jogszabályainak feladata, hogy meghatározzák a társadalombiztosítási rendszerhez való tartozás jogi feltételeit, és ennélfogva e rendszer finanszírozási módját, a tagállamok azonban e hatáskör gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogot, beleértve a tőke szabad mozgását is.[24]

78. Továbbá az EK 137. cikk (4) bekezdése olyan rendelkezéseket ölel fel, amelyeket e cikk szerint az uniós jogalkotónak kell elfogadnia. Nem célja, hogy eltérést engedjen a Szerződésben foglalt alapvető szabadságok alól.

79. Ezért ezt az igazolást is el kell utasítani.

d) Az EK 295. cikkre alapított igazolás

80. Ami az EK 295 cikket illeti, amely szerint „[e] szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet", elegendő arra emlékeztetni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az említett cikk nem vonja ki a tagállamok hatályos tulajdoni rendjét a Szerződés alapvető szabályainak rendszere alól, és nem teszi lehetővé, hogy erre hivatkozzanak a Szerződés által biztosított szabadságok korlátozásainak igazolása érdekében.[25] A Bíróság már alkalmazta ezt az elvet a „golden shares" [aranyrészvény] rendszerekkel kapcsolatban, amelyeket egyes tagállamok a privatizált vállalkozásokban a maguk számára tartanak fenn.

81. Számomra azonban úgy tűnik, hogy a jogalkotó által a nyílt nyugdíjalapok portfólióbefektetéseinek tárgya tekintetében felállított korlátozások nem tekinthetők az érintett tagállamban fennálló tulajdoni rend részének.

82. Ezen okból ezt az igazolást is el kell utasítani.

24 – Lásd ebben az értelemben, a C-350/07. sz. Kattner Stahlbau ügyben 2009. március 5-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1513. o.) 74. pontját.

25 – Lásd ebben az értelemben a C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-6817. o.) 64. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

e) A közérdeken alapuló kényszerítő indokokra alapított igazolás

83. A Lengyel Köztársaság fő érvként hivatkozott a nyílt nyugdíjalapok jellegére és állami eredetére. Nem zárom ki, hogy az ezen alapok befektetéseit érintő korlátozásokat igazolhatják olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokok, amelyek ezen alapok társadalombiztosítási rendszerbeli feladataihoz és célkitűzéseihez kapcsolódnak.[26] Ezen indokok miatt magától értetődik, hogy a nyílt nyugdíjalap befektetéseinek meg kell felelniük a likviditás és a biztonság követelményeinek, hogy a nyugdíjrendszer a nyugdíjasok felé teljesíteni tudja szolgáltatási kötelezettségét.

84. Először is megjegyzem, hogy minden megfontolt intézményi befektető az elfogadható kockázatok és árfolyam-ingadozások, valamint az elvárt befektetési hozam függvényében határozza meg befektetési politikáját. Ennek szükséges elemét képezi a befektetések különböző befektetési eszközcsoportok közötti megosztása és különböző földrajzi piacokra való kiterjesztése.

85. Olyan közjogi befektetők esetében, mint az államok, központi bankok, más közjogi szervek, intézmények vagy szervezetek, amelyek a társadalombiztosítási rendszer részét képezik, természetesnek tűnik számomra, hogy a befektetési politika általános kereteit törvényi, rendeleti vagy közigazgatási úton szabályozzák, ami a prudenciális felügyelet alá tartozó szervezetek esetében is fennáll.[27]

86. Továbbá a közjogi szervek esetében indokoltnak tűnik számomra, hogy a befektetési politikájukra vonatkozó szabályozás túlmutat azokon a prudenciális elveken, amelyeket a magánbefektetők alkalmaznak a saját befektetési politikájukra, ami azért szükséges, hogy lehetővé tegye számukra a sajátos, például a pénzügy-, monetár- vagy szociálpolitikával összefüggő feladataik teljesítését. Az ilyen korlátozástípusok követelményeket támaszthatnak a befektetések likviditásával vagy biztonságával szemben, illetve határt szabhatnak bizonyos kockázatok vállalásának.

87. Ugyanakkor a jelen esetben a jogalkotó által a nyílt nyugdíjalapokkal szemben felállított korlátozások nem tűnnek számomra sem koherensnek, sem arányosnak. Példaként megjegyzem, hogy a jogszabály megenged bizonyos befektetéstípusokkal járó kockázatokat, ha lengyel befektetésekről van szó, nem

26 – Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 69. pontját. Lásd a Bíróság előtt folyamatban lévő C-10/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben Trstenjak főtanácsnok 2011. március 8-án ismertetett indítványának 59. és azt követő pontjait.

27 – A Bizottság példaként említi a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló, 2003. június 3-i 2003/41/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikke (5) bekezdésének b) pontját (HL L 235., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 350. o.), amely ilyen típusú prudenciális szabályt ír elő, amennyiben 30%-ban rögzíti a befektetések legmagasabb szintjét az olyan pénznemben fennálló eszközökben, amely eltér attól a pénznemtől, amelyben a pénzügyi intézmény kötelezettségei fennállnak.

engedi viszont, ha más tagállamok összehasonlítható befektetéseiről van szó.[28]

88. Kockázatkezelési szempontból e korlátozások arra kötelezik a nyílt nyugdíjalapokat, hogy szinte minden befektetésüket a lengyel tőkepiacra összpontosítsák. Igaz ugyan, hogy az uniós jog nem kötelezi a tagállamok közjogi befektetőit, hogy befektetéseiket diverzifikálják, az a nemzeti szabályozás, amely nyilvánvalóan inkább növeli, mintsem csökkenti a befektetési kockázat szintjét, nem tekinthető az ezen alapok prudenciális felügyeletén alapuló igazolásnak.

89. Ezen okok miatt arra a következtetésre jutok, hogy az érintett korlátozások egyáltalán nem igazolhatók a nyílt nyugdíjalapok sajátos feladataihoz és célkitűzéseihez kapcsolódó, közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal.

V – Végkövetkeztetések

90. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy:

– állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel hatályban tartotta a nyugdíjalapok szervezetéről és tevékenységéről szóló 1997. augusztus 28-i törvény (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych) 143. cikkét, 136. cikkének (3) bekezdését és 136a. cikkének (2) bekezdését, amelyek korlátozzák a lengyel nyílt nyugdíjalapok külföldi befektetéseit – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit;

– a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

28 – Azt a kötelezettséget, hogy a vagyon legalább 95%-át hazai piacon kell befektetni, az arányosság szempontjából nem lehet megfelelő eszköznek tekinteni ahhoz, hogy megóvják a befektetéseket az értékingadozás kockázatától.