YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. október 6. [1]

1. A jelen, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás a 2003/41/EK európai parlamenti és tanács irányelv [2] Cseh Köztársaság általi átültetésére vonatkozik.

2. A 2003/41 irányelv célja, hogy megkönnyítse a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények számára tevékenységük gyakorlását a székhelyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamokban. E tekintetben szigorú prudenciális szabályokat ír elő az ezen intézmények által biztosított nyugellátásban részesülők védelme érdekében. A 2003/41 irányelv azonban nem kérdőjelezi meg a tagállamoknak a saját nyugdíjrendszerük szabad megszervezése tekintetében meglévő hatáskörét.

3. A Cseh Köztársaság az ezen irányelv előírásainak való megfelelés érdekében olyan rendelkezéseket fogadott el, amelyek megengedik a más tagállamban székhellyel rendelkező, foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeknek, hogy ellátásaikat a Cseh Köztársaság területén nyújtsák, az ott székhellyel rendelkező vállalkozásoknak pedig azt, hogy ilyen ellátásokat vegyenek igénybe. Nem ültette át viszont az említett irányelv azon rendelkezéseit, amelyek az ezen intézmények székhelye szerinti tagállamra rónak kötelezettségeket, azzal az indokkal, hogy területén nincs foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményt, és az átültetés veszélyeztetné saját nyugdíjrendszerének megszervezését.

4. Az Európai Közösségek Bizottsága úgy véli, hogy a Cseh Köztársaság érvelése nem megalapozott, és a Bíróságtól annak megállapítását kéri, hogy e tagállam ennek következtében, mivel elmulasztotta a 2003/41 irányelv több rendelkezésének átültetését, nem teljesítette kötelezettségeit.

5. Álláspontom szerint a Bizottság keresete megalapozott. A jelen indítványban be fogom mutatni, hogy a 2003/41 irányelv rendelkezései, amelyek kötelezettségeket rónak a tagállamokra, mint a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények székhelye szerinti államokra, nem szabályozzák az ilyen intézmények szerepét és feladatait ezen államok rendszerein belül. Ebből le fogom vezetni, hogy ezen irányelv hiánytalan átültetése nem sérti a Cseh Köztársaság nyugdíjrendszerének megszervezését. Ezt követően emlékeztetni fogok arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint valamely irányelvben szabályozott tevé-

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló, 2003. június 3-i irányelv (HL L 235., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 350. o.).

kenység hiánya egy tagállamban nem mentesíti a tagállamot az irányelv átültetésének kötelezettsége alól, és alá fogom támasztani, hogy ezen ítélkezési gyakorlat alkalmazandó a jelen ügyben.

I – A 2003/41 irányelv

6. A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények az úgynevezett „második pillérbe" tartoznak a nyugdíjrendszerek tagállamok általi megszervezése keretében. [3]

7. A 2003/41 irányelv célja annak lehetővé tétele ezen intézmények számára, hogy más tagállamokban nyújtsanak szolgáltatásokat. [4] (6) preambulumbekezdése szerint ezen irányelv jelenti az első lépést a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények belső piacához vezető úton. E tekintetben szigorú prudenciális szabályokat ír elő a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenysége és működési feltételei vonatkozásában, annak érdekében, hogy magas szintű védelmet biztosítson az említett intézmények ellátásaiból részesülni hivatott, jövőbeni nyugdíjasok számára. [5]

3 – Az első pillérbe a felosztó-kirovó rendszer alapján működő kötelező rendszerek tartoznak. A harmadik pillérbe az életbiztosítás típusú egyedi szerződések tartoznak.

4 – A (6), (8) és (36) preambulumbekezdés.

5 – A (7) és (20) preambulumbekezdés.

8. A 2003/41 irányelv (9) preambulumbekezdése azonban rámutat, hogy az nem kérdőjelezi meg a nyugdíjrendszerek tagállamok általi megszervezését, különösen pedig, a második pillért illetően, a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények szerepének és feladatának az egyes tagállamok általi meghatározását. [6]

9. A 2003/41 irányelv jelen ügy szempontjából releváns rendelkezései annak hatályát, a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenysége gyakorlásának feltételeit, és a határokon átnyúló tevékenységükre vonatkozó különleges szabályozást érintik.

1. A 2003/41 irányelv hatálya

10. A 2003/41 irányelv 2., 3. és 6. cikke kötelező erővel határozza meg, hogy mely intézmények tartoznak az irányelv hatálya alá, és melyek vannak kizárva alóla.

6 – A (9) preambulumbekezdés szövege a következő:
„A szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamok maradnak teljes mértékben felelősek nyugdíjrendszereik megszervezéséért, továbbá az ő felelősségük az a döntés, hogy az egyes tagállamokban a nyugdíjrendszer három »pillére« milyen szerephez jut. A második pillér összefüggésében a tagállamok továbbá teljes mértékben felelősek a foglalkoztatói nyugellátást biztosító olyan különböző intézmények szerepéért és feladataiért, mint az ágazati nyugdíjalapok, vállalati nyugdíjalapok és életbiztosító társaságok. Ennek az irányelvnek nem célja ennek az előjognak a megkérdőjelezése."

11. E rendelkezésekből tehát az következik, hogy az irányelv az olyan nyugellátást szolgáltató intézményekre alkalmazandó, amelyek jogi formájuktól és elnevezésüktől függetlenül tőkefedezeti alapon működnek,[7] nem tartoznak az első pillér szerinti szociális biztonsági rendszerek hatálya alá, és céljuk a keresőtevékenységgel összefüggésben történő nyugellátás biztosítása szerződés vagy kollektív megállapodás alapján.

12. Nem tartoznak az irányelv hatálya alá többek között a szociális biztonsági rendszereket irányító, a közösségi rendeletekben szabályozott intézmények, azon pénzügyi intézmények, amelyekre már vonatkozik valamilyen közösségi aktus (biztosítók, átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozások, befektetési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások), valamint a felosztó-kirovó rendszer alapján működő foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények.

13. A 2003/41 irányelv fakultatív rendelkezéseket is tartalmaz.

14. Így például, ezen irányelv 4. cikke értelmében a székhely szerinti tagállamoknak[8] lehetőségük van arra, hogy az említett irányelv rendelkezéseit alkalmazzák a biztosító vállalkozásoknak a foglalkoztatói nyugdíj szolgáltatásával kapcsolatos tevékenységeire. A 2003/41 irányelv 5. cikke szerint továbbá a tagállamok dönthetnek úgy, hogy részben vagy teljesen eltekintenek ezen irányelv alkalmazásától olyan, a területükön található intézmények esetében, amelyek összesen kevesebb, mint száz taggal rendelkeznek, valamint olyan intézmények esetében, amelyeknél a foglalkoztatói nyugdíj nyújtása jogszabályi rendelkezésen alapul, és hatóság vállal érte garanciát.

2. A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenysége gyakorlásának feltételei

15. A 2003/41 irányelv alapján a tagállamok kötelezettségeket kell, hogy előírjanak a területükön található, foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tekintetében.

16. Így valamennyi tagállamnak köteleznie kell azokat, hogy tevékenységüket a nyugellátás szolgáltatására korlátozzák (7. cikk), és biztosítaniuk kell a támogató vállalkozásoktól[9] való jogi elkülönülésüket (8. cikk). A 9. cikk értelmében ezen kívül valamennyi tagállam biztosítja, hogy a területén működő

7 – A tőkefedezeti rendszer jellemzője a nyugdíjak előzetes megfinanszírozása, és kifizetésük biztosítása a tartalékból. A felosztó-kirovó rendszertől abban különbözik, hogy abban a befizetett hozzájárulásokat közvetlenül az esedékes nyugdíjak kifizetésére fordítják.

8 – A székhely szerinti tagállam fogalmát a 2003/41 irányelv 6. cikkének i) pontja úgy határozza meg, mint az a tagállam, amelyben az intézmény létesítő okirat szerinti székhelye és központi ügyvezetése található, vagy amennyiben létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkezik, ott található a központi ügyvezetése.

9 – A támogató vállalkozás fogalmát a 2003/41 irányelv 6. cikkének c) pontja úgy határozza meg, mint olyan vállalkozás vagy más testület – függetlenül attól, hogy egy vagy több jogi vagy természetes személyt foglal magában, vagy egy vagy több jogi vagy természetes személy alkotja –, amely munkáltatóként vagy önálló vállalkozói minőségben, illetve ezek bármilyen kombinációjában jár el, és amely hozzájárulást fizet a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézménybe.

intézmények bejegyzésre kerüljenek a nemzeti nyilvántartásba, az intézményeket jó hírnevű személyek működtessék, és hogy azok megfelelő szabályok alapján működjenek.

17. A tagállamok azt is kötelesek biztosítani, hogy a területükön található valamennyi intézmény éves beszámolót készítsen (10. cikk), és tájékoztassa a tagokat és ellátottakat a 2003/41 irányelv 11. cikkében felsorolt információkról. Kötelesek ezen kívül az ilyen intézmények tevékenységének hatékony ellenőrzéséhez szükséges hatáskörrel rendelkező hatóság létrehozására (13. cikk).

18. Végül valamennyi tagállam biztosítja, hogy a területén található valamennyi intézmény rendszeresen közzéteszi befektetési politikájának elveit (12. cikk), elegendő tartalékkal rendelkezik kötelezettségeinek fedezésére (15–17. cikk), és befektetéseit az óvatosság elvének megfelelően valósítja meg (18. cikk).

3. A határokon átnyúló tevékenységre vonatkozó különleges szabályozás

19. A 2003/41 irányelv 20. cikkének (1) bekezdése szerint a nyugdíjkonstrukciók szervezését szabályozó nemzeti szociális jog és munkajog sérelme nélkül (beleértve a kötelező tagságot és a kollektív tárgyalások megállapodásainak eredményeit), a tagállamok lehetővé teszik a területükön található vállalkozások számára, hogy más tagállamok területén engedélyezett nyugdíjintézményeket támogassanak. Továbbá, a területükön engedélyezett foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeknek lehetővé teszik, hogy más tagállamban található vállalkozásoktól fogadjanak el támogatást.

20. Annak az intézménynek, amely határokon átnyúló szolgáltatásokat kíván nyújtani, rendelkeznie kell a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságainak előzetes jóváhagyásával [9. cikk (5) bekezdés].

21. Ennek érdekében a 2003/41 irányelv 20. cikkének (3) bekezdése szerint be kell jelentenie ezen állam illetékes hatóságának, hogy mely tagállamban vagy tagállamokban kíván szolgáltatást nyújtani, a támogató vállalkozás nevét, valamint a működtetni kívánt nyugdíjkonstrukció főbb jellemzőit. Ezen irányelv 20. cikke (4) bekezdésének megfelelően a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai, hacsak nincs okuk arra, hogy kétségbe vonják, hogy az intézmény képes a tervezett szolgáltatás nyújtására, három hónapon belül tájékoztatják erről a fogadó tagállam illetékes hatóságát.

22. A 2003/41 irányelv 20. cikkének (5)–(10) bekezdése az érintett tagállamok illetékes hatóságai közötti párbeszéd szabályait, vala-

mint azok hatáskörét írja elő, annak biztosítása érdekében különösen, hogy a szolgáltatásnyújtás a fogadó tagállam szociális- és munkajogának tiszteletben tartásával történjen.

23. A 2003/41 irányelv 22. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak hatályba kellett léptetniük azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2005. szeptember 23. előtt megfeleljenek, és erről tájékoztatniuk kellett a Bizottságot. Ugyanezen cikk (3) és (4) bekezdése szerint az e bekezdésekben meghatározott feltételek között a tagállamok 2010. szeptember 23-ig elhalaszthatták a 17. cikk (1) és (2) bekezdésének és a 18. cikk (1) bekezdése f) pontjának alkalmazását.

II – A pert megelőző eljárás

24. 2006. július 11-én a Cseh Köztársaság tájékoztatta a Bizottságot, hogy a 2003/41 irányelvet nemzeti jogába az Európai Unió tagállamainak a Cseh Köztársaság területén foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményei tevékenységéről szóló 340/2006. sz. törvénnyel ültette át.

25. 2006. október 18-án a Bizottság felszólító levelet intézett e tagállamhoz, amelyben megállapította, hogy az 1–5., 8., 9., 13 és 15–21. cikk átültetésére nem, vagy csak részben került sor.

26. 2006. december 18-i válaszlevelében a Cseh Köztársaság lényegében azt közölte, hogy mivel szociális biztonsági rendszerében nincs második pillér, és a területén nem működnek foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények, nem köteles a 2003/41 irányelv azon rendelkezéseinek átültetésére, amelyek ilyen intézmények meglétét feltételezik.

27. A Bizottság 2007. március 23-i levelében indokolással ellátott véleményt intézett a Cseh Köztársasághoz, amelyben kifogásolta, hogy az nem ültette át teljes körűen a 2003/41 irányelvet, és különösen annak 8., 9., 13., 15–18. cikkét, valamint 20. cikkének (2) és (4) bekezdését.

28. A Cseh Köztársaság 2007. július 24-i válaszlevelében fenntartotta álláspontját, és vitatta az átültetés kifogásolt hiányát.

III – A felek kérelmei és érvei

29. 2007. július 18-i beadványával a Bizottság benyújtotta a jelen, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet, amelyben azt kéri, hogy a Bíróság:

„1) állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság – mivel a [2003/41] irányelvet nem ültette át maradéktalanul nemzeti jogrendjébe, és különösen, mivel [ezen] irányelv 8. cikkét nem, 9. cikkét nem teljes körűen ültette át, 13., 15–18. cikkét és 20. cikkének (2)–(4) bekezdését nem ültette át – a Cseh Köztársaság nem teljesítette az ezen irányelvből, különösen annak 22. cikke (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

2) a Cseh Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére."

30. A Cseh Köztársaság a kereset elutasítását kérte, valamint azt, hogy a Bíróság a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

31. A Bizottság arra hivatkozik, hogy a Közösség hatáskörének korlátozott volta a nyugdíjak területén nem jogosítja fel a Cseh Köztársaságot arra, hogy a 2003/41 irányelv bizonyos rendelkezéseit ne ültesse át. Valamely irányelv által előírt meghatározott tevékenység valamely tagállamban való hiánya ugyanis nem mentesítheti e tagállamot azon kötelezettsége alól, hogy törvényi vagy rendeleti intézkedéseket hozzon ezen irányelv valamennyi rendelkezése megfelelő átültetésének biztosítása érdekében. Valamely irányelv átültetésének hiánya csak akkor megengedhető, ha az átültetés földrajzi okok miatt válik tárgytalanná. [10]

32. A Bizottság álláspontja szerint a 2003/41 irányelv részleges át nem ültetése komolyan befolyásolja annak hatékonyságát. Ezáltal ugyanis a Cseh Köztársaság megakadályozza a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények működését a saját területén. Márpedig súlyosan veszélyeztetné a foglalkoztatói nyugellátások belső piacának létrehozására irányuló célkitűzést, ha bármely tagállam úgy dönthetne, nem tesz eleget azon kötelezettségének, hogy megteremti a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeknek a területén való működéséhez szükséges feltételeket.

33. E tekintetben a Bizottság rámutat, hogy a 2003/41 irányelv nem kötelezi a tagállamokat nyugdíjrendszereik megváltoztatására.

10 – A Bizottság a C-214/98. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. november 16-án hozott ítélet (EBHT 2000. I-9601. o.) 22. pontjára és a C-441/00. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2002. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2002. I-4699. o.) 15. és 17. pontjára hivatkozik.

Mindössze arra kötelezi őket, hogy szabályokat állapítsanak meg a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozóan, valamint létrehozzák az említett tevékenységek gyakorlásának szükséges jogi keretét.

34. A Bizottság kiemeli továbbá, hogy a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeket, amelyek meghatározása a 2003/41 irányelv 6. cikkének a) pontjában található, nem szabad összekeverni a nyugdíjrendszer második pillérével. Nem zárható ki ugyanis, hogy néhány intézmény, amely a Cseh Köztársaság területén fejti ki tevékenységét, vagy amelynek ott található a székhelye vagy központi ügyvezetése, megfelel az említett 6. cikk a) pontja szerinti meghatározásnak.

35. A Bizottság továbbá rámutat, hogy a rendelkezésére álló információk szerint a cseh jog nem tiltja foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények létrehozását.

36. Végül a Bizottság szerint mindenesetre, tekintettel az ítélkezési gyakorlatra, az a tény, hogy jelenleg a Cseh Köztársaságban egyetlen, a 2003/41 irányelv hatálya alá tartozó nyugdíjintézet sincs, nem mentesíti a tagállamot az irányelv maradéktalan átültetésének kötelezettsége alól. E tekintetben kevéssé lényeges, hogy az elsődleges jog felhatalmazza a tagállamokat a kérdéses nyugdíjrendszer alapelveinek meghatározására. Az említett államok kötelezettsége valamely irányelv átültetésére ugyanis nem függ sem az irányelv elfogadásának jogi alapjától, sem pedig attól, hogy az irányelv mely területre tartozik, mivel e kötelezettség az EK 10. cikkből, az EK 249. cikk harmadik bekezdéséből, valamint az említett irányelv szövegéből ered.

37. A Cseh Köztársaság álláspontja szerint nem köteles jogrendjébe átültetni a 2003/41 irányelv jelen keresettel érintett rendelkezéseit, mivel ezáltal be kellene vezetnie a második pillérbe tartozó foglalkoztatói nyugdíjrendszert, és ennek következtében módosítania kellene szociális biztonsági rendszerének alapelveit, amelynek megszervezése teljességgel a tagállamok hatáskörébe tartozik.

38. A Cseh Köztársaság e tekintetben kifejti, hogy nyugdíjrendszere nem tartalmaz második pillért. Egyrészt ugyanis kizárólagosan az első pillérbe tartozó, kötelező törvényi rendszeren alapul, amelyet a nyugdíjbiztosításról szóló törvény valamennyi biztosított számára előír, másrészt pedig a kiegészítő nyugdíjbiztosításon, amely a harmadik pillérbe tartozik. A jelenlegi nemzeti szabályozás szerint foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény nem telepedhet le a Cseh Köztársaság területén annak érdekében, hogy ott fejtse ki e tevékenységet, mivel ebben az esetben megsértené a pénzpiacon történő keresőtevékenység kifejtésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, és ezért hatósági,

valamint büntetőeljárások indulhatnának ellene. Továbbá mind a politikai akarat, mind a megfelelő anyagi források hiányoznak a foglalkoztatói nyugdíjbiztosítás rendszerének bevezetéséhez.

39. A Cseh Köztársaság szerint, mivel az EK 137. cikk (4) bekezdésének első francia bekezdése, amely a 2003/41 irányelv egyik hallgatólagos jogalapját jelenti, meghagyja a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák, nem követelhető meg ezen irányelv oly módon történő átültetése, amely az elsődleges jog által biztosított jog gyakorlását befolyásolná. Márpedig, mivel a jelen keresettel érintett rendelkezések kötelezettségeket rónak azokra a tagállamokra, amelyek területén foglalkoztatói nyugdíjbiztosító intézetek működnek, azok átültetése elkerülhetetlenül az ilyen vállalkozásoknak a Cseh Köztársaság területén való működéséhez szükséges jogi keret kialakítását eredményezné, és így egy második pillér létrehozását e tagállamban, ami súlyosan érintené nemzeti nyugdíjrendszerének általános pénzügyi egyensúlyát.

40. Példaképpen a Cseh Köztársaság a 2003/41 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontjára utal, amely előírja, hogy az intézménynek engedéllyel kell rendelkeznie, vagy azt be kell jegyezni a nemzeti nyilvántartásba. A megfelelő nyilvántartás vagy jóváhagyási rendszer kialakítása szükségképpen megfelelő szabályozás létrehozását követeli meg. Lehetetlen egy ilyen szabályozás elszigetelt, a foglalkoztatói nyugellátás mint összetett rendszer bevezetése, például a szerződő felek jogainak és kötelezettségeinek meghatározása nélkül történő elfogadása.

41. A Cseh Köztársaság rámutat, tisztában van azzal a ténnyel, hogy a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények általában véve nem téveszthetők össze a második pillérbe tartozó rendszerrel. Ezek az intézmények azonban a nyugdíjrendszer lényeges elemei, és bevezetésük kereteinek megteremtése szükségképpen magának a nemzeti nyugdíjrendszernek a megváltoztatását eredményezné.

42. A Cseh Köztársaság kiemeli továbbá, hogy a 340/2006 sz. törvénnyel elvégzett átültetés megvalósítja a 2003/41 irányelv által kitűzött célt. E törvény ugyanis átülteti az összes olyan rendelkezést, amely a foglalkoztatói nyugellátásoknak a más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok általi, határokon átnyúló szolgáltatására vonatkozik, ami így a nemzeti területen székhellyel rendelkező vállalkozások számra lehetővé teszi, hogy részt vegyenek az e társaságok által kínált nyugellátásokban, és egyidejűleg ez utóbbiak megfelelő szolgáltatásokat nyújtsanak a Cseh Köztársaságban.

43. A Bíróság azon kérdésére, hogy miképpen egyeztethető össze a más tagállamban székhellyel rendelkező, foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények ellátásai igénybevételének ilyen engedélyezése a második pillér hiányával, a Cseh Köztársaság azt válaszolta,

hogy ez a szolgáltatásnyújtás nem azonos a második pillér létrehozásával, mivel ezen intézmények a székhelyük szerinti tagállam felelőssége alatt fejtik ki tevékenységüket, és mivel a Cseh Köztársaságnak azokat nem kell figyelembe vennie állampolgárai szükségletei kielégítésének értékelése során.

44. Végül a Cseh Köztársaság szerint, mivel belső jogrendje nem engedi meg a második pillér létezését, a jelen ügyben szereplő helyzet nem hasonlítható össze azzal, amely a Bizottság által hivatkozott, valamely tevékenység valamely tagállambeli hiányára vonatkozó ítélkezési gyakorlatban szerepel. Így a jelen ügyben a közösségi szabályozás alkalmazása nem ténybeli, bármikor módosulható körülményeknek betudható akadály miatt kizárt, hanem a tagállamoknak saját szociális biztonsági rendszerük alapvető felépítésének megszervezésére vonatkozó hatáskörével kapcsolatos jogi ok miatt.

IV – A főtanácsnok álláspontja

45. Előzetesen megjegyzendő, hogy keresetlevelében a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Cseh Köztársaság nem ültette át teljes mértékben a 2003/41 irányelvet, és különösen az általa felsorolt cikkeket.

46. Az a véleményem, hogy a jelen kereset csak a 2003/41 irányelvnek a keresetlevélben kifejezetten felsorolt rendelkezései tekintetében elfogadható, és csak azok vonatkozásában vizsgálandó. A Bíróság eljárási szabályzata 38. cikke 1. §-ának c) pontjából és a Bíróság ítélkezési gyakorlatából [11] ugyanis az következik, hogy az eljárást megindító keresetlevélnek kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie, nehogy a Bíróság a határozatában túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen, vagy ne határozzon valamely kifogás tekintetében.

47. A Cseh Köztársaság kifejezetten elismeri, hogy nem ültette át a 2003/41 irányelv. 8., 9., 13., 15–18. cikkét, valamint 20. cikkének (2)–(4) bekezdését. Márpedig az e rendelkezésekben előírt intézkedések kötelező erejűként vannak megfogalmazva, például „valamennyi tagállam biztosítja […]” [12], „[a] székhely szerinti tagállam biztosítja […]” [13], ugyancsak, „[a]z illetékes hatóságok/ [a] székhely szerinti tagállam/ [a] székhely szerinti tagállamok megkövetelik […]” [14].

48. Továbbá a 2003/41 irányelv a vitatott cikkek átültetésének kötelezettségétől történő semmilyen eltérés lehetőségét nem írta elő, eltekintve az irányelv 22. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt, rendkívül korlá-

11 – Lásd többek között a C-412/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-619. o.) 103–105. pontját.

12 – 8., 9. és 13. cikk.

13 – 15. és 17. cikk.

14 – 14., 16. és 18. cikk.

tozott mértékű és ideiglenes eltérés lehetőségétől. [15]

49. Így tehát megalapozott a Bizottságnak a Cseh Köztársasággal szembeni kifogása, mely szerint az nem ültette át teljes mértékben a 2003/41 irányelv 8., 9., 13., 15–18. cikkét, valamint 20. cikkének (2)–(4) bekezdését.

50. A jelen ügy lényegét az a kérdés jelenti, hogy a Cseh Köztársaság jogszerűen járt-e el, amikor nem ilyen átültetést hajtott végre. A jelen jogvita különlegessége abban áll, hogy e tagállam szerint a 2003/41 irányelv kérdéses rendelkezéseinek átültetése, amelyek kötelezettséget rónak a tagállamra mint székhely szerinti tagállamra, azt nyugdíjrendszerének módosítására kötelezik, és ezáltal megsértik e területen meglévő hatáskörét.

51. A Cseh Köztársaság szerint ugyanis a vitatott rendelkezések átültetése elkerülhetetlenül az ilyen intézményeknek a területén való működéséhez szükséges jogi keret kialakítását eredményezné, valamint egy második pillér létrehozásával járna, ami súlyosan érintené nemzeti nyugdíjrendszerének általános pénzügyi egyensúlyát.

15 – A 2003/41 irányelv 22. cikkének (3) bekezdése szerint a „tagállamok 2010. szeptember 23-ig elhalaszthatják a 17. cikk (1) és (2) bekezdések alkalmazását a területükön található olyan intézmények tekintetében, amelyek az e cikk (1) bekezdésében meghatározott időpontban nem rendelkeznek minimális előírt szavatoló tőkével, amelyre a 17. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében van szükség.” Ugyanezen cikk (4) bekezdése szerint a „tagállamok 2010. szeptember 23-ig elhalaszthatják a 18. cikk (1) bekezdése f) pontjának alkalmazását a területükön található intézmények tekintetében.”

52. A Bizottság véleményét osztva úgy gondolom, hogy ez az érvelés nem fogadható el, mégpedig az alábbi okok miatt.

53. Kétségtelen, hogy a tagállamok megőrizték nemzeti nyugdíjrendszerük szabad megszervezésére vonatkozó hatásköreiket. A Közösség, amely az EK 5. cikk értelmében csak a ráruházott hatáskörökkel rendelkezik, nem kapott hatáskört e terület szabályozására vagy harmonizálására. Az EK 137. cikk, amely meghatározza a Közösség hatásköreit a szociálpolitika terén, kizár bármilyen harmonizációs hatáskört a szociális biztonsági rendszerek területén, amelybe az öregségi nyugdíjak is beletartoznak. Továbbá, az EK 137. cikk (4) bekezdésének első francia bekezdése értelmében a Közösség által e cikk alapján elfogadott rendelkezések nem érinthetik a tagállamok azon jogát, hogy a szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák, és nem érinthetik jelentősen e rendszerek pénzügyi egyensúlyát.

54. Ebből következik, hogy a tagállamok a nyugdíjrendszereiken belül szabadon határozhatják meg mindhárom pillér szerepét, és – a második pillért illetően – a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények szerepét és feladatait, amint arra a 2003/41 irányelv (9) preambulumbekezdése kifejezetten emlékeztet. A tagállamok azt is meghatározhatják, hogy a területükön székhellyel rendelkező vállalkozások milyen mértékben

és milyen feltételekkel lehetnek tagjai foglalkoztatói nyugellátást biztosító intézménynek annak érdekében, hogy munkavállalóik számára nyugdíjat biztosíthassanak.

55. Az említett államok e fenntartott hatáskörük gyakorlása során természetesen kötelesek tiszteletben tartani az EK-Szerződés keretében számukra előírt kötelezettségeket, ami azt jelenti, hogy ha egy tagállam nyugdíjrendszere valamely szabad mozgási jogot korlátoz, e tagállam képes kell, hogy legyen annak bizonyítására, hogy e korlátozást az általa követett céllal arányos, jogszerű ok igazolja.

56. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egy tagállam számára nyugdíjrendszere pénzügyi egyensúlyának megőrzése valamely mozgási szabadság korlátozásának jogos indokát jelenti, amint az az EK 137. cikk (4) bekezdéséből és az ítélkezési gyakorlatból következik. [16] A Bíróság továbbá elismerte, hogy a tagállamok nyugdíjrendszerük megszervezésekor széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amikor ennek során a pénzügyi adatok átfogó értékelését végzik el. [17]

57. Véleményem szerint ezért elképzelhető, hogy egy tagállam a közösségi jog megsértése nélkül nyugdíjrendszerét kizárólag az első és harmadik pillérre alapozza, tehát úgy döntsön, hogy a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeknek e rendszerben nincs szerepük. Emlékeztetek arra, hogy a Bizottság nem vitatta a cseh nyugdíjrendszer közösségi joggal való összeegyeztethetőségét a tekintetben, hogy a Cseh Köztársaság úgy döntött, azt kizárólag az első és a harmadik pillérre alapozza.

58. Ez a tagállamok számára fenntartott hatáskör mindazonáltal nem igazolhatja a Cseh Köztársaság álláspontját, mivel a 2003/41 irányelv szóban forgó rendelkezései nem a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények nemzeti nyugdíjrendszerekben betöltött szerepét és feladatait határozzák meg. Nem céljuk azon mérték és azon feltételek harmonizálása, amelyek között a tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozások tagjai lehetnek ilyen intézményeknek.

59. E rendelkezések célja annak lehetővé tétele, hogy valamely tagállamban székhellyel rendelkező intézmények másik tagállamban nyújtsanak ellátást. Ezért valamennyi tagállamot arra kötelezik, hogy szigorú prudenciális szabályokat írjanak elő a területükön található foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények számára, annak érdekében, hogy magas szintű biztonságot biztosítsanak az említett intézmények ellátásaiból részesülni hivatott, jövőbeni nyugdíjasok számára.

16 – Lásd többek között a C-303/02. sz. Haackert-ügyben 2004. március 4-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-2195. o.) 30. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

17 – A C-67/96. sz. Albany-ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5751. o.) 119. pontja.

60. E szabályok lényege, amint láttuk, a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények, illetve azon vállalkozások elkülönítése, amelyek ezen intézményeknek tagjai lehetnek, annak érdekében, hogy az intézmény vagyona védve legyen a vállalkozás csődje esetén (8. cikk), a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények komolyságát biztosító működési feltételek meghatározása (az intézmény be van jegyezve a nemzeti nyilvántartásba vagy engedéllyel rendelkezik, azt jó hírnevű személyek működtetik, megfelelően megalkotott szabályok szerint, szakértő által igazolt technikai szabályok, a tagok tájékoztatása) (9. cikk); az illetékes hatóságoknak nyújtandó információk felsorolása (13. cikk), valamint a kötelezettségek fedezésére elegendő tartalék igazolása (15–18. cikk).

61. Végül a 2003/41 irányelv 20. cikkének (2)–(4) bekezdése előírja, hogy milyen eljárást kell követnie annak a foglalkoztatói nyugellátást biztosító intézménynek, amely másik tagállamban kíván ellátást nyújtani, valamint meghatározza a székhelye szerinti tagállam illetékes hatóságainak szerepét.

62. Véleményem szerint az ilyen szabályok nem alkalmasak arra, hogy megkérdőjelezzék a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények szerepét és feladatait a tagállamok nyugdíjrendszerein belül.

63. Erre való bizonyítéknak tekintem azt a tényt is, hogy mindezek a szabályok kötelező erejűként vannak megfogalmazva, míg a 2003/41 irányelv többi rendelkezése, például 4. és 5. cikke kifejezetten fakultatív jellegű, valamint, hogy ezen irányelv 22. cikke nem rendelkezik az említett szabályok átültetésének kötelezettségétől való eltérésről, eltekintve az e cikk (3) és (4) bekezdésében foglalt, rendkívül korlátozott mértékű és ideiglenes eltérés lehetőségétől.

64. Láttuk továbbá, hogy a közösségi jogalkotó a 2003/41 irányelv (9) preambulumbekezdésében kifejezetten emlékeztetett arra, hogy az irányelv nem sértheti a tagállamok részére fenntartott hatáskört nyugdíjrendszereik megszervezése, és különösen a második pillér szerepének meghatározása vonatkozásában. A kérdéses cikkek kötelező erővel megfogalmazott szövege erre az emlékeztetésre tekintettel megerősíti, hogy e jogalkotó, azaz maguk a tagállamok úgy vélték, hogy e cikkek átültetése nem kérdőjelezheti meg e hatáskört.

65. A 2003/41 irányelv kérdéses rendelkezéseinek a Cseh Köztársaság általi átültetése tehát nem kell, hogy e tagállamot a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények nyugdíjrendszerében betöltött szerepének és feladatainak módosítására, és egy második pillér létrehozására kötelezze, ellentétben

az említett tagállam állításával. Ez az átültetés azonban kényszerítheti azon szabályok módosítására, amelyekkel ezt a szerepet és feladatokat szándékozott korlátozni.

66. A Cseh Köztársaság ugyanis kifejtette, hogy jelenlegi szabályozása értelmében a területén nem telepedhetnek le, és nem működhetnek foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézménynek, mivel ez közigazgatási vagy büntetőeljárás indítását vonja maga után. E tagállam szerint viszont a területén székhellyel rendelkező vállalkozások tagjai lehetnek más tagállamban székhellyel rendelkező foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézménynek. E tagállam tehát azáltal kívánta korlátozni a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények szerepét, hogy megtiltotta a területén való letelepedésüket, és nem pedig azáltal, hogy a belföldi vállalkozások azon jogát szabályozza, hogy ilyen intézmények tagjai legyenek.

67. A 2003/41 irányelv által előírt jogi keret átültetése jogszabályainak módosítására kellene tehát, hogy indítsa a Cseh Köztársaságot, amennyiben azok megtiltják az ilyen intézmények letelepedését a területén. Az irányelv végrehajtásához szükséges ilyen kiigazítás azonban az én álláspontom szerint nem sérti a Cseh Köztársaság számára fenntartott hatáskört, mivel – amint arra korábban rámutattam – e hatáskör ezen intézményeknek a [Cseh Köztársaság] nyugdíjrendszerén belüli szerepének és feladatainak meghatározására vonatkozik. Más szóval a Cseh Köztársaság számára fenntartott azon hatáskört, hogy saját nyugdíjrendszerén belül a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények szerepét és feladatait meghatározza, a közösségi joggal, különösen a 2003/41 irányelv előírásaival összhangban kell gyakorolni.

68. E tagállam tehát nézetem szerint anélkül köteles bevezetni a 2003/41 irányelv kérdéses rendelkezései által előírt jogi keretet – ha szükséges, a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények területén való letelepedése tilalmának megszüntetésével –, hogy módosítania kellene nemzeti nyugdíjrendszerén belül az ezen intézményeknek szánt szerepet és feladatkört, és meg kellene kérdőjeleznie azt a tényt, hogy e nyugdíjrendszer az első és a harmadik pilléren alapul. A Cseh Köztársaság így meghatározhatná, hogy a belföldi vállalkozások milyen mértékben és milyen feltételekkel lehetnek ilyen intézmények tagjai.

69. E tekintetben viszont arra kell utalni, hogy a Cseh Köztársaság a Bíróság kérdéseire adott válaszában kifejtette, a területén székhellyel rendelkező vállalkozások azon lehetősége, hogy más tagállamban székhellyel rendelkező foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tagjai legyenek, nem érinti nyugdíjrendszerének pénzügyi egyensúlyát. A Cseh Köztársaság által szolgáltatott magyarázatokból én nem értettem meg, miért kellene ennek másképp lennie, ha az ilyen intézmények székhelye a saját területén volna.

70. A vizsgálat e szakaszában már csak azzal a kérdéssel kell foglalkozni, hogy egy tagállam akkor is köteles-e átültetni a 2003/41 irányelv kérdéses rendelkezéseit, ha nemzeti nyugdíj-

rendszerének megszervezésekor a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények semmilyen szerepet nem játszottak, vagy csak nagyon csekély szerepet játszottak e rendszerben. Másképpen fogalmazva, az a kérdés, hogy egy tagállam akkor is köteles-e ilyen jogi keret bevezetésére, ha az esetleg üres váz marad, tekintettel arra, hogy ott ténylegesen nem hoznak létre foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményeket, mivel azok ebben az államban egyáltalán nem, vagy nem megfelelő feltételek között tudnák tevékenységüket gyakorolni.

71. Véleményem szerint az e kérdésre adandó válasz az ítélkezési gyakorlatból könnyen levezethető.

72. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis egy irányelv által szabályozott valamely tevékenység hiánya egy tagállamban nem mentesíti ezt az államot az irányelv átültetésének kötelezettsége alól.

73. Így a Bíróság a Bizottság kontra Hollandia ügyben 1990. március 15-én hozott ítéletében [18] kimondta, hogy egy tagállamban valamely irányelvvel összeegyeztethetetlen vagy az azáltal tiltott gyakorlat hiánya (a 79/409/EGK tanácsi irányelv [19] által tiltott vadászati módszerekről volt szó) nem mentesítheti e tagállamot az irányelv átültetésének kötelezettsége alól. A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet [20] értelmében az a körülmény, hogy Görögországban egyetlen vágóhíd sem rendelkezett az egypatájúak vágására szóló engedéllyel, ugyancsak nem mentesíti e tagállamot azon kötelezettség alól, hogy ezeket az állatokat megemlítse a 93/118/EK tanácsi irányelv [21] alapján kirótt díjak alkalmazására vonatkozó nemzeti szabályozásában.

74. Végül, a Bizottság kontra Írország ügyben 2001. december 13-án hozott ítéletben, [22] és a fent hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletben a Bíróság kimondta, hogy a nagy sebességű vonatok hiánya Írországban, valamint Észak-Írországban nem mentesíti Írországot, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát a 96/48/EK tanácsi irányelv [23] átültetésének kötelezettsége alól.

75. Az említett irányelvek által szabályozott helyzetek fennállásának hiányát a Bíróság azért tekintette irrelevánsnak, mert álláspontja szerint nemcsak a tényleges helyzet bármilyen megváltozására kell felkészülni, hanem mindenekelőtt minden körülmények

18 – C-339/87. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1990., I-851. o.) 22., 25. és 32. pontja.

19 – A vadon élő madarak védelméről szóló 1979. április 2-i tanácsi irányelv (HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.).

20 – 26. pont.

21 – A friss hús és szárnyas hús ellenőrzésének és egészségügyi vizsgálatának finanszírozásáról szóló 85/73/EGK irányelv módosításáról szóló 1993. december 22-i irányelv (HL L 340., 15. o.).

22 – C-372/00. sz. ügy, EBHT 2001., I-10303. o.

23 – A nagy sebességű transzeurópai vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról szóló 1996. július 23-i irányelv (HL L 235., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 17. kötet, 152. o.).

között biztosítani kell az irányelvek tényleges alkalmazását. [24] Másképpen fogalmazva, a Bíróság azt mondta ki, hogy a tagállamok az irányelvben megállapított határidőn belül kötelesek a szóban forgó irányelv hatékony alkalmazását lehetővé tévő jogszabályi keret megalkotására, annak ellenére is, hogy e jogszabályi keret ténylegesen nem azonnal alkalmazandó.

76. Az átültetési kötelezettség kizárólag abban az esetben nem áll fenn, ha e ténybeli helyzet földrajzi okok miatt nem következhet be. [25]

77. Következésképpen, miután az irányelvet irrelevánssá tévő ténybeli helyzet megváltozhat, és ennek következtében az említett irányelv hatékonyan alkalmazható, azt át kell ültetni annak érdekében, hogy hatékonysága és hatékony alkalmazása ne szenvedjen késedelmet az azt irrelevánssá tévő körülmények megszűntekor.

78. Ez az ítélkezési gyakorlat álláspontom szerint mindenképpen alkalmazható az olyan helyzetre, mint amely a jelen ügyben szerepel, amikor az irányelv irreleváns volta nem pusztán valamilyen ténybeli helyzetből ered, amelyre a tagállamnak nem feltétlenül van befolyása, hanem olyan jogi helyzetből, amely teljes mértékben az ő döntési hatáskörébe tartozik.

79. Egyrészt ugyanis ebben az utóbbi helyzetben a jogi környezet is megváltozhat. Ezért az is fontos, hogy a kérdéses irányelv azonnal képes legyen a belőle eredő összes joghatás kiváltására, ha az érintett tagállam úgy dönt, hogy módosítja az említett környezetet.

80. Másrészt, mivel a kérdéses irányelvet irrelevánssá tévő jogi környezet módosítása e tagállam hatáskörébe tartozik, meg kell akadályozni, hogy az megkísérelhesse e jogi környezetet csak azért változatlanul tartani, hogy mentesüljön az ezen irányelv által előírt kötelezettségek alól.

81. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság nyilvánítsa a Bizottság keresetét megalapozottnak, annak mind a 2003/41 irányelv 8., 9., 13., 15–18. cikkére, mind 20. cikkének (2)–(4) bekezdésére vonatkozó részében, valamint kötelezze a Cseh Köztársaságot a költségek viselésére.

24 – A fent hivatkozott, Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 22. és 25. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 23. és 27. pontja.

25 – A fent hivatkozott, Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 17. pontja.

V – Végkövetkeztetések

82. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság nyilvánítsa a jelen, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet elfogadhatónak és megalapozottnak, annak a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló, 2003. június 3-i 2003/41/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8., 9., 13., 15–18. cikkére, valamint 20. cikkének (2)–(4) bekezdésére vonatkozó részében, és kötelezze a Cseh Köztársaságot a költségek viselésére.