EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. detsember 2011 *

Kohtuasjas C-271/09,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 16. juulil 2009 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti ja K. Herrmann, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Poola Vabariik, esindajad: M. Dowgielewicz, M. Szpunar, M. Jarosz ja P. Kucharski,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: poola.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, T. von Danwitz ja D. Šváby (ettekandja),

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: ametnik K. Malaček,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. detsembri 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 14. aprilli 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Oma hagiavalduses palub Euroopa Ühenduste Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Poola Vabariik jättis kehtima 28. augusti 1997. aasta seaduse pensionifondide korralduse ja toimimise kohta (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych) – muudetud sõnastuses – (*Dziennik Ustaw* 2004, nr 159, järjekorranumber 1667, edaspidi „pensionifondide seadus") artikli 143, artikli 136 lõike 3 ja

artikli 136a lõike 2, millega piiratakse Poola avatud pensionifondide investeeringuid välismaal, siis on Poola Vabariik rikkunud EÜ artiklist 56 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

Direktiiv 88/361/EMÜ

2 Nõukogu 24. juuni 1988. aasta direktiivi 88/361/EMÜ asutamislepingu artikli 67 rakendamise kohta (artikkel on tunnistatud kehtetuks Amsterdami lepinguga) (EÜT L 178, lk 5; ELT eriväljaanne 10/01, lk 10) I lisa pealkirjaga „Direktiivi artiklis 1 osutatud kapitali liikumise nomenklatuur" sissejuhatuses on sätestatud:

„[…]

Selles nomenklatuuris nimetatud kapitali liikumine hõlmab:

[...]

– füüsiliste või juriidiliste isikute tehinguid [nagu need on määratletud siseriiklike õigusaktidega], sealhulgas tehinguid liikmesriikide või teiste haldusasutuste ja avalik-õiguslike asutuste varade või kohustustega, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingu artikli 68 lõiget 3,

[...]”

Direktiiv 2003/41/EÜ

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. juuni 2003. aasta direktiivi 2003/41/EÜ tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve kohta (ELT L 235, lk 10; ELT eriväljaanne 05/04, lk 350) artikli 18 lõigetes 5 ja 6 on sätestatud:

„5. Liikmesriigid võivad kooskõlas lõigetega 1–4 kehtestada nende territooriumil asuvate asutuste suhtes üksikasjalikumaid eeskirju, kaasa arvatud koguselisi eeskirju, et arvesse võtta kõiki kõnesolevate asutuste hallatavaid pensioniskeeme, tingimusel et need eeskirjad on põhjendatud ettevaatuspõhimõttega.

Liikmesriigid võivad kohaldada eelkõige direktiivi 2002/83/EÜ sätetega sarnaseid investeerimist käsitlevaid sätteid.

Liikmesriigid ei tohi siiski takistada asutustel:

[…]

b) investeerida kuni 30 protsenti kindlustustehniliste eraldiste kattevaradest sellistesse varadesse, mis on denomineeritud muus vääringus kui kohustused;

[…]

6. Lõige 5 ei välista liikmesriigi õigust nõuda tema territooriumil asuva asutuse suhtes ka individuaalselt rangemate investeerimiseeskirjade kohaldamist tingimusel, et see on eelkõige asutuse kohustusi arvesse võttes ettevaatuspõhimõttega põhjendatud."

Siseriiklikud õigusnormid

4 Kui jätta kõrvale erisused seoses üleminekukordadega, mida kohaldatakse enne 1. jaanuari 1949 sündinud isikute ja ajavahemikul 1. jaanuarist 1949 kuni 31. detsembrini 1968 sündinud isikute suhtes, siis põhineb vanaduspensioni skeem, mis jõustus Poolas 1. jaanuaril 1999 vastavalt 13. oktoobri 1998. aasta sotsiaalkindlustusskeemi seadusele (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych), muudetud sõnastuses (*Dz. U* 2007, nr 11, järjekorranumber 74), kolmel sambal.

– Esimene sammas, mis on kohustuslik, rajaneb jaotamise põhimõttel. Pensione haldab ja maksab välja Zakład Ubezpieczeń Społecznych (sotsiaalkindlustusasutus, edaspidi „ZUS"), mis on avalik-õiguslik asutus, kes käsutab Fundusz Ubezpieczeń Społecznychi (sotsiaalkindlustusfondid) rahalisi vahendeid.

– Teine sammas, mis on samuti kohustuslik, rajaneb kogumispõhimõttel. See koosneb avatud pensionifondidest, mida on praegu 14.

– Kolmas sammas, mis on vabatahtlik, toimib vabatahtliku täiendava hoiustamise sätete alusel. Seda reguleerib 20. aprilli 2004. aasta seadus individuaalsete pensionikontode kohta (Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych, *Dz. U* nr 116, järjekorranumber 1205).

5 Vastavalt 13. oktoobri 1998. aasta sotsiaalkindlustusskeemi seaduse (muudetud sõnastuses) artikli 3 lõike 1 punktile 2 on avatud pensionifondid määratletud pensionifondide seaduse sätete kohaselt.

6 Pensionifondide seaduse artikli 2 kohaselt on avatud pensionifondi eesmärk koguda ja paigutada rahalisi vahendeid, et need liitunud isikutele tagasi maksta siis, kui nad on jõudnud pensioniikka.

7 Seaduse artikli 3 kohaselt on avatud pensionifond juriidiline isik, mis on asutatud sihtasutuse vormis ning millel on eraldi varad äriühingust Powszechne Towarzystwa Emerytalne (edaspidi „fondivalitseja"), kes on tema asutaja, haldaja ja ainuesindaja suhetes kolmandate isikutega. Sama seaduse artikli 27 põhjal tegutseb see fondivalitsejast äriühing ainuüksi aktsiaseltsi vormis ja vastavalt artiklile 29 tasu eest. Fondivalitseja võib valitseda ainult ühte avatud pensionifondi.

8 Avatud pensionifonde, mida sissemaksete tegijad võivad vabalt valida, rahastab ZUS, kandes üle kolmandiku pensionimaksetest, mis on kantud sissemakse tegija arvele vanaduspensioni skeemi esimesse sambasse.

9 Pensionifondide seaduse artikli 180 alusel tagab riigikassa avatud pensionifondide puudujääkide katmise juhul, kui vastavalt selle seaduse artikli 175 lõikele 1 jääb fondi tootlus 36 kuu jooksul alla nõutava miinimumtootluse, st tootlus jääb alla 50 % kõigi avatud pensionifondide kaalutud keskmise tootluse sel perioodil või alla 4 protsendipunkti sellest keskmisest, lähtudes kõige madalamast väärtusest, kui ei asjaomasel avatud pensionifondil ega tagatisfondil, millesse avatud pensionifondid kannavad üle makseid nimetatud seaduse 19. peatüki kohaselt, ei ole selleks vahendeid.

10 Pensionifondide seaduse artiklites 134–137 on määratletud avatud pensionifondide tegevuse rahastamisviis. Nende sätete kohaselt võivad fondid võtta endale tasuks protsendi makstud sissemaksete pealt enne nende maksete teisendamist ühikupunktideks ning ületamata 3,5 % nendest maksetest, samuti võivad nad võtta tasu fondivalitseja poolt teostatava fondide haldamise kulude eest, kusjuures selle tasu summa sõltub varade väärtusest ega saa ületada kõnealuse seaduse artikli 136a lõikes 2 määratud piire.

11 Nimetatud kulude summa kindlaksmääramise aluseks oleva varade väärtuse kindlaksmääramise kohta sätestab kõnealuse seaduse artikli 136 lõige 3:

„Fondi hallatavate netovarade lõigetes 2 ja 2a käsitletud väärtuse kindlaksmääramisel ei võeta arvesse artikli 141 lõike 1 punktis 8 käsitletud investeeringute väärtust ega nende investeeringute väärtust, mis on tehtud välisriigis asuvate artikli 143 lõikes 1 käsitletud ühisinvesteerimisettevõtjate poolt emiteeritud osakutesse."

12 Sama seaduse artikkel 136a näeb ette:

„1. Varade hoidmisega ja fondi varade omandamise või võõrandamise tehingute teostamise ja arveldamisega seotud kulud, mis vastavad tasudele, mida makstakse arvelduskodadele, kelle vahendust on fond vastavalt erinormidele kohustatud kasutama, ning mis on osa hoiulevõtja tasust, peetakse kinni fondi varadest vastavalt tasude tabelile ning asjaomase arvelduskoja kehtivatele tasudele.

2. Lõikes 1 käsitletud kulud, mis vastavad välisriikide arvelduskodadele makstavatele tasudele, peetakse fondi varadest kinni nende vastavate summade ulatuses, mida tuleb maksta lõikes 1 käsitletud siseriiklikele arvelduskodadele."

13 Pensionifondide seaduse artiklid 139–156 käsitlevad avatud pensionifondide investeerimistegevust.

14 Selle seaduse artikkel 139 sätestab, et avatud pensionifondid peavad oma vara investeerima vastavalt selle seaduse sätetele, üritades optimeerida nii nende investeeringute turvalisust kui ka tootlust.

15 Sama seaduse artikli 141 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„1. [...] võib fondi varasid investeerida ainuüksi järgmistesse instrumentide liikidesse:

1) võlakirjad, vekslid ja muud Poola riigikassa või riigipanga poolt emiteeritud väärtpaberid, samuti nendele üksustele antud laenud ja krediidid;

2) võlakirjad ja muud võlainstrumendid, mis põhinevad rahalistel hüvitistel ning mille tagavad Poola riigikassa või riigipank, samuti nende organisatsioonide poolt tagatud hoiused, krediidid ja laenud;

3) pangahoiused ja pankade emiteeritud väärtpaberid Poola vääringus;

3a) pangahoiused ja pankade emiteeritud väärtpaberid [Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD)] liikmesriigi või muu sellise riigi valuutas, kellega Poola Vabariik on sõlminud investeeringute vastastikuse edendamise ja kaitse lepingu, kui neid valuutasid saab omandada üksnes fondi lühiajaliste nõuete tasumise eesmärgil;

4) reguleeritud väärtpaberiturul noteeritud äriühingute aktsiad ning märkimise eesõigused, aktsiaoptsioonid ja vahetusvõlakirjad, mida saab vahetada reguleeritud väärtpaberiturul noteeritud äriühingute aktsiateks;

5) reguleerimata väärtpaberiturul noteeritud äriühingute aktsiad või vastavalt finantsinstrumentide ringlusse laskmist käsitlevale 29. juuli 2005. aasta seadusele dematerialiseeritud aktsiad; äriühingute aktsiad, millega ei ole lubatud reguleeritud turul kaubelda, ning märkimise eesõigused, aktsiaoptsioonid ja vahetusvõlakirjad, mida saab vahetada reguleerimata väärtpaberiturul noteeritud äriühingute aktsiateks või dematerialiseeritud aktsiateks, kuid mis ei ole noteeritud reguleeritud turul;

6) siseriiklike investeerimisfondide osakud;

7) suletud investeerimisfondide väljastatud investeerimistunnistused;

8) avatud investeerimisfondide või spetsialiseerunud avatud investeerimisfondide poolt võõrandatud osakud;

9) kohalike omavalitsuste, kohalike omavalitsuste ühenduste või Varssavi linna poolt emiteeritud võlakirjad ja muud võlainstrumendid, mis on dematerialiseeritud vastavalt punktis 5 viidatud seadusele;

10) muud kohalike omavalitsuste, kohalike omavalitsuste ühenduste või Varssavi linna poolt emiteeritud instrumendid peale võlakirjade ja teiste dematerialiseeritud võlainstrumentide;

10a) lisaõigustega võlakirjad, mida on käsitletud 29. juuni 1995. aasta võlakirjaseaduses (*Dz. U* 2001, nr 120, järjekorranumber 1300; *Dz. U* 2002, nr 216, järjekorranumber 1824, ja *Dz. U* 2003, nr 217, järjekorranumber 2124);

11) punktis 5 viidatud seaduse kohaselt dematerialiseeritud võlakirjad, mille on emiteerinud muud üksused kui kohalikud omavalitsused, kohalike omavalitsuste ühendused või Varssavi linn, ning mis on tagatud nende täieliku nimiväärtuse ulatuses, millele lisandub võimalik intress;

12) muud instrumendid kui dematerialiseeritud võlakirjad ja muud võlainstrumendid, mille on emiteerinud muud üksused kui kohalikud omavalitsused, kohalike omavalitsuste ühendused või Varssavi linn, ning mis on tagatud nende täieliku nimiväärtuse ulatuses, millele lisandub võimalik intress;

13) muud riigi või kohaliku omavalitsusüksuse äriühingute poolt emiteeritud võlakirjad ja teised võlainstrumendid, kui punktides 11 ja 12 käsitletud väärtpaberid;

13a) muud punktis 5 viidatud seaduse kohaselt dematerialiseeritud võlakirjad ja muud võlainstrumendid, kui punktides 9 ja 11 käsitletud instrumendid;

13b) hüpoteekobligatsioonid;

13c) hoiusertifikaadid finantsinstrumentide ringlusse laskmist käsitleva 29. juuli 2005. aasta seaduse tähenduses, millega on lubatud kaubelda reguleeritud turul Poolas.

[...]"

16 Pensionifondide seaduse artikkel 143 määratleb need välismaiste instrumentide liigid, millesse avatud pensionifondid võivad oma varasid investeerida. See artikkel on sõnastatud järgmiselt:

„1. Finantsasutuste eest vastutava ministri määrusega antud üldise loa alusel ning selles loas kehtestatud tingimustel võib avatud pensionifondi varasid investeerida välismaal väärtpaberitesse, mille on emiteerinud OECD liikmesriikide või muude loas täpsustatud riikide põhilistel väärtpaberibörsidel noteeritud äriühingud, ning riigi võlakirjadesse või nende riikide keskpankade emiteeritud väärtpaberitesse ja nendes riikides asuvate ühisinvesteerimisettevõtjate emiteeritud osakutesse, kui need ettevõtjad pakuvad kõnealuseid osakuid laiale avalikkusele ja võtavad investori taotlusel neid tagasi.

2. Nende investeeringute koguväärtus, mille on teinud

1) avatud pensionifond lõikes 1 nimetatud liikidesse kuuluvatesse instrumentidesse, ei tohi ületada 5 % fondi varade väärtusest.

[...]"

17 Viimati osundatud sätet on täiendatud rahandusministri 23. detsembri 2003. aasta määruse, mis käsitleb pensionifondide riigi piiridest väljapoole investeerimise üldist luba (Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju), muudetud sõnastuses (*Dz. U* nr 229, järjekorranumber 2286, edaspidi „rahandusministri määrus"), artikliga 1, mille lõikes 3 on muu hulgas sätestatud, et välismaistesse varadesse investeerimisega peab kaasnema investeeringu kvaliteedi hinnang, mille teeb rahvusvahelisel kapitaliturul tunnustatud spetsiaalne reitinguagentuur, kes hindab asjaomaste väärtpaberitega seonduvat investeeringu riski ja nende emiteerija võimet lepingulisi kohustusi olenevalt olukorrast tähtaegselt täita.

Kohtueelne menetlus

18 Komisjon saatis Poola Vabariigile 23. oktoobril 2007 märgukirja EÜ artikli 56 rikkumise kohta. Selles kirjas väitis komisjon, et pensionifondide seaduse artikkel 143 koostoimes selle seaduse artikliga 141, artikli 136 lõikega 3 ja artikli 136a lõikega 2 piirab avatud pensionifondide investeeringuid välismaale ning rikub seeläbi EÜ artiklis 56 sätestatud põhivabadust, st kapitali vaba liikumist.

19 Poola Vabariik vastas komisjoni ametlikult esitatud väidetele 20. detsembri 2007. aasta kirjaga, milles ta osutas, et EÜ artikkel 56 ei ole avatud pensionifondide suhtes kohaldatav.

20 Komisjon saatis 23. septembril 2008 liikmesriigile põhjendatud arvamuse, milles ta lükkas tagasi Poola ametiasutuste argumendid selle kohta, et EÜ artikkel 56 ei ole kohaldatav avatud pensionifondide investeerimistegevuse suhtes, ning jäi oma väite juurde, et EÜ artiklit 56 on rikutud asjaolu tõttu, et pensionifondide seaduse artiklis 143 koostoimes artikliga 141, artikli 136 lõikega 3 ja artikli 136a lõikega 2 on kehtestatud investeeringute piirang.

21 Oma 24. novembri 2008. aasta vastuses komisjoni põhjendatud arvamusele tugines Poola Vabariik lisaks väitele, et EÜ artikkel 56 ei ole avatud pensionifondide investeerimistegevuse suhtes kohaldatav, ka vajadusele kaitsta avalikku huvi tagades sotsiaalkindlustussüsteemi finantsstabiilsus, et põhjendada nende fondide investeeringute suhtes kehtestatud piiranguid.

22 Poola Vabariigi seda vastust arvestades otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

Hagi

Vastuvõetavus

23 Poola Vabariik palub oma vasturepliigis, et Euroopa Kohus teeks omal algatusel otsuse käesolevas asjas esitatud hagi vastuvõetavuse küsimuses.

24 Esiteks osutab ta erimeelsusele komisjoniga kohtuasja faktiliste külgede hindamise osas ja nende asjaolude osas, mida peetakse kapitali vaba liikumise põhimõtte väidetava rikkumise tunnusteks. Kuna komisjon ei määranud õigesti ja täielikult kindlaks avatud pensionifondide suhtes kohaldatavaid põhimõtteid ja õiguskorda ega fondide olemust, ei määratlenud ta ühelt poolt kohtueelse menetluse käigus täpselt vaidluse eset, ja teisalt rikkus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 38 lõike 1 punkti c. Teiseks väidab Poola Vabariik, et komisjon viitas oma repliigis rahandusministri määruse artikli 1 lõikele 3, mis tähendab tema vastu alustatud rikkumismenetluse selles hilises staadiumis uue väite esitamist, mis tuleb tunnistada vastuvõetamatuks.

25 Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus võib omal algatusel kontrollida, kas EÜ artiklis 226 sätestatud tingimused liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamiseks on täidetud (15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-439/99: komisjon *vs*. Itaalia, EKL 2002, lk I-305, punkt 8; 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-98/04: komisjon *vs*. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-4003, punkt 16, ja 14. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-343/08: komisjon *vs*. Tšehhi Vabariik, EKL 2010, lk I-275, punkt 25).

26 Selles osas tuleb esmajärjekorras märkida, et komisjoni ja Poola Vabariigi erimeelsus väidetava kohustuste rikkumise faktiliste ja õiguslike asjaolude hindamise küsimustes ei saa viia järeldusele, et käesolevas asjas esitatud hagi ese ei ole piisavalt määratletud. Vastupidi, kui selline erimeelsus jääb püsima pärast komisjoni põhjendatud arvamusega määratud tähtaega, on tegemist lausa põhjendusega, miks on EÜ artikli 226 alusel esitatud hagi Euroopa Kohtusse.

27 Lisaks tuleb nentida, et nagu nõuavad Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 21 ja kodukorra artikli 38 lõike 1 punkt c, on komisjon kohtusse pöördudes oma hagiavalduse nõuetes selgelt osutanud, et ta heidab Poola Vabariigile ette pensionifondide

seaduse artikli 143, artikli 136 lõike 3 ja artikli 136a lõike 2 vastuolu EÜ artikliga 56, määratledes seega vaidluseseme piisavalt täpses sõnastuses.

28 Teiseks, mis puudutab viitamist rahandusministri määruse artikli 1 lõikele 3, siis nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et see määrus on käesolevas asjas esitatud hagi esemeks oleva pensionifondide seaduse artikli 143 rakendussäte. Seega asjaolu, et komisjon selgitas oma repliigis väidet, mille ta oli juba esitanud hagiavalduses üldisemas sõnastuses, ei muutnud liikmesriigi kohustuste väidetava rikkumise eset ega mõjutanud seega mingil määral vaidluse ulatust (vt selle kohta 11. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-543/08: komisjon *vs.* Portugal, EKL 2010, lk I-11241, punktid 20, 21 ja 23 ning seal viidatud kohtupraktika).

29 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb konstateerida, et käesolevas asjas esitatud hagi on vastuvõetav.

Väidetav rikkumine

Sissejuhatavad kaalutlused

30 Komisjon, kellel Euroopa Kohus palus liikmesriigi kohustuste väidetava rikkumise ulatust täpsustada, selgitas kohtustungil, et ta piiritles selle üksnes liikmesriikide vahel kapitali vaba liikumise piiranguna.

EÜ artikli 56 kohaldatavus

– Poolte argumendid

31 Komisjon väidab, et EÜ artikkel 56 on kohaldatav avatud pensionifondide investeerimistegevuse suhtes, arvestades direktiivile 88/361 lisatud nomenklatuuri käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat.

32 Ühtlasi toob ta esile, et liikmesriigid on oma sotsiaalkindlustussüsteemi korraldamisel kohustatud järgima liidu õigust, mis antud juhul tähendab seda, et avatud pensionifondid võivad oma varade investeerimise valikul teostada kapitali vaba liikumist. Selles osas ei saa tugineda EÜ artikli 137 lõikele 4, kuna see puudutab ainult uusi sätteid, mis on vastu võetud selle artikli alusel, ega välista mingil juhul liikmesriikide kohustust järgida EÜ asutamislepinguga tagatud põhivabadusi.

33 Komisjoni sõnul ei saa kõnealust tegevust EÜ artikli 56 kohaldamisalast välja jätta põhjendusega, et avatud pensionifondid tuleb võrdsustada avalik-õiguslike asutustega, mis täidavad riigi ülesandeid ega tegele seega majandustegevusega. Avatud pensionifonde iseloomustavaid tunnuseid arvestades tuleb neid pidada kogumispõhimõttel tegutsevateks fondideks, mille aluseks olevad põhimõtted ei ole seotud jaotamise põhimõttega, mis valitseb ZUS-i valitsetavas esimeses sambas. Järelikult tuleb avatud pensionifonde pidada majandustegevusega tegelevateks ettevõteteks.

34 Lisaks välistab komisjon selle, nagu võiks EÜ artikkel 295 õõnestada Poola õigusaktide toimet tingituna EÜ artiklist 56, kuna osamaksetest saadud vahendite tegelik

omanik on riik. Osamaksed on tegelikult saadud töötaja ülekannetest ja annavad viimasele, kui ta vastab seaduses sätestatud tingimustele, õiguse väljamaksetele kogutud kapitalist.

35 Poola Vabariik, võttes aluseks EÜ artikli 137 lõike 4, vaidlusaluse tegevuse mittetulundusliku laadi ja EÜ artikli 295, väidab, et avatud pensionifonde käsitlevad õigusaktid ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse ja järelikult ei ole EÜ artikkel 56 vaidlusaluse tegevuse suhtes kohaldatav.

36 EÜ artikli 137 lõike 4 osas väidab Poola Vabariik kõigepealt, et ta on ainsana pädev määratlema Poola kohustusliku sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise põhimõtteid, kaasa arvatud avatud pensionifondide investeerimispoliitika välismaal ja tasud seoses investeeringutega, mille eesmärk on tagada pensionikindlustussüsteemi finantstasakaal.

37 Seejärel väidab see liikmesriik avatud pensionifondide majandustegevuse puudumise tunnuse kohta, et aluslepingus, eeskätt EÜ artiklis 56 sätestatud vabadused ei ole kohaldatavad valdkondades, mis oma olemuselt – nagu antud juhul sotsiaalkindlustus – kuuluvad riigi eesõiguste hulka ega evi otsest kaubanduslikku mõõdet. Avatud pensionifondide staatus avalik-õiguslike asutustena, millel puudub tulunduslik eesmärk, ja nende osalemine kohustuslikule alusele rajatud pensionisüsteemis peaks viima nende eranditult sotsiaalse olemuse tunnustamiseni.

38 Lõpuks leiab Poola Vabariik EÜ artikli 295 kohta, et see lubab liikmesriigil vabalt valida, millistel alustel ta teostab eesõigusi, mis on seotud omandiõigusega avalik-õiguslikele vahenditele, mille valitsemine võimaldab tal täita temal lasuvaid ülesandeid.

Liikmesriigi sõnul kujutavad asjassepuutuvad summad endast avalik-õiguslikke vahendeid, nagu on kinnitanud Poola kohtud.

– Euroopa Kohtu hinnang

39 Arvestades asjaolu, et on selge, et avatud pensionifondide investeerimistehingud on „kapitali liikumine" EÜ artikli 56 tähenduses, tuleb analüüsida Poola Vabariigi argumente, mille eesmärk on näidata, et need investeeringud siiski ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse.

40 Esiteks seoses argumendiga, mille kohaselt EÜ artiklit 56 ei kohaldata avatud pensionifondide varade investeerimise tegevuse suhtes põhjusel, et neil puudub majanduslik iseloom, tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on juba selgitanud, et kogumispõhimõttel tegutsevad tööandjapensioni fondid – vaatamata nende sotsiaalsele eesmärgile ja sellele, et liitumine pensionisüsteemi teise sambaga, millesse need kuuluvad, on kohustuslik – teostavad majandustegevust (vt 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-67/96: Albany, EKL 1999, lk I-5751, punktid 81–87). Vastavalt pensionifondide seaduse artiklitele 2, 3, 27 ja 29 rajaneb asjaomane süsteem kogumispõhimõttel ning avatud pensionifondide vara valitsevad ja investeerivad fondivalitsejad, kes tegutsevad tasu eest ja aktsiaseltsi vormis. Asjaolud, millele Poola Vabariik osutab ning mis puudutavad avatud pensionifondide ja fondivalitsejate usaldatavusnõuete täitmise üle järelevalve teostamist avalik-õiguslike asutuste poolt ja seda, et riik tagab avatud pensionifondide võimalike puudujääkide katmise, ei saa seada kahtluse alla kõnesoleva tegevuse majanduslikku iseloomu.

41 Mis puudutab küsimust, kas avatud pensionifondidesse kaasatud ja fondivalitsejate poolt valitsetavad vahendid on avalik-õiguslikud või eravahendid, siis isegi kui möönda – nagu väidab Poola Vabariik –, et tegu on avalik-õiguslike vahenditega, hoolimata sellest, et nende allikaks on pensionimaksed, mis peetakse kinni asjaomaste töötajate tööandjatelt, ei ole see asjaolu iseenesest mingil juhul piisav, et välistada EÜ artikli 56 kohaldatavus neid puudutavate tehingute suhtes, nagu nähtub direktiivi 88/361 I lisast, mille sõnastuse kohaselt hõlmab mõiste „kapitali liikumine" muu hulgas „tehinguid liikmesriikide või teiste haldusasutuste ja avalik-õiguslike asutuste varade või kohustustega."

42 Seega ei saa avatud pensionifondide investeerimistegevuse majandusliku iseloomu väidetav puudumine ega nende rahastamisallikate väidetavalt avalik-õiguslik laad olla EÜ artikli 56 kohaldamise takistuseks.

43 Teiseks, seoses Poola Vabariigi argumendiga, mille kohaselt EÜ artikli 56 kohaldamine on antud juhul välistatud EÜ artikli 137 lõike 4 alusel, mis keelab kahjustada liikmesriikide tunnustatud õigust määrata oma sotsiaalkindlustussüsteemi aluspõhimõtted ja oluliselt mõjutada nende süsteemide finantstasakaalu, tuleb toonitada, et selliselt sätestatud keelud kehtivad „[selle] artikli alusel vastuvõetud sätete" kohta (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik, punktid 66 ja 67). Sellega ei ole aga tegemist EÜ artikli 56 puhul.

44 Kolmandaks tuleb seoses väidetega, mis põhinevad EÜ artiklil 295, mille kohaselt „[…] leping ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides", meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tähenda kõnealune artikkel seda, et liikmesriikides kehtivad omandi õiguslikud režiimid jääksid asutamislepingu aluspõhimõtete kohaldamisalast välja (vt 8. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-171/08: komisjon *vs.* Portugal, EKL 2010, lk I-6817, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika). Seega kui avatud pensionifondide valduses olevaid ja fondivalitsejate poolt investeeritavaid summasid tulekski pidada avalik-õiguslikeks vahenditeks, ei saa

EÜ artikkel 295 vabastada Poola Vabariiki kohustusest järgida kapitali vaba liikumise nõudeid (vt analoogia alusel 4. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-367/98: komisjon *vs*. Portugal, EKL 2002, lk I-4731, punkt 48), nagu sellega ei saa ka põhjendada nende nõuete tõkestamist (vt selle kohta eespool viidatud 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Portugal, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Seega tuleb järeldada, et pensionifondide seaduse asjassepuutuvad sätted kuuluvad EÜ artikli 56 kohaldamisalasse.

Kapitali vaba liikumise piirangud ja nende põhjendatus

– Poolte argumendid

46 Komisjon väidab, et käesolevas kohtuasjas vaidlustatud sätted kujutavad endast kapitali liikumise piiranguid liikmesriikide vahel EÜ artikli 56 tähenduses, kuna need võivad pärssida ja pärsivad avatud pensionifondide investeeringuid Poola Vabariigi territooriumilt välja ja teistesse liikmesriikidesse, mida Poola Vabariik ei vaidlusta ja mis ilmneb avatud pensionifondide välisinvesteeringute madalast tasemest (1,1 %).

47 Seadmata kahtluse alla vajadust tagada avatud pensionifondide pensionikontodele kogutud vahendite turvalisus, on komisjon seisukohal, et selliseid piiranguid ei saa põhjendada ei EÜ artikli 58 lõike 1 punktiga b ega ülekaaluka üldise huviga, mis seisneb avatud pensionifondide finantstasakaalu säilitamises ja nendega liitunud isikute huvide kaitses, kuna need piirangud on diskrimineerivad ja igal juhul ebaproportsionaalsed.

48 Samuti välistab komisjon võimaluse, et EÜ artikli 86 lõige 2 lubab teha antud juhul erandi kapitali vaba liikumise põhimõttest. Selles osas, mööndes küll, et nimetatud artikliga võib põhjendada kapitali vaba liikumise tõkestamist ja et avatud pensionifonde võib pidada üldist majandushuvi esindavateks teenusteks, toonitab see institutsioon esiteks, et EÜ artikli 86 lõige 2 nõuab, et teenuste haldamine oleks usaldatud ettevõtja staatusega üksustele, ent Poola Vabariik välistab sellise staatuse avatud pensionifondide puhul. Teiseks leiab komisjon, et riik ei ole andnud avatud pensionifondidele selliste teenuste osutamise ülesannet. Kolmandaks toob ta esile, et mingil juhul ei takista kapitali vaba liikumist käsitlevate nõuete rakendamine avatud pensionifondidele pandud ülesannete täitmist ja et vaidlusaluseid piiranguid ei saa pidada nende ülesannete täitmise tagamise seisukohast vajalikeks ja proportsionaalseteks. Neljandaks leiab ta, et kõnealused piirangud kahjustavad kaubanduse arengut määral, mis on vastuolus liidu huvidega, piiravad oluliselt konkurentsi, pärsivad ja heidutavad avatud pensionifonde tegutsemast tulemuslikumalt.

49 Poola Vabariik väidab, et vaidlusalused piirangud on põhjendatud esiteks EÜ artikli 58 lõike 1 punkti b rakendades ja teiseks ülekaaluka üldise huviga, mis seisneb sisuliselt vajaduses tagada avatud pensionifondidele üle antud vahendite stabiilsus ja turvalisus. Kolmandaks tugineb liikmesriik vaidlusaluste piirangute põhjendamiseks EÜ artikli 86 lõikele 2.

– Euroopa Kohtu hinnang

50 Kõigepealt tuleb kontrollida, kas vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid toovad kaasa kapitali vaba liikumise piirangu liikmesriikide vahel, mis on EÜ artikli 56 lõikega 1 põhimõtteliselt keelatud.

51 Vaidlust ei ole selles, et pensionifondide seaduse artikkel 143 ühest küljest seab avatud pensionifondide investeeringutele välismaal ülempiiri 5 % vastava fondi varade väärtusest ja teisest küljest kehtestab investeeringute loetelu, mida välismaal võib teha väiksemas summas, kui võib teha Poola territooriumil vastavalt selle seaduse artikli 141 lõikele 1. Nende sätetega kehtestab artikkel 143 avatud pensionifondidele nii koguselised kui ka kvalitatiivsed piirangud väljaspool riigi territooriumi ja eeskätt teistes liikmesriikides tehtavate investeeringute suhtes.

52 Sellisel sättel on ühtlasi piirav toime teistes liikmesriikides asuvate äriühingute suhtes, olles neile takistuseks kapitali kogumisel Poolas, kuna ühisinvesteerimisettevõtjate aktsiate või osade soetamist on piiratud (vt analoogia alusel 15. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-242/03: Weidert ja Paulus, EKL 2004, lk I-7379, punkt 14).

53 Samuti nähtub pensionifondide seaduse artikli 136 lõikest 3, et nende investeeringute väärtust, mis avatud pensionifondid on teinud selle seaduse artikli 143 lõikes 1 nimetatud välismaal asuvate ühisinvesteerimisettevõtjate emiteeritud osalustesse, ei tohi võtta arvesse asjaomaste fondide hallatavate netovarade väärtuse kindlaksmääramisel, kusjuures selle väärtuse alusel määratakse kindlaks fondi halduskulude eest fondivalitsejale makstav tasu. Sellest tulenevalt on sellise sätte nagu kõnesoleva seaduse artikli 136 lõike 3 tagajärjel pärsitud avatud pensionifondide varade investeerimine

teistes liikmesriikides asuvate ühisinvesteerimisettevõtjate emiteeritud osalustesse, kuna selliste varade haldamise eest ei ole lubatud saada tasu. Lisaks suurendab artikli 136 lõige 3 koostoimes sama seaduse artikliga 143 takistust, mis on seatud neile organisatsioonidele Poolast pärineva kapitali kogumisel.

54 Lõpuks on pensionifondide seaduse artikli 136a lõikes 2 sätestatud, et kulud, mis vastavad välisriikide arvelduskodadele makstavatele tasudele, kaetakse vaid nende kulude ulatuses, mida tuleb maksta siseriiklikele arvelduskodadele. Ka see asjaolu võib pärssida avatud pensionifondide varade investeerimist teistesse liikmesriikidesse, kuna siis, kui kõnesolevad kulud on tehtud välismaal ja osutuvad suuremateks Poolas tehtud kuludest, ei saa neid täies ulatuses katta, erinevalt sarnastest kuludest, mis tekivad siseriiklikel arvelduskodadel.

55 Pealegi on Euroopa Kohus asjaomase kapitali vaba liikumise piirangute põhjendamise küsimuses korduvalt selgitanud, et siseriiklike õigusnormidega võib kapitali vaba liikumist piirata üksnes siis, kui see on põhjendatud mõnel EÜ artiklis 58 nimetatud alusel või ülekaalukates üldistes huvides Euroopa Kohtu praktika tähenduses (vt selle kohta 14. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-274/06: komisjon *vs.* Hispaania, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks kõigele näeb EÜ artikli 86 lõige 2 ette, et „[e]ttevõtjad, kellele on antud üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamine […], alluvad aluslepingute eeskirjadele […] niivõrd, kuivõrd nimetatud eeskirjade kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista nendele määratud eriülesannete täitmist [ja tingimusel, et k]aubanduse arengut ei […] mõjuta[ta] määral, mis oleks vastuolus liidu huvidega".

56 Esiteks, argumendi kohta, mille kohaselt on vaidlusalused piirangud põhjendatud EÜ artikli 58 lõike 1 punkti b alusel, mille kohaselt „artikli 56 sätted ei mõjuta liikmesriikide õigust […] võtta kõiki vajalikke meetmeid, et takistada siseriiklike õigusnormide rikkumist, eriti […] rahaasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve

alal", piisab sellest, kui nentida, et kuigi asjassepuutuvad siseriiklikud õigusnormid kahtlemata kehtestavad avatud pensionifondide suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete materiaalõigusliku sisu, ei seisne seevastu nende eesmärk üldse mitte selles, et takistada õigusnormide rikkumist rahaasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve alal. Seega ei saa need õigusnormid kuuluda nimetatud artiklis sätestatud erandi alla.

57 Teiseks, põhjenduse osas, mis on esitatud ülekaalukale üldisele huvile tuginedes, tuleb nõustuda, et eeskätt usaldatavusnormatiivide vastuvõtmise teel pensionifondide hallatavate varade stabiilsuse ja turvalisuse tagamise huvi on ülekaalukas üldine huvi, mis võib õigustada kapitali vaba liikumise piiranguid.

58 Ent piirangud peavad igal juhul olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (11. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-451/05: ELISA, EKL 2007, lk I-8251, punkt 82 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Pensionifondide seaduse artiklist 143 tulenevate piirangute kohta väidab komisjon kõigepealt, et asjassepuutuvate siseriiklike õigusnormidega ette nähtud nõuded on taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed, kuna investeeringute mitmekesistamine nii geograafilises plaanis kui ka investeeringuliikide järgi tagab nende turvalisuse. Lisaks toob ta esile, et asjassepuutuvad Poola õigusnormid lubavad teha välisinvesteeringuid ainult liidu ja OECD liikmesriikidesse või riikidesse, kes on Poola Vabariigiga sõlminud investeeringute vastastikuse edendamise ja kaitse lepingu, ning et välisvaluutakursside lühiajalise kõikumisega seotud risk ei õigusta niivõrd piiravaid meetmeid. Lõpetuseks leiab komisjon, et kui kostjaks olev liikmesriik oleks pidanud võtma rangeid meetmeid, oleks need pidanud olema samasugused nii kodumaistesse kui ka välismaistesse finantsinstrumentidesse investeerimise korral.

60 Poola Vabariik ei nõustu argumentidega, mille kohaselt investeeringute geograafiline mitmekesistamine on veel üks riskide vähendamise olulistest vahenditest finantsturgude üleilmastumise tõttu. Ta rõhutab vahetuskursiriski, mis on seotud poola zloti suurte kursikõikumistega, ja vajadust käituda eriti ettevaatlikult Poola uue sotsiaalkindlustussüsteemi kasutuselevõtmise algperioodil. Ta märgib ühtlasi, et finantsturgude järelevalveasutusel on lihtsam rakendada koguselisi piiranguid, kui kontrollida investeerimispoliitikat „ettevaatliku investori põhimõtte" alusel.

61 Seoses sellega tuleb kontrollida, kas Poola Vabariik on suutnud tõendada, et pensionifondide seaduse artikliga 143 kehtestatud koguselised ja kvalitatiivsed piirangud on sobivad pensionifondi hallatavate varade stabiilsuse ja turvalisuse tagamise eesmärgi saavutamiseks, ega lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

62 Mis puudutab vahetuskursiriski, siis on tõsi, et välisvaluutakursside suured kõikumised võivad oluliselt mõjutada välisvaluutas tehtud investeeringute tootlust. Sellegipoolest nähtub direktiivi 2003/41 artikli 18 lõike 5 punktist b, et liikmesriigid ei tohi takistada tööandjapensioni kogumisasutustel investeerida kuni 30 protsenti oma varadest sellistesse varadesse, mis on denomineeritud välisväärингus, ja et sama artikli lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid ainult individuaalsel alusel nõuda oma territooriumil asuvate asutuste suhtes rangemate investeerimiseeskirjade kohaldamist, kui on sätestatud selle artikli lõikes 5.

63 Kuigi nimetatud sätted ei ole küll *ratione materiae* avatud pensionifondide investeeringute suhtes kohaldatavad, on siiski fakt, et liidu seadusandja on sarnaste olukordade kohta kehtestanud 30 % nõude.

64 Neil asjaoludel oleks Poola Vabariik selleks, et põhjendada koguselist piirangut 5 %, mis on palju väiksem kui 30 %, mis on liidu seadusandja hinnangul sobiv, pidanud esitama eriasjaolusid, mis selgitaksid määratud koguselise piirangu kehtestamise põhjusi.

65 Kuna Poola Vabariik tugineb selles osas avatud pensionifondide raskustele välisinvesteeringutega seotud riskide hindamisel, siis tuleb toonitada, et selle asjaoluga ei saa põhjendada teistes liikmesriikides emiteeritud väärtpaberitesse tehtavate investeeringute koguselisi piiranguid. Nagu väitis komisjon, on nimelt liikmesriikide õigusaktid finantstoodete kohta teabe avaldamise ning investorite ja tarbijate kaitse valdkonnas suurel määral liidu tasandil ühtlustatud, mis lihtsustab Euroopa ühise kapitalituru loomist.

66 Samuti ei saa koguselisi meetmeid põhjendada sellega, et need on vahendid, mida siseriiklikel järelevalveasutustel on lihtsam rakendada, ja seda isegi kujunemisjärgus sotsiaalkindlustussüsteemi puhul.

67 Samadel põhjustel, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 65, ei ole koguselised piirangud põhjendatavad seoses investeeringutega teistes liikmesriikides emiteeritud väärtpaberitesse.

68 Seejärel tuleb pensionifondide seaduse artikli 136 lõikest 3 ja artikli 136a lõikest 2 tulenevate piirangute kohta nentida, et Poola Vabariik ei ole esitanud ühtki asjaolu, millega saaks õiguslikult piisavalt tõendada, et nende sätetega taotletavat eesmärki ei oleks nende sätete puudumisel võimalik saavutada ja et see ei oleks saavutatav meetmete abil, mis piiravad vähem avatud pensionifondide investeerimisvabadust teistes liikmesriikides.

69 Ei see, et välisriikides asuvate ühisinvesteerimisettevõtjate emiteeritud osakutesse tehtud investeeringuid ei võeta arvesse fondide hallatavate netovarade väärtuse kindlaksmääramisel, mille alusel määratakse kindlaks fondi halduskulude eest fondivalitsejale makstav tasu, ega välisriikide arvelduskodadele makstavate tehingukulude mahaarvamise piiramine nende kulude suurusega, mida tuleb maksta siseriiklikele arvelduskodadele, ei ole tegelikult põhjendatav vajadusega – millele tugines Poola Vabariik – kaitsta avatud pensionifonde täiendavate või ülemääraste kulude tekkimise ohu eest, kuna neid kulusid peab investor oma investeeringute valikul olenemata nende tegemise kohast igal juhul arvesse võtma.

70 Kolmandaks tuleb seoses EÜ artikli 86 lõikel 2 rajanevate argumentidega meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on sellele artiklile tuginev liikmesriik kohustatud tõendama, et kõik selle sätte kohaldamise tingimused on täidetud (29. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-160/08: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2010, lk I-3713, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika).

71 Kuigi avatud pensionifonde võib kahtlemata pidada üldist majandushuvi teenivate ülesannete täitjateks (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Albany, punktid 105–111), tuleb siiski rõhutada, et Poola Vabariik ei ole õiguslikult piisavalt tõendanud, et osutatud artikli kohaldamise tingimused on täidetud. Ta ei ole nimelt näidanud, mil määral aluslepingu eeskirjade – antud juhul liikmesriikide vahel kapitali vaba liikumise – kohaldamine takistaks juriidiliselt või faktiliselt avatud pensionifondide taotletavate eesmärkide saavutamist.

72 Seetõttu tuleb tagasi lükata Poola Vabariigi argumendid, mis rajanevad EÜ artikli 86 lõikel 2.

73 Seega tuleb tuvastada, et kuna Poola Vabariik jättis kehtima pensionifondide seaduse artikli 143, artikli 136 lõike 3 ja artikli 136a lõike 2, millega piiratakse Poola avatud pensionifondide investeeringuid teistes liikmesriikides, siis on Poola Vabariik rikkunud EÜ artiklist 56 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

74 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Poola Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Poola Vabariigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Kuna Poola Vabariik jättis kehtima 28. augusti 1997. aasta seaduse pensionifondide korralduse ja toimimise kohta (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, muudetud sõnastuses) artikli 143, artikli 136 lõike 3 ja artikli 136a lõike 2, millega piiratakse Poola avatud pensionifondide investeeringuid teistes liikmesriikides, siis on Poola Vabariik rikkunud EÜ artiklist 56 tulenevaid kohustusi.**

2. **Mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.**

Allkirjad