TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. gruodžio 21 d.*

Byloje C-271/09

dėl 2009 m. liepos 16 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama E. Montaguti ir K. Herrmann, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Lenkijos Respubliką, atstovaujamą M. Dowgielewicz, M. Szpunar, M. Jarosz ir P. Kucharski,

atsakovę,

* Proceso kalba: lenkų.

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas K. Lenaerts, teisėjai R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, T. von Danwitz ir D. Šváby (pranešėjas),

generalinis advokatas N. Jääskinen,
posėdžio sekretorius K. Malaček, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2010 m. gruodžio 16 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2011 m. balandžio 14 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo ieškiniu Europos Bendrijų Komisija Teisingumo Teismo prašo konstatuoti, kad palikusi galioti iš dalies pakeisto 1997 m. rugpjūčio 28 d. Pensijų fondų organizavimo ir veikimo įstatymo (*Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*; *Dz. U* 2004, Nr. 159, 1667 pozicija; toliau – Pensijų fondų įstatymas) 143 straipsnį, 136 straipsnio 3 dalį ir 136a straipsnio 2 dalį, kuriais ribojamos Lenkijos atvirųjų

pensijų fondų (toliau – APF) investicijos užsienyje, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 56 straipsnį.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisės aktai

Direktyva 88/361/EEB

2 1988 m. birželio 24 d. Tarybos direktyvos 88/361/EEB dėl Sutarties 67 straipsnio [panaikintas Amsterdamo sutartimi] įgyvendinimo (OL L 178, p. 5; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 10 sk., 1 t., p. 10) I priedo įvadinėje dalyje „Kapitalo judėjimų, nurodytų direktyvos 1 straipsnyje, nomenklatūra“ numatyta:

„<...>

Kapitalo judėjimai, išvardyti nomenklatūroje, aprėpia:

<...>

— operacijas, kurias atlieka fizinis ar juridinis asmuo [kurios apibrėžtos nacionalinės teisės aktuose], įskaitant su valstybių narių ar kitų valstybinių įstaigų ir agentūrų turtu ar įsipareigojimais susijusias operacijas, kurias reguliuoja Sutarties 68 straipsnio 3 dalies nuostatos,

<...>“

Direktyva 2003/41/EB

3 2003 m. birželio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/41/EB dėl įstaigų, atsakingų už profesinių pensijų skyrimą, veiklos ir priežiūros (OL L 235, p. 10; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 350) 18 straipsnio 5 ir 6 dalyse numatyta:

„5. Pagal šio straipsnio 1–4 dalių nuostatas valstybės narės gali jų teritorijoje esančioms įstaigoms nustatyti išsamesnes taisykles, įskaitant kiekybines, jeigu jos pagrįstos rizikos ribojimu, kad būtų atspindėta visa šių įstaigų valdomų pensijų sistemų apimtis.

Valstybės narės visų pirma gali taikyti investicijų nuostatas, panašias į Direktyvos 2002/83/EB nuostatas.

Tačiau valstybės narės nedraudžia įstaigoms:

<…>

b) investuoti iki 30 % turto, kuriuo dengiami techniniai atidėjimai, į turtą, išreikštą valiutomis, kurios skiriasi nuo įsipareigojimų valiutų;

<…>

6. Šio straipsnio 5 dalis nevaržo valstybių narių teisės reikalauti, kad jų teritorijoje esančios įstaigos taikytų griežtesnes investavimo taisykles kiekvienu atskiru atveju, jeigu jos pagrįstos rizikos ribojimu, ypač atsižvelgiant į įstaigos prisiimtus įsipareigojimus.“

Nacionalinės teisės aktai

4 Išskyrus pakeitimus, susijusius su pereinamojo laikotarpio sistemomis, taikomomis asmenims, gimusiems iki 1949 m. sausio 1 d. ir nuo 1949 m. sausio 1 d. iki 1968 m. gruodžio 31 d., pensijų sistema, įsigaliojusi Lenkijoje 1999 m. sausio 1 d. pagal iš dalies pakeistą 1998 m. spalio 13 d. Socialinio draudimo sistemos įstatymą (*Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*; *Dz. U* 2007, Nr. 11, 74 pozicija), grindžiama trimis ramsčiais:

— Pirmasis privalomas ramstis grindžiamas paskirstymo principu. Pensijas administruoja ir moka *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (socialinio draudimo įstaiga, toliau – ZUS), kuri yra valstybinė įstaiga, disponuojanti *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* (Socialinio draudimo fondo) lėšomis.

— Antrasis, taip pat privalomas, ramstis grindžiamas kaupimo principu. Šiuo metu jį sudaro 14 atvirųjų pensijų fondų (toliau – APF).

— Trečiąjį papildomą ramstį sudaro papildomi savanoriško taupymo mechanizmai. Jis reglamentuojamas 2004 m. balandžio 20 d. Individualių pensijos sąskaitų įstatymu (*Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych*; *Dz. U* Nr. 116, 1205 pozicija).

5 Pagal iš dalies pakeisto 1998 m. spalio 13 d. Socialinio draudimo sistemos įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktą APF apibrėžiami remiantis Pensijų fondų įstatymo nuostatomis.

6 Pagal Pensijų fondų įstatymo 2 straipsnį APF tikslas – kaupti ir investuoti finansines lėšas tam, kad jos būtų išmokėtos pensinio amžiaus sulaukusiems jo dalyviams.

7 Pagal šio įstatymo 3 straipsnį APF yra juridinis asmuo, įsteigtas kaip fondas ir turintis aktyvų, atskirtų nuo jį įsteigusios bendrovės, kuri jį valdo ir turi išimtinę teisę jam atstovauti esant santykiams su trečiaisiais asmenimis, t. y. *Powszechne Towarzystwa Emerytalne* (toliau – PTE), aktyvų. Pagal minėto įstatymo 27 straipsnį ši valdančioji bendrovė vykdo savo veiklą išimtinai kaip akcinė bendrovė ir pagal to paties įstatymo 29 straipsnį atlygintinai. Viena PTE gali valdyti tik vieną APF.

8 Įmokų mokėtojai turi teisę pasirinkti APF, kuriam ZUS perveda trečdalį atitinkamo įmokų mokėtojo pensijos įmokų, sumokėtų pagal pensijų sistemos pirmąjį ramstį.

9 Pagal Pensijų fondų įstatymo 180 straipsnį valstybės iždas garantuoja APF deficito padengimą tuo atveju, kai pagal šio įstatymo 175 straipsnio 1 dalį 36 mėn. laikotarpiu fondų rentabilumas buvo mažesnis nei reikalaujamas minimalus rentabilumas, t. y. 50 % mažesnis nei vidutinis svertinis visų APF rentabilumas tuo pačiu laikotarpiu, arba 4 procentiniais punktais mažesnis nei šis vidurkis, atsižvelgiant į mažiausią vertę, jeigu nei atitinkamas APF, nei garantijų fondas, kuriam APF moka įmoką pagal šio įstatymo 19 skyrių, neturi tam lėšų.

10 Pensijų fondų įstatymo 134–137 straipsniuose apibrėžiamas APF veiklos finansavimo būdas. Pagal šias nuostatas jų atlyginimas gali būti atskaičiuojamas nuo įmokų prieš jas konvertuojant į fondo vienetus ir neviršijant 3,5 % ribos. Jie taip pat gali pateikti sąskaitas PTE fondo valdymo išlaidoms padengti – šių išlaidų dydis apskaičiuojamas pagal aktyvų vertę ir neviršija šio įstatymo 136 straipsnio 2a dalyje nustatytų ribų.

11 Dėl aktyvų, kurių pagrindu nustatomas minėtų išlaidų dydis, vertės nustatymo Pensijų fondų įstatymo 136 straipsnio 3 dalyje numatyta:

„Nustatant fondų valdomų grynųjų aktyvų vertę, nurodytą 2 ir 2a dalyse, nėra atsižvelgiama nei į 141 straipsnio 1 dalies 8 punkte nurodytų investicijų, nei į investicijų į akcijas, kurias išleido 143 straipsnio 1 dalyje nurodyti užsienyje buveinę turintys kolektyvinio investavimo subjektai, vertę.“

12 To paties įstatymo 136a straipsnyje numatyta:

„1. Išlaidos, susijusios su aktyvų saugojimu ir fondo aktyvų įgijimo arba perleidimo sandorių įgyvendinimu ir atsiskaitymais pagal juos, kurios atitinka sumas, mokėtinas tarpuskaitos namams, – jų tarpininkavimu fondas turi naudotis pagal specialias nuostatas, – ir kurios sudaro depozitaro atlyginimo dalį, yra atskaitomos iš fondo aktyvų pagal tuo metu galiojančią atitinkamų tarpuskaitos namų komisinių ir išlaidų lentelę.

2. 1 dalyje nurodytos išlaidos, atitinkančios sumas, mokėtinas užsienio tarpuskaitos namams, yra atskaitomos iš fondo aktyvų, neviršijant atitinkamų sumų, mokėtinų 1 dalyje nurodytiems nacionaliniams tarpuskaitos namams.“

13 Pensijų fondų įstatymo 139–156 straipsniuose reglamentuojama APF investicinė veikla.

14 Šio įstatymo 139 straipsnyje nurodyta, kad APF turi investuoti savo aktyvus pagal šio įstatymo nuostatas, siekdami optimizuoti tiek šių investicijų saugumą, tiek grąžą.

15 To paties įstatymo 141 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„1. Vadovaujantis 146 straipsniu, fondų aktyvai gali būti investuojami <...> tik į šias finansines priemones:

1) obligacijas, vekselius ir kitus vertybinius popierius, išleistus valstybės iždo arba Lenkijos nacionalinio banko, taip pat į šių subjektų paskolas ir kreditus;

2) obligacijas ir kitus piniginius vertybinius popierius, garantuojamus valstybės iždo arba Lenkijos nacionalinio banko arba užtikrintus šių subjektų turtu, taip pat į indėlius, paskolas ir kreditus, garantuojamus šių subjektų arba užtikrinamus jų turtu;

3) banko indėlius ir bankų išleistus vertybinius popierius Lenkijos valiuta;

3a) banko indėlius ir bankų išleistus vertybinius popierius (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO)) valstybės narės arba kitos valstybės, su kuria Lenkijos Respublika sudarė sutartį dėl investicijų skatinimo ir abipusės apsaugos, valiuta, tačiau toks įsigijimas leidžiamas tik siekiant padengti einamuosius fondo skolinius įsipareigojimus;

4) bendrovių akcijas, kotiruojamas reglamentuojamoje vertybinių popierių rinkoje, taip pat pirmumo teises įsigyti akcijas, teises į akcijų pasirinkimą ir obligacijas, konvertuojamas į bendrovių akcijas, kotiruojamas reglamentuojamoje vertybinių popierių rinkoje;

5) bendrovių akcijas, kotiruojamas reglamentuojamoje nebiržinėje rinkoje, arba nematerialias pagal 2005 m. liepos 29 d. Finansinių priemonių, bendrovių akcijų, kuriomis neprekiaujama reglamentuojamoje rinkoje, taip pat pirmumo teisių įsigyti akcijų, teisių į akcijų pasirinkimą ir obligacijų, konvertuojamų į bendrovių akcijas, kotiruojamas reglamentuojamoje vertybinių popierių rinkoje, arba nematerialių, bet nekotiruojamų reglamentuojamoje rinkoje, paleidimo į apyvartą įstatymą;

6) nacionalinių investicinių fondų akcijas;

7) uždarųjų investicinių fondų išleistus investicijų pažymėjimus;

8) atviruųjų investicinių fondų ir specializuotų atviruųjų investicinių fondų perleistas akcijas;

9) obligacijas ir kitus skolos vertybinius popierius, išleistus vietos ir regionų valdžios institucijų, vietos ir regionų valdžios institucijų asociacijų arba Varšuvos miesto, nematerialius pagal 5 punkte nurodyto įstatymo nuostatas;

10) finansines priemones, kitas nei obligacijos ir kiti nematerialūs vertybiniai popieriai, išleistas vietos ir regionų valdžios institucijų, vietos ir regionų valdžios institucijų asociacijų arba Varšuvos miesto;

10a) susietas obligacijas, nurodytas 1995 m. birželio 29 d. Obligacijų įstatyme (*Dz. U*, 2001, Nr. 120, 1300 pozicija, *Dz. U*, 2002, Nr. 216, 1824 pozicija ir *Dz. U*, 2003, Nr. 217, 2124 pozicija);

11) obligacijas, nematerialias pagal 5 punkte nurodyto įstatymo nuostatas, išleistas kitų subjektų nei vietos ir regionų valdžios institucijos, vietos ir regionų valdžios institucijų asociacijos arba Varšuvos miestas ir garantuotas pagal visą nominalią vertę pridedant galimas palūkanas;

12) finansines priemones, kitas nei nematerialios obligacijos ir kiti skolos vertybiniai popieriai, išleistas kitų subjektų nei vietos ir regionų valdžios institucijos, vietos ir regionų valdžios institucijų asociacijos arba Varšuvos miestas ir garantuotas pagal visą nominalią vertę pridedant galimas palūkanas;

13) obligacijas ir kitus skolos vertybinius popierius, išleistus valstybės bendrovių, kitus nei 11 ir 12 punktuose nurodyti vertybiniai popieriai;

13a) obligacijas ir kitus skolos vertybinius popierius, nematerialius pagal 5 punkte nurodytą įstatymą, kitus nei nurodytieji 9 ir 11 punktuose;

13b) hipotekines obligacijas;

13c) indėlių pažymėjimus, kaip jie suprantami pagal 2005 m. liepos 29 d. Finansinių priemonių, kuriomis galima prekiauti reglamentuojamoje Lenkijos rinkoje, paleidimo į apyvartą įstatymą.

<...>“

16 Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnyje apibrėžiamos kategorijos tų užsienio finansinių priemonių, į kurias APF gali investuoti savo aktyvus. Jis suformuluotas taip:

„1. Pagal bendrą leidimą, išduodamą už finansų institucijas atsakingo ministro įsakymu ir laikantis šiame leidime nurodytų sąlygų, [APF] aktyvai užsienyje gali būti investuojami į vertybinius popierius, išleistus bendrovių, kotiruojamų pagrindinėse EBPO valstybių narių arba kitų leidime nurodytų valstybių rinkose, taip pat į iždo vekselius arba šių valstybių centrinių bankų išleistus vertybinius popierius ir į kolektyvinio investavimo subjektų, turinčių buveinę šiose valstybėse, akcijas, jei šie subjektai siūlo savo akcijas plačiajai visuomenei ir investuotojo prašymu jas išperka.

2. Bendros investicijos, įgyvendintos:

1) [APF] į finansines priemones, priklausančias 1 dalyje nurodytoms kategorijoms, negali viršyti 5 % fondo aktyvų vertės.

<...>“

17 Ši nuostata buvo papildyta iš dalies pakeisto 2003 m. gruodžio 23 d. finansų ministro įsakymo dėl bendro pensijų fondų investicijų už valstybės sienų leidimo (*Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju*; *Dz. U* Nr. 229, 2286 pozicija, toliau – Finansų ministro įsakymas) 1 straipsniu, kurio 32 dalyje numatyta, kad investuojama į užsienio aktyvus turi būti gavus investicijų kokybės vertinimą, kurį išduoda tarptautinėje kapitalo rinkoje pripažįstama specializuota reitingų agentūra, įvertinusi investicijų į atitinkamus vertybinius popierius riziką ir juos išleidusio subjekto gebėjimą suėjus terminui įvykdyti prisiimtus įsipareigojimus.

Ikiteisminė procedūra

18 2007 m. spalio 23 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Respublikai oficialų pranešimą dėl EB 56 straipsnio pažeidimo. Šiame pranešime Komisija nurodė, kad Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnis kartu su jo 141 straipsniu, 136 straipsnio 3 dalimi ir 136a straipsnio 2 dalimi riboja APF investicijas užsienyje ir todėl pažeidžiama EB 56 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė kapitalo judėjimo laisvė.

19 2007 m. gruodžio 20 d. laišku Lenkijos vyriausybė atsakė į Komisijos kaltinimus ir nurodė, kad EB 56 straipsnis APF netaikytinas.

20 2008 m. rugsėjo 23 d. Komisija išsiuntė šiai valstybei narei pagrįstą nuomonę; joje ji atmetė Lenkijos valdžios institucijų argumentus dėl EB 56 straipsnio netaikytinumo APF investicinei veiklai ir paliko kaltinimą, susijusį su EB 56 straipsnio pažeidimu, padarytu Pensijų fondų įstatymo 143 straipsniu kartu su 141 straipsniu, 136 straipsnio 3 dalimi ir 136a straipsnio 2 dalimi ribojant investicijas.

21 2008 m. lapkričio 24 d. atsakydama į minėtą pagrįstą nuomonę Lenkijos Respublika, siekdama pateisinti APF investicijų apribojimus, rėmėsi ne tik EB 56 straipsnio netaikytinumu šių fondų investicinei veiklai, bet ir būtinybe apsaugoti bendrąjį interesą ir užtikrinti socialinio draudimo sistemos finansinį stabilumą.

22 Atsižvelgusi į šį Lenkijos Respublikos atsakymą, Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.

Dėl ieškinio

Dėl priimtinumo

23 Savo triplike Lenkijos Respublika paprašė Teisingumo Teismo *ex officio* nuspręsti dėl šio ieškinio priimtinumo.

24 Ji nurodė, pirma, kad nesutaria su Komisija dėl faktinių bylos aspektų ir elementų, sudarančių tariamą laisvo kapitalo judėjimo pažeidimą, vertinimo. Tinkamai ir išsamiai nenustačiusi principų, taikytinų APF, šių fondų pobūdžio ir jų teisinio statuso, Komisija, pirma, per ikiteisminę procedūrą tiksliai neapibrėžė ginčo dalyko ir, antra, pažeidė Teisingumo Teismo procedūros reglamento 38 straipsnio 1 dalies c punktą. Antra, Lenkijos Respublika tvirtina, kad Komisija savo dublike rėmėsi Finansų ministro įsakymo 1 straipsnio 3 dalies nuostatomis, o tai reiškia, kad šioje vėlesnėje jos atžvilgiu vykdomos procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo stadijoje pateikiamas naujas kaltinimas, kuris turėtų būti pripažintas nepriimtinu.

25 Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad Teisingumo Teismas gali *ex officio* išnagrinėti, ar įvykdytos EB 226 straipsnyje nustatytos ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo pareiškimo sąlygos (2002 m. sausio 15 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-439/99, Rink. p. I-305, 8 punktas; 2006 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Jungtinę Karalystę*, C-98/04, Rink. p. I-4003, 16 punktas ir 2010 m. sausio 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Čekijos Respubliką*, C-343/08, Rink. p. I-275, 25 punktas).

26 Atsižvelgiant į šį kontekstą, reikia nurodyti, pirma, kad, remiantis nesutarimu tarp Komisijos ir Lenkijos Respublikos dėl tariamo pažeidimo faktinių ir teisinių elementų vertinimo, negalima daryti išvados, jog šio ieškinio dalykas nepakankamai apibrėžtas. Priešingai, atsižvelgiant į tai, kad nesutarimas tęsėsi ilgiau nei Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatytas terminas, yra pagrindas pareikšti ieškinį Teisingumo Teisme pagal EB 226 straipsnį.

27 Be to, reikia konstatuoti, jog, kaip reikalaujama pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnį ir jo Procedūros reglamento 38 straipsnio 1 dalies c punktą, ieškinio reikalavimuose Komisija aiškiai nurodė, kad ji kaltina Lenkijos Respubliką

pažeidus EB 56 straipsnį, Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnį, 136 straipsnio 3 dalį ir 136a straipsnio 2 dalį ir kad Komisija pakankamai aiškiai apibrėžė ginčo dalyką.

28 Antra, dėl rėmimosi Finansų ministro įsakymo 1 straipsnio 3 dalimi iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad šiuo įsakymu įgyvendinamas Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnis, kuris yra šio ieškinio dalykas. Taigi dėl to, kad Komisija patikslino savo dublike, kaltinimą, kurį jau buvo bendriau išdėsčiusi ieškinyje, nebuvo pakeistas tariamo pažeidimo dalykas ir todėl nebuvo padaryta jokios įtakos ginčo apimčiai (šiuo klausimu žr. 2010 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-543/08, Rink. p. I-11241, 20, 21 ir 23 punktus ir jame nurodytą teismų praktiką).

29 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, reikia konstatuoti, kad šis ieškinys priimtinas.

Dėl tariamo pažeidimo

Pirminės pastabos

30 Per posėdį Komisija, paprašyta Teisingumo Teismo patikslinti tariamo pažeidimo apimtį, nurodė, kad jis susijęs tik su laisvo kapitalo judėjimo tarp valstybių narių apribojimu.

Dėl EB 56 straipsnio taikymo

— Šalių argumentai

31 Komisija tvirtina, kad EB 56 straipsnis taikomas APF investicinei veiklai, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką, susijusią su prie Direktyvos 88/361 pridėta nomenklatūra.

32 Ji taip pat nurodo, kad keisdamos savo socialinio draudimo sistemą valstybės narės turi laikytis Sąjungos teisės, o tai šiuo atveju reiškia, kad pasirinkdami kur investuoti savo aktyvus APF gali naudotis kapitalo judėjimo laisve. Todėl negalima veiksmingai remtis EB 137 straipsnio 4 dalimi, nes ji susijusi tik su pagal šį straipsnį priimtomis naujomis nuostatomis ir ja nepanaikinama valstybėms narėms tenkanti pareiga nepažeisti pagrindinių EB sutartimi garantuojamų laisvių.

33 Kaip mano Komisija, aptariama veikla neturėtų būti neįtraukta į EB 56 straipsnio taikymo sritį remiantis tuo, kad APF turėtų būti prilyginti viešosios teisės subjektams, atliekantiems valstybės funkcijas, todėl nevykdantiems ekonominės veiklos. Atsižvelgiant į APF charakteristikas, jie turėtų būti laikomi veikiančiais pagal kaupimo principą, o jų veikla grindžiama principais, nesusijusiais su paskirstymo sistema, kuri taikoma pagal ZUS administruojamą pirmąjį ramstį. Todėl APF turi būti kvalifikuojami kaip ekonominę veiklą vykdančios įmonės.

34 Be to, Komisija atmeta požiūrį, jog EB 295 straipsnis yra tokio pobūdžio, kad aptariami Lenkijos teisės aktai nepatenka į EB 56 straipsnio taikymo sritį remiantis tuo,

kad tikrasis iš įmokų gautų lėšų savininkas yra valstybė. Iš tiesų didžiąją šių įmokų dalį sudaro darbuotojo sumokėtos įmokos, todėl jeigu jis atitinka įstatyme nustatytus reikalavimus, turi teisę į sukaupto kapitalo išmoką.

35 Lenkijos Respublika remiasi EB 137 straipsnio 4 dalimi, t. y. tuo, jog aptariama veikla yra neekonominė, ir EB 295 straipsniu, ir teigia, kad APF veiklą reglamentuojantys teisės aktai nepatenka į Sąjungos teisės taikymo sritį ir todėl EB 56 straipsnis netaikomas aptariami veiklai.

36 Visų pirma, kalbant apie EB 137 straipsnio 4 dalį, Lenkijos Respublika tvirtina, kad tik ji kompetentinga apibrėžti Lenkijos privalomos socialinio draudimo sistemos veikimo principus, įskaitant kiek tai susiję su APF investicijų užsienyje politika ir su šiomis investicijomis susijusiomis išlaidomis, kuriais siekiama užtikrinti jos pensijų draudimo sistemos finansinę pusiausvyrą.

37 Antra, kalbant apie tai, jog APF veikla nėra ekonominė, ši valstybė narė tvirtina, kad Sutartyje įtvirtintos laisvės, ypač EB 56 straipsnis, netaikomos sritims, kurios, kaip šiuo atveju socialinis draudimas, dėl savo pobūdžio priskirtinos valstybės kompetencijai ir nėra tiesiogiai susijusios su prekyba. Be to, atsižvelgiant į APF, kaip pelno nesiekiančių viešosios teisės subjektų, statusą ir jų dalyvavimą pensijų sistemoje privalomu pagrindu, turėtų būti pripažintas jų išimtinai socialinis pobūdis.

38 Galiausiai, kalbant apie EB 295 straipsnį, Lenkijos Respublika mano, kad remdamasi šiuo straipsniu valstybė narė gali laisvai pasirinkti, kaip ji naudojasi kompetencijomis, susijusiomis su valstybės išteklių nuosavybe, kuri jai pripažinta tenkančioms

užduotims įvykdyti. Be to, kaip mano ši valstybė narė, aptariamos sumos yra valstybės ištekliai, o Lenkijos teismai tai patvirtino.

— Teisingumo Teismo vertinimas

39 Kadangi neginčijama, jog APF investicijų operacijos yra „kapitalo judėjimas“, kaip tai suprantama pagal EB 56 straipsnį, reikia išnagrinėti Lenkijos Respublikos argumentus, kuriais vis dėlto siekiama įrodyti, kad šios investicijos nepatenka į šios nuostatos taikymo sritį.

40 Pirma, kalbant apie argumentą, jog EB 56 straipsnis netaikomas APF aktyvų investavimo veiklai, nes ji nėra ekonominė, reikia priminti, kad Teisingumo Teismas jau nusprendė, jog pagal kaupimo principą veikiantys profesiniai pensijų fondai, nepaisant jų socialinio tikslo ir privalomo draudimo pagal antrojo ramsčio pensijos sistemą, vykdo ekonominę veiklą (žr. 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Albany*, C-67/96, Rink. p. I-5751, 81–87 punktus). Pagal Pensijų fondų įstatymo 2, 3, 27 ir 29 straipsnius aptariama sistema grindžiama kaupimo principu, o APF aktyvus už atlygį administruoja ir investuoja akcinės bendrovės teisine forma veikiančios PTE. Lenkijos Respublikos nurodyti elementai, susiję su viešosios valdžios įstaigų vykdoma APF ir PTE rizikos ribojimo priežiūra bei valstybės garantija padengti galimą APF deficitą, nepaneigia, kad aptariama veikla yra ekonominė.

41 Dėl APF patikėtų ir PTE administruojamų išteklių viešo ar privataus pobūdžio pažymėtina, kad net pripažįstant, kaip teigia Lenkijos Respublika, šių išteklių viešą pobūdį, neatsižvelgiant į tai, kad juos sudaro darbdavių surinktos atitinkamų darbuotojų pensijų įmokos, bet kuriuo atveju vien šios aplinkybės nepakanka netaikyti EB 56 straipsnio su jomis susijusioms operacijoms, kaip tai aišku iš Direktyvos 88/361 I priedo, pagal kurį sąvoka „kapitalo judėjimas“ visų pirma apima „su valstybių narių ar kitų valstybinių įstaigų ir agentūrų turtu ar įsipareigojimais susijusias operacijas <...>“.

42 Taigi nei dėl tariamo APF investicinės veiklos ekonominio pobūdžio nebuvimo, nei dėl tariamo fondų, iš kurių gaunamos lėšos, viešo pobūdžio negali būti daroma kliūčių taikyti EB 56 straipsnį.

43 Antra, kalbant apie Lenkijos Respublikos argumentą, kad EB 56 straipsnis šiuo atveju netaikomas remiantis EB 137 straipsnio 4 dalimi, kuria draudžiama daryti poveikį valstybių narių teisei nustatyti pagrindinius savo socialinių draudimo sistemų principus ir didesniu mastu paveikti jų finansinę pusiausvyrą, reikia nurodyti, kad tokie įtvirtinti draudimai taikomi „pagal [šį] straipsnį priimtoms nuostatoms“ (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Komisija prieš Čekijos Respubliką* 66 ir 67 punktus). Tačiau tai netaikytina EB 56 straipsniui.

44 Trečia, kalbant apie EB 295 straipsniu, pagal kurį „<...> Sutartis jokiu būdu nepažeidžia valstybių narių normų, reglamentuojančių nuosavybės sistemą“, grindžiamus teiginius, reikia priminti, jog pagal nusistovėjusią teismų praktiką šiuo straipsniu nesiekiama, kad valstybėse narėse esančioms nuosavybės sistemoms būtų netaikomos pagrindinės Sutarties taisyklės (žr. 2010 m. liepos 8 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-171/08, Rink. p. I-6817, 64 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką). Taigi, nors APF disponuojamos ir PTE investuojamos sumos turi būti kvalifikuojamos kaip viešieji ištekliai, EB 295 straipsnis neatleidžia Lenkijos Respublikos nuo pareigos

laikytis su laisvu kapitalo judėjimu susijusių taisyklių (pagal analogiją žr. 2002 m. birželio 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-367/98, Rink. p. I-4731, 48 punktą), taip pat jis nepateisina šių taisyklių ribojimo (šiuo klausimu žr. minėto 2010 m. liepos 8 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją* 64 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).

45 Taigi reikia daryti išvadą, kad aptariamos Pensijų fondų įstatymo nuostatos patenka į EB 56 straipsnio taikymo sritį.

Dėl laisvo kapitalo judėjimo apribojimų ir jų pateisinimo

— Šalių argumentai

46 Komisija tvirtina, kad šiame ieškinyje ginčijamos nuostatos yra laivo kapitalo judėjimo tarp valstybių narių apribojimas, kaip tai suprantama pagal EB 56 straipsnį, nes jos gali atgrasyti ir atgraso APF investicijas ne Lenkijos Respublikos teritorijoje, o kitose valstybėse narėse, ir to ši valstybė neginčijo, be to, tai matyti iš APF nedidelio investicijų užsienyje lygio (1,1 %).

47 Nors Komisija neginčija būtinybės užtikrinti finansinių fondų, sukauptų APF pensijų sąskaitose, saugumą, ji mano, kad ribojimai negali būti pateisinami nei EB 58 straipsnio 1 dalies b punktu, nei privalomais bendrojo intereso pagrindais, susijusiais su APF finansinės pusiausvyros apsauga ir šių fondų įmokų mokėtojų apsauga, nes jie yra diskriminaciniai ir bet kuriuo atveju neproporcingi.

48 Komisija taip pat atmeta argumentą, kad EB 86 straipsnio 2 dalimi leidžiama šiuo atveju nukrypti nuo laisvo kapitalo judėjimo principo. Šiuo klausimu ši institucija pripažįsta, kad šiuo straipsniu galima pateisinti laisvo kapitalo judėjimo apribojimus ir kad APF gali būti kvalifikuojami kaip bendros ekonominės svarbos paslaugos, ir nurodo, pirma, jog EB 86 straipsnio 2 dalimi reikalaujama, kad šių paslaugų administravimas būtų patikėtas dariniams, turintiems įmonės statusą, kurio Lenkijos Respublika nesuteikia, kalbant apie APF. Antra, Komisija mano, kad APF nėra įgalioti valstybės teikti tokias paslaugas. Trečia, bet kuriuo atveju ji nurodo, kad taikant su laisvu kapitalo judėjimu susijusias taisykles nedaroma kliūčių vykdyti APF patikėtas užduotis ir kad ginčijami apribojimai negali būti vertinami kaip būtini ir proporcingi, siekiant įgyvendinti šias užduotis. Ketvirta, ji mano, kad šie apribojimai daro poveikį prekybos plėtrai, kiek jie pažeidžia Sąjungos interesus, smarkiai ribodami konkurenciją ir atgrasindami APF veikti veiksmingiau.

49 Lenkijos Respublika savo ruožtu tvirtina, kad aptariami apribojimai yra pateisinti, pirma, remiantis EB 58 straipsnio 1 dalies b punktu ir, antra, privalomais bendrojo intereso pagrindais, susijusiais iš esmės su būtinybe užtikrinti APF pervestų lėšų stabilumą ir saugumą. Trečia, siekdama pateisinti ginčijamus apribojimus ši valstybė narė remiasi EB 86 straipsnio 2 dalimi.

— Teisingumo Teismo vertinimas

50 Visų pirma reikia išnagrinėti, ar aptariamos nacionalinės nuostatos yra laisvo kapitalo judėjimo tarp valstybių narių apribojimas, kuris iš esmės draudžiamas EB 56 straipsnio 1 dalimi.

51 Neginčijama, jog Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnyje numatyta, kad APF investicijos užsienyje negali viršyti 5 % atitinkamo APF aktyvų vertės, ir, antra, jame nustatytas trumpesnis investicijų, kurios gali būti įgyvendintos užsienyje, sąrašas nei investicijų Lenkijos teritorijoje, taikant šio įstatymo 141 straipsnio 1 dalį, sąrašas. Taip minėtu 143 straipsniu APF atžvilgiu nustatomi kiekybiniai ir kokybiniai apribojimai, kiek tai susiję su investicijomis ne nacionalinėje teritorijoje, ypač kitose valstybėse narėse.

52 Tokia nuostata taip pat turi ribojamąjį poveikį bendrovių, įsteigtų kitose valstybėse narėse, atžvilgiu, kiek joms daromos kliūtys kaupti kapitalą Lenkijoje, nes yra ribojamas kolektyvinio investavimo subjektų akcijų įsigijimas (pagal analogiją žr. 2004 m. liepos 15 d. Sprendimo *Weidert et Paulus*, C-242/03, Rink. p. I-7379, 14 punktą).

53 Be to, iš Pensijų fondų įstatymo 136 straipsnio 3 dalies matyti, kad į APF investicijų į akcijas, kurias išleido šio įstatymo 143 straipsnio 1 dalyje nurodyti užsienyje buveinę turintys kolektyvinio investavimo subjektai, vertę neturi būti atsižvelgiama nustatant atitinkamo fondo valdomų grynųjų aktyvų vertę, kuri yra pagrindas apskaičiuoti fondų valdymo išlaidas, kurias kaip atlygį gauna PTE. Todėl tokia nuostata, kaip antai minėto įstatymo 136 straipsnio 3 dalis, siekiama atgrasyti investuoti APF aktyvus į akcijas, kurias išleido kitose valstybėse narėse buveinę turintys kolektyvinio

investavimo subjektai, neleidžiant jiems gauti atlygį už tokių aktyvų valdymą. Be to, kartu su to paties įstatymo 143 straipsniu minėto 136 straipsnio 3 dalimi daroma daugiau kliūčių šiems subjektams kaupti kapitalą Lenkijoje.

54 Galiausiai Pensijų fondų įstatymo 136a straipsnio 2 dalyje numatyta, kad išlaidos, atitinkančios sumas, mokėtinas užsienio tarpuskaitos namams, yra atskaitomos iš fondo aktyvų, neviršijant atitinkamų sumų, mokėtinų nacionaliniams tarpuskaitos namams. Tai irgi gali atgrasyti investuoti APF aktyvus kitose valstybėse narėse, nes jeigu tokios, kaip antai aptariamos, išlaidos yra didesnės nei patirtos Lenkijoje, visų jų negalima atskaityti, priešingai nei panašių išlaidų, kurių patyrė nacionaliniai tarpuskaitos namai, atveju.

55 Dėl aptariamo laisvo kapitalo judėjimo apribojimų pateisinimo Teisingumo Teismas ne kartą pripažino, kad šis judėjimas gali būti ribojamas nacionalinės teisės aktais, tik jeigu jie pateisinami vienu iš EB 58 straipsnyje išvardytų pagrindų arba privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo praktiką (šiuo klausimu žr. 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-274/06, 35 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką). Be to, taikant EB 86 straipsnio 2 dalį „įmonėms, kurioms patikėta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas <...> taikomos Sutarties nuostatos <…>, jei jų taikymas nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patikėtų specialių uždavinių [ir su sąlyga, kad] prekybos plėtojimui neturi būti daroma tokio poveikio, kuris prieštarautų Sąjungos interesams“.

56 Pirma, kalbant apie argumentą, kad aptariami apribojimai gali būti pateisinti remiantis EB 58 straipsnio 1 dalies b punktu, pagal kurį „56 straipsnio nuostatos nepažeidžia valstybių narių teisės <…> imtis visų reikalingų priemonių, kad būtų užkirstas kelias nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams, ypač <...> finansų įstaigų riziką

ribojančios priežiūros srityje“, pakanka konstatuoti, kad nors aptariamose nacionalinės teisės nuostatose aiškiai nustatytas APF taikomų riziką ribojančių priežiūros taisyklių turinys, jos nesuformuluotos taip, kad būtų užkirstas kelias nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams finansų įstaigų riziką ribojančios priežiūros srityje. Taigi šioms nuostatoms negali būti taikoma minėtame straipsnyje numatyta išimtis.

57 Antra, kalbant apie tariamą pateisinimą remiantis privalomais bendrojo intereso pagrindais, reikia pripažinti, kad interesas užtikrinti pensijos fondų administruojamų aktyvų stabilumą ir saugumą, būtent priimant rizikos ribojimo taisykles, yra imperatyvus bendrojo intereso pagrindas, kuris pateisina laisvo kapitalo judėjimo apribojimus.

58 Vis dėlto tokie apribojimai turi būti tinkami garantuoti, kad bus įgyvendintas jais siekiamas tikslas, ir neviršyti to, kas būtina tam tikslui pasiekti (2007 m. spalio 11 d. Sprendimo *ELISA*, C-451/05, Rink. p. I-8251, 82 punktas ir jame nurodyta teismų praktika).

59 Visų pirma dėl apribojimų, kylančių iš Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnio, Komisija tvirtina, kad aptariamuose nacionalinės teisės aktuose numatyti reikalavimai yra neproporcingi siekiamam tikslui, nes investicijų diversifikavimu tiek geografiškai, tiek atsižvelgiant į investicijos pobūdį garantuojamas jų saugumas. Be to, ji nurodo, kad aptariamais Lenkijos teisės aktais leidžiama investuoti užsienyje tik Sąjungos ir EBPO valstybėse narėse arba valstybėse, su kuriomis Lenkijos Respublika sudarė sutartis dėl investicijų skatinimo ir abipusės apsaugos, ir kad rizika, susijusi su trumpalaikiais užsienio valiutų svyravimais, nepateisina tokių ribojamųjų priemonių. Galiausiai, kaip mano Komisija, jeigu valstybė narė atsakovė turėjo priimti griežtas priemones, jos turėjo būti vienodos investuojant tiek į nacionalines, tiek užsienio finansines priemones.

60 Lenkijos Respublika atmeta argumentą, kad investicijų diversifikavimas geografiškai vis dar yra esminis rizikos sumažinimo instrumentas, atsižvelgiant į finansų rinkų globalizaciją. Ji nurodo valiutos keitimo riziką, susijusią su dideliais Lenkijos zloto kurso svyravimais, ir pabrėžia, kad būtina priimti ypač atsargią poziciją pradiniame naujos Lenkijos socialinio draudimo sistemos funkcionavimo etape. Ji taip pat nurodo, kad rinkos priežiūros institucijai lengviau įgyvendinti kiekybinius apribojimus, nei vykdyti investicijų politikos, grindžiamos „apdairaus investuotojo" taisykle, priežiūrą.

61 Šiuo atžvilgiu reikia išnagrinėti, ar Lenkijos Respublika sugebėjo įrodyti, kad Pensijų fondų įstatymo 143 straipsnyje nustatyti kiekybiniai ir kokybiniai apribojimai yra tinkami užtikrinti pensijos fondų administruojamų aktyvų stabilumą ir saugumą ir neviršija to, kas būtina tam tikslui pasiekti.

62 Kalbant apie valiutos keitimo riziką, pažymėtina, kad iš tiesų dideli užsienio valiutų kursų svyravimai gali turėti didelį poveikį investicijų užsienio valiuta grąžai. Vis dėlto iš Direktyvos 2003/41 18 straipsnio 5 dalies b punkto matyti, kad valstybės narės neturi sudaryti kliūčių profesinių pensijų institucijoms investuoti iki 30 % turto į aktyvus užsienio valiuta ir kad pagal šio straipsnio 6 dalį tik kiekvienu atskiru atveju valstybės narės gali reikalauti, kad jų teritorijoje esančios įstaigos taikytų griežtesnes investavimo taisykles nei numatytosios šio straipsnio 5 dalyje.

63 Net jeigu minėtos nuostatos netaikomos *ratione materiae* APF investicijoms, vis dėlto Sąjungos teisės aktų leidėjas įtvirtino 30 % taisyklę, taikomą panašioms situacijoms.

64 Šiomis aplinkybėmis Lenkijos Respublika, siekdama pateisinti kiekybinę 5 % ribą, kuri yra gerokai mažesnė nei Sąjungos teisės aktų leidėjo laikoma tinkama 30 % riba, turėjo pateikti konkrečią informaciją, paaiškinančią, kodėl buvo nustatyta tokia kiekybinė riba.

65 Kadangi šiuo klausimu Lenkijos Respublika remiasi sunkumais, su kuriais susiduria APF, siekdama įvertinti su investicijomis užsienyje susijusią riziką, reikia nurodyti, kad šia aplinkybe negalima pateisinti kiekybinių investicijų į kitose valstybėse narėse išleistus vertybinius popierius apribojimų. Iš tiesų, kaip teigia Komisija, valstybių narių teisės aktai informacijos apie finansinius produktus paskelbimo bei investuotojų ir vartotojų apsaugos srityje didele dalimi yra derinami Sąjungos lygiu, siekiant palengvinti bendros Europos kapitalo rinkos kūrimą.

66 Be to, tokios kiekybinės priemonės negali būti pateisintos tuo, kad nacionalinėms priežiūros institucijoms tokias priemones yra lengviau įgyvendinti, net jei kalbama apie besivystančią socialinio draudimo sistemą.

67 Dėl tų pačių priežasčių, kurios nurodytos šio sprendimo 65 punkte, kokybiniai apribojimai negali būti pateisinti, kiek jie susiję su investicijomis į valstybėse narėse išleistus vertybinius popierius.

68 Antra, dėl apribojimų, kylančių iš Pensijų fondų įstatymo 136 straipsnio 3 dalies ir 136a straipsnio 2 dalies, reikia konstatuoti, jog Lenkijos Respublika nepateikė jokios informacijos, leidžiančios tinkamai įrodyti, kad šiomis nuostatomis siekiamas tikslas negali būti pasiektas be jų ir APF laisvę investuoti kitose valstybėse narėse mažiau ribojančiomis priemonėmis.

69 Nei to, kad nebuvo atsižvelgta į investicijų į akcijas, kurias išleido užsienyje buveinę turintys kolektyvinio investavimo subjektai, vertę, nustatant fondo valdomų grynųjų aktyvų vertę, kuri yra pagrindas apskaičiuoti fondų valdymo išlaidas, kurias kaip atlygį gauna PTE, nei sandorių išlaidų, susijusių su užsienio tarpuskaitos namais, atskaitos ribojimas neviršijant atitinkamų sumų, mokėtinų nacionaliniams tarpuskaitos namams, negalima pateisinti būtinybe, kaip teigia Lenkijos Respublika, apsaugoti APF nuo rizikos patirti papildomų ar per didelių išlaidų, nes bet kuriuo atveju į tokias išlaidas turi atsižvelgti investuotojas, kai pasirenka savo investicijas, nepaisant jų vietos.

70 Trečia, dėl argumentų, grindžiamų EB 86 straipsnio 2 dalimi, reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką valstybė narė, kuri remiasi šiuo straipsniu, turi įrodyti, jog yra įvykdytos visos šios nuostatos taikymo sąlygos (2010 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-160/08, Rink. p. I-3713, 126 punktas ir jame nurodyta teismų praktika).

71 Be to, nors iš tiesų APF gali būti laikomi kaip vykdantys bendro ekonominio pobūdžio užduotį (pagal analogiją žr. minėto Sprendimo *Albany* 105–111 punktus), vis dėlto reikia pabrėžti, kad Lenkijos Respublika tinkamai neįrodė, kad įvykdytos šio straipsnio taikymo sąlygos. Konkrečiai kalbant, ji neįrodė kiek taikant Sutarties taisykles, šiuo atveju laisvo kapitalo judėjimo tarp valstybių narių, būtų trukdoma teisiškai arba faktiškai įgyvendinti APF siekiamus tikslus.

72 Darytina išvada, kad reikia atmesti Lenkijos Respublikos argumentus, grindžiamus EB 86 straipsnio 2 dalimi.

73 Taigi reikia konstatuoti, kad palikusi galioti Pensijų fondų organizavimo ir veikimo įstatymo 143 straipsnį, 136 straipsnio 3 dalį ir 136a straipsnio 2 dalį, kuriais ribojamos APF investicijos užsienyje, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 56 straipsnį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

74 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Lenkijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

1. **Palikusi galioti iš dalies pakeisto 1997 m. rugpjūčio 28 d. Pensijų fondų organizavimo ir veikimo įstatymo (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych) 143 straipsnį, 136 straipsnio 3 dalį ir 136a straipsnio 2 dalį, kuriais ribojamos Lenkijos atviruųjų pensijų fondų investicijos užsienyje, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 56 straipsnį.**

2. **Priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.