HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 decembrie 2011 *

În cauza C-271/09,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 16 iulie 2009,

Comisia Europeană, reprezentată de doamnele E. Montaguti și K. Herrmann, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Polone, reprezentată de domnii M. Dowgielewicz, M. Szpunar, M. Jarosz și P. Kucharski, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: polona.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Juhász, T. von Danwitz și D. Šváby (raportor), judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,
grefier: domnul K. Malaček, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 decembrie 2010,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 aprilie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin menținerea în vigoare a articolului 143, a articolului 136 alineatul 3 și a articolului 136a alineatul 2 din Legea din 28 august 1997 privind organizarea și funcționarea fondurilor de pensii (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych), cu modificările ulterioare (Dz. U din 2004, nr. 159, poziția 1667, denumită în continuare „Legea privind fondurile de pensii"), care restrâng investițiile efectuate în străinătate de fondurile deschise de pensii poloneze (denumite în continuare

„FDP”), Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

Directiva 88/361/CEE

2 Partea introductivă a anexei I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat [articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam] (JO L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10), intitulată „Nomenclatorul mișcărilor de capital menționate la articolul 1 din directivă”, prevede:

„[...]

Mișcările de capital enumerate în nomenclator acoperă:

[...]

— operațiunile efectuate de orice persoană fizică sau juridică [astfel cum sunt definite de reglementările naționale], inclusiv operațiunile privind activele sau pasivele statelor membre sau ale altor instituții ale administrației publice și organizații publice, conform dispozițiilor articolului 68 alineatul (3) din tratat;

[...]"

Directiva 2003/41/CE

3 Articolul 18 alineatele (5) și (6) din Directiva 2003/41/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 iunie 2003 privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale (JO L 235, p. 10, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 219) prevede:

„(5) În conformitate cu dispozițiile alineatelor (1)-(4), statele membre pot emite norme mai detaliate pentru instituțiile aflate pe teritoriul lor, inclusiv norme cantitative, cu condiția ca acestea să fie justificate prudențial, pentru a reflecta întregul spectru de sisteme de pensii gestionate de aceste instituții.

În special, statele membre pot aplica dispozițiile în materie de investiții similare cu cele din Directiva 2002/83/CE.

Statele membre nu împiedică instituțiile:

[…]

(b) să investească până la 30 % din activele care acoperă provizioanele tehnice în active denominate în alte valute decât cele în care sunt exprimate angajamentele lor;

[…]

(6) Dispozițiile alineatului (5) nu aduc atingere dreptului statelor membre de a impune aplicarea față de instituțiile aflate pe teritoriul lor a unor norme mai stricte de plasament, inclusiv cu titlu individual, dacă aceasta se justifică din punct de vedere prudențial, în special cu privire la angajamentele contractate de instituție."

Reglementarea națională

4 Sub rezerva adaptărilor în legătură cu regimurile tranzitorii aplicabile persoanelor născute înainte de 1 ianuarie 1949 și celor născute între 1 ianuarie 1949 și 31 decembrie 1968, regimul de pensii pentru limită de vârstă, intrat în vigoare în Polonia la 1 ianuarie 1999 în temeiul Legii din 13 octombrie 1998 privind regimul de securitate socială (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych), cu modificările ulterioare (Dz. U din 2007, nr. 11, poziția 74), este fondat pe trei piloni:

— Primul pilon, obligatoriu, este întemeiat pe principiul repartizării. Pensiile sunt administrate și plătite de Zakład Ubezpieczeń Społecznych (instituție de securitate socială, denumită în continuare „ZUS"), entitate publică care dispune de resurse financiare din Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (Fondul de asigurări sociale).

— Al doilea pilon, de asemenea obligatoriu, este întemeiat pe principiul de finanțare prin capitalizare. Acesta este constituit din FDP, în prezent în număr de 14.

— Al treilea pilon, facultativ, este constituit din planuri de economii voluntare complementare. Acesta este guvernat de Legea din 20 aprilie 2004 privind conturile individuale de pensie (Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych) (Dz. U nr. 116, poziția 1205).

5 Potrivit articolului 3 alineatul 1 punctul 2 din Legea din 13 octombrie 1998 privind regimul de securitate socială, cu modificările ulterioare, FDP sunt definite în conformitate cu dispozițiile Legii privind fondurile de pensii.

6 În temeiul articolului 2 din Legea privind fondurile de pensii, un FDP are ca obiect acumularea și plasarea resurselor financiare pentru a le replăti aderenților săi după ce aceștia au împlinit vârsta de pensionare.

7 În temeiul articolului 3 din această lege, un FDP este o persoană juridică constituită sub forma unei fundații și care dispune de active distincte de cele ale societății care l-a creat, care îl administrează și care îl reprezintă cu titlu exclusiv în relațiile acestuia cu terții, Powszechne Towarzystwa Emerytalne (denumită în continuare „PTE”). Conform articolului 27 din legea menționată, această societate de administrare își desfășoară activitatea exclusiv sub forma unei societăți pe acțiuni și, în conformitate cu articolul 29 din aceeași lege, cu titlu oneros. O PTE nu poate administra decât un singur FDP.

8 FDP, pe care cotizanții le pot alege în mod liber, sunt alimentate prin transferul de către ZUS a unei treimi din contribuțiile de pensie plătite în numele acestora din urmă în cadrul primului pilon al regimului de pensii pentru limită de vârstă.

9 În conformitate cu articolul 180 din Legea privind fondurile de pensii, Trezoreria publică garantează acoperirea deficitelor FDP în ipoteza în care, în conformitate cu articolul 175 alineatul 1 din această lege, randamentul fondurilor pe o perioadă de 36 de luni este mai mic decât randamentul minim impus, și anume un randament cu 50 % mai mic decât randamentul mediu ponderat al tuturor FDP pentru această perioadă sau cu 4 % din această medie, în funcție de valoarea cea mai redusă, în cazul în care nici FDP în cauză, nici fondul de garanție, către care FDP plătește o contribuție în temeiul capitolului 19 din legea menționată, nu dispun de resurse în acest scop.

10 Articolele 134-137 din Legea privind fondurile de pensii definesc modul de finanțare a activității FDP. În temeiul dispozițiilor menționate, acestea se remunerează prin prelevarea unui procentaj din contribuțiile plătite, înainte de conversia acestora în puncte-unități și în limita a 3,5 % din acestea, precum și prin facturarea de comisioane pentru administrarea fondului de către PTE, cuantumul acestor comisioane fiind în funcție de valoarea activelor și neputând depăși limitele stabilite la articolul 136a alineatul 2 din această lege.

11 Pentru determinarea valorii activelor care servesc drept bază pentru stabilirea cuantumului comisioanelor menționate, articolul 136 alineatul 3 din Legea privind fondurile de pensii prevede:

„La determinarea valorii activelor nete administrate de fond, prevăzută la alineatele 2 și 2a, nu se ține seama de valoarea plasamentelor prevăzute la articolul 141 alineatul 1 punctul 8 și nici de plasamentele în titluri de participare emise de organisme de plasament colectiv cu sediul în străinătate, prevăzute la articolul 143 alineatul 1."

12 Articolul 136a din aceeași lege prevede:

„1. Costurile legate de conservarea activelor și de efectuarea și executarea operațiunilor de achiziționare sau de înstrăinare de active ale fondului, care corespund redevențelor datorate caselor de compensare la intermedierea cărora fondul este obligat să recurgă în temeiul unor dispoziții speciale și care fac parte din remunerația depozitarului, sunt prelevate din activele fondului, potrivit tabelului de comisioane și tarife aplicate în prezent de casa de compensare respectivă.

2. Costurile prevăzute la alineatul 1 care echivalează cu redevențele datorate unor case de compensare străine sunt prelevate din activele fondului până la concurența sumelor corespunzătoare datorate caselor de compensare naționale prevăzute la alineatul 1."

13 Articolele 139-156 din Legea privind fondurile de pensii se referă la activitățile de investiții ale FDP.

14 Articolul 139 din această lege prevede că FDP trebuie să își investească activele în conformitate cu dispozițiile legii menționate, încercând să asigure un nivel optim atât pentru securitatea, cât și pentru randamentul acestor plasamente.

15 Articolul 141 alineatul 1 din Legea privind fondurile de pensii are următorul cuprins:

„1. Activele fondului nu pot fi plasate [...] decât în următoarele categorii de instrumente:

1) obligațiuni, bonuri și alte titluri emise de Trezoreria publică sau de Banca Națională a Poloniei, precum și împrumuturi și credite acordate acestor entități;

2) obligațiuni și alte titluri de creanță, care se bazează pe prestații în numerar, garantate de Trezoreria publică sau de Banca Națională a Poloniei sau girate de aceste organisme, precum și depozite, credite și împrumuturi garantate de aceste organisme sau girate de acestea;

3) depozite bancare și titluri emise de bănci, în moneda poloneză;

3a) depozite bancare și titluri emise de bănci în moneda unui stat membru al [Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)] sau a unui alt stat cu care Republica Polonă a încheiat un acord de promovare și de protejare reciprocă a investițiilor, în măsura în care aceste monede pot fi achiziționate numai în scopul lichidării creanțelor curente ale fondului;

4) acțiuni ale societăților cotate pe o piață bursieră reglementată, precum și drepturi de preferință la subscriere, opțiuni pe acțiuni și obligațiuni preschimbabile în acțiuni ale societăților cotate pe o piață bursieră reglementată;

5) acțiuni ale societăților cotate pe o piață extrabursieră reglementată sau dematerializate în conformitate cu dispozițiile Legii din 29 iulie 2005 privind punerea în circulație a unor instrumente financiare, acțiuni ale societăților care nu pot fi negociate pe o piață reglementată, precum și drepturi de preferință la subscriere, opțiuni pe acțiuni și obligațiuni preschimbabile în acțiuni ale societăților cotate pe piața extrabursieră reglementată sau dematerializate, dar necotate pe piața reglementată;

6) titluri de participare ale fondurilor naționale de investiții;

7) certificate de investitor emise de fonduri închise de investiții;

8) titluri de participare cedate de fonduri deschise de investiții sau fonduri deschise specializate de investiții;

9) obligațiuni și alte titluri de creanță emise de autorități locale, de grupuri de autorități locale sau de orașul Varșovia, dematerializate în conformitate cu dispozițiile legii prevăzute la punctul 5;

10) alte instrumente decât obligațiuni sau alte titluri de creanță dematerializate emise de autorități locale, de grupuri de autorități locale sau de orașul Varșovia;

10a) obligațiuni participative prevăzute de Legea din 29 iunie 1995 privind obligațiunile (Dz. U. din 2001, nr. 120, poziția 1300; Dz. U. din 2002, nr. 216, poziția 1824, și Dz. U. din 2003, nr. 217, poziția 2124);

11) obligațiuni dematerializate în conformitate cu dispozițiile legii prevăzute la punctul 5, emise de alte entități decât autorități locale, grupuri de autorități locale sau orașul Varșovia, care sunt garantate până la concurența întregii lor valori nominale, majorată cu o posibilă dobândă;

12) alte instrumente decât obligațiuni dematerializate și alte titluri de creanță, emise de alte entități decât autorități locale, grupuri de autorități locale sau orașul Varșovia, care sunt garantate până la concurența valorii lor nominale, majorată cu o posibilă dobândă;

13) obligațiuni și alte titluri de creanță emise de societăți publice, altele decât titlurile prevăzute la punctele 11 și 12;

13a) obligațiuni și alte titluri de creanță dematerializate în conformitate cu legea prevăzută la punctul 5, altele decât cele prevăzute la punctele 9 și 11;

13b) scrisori de gaj;

13c) certificate de depozit, în sensul Legii din 29 iulie 2005 privind punerea în circulație a instrumentelor financiare, care pot fi negociate pe o piață reglementată în Polonia.

[...]"

16 Articolul 143 din Legea privind fondurile de pensii definește categoriile de instrumente străine în care FDP își pot investi activele. Acesta are următorul cuprins:

„1. Pe baza unei autorizații generale acordate printr-o ordonanță de către ministrul însărcinat cu instituțiile financiare și în condițiile prevăzute în această autorizație, activele unui [FDP] pot fi investite în străinătate în titluri emise de societăți cotate pe principalele piețe bursiere din statele membre ale OCDE sau din alte state, precizate în autorizație, precum și în bonuri de trezorerie sau titluri emise de băncile centrale din aceste state și în titluri de participare emise de organisme de plasament colectiv cu sediul în aceste state, în cazul în care organismele în cauză propun aceste titluri de participare publicului larg și le răscumpără la cererea investitorului.

2. Valoarea totală a plasamentelor efectuate

1) de către un [FDP] în instrumente incluse în categoriile prevăzute la alineatul 1 nu poate depăși 5 % din valoarea activelor fondului.

[...]"

17 Această ultimă dispoziție este completată de articolul 1 din Decretul ministrului de finanțe din 23 decembrie 2003 privind autorizarea generală a plasamentelor fondurilor de pensii în afara frontierelor naționale (Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju), cu modificările ulterioare (Dz. U nr. 229, poziția 2286, denumit în continuare „decretul ministrului de finanțe"), care prevede, printre altele, la alineatul 3, că plasamentele în active străine trebuie să fie însoțite de o evaluare a calității investiției, emisă de o agenție de rating specializată, recunoscută pe o piață internațională de capitaluri, care apreciază riscul de investiție aferent valorilor mobiliare avute în vedere și capacitatea emitentului acestor valori de a onora, la scadență, angajamentele contractate.

Procedura precontencioasă

18 La 23 octombrie 2007, Comisia a adresat Republicii Polone o scrisoare de punere în întârziere privind o neîndeplinire a obligațiilor prevăzute la articolul 56 CE. În această scrisoare, Comisia susținea că dispozițiile articolului 143 din Legea privind fondurile de pensii coroborat cu articolul 141 din această lege, precum și cu articolul 136 alineatul 3 și cu articolul 136a alineatul 2 din legea menționată restrângea investițiile efectuate în străinătate de FDP și încălca astfel libertatea fundamentală de circulație a capitalurilor prevăzută la articolul 56 CE.

19 Prin scrisoarea din 20 decembrie 2007, Republica Polonă a răspuns la motivele formulate de Comisie, invocând inaplicabilitatea articolului 56 CE în cazul FDP.

20 La 23 septembrie 2008, Comisia a adresat acestui stat membru un aviz motivat, în care respingea argumentația autorităților poloneze întemeiată pe inaplicabilitatea articolului 56 CE în cazul activității investiționale a FDP și menținea motivul întemeiat pe neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la articolul 56 CE din cauza restricției privind investițiile impusă de articolul 143 din Legea privind fondurile de pensii coroborat cu articolul 141 din această lege, precum și cu articolul 136 alineatul 3 și cu articolul 136a alineatul 2 din legea menționată.

21 La 24 noiembrie 2008, în răspunsul său la avizul motivat menționat, Republica Polonă a invocat, pe lângă inaplicabilitatea articolului 56 CE în cazul activității investiționale a FDP, necesitatea protejării interesului public prin garantarea stabilității financiare a sistemului de securitate socială, pentru a justifica restricțiile impuse investițiilor efectuate de aceste fonduri.

22 Ținând seama de răspunsul Republicii Polone, Comisia a decis să formuleze prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitate

23 În duplica sa, Republica Polonă invită Curtea să se pronunțe din oficiu asupra admisibilității prezentei acțiuni.

24 Ea invocă, în primul rând, un dezacord cu Comisia în ceea ce privește aprecierea aspectelor faptice ale cauzei și a elementelor considerate a constitui o pretinsă încălcare a principiului liberei circulații a capitalurilor. Prin faptul că nu a stabilit în mod corect și pe deplin principiile și regimul juridic aplicabil FDP, precum și natura acestora, Comisia, pe de o parte, nu ar fi definit cu precizie obiectul litigiului în cursul procedurii precontencioase și, pe de altă parte, ar fi încălcat articolul 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții. În al doilea rând, Republica Polonă susține că, în memoriul său în replică, Comisia a invocat dispozițiile articolului 1 alineatul (3) din decretul ministrului de finanțe, ceea ce echivalează cu introducerea, în acest stadiu avansat al procedurii privind constatarea neîndeplinirii obligațiilor declanșate împotriva sa, a unei obiecții noi care ar trebui declarată inadmisibilă.

25 În această privință, trebuie amintit că, din oficiu, Curtea poate examina dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 226 CE pentru introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia, C-439/99, Rec., p. I-305, punctul 8, Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit, C-98/04, Rec., p. I-4003, punctul 16, și Hotărârea din 14 ianuarie 2010, Comisia/Republica Cehă, C-343/08, Rep., p. I-275, punctul 25).

26 În acest context, trebuie să se considere, în primul rând, că dezacordul dintre Comisie și Republica Polonă în ceea ce privește aprecierea aspectelor faptice și juridice ale pretinsei neîndepliniri a obligațiilor nu poate conduce la concluzia că obiectul prezentei acțiuni nu a fost definit în mod suficient. Dimpotrivă, un astfel de dezacord care persistă după expirarea termenului stabilit de Comisie în avizul său motivat constituie însăși justificarea pentru formularea unei acțiuni în fața Curții în temeiul articolului 226 CE.

27 Pe de altă parte, trebuie să se constate că, astfel cum prevede articolul 21 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și articolul 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură, Comisia a precizat în mod clar în concluziile cererii introductive a acțiunii că reproșa Republicii Polone faptul că articolul 143, articolul 136 alineatul 3 și articolul 136a alineatul 2 din Legea privind fondurile de pensii nu erau

conforme cu articolul 56 CE, definind astfel în termeni suficient de precișsi obiectul litigiului.

28 În ceea ce privește, în al doilea rând, invocarea articolului 1 alineatul (3) din decretul ministrului de finanțe, din dosarul depus la Curte reiese că acest decret reprezintă un act de aplicare a articolului 143 din Legea privind pensiile care face obiectul prezentei acțiuni. Prin urmare, faptul că, în memoriul său în replică, Comisia a detaliat o obiecție pe care o invocase într-un mod mai general în cererea introductivă nu a modificat obiectul neîndeplinirii obligațiilor imputate și, prin urmare, nu are niciun efect asupra întinderii litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia, C-543/08, Rep., p. I-11241, punctele 20, 21 și 23, precum și jurisprudența citată).

29 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că prezenta acțiune este admisibilă.

Cu privire la pretinsa neîndeplinire a obligațiilor

Considerații introductive

30 În cursul ședinței, Comisia, invitată de Curte să precizeze întinderea neîndeplinirii obligațiilor imputate, a indicat că ea limita această neîndeplinire a obligațiilor exclusiv la circulația capitalurilor între statele membre.

Cu privire la aplicabilitatea articolului 56 CE

— Argumentele părților

31 Comisia susține că articolul 56 CE se aplică activităților de investiții ale FDP în lumina jurisprudenței Curții referitoare la nomenclatorul anexat la Directiva 88/361.

32 Comisia subliniază de asemenea că, în cadrul restructurării sistemului lor de securitate socială, statele membre trebuie să respecte dreptul Uniunii, ceea ce ar implica în speță faptul că, în ceea ce privește alegerea modului de plasament al activelor lor, FDP pot beneficia de libera circulație a capitalurilor. În această privință, articolul 137 alineatul (4) CE nu poate fi invocat în mod valabil întrucât nu ar privi decât noile dispoziții adoptate în temeiul acestui articol și întrucât nu ar exclude nicidecum obligația statelor membre de a respecta libertățile fundamentale garantate de Tratatul CE.

33 În opinia Comisiei, activitatea în cauză nu poate fi exclusă din domeniul de aplicare al articolului 56 CE pentru motivul că FDP ar trebui să fie asimilate entităților de drept public care se substituie statului și nu exercită, în consecință, o activitate economică. Având în vedere caracteristicile lor, ar trebui să se considere că FDP funcționează conform principiului de finanțare prin capitalizare și că se întemeiază pe principii care nu au legătură cu sistemul de repartizare care prevalează în cadrul primului pilon administrat de ZUS. Prin urmare, FDP ar trebui să fie calificate drept întreprinderi care exercită o activitate economică.

34 Pe de altă parte, Comisia exclude faptul că articolul 295 CE este de natură să excludă legislația poloneză în cauză din domeniul de aplicare al articolului 56 CE pentru

motivul că adevăratul proprietar al resurselor provenite din contribuții este statul. Astfel, aceste contribuții ar proveni în totalitate din cotele plătite de salariat și, în cazul în care îndeplinește condițiile stabilite de lege, ar da acestuia din urmă dreptul la plata capitalului acumulat.

35 Întemeindu-se pe articolul 137 alineatul (4) CE, pe natura neeconomică a activității în cauză și pe articolul 295 CE, Republica Polonă susține că reglementarea care privește FDP nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și că, în consecință, articolul 56 CE nu se aplică activității în cauză.

36 În ceea ce privește, mai întâi, articolul 137 alineatul (4) CE, Republica Polonă susține că este singura competentă pentru a defini principiile de funcționare a sistemului polonez obligatoriu de securitate socială, inclusiv în ceea ce privește politica de investiții a FDP în străinătate și costurile legate de aceste investiții, care au ca obiect garantarea echilibrului financiar al sistemului său de asigurări de pensii.

37 În ceea ce privește, în continuare, lipsa caracterului economic al activității desfășurate de FDP, statul membru menționat susține că libertățile enumerate în tratat, în special la articolul 56 CE, nu se aplică unor domenii care, precum în speță securitatea socială, țin prin natura lor de prerogativele statului și nu prezintă în mod direct o dimensiune socială. Or, statutul de entități de drept public lipsite de scop lucrativ al FDP și participarea lor la sistemul de pensii de bază obligatoriu ar trebui să aibă drept rezultat recunoașterea în favoarea acestora din urmă a unui caracter exclusiv social.

38 În ceea ce privește, în sfârșit, articolul 295 CE, Republica Polonă consideră că articolul menționat permite unui stat membru să aleagă în mod liber modalitățile în temeiul cărora își exercită prerogativele aferente proprietății asupra resurselor publice

de care dispune pentru a-și îndeplini misiunile care îi revin. Or, în opinia acestui stat membru, sumele în cauză ar constitui resurse publice, fapt care ar fi fost confirmat de instanțele poloneze.

— Aprecierea Curții

39 Având în vedere că este cert că operațiunile de plasament deschise FDP constituie „circulație a capitalurilor" în sensul articolului 56 CE, trebuie examinate argumentele invocate de Republica Polonă prin care se urmărește să se demonstreze că aceste plasamente nu intră totuși în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

40 În ceea ce privește, în primul rând, argumentul conform căruia articolul 56 CE nu este destinat a fi aplicat activităților de investiții de active ale FDP pentru motivul că acestea ar fi lipsite de caracter economic, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că fondurile de pensii ocupaționale care funcționează conform principiului de finanțare prin capitalizare exercită, în pofida finalității lor sociale și a caracterului obligatoriu al afilierii la cel de al doilea pilon al sistemului de pensii de care aparțin, o activitate economică (a se vedea Hotărârea din 21 septembrie 1999, Albany, C-67/96, Rec., p. I-5751, punctele 81-87). În conformitate cu articolele 2, 3, 27 și 29 din Legea privind fondurile de pensii, regimul în cauză se întemeiază pe principiul de finanțare prin capitalizare, iar activele FDP sunt administrate și plasate de PTE, care acționează cu titlu oneros sub forma unei societăți pe acțiuni. Elementele invocate de Republica Polonă referitoare la supravegherea prudențială exercitată de autoritățile publice în privința FDP și a PTE, precum și referitoare la garanția oferită de stat cu privire la acoperirea eventualelor deficite ale FDP nu sunt de natură să repună în discuție caracterul economic al activităților în cauză.

41 În ceea ce privește caracterul public sau privat al resurselor alocate FDP și administrate de PTE, chiar dacă s-ar recunoaște, astfel cum susține Republica Polonă, natura publică a resurselor menționate, în pofida faptului că sursa acestora rezidă în contribuțiile de pensii percepute de la angajatorii lucrătorilor în cauză, o astfel de împrejurare nu poate fi, în orice caz, suficientă *per se* ca să excludă aplicabilitatea articolului 56 CE în privința operațiunilor care le privesc, după cum rezultă din anexa I la Directiva 88/361, în temeiul căreia noțiunea „mișcări de capital" acoperă, printre altele, „operațiunile privind activele sau pasivele statelor membre sau ale altor instituții ale administrației publice și organizații publice".

42 Prin urmare, nici pretinsa lipsă a caracterului economic al activităților de investiții ale FDP, nici caracterul pretins public al fondurilor care le alimentează nu se pot opune aplicării articolului 56 CE.

43 În ceea ce privește, în al doilea rând, argumentul Republicii Polone conform căruia aplicarea articolului 56 CE ar fi, în speță, exclusă în temeiul articolului 137 alineatul (4) CE, care interzice să se aducă atingere dreptului recunoscut al statelor membre de a-și defini principiile fundamentale ale sistemului lor de securitate socială, precum și să se aducă atingere în mod semnificativ echilibrului financiar al regimurilor respective, trebuie subliniat că interdicțiile astfel stabilite se impun „dispozițiilor adoptate în temeiul [acestui din urmă] articol" (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Republica Cehă, citată anterior, punctele 66 și 67). Or, această situație nu se regăsește în cazul articolului 56 CE.

44 În ceea ce privește, în al treilea rând, susținerile întemeiate pe articolul 295 CE, conform căruia „[tratatul] nu aduce atingere regimului proprietății în statele membre", trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul menționat nu are drept efect sustragerea regimurilor de proprietate existente în statele membre din sfera de aplicare a normelor fundamentale ale tratatului (a se vedea Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, C-171/08, Rep., p. I-6817, punctul 64 și jurisprudența citată). Prin urmare, în cazul în care sumele deținute de FDP și investite de PTE trebuie calificate drept resurse publice, articolul 295 CE nu poate scuti Republica Polonă de

obligația de a respecta normele privind libera circulație a capitalurilor (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Portugalia, C-367/98, Rec., p. I-4731, punctul 48), nici nu poate, de altfel, să justifice un obstacol în calea aplicării acestor norme (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 64 și jurisprudența citată).

45 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că dispozițiile în cauză ale Legii privind fondurile de pensii intră în domeniul de aplicare al articolului 56 CE.

Cu privire la restricțiile privind libera circulație a capitalurilor și justificarea acestora

— Argumentele părților

46 Comisia susține că dispozițiile în discuție în cadrul prezentei acțiuni constituie restricții privind circulația capitalurilor între statele membre în sensul articolului 56 CE în măsura în care acestea sunt de natură să descurajeze și descurajează investițiile efectuate de FDP în afara teritoriului Republicii Polone și către alte state membre, fapt care nu ar fi contestat de aceasta din urmă și ar rezulta din nivelul scăzut de investiții efectuate de FDP în plasamente în străinătate (1,1 %).

47 Fără a pune sub semnul întrebării necesitatea de a garanta securitatea fondurilor acumulate în conturile de pensii ale FDP, Comisia consideră că asemenea restricții nu se pot justifica nici în temeiul articolului 58 alineatul (1) litera (b) CE, nici în temeiul unor motive imperative de interes general pe care le-ar constitui menținerea echilibrului financiar al FDP și protecția intereselor aderenților acestora din urmă, din cauza caracterului lor discriminatoriu și, în orice caz, disproporționat.

48 Comisia exclude de asemenea faptul că articolul 86 alineatul (2) CE permite derogarea în speță de la principiul liberei circulații a capitalurilor. În această privință, recunoscând totodată că acest articol poate constitui o justificare a unui obstacol în calea liberei circulații a capitalurilor și că FDP pot fi calificate drept servicii de interes economic general, această instituție subliniază, în primul rând, că articolul 86 alineatul (2) CE impune ca gestionarea acestor servicii să fie încredințată unor entități care au calitatea de întreprinderi, calitate pe care Republica Polonă o exclude în ceea ce privește FDP. În al doilea rând, Comisia consideră că FDP nu sunt însărcinate de către stat cu furnizarea unor astfel de servicii. În al treilea rând și în orice caz, Comisia subliniază că aplicarea normelor privind libera circulație a capitalurilor nu se opune executării misiunilor încredințate FDP și că restricțiile în litigiu nu pot fi considerate necesare și proporționale pentru a garanta îndeplinirea acestor misiuni. În al patrulea rând, aceasta consideră că restricțiile menționate afectează dezvoltarea schimburilor comerciale într-o măsură care contravine intereselor Uniunii prin faptul că limitează în mod considerabil concurența și descurajează FDP să acționeze într-un mod mai eficient.

49 Republica Polonă susține că restricțiile în cauză sunt justificate, în primul rând, în temeiul articolului 58 alineatul (1) litera (b) CE, precum și, în al doilea rând, de un motiv imperativ de interes general referitor, în esență, la necesitatea de a garanta stabilitatea și securitatea resurselor transferate către FDP. În al treilea rând, pentru a justifica restricțiile în litigiu, acest stat membru invocă articolul 86 alineatul (2) CE.

— Aprecierea Curții

50 Trebuie să se examineze mai întâi problema dacă dispozițiile naționale în cauză determină o restricție privind libera circulație a capitalurilor între statele membre care este, în principiu, interzisă de articolul 56 alineatul (1) CE.

51 Este cert că articolul 143 din Legea privind fondurile de pensii, pe de o parte, limitează investițiile efectuate de FDP în străinătate la 5 % din valoarea activelor FDP în cauză și, pe de altă parte, stabilește o listă a plasamentelor care pot fi realizate în străinătate mai redusă decât cea a plasamentelor posibile pe teritoriul polonez în temeiul articolului 141 alineatul 1 din această lege. Procedând astfel, articolul 143 menționat impune în privința FDP limitări atât cantitative, cât și calitative în ceea ce privește investițiile efectuate în afara teritoriului național și în special în celelalte state membre.

52 O astfel de dispoziție are de asemenea un efect restrictiv în privința societăților stabilite în alte state membre prin faptul că reprezintă pentru acestea un obstacol în calea colectării de capitaluri în Polonia, în măsura în care achiziționarea, printre altele, de acțiuni sau de titluri de participare în organisme de plasament colectiv este limitată (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 15 iulie 2004, Weidert și Paulus, C-242/03, Rec., p. I-7379, punctul 14).

53 În mod similar, din articolul 136 alineatul 3 din Legea privind fondurile de pensii rezultă că valoarea plasamentelor realizate de un FDP în titluri de participare emise de organisme de plasament colectiv cu sediul în străinătate, prevăzute la articolul 143 alineatul 1 din această lege, nu trebuie să fie luată în considerare în momentul determinării valorii activelor nete administrate de fondul în cauză, această valoare reprezentând baza pentru stabilirea comisioanelor de administrare a fondului percepute de PTE cu titlu de remunerație. În consecință, o dispoziție precum articolul 136 alineatul 3 din legea menționată are drept efect descurajarea investițiilor de active ale FDP în titluri de participare emise de organisme de plasament colectiv cu sediul în alte

state membre, nepermițându-le să perceapă o remunerație pentru gestionarea unor astfel de active. În plus, coroborat cu articolul 143 din aceeași lege, articolul 136 alineatul 3 menționat consolidează obstacolul în calea colectării de către aceste organisme a capitalurilor provenite din Polonia.

54 În sfârșit, articolul 136a alineatul 2 din Legea privind fondurile de pensii prevede că costurile care echivalează cu redevențele datorate unor case de compensare străine nu pot fi acoperite decât până la concurența sumelor corespunzătoare datorate caselor de compensare naționale. Acest element este de asemenea de natură să descurajeze investirea activelor FDP în alte state membre întrucât, în cazul în care unele costuri precum cele în cauză și care sunt efectuate în străinătate se dovedesc a fi mai mari decât cele efectuate în Polonia, acestea nu pot fi acoperite în totalitate, spre deosebire de costurile similare generate de camerele de compensare naționale.

55 În continuare, în ceea ce privește justificarea restricțiilor privind libera circulație a capitalurilor, Curtea a statuat în mod repetat că libera circulație a capitalurilor nu poate fi limitată de o reglementare națională decât dacă este justificată de unul dintre motivele menționate la articolul 58 CE sau de motive imperative de interes general în sensul jurisprudenței Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, C-274/06, punctul 35 și jurisprudența citată). În plus, în temeiul articolului 86 alineatul (2) CE, „întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general […] se supun normelor tratatelor […] în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată [și cu condiția ca d]ezvoltarea schimburilor comerciale […] să [nu] fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Uniunii”.

56 În ceea ce privește, în primul rând, argumentul conform căruia restricțiile în cauză ar fi justificate în temeiul articolului 58 alineatul (1) litera (b) CE, conform căruia „articolul 56 nu aduce atingere dreptului statelor membre […] de a adopta toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege și a normelor lor de

administrare, în special […] în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare", este suficient să se constate că, deși dispozițiile naționale în cauză stabilesc într-adevăr conținutul material al normelor prudențiale aplicabile FDP, în schimb, acestea nu au nicidecum ca obiect combaterea încălcării actelor cu putere de lege și a normelor de administrare în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare. Prin urmare, dispozițiile în cauză nu pot intra sub incidența excepției prevăzute la articolul menționat.

57 În ceea ce privește, în al doilea rând, pretinsa justificare în temeiul motivelor imperative de interes general, trebuie să se recunoască că interesul de a garanta stabilitatea și securitatea activelor administrate de un fond de pensii, în special prin adoptarea de norme prudențiale, constituie un motiv de interes general de natură să justifice restricții privind libera circulație a capitalurilor.

58 Totuși, astfel de restricții trebuie să fie adecvate obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv (Hotărârea din 11 octombrie 2007, ELISA, C-451/05, Rep., p. I-8251, punctul 82 și jurisprudența citată).

59 În ceea ce privește mai întâi, restricțiile care rezultă de la articolul 143 din Legea privind fondurile de pensii, Comisia susține că cerințele prevăzute de legislația națională în cauză sunt disproporționate în raport cu obiectivul urmărit, întrucât diversificarea investițiilor atât pe plan geografic, cât și în funcție de tipul de plasament garantează securitatea acestora. Pe de altă parte, aceasta subliniază că legislația poloneză în cauză permite efectuarea de investiții în străinătate numai în statele membre ale Uniunii și ale OCDE sau în state care au încheiat cu Republica Polonă acorduri de promovare și de protejare reciprocă a investițiilor și că riscul legat de fluctuația cursurilor de schimb ale monedelor străine pe termen scurt nu justifică măsuri atât de restrictive. În sfârșit, în opinia Comisiei, în cazul în care statul membru pârât trebuie să adopte măsuri stricte, acestea ar trebui să fie identice pentru plasamentele în instrumente financiare naționale și pentru cele în instrumente financiare străine.

60 Republica Polonă respinge argumentația conform căreia diversificarea geografică a plasamentelor constituie încă un instrument esențial de reducere a riscurilor ca urmare a globalizării piețelor financiare. Aceasta insistă asupra riscurilor valutare în legătură cu fluctuațiile importante ale cursului zlotului polonez și asupra necesității de a adopta o abordare deosebit de prudentă în perioada inițială de funcționare a noului sistem polonez de securitate socială. Republica Polonă subliniază de asemenea că este mai ușor pentru Autoritatea de supraveghere să pună în aplicare restricții cantitative decât să controleze o politică de investiții întemeiată pe „regula investitorului prudent".

61 În această privință, trebuie să se examineze problema dacă Republica Polonă a fost în măsură să demonstreze faptul că limitele cantitative și calitative impuse de articolul 143 din Legea privind fondurile de pensii sunt adecvate obiectivului care vizează garantarea stabilității și a securității activelor administrate de un fond de pensii și nu depășesc ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit.

62 În ceea ce privește riscul valutar, este adevărat că fluctuațiile importante ale cursului de schimb al monedelor străine poate avea un impact considerabil asupra randamentului investițiilor efectuate în monedă străină. Totuși, din articolul 18 alineatul (5) litera (b) din Directiva 2003/41 rezultă că statele membre sunt obligate să nu împiedice instituțiile pentru furnizarea de pensii ocupaționale să investească până la 30 % din activele lor în active denominate în monede străine și că, în temeiul alineatului (6) al acestui articol, statele membre pot impune numai cu titlu individual aplicarea față de instituțiile aflate pe teritoriul lor a unor norme mai stricte de plasament decât cele prevăzute la alineatul (5) al articolului menționat.

63 Chiar dacă dispozițiile în cauză nu s-ar aplica *ratione materiae* investițiilor efectuate de FDP, nu este mai puțin adevărat că regula de 30 % a fost stabilită de legiuitorul Uniunii pentru situații similare.

64 În aceste condiții, pentru a justifica limita cantitativă de 5 % care este semnificativ mai redusă decât limita de 30 %, considerată adecvată de legiuitorul Uniunii, Republica Polonă ar fi trebuit să prezinte elemente specifice care să explice motivele pentru impunerea limitei cantitative adoptate.

65 În măsura în care Republica Polonă invocă, în această privință, dificultățile cu care se confruntă FDP pentru a evalua riscurile legate de investițiile în străinătate, trebuie subliniat că această împrejurare nu poate justifica restricțiile cantitative referitoare la investițiile în titlurile emise în statele membre. Astfel, după cum a susținut Comisia, legislațiile statelor membre în domeniul dezvăluirii informațiilor privind produsele financiare, precum și al protecției investitorilor și a consumatorilor au făcut, într-o largă măsură, obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii, facilitând crearea unei piețe comune a capitalurilor europene.

66 În mod similar, astfel de măsuri cantitative nu pot fi justificate pentru motivul că ar constitui un mijloc care poate fi pus în aplicare mai lesne de către autoritățile de control naționale, chiar în cadrul unui regim de securitate socială emergent.

67 Pentru aceleași motive precum cele menționate la punctul 65 din prezenta hotărâre, restricțiile calitative în cauză nu pot fi justificate în ceea ce privește investițiile în titlurile emise în statele membre.

68 În ceea ce privește, în continuare, restricțiile care rezultă din articolul 136 alineatul 3 și din articolul 136a alineatul 2 din Legea privind fondurile de pensii, trebuie să se constate că Republica Polonă nu a furnizat niciun element care să permită să se demonstreze corespunzător cerințelor legale că obiectivul urmărit de dispozițiile menționate nu ar putea fi realizat în lipsa acestor restricții și că acest obiectiv nu ar putea fi atins prin adoptarea unor măsuri mai puțin restrictive în ceea ce privește libertatea de investire a FDP în alte state membre.

69 Astfel, nici neluarea în considerare a valorii plasamentelor realizate în titluri de participare emise de organisme de plasament colectiv cu sediul în străinătate în vederea determinării activelor nete ale fondului care constituie baza pentru stabilirea comisioanelor de administrare percepute de PTE, nici limitarea imputării costurilor de operațiune în legătură cu casele de compensare străine până la concurența costurilor corespunzătoare legate de casele de compensare naționale nu pot fi justificate de necesitatea, invocată de Republica Polonă, de a proteja FDP de riscul de a suporta costuri suplimentare sau excesive, întrucât astfel de costuri trebuie, în orice caz, luate în considerare de investitor la alegerea investițiilor sale, indiferent de locul efectuării acestora.

70 În ceea ce privește, în al treilea rând, argumentele întemeiate pe articolul 86 alineatul (2) CE, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, revine statului membru care invocă acest articol obligația să demonstreze că sunt îndeplinite toate condițiile de aplicare a acestei dispoziții (Hotărârea din 29 aprilie 2010, Comisia/Germania, C-160/08, Rep., p. I-3713, punctul 126 și jurisprudența citată).

71 Or, deși, într-adevăr, se poate considera că FDP își asumă o misiune de interes economic general (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Albany, citată anterior, punctele 105-111), trebuie subliniat totuși că Republica Polonă nu a demonstrat corespunzător cerințelor legale că sunt îndeplinite condițiile de aplicare a articolului menționat. În special, aceasta nu a demonstrat în ce măsură aplicarea normelor tratatului, în speță libera circulație a capitalurilor între statele membre, ar împiedica îndeplinirea, în drept sau în fapt, a obiectivelor urmărite de FDP.

72 Rezultă că argumentația Republicii Polone întemeiată pe articolul 86 alineatul (2) CE trebuie respinsă.

73 În consecință, trebuie să se constate că, prin menținerea în vigoare a articolului 143, a articolului 136 alineatul 3 și a articolului 136a alineatul 2 din Legea privind fondurile de pensii, care restrâng investițiile efectuate în celelalte state membre de FDP poloneze, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

74 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Polonă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) **Prin menținerea în vigoare a articolului 143, a articolului 136 alineatul 3 și a articolului 136a alineatul 2 din Legea din 28 august 1997 privind organizarea și funcționarea fondurilor de pensii (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych), cu modificările ulterioare, care restrâng investițiile efectuate în celelalte state membre de fondurile deschise de pensii poloneze, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.**

2) **Obligă Republica Polonă la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături