ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 20ής Μαρτίου 1997 *

Στην υπόθεση C-57/95,

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπουμένη από την Edwige Belliard, βοηθό διευθυντή στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον Claude Chavance, γραμματέα στην ίδια διεύθυνση, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Γαλλίας, 9, Boulevard du Prince Henri,

προσφεύγουσα,

υποστηριζομένη από το

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον Alberto José Navarro González, γενικό διευθυντή νομικού και θεσμικού κοινοτικού συντονισμού, και την Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, της υπηρεσίας κοινοτικών διαφορών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ισπανίας, 4-6 Boulevard E. Servais,

παρεμβαίνον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τον Δημήτριο Γκουλούση, νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της ανακοινώσεως 94/C 360/08 της Επιτροπής, για μια εσωτερική αγορά στον τομέα των συνταξιοδοτικών ταμείων (ΕΕ 1994, C 360, σ. 7),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray και L. Sevón, προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη, P. J. G. Kapteyn (εισηγητή), C. Gulmann, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesauro
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 5ης Νοεμβρίου 1996, κατά τη διάρκεια της οποίας η Γαλλική Δημοκρατία εκπροσωπήθηκε από τον Claude Chavance, το Βασίλειο της Ισπανίας από την Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, και η Επιτροπή από τον Δημήτριο Γκουλούση,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Ιανουαρίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Μαρτίου 1995, η Γαλλική Δημοκρατία ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 73, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, την ακύρωση πράξεως της Επιτροπής με τον τίτλο «Ανακοίνωση της Επιτροπής για μια εσωτερική αγορά στον τομέα των συνταξιοδοτικών ταμείων» (94/C 360/08) (ΕΕ 1994, C 360, σ. 7, στο εξής: ανακοίνωση).

2 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 1995, επετράπη στο Βασίλειο της Ισπανίας να παρέμβει υπέρ της προσφεύγουσας.

3 Στις 21 Οκτωβρίου 1991, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση οδηγίας σχετικά με την ελευθερία διαχείρισης και επένδυσης των κεφαλαίων τα οποία τηρούνται από ιδρύματα συνταξιοδοτικών παροχών (ΕΕ 1991, C 312, σ. 3, στο εξής: πρόταση οδηγίας), η οποία στηριζόταν στα άρθρα 57, παράγραφος 2, και 66 της Συνθήκης ΕΟΚ. Στις 6 Δεκεμβρίου 1994, ελλείψει συμφωνίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου, η Επιτροπή απέσυρε την πρόταση αυτή. Στις 17 Δεκεμβρίου 1994, η Επιτροπή δημοσίευσε την ανακοίνωση στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.

4 Η ανακοίνωση περιλαμβάνει ένα πρώτο μέρος με τον τίτλο «Εισαγωγή και γενικές παρατηρήσεις», στο οποίο η Επιτροπή υπογραμμίζει την οικονομική και κοινωνική σημασία των συνταξιοδοτικών ταμείων στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, παραθέτει τους περιορισμούς τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν για λόγους προληπτικής εποπτείας και θέτει ορισμένες αρχές όσον αφορά την επένδυση κεφαλαίων με σύνεση, τις οποίες πρέπει να τηρούν όλοι οι συνταξιοδοτικοί οργανισμοί. Το δεύτερο μέρος της ανακοινώσεως, με τον τίτλο «Ερμηνεία», περιλαμβάνει κατ' αρχάς ορισμούς των όρων «συνταξιοδοτικός οργανισμός», «συνταξιοδοτικές παροχές», «συμμετέχουσα επιχείρηση», «συμμετέχων οργανισμός», «συνδεδεμένες επιχειρήσεις» και «συγγενείς επιχειρήσεις» (σημείο 2.1), διευκρινίζει δε στη συνέχεια το πεδίο εφαρμογής της ανακοινώσεως (σημείο 2.2).

5 Τα σημεία 2.3 και 2.4 της ανακοινώσεως ορίζουν τα ακόλουθα:

«2.3. *Υπηρεσίες διαχείρισης επενδύσεων και φύλαξης*

2.3.1. Η πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που προβλέπει η Συνθήκη, εν προκειμένω των υπηρεσιών διαχείρισης επενδύσεων, δεν σημαίνει μόνο ότι παρέχοντες τις υπηρεσίες θα είναι ελεύθεροι να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε ολόκληρη την Κοινότητα, αλλά επίσης ότι και εκείνοι που έχουν ανάγκη των υπηρεσιών αυτών θα μπορούν ελεύθερα να

επιλέγουν έναν παρέχοντα υπηρεσίες εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος. Ενώ άλλα νομοθετικά κείμενα της Κοινότητας ρυθμίζουν τα θέματα της άδειας και των δραστηριοτήτων των παρεχόντων τις υπηρεσίες διαχείρισης επενδύσεων, στη συγκεκριμένη περίπτωση πρέπει να διατυπωθεί με σαφήνεια ότι την ίδια ελευθερία θα διαθέτουν και οι συνταξιοδοτικοί οργανισμοί, ώστε να μπορούν να επιλέγουν τους παρέχοντες τις υπηρεσίες, μεταξύ εκείνων που έχουν λάβει την απαιτούμενη άδεια.

Συνεπώς δεν πρέπει να περιορίζεται η ελευθερία των συνταξιοδοτικών οργανισμών, στους οποίους τα κράτη μέλη επιτρέπουν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες εξωτερικών διαχειριστών για τη διαχείριση των επενδύσεών τους, να επιλέγουν για τη διαχείριση του συνόλου ή μέρους των περιουσιακών τους στοιχείων, διαχειριστή εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος και κάτοχο της προβλεπόμενης άδειας άσκησης της δραστηριότητας αυτής, σύμφωνα με την οδηγία 89/646/ΕΟΚ, την οδηγία 92/96/ΕΟΚ, ή την οδηγία 93/22/ΕΟΚ.

2.3.2. Κατά τον ίδιο τρόπο δεν πρέπει να περιορίζεται η ελευθερία των συνταξιοδοτικών οργανισμών, στους οποίους τα κράτη μέλη επιτρέπουν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες εξωτερικών φορέων για τη φύλαξη και διαχείριση των περιουσιακών τους στοιχείων, όπως προβλέπεται στο σημείο 12 του παραρτήματος της οδηγίας 89/646/ΕΟΚ και στο σημείο Γ.1 του παραρτήματος της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ, να επιλέγουν, για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, επιχειρήσεις επενδύσεων ή πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα σε άλλο κράτος μέλος και έχουν λάβει την απαιτούμενη άδεια, σύμφωνα με τις εν λόγω οδηγίες.

2.3.3. Οι αρμόδιες για το συνταξιοδοτικό οργανισμό εποπτικές αρχές πρέπει να μπορούν να ασκήσουν αποτελεσματικά τα εποπτικά τους καθήκοντα στην περίπτωση που ο συνταξιοδοτικός οργανισμός δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμεί να παράσχει ο ίδιος τις ευλόγως απαιτούμενες πληροφορίες, ή να λάβουν μέτρα για εκείνα τα στοιχεία ενεργητικού που δεν εμπίπτουν κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα των εποπτικών αρχών.

Κατά συνέπεια, με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας ανακοίνωσης και για τους σκοπούς της άσκησης προληπτικής εποπτείας επί των οργανισμών, είναι σκόπιμο να απαιτούν τα κράτη μέλη να περιέχουν όλες οι συμβάσεις, που συνάπτονται μεταξύ ενός συνταξιοδοτικού οργανισμού και των παρεχόντων τις υπηρεσίες των παραγράφων 1 και 2, διατάξεις που επιβάλλουν στους παρέχοντες τέτοιες υπηρεσίες να δίδουν στις αρμόδιες για την εποπτεία του συνταξιοδοτικού οργανισμού αρχές τις πληροφορίες που χρειά-

ζονται για να σχηματίσουν ολοκληρωμένη εικόνα των περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού, ή να ικανοποιούν τα αιτήματα των εποπτικών αρχών, όταν ζητούν να απαγορευθεί η ελεύθερη διάθεση των εν λόγω περιουσιακών στοιχείων, στην περίπτωση κατά την οποία οι στόχοι αυτοί δεν επιτυγχάνονται με άμεση παρέμβαση των εποπτικών αρχών στο συνταξιοδοτικό οργανισμό και εφόσον οι πληροφορίες ή η απαγόρευση είναι αναγκαίες για την άσκηση των καθηκόντων προληπτικής εποπτείας των αρχών αυτών.

2.3.4. Για την επίτευξη των στόχων της παραγράφου 2.3.3 κρίνεται σκόπιμο να ορίσει κάθε κράτος μέλος μια μόνο αρμόδια αρχή, η οποία θα έχει την υποχρέωση να συνεργάζεται με τις αντίστοιχες αρμόδιες αρχές των άλλων κρατών μελών.

Η Επιτροπή θα διαβιβάσει στα κράτη μέλη κατάλογο των αρμοδίων αρχών που ορίσθηκαν κατ' εφαρμογή της παρούσας παραγράφου και οι οποίες της γνωστοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη.

2.4. *Ελεύθερη επένδυση των περιουσιακών στοιχείων*

2.4.1. Κρίνεται σκόπιμο να επενδύουν οι εγκατεστημένοι σε ένα κράτος μέλος συνταξιοδοτικοί οργανισμοί όλα τα περιουσιακά τους στοιχεία που προορίζονται να καλύψουν μελλοντικές αναμενόμενες πληρωμές συντάξεων, σύμφωνα με τις ακόλουθες αρχές:

α) Τα περιουσιακά στοιχεία επενδύονται προς το συμφέρον των μελών και των δικαιούχων του συστήματος κατά τρόπο προσαρμοσμένο στη φύση κατά τη διάρκεια των αντίστοιχων υποχρεώσεων αλλά και στο ύψος της κάλυψής τους, με γνώμονα την ασφάλεια, την ποιότητα, τη ρευστότητα και την αποδοτικότητα του συνολικού χαρτοφυλακίου του οργανισμού.

β) Τα περιουσιακά στοιχεία είναι σε ικανοποιητικό βαθμό διαφοροποιημένα, ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε σώρευση κινδύνων για το σύνολο του χαρτοφυλακίου.

γ) Οι επενδύσεις σε μία ή περισσότερες συμμετέχουσες επιχειρήσεις, σε συνδεδεμένες ή συγγενείς επιχειρήσεις ή σε έναν ή περισσότερους συμμετέχοντες οργανισμούς περιορίζονται σε συνετό επίπεδο.

Κατά την εφαρμογή των αρχών αυτών μπορεί να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη ασφάλειας κατά του κινδύνου αφερεγγυότητας ή η ύπαρξη κρατικών εγγυήσεων.

2.4.2. Τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν από το πεδίο εφαρμογής του παραγράφου 2.4.1 τα στοιχεία ενεργητικού που είναι επενδεδυμένα σε συμμετέχουσα επιχείρηση ή σε μία η περισσότερες συγγενείς επιχειρήσεις, εφόσον:

α) όλα τα μέλη [που] καταβάλλουν ή έχουν καταβάλει εισφορές ή για τα οποία καταβάλλονται ή έχουν καταβληθεί εισφορές στο συνταξιοδοτικό οργανισμό είναι ή ήταν στο παρελθόν:

— διευθυντικά στελέχη, μέλη του διοικητικού συμβουλίου ή μέτοχοι έως και 11 τον αριθμό, και έχουν συμφωνήσει ατομικά για την επένδυση αυτή, ή

— αυτοαπασχολούμενα πρόσωπα που διευθύνουν την επιχείρηση ή τις επιχειρήσεις ως εταίροι, ή

β) οι επενδύσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν πριν από την έκδοση της παρούσας ανακοίνωσης.

Τα κράτη μέλη εξετάζουν περιοδικά τα θέματα που εξαιρούνται δυνάμει της παρούσας παραγράφου, ώστε να διαπιστώσουν αν δικαιολογείται η διατήρηση των εν λόγω εξαιρέσεων.

2.4.3. Η κατάλληλη διαφοροποίηση των στοιχείων ενεργητικού, συμπεριλαμβανομένης και της διαφοροποίησης σε στοιχεία ενεργητικού που εκφράζονται σε άλλο νόμισμα από το νόμισμα στο οποίο έχουν συσταθεί οι υποχρεώσεις του οργανισμού, είναι σημαντικός παράγων που επιτρέπει στους διαχειριστές των οργανισμών να επιτυγχάνουν τη μέγιστη απόδοση των ανωτέρω στοιχείων ενεργητικού εντός ανεκτών επιπέδων κινδύνου. Σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, τα κράτη μέλη δεν απαιτούν από τους συνταξιοδοτικούς οργανισμούς να επενδύουν ή να μην επενδύουν σε ειδικές κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού, ούτε να διατηρούν τα περιουσιακά τους στοιχεία σε κάποιο συγκεκριμένο κράτος μελος για λόγους άλλους εκτός των δεόντως αιτιολογημένων για την άσκηση προληπτικής εποπτείας. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη δεν καθορίζουν κατώτατο ή ανώτατο επίπεδο για τις επενδύσεις σε ορισμένες κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού, όταν οι απαιτήσες αυτές δεν δικαιολογούνται από την άποψη της προληπτικής εποπτείας, ούτε επιβάλλουν κανόνες για τη διατήρηση των περιουσιακών στοιχείων σε συγκεκριμένο τόπο ή για τη νομισματική αντιστοιχία, οι οποίοι, διαφορετικά, θα περιόριζαν τις δυνατότητες πραγματοποίησης διασυνοριακών επενδύσεων. Οποιοιδήποτε περιορισμοί επιβάλλονται για λόγους προληπτικής εποπτείας πρέπει επίσης να είναι ανάλογοι προς τους νομίμως επιδιωκομένους στόχους.

Σε πρώτη φάση τα κράτη μέλη δεν απαιτούν κατά κανένα τρόπο από τους συνταξιοδοτικούς οργανισμούς να τηρούν νομισματική αντιστοιχία για ποσοστό μεγαλύτερο του 60 % των περιουσιακών τους στοιχείων, αφού ληφθούν υπόψη τα μέσα αντιστάθμισης του συναλλαγματικού κινδύνου που κατέχει ο οργανισμός, εφόσον αυτό δεν υπαγορεύεται γενικώς από λόγους προληπτικής εποπτείας.

Τα περιουσιακά στοιχεία που είναι εκφρασμένα σε ECU θεωρούνται ως νομισματικά αντίστοιχα με οποιοδήποτε νόμισμα της Κοινότητας.

2.4.4. Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν τις επενδυτικές αποφάσεις ενός συνταξιοδοτικού οργανισμού ή του διαχειριστή του από καμία προηγούμενη έγκριση ή συστηματική κοινοποίηση.»

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

6 Η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου, καθόσον η ανακοίνωση δεν αποτελεί πράξη δεκτική προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης. Διατείνεται ότι η ανακοίνωση δεν σκοπεί στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων και ότι δεν είχε την πρόθεση να επιβάλει, με την ανακοίνωση αυτή, υποχρεώσεις στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, για λόγους λογικής συνοχής με την πρόταση οδηγίας, επανέλαβε στην ανακοίνωση τα κύρια σημεία της προτάσεώς της οδηγίας την οποία υποχρεώθηκε να αποσύρει, για να μη δώσει την εντύπωση ότι η απόσυρση της προτάσεως οδηγίας ισοδυναμεί με απεμπόληση των αρχών που εκτίθενται σ' αυτήν.

7 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, προσφυγή ακυρώσεως είναι δυνατή έναντι οποιωνδήποτε πράξεων των κοινοτικών οργάνων, όποια κι αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων (βλ. τις αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψη 42, και της 16ης Ιουνίου 1993, C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3283, σκέψη 9).

8 Εν προκειμένω, πρόκειται για ανακοίνωση εκδοθείσα από την Επιτροπή, η οποία δημοσιεύθηκε στο σύνολό της στο τεύχος C της *Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η εν λόγω πράξη έχει ως σκοπό να καταστήσει γνωστές τις γενικές θέσεις της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή θεμελιωδών αρχών της Συνθήκης στους συνταξιοδοτικούς οργανισμούς.

9 Προς εκτίμηση του αν η ανακοίνωση αποσκοπεί στην παραγωγή νέων εννόμων αποτελεσμάτων σε σχέση με εκείνα που απορρέουν από την εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών της Συνθήκης πρέπει να εξεταστεί το περιεχόμενο της.

10 Επομένως, η εκτίμηση του βασίμου της ενστάσεως απαραδέκτου πρέπει να γίνει παράλληλα με την εκτίμηση των ζητημάτων ουσίας που θέτει η διαφορά.

Επί της ουσίας

11 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Γαλλική Δημοκρατία, υποστηριζόμενη από το Βασίλειο της Ισπανίας, επικαλείται κατ' αρχάς λόγους ακυρώσεως που στηρίζονται στην αναρμοδιότητα της Επιτροπής, στην παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ και στην αρχή της ασφαλείας δικαίου. Στη συνέχεια, ισχυρίζεται ότι η ανακοίνωση είναι ανίσχυρη λόγω της άνισης μεταχειρίσεως που απορρέει από αυτήν μεταξύ των δικαιούχων παροχών από συνταξιοδοτικά ταμεία και δικαιούχων παροχών βάσει συμβάσεων ασφαλίσεως ζωής.

12 Όσον αφορά την αναρμοδιότητα της Επιτροπής, η Γαλλική Δημοκρατία υποστηρίζει, στην ουσία, ότι η ανακοίνωση είναι δεσμευτική πράξη, διότι από το γεγονός ότι το περιεχόμενό της είναι τόσο συγκεκριμένο προκύπτει ότι αυτή επιβάλλει νέες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, οπότε έπρεπε να στηριχθεί σε συγκεκριμένη νομική βάση ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος της νομιμότητάς της. Από τη σύγκριση μεταξύ της προτάσεως οδηγίας και της ανακοινώσεως προκύπτει ότι υφίσταται ένας παραλληλισμός μεταξύ των δύο κειμένων, ιδίως όσον αφορά τους ορισμούς, το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενό τους. Η δημοσίευση της ανακοινώσεως, μετά την απόσυρση της προτάσεως οδηγίας, δείχνει ότι η Επιτροπή επιχείρησε με αυτήν να επιτύχει την εφαρμογή πανομοιότυπων κανόνων σε σχέση με εκείνους της προτάσεως οδηγίας ή παρόμοιους προς αυτούς.

13 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν η ανακοίνωση περιορίζεται σε επεξήγηση των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών, περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων που έχουν εφαρμογή στους συνταξιοδοτικούς οργανισμούς ή θεσπίζει ειδικές υποχρεώσεις σε σχέση με τις διατάξεις αυτές.

14 Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει κατ' αρχάς ότι η ανακοίνωση δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, καθόσον η λέξη «πρέπει» προηγείται κάθε φορά ενός ρήματος το οποίο εκφράζει απλώς μία άποψη. Στη συνέχεια, διατείνεται ότι

από την ανάλυση του περιεχομένου της ανακοινώσεως προκύπτει ότι πρόκειται για ερμηνευτική ανακοίνωση, η οποία περιορίζεται σε υπενθύμιση των συνεπειών της απευθείας εφαρμογής των αρχών της Συνθήκης στους συνταξιοδοτικούς οργανισμούς και δεν προσθέτει νέες υποχρεώσεις σε σχέση με εκείνες που απορρέουν άμεσα από τις διατάξεις της Συνθήκης. Τέλος, η ανακοίνωση δεν απευθύνεται επισήμως στα κράτη μέλη και δεν τους κοινοποιήθηκε.

15 Παραπέμποντας για λεπτομερέστερη ανάλυση των σχετικών διατάξεων της ανακοινώσεως στα σημεία 17 έως 19 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα, διαπιστώνεται κατ' αρχάς ότι, κατά την πρώτη παράγραφο του σημείου 2.4.2 της ανακοινώσεως, «Τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν από το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2.4.1 τα στοιχεία ενεργητικού που είναι επενδεδυμένα σε συμμετέχουσα επιχείρηση ή σε μία ή περισσότερες συγγενείς επιχειρήσεις», εφόσον πληρούνται οι προβλεπόμενες από την παράγραφο αυτή προϋποθέσεις.

16 Στη συνέχεια, όπως ορίζει το δεύτερο εδάφιο του σημείο 2.4.3 της ανακοινώσεως, τα κράτη μέλη, σε πρώτη φάση, «δεν απαιτούν κατά κανένα τρόπο από τους συνταξιοδοτικούς οργανισμούς να τηρούν νομισματική αντιστοιχία για ποσοστό μεγαλύτερο του 60 % των περιουσιακών τους στοιχείων, αφού ληφθούν υπόψη τα μέσα αντιστάθμισης του συναλλαγματικού κινδύνου [τα οποία έχει] ο οργανισμός, εφόσον αυτό δεν υπαγορεύεται γενικώς από λόγους προληπτικής εποπτείας».

17 Τέλος, το σημείο 2.4.4 της ανακοινώσεως προβλέπει ότι «Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν τις επενδυτικές αποφάσεις ενός συνταξιοδοτικού οργανισμού ή του διαχειριστή του από καμία προηγούμενη έγκριση ή συστηματική κοινοποίηση».

18 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να σημειωθεί, κατ' αρχάς, ότι οι διατάξεις αυτές της ανακοινώσεως χαρακτηρίζονται από επιτακτική διατύπωση.

19 Δεύτερον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από το ίδιο το περιεχόμενο των διατάξεων των σημείων 2.4.2, 2.4.3 και 2.4.4 της ανακοινώσεως προκύπτει ότι αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι περιλαμβάνουν στοιχεία που απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και που αποσκοπούν απλώς στη διευκρίνιση της ορθής εφαρμογής τους.

20 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι οι διατάξεις αυτές, προβλέποντας, με άμεσο αποτέλεσμα, απαγόρευση επιβολής αδικαιολόγητων περιορισμών στις ως άνω ελευθερίες, δεν αρκούν, αυτές καθαυτές, για την εξασφάλιση της εξαλείψεως όλων των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων και ότι οι προβλεπόμενες από τη Συνθήκη στον τομέα αυτό οδηγίες εξακολουθούν να έχουν ένα σημαντικό πεδίο εφαρμογής στον τομέα των μέτρων που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από τις διατάξεις αυτές (βλ., όσον αφορά το δικαίωμα της ελευθερίας εγκαταστάσεως, την απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners, Συλλογή τόμος 1974, σ. 317, σκέψεις 29 έως 31).

21 Όμως, η ανακοίνωση αφορά ακριβώς τέτοια μέτρα, τα οποία, εξάλλου, αποτέλεσαν το αντικείμενο της προτάσεως οδηγίας την οποία απέσυρε η Επιτροπή στη συνέχεια, δεδομένου του «αδιεξόδου στο οποίο έφθασαν οι διαπραγματεύσεις με τα κράτη μέλη στα πλαίσια του Συμβουλίου» (σημείο 1.4 της της ανακοινώσεως).

22 Όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η ανακοίνωση δεν κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη, αρκεί να σημειωθεί ότι ένα τέτοιο γεγονός δεν μπορεί να μεταβάλει τον δεσμευτικό χαρακτήρα της ανακοινώσεως.

23 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ανακοίνωση αποτελεί πράξη που σκοπεί στην παραγωγή ιδίων εννόμων αποτελεσμάτων, τα οποία διακρίνονται απ' όσα προβλέπονται ήδη στις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών, περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, οπότε η πράξη αυτή μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως.

24 Όσον αφορά την αρμοδιότητα της Επιτροπής προς έκδοση πράξεως επιβάλλουσας στα κράτη μέλη υποχρεώσεις οι οποίες δεν προβλέπονται από τις προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Συνθήκη ουδόλως προβλέπει μια τέτοια εξουσία και ότι, εν πάση περιπτώσει, δυνάμει των άρθρων 57, παράγραφος 2, και 66 της Συνθήκης, μόνο το Συμβούλιο είναι αρμόδιο προς έκδοση οδηγιών που αποσκοπούν στον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την πρόσβαση στις μη μισθωτές δραστηριότητες και με την άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών.

25 Από το σύνολο των προηγουμένων σκέψεων, και χωρίς να απαιτείται να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των άλλων λόγων που προβάλλει η Γαλλική Δημοκρατία, προκύπτει ότι η ανακοίνωση συνιστά πράξη εκδοθείσα από αναρμόδια αρχή.

26 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προσφυγή που άσκησε η Γαλλική Δημοκρατία με σκοπό την ακύρωση της ανακοινώσεως είναι παραδεκτή και βάσιμη.

Επί των δικαστικών εξόδων

27 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την ανακοίνωση της Επιτροπής για μια εσωτερική αγορά στον τομέα των συνταξιοδοτικών ταμείων (94/C 360/08).

2) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida	Murray
Sevón	Κακούρης	Kapteyn	Gulmann
Hirsh	Jann	Ragnemaln	Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 20 Μαρτίου 1997.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias