YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
20 päivänä maaliskuuta 1997 *

Asiassa C-57/95,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaispäällikkö Edwige Belliard ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Claude Chavance, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard du Prince Henri,

kantajana,

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto José Navarro González ja yhteisön oikeutta koskevia asioita hoitavan osaston valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4—6 boulevard E. Servais,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen osaston virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa eläkerahastojen sisämarkkinoita koskevan komission tiedonannon 94/C 360/08 (EYVL 1994 C 360, s. 7),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray ja L. Sevón sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari), C. Gulmann, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Ranskan tasavallan, asiamiehenään Claude Chavance, Espanjan kuningaskunnan, asiamiehenään valtionasiamies Gloria Calvo Díaz, ja komission, asiamiehenään Dimitrios Gouloussis, 5.11.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.1.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan tasavalta on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kanteen, joka on saapunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen 4.3.1995 ja jossa vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission toimi, jonka nimikkeenä on "eläkerahastojen sisämarkkinoita koskeva komission tiedonanto" (94/C 360/08) (EYVL 1994 C 360, s. 7, jäljempänä tiedonanto).

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 20.9.1995 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta on saanut luvan tulla väliintulijaksi kantajan vaatimusten tueksi.

3 Komissio teki 21.10.1991 neuvostolle eläkelaitosten keräämien varojen hoitoa ja sijoittamista koskevasta vapaudesta direktiiviehdotuksen (EYVL 1991 C 312, s. 3, jäljempänä direktiiviehdotus), joka perustui ETY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan ja 66 artiklaan. Koska neuvostossa ei päästy asiasta yksimielisyyteen, komissio veti 6.12.1994 tämän ehdotuksen takaisin. Komissio julkaisi 17.12.1994 tiedonannon *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

4 Tiedonannon ensimmäisessä osassa, jonka otsikko on "Johdanto ja yleisiä huomioita" komissio korostaa eläkerahastojen taloudellista ja sosiaalista merkitystä sisämarkkinoilla, ja se mainitsee rajoitukset, joita jäsenvaltiot voivat asettaa varovaisuussyistä, sekä tietyt harkittua sijoittamista koskevat periaatteet, joita kaikkien eläkelaitosten pitäisi soveltaa. Tiedonannon toinen osa, jonka otsikko on "Tulkinta", sisältää termien "eläkelaitos", "eläke-etuus", "osallistuva yritys", "osallistuva laitos", "tytäryritykset" ja "osakkuusyritykset" (2.1 kohta) määritelmät, ja siinä täsmennetään tiedonannon soveltamisala (2.2 kohta).

5 Tiedonannon 2.3 ja 2.4 kohta kuuluvat seuraavasti:

"2.3 *Varainhoitopalvelut ja varojen tallettaminen*

2.3.1 Perustamissopimuksessa vahvistettu palvelujen tarjoamisen vapaus, tässä tapauksessa varainhoitopalvelujen tarjoamisen vapaus, ei tarkoita yksinomaan sitä, että palvelujen tarjoajilla on vapaus tarjota palvelujaan kaikkialla yhteisössä, vaan

myös sitä, että asiakkailla on vapaus valita toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja. Vaikka muissa yhteisön säädöksissä säännellään varainhoitopalvelujen tarjoajan hyväksymistä ja toimintaa, on tarpeen vahvistaa eläkelaitosten vapaus valita hyväksyttyjen tarjoajien joukosta kelpuuttamansa tarjoaja.

Tämän vuoksi eläkelaitoksia, joilla on oikeus käyttää ulkopuolisen varainhoitajan palveluja sijoitustensa hoitamista varten, ei saada estää valitsemasta kaikkien varojensa tai niiden osan hoitoa varten toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta varainhoitajaa, joka on asianmukaisesti hyväksytty neuvoston direktiivien 89/646/ETY, 92/96/ETY tai 93/22/ETY mukaisesti.

2.3.2 Samoin eläkelaitoksia, joilla on oikeus käyttää ulkopuolisen laitoksen palveluja direktiivin 89/646/ETY liitteen 12 kohdassa ja direktiivin 93/22/ETY liitteen C.1 kohdassa tarkoitettujen varojen säilyttämistä ja hoitoa varten, ei saada estää valitsemasta näiden palvelujen suorittamiseen toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta luottolaitosta tai sijoitusyritystä, joka on asianmukaisesti hyväksytty edellä mainittujen direktiivien mukaisesti.

2.3.3 Eläkelaitosta valvovan viranomaisen on voitava toteuttaa tehokkaasti valvontatehtävänsä, kun laitos itse ei voi tai ei halua antaa tietoja, joita on kohtuullista pyytää, tai toteuttaa toimenpiteitä varojen osalta, jotka eivät kuulu valvovan viranomaisen välittömään toimivaltaan.

Rajoittamatta muiden tähän tiedonantoon sisältyvien määräysten soveltamista ja laitoksen huolellista valvontaa varten on näin ollen toivottavaa, että jäsenvaltiot vaativat, että kaikki eläkelaitoksen ja 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoajien välillä tehdyt sopimukset sisältävät määräyksiä, joissa asetetaan näille palvelujen tarjoajille velvollisuus antaa eläkelaitosta valvovalle viranomaiselle kaikki välttämättömät tiedot, jotta tämä viranomainen voi saada tietoonsa kaikki laitoksen

varat, tai noudattaa kaikkia tämän viranomaisen vaatimuksia varojen vapaan käytön kieltämisestä tapauksissa, joissa näitä tavoitteita ei ole saavutettu tämän viranomaisen välittömällä puuttumisella eläkelaitoksen toimintaan, kun kyseinen tieto tai kyseinen kielto ovat välttämättömiä viranomaisen suorittamien valvontatehtävien huolelliseksi täyttämiseksi.

2.3.4 Edellä 2.3.3 kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi on toivottavaa, että jokainen jäsenvaltio nimeää yhden ainoan toimivaltaisen viranomaisen toteuttamaan yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Komissio toimittaa jäsenvaltioille luettelon jäsenvaltioiden tämän kohdan mukaisesti nimeämistä viranomaisista.

2.4 *Varojen sijoittamisvapaus*

2.4.1 On toivottavaa, että jäsenvaltioon sijoittautuneet eläkelaitokset sijoittavat kaikki niiden hallussa olevat varat niiden maksettaviksi tulevien eläke-etuuksien kattamiseksi seuraavien periaatteiden mukaisesti:

a) varat on sijoitettava jäsenten ja edunsaajien etujen mukaisesti tehtyjen sitoumusten luonteen ja keston mukaan sekä niiden kattamiseksi tarvittavan määrän mukaan määräytyvällä sopivalla tavalla ottaen huomioon eläkelaitoksen sijoitussalkun turvallisuutta, laatua, rahaksi muutettavuuden helppoutta ja tuottoa koskevat vaatimukset kokonaisuudessaan;

b) varat ovat riittävän monipuolisia liiallisen riskien kasautumisen estämiseksi koko sijoitussalkun osalta;

c) sijoitukset osallistuvassa yrityksessä tai osallistuvissa yrityksissä taikka tytäryrityksissä tai osakkuusyrityksissä taikka osallistuvassa laitoksessa tai osallistuvissa laitoksissa on rajoitettu maltilliselle tasolle.

Näiden periaatteiden soveltamisessa voidaan ottaa huomioon maksukyvyttömyyden kattava vakuutus tai valtiontakuu.

2.4.2 Jäsenvaltiot voivat sulkea 2.4.1 kohdan määräysten soveltamisalan ulkopuolelle varat, jotka on sijoitettu osallistuvaan yritykseen tai osallistuviin yrityksiin taikka yhteen tai useampaan osakkuusyritykseen, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) kaikki jäsenet, jotka maksavat tai ovat maksaneet maksuja tai joiden hyväksi maksetaan tai on maksettu maksuja laitokseen, ovat tai ovat olleet

— johtajia, (yrityksen) hallintoelinten jäseniä taikka osakkeenomistajia, joiden lukumäärä ei ylitä yhtätoista ja jotka ovat kaikki erikseen antaneet suostumuksensa sellaiseen sijoitukseen,

tai

— yritystä tai yrityksiä yhtiökumppaneina johtavia elinkeinonharjoittajia

tai jos

b) sijoitus on tehty ennen tämän tiedonannon antamista.

Jäsenvaltioiden on tutkittava säännöllisin väliajoin tämän kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä tapauksia sen varmistamiseksi, onko perusteltua jatkaa niiden poissulkemista.

2.4.3 Varojen asianmukainen hajottaminen, mukaan lukien muut valuutat kuin minä eläkelaitoksen sitoumukset on tehty, on tärkeää, jotta eläkelaitosten varainhoito saavuttaa näiden varojen osalta parhaat tulokset asianmukaisella riskitasolla. Perustamissopimuksen määräysten mukaisesti jäsenvaltiot eivät aseta eläkelaitoksille velvollisuutta tehdä tai olla tekemättä tietyntyyppisiä sijoituksia eivätkä velvollisuutta sijoittaa varojaan määrättyyn jäsenvaltioon, mikäli tähän ei ole asianmukaisesti perusteltuja varovaisuussyitä. Ne eivät erityisesti voi vahvistaa sijoitusten enimmäis- tai vähimmäistasoa tietyntyyppisinä sijoituksina, jos tällaiset vaatimukset eivät ole perusteltuja varovaisuussyistä, eivätkä ne voi asettaa varojen sijoitusmaata tai valuuttavirtojen tasapainottamista koskevia sääntöjä, jotka voivat rajoittaa valtion rajat ylittäviä sijoitusmahdollisuuksia. Kaikkien varovaisuussyistä asetettujen rajoitusten on myös oltava oikeassa suhteessa niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien kanssa.

Aluksi edellytetään, että jäsenvaltiot eivät missään tapauksessa voi asettaa eläkelaitoksille velvoitetta pitää tasapainotettuna valuuttana yli 60 prosenttia niiden varoista ottaen huomioon laitoksilla kurssiriskien kattamiseksi olevien instrumenttien vaikutus, koska yleensä sitä ei voida perustella varovaisuussyillä.

Ecuina olevia varoja pidetään mihin tahansa yhteisön rahayksikköön nähden tasapainotettuina.

2.4.4 Jäsenvaltiot eivät määrää, että eläkelaitoksen tai sen varainhoitajan päätökset olisi hyväksytettävä etukäteen tai että niistä olisi järjestelmällisesti ilmoitettava."

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

6 Komissio on esittänyt prosessiväitteen sillä perusteella, että tiedonanto ei ole perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu säädös, josta voidaan nostaa kanne. Komissio väittää, että tiedonannon tarkoituksena ei ole saada aikaan oikeusvaikutuksia ja että komission tarkoituksena ei ole ollut asettaa jäsenvaltioille velvoitteita tämän tiedonannon avulla. Komissio täsmentää, että sen on täytynyt direktiiviehdotukseensa liittyvistä johdonmukaisuussyistä esittää tiedonannossaan ne päälinjaukset, jotka olivat direktiiviehdotuksessa, joka sen oli pakko vetää takaisin, jotta ei syntyisi vaikutelmaa siitä, että direktiiviehdotuksen peruuttaminen merkitsisi sen sisältämien periaatteiden hylkäämistä.

7 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista toimielinten toimista, joiden tarkoituksena on oikeusvaikutusten aikaansaaminen, niiden luonteesta ja muodosta riippumatta (ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, 42 kohta ja asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, 9 kohta).

8 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymyksessä tiedonanto, jonka komissio on hyväksynyt ja joka on myös julkaistu kokonaisuudessaan *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden* C-sarjassa. Kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, tämän toimenpiteen tarkoituksena on tehdä tunnetuksi komission yleinen lähestymistapa perustamissopimuksen perustavanlaatuisten periaatteiden soveltamiseen eläkelaitosten osalta.

9 Sen arvioimiseksi, onko tiedonannon tarkoituksena saada aikaan perustamissopimuksen perustavanlaatuisten periaatteiden soveltamisen lisäksi uusia oikeusvaikutuksia, on tutkittava tiedonannon sisältö.

10 Tästä seuraa, että prosessiväitteen perustelujen pitävyyttä on tarkasteltava riitaasian asiakysymysten kanssa.

Pääasia

11 Ranskan tasavalta, jota Espanjan kuningaskunta tukee, esittää ensinnäkin kanteensa tueksi väitteet, jotka koskevat komission puuttuvaa toimivaltaa, EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista ja oikeusvarmuuden periaatetta. Se väittää, että tiedonanto on pätemätön siitä syystä, että se johtaa eläkerahastojen jäsenten ja henkivakuutusten haltijoiden eriarvoiseen kohteluun.

12 Komission puuttuvan toimivallan osalta Ranskan tasavalta väittää pääasiallisesti, että tiedonanto on sitova toimi, koska sen täsmällisestä sanamuodosta ilmenee, että siinä määrätään jäsenvaltioille uusia velvoitteita ja että se näin ollen olisi pitänyt toteuttaa täsmällisen oikeudellisen perustan nojalla sen lainmukaisuuden valvonnan mahdollistamiseksi. Direktiiviehdotuksen ja tiedonannon tekstin vertailu osoittaa erityisesti määritelmien, soveltamisalan ja näiden tekstien sisällön vastaavan toisiaan. Tiedonannon julkaiseminen direktiiviehdotuksen takaisinvetämisen jälkeen osoittaa kantajan mielestä komission pyrkineen siihen, että tiedonannon avulla sovellettaisiin samanlaisia tai samankaltaisia sääntöjä kuin direktiiviehdotukseen sisältyi.

13 On siis tutkittava, tyydytäänkö tiedonannossa selkeyttämään eläkelaitoksiin sovellettavat palvelujen tarjoamisen vapautta, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset vai vahvistetaanko siinä näihin määräyksiin verrattuna erityiset velvoitteet.

14 Tältä osin komissio väittää ensinnäkin, että tiedonanto ei ole luonteeltaan velvoittava, koska velvoittavia ilmaisuja edeltää aina verbi, joka ilmaisee ainoastaan mielipidettä. Tämän jälkeen komissio väittää, että tiedonannon sisällön erittely

osoittaa, että kyseessä on tulkitseva tiedonanto, jossa ainoastaan muistutetaan niistä seurauksista, jotka aiheutuvat perustamissopimuksen periaatteiden välittömästä soveltamisesta eläkelaitoksiin ja jossa ei määrätä uusia velvoitteita perustamissopimuksesta välittömästi aiheutuviin verrattuna. Lopuksi komissio toteaa, että tiedonanto ei ollut virallisesti osoitettu jäsenvaltioille eikä sitä ollut annettu niille tiedoksi.

15 Viitaten julkiasiamiehen ratkaisuehdotuksen 17—19 kohtaan tiedonannon asiaan liittyvien määräysten yksityiskohtaisemman erittelyn osalta on todettava ensin, että tiedonannon 2.4.2 kohdan ensimmäisen kappaleen mukaan "jäsenvaltiot voivat sulkea 2.4.1 kohdan määräysten soveltamisalan ulkopuolelle varat, jotka on sijoitettu osallistuvaan yritykseen tai osallistuviin yrityksiin taikka yhteen tai useampaan osakkuusyritykseen", kun siinä määrätyt edellytykset täyttyvät.

16 Tiedonannon 2.4.3 kohdan toisen kappaleen mukaan aluksi edellytetään, että jäsenvaltiot "eivät missään tapauksessa voi asettaa eläkelaitoksille velvoitetta pitää tasapainotettuna valuuttana yli 60 prosenttia niiden varoista ottaen huomioon laitoksilla kurssiriskien kattamiseksi olevien instrumenttien vaikutus, koska sitä ei yleensä voida perustella varovaisuussyillä".

17 Tiedonannon 2.4.4 kohdassa määrätään lopuksi, että "jäsenvaltiot eivät määrää, että eläkelaitoksen tai sen varainhoitajan päätökset olisi hyväksytettävä etukäteen tai että niistä olisi järjestelmällisesti ilmoitettava".

18 Näin ollen on ensinnäkin huomattava, että tiedonannon määräyksille on ominaista niiden muotoilu käskymuodossa.

19 Toiseksi on todettava, että tiedonannon 2.4.2, 2.4.3 ja 2.4.4 kohdan määräykset osoittavat, että niitä ei voida pitää palvelujen tarjoamisen vapautta, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskeviin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin jo sisältyvinä ja sellaisina, että niiden tarkoituksena olisi vain selventää näiden määräysten oikeaa soveltamista.

20 Tältä osin on muistutettava, että nämä määräykset, joiden välittömänä oikeusvaikutuksena on kyseisiä vapauksia koskevien perusteettomien rajoitusten kieltäminen, eivät sellaisinaan riitä varmistamaan henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden kaikkien esteiden poistamista ja että perustamissopimuksessa tästä asiasta annettaviksi tarkoitetuilla direktiiveillä on tärkeä soveltamisala näistä määräyksistä johtuvien oikeuksien tehokkaan käyttämisen varmistamista koskevina toimenpiteinä (ks. sijoittautumisvapauden osalta asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631, 29—31 kohta).

21 Tiedonannossa tarkoitetaan kuitenkin juuri tällaisia toimenpiteitä, jotka olivat sitä paitsi sisältönä direktiiviehdotuksessa, jonka komissio veti takaisin, koska "jäsenvaltioiden neuvostossa käymät neuvottelut olivat umpikujassa" (tiedonannon 1.4 kohta).

22 Sen komission väitteen osalta, että tiedonantoa ei ole annettu jäsenvaltioille tiedoksi, riittää, kun todetaan, että tällainen seikka ei voi muuttaa tiedonannon velvoittavuutta.

23 Näin ollen on todettava, että tiedonanto on toimi, joka on tarkoitettu saamaan aikaan varsinaisia oikeusvaikutuksia, jotka ovat erillisiä palvelujen tarjoamisen vapautta, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevista perustamissopimuksen määräyksistä jo johtuvista oikeusvaikutuksista niin, että tiedonannosta voidaan nostaa kumoamiskanne.

24 Mitä tulee komission toimivaltaan hyväksyä toimi, jolla jäsenvaltioille asetetaan velvoitteita, joista ei ole määrätty perustamissopimuksen edellä mainituissa määräyksissä, on korostettava, että perustamissopimuksessa ei määrätä sellaisesta toimivallasta ja että joka tapauksessa vain neuvostolla on toimivalta perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ja 66 artiklan nojalla antaa itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja tällaisena toimimista koskevia direktiivejä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamiseksi.

25 Edellä tarkastelluista seikoista johtuu, ilman että olisi tarpeen tutkia muita Ranskan tasavallan esittämiä perusteita, että tiedonanto on toimi, jonka on toteuttanut viranomainen, jolta puuttuu tarvittava toimivalta.

26 Tämän vuoksi on todettava, että Ranskan tasavallan nostama kanne tiedonannon kumoamiseksi on sekä tutkittavaksi otettava että perusteltu.

Oikeudenkäyntikulut

27 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Eläkerahastoiden sisämarkkinoita koskeva komission tiedonanto 94/C 360/08 kumotaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Murray

Sevón Kakouris Kapteyn Gulmann

Hirsch Jann Ragnemalm Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä maaliskuuta 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti