WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 23 października 2007 r.*

W sprawie C-112/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną w dniu 4 marca 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich reprezentowana przez F. Benyona oraz G. Brauna działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec reprezentowanej przez M. Lummę oraz A. Dittricha działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez H. Wissela, Rechtsanwalt,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann (sprawozdawca), C.W.A. Timmermans, A. Rosas i K. Lenaerts, prezesi izb, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 grudnia 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 i 3 Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (ustawy z dnia 21 lipca 1960 r. w sprawie prywatyzacji udziałów w spółce z ograniczoną

odpowiedzialnością Volkswagenwerk, BGBl. 1960 I, str. 585 oraz BGBl. 1960 III, str. 641-1-1), w brzmieniu znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie (zwanej dalej „ustawą VW"), naruszają art. 43 WE i 56 WE.

Ramy prawne

Ustawa o spółkach akcyjnych

2 Artykuł 134 ust. 1 Aktiengesetz (ustawy z dnia 6 września 1965 r. o spółkach akcyjnych, BGBl. 1965 I, str. 1089, zwanej dalej „ustawą o spółkach akcyjnych") w brzmieniu nadanym Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (ustawą z dnia 27 kwietnia 1998 r. o nadzorze i transparencji w spółkach, BGBl. 1998 I, str. 786) stanowi:

„Prawo głosu uzależnione jest od wartości nominalnej akcji albo, gdy akcje są jednakowej wartości („Stückaktien"), od ich ilości. W przypadku spółek nienotowanych na giełdzie, w których akcjonariusze posiadają więcej niż jedną akcję, statut może ograniczyć prawo głosu przez ustalenie progów o charakterze bezwzględnym lub progresywnym. […]".

3 Artykuł 101 ust. 2 ustawy o spółkach akcyjnych stanowi:

„Prawo do wyznaczania przedstawicieli w radzie nadzorczej musi być przewidziane w statucie i może być przyznane tylko określonym akcjonariuszom lub akcjonariuszom posiadającym określone akcje. W tym ostatnim przypadku prawo do wyznaczania przedstawicieli przyznawane jest tylko, jeżeli akcje są imienne i jeżeli ich zbycie

uzależnione jest od zgody spółki. Akcje należące do akcjonariuszy, którym przyznano to prawo nie stanowią szczególnej kategorii. Przyznane prawo nie może dotyczyć łącznie więcej niż jednej trzeciej liczby członków rady nadzorczej wyznaczanych przez akcjonariuszy na podstawie ustawy lub statutu. Artykuł 4 ust. 1 [ustawy VW] pozostaje bez zmian."

Ustawa VW

4 Artykuł 1 ust. 1 ustawy VW stanowi, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Volkswagenwerk zostaje przekształcona w spółkę akcyjną (zwaną dalej „Volkswagen").

5 Artykuł 2 ustawy VW, dotyczący prawa głosu i jego ograniczeń, w ust. 1 stanowi:

„Prawo głosu przysługujące akcjonariuszowi posiadającemu akcje o wartości nominalnej przekraczającej jedną piątą kapitału zakładowego spółki jest ograniczone do liczby głosów, jaka wynika z wartości nominalnej akcji równej jednej piątej kapitału zakładowego."

6 Artykuł 3 tej ustawy, dotyczący wykonywania prawa głosu, w ust. 5 stanowi:

„Podczas walnego zgromadzenia nikt nie może wykonywać prawa głosu odpowiadającego wartości akcji przekraczającej jedną piątą kapitału zakładowego spółki."

7 Artykuł 4 tej ustawy zatytułowany „Organizacja spółki” ma następujące brzmienie:

„1. Republika Federalna Niemiec i land Dolnej Saksonii, o ile są akcjonariuszami spółki, mają prawo do wyznaczania po dwóch członków rady nadzorczej.

[…]

3. Uchwały walnego zgromadzenia, które na mocy ustawy o spółkach akcyjnych wymagają większości co najmniej trzech czwartych kapitału zakładowego reprezentowanego w czasie głosowania, wymagają większości ponad czterech piątych kapitału zakładowego reprezentowanego w czasie głosowania.”

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8 Po wezwaniu Republiki Federalnej Niemiec do przedstawienia swoich uwag na temat art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 3 ustawy VW Komisja w dniu 1 kwietnia 2004 r. wydała uzasadnioną opinię, w której wskazała, że powyższe przepisy krajowe stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału oraz swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej gwarantowanych, odpowiednio, w art. 56 WE i 43 WE. Jako że Republika Federalna Niemiec nie podjęła działań niezbędnych w celu zastosowania się do tej opinii, Komisja wniosła niniejszą skargę, na poparcie której podnosi, że utrzymywanie powyższych przepisów w mocy narusza art. 56 WE i 43 WE.

W przedmiocie skargi

9 Komisja podnosi co do zasady, że omawiane przepisy ustawy VW, które po pierwsze, na zasadzie odstępstwa od przepisów ogólnych ograniczają prawo głosu wszystkich akcjonariuszy do 20 % kapitału zakładowego Volkswagena, po drugie, wymagają większości przekraczającej 80 % reprezentowanego kapitału dla decyzji walnego zgromadzenia, których podjęcie na podstawie przepisów ogólnych wymaga większości 75 % kapitału, a po trzecie, na zasadzie odstępstwa od przepisów ogólnych umożliwiają państwu federalnemu i landowi Dolnej Saksonii wyznaczanie po dwóch przedstawicieli do rady nadzorczej tejże spółki, mogą zniechęcać do dokonywania inwestycji bezpośrednich, a zatem stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału w rozumieniu art. 56 WE.

10 Komisja nie przedstawia żadnej szczególnej argumentacji dla celów stwierdzenia naruszenia art. 43 WE.

11 Republika Federalna Niemiec kwestionuje zasadność podniesionego przez Komisję zarzutu naruszenia art. 56 WE.

12 Zwracając uwagę, że Komisji w ogóle nie wyjaśnia zarzutu opartego na naruszeniu art. 43 WE Republika Federalna Niemiec stwierdza, że stał się on bezprzedmiotowy.

W przedmiocie naruszenia art. 43 WE

13 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do zakresu stosowania postanowień traktatu WE dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej należą

przepisy krajowe, które znajdują zastosowanie w przypadku, gdy obywatel danego państwa członkowskiego posiada udział w kapitale spółki mającej siedzibę w innym państwie członkowskim, pozwalający mu wywierać niewątpliwy wpływ na decyzje tej spółki i określanie jej działalności (zob. w szczególności wyroki z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-251/98 Baars, Rec. str. I-2787, pkt 22 i z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-196/04 Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, Zb.Orz. str. I-7995, pkt 31 oraz z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-524/04 Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Zb.Orz. str. I-2107, pkt 27).

14 W niniejszym przypadku, jak wynika z akt sprawy, a zwłaszcza z argumentów przedstawionych przez Republikę Federalną Niemiec w odpowiedzi na skargę, przepisy ustawy VW będące przedmiotem skargi dotyczą, przynajmniej częściowo, sytuacji ewentualnego przejęcia kontroli nad Volkswagenem przez akcjonariusza, którego celem byłoby wywieranie dominującego wpływu na to przedsiębiorstwo.

15 Należy jednak stwierdzić, że ani w skardze, ani też w replice czy podczas rozprawy Komisja nie podała szczególnej argumentacji na poparcie zarzutu ewentualnego ograniczenia swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

16 W konsekwencji skargę należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia art. 43 WE.

W przedmiocie naruszenia art. 56 WE

17 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 ust. 1 WE w sposób ogólny zakazuje ograniczeń w przepływie kapitału pomiędzy państwami członkowskimi (zob. w szczególności wyrok z dnia 28 września 2006 r. w sprawach połączonych C-282/04 i C-283/04, komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9141, pkt 18 i przywołane tam orzecznictwo).

18 Ponieważ w traktacie WE brak jest definicji pojęcia „przepływu kapitału" w rozumieniu art. 56 ust. 1 WE, Trybunał przyznał już wcześniej walor interpretacyjny nomenklaturze załączonej do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu [artykuł uchylony przez traktat z Amsterdamu] (Dz.U. L 178, str. 5). Tym samym przepływem kapitału w rozumieniu art. 56 ust. 1 WE są w szczególności inwestycje bezpośrednie, to znaczy według tej nomenklatury oraz wyjaśnień do niej, wszelkiego rodzaju inwestycje dokonywane przez osoby fizyczne lub prawne, które służą ustanowieniu lub utrzymaniu trwałych i bezpośrednich powiązań między osobą, która wniosła kapitał, a przedsiębiorcą, któremu udostępnia ona kapitał w celu prowadzenia działalności gospodarczej (zob. podobnie wyroki z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 Test Claimants in the FII Gropu Litigation, Zb.Orz. str. I-11753, pkt 179–181 oraz z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie C-157/05 Holböck, Zb.Orz. str. I-4051, pkt 33 i 34).W odniesieniu do udziału w nowych lub istniejących już przedsiębiorstwach cel polegający na ustanowieniu lub utrzymaniu trwałych powiązań zakłada, jak potwierdzają to również wspomniane wyjaśnienia, że akcje znajdujące się w posiadaniu akcjonariusza pozwalają mu, na mocy przepisów krajowych dotyczących spółek akcyjnych lub też w inny sposób, na aktywny udział w zarządzaniu tą spółką lub na sprawowanie nad nią kontroli (zob. ww. wyroki w sprawie Test Claimants in the FII Group Litigation, pkt 182, i w sprawie Holböck, pkt 35; zob. również wyroki z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-367/98 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4731, pkt 38; w sprawie C-483/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-4781, pkt 37; w sprawie C-503/99 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-4809, pkt 38; z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie C-463/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-4581, pkt 53; w sprawie C-98/01 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-4641, pkt 40; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-174/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. str. I-4933, pkt 28, oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 19).

19 W odniesieniu do tej formy inwestycji Trybunał wyjaśnił, że jako „ograniczenia" w rozumieniu art. 56 ust. 1 WE należy kwalifikować te przepisy krajowe, które mogą stanowić przeszkodę lub ograniczać nabycie akcji w danych spółkach, lub które są w stanie zniechęcić inwestorów z innych państw członkowskich do inwestowania w ich kapitał (zob. ww. wyroki w sprawch Komisja przeciwko Portugalii, pkt 45, Komisja przeciwko Francji, pkt 41, Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 61, Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 47, Komisja przeciwko Włochom, pkt 30 i 31 oraz Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 20).

20 W niniejszej sprawie Republika Federalna Niemiec podkreśla zasadniczo, że ustawa VW nie stanowi „przepisu krajowego", o jakim mowa w orzecznictwie przywołanym w trzech punktach poprzedzających. Dodaje, że zaskarżone przepisy tej ustawy, rozważane odrębnie lub łącznie, nie stanowią też ograniczenia w rozumieniu powyższego orzecznictwa.

21 Oceny argumentów powołanych przez Komisję na poparcie podniesionego przez nią zarzutu naruszenia art. 56 WE należy dokonać właśnie w świetle tych zagadnień.

W przedmiocie istnienia przepisu krajowego

Argumentacja stron

22 Republika Federalna Niemiec przypomina, że ustawa VW opiera się na porozumieniu osiągniętym w 1959 r. pomiędzy osobami i grupami, które w latach 50. XX w. rościły sobie prawa do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Volkswagenwerk. W owym czasie zarówno związki zawodowe, pracownicy, jak i państwo federalne oraz land Dolnej Saksonii powoływali się na przysługujące im prawa do tego przedsiębiorstwa. W ramach porozumienia pracownicy oraz związki zawodowe, w zamian za zrzeczenie się roszczeń do praw własności przedsiębiorstwa, uzyskali gwarancje ochrony przed akcjonariuszem większościowym, który mógłby uzyskać samodzielną kontrolę nad spółką.

23 Republika Federalna Niemiec wyjaśnia, że porozumienie to zostało skonkretyzowane najpierw przez zawarcie w dniu 12 listopada 1959 r. umowy („Staatsvertrag")

pomiędzy państwem federalnym i landem Dolnej Saksonii, później przez przyjęcie, na podstawie tej umowy, Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ustawy z dnia 9 maja 1960 r. regulującej stosunki prawne w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością Volkswagenwerk, BGBl. 1960 I, str. 301), następnie przez uchwalenie w dniu 6 lipca 1960 r. statutu spółki Volkswagen, a wreszcie przez przyjęcie ustawy VW, która powtórzyła zasady zapisane już w statucie.

24 Według Republiki Federalnej Niemiec ustawa VW, na mocy której została utworzona i sprywatyzowana spółka akcyjna Volkswagen, była niczym innym, jak wyrazem woli akcjonariuszy oraz wszelkich innych osób i grup powołujących się na prawa o charakterze prywatnym do tego przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia swobodnego przepływu kapitału ustawa ta musi być zatem traktowana jak porozumienie pomiędzy udziałowcami. Zgodnie z maksymą pacta sunt servanda porozumienie to do dzisiaj zachowuje moc.

25 W ocenie Komisji przytoczone względy historyczne są pozbawione znaczenia. Zarzuty, jakie stawia ona Republice Federalnej Niemiec nie odnoszą się do motywów działań ustawodawczych, które owo państwo członkowskie podjęło w 1960 r., lecz dotyczą aktualnego braku działania ustawodawczego związanego z długotrwałym naruszaniem przez ustawę VW wymogów swobodnego przepływu kapitału.

Ocena Trybunału

26 Nawet gdyby przyjąć, jak to podnosi Republika Federalna Niemiec, że ustawa VW ogranicza się do powtórzenia treści porozumienia, które należy traktować jako umowę prawa prywatnego, to należy stwierdzić, iż okoliczność, że porozumienie to stało się przedmiotem ustawy jest wystarczająca, by z punktu widzenia swobody przepływu kapitału uznać je za przepis krajowy.

27 Wykonywanie kompetencji ustawodawczych przez odpowiednio do tego umocowane władze krajowe jest bowiem w najwyższym stopniu przejawem uprawnień państwa.

28 Należy dodatkowo stwierdzić, że przepisy omawianej ustawy nie mogą już zostać zmienione samą wolą stron pierwotnego porozumienia; każda zmiana wymaga uchwalenia nowej ustawy zgodnie z procedurami prawa konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec.

29 W tych okolicznościach argumentacja Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą ustawa VW nie stanowi przepisu krajowego z punktu widzenia swobody przepływu kapitału musi zostać odrzucona.

W przedmiocie istnienia ograniczeń

30 Biorąc pod uwagę argumenty stron dotyczące dwóch pierwszych zarzutów, a także kumulatywny skutek obu przepisów ustawy VW zakwestionowanych w ramach tych zarzutów, należy je przeanalizować łącznie.

W przedmiocie pierwszego i drugiego zarzutu opartego na ograniczeniu prawa głosu do 20% i na ustaleniu blokującej mniejszości na 20%

— Argumenty stron

31 Jeśli chodzi, po pierwsze, o ograniczenie prawa głosu wszystkich akcjonariuszy do 20% kapitału zakładowego Volkswagena, wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy VW, to

Komisja stwierdza, że regulacja ta sprzeciwia się wymogowi korelacji pomiędzy udziałem w kapitale zakładowym a prawem głosu związanym z tym udziałem. Chociaż ograniczenie prawa głosu występuje powszechnie w prawie spółek i jest stosowane również w innych państwach członkowskich, to jednak pomiędzy umożliwieniem przez państwo wprowadzenia takiego ograniczenia do statutu spółki, tak jak jest to w prawie niemieckim w odniesieniu do spółek akcyjnych nienotowanych na giełdzie, a przyjęciem przez to państwo, działające jako ustawodawca, przepisu o takim skutku, odnoszącego się tylko do jednego przedsiębiorstwa, w efekcie z korzyścią dla samego państwa, tak jak jest to w przypadku art. 2 ust. 1 ustawy VW, występuje istotna różnica.

32 Republika Federalna Niemiec przypomina, że przy utworzeniu spółki Volkswagen ograniczenie prawa głosu zostało ustalone na 0,01% dla wszystkich akcjonariuszy z wyjątkiem państwa federalnego i landu Dolnej Saksonii, które mogły wykonywać swe prawa proporcjonalnie do 20% udziału każdego z nich. Jednakże w latach 70. XX w. wyjątkowy status tych dwóch akcjonariuszy został zniesiony, a ograniczenie prawa głosu zostało ustalone na 20% dla wszystkich akcjonariuszy bez różnicy. Republika Federalna Niemiec podkreśla, że odtąd omawiany przepis ustawy VW stosuje się jednakowo wobec wszystkich akcjonariuszy Volkswagena. W tym zakresie ramy prawne różnią się od uregulowań, których dotyczy orzecznictwo przywoływane przez Komisję w celu stwierdzenia występowania w niniejszej sprawie ograniczeń swobodnego przepływu kapitału (ww. wyroki w sprawach Komisja przeciwko Portugalii, pkt 36 i 44; Komisja przeciwko Francji, pkt 35 i 40; Komisja przeciwko Belgii, pkt 36; Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 51 i 56; Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 38 i 43; oraz Komisja przeciwko Włochom, pkt 26). Orzecznictwo to dotyczy bowiem szczególnych uprawnień ustanowionych na korzyść państwa. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec ewentualne rozciągnięcie podlegającej ochronie dziedziny swobodnego przepływu kapitału poza szczególne uprawnienia państwa rozszerzyłoby w nieskończoność zakres tej swobody.

33 Kwestionując twierdzenie, zgodnie z którym pomiędzy udziałem w kapitale zakładowym spółki a prawem głosu przysługującym jej akcjonariuszowi musi istnieć korelacja, Republika Federalna Niemiec podnosi, że ustawodawca krajowy ma swobodę

stanowienia prawa w dziedzinie krajowego prawa spółek i wprowadzania zasad znajdujących zastosowanie do niektórych grup przedsiębiorstw lub do jednego przedsiębiorstwa, o ile z tego rodzaju przepisów nie wynikają żadne przeszkody.

34 Po drugie, jeśli chodzi o ustalenie blokującej mniejszości na à 20%, to Komisja podnosi, że wprowadzając wymóg większości przekraczającej 80% reprezentowanego kapitału dla podjęcia decyzji walnego zgromadzenia, które zgodnie z powszechnym prawem spółek wymagają większości jedynie co najmniej 75%, art. 4 ust. 3 ustawy VW umożliwia landowi Dolnej Saksonii blokowanie podejmowania tego rodzaju decyzji ze względu 20% udział w kapitale posiadany od czasu prywatyzacji Volkswagena. Zdaniem Komisji mimo formalnie niedyskryminacyjnego charakteru wymóg przekroczenia wysokiego progu 80% został wprowadzony wyłącznie na korzyść organów publicznych.

35 Komisja przyznaje, że ustawa o spółkach akcyjnych dopuszcza ustalenie progów wyższych niż 75% w celu podjęcia omawianych decyzji, lecz podkreśla, że jest to swoboda przyznana akcjonariuszom, którzy mogą decydować, czy z niej skorzystać. Natomiast próg 80% wymagany w art. 4 ust. 3 ustawy VW został narzucony akcjonariuszom Volkswagena przez ustawodawcę, w celu przyznania samemu sobie, wówczas jako głównemu akcjonariuszowi, blokującej mniejszości.

36 Republika Federalna Niemiec podkreśla na wstępie, że tak jak przepis dotyczący ograniczenia prawa głosu do 20%, omawiany przepis ustawy VW znajduje zastosowanie bez różnicy do wszystkich akcjonariuszy Volkswagena. Zatem jej zdaniem skoro przepis ten nie ustanawia szczególnego uprawnienia na rzecz państwa, to nie stanowi on ograniczenia swobody przepływu kapitału.

37 Republika Federalna Niemiec dodaje, że ani ustawa o spółkach akcyjnych ani odpowiednie przepisy prawa wspólnotowego nie przewidują żadnej granicy przy określaniu mniejszości blokującej. Sytuacja landu Dolnej Saksonii pod względem możliwości stworzenia mniejszości blokującej odpowiada sytuacji zwykłego akcjonariusza posiadającego taki sam udział w kapitale zakładowym. Republika Federalna Niemiec podkreśla w tym miejscu, że chociaż land Dolnej Saksonii posiada obecnie 20% kapitału Volkswagena, to udział ten jest wynikiem inwestycji rynkowych dokonanych przez niego jako inwestora prywatnego.

— Ocena Trybunału

38 Jak zauważyła Republika Federalna Niemiec ograniczenie prawa głosu jest rozwiązaniem znanym w prawie spółek.

39 Ponadto między stronami nie jest sporne, że chociaż art. 134 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o spółkach akcyjnych ustanawia zasadę proporcjonalności prawa głosu do udziału w kapitale, to zdanie drugie tego artykułu dopuszcza ograniczenie prawa głosu w określonych przypadkach.

40 Jednakże, jak to słusznie podnosi Komisja, istnieje różnica pomiędzy uprawnieniem przyznanym akcjonariuszom, którzy mają swobodę podjęcia decyzji, czy z niego skorzystać, a szczególnym obowiązkiem nałożonym na akcjonariuszy w trybie ustawodawczym, bez dania im możliwości uchylenia się od niego.

41 Co więcej strony zgadzają się, że art. 134 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o spółkach akcyjnych w brzmieniu wynikającym z ustawy o nadzorze i transparencji w spółkach zniósł możliwość wprowadzenia ograniczenia prawa głosu do statutu spółek

notowanych na giełdzie. Jak podniosła Komisja i czemu nie zaprzeczył rząd niemiecki, skoro Volkswagen jest spółką notowaną na giełdzie, to ograniczenie prawa głosu nie mogłoby zostać w zwykły sposób wprowadzone do jej statutu.

42 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że ograniczenie przewidziane w art. 2 ust. 1 ustawy VW, które znajduje zastosowanie bez różnicy do wszystkich akcjonariuszy, może być rozumiane zarówno jako niekorzystne i jako korzystne. Ograniczeniu prawa głosu, któremu podlega akcjonariusz posiadający ponad 20% kapitału zakładowego odpowiada ochrona przed wpływem na spółkę ewentualnych innych akcjonariuszy o istotnym udziale w kapitale oraz gwarancja uczestniczenia w sposób efektywny w zarządzaniu spółką.

43 Przed dokonaniem oceny tego argumentu należy zbadać skutki omawianego ograniczenia prawa głosu w powiązaniu z zawartym w art. 4 ust. 3 ustawy o VW wymogiem większości ponad 80% kapitału zakładowego dla podjęcia określonych decyzji przez walne zgromadzenie akcjonariuszy Volkswagena.

44 Jak podniosła Komisja, a czemu Republika Federalna Niemiec nie zaprzeczyła, chodzi tu o decyzje takie jak zmiana statutu, zmiana kapitału lub struktury finansowej spółki, dla podjęcia których ustawa o spółkach akcyjnych ustala wymaganą większość na nie mniej niż 75% kapitału zakładowego.

45 Prawdą jest, jak zauważa Republika Federalna Niemiec, że próg 75% kapitału zakładowego, o którym mowa w ustawie o spółkach akcyjnych może być podniesiony i ustalony na wyższym poziomie na mocy statutu spółki. Jednakże, jak to słusznie podnosi Komisja, jest to uprawnienie, z którego akcjonariusze mają swobodę

korzystania. Natomiast ustalenie progu większości wymaganej w art. 4 ust. 3 ustawy VW na ponad 80% kapitału zakładowego nie wynika z woli akcjonariuszy, lecz jak to stwierdzono w pkt 29 niniejszego wyroku, z przepisu krajowego.

46 Wymóg ten, będący odstępstwem od prawa powszechnego, nałożony w drodze szczególnej ustawy, przyznaje tym samym każdemu akcjonariuszowi posiadającemu 20% kapitału zakładowego możliwość dysponowania mniejszością blokującą.

47 Prawdą jest, jak to podkreśla Republika Federalna Niemiec, że możliwość ta znajduje zastosowanie w przypadku wszystkich akcjonariuszy bez różnicy. Tak jak ograniczenie prawa głosu może ona działać zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść każdego akcjonariusza spółki.

48 Jednakże z akt sprawy wynika, że w czasie uchwalania ustawy VW w 1960 r. państwo federalne i land Dolnej Saksonii byli dwoma głównymi akcjonariuszami Volkswagena, tj. nowo sprywatyzowanej spółki, w której posiadali po 20% kapitału.

49 Zgodnie z przedstawionymi Trybunałowi informacjami, o ile państwo federalne postanowiło wyzbyć się swojego udziału w kapitale Volkswagena, to land Dolnej Saksonii w dalszym ciągu zachowuje udział wynoszący 20%.

50 Artykuł 4 ust. 3 ustawy VW wprowadza więc rozwiązanie, które pozwala podmiotom publicznym zapewnić sobie blokującą mniejszość, umożliwiając im sprzeciwianie się istotnym decyzjom w oparciu o mniejszy udział inwestycyjny niż wymagany przez powszechne prawo spółek.

51 Ograniczając prawo głosu do tej samej wysokości 20% art. 2 ust. 1 ustawy VW dopełnia ram prawnych, które dają wspomnianym podmiotom publicznym możliwość wywierania istotnego wpływu na spółkę na podstawie mniejszego udziału inwestycyjnego.

52 Ta sytuacja, w której ograniczona jest możliwość udziału w spółce innych akcjonariuszy celem ustanowienia lub utrzymania trwałych powiązań gospodarczych ze spółką, umożliwiających efektywny udział w zarządzaniu nią lub w sprawowaniu nad nią kontroli, może zniechęcać do inwestycji bezpośrednich podmioty z innych państw członkowskich.

53 Stwierdzenia tego nie jest w stanie podważyć podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec argument, zgodnie z którym akcje Volkswagena należą do najczęściej nabywanych w Europie, a ich znaczna część znajduje się w rękach inwestorów z innych państw członkowskich.

54 Jak to bowiem podnosi Komisja ograniczenia swobodnego przepływu kapitału będące przedmiotem niniejszej skargi dotyczą inwestycji bezpośrednich w kapitał Volkswagena, a nie inwestycji portfelowych, których wyłącznym celem jest dokonanie inwestycji finansowej (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 19), a których niniejsza skarga nie dotyczy. W odniesieniu do inwestorów bezpośrednich należy stwierdzić, że art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy VW, tworząc rozwiązanie mogące ograniczać możliwość ich udziału w spółce celem ustanowienia lub utrzymania trwałych powiązań gospodarczych ze spółką umożliwiających efektywny udział w zarządzaniu nią lub w sprawowaniu nad nią kontroli, zmniejszają zainteresowanie nabyciem udziału w kapitale Volkswagena.

55 Na stwierdzenie powyższe nie ma wpływu obecność w gronie akcjonariuszy Volkswagena inwestorów bezpośrednich, których liczba zdaniem Republiki Federalnej

Niemiec jest podobna do liczby inwestorów bezpośrednich wśród akcjonariuszy innych dużych przedsiębiorstw. Okoliczność ta nie może bowiem podważyć wniosku, że ze względu na omawiane przepisy ustawy VW inwestorzy bezpośredni, aktualni lub potencjalni, mogli zostać zniechęceni do nabycia udziału w kapitale tej spółki celem ustanowienia lub utrzymania stałych i bezpośrednich powiązań gospodarczych ze spółka umożliwiających efektywne uczestnictwo w zarządzaniu nią lub w sprawowaniu nad nią kontroli, nawet gdyby byli uprawnieni do korzystania z zasady swobodnego przepływu kapitału i ochrony, jaką ta zasada im zapewnia.

56 Należy zatem stwierdzić, że połączony skutek art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy VW stanowi ograniczenie przepływu kapitału w rozumieniu art. 56 WE.

W przedmiocie trzeciego zarzutu opartego na prawie wskazywania dwóch przedstawicieli do radzie nadzorczej Volkswagena

— Argumenty stron

57 Komisja podnosi, że art. 4 ust. 1 ustawy VW, który umożliwia państwu federalnemu i landowi Dolnej Saksonii — o ile są akcjonariuszami spółki — wskazywanie po dwóch przedstawicieli do rady nadzorczej stanowi odstępstwo od zasady przewidzianej w art. 101 ust. 2 ustawy o spółkach akcyjnych, zgodnie z którą tego rodzaju uprawnienie może być ustanowione wyłącznie w statucie i może dotyczyć wyłącznie jednej trzeciej członków rady nadzorczej powoływanych przez akcjonariuszy, to znaczy trzech przedstawicieli w przypadku Volkswagena. Zdaniem Komisji powołany art. 4 ust. 1, ograniczając możliwość efektywnego uczestniczenia innych akcjonariuszy w zarządzaniu tą spółką i sprawowaniu nad nią kontroli, stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału.

58 Republika Federalna Niemiec podnosi, że rada nadzorcza jest jedynie organem kontrolnym, a nie organem decyzyjnym. Dodaje, że liczba reprezentantów w radzie nadzorczej Volkswagena jest proporcjonalna do udziału w kapitale zakładowym spółki i że pod tym względem reprezentacja landu Dolnej Saksonii jest mniejsza od jego udziału w tym kapitale. Twierdzi, że art. 4 ust. 1 ustawy VW nie ma więc praktycznego znaczenia dla decyzji w zakresie inwestowania.

— Ocena Trybunału

59 Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy VW państwo federalne i land Dolnej Saksonii mają możliwość — o ile są akcjonariuszami Volkswagena — wyznaczania po dwóch przedstawicieli w charakterze członków rady nadzorczej tej spółki, to znaczy łącznie cztery osoby.

60 Możliwość ta stanowi odstępstwo od powszechnego prawa spółek. Prawo to ogranicza bowiem uprawnienie do reprezentacji przyznane niektórym akcjonariuszom do jednej trzeciej liczby przedstawicieli akcjonariuszy w radzie nadzorczej. W przypadku Volkswagena, w którym, jak podnosi Komisja niespotykając się w tym zakresie ze sprzeciwem, rada nadzorcza liczy 20 członków, w tym 10 wyznaczanych przez akcjonariuszy, liczba reprezentantów, którzy na gruncie powszechnego prawa spółek mogliby być wyznaczani przez państwo federalne i land Dolnej Saksonii wynosiłaby maksymalnie 3.

61 Jest to więc szczególne uprawnienie, na zasadzie odstępstwa od powszechnego prawa spółek, wprowadzone z korzyścią wyłącznie dla podmiotów publicznych na mocy krajowego przepisu ustawy.

62 Prawo do wyznaczania członków rady nadzorczej przyznane państwu federalnemu i landowi Dolnej Saksonii daje im więc możliwość uczestniczenia w działalności tego organu w sposób bardziej znaczący niż normalnie pozwalałaby na to liczba posiadanych przez nich akcji.

63 Nawet jeśli, jak to zauważyła Republika Federalna Niemiec, prawo reprezentacji przysługujące landowi Dolnej Saksonii nie jest nieproporcjonalne do posiadanego przez niego obecnie udziału w kapitale Volkswagena, to niemniej jednak zarówno land Dolnej Saksonii, jak i państwo federalne posiadają uprawnienie do wyznaczania po dwóch przedstawicieli w radzie nadzorczej Volkswagena, o ile posiadają akcje tej spółki, niezależnie od wielkości ich udziału w kapitale.

64 Artykuł 4 ust. 1 ustawy VW wprowadza więc rozwiązanie, które daje podmiotom publicznym możliwość wywierania na spółkę wpływu przekraczającego zakres ich inwestycji. Odpowiednio, wpływ innych akcjonariuszy może być zmniejszony poniżej zakresu ich inwestycji.

65 Okoliczność, że jak to podnosi Republika Federalna Niemiec, rada nadzorcza nie jest organem decyzyjnym, lecz po prostu organem kontrolnym, nie jest w stanie podważyć pozycji i wpływu owych organów publicznych. Skoro bowiem niemieckie prawo spółek wyznacza radzie nadzorczej zadanie kontrolowania sposobu zarządzania spółką i zdawania akcjonariuszom sprawy z tego zarządu, to w celu wykonywania tego zadania przyznaje jej istotne kompetencje, takie jak kompetencja do powoływania i odwoływania członków zarządu. Ponadto, jak przypomina Komisja, niektóre czynności wymagają zgody rady nadzorczej; wśród nich znajduje się, obok tworzenia i przenoszenia zakładów produkcyjnych, również zakładanie oddziałów, nabywanie i zbywanie nieruchomości, inwestowanie i nabywanie innych przedsiębiorstw.

66 Ograniczając innym akcjonariuszom możliwość udziału w spółce w celu ustanowienia lub utrzymania trwałych powiązań gospodarczych ze spółką, umożliwiających efektywny udział w zarządzaniu nią lub w sprawowaniu nad nią kontroli art. 4 ust. 1 ustawy VW może zniechęcać inwestorów bezpośrednich z innych państw członkowskich do inwestowania w kapitał tej spółki.

67 Z tych samych powodów, które zostały podane w pkt 53–55 niniejszego wyroku, powyższego stwierdzenia nie może podważyć podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec argument, zgodnie z którym na międzynarodowych rynkach finansowych obserwuje się żywe zainteresowanie inwestorów akcjami Volkswagena.

68 Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1 ustawy VW stanowi ograniczenie przepływu kapitału w rozumieniu art. 56 ust. 1 WE.

69 Kwestia, czy państwo federalne lub land Dolnej Saksonii korzystają z uprawnień przyznanych im na podstawie tegoż art. 4 ust. 1 nie ma żadnego znaczenia. W tym zakresie wystarczy bowiem stwierdzić, że w niemieckim porządku prawnym pozostaje w mocy przysługujące owym podmiotom publicznym szczególne uprawnienie do powoływania przedstawicieli w radzie nadzorczej Volkswagena, mające charakter odstępstwa od prawa powszechnego.

W przedmiocie ewentualnego uzasadnienia ograniczeń

Argumentacja stron

70 Tytułem argumentacji alternatywnej Republika Federalna Niemiec podnosi, że kwestionowane przez Komisję przepisy ustawy VW są uzasadnione nadrzędnymi

względami interesu ogólnego. Ustawa ta, wpisująca się w szczególny kontekst historyczny, ustanowiła bowiem „sprawiedliwą równowagę sił" w celu uwzględnienia interesów pracowników Volkswagena i ochrony akcjonariuszy mniejszościowych. Realizuje ona w ten sposób zarówno cele polityki socjalnej i regionalnej, jak i cele gospodarcze, które łączą się z celami polityki przemysłowej.

71 W opinii Komisji, która kwestionuje znaczenie owych względów historycznych, ustawa VW nie służy interesowi ogólnemu, gdyż względy przywołane przez Republikę Federalną Niemiec nie odnoszą się do wszystkich przedsiębiorstw wykonujących działalność na terytorium tego państwa członkowskiego, a dotyczą realizacji celów polityki gospodarczej, które nie mogą uzasadniać ograniczeń swobodnego przepływu kapitału (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 49 i 52).

Ocena Trybunału

72 Swobodny przepływ kapitału może zostać ograniczony na mocy uregulowań krajowych uzasadnionych względami wymienionymi w art. 58 WE lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile nie istnieje wspólnotowy przepis harmonizujący przewidujący środki konieczne dla zagwarantowania ochrony tych interesów (zob. ww. wyroki w sprawach Komisja przeciwko Portugalii, pkt 49; Komisja przeciwko Francji pkt 45; Komisja przeciwko Belgii, pkt 45; komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 68; Komisja przeciwko Włochom, pkt 35, oraz Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 32).

73 W braku tego rodzaju harmonizacji wspólnotowej do państw członkowskich zasadniczo należy decyzja, na jakim poziomie chcą zapewnić ochronę określonych interesów prawnych oraz co do sposobu, w jaki ten poziom ochrony chcą osiągnąć. Są one jednak ograniczone ramami wyznaczonymi w traktacie, w szczególności koniecznością przestrzegania zasady proporcjonalności, która wymaga, aby podjęte

środki były właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego przez nie celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (zob. ww. wyroki w sprawach Komisja przeciwko Portugalii, pkt 49; Komisja przeciwko Francji pkt 45; Komisja przeciwko Belgii, pkt 45; komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 68; Komisja przeciwko Włochom, pkt 35, oraz Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 33).

74 Jeśli chodzi o ochronę interesów pracowników, na którą powołuje się Republika Federalna Niemiec w celu uzasadnienia spornych przepisów ustawy VW, to należy stwierdzić, że państwo to nie było w stanie podać żadnych wyjaśnień, poza ogólnymi względami dotyczącymi konieczności ochrony przed akcjonariuszem większościowym, który mógłby samodzielnie zdominować spółkę, dlaczego utrzymanie wzmocnionej i niewzruszalnej pozycji przez podmioty publiczne w kapitale Volkswagena jest właściwe i niezbędne dla realizacji celu w postaci ochrony pracowników tej spółki.

75 Ponadto w odniesieniu do uprawnienia do wyznaczania przedstawicieli do rady nadzorczej należy stwierdzić, żee na mocy ustawodawstwa niemieckiego pracownicy sami posiadają przedstawicieli w tym organie.

76 W konsekwencji uzasadnienie oparte przez Republikę Federalną Niemiec na ochronie pracowników nie może zostać uwzględnione.

77 To samo dotyczy uzasadnienia, które Republika Federalna Niemiec opiera na ochronie akcjonariuszy mniejszościowych. O ile zamiar taki może również stanowić uzasadniony interes usprawiedliwiający ingerencję ustawodawcy, zgodnie z zasadami przywołanymi w pkt 72 i 73 niniejszego wyroku, nawet jeśli ingerencja ta może również stanowić ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, to należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku zamiar ten nie może uzasadniać spornych przepisów ustawy VW.

78 W tym miejscu należy przypomnieć, że powyższe przepisy tworzą ramy prawne umożliwiające państwu federalnemu i landowi Dolnej Saksonii wywieranie znaczniejszego wpływu na spółkę, niż normalnie wynikałoby to z wielkości ich inwestycji. Tymczasem Republika Federalna Niemiec nie wykazała, z jakich względów utrzymanie takiej pozycji podmiotów publicznych jest niezbędne lub właściwe dla ochrony ogólnych interesów akcjonariuszy mniejszościowych.

79 Nie można bowiem wykluczyć, że w pewnych szczególnych okolicznościach wskazane podmioty publiczne wykorzystują swoją pozycję w celu ochrony ogólnych interesów, które mogą być sprzeczne z interesami gospodarczymi spółki, a w konsekwencji z interesami jej akcjonariuszy.

80 Wreszcie, skoro Republika Federalna Niemiec podnosi, że działalność tak ważnego przedsiębiorstwa jakim jest Volkswagen może mieć tego rodzaju znaczenie dla interesu ogólnego, że uzasadnia ono istnienie gwarancji prawnych wykraczających poza kontrolę przewidzianą w powszechnym prawie spółek, to należy stwierdzić, że nawet jeśli twierdzenie takie byłoby uzasadnione, to owo państwo członkowskie nie podało żadnych wyjaśnień, poza ogólnymi względami dotyczącymi niebezpieczeństwa, iż akcjonariusze stawiać będą swoje interesy osobiste ponad interesem pracowników, dlaczego kwestionowane przez Komisję przepisy ustawy VW są właściwe i niezbędne dla zachowania miejsc pracy stworzonych dzięki działalności Volkswagena.

81 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań należy uwzględnić podniesione przez Komisję zarzuty oparte na naruszeniu art. 56 ust. 1 WE.

82 W konsekwencji należy stwierdzić, że utrzymując w mocy art. 4 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 3 ustawy VW Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 56 ust. 1 WE.

W przedmiocie kosztów

83 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a Republika Federalna Niemiec sprawę w przeważającej części przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Utrzymując w mocy art. 4 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 3 Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (ustawy z dnia 21 lipca 1960 r. w sprawie prywatyzacji udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością Volkswagenwerk), w brzmieniu znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 56 ust. 1 WE.**

2) **Skarga zostaje oddalona w pozostałej części.**

3) **Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy