РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

23 октомври 2007 година *

По дело C-112/05

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 4 март 2005 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н F. Benyon и г-н G. Braun, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, за която се явяват г-н M. Lumma и г-н A. Dittrich, в качеството на представители, подпомагани от адв. H. Wissel, Rechtsanwalt,

ответник,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann (докладчик), г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts и г-н L. Bay Larsen, председатели на състави, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н K. Schiemann, г-н J. Makarczyk, г-н E. Levits, г-н A. Ó Caoimh и г-жа P. Lindh, съдии,

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 декември 2006 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 февруари 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че § 2, алинея 1 и § 4, алинеи 1 и 3 от Закона от 21 юли 1960 г. за приватизация на дялове от дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft

mit beschränkter Haftung in private Hand, BGBl. 1960 I, стр. 585 и BGBl. 1960 III, стр. 641-1-1), в редакцията му, приложима по настоящото дело (наричан по-нататък „Законът VW“), нарушават членове 43 ЕО и 56 ЕО.

Правна уредба

Закон за акционерните дружества

2 § 134, алинея 1 от Закона за акционерните дружества (Aktiengesetz) от 6 септември 1965 г. (BGBl. 1965 I, стр. 1089, наричан по-нататък „Закон за акционерните дружества“), изменен със Закона за контрола и прозрачността на предприятията (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) от 27 април 1998 г. (BGBl. 1998 I, стр. 786), гласи:

„Правото на глас зависи от номиналната стойност на акциите, а за акции без номинална стойност („Stückaktien“) — от техния брой. Когато акционер притежава голям брой акции, при дружества, които не се котират на борсата, уставът може да ограничи правото на глас, като определи абсолютна или прогресивна горна граница. […]“

3 § 101, алинея 2 от Закона за акционерните дружества предвижда:

„Правото да се назначават представители в надзорния съвет трябва да се предвиди в устава и може се предоставя само на определени акционери или на притежателите на определени акции. В последния случай право на представителство се предоставя само ако акциите са поименни и за прехвърлянето им

е дадено съгласие от дружеството. Акциите на акционерите, които разполагат с това право, не се считат за специален вид акции. Сборът от предоставените права на представителство не може да надвишава една трета от предвидения от закона или от устава брой представители на акционерите в надзорния съвет. § 4, алинея 1 [от Закона VW] остава непроменен."

Законът VW

4 § 1, алинея 1 от Закона VW посочва, че дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk се преобразува в акционерно дружество (наричано по-нататък „Volkswagen").

5 § 2 („Право на глас, ограничения на правото на глас"), алинея 1 от Закона VW гласи:

„Когато акционер притежава акции, чиято номинална стойност надвишава една пета от дружествения капитал, правото му на глас се ограничава до броя гласове, който дават акции с номинална стойност, равна на една пета от дружествения капитал."

6 § 3 („Представителство при упражняване на правото на глас"), алинея 5 от същия закон предвижда:

„Никой не може да упражнява право на глас в общото събрание за повече от една пета от дружествения капитал."

7 § 4 от посочения закон, озаглавен „Устав на дружеството“, има следния текст:

„1. Федерална република Германия и провинция Долна Саксония имат право да назначават по двама членове на надзорния съвет, докато притежават акции в дружеството.

[…]

3. За решенията на общото събрание, които съгласно Закона за акционерните дружества се приемат с мнозинство от три четвърти от представения дружествен капитал към момента на приемането им, се изисква мнозинство от повече от четири пети от представения дружествен капитал към момента на това приемане.“

Досъдебна процедура

8 След като изпраща писмена покана на Федерална република Германия да представи съображенията си във връзка с § 2, алинея 1 и § 4, алинеи 1 и 3 от Закона VW, на 1 април 2004 г. Комисията издава мотивирано становище, посочвайки, че тези национални разпоредби представляват ограничение на свободното движение на капитали и на свободата на установяване, гарантирани съответно от членове 56 ЕО и 43 ЕО. Тъй като посочената държава-членка не предприема необходимите мерки, за да се съобрази с това становище в предвидения срок, Комисията предявява настоящия иск, в подкрепа на който поддържа, че запазването в сила на посочените разпоредби нарушава членове 56 ЕО и 43 ЕО.

По иска

9 По същество Комисията твърди, че въпросните разпоредби от Закона VW могат да възпрат преките инвестиции и следователно представляват ограничения върху свободното движение на капитали по смисъла на член 56 ЕО, тъй като първо — чрез дерогиране на общия правен режим те ограничават правото на глас на всеки акционер до 20 % от дружествения капитал на Volkswagen, второ — изискват мнозинство от повече от 80 % от представения капитал за взимане на решения на общото събрание, които според общия правен режим изискват мнозинство само от 75 %, и трето — чрез дерогиране на общия правен режим те допускат федералната държава и провинция Долна Саксония да назначават по двама представители в надзорния съвет на посоченото дружество.

10 Комисията не предоставя никакъв конкретен довод за установяване на нарушение на член 43 ЕО.

11 Федерална република Германия оспорва обосноваността на правното основание, което Комисията извежда от нарушението на член 56 ЕО.

12 Според Федерална република Германия правното основание, изведено от нарушение на член 43 ЕО, е останало без предмет, тъй като Комисията не е посочила доводи относно него.

По нарушението на член 43 ЕО

13 Съгласно установената съдебна практика, националните разпоредби, приложими спрямо участието на гражданин на съответната държава-членка в

капитала на дружество, установено в друга държава-членка, което му позволява да упражнява действително влияние върху решенията на дружеството и да определя неговата дейност, попадат в материалното приложно поле на разпоредбите на Договора за ЕО относно свободата на установяване (вж. по-конкретно Решение от 13 април 2000 г. по дело Baars, C-251/98, Recueil, стр. I-2787, точка 22; Решение от 12 септември 2006 г. по дело Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Recueil, стр. I-7995, точка 31 и Решение от 13 март 2007 г. по дело Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Сборник, стр. I-2107, точка 27).

14 В дадения случай от преписката, и по-конкретно от представения в защита на Федерална република Германия довод, е видно, че разпоредбите на въпросния Закон VW в рамките на настоящото дело се отнасят, поне частично, до положението, в което е възможно придобиване на контрол върху Volkswagen от акционер, чиято цел е да упражнява доминиращо влияние върху предприятието.

15 Освен това обаче трябва да се отбележи, че Комисията не е изтъкнала никакъв конкретен довод в подкрепа на евентуалното наличие на ограничение на свободата на установяване нито в своята искова молба, нито в писмената си реплика, нито в съдебното заседание.

16 Следователно искът следва да се отхвърли в частта, в която се основава на нарушение на член 43 ЕО.

По нарушението на член 56 ЕО

17 Според постоянната съдебна практика член 56, параграф 1 ЕО забранява по общ начин ограниченията върху движението на капитали между държавите-членки (вж. по-конкретно Решение от 28 септември 2006 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-282/04 и C-283/04, Recueil, стр. I-9141, точка 18 и цитираната съдебна практика).

18 Поради това, че в Договора липсва определение на понятието „движение на капитали“ по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО, Съдът по-рано е признал указателния характер на Номенклатурата в приложението към Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 година за прилагане на член 67 от Договора [член, отменен с Договора от Амстердам] (ОВ L 178, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10). Следователно движение на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО, по-конкретно преки инвестиции, както е посочено в тази номенклатура и обяснителните бележки там, са всички видове инвестиции на физически или юридически лица, които служат за установяване или поддържане на трайни и преки връзки между лицето, което предоставя капитала, и предприятието, на което този капитал се предоставя с цел извършване на стопанска дейност (вж. в този смисъл Решение от 12 декември 2006 г. по дело Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Recueil, стр. I-11753, точки 179—181 и Решение от 24 май 2007 г. по дело Holböck, C-157/05, Сборник, стр. I-4051, точки 33 и 34). Що се отнася до участието в нови или съществуващи предприятия, както това се потвърждава от обяснителните бележки, целта да се установят или поддържат трайни икономически връзки предполага, че по силата на разпоредбите на националното законодателство относно акционерните дружества или на други разпоредби, притежаваните от акционера акции му позволяват да участва ефективно в управлението на дружеството или в контрола върху него (вж. Решение по дело Test Claimants in the FII Group Litigation, точка 182 и Решение по дело Holböck, точка 35, посочени по-горе; вж. и Решение от 4 юни 2002 г. по дело Комисия/Португалия, C-367/98, Recueil, стр. I-4731, точка 38; Решение по дело Комисия/Франция, C-483/99, Recueil, стр. I-4781, точка 37; Решение по дело Комисия/Белгия, C-503/99, Recueil, стр. I-4809, точка 38; Решение от 13 май 2003 г. по дело Комисия/Испания, C-463/00, Recueil, стр. I-4581, точка 53; Решение по дело Комисия/Обединено кралство, C-98/01, Recueil, стр. I-4641, точка 40; Решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия, C-174/04, Recueil, стр. I-4933, точка 28, както и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 19).

19 Що се отнася до тази форма на инвестиции, Съдът е уточнил, че за „ограничения“ по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО следва да се считат националните мерки, които могат да възпрепятстват или ограничат придобиването на дялове от въпросните предприятия, или да възпрат инвеститорите от останалите държави-членки да инвестират в капитала на тези предприятия (вж. Решение по дело Комисия/Португалия, точка 45; Решение по дело Комисия/Франция, точка 41; Решение по дело Комисия/Испания, точка 61; Решение по дело Комисия/Обединено кралство, точка 47; Решение по дело Комисия/Италия, точки 30 и 31, както и Решение по дело Комисия/Нидерландия, точка 20, посочени по-горе).

20 В дадения случай Федерална република Германия по същество твърди, че Законът VW не представлява национална мярка по смисъла на посочената в предходните три точки съдебна практика. Тя добавя, че оспорваните разпоредби на този закон, заедно или поотделно, също не представляват ограничение по смисъла на посочената съдебна практика.

21 В светлината на тези съображения следва да се разгледат доводите, на които се позовава Комисията в подкрепа на правното основание, изведено от нарушение на член 56 ЕО.

По съществуването на национална мярка

Доводи на страните

22 Федерална република Германия припомня, че Законът VW се основава на споразумение, сключено през 1959 г. между лицата и групите, които през 50-те години са предявили права върху дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk. По това време права в предприятието са имали както синдикалните организации и работниците и служителите, така и федералната държава и провинция Долна Саксония. В рамките на това споразумение синдикалните организации и работниците и служителите, в замяна на отказа им да претендират право на собственост върху дружеството, са си осигурили защита по отношение на възможността голям акционер сам да придобие контрола върху посоченото дружество.

23 Федерална република Германия пояснява, че това споразумение първо е било конкретизирано със сключването на договор („Staatsvertrag“) между федералната

държава и провинция Долна Саксония на 12 ноември 1959 г., впоследствие, въз основа на този договор, с приемането на Закона за уреждане на правното положение на дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk от 9 май 1960 г. (Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. 1960 I, стр. 301), последван от приемане на Устава на Volkswagen на 6 юли 1960 г., и накрая — на Закона VW, възпроизвеждащ правилата, които вече се съдържали в устава.

24 Според посочената държава-членка, тъй като Законът VW създава акционерно дружество Volkswagen и започва приватизацията му, този закон е изразявал само волята на акционерите и на другите лица и групи, които са предявили права от частен характер върху това предприятие. Следователно, по отношение на свободното движение на капитали, този закон трябвало да бъде приравнен на договор между притежатели на акции. Съгласно принципа pacta sunt servanda, този договор понастоящем продължавал да е в сила.

25 Комисията счита, че тези исторически съображения са ирелевантни. Отправените упреци към Федерална република Германия не се отнасяли до мотивите на законодателната дейност, която тази държава-членка е развивала през 1960 г., а до настоящото бездействие на тази държава-членка в законодателен план, доколкото Законът VW от дълго време нарушавал изискванията на свободното движение на капитали.

Съображения на Съда

26 Ако се предположи, както твърди Федерална република Германия, че Законът VW единствено възпроизвежда споразумение, което трябвало да се окачествти като договор от частноправен характер, следва да се отбележи, че това споразумение може да се счита за национална мярка по отношение на свободното движение на капитали дори само поради обстоятелството, че е било предмет на закон.

27 Всъщност упражняването на законодателни правомощия от националните органи, които са надлежно оправомощени за това, е действителен израз на държавна власт.

28 В допълнение е важно да се приеме за установено, че разпоредбите на въпросния закон вече не могат да бъдат изменяни само по волята на страните по първоначалното споразумение, а всяко изменение изисква гласуване на нов закон в съответствие с процедурите, предвидени от конституционното право на Федерална република Германия.

29 При тези условия доводът на последната, според който Законът VW не представлявал национална мярка по отношение на свободното движение на капитали, трябва да се отхвърли.

По съществуването на ограничения

30 Първите две твърдения за нарушение следва да се разгледат съвместно с оглед на доводите на страните относно,тях и предвид кумулативните последици на двете разпоредби на Закона VW, оспорвани в рамките на тези твърдения за нарушение.

По първото и второто твърдение за нарушение, изведени от ограничаването на правата на глас до 20 % и от определянето на блокиращо малцинство от 20 %

— Доводи на страните

31 На първо място, относно предвиденото в § 2, алинея 1 от Закона VW ограничаване на правата на глас на всеки акционер до 20 % от дружествения капитал на

Volkswagen Комисията поддържа, че тази норма противоречи на изискването за взаимовръзка между участието в посочения капитал и съответстващите на това права на глас. Дори да се приемело, че предвиждането на горна граница на правата на глас е обичаен инструмент на дружественото право, използван и в други държави-членки, налице била значителна разлика между това държавата да даде възможност за въвеждане на такъв инструмент в устава на дружество, какъвто бил случаят в немското право относно акционерните дружества, които не се котират на борсата, и от друга страна, в качеството си на законодател, да приеме разпоредба с такава цел за едно-единствено предприятие, и в крайна сметка в своя полза, какъвто бил случаят с § 2, алинея 1 от Закона VW.

32 Федерална република Германия припомня, че когато Volkswagen било създадено, за правата на глас била определена горна граница от 0,01 % за всички акционери, с изключение на федералната държава и на провинция Долна Саксония, които можели да упражняват правата си съразмерно на участието си от по 20 %. През 1970 г. обаче този изключителен статут в полза на последните два субекта бил премахнат и горната граница на правата на глас се вдигнала до 20 %, като се прилагала по еднакъв начин спрямо всички акционери. Федерална република Германия подчертава, че оттогава насам въпросната разпоредба на Закона VW се прилагала без разлика спрямо всички акционери на Volkswagen. В това отношение правната уредба се различавала от посочените в съдебната практика, на която се позовавала Комисията, за да установи съществуването на ограничения върху свободното движение на капитали в дадения случай (Решение по дело Комисия/Португалия, точки 36 и 44; Решение по дело Комисия/Франция, точки 35 и 40; Решение по дело Комисия/Белгия, точка 36; Решение по дело Комисия/Испания, точки 51 и 56; Решение по дело Комисия/Обединено кралство, точки 38 и 43 и Решение по дело Комисия/Италия, точка 26, посочени по-горе). Тази съдебна практика в действителност била свързана със специални права, създадени в полза на държавата. Според Федерална република Германия евентуално разширяване на защитената от свободното движение на капитали област извън специалните права на държавата би разширило в неограничена степен приложното поле на тази свобода.

33 Като оспорва тезата, според която било необходимо наличието на взаимовръзка между участието в капитала на дружество и правата на глас на неговите акционери, въпросната държава-членка поддържа, че националният законодател бил

свободен да установява правни норми в областта на националното дружествено право и да предвижда правила, приложими за определени групи предприятия, дори за едно-единствено предприятие, тъй като от това законодателство не произтичала никаква пречка.

34 На второ място, що се отнася до определянето на блокиращо малцинство от 20 %, Комисията посочва, че изисквайки мнозинство от повече от 80 % от представения капитал за взимане на решенията на общото събрание, които според общия правен режим на дружествата изискват мнозинство от най-малко 75 %, § 4, алинея 3 от Закона VW позволявал на провинция Долна Саксония, предвид участието ѝ в размер на 20 %, което има от приватизацията на Volkswagen, да блокира взимането на този вид решения. Според Комисията, въпреки че формално не изглежда дискриминативно, изискването за праг над 80 % било създадено изключително в полза на държавната власт.

35 Комисията признава, че за приемане на посочените решения Законът за акционерните дружества дава право да се определя процент, по-висок от 75 %, но подчертава, че в този случай става дума за свобода, предоставена на акционерите, които могат да решат дали да се ползват от нея. От друга страна, изискуемият в § 4, алинея 3 от Закона VW праг от 80 % бил наложен на акционерите на Volkswagen от законодателя, с цел да си осигури блокиращо малцинство, в качеството му на основен акционер по това време.

36 В самото начало Федерална република Германия подчертава, че подобно на разпоредбата относно ограничаването на правата на глас до 20 %, въпросната разпоредба на Закона VW се прилагала без разлика спрямо всички акционери на Volkswagen. Следователно, след като тази разпоредба не предоставяла специално право на държавата, тя не представлявала ограничение на свободното движение на капитали.

37 Федерална република Германия добавя, че Законът за акционерните дружества и общностната уредба в тази сфера не предвиждат граница за определянето на блокиращо малцинство. Положението на провинция Долна Саксония, във връзка с възможността ѝ да образува блокиращо малцинство, съответствала по своето значение на нормалното положение на акционер от нейния размер. Посочената държава-членка подчертава в това отношение, че макар провинция Долна Саксония понастоящем да има участие от около 20 % в капитала на Volkswagen, това участие било в резултат на инвестиции на пазара, осъществени в качеството ѝ на частен инвеститор.

— Съображения на Съда

38 Както отбелязва Федерална република Германия, предвиждането на горна граница на правата на глас е познат инструмент на дружественото право.

39 Освен това между страните е безспорно, че докато § 134, алинея 1, първо изречение от Закона за акционерните дружества определя принципа на съразмерност на правото на глас с участието в капитала, то второ изречение от този § допуска правата на глас да бъдат ограничавани в определени случаи.

40 Както обаче правилно отбелязва Комисията, съществува разлика между възможност, предоставена на акционерите, които са свободни да решат дали желаят да се ползват от нея, и особеното задължение, наложено им по законодателен път, без право да се отклоняват от него.

41 В допълнение, страните са съгласни с това, че след измененията със Закона за контрола и прозрачността на предприятията, редакцията на § 134, алинея 1, първо изречение от Закона за акционерните дружества е отменил възможността

за въвеждане на горна граница на правата на глас в уставите на дружествата, които се котират на борсата. Както посочва Комисията, а германското правителство не оспорва този факт, след като Volkswagen е дружество, което се котира на борсата, то ограничението на правата на глас по принцип не можело бъде включено в устава.

42 Федерална република Германия поддържа, предвид това, че предвиденото от § 2, алинея 1 от Закона VW ограничение се прилага без разлика за всички акционери, то можело да се разглежда едновременно като предимство и като недостатък. На ограничението на правата на глас, наложено на акционер, който притежава повече от 20 % от дружествения капитал, съответствала защитата срещу влиянието на други евентуални акционери със значително участие, и по този начин — гаранцията за възможността за ефективно участие в управлението на дружеството.

43 Преди да се направи преценка на този довод, следва да се разгледат последиците от посоченото ограничаване на правата на глас във връзка с предвиденото в § 4, алинея 3 от Закона VW изискване за мнозинство от повече от 80 % от дружествения капитал за приемане на някои решения от общото събрание на акционерите на Volkswagen.

44 Както твърди Комисията, а Федерална република Германия не оспорва това, става въпрос за решения като изменение на устава, на капитала или на финансовата структура на дружеството, за които необходимото мнозинство според Закона за акционерните дружества е най-малко 75 % от дружествения капитал.

45 Без съмнение, както е посочила Федерална република Германия, предвидените от Закона за акционерните дружества 75 % от дружествения капитал може да се увеличат и в устава на дружеството да бъде установен по-висок размер. Както обаче правилно отбелязва Комисията, това е възможност, от която

акционерите са свободни да се възползват. От друга страна, установяването на праг за изискуемото мнозинство от повече от 80 % от посочения капитал в § 4, алинея 3 от Закона VW, не произтича от волята на акционерите, а представлява национална мярка, както е прието в точка 29 от настоящото решение.

46 Това изискване, което дерогира общия правен режим и е установено със специален закон, дава възможност на всеки акционер, който притежава 20 % от дружествения капитал, да се ползва от блокиращо малцинство.

47 Действително, както подчертава Федерална република Германия, тази възможност се прилага без разлика спрямо всички акционери. По подобие на горната граница, предвидена за правата на глас, тя може да бъде както в полза, така и във вреда на всеки акционер на дружеството.

48 От преписката обаче става ясно, че при приемането на Закона VW през 1960 г. федералната държава и провинция Долна Саксония са били двата основни акционера на наскоро приватизираното дружество Volkswagen, като всяка е притежавала по 20 % от капитала му.

49 Според предоставените на Съда данни федералната държава е решила да прекрати участието си в капитала на Volkswagen, докато провинция Долна Саксония продължава да има участие от 20 %.

50 Така § 4, алинея 3 от Закона VW създава инструмент, който позволява на публичноправните субекти с по-малки инвестиции в сравнение с изискваните от общия правен режим на дружествата, да запазят блокиращо малцинство, което да им даде възможност да се противопоставят на важни решения.

51 Като ограничава правата на глас също до 20 %, § 2, алинея 1 от Закона VW допълва правната уредба, която дава на посочените публичноправни субекти възможността да упражняват значително влияние с по-малък размер на инвестициите.

52 Това положение може да възпре преки инвеститори от други държави-членки, тъй като ограничава възможността на други акционери да участват в дружеството с цел установяване или поддържане на трайни и преки икономически връзки с него чрез ефективно участие в управлението или в контрола върху това дружество.

53 Подобно заключение не може да бъде оборено от довода на Федерална република Германия, според който акциите на Volkswagen са сред най-купуваните в Европа, като голям брой от тях са в ръцете на инвеститори от други държави-членки.

54 В действителност, както посочва Комисията, ограниченията за свободното движение на капитали, предмет на настоящия иск, се отнасят по-скоро до преките инвестиции в капитала на Volkswagen, отколкото до портфейлните инвестиции, които се правят единствено с цел извършване на финансова инвестиция (вж. Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 19) и не са свързани с настоящия иск. Що се отнася до преките инвеститори, трябва да се отбележи, че § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW намаляват интереса от придобиване на участие в капитала на Volkswagen, доколкото създават инструмент, с който може да се ограничи възможността на тези инвеститори да участват в дружеството с цел установяване или поддържане на трайни и преки икономически връзки с него, позволяващи ефективното участие в управлението или в контрола върху него.

55 Този извод не се влияе от наличието на голям брой преки инвеститори сред акционерите на Volkswagen, който според Федерална република Германия бил

аналогичен с този на акционерите на другите големи предприятия. В действителност посоченото обстоятелство с нищо не променя това, че поради наличието на въпросните разпоредби на Закона VW, настоящите или потенциални преки инвеститори от други държави-членки е можело да бъдат възпрени да придобият участие в капитала на това дружество, с цел установяване или поддържане на трайни и преки икономически връзки с него, позволяващи ефективното участие в управлението или контрола върху него, дори ако са имали право да се ползват от принципа на свободното движение на капитали и от защитата, която им предоставя този принцип.

56 Следователно трябва да се приеме за установено, че разпоредбите на § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW, разглеждани заедно, представляват ограничение върху движението на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО.

По третото твърдение за нарушение, изведено от правото на назначаване на по двама представители в надзорния съвет на Volkswagen

— Доводи на страните

57 Комисията отбелязва, че § 4, алинея 1 от Закона VW, който позволява на федералната държава и на провинция Долна Саксония да назначават по двама представители на надзорния съвет на Volkswagen, докато са негови акционери, дерогира нормата на § 101, алинея 2 от Закона за акционерните дружества, според която такова право може да се установи само в устава и може да се приложи само за една трета от членовете на надзорния съвет, определени от акционерите, т.е. трима представители в случая с Volkswagen. Според Комисията, поради това че ограничава възможността на останалите акционери да участват ефективно в управлението и контрола върху това дружество, посоченият § 4, алинея 1 представлявал ограничение върху свободното движение на капитали.

58 Федерална република Германия твърди, че надзорният съвет бил само контролен, а не решаващ орган. Тя добавя, че броят представители в надзорния съвет на Volkswagen бил пропорционален на участието в капитала на последното и че в това отношение провинция Долна Саксония била представена в по-малка степен, в сравнение с притежаваната от нея част от капитала. Впрочем § 4, алинея 1 от Закона VW нямал практическа връзка с взимането на решения в областта на инвестициите.

— Съображения на Съда

59 Съгласно § 4, алинея 1 от Закона VW, федералната държава и провинция Долна Саксония имат възможност, докато са акционери на Volkswagen, да назначават по двама представители като членове на надзорния съвет на дружеството, или общо четирима души.

60 Тази възможност представлява отклонение от общия правен режим на дружествата. В действителност тя ограничава правата на представителство, предоставени на някои акционери, до една трета от броя представители на акционерите в надзорния съвет.. Според Комисията, и без това да е оспорено, надзорният съвет на Volkswagen се състои от 20 членове, 10 от които са определени от акционерите, като според общия правен режим на дружествата броят на представителите, назначени от федералната държава и от провинция Долна Саксония, може да бъде най-много 3.

61 Следователно става въпрос за специално право, което дерогира общия правен режим на дружествата и е предвидено само в полза на публичноправни субекти чрез национална законодателна мярка.

62 По този начин правото на назначаване, предоставено на федералната държава и на провинция Долна Саксония, им предоставя възможността да играят по-голяма роля в дейността на надзорния съвет, отколкото по принцип би позволило качеството им на акционери.

63 Дори, както отбелязва Федерална република Германия, правото на представителство на посочената провинция да не е несъразмерно спрямо участието, което тя реално има в капитала на Volkswagen, това не променя факта, че тази провинция и федералната държава могат да назначават по двама представители в надзорния съвет на Volkswagen, докато притежават акции в него, независимо от размера на тяхното участие.

64 Така § 4, алинея 1 от Закона VW създава инструмент, който дава на публичноправните субекти възможност да упражняват влияние, надхвърлящо размера на техните инвестиции. Във връзка с това влиянието на другите акционери може да се окаже по-малко от направените от тях инвестиции.

65 Обстоятелството, че надзорният съвет, не е решаващ, а само контролен орган, както поддържа Федерална република Германия, не изменя по никакъв начин положението и влиянието на въпросните публичноправни субекти. В действителност, ако германското дружествено право определя като задача на надзорния съвет да контролира управлението на дружеството и да дава отчет на акционерите за това управление, то за изпълнение на посочената задача на този орган се възлагат важни правомощия като избирането и освобождаването на членовете на управителния съвет. Освен това, както припомня Комисията, получаването на съгласие от надзорния съвет е необходимо за определени действия, сред които, освен изграждане и прехвърляне на производствени съоръжения, се включват и създаване на клонове, закупуване и продажба на поземлена собственост, инвестиции и придобиване на други предприятия.

66 Като ограничава възможността за други акционери да участват в дружеството с цел установяване или поддържане на трайни и преки икономически връзки с него чрез ефективно участие в управлението и контрола върху него, § 4, алинея 1 от Закона VW може да възпре преките инвеститори от други държави-членки да инвестират в капитала на посоченото дружество.

67 По същите като изложените в точки 53—55 от настоящото решение причини този извод не може да се обори с довода на Федерална република Германия, според който на международните финансови пазари акциите на Volkswagen са обект на силен интерес от страна на инвеститорите.

68 Предвид горепосоченото, следва да се приеме за установено, че § 4, алинея 1 от Закона VW представлява ограничение на движението на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО.

69 Въпросът дали федералната държава и провинция Долна Саксония са използвали правото, което им предоставя § 4, алинея 1, изобщо не е относим. В действителност, в това отношение е достатъчно да се приеме за установено, че специалното право, което дерогира общия правен режим и предоставя на публичноправните субекти възможност да назначават представители в надзорния съвет на Volkswagen, продължава да съществува в германската правна уредба.

По евентуалното обосноваване на ограниченията

Доводи на страните

70 Федерална република Германия твърди, при условията на евентуалност, че оспорваните от Комисията разпоредби на Закона VW са обосновани от

императивни съображения от обществен интерес. В действителност този закон, разглеждан в особения исторически контекст, бил създал „справедливо равновесие на силите“, за да бъдат взети предвид интересите на работниците и служителите на Volkswagen и да се защитят неговите миноритарни акционери. Така посоченият закон имал социално-политическа регионална и икономическа цел, които се съчетавали с целите на промишлената политика.

71 Според Комисията, която оспорва релевантността на посочените исторически съображения, Законът VW не отговаря на изискванията за наличие на обществен интерес, като изтъкнатите от Федерална република Германия доводи не били приложими спрямо всяко предприятие, извършващо дейност на територията на тази държава-членка, а този закон бил насочен към постигането на цели на икономическата политика, които не могат да обосноват съществуването на ограничения за свободното движение на капитали (Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точки 49 и 52).

Съображения на Съда

72 Свободното движение на капитали може да бъде ограничено от национални мерки, обосновани с упоменатите в член 58 ЕО съображения или с императивни съображения от обществен интерес, доколкото не съществува общностна мярка за хармонизиране, която предвижда необходимите мерки за осигуряване на защитата на тези интереси (вж. Решение по дело Комисия/Португалия, точка 49; Решение по дело Комисия/Франция, точка 45; Решение по дело Комисия/Белгия, точка 45; Решение по дело Комисия/Испания, точка 68; Решение по дело Комисия/Италия, точка 35, както и Решение по дело Комисия/Нидерландия, точка 32, посочени по-горе).

73 Когато липсва такова общностно хармонизиране, по правило държавите-членки трябва да определят степента на закрила, която възнамеряват да осигурят на тези законни интереси, както и начина, по който трябва да бъде постигната посочената степен. Те обаче могат да направят това само в очертаните от Договора граници и по-специално при спазване на принципа на

пропорционалност, който изисква приетите мерки да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане (вж. Решение по дело Комисия/Португалия, точка 49; Решение по дело Комисия/Франция, точка 45; Решение по дело Комисия/Белгия, точка 45; Решение по дело Комисия/Испания, точка 68; Решение по дело Комисия/Италия, точка 35, както и Решение по дело Комисия/Нидерландия, точка 33, посочени по-горе).

74 Що се отнася до защитата на интересите на работниците и служителите, изтъкната от Федерална република Германия с цел обосноваване на спорните разпоредби на Закона VW, следва да се приеме за установено, че тази държава-членка не е могла да обясни — освен с общи съображения за необходимостта от защита срещу голям акционер, който би доминирал самостоятелно в дружеството — причината, поради която за постигане на целта за защита на работниците на това дружество е необходимо да се запази засилена и неизменяема позиция в капитала на Volkswagen в полза на публичноправните субекти.

75 Освен това, що се отнася до правото на назначаване на представители в надзорния съвет, трябва да се отбележи, че съгласно германското законодателство самите работници имат представители в този орган.

76 Следователно обосновката на посочената държава-членка, свързана със защита на работниците, не може да бъде приета.

77 Същото се отнася и за обосновката на Федерална република Германия, изведена от защитата на миноритарните акционери. Дори да се приеме, че е възможно волята за защита на последните също да представлява законен интерес и при спазване на посочените в точки 72 и 73 от настоящото решение принципи да оправдава законодателна намеса, въпреки че такава намеса може да представлява ограничение на свободното движение на капитали, в настоящия случай трябва да се приеме, че тази воля не може да обоснове съществуването на спорните разпоредби на Закона VW.

78 В това отношение следва да се напомни, че посочените разпоредби представляват правна уредба, която дава на федералната държава и на провинция Долна Саксония възможността да упражняват по-значимо влияние от това, което по принцип би съответствало на техните инвестиции. Федерална република Германия обаче не е доказала по какви причини запазването на подобна позиция в полза на тези публичноправни субекти е необходимо или подходящо за защита на общите интереси на миноритарните акционери.

79 В действителност не може да се изключи възможността при определени, особени обстоятелства въпросните публичноправни субекти да използват позицията си, за да защитят общи интереси, които могат да противоречат на икономическите интереси на това дружество и следователно — на интересите на други акционери.

80 На последно място, доколкото Федерална република Германия твърди, че дейността на такова значимо предприятие като Volkswagen може да има въздействие върху обществения интерес, което да обосновава съществуването на законови гаранции, надхвърлящи предвидения от общия правен режим контрол, трябва да се отбележи, че дори тази теза да се приеме за основателна, посочената държава-членка не е обосновала — освен с посочените общи съображения относно риска акционерите да поставят личните си интереси над тези на работниците — причините, поради които оспорваните от Комисията разпоредби на Закона VW са подходящи и необходими, за да запазят създадените с дейността на Volkswagen работни места.

81 Предвид всички предходни съображения, твърденията на Комисията за нарушение на член 56, параграф 1 ЕО трябва да бъдат приети.

82 Следователно трябва да се приеме за установено, че като запазва в сила § 4, алинея 1 и § 2, алинея 1, във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 56, параграф 1 ЕО.

По съдебните разноски

83 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Федерална република Германия, и нейният иск е уважен в основната му част, Федерална република Германия трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Като запазва в сила § 4, алинея 1, както и § 2, алинея 1, във връзка с § 4, алинея 3 от Закона за приватизация на дялове от дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk от 21 юли 1960 г. (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand), в редакцията му, приложима по настоящото дело, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 56, параграф 1 ЕО.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Осъжда Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

Подписи