TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2012 m. lapkričio 8 d.*

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — EB 43 ir 56 straipsniai — Tvarka, pagal kurią balsavimo teisėms, sudarančioms daugiau kaip 20 % tam tikrų „strateginių akcinių bendrovių“ akcinio kapitalo, įgyti reikalingas išankstinis leidimas — Tam tikrų šių bendrovių priimtų sprendimų kontrolė a posteriori“

Byloje C-244/11

dėl 2011 m. gegužės 20 d. pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

**Europos Komisija**, atstovaujama E. Montaguti ir G. Zavvos, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

**Graikijos Respubliką**, atstovaujamą P. Mylonopoulos ir K. Boskovits, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro ketvirtosios kolegijos pirmininko pareigas einantis L. Bay Larsen, teisėjai J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (pranešėjas) ir E. Jarašiūnas,

generalinis advokatas P. Cruz Villalón,

posėdžio sekretorė C. Strömholm, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2012 m. birželio 21 d. posėdžiui,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

* Proceso kalba: graikų.

**Sprendimą**

1 Savo ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad, nustatydama reikalavimus, kurie įtvirtinti Įstatymo 3631/2008 dėl nacionalinio socialinės sanglaudos fondo įsteigimo (FEK A' 6/29.1.2008) 11 straipsnio 1 dalyje, skaitomoje kartu su 11 straipsnio 2 dalimi, ir 11 straipsnio 3 dalyje, Graikijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 63 ir 49 straipsnius, susijusius atitinkamai su laisvu kapitalo judėjimu ir įsisteigimo laisve.

## Teisinis pagrindas

2 Įstatymo 3631/2008 11 straipsnyje nustatyta:

„1. Strateginių akcinių bendrovių, užimančių ar užėmusių monopolinę padėtį, ypač jei tai bendrovės, kurios turi, eksploatuoja ar valdo nacionalinius infrastruktūros tinklus, balsavimo teisėms, sudarančioms daugiau kaip 20 % viso akcinio kapitalo, įsigyti, kai jas įgyja kitas akcininkas, ne Graikijos valstybė, arba su juo susijusios bendrovės <...>, arba bendrai ir sutartinai veikiantys akcininkai, reikalingas Įstatymu 3049/2002 įsteigto tarpžinybinio privatizavimo komiteto išankstinis leidimas, išduodamas pagal šiame įstatyme numatytą procedūrą.

2. Leidimas išduodamas, jei tenkinami bendrojo intereso kriterijai, leidžiantys užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą. Orientaciniai vertinimo kriterijai, į kuriuos reikia atsižvelgti, yra tokie: a) kitų akcininkų, ne Graikijos valstybės, patirtis pirma nurodytų bendrovių veiklos srityje, b) jų mokumas, c) informacija apie jų investavimo strategiją, d) jų sandorių skaidrumas, e) jų išsamūs verslo planai, f) jų investavimo programos apimtis ir rūšis, g) jų nuosavybės režimas, h) darbo vietų išsaugojimas, i) jų akcinio kapitalo struktūra ir, be kita ko, fondų, įsteigtų ne Europos Sąjungoje, veikla vadovaujantis skaidrumo ir abipusiškumo principais, j) sprendimų priėmimo tvarka.

3. Minėtų strateginių įmonių sprendimams dėl toliau nurodomų dalykų, siekiant bendrojo intereso tikslų, reikia finansų ministro leidimo:

a) įmonės veiklos nutraukimas, likvidavimas ir likvidatorių paskyrimas;

b) minėtų įmonių reorganizavimas, dėl kurio gali kilti grėsmė paslaugų teikimui strateginės reikšmės sektoriuose: pertvarkymas, jungimasis su kita bendrove, sujungimas įsteigiant naują akcinę bendrovę, bet kokios formos skaidymas arba vieno ar kelių padalinių skaidymas;

c) perdavimas, pakeitimas arba pertvarkymas, perleidimas, tiekimas kaip garantija, taip pat minėtų įmonių strateginio turto dalių ir valstybės ekonominiam bei socialiniam gyvenimui ir jos saugumui būtinų tinklų bei pagrindinės infrastruktūros paskirties pakeitimas ar perplanavimas.

4. 3 dalyje nurodytas leidimas išduodamas ministro nutarimu, paskelbiamu per trisdešimt (30) dienų nuo ministro sprendimo priėmimo datos. Atsakymo per šį terminą nepateikimas prilyginamas prašomo leidimo išdavimui.

<...>"

## Ikiteisminė procedūra

3 2008 m. gegužės 8 d. Komisija išsiuntė Graikijos Respublikai oficialų pranešimą, kuriame nurodė, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 ir 3 dalys prieštarauja EB 43 ir 56 straipsniams.

4 Kadangi Graikijos Respublikos pateiktas atsakymas Komisijos netenkino, ji 2008 m. gruodžio 1 d. laišku išsiuntė šiai valstybei narei pagrįstą nuomonę.

5 2009 m. sausio 28 d. laišku Graikijos Respublika atsakė į minėtą pagrįstą nuomonę ir laikėsi požiūrio, kad nagrinėjamos nacionalinės nuostatos neprieštarauja Sutarties nuostatoms, reglamentuojančioms laisvą kapitalo judėjimą ir įsisteigimo laisvę.

6 Manydama, kad Graikijos Respublika per nustatytą terminą nepanaikino įsipareigojimų neįvykdymo tiek, kiek tai susiję su išankstinio leidimo tvarka ir nagrinėjamose nacionalinės teisės nuostatose numatyta kontrole *a posteriori*, Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.

## Dėl ieškinio

### *Dėl pagrindinių laisvių apribojimų buvimo*

#### Šalių argumentai

7 Komisija tvirtina, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalyje numatyta išankstinio leidimo tvarka ir to paties straipsnio 3 dalyje numatyta nuostata dėl kontrolės *a posteriori* yra tiek laisvo kapitalo judėjimo, tiek įsisteigimo laisvės apribojimas.

8 Kadangi privatūs investuotojai gali pirkti nagrinėjamų strateginių bendrovių akcijas, kotiruojamas biržoje, išankstinio leidimo tvarka taikoma jau iš dalies privatizuotoms bendrovėms. Todėl tokiai tvarkai, remiantis EB 295 straipsniu, taikomos pagrindinės EB sutarties nuostatos.

9 Visų pirma dėl Sutarties nuostatų laisvo kapitalo judėjimo srityje neginčijama, kad ši tvarka priskirtina šių nuostatų taikymo sričiai, nes jose numatytos vadinamosios „tiesioginės“ investicijos, ypač dalyvavimo įmonėje turint akcijų, kurios suteikia galimybę veiksmingai dalyvauti valdant ir kontroliuojant įmonę, forma.

10 Dėl Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 3 dalyje numatytos kontrolės *a posteriori* Komisija mano, kad dėl jos trukdoma akcininkams veiksmingai dalyvauti valdant ir kontroliuojant atitinkamas įmones, be to, ji gali atgrasyti kitose valstybėse narėse įsteigtus subjektus investuoti į nagrinėjamų bendrovių kapitalą.

11 Antra, Komisija tvirtina, kad išankstinio leidimo tvarka ir kontrolė *a posteriori* taip pat yra įsisteigimo laisvės apribojimas, kaip tai suprantama pagal SESV 49 straipsnį.

12 Graikijos Respublika tvirtina, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio nuostatos nėra nei laisvo kapitalo judėjimo, nei juo labiau įsisteigimo laisvės apribojimas.

13 Šios nuostatos taikomos ne jau privatizuotoms įmonėms, kuriose valstybė išsaugo specialias teises, bendrai vadinamas „golden shares“, bet dar neprivatizuotoms strateginėms įmonėms, t. y. įmonėms, kuriose valstybė šio įstatymo įsigaliojimo momentu neatsisakė savo strateginio dalyvavimo valdant kapitalą, kuris jai leidžia daryti lemiamą įtaką formuojant bendrovės organų valią.

14 Todėl, Graikijos Respublikos teigimu, priemonės, kurių imasi valstybė narė tokių strateginių valstybės kontroliuojamų įmonių privatizavimo tikslais, remiantis EB 295 straipsniu, nepatenka į šios Sutarties reglamentuojamų pagrindinių laisvių taikymo sritį, jei privatizavimo tvarka grindžiama objektyviais, nediskriminaciniais ir suinteresuotosioms įmonėms iš anksto žinomais kriterijais ir yra numatyta apskundimo galimybė.

Teisingumo Teismo vertinimas

15 Kalbant visų pirma apie Graikijos Respublikos argumentą dėl EB 295 straipsnio, pagal kurį „<...> Sutartis jokiu būdu nepažeidžia valstybių narių normų, reglamentuojančių nuosavybės sistemą“, reikia priminti, kad Teisingumo Teismas jau buvo nusprendęs, jog šiuo straipsniu nesiekiama, kad valstybėse narėse esantiems nuosavybės režimams būtų netaikomos pagrindinės Sutarties taisyklės (2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-503/04, Rink. p. I-6153, 37 punktas).

16 Konkrečiai Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors EB 295 straipsniu nekvestionuojama valstybių narių galimybė nustatyti nekilnojamojo turto įgijimo tvarką, tokiai tvarkai taikomos pagrindinės Sąjungos teisės nuostatos, būtent nediskriminavimo, įsisteigimo laisvės ir laisvo kapitalo judėjimo nuostatos (2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimo *Ospelt ir Schlössle Weissenberg*, C-452/01, Rink. p. I-9743, 24 punktas ir jame nurodyta teismų praktika).

17 Iš to darytina išvada, kalbant apie Įstatymo 3631/2008 11 straipsnį, kuris, kaip nurodė ir Graikijos Respublika, priskirtinas prie tam tikrų šios valstybės narės kontroliuojamų strateginių akcinių bendrovių privatizavimo srities nacionalinės teisės aktų, kad nors EB 295 straipsniu nekvestionuojama valstybės narės galimybė nustatyti tokią privatizavimo tvarką, ja turi būti laikomasi pagrindinių Sutarties nuostatų, prie kurių visų pirma priskirtinos šioje byloje nagrinėjamos pagrindinės laisvės.

18 Be to, jei valstybė nusprendžia pertvarkyti valstybės įmones į akcines bendroves, kurių akcijos kotiruojamos biržoje ir iš principo jų galima laisvai nusipirkti rinkoje, taip sudarant galimybę valstybės nekontroliuojamiems akcininkams daryti didelę įtaką šioms bendrovėms, kaip yra nagrinėjamų strateginių akcinių bendrovių atveju, negalima pritarti, kad valstybė narė, siekdama, kad tokiam įsigijimui nebūtų taikomos Sutartimi garantuojamos pagrindinės laisvės numatant išankstinio leidimo tvarką, gali remtis EB 295 straipsniu, nes priešingu atveju būtų sukurta nepateisinama spraga šių pagrindinių laisvių apsaugos sistemoje.

19 Be to, Komisija mano, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnyje numatytai išankstinio leidimo tvarkai ir kontrolei *a posteriori* taikytinas tiek EB 43 straipsnis, susijęs su įsisteigimo laisve, tiek EB 56 straipsnis, susijęs su laisvu kapitalo judėjimu.

20 Tačiau, kaip teisingai tvirtina Graikijos Respublika, tokiam požiūriui negalima pritarti.

21 Visų pirma dėl nagrinėjamos išankstinio leidimo tvarkos reikia priminti, kad, remiantis nusistovėjusia teismų praktika, valstybės narės pilietis, gyvenantis vienoje valstybėje narėje ir turintis kitoje valstybėje narėje įsteigtos bendrovės akcijų, leidžiančių daryti konkrečią įtaką bendrovės sprendimams ir nulemti jos veiklą, įgyvendina savo įsisteigimo laisvę (žr., be kita ko, 2011 m. lapkričio 10 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-212/09, Rink. p. I-10889, 42 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).

22 Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad nacionalinės teisės aktas, taikomas ne tik toms turimoms akcijoms, kurios leidžia daryti konkrečią įtaką bendrovės sprendimams ir nulemti jos veiklą, bet ir taikomas neatsižvelgiant į akcininko turimą dalį bendrovėje, gali patekti ir į EB 43 straipsnio, ir į EB 56 straipsnio taikymo sritis (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją* 44 punktą).

23 Šioje byloje reikia konstatuoti, kad nagrinėjama išankstinio leidimo tvarka taikoma tik strateginių akcinių bendrovių akcijų, suteikiančių balsavimo teisių, sudarančių daugiau kaip 20 % viso akcinio kapitalo, įsigijimui, todėl susijusi tik su akcininkais, galinčiais daryti konkrečią įtaką tokios bendrovės valdymui ir kontrolei.

24 Šiuo aspektu reikia pažymėti, kad Komisija tvirtino, o Graikijos Respublika tam neprieštaravo, jog tiek, kiek šia tvarka nustatoma 20 % akcinio kapitalo riba įsigijimui, kuriam taikoma išankstinio leidimo tvarka, ja sudaromos kliūtys investuotojams pasiekti lygį, reikalingą strateginei bendrovei kontroliuoti bei valdyti ir daryti įtaką jos sprendimams.

25 Iš to darytina išvada, kad tik EB 43 straipsnis taikytinas nagrinėjamai išankstinio leidimo tvarkai.

26 Tačiau Graikijos Respublika ginčija šios pagrindinės laisvės taikymą motyvuodama tuo, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalyje numatyta išankstinio leidimo tvarka iš esmės siekiama kontroliuoti trečiosiose šalyse įsteigtų valstybinių investicinių fondų atliekamus spekuliacinio pobūdžio priešiškus perėmimus.

27 Šiuo aspektu pakanka konstatuoti, kaip tvirtino ir Komisija, o Graikijos Respublika tam neprieštaravo, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalis apima visus potencialius investuotojus, įskaitant ir įsikūrusius Sąjungos valstybėse narėse, o ne vien trečiosiose valstybėse įsikūrusius investuotojus. Be to, Graikijos Respublika nenurodė kitos teisės akto nuostatos, iš kurios būtų matyti, kad ši tvarka apima tik pastaruosius investuotojus.

28 Galiausiai reikia atmesti Graikijos Respublikos argumentą, kad Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalyje numatyta išankstinio leidimo tvarka neribojamas akcijų įsigijimas, todėl tai nėra įsisteigimo laisvės apribojimas, nes ji susijusi tik su šių akcijų suteikiamomis balsavimo teisėmis.

29 Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad toks apribojimas yra, jei išankstinio leidimo tvarka trukdo įgyvendinti dėl turimų akcijų suteikiamas balsavimo teises ar riboja tokį įgyvendinimą, nes jos yra viena iš pagrindinių akcininko priemonių aktyviai dalyvauti valdant ar kontroliuojant įmonę (šiuo klausimu dėl nuostatų, susijusių su laisvu kapitalo judėjimu, žr. 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-274/06, 21–24 punktus).

30 Antra, dėl nagrinėjamos kontrolės *a posteriori* Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tokia tvarka turi būti vertinama tik atsižvelgiant į EB 43 straipsnį, nes apima sprendimus, priskirtinus bendrovės valdymui, todėl susijusi tik su akcininkais, galinčiais daryti konkrečią įtaką bendrovei. Be to, darant prielaidą, kad tokia tvarka riboja laisvą kapitalo judėjimą, ji yra neišvengiama galimo įsisteigimo laisvės apribojimo pasekmė ir nepateisina atskiro nagrinėjimo EB 56 straipsnio atžvilgiu (2009 m. kovo 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-326/07, Rink. p. I-2291, 39 punktas).

31 Todėl tik EB 43 straipsnis taikytinas minėtai kontrolei.

*Dėl ribojimų pateisinimo*

Šalių argumentai

32 Visų pirma, dėl Įstatymo 3631/2008 11 straipsniu siekiamų tikslų Komisija mano, jog šia nuostata siekiama ne tik užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą, kaip tai matyti iš šio straipsnio 2 dalies, bet ir dviejų kitų tikslų, t. y. užtikrinti, laikantis skaidrumo, strateginių nacionalinei ekonomikai įmonių privatizavimą ir leisti valstybei pasirinkti strateginį investuotoją šioms įmonėms bei pagerinti jų konkurencingumą.

33 Komisijos teigimu, nors pirmuoju tikslu galima remtis siekiant pateisinti įsisteigimo laisvės apribojimą, iš teismų praktikos matyti, kad viešąja tvarka ir visuomenės saugumu galima remtis, tik kai kyla reali ir pakankamai didelė grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui (žr., be kita ko, 2000 m. kovo 14 d. Sprendimo *Église de scientologie*, C-54/99, Rink. p. I-1335, 17 punktą). Tačiau Graikijos Respublika nepaaiškino, kodėl 20 % minėtų įmonių akcinio kapitalo dalis gali kenkti pagrindiniam visuomenės interesui.

34 Be to, Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio taikymo sritis nėra aiškiai apibrėžta. Neaišku, ar jis apima tik viešuosius sektorius ir paslaugas, į kuriuos daroma nuoroda teismų praktikoje, ar ir kitus sektorius.

35 Dėl antrojo tikslo Komisija primena, jog tam, kad tokia išankstinio leidimo tvarka, kokia nagrinėjama, būtų pateisinama, net jeigu ja nukrypstama nuo pagrindinės teisės, ji turi būti pagrįsta objektyviais, nediskriminaciniais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad bus pakankamai apribota nacionalinės valdžios institucijų diskrecija ir kad ja nebus piktnaudžiaujama. Be to, kiekvienas asmuo, nukentėjęs nuo tokia nukrypti leidžiančia nuostata pagrįstos ribojamosios priemonės, turi turėti teisę į teisminės gynybos priemonę (žr., be kita ko, 2001 m. vasario 20 d. Sprendimo *Analir ir kt.*, C-205/99, Rink. p. I-1271, 38 punktą ir 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-463/00, Rink. p. I-4581, 69 punktą).

36 Tačiau Įstatymo 3631/2008 11 straipsnyje nustatyti kriterijai negali būti iš anksto išsamiai ir tiksliai apibrėžti. Todėl taikomi kriterijai suteikia valdžios institucijoms plačią aiškinimo teisę, lygiavertę diskrecijai. Dėl tokių teisės aktų galimi investuotojai netenka reikalingo teisinio saugumo ir atgrasomi, nes iš anksto nežino jų investicijų leidimo ar atmetimo kriterijų.

37 Galiausiai, trečiasis nagrinėjama nacionaline priemone siekiamas tikslas yra ekonominio pobūdžio ir, remiantis nusistovėjusia teismų praktika, negali pateisinti pagrindinių laisvių apribojimo (žr., be kita ko, 2002 m. birželio 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-367/98, Rink. p. I-4731, 52 punktą).

38 Graikijos Respublika tvirtina, kad vienintelis nagrinėjamų nacionalinių nuostatų tikslas, kuris, be to aiškiai, išplaukia iš Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 2 dalies, užtikrinti pagrindinių paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą, o tai laikoma būtina šalies ekonominiam ir socialiniam gyvenimui, ypač būtinam šalies aprūpinimui energija ir vandeniu bei telekomunikacijų paslaugų teikimui.

39 Taigi nagrinėjamomis priemonėmis siekiama užtikrinti bendrąjį interesą, būtent viešąją tvarką, visuomenės saugumą ir sveikatą, o tai yra motyvai, kurie, remiantis Sutartimi ir nusistovėjusia teismų praktika, gali pateisinti pagrindinių laisvių apribojimą, kaip Teisingumo Teismas, be kita ko, nusprendė dėl aprūpinimo saugumo naftos, telekomunikacijų ir elektros sektoriuose (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 69 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).

40 Dėl išankstinio leidimo tvarkos taikymo srities Graikijos Respublika tvirtina, kad šią sritį aiškiai apibrėžia bendri kriterijai ir tikslai, išplaukiantys iš nacionalinės teisės aktų, ypač kartu skaitant Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalį, kurioje daroma nuoroda į akcines bendroves, „užimančias ar užėmusias monopolinę padėtį, ypač jei tai bendrovės, kurios turi, eksploatuoja ar valdo nacionalinius infrastruktūros tinklus“, ir šio straipsnio 2 dalį, kurioje numatyta, jog leidimas suteikiamas tenkinant bendrąjį interesą ir siekiant „užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą“.

41 Iš Įstatymo 3631/2008 formuluotės ir iš jo aiškinamojo rašto matyti, kad ši tvarka *ex ante* taikoma ribotai įmonių grupei, t. y. valstybės kontroliuojamoms bendrovėms, kurios turi, eksploatuoja ar valdo pagrindinius tinklus ir infrastruktūrą. Todėl jos nebūtinai turi būti išvardytos šiame įstatyme.

42 Priimamas minėtas įstatymas faktiškai apėmė tik šešias įmones. Per posėdį paklausta dėl šio dalyko Graikijos Respublika paaiškino, kad jis apėmė konkrečiai monopolį telekomunikacijų srityje turinčią įmonę, kuri tuo metu buvo privatizuota ir kuriai Įstatymas 3631/2008 nebetaikomas, ankstesnį monopolį teikiant elektrą, Atėnų (Graikija) ir Salonikų (Graikija) geriamojo vandens tiekimo įmones ir viešąsias įstaigas, valdančias Pirėjaus (Graikija) ir Salonikų uostus.

43 Be to, iš Įstatymo 3631/2008 gali būti padaryta išvada, kad *ex post* priemonė taikoma tik strateginėms įmonėms, turinčioms, eksploatuojančioms ar valdančioms pagrindinius tinklus ir infrastruktūrą, nes ja siekiama tik kontroliuoti šių įmonių turto dalių paskirties pakeitimą ar perplanavimą ir ypač, kaip

matyti iš šio įstatymo 11 straipsnio 3 dalies c punkto, šių įmonių valdymo organų sprendimus, susijusius su „valstybės ekonominiam bei socialiniam gyvenimui ir jos saugumui būtinais tinklais bei pagrindine infrastruktūra“.

44 Antra, Komisija tvirtina, kad nagrinėjamos nacionalinės priemonės tikslas užtikrinti pagrindinių paslaugų tiekimą ir nuolatinį tinklų funkcionavimą gali būti pasiektas mažiau ribojančiomis reguliavimo priemonėmis nei tam tikrų strateginių bendrovių akcijų įsigijimo išankstinio leidimo tvarka ar tam tikrų šių bendrovių priimtų valdymo sprendimų kontrolė *a posteriori*.

45 Pirmiausia dėl nagrinėjamos išankstinio leidimo tvarkos Komisija primena, jog Teisingumo Teismas tiek, kiek tai susiję su akcijų ar turto įsigijimo išankstinio leidimo tvarka, nusprendė, kad nagrinėjama tvarka neleidžia visais atvejais užtikrinti aprūpinimo elektra saugumo, jei realus ir pakankamai rimtas pavojus šiam tiekimui iškiltų išdavus leidimą atitinkamam veiksmui (2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-207/07, 52 punktas), ir kad tik viešojo subjekto kontrolė tuo metu, kai jis perima įmonės kontrolę, neleidžia užtikrinti, kad, pripažinus šio subjekto turimų akcijų suteikiamas balsavimo teises, jis jas naudos tinkamai ir tai užtikrins aprūpinimo elektra saugumą (minėto 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 45 punktas).

46 Be to, Komisija tvirtina, kad išankstinio leidimo tvarkos neproporcingumas yra tas, kad kriterijai, kuriais remiantis priimamas sprendimas dėl šio leidimo ir kurie įtvirtinti Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 2 dalyje, nėra adekvatūs siekiant įstatyme nustatyto tikslo užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą.

47 Iš šios nuostatos matyti, kad nors visi minėti kriterijai turi būti patenkinti ir į juos turi būti atsižvelgta priimant sprendimą dėl leidimo, jų sąrašas yra ne baigtinis, bet tik orientacinio pobūdžio. Todėl kriterijai, kuriais remiantis priimamas sprendimas dėl leidimo suteikimo ar nesuteikimo, suinteresuotiesiems ūkio subjektams nėra išsamiai nurodyti ir nebūtinai iš anksto žinomi.

48 Be to, Sąjungos lygiu tam tikruose sektoriuose, kaip antai elektros ir telekomunikacijų, priimtas teisinis pagrindas valstybėms narėms suteikia plačią diskreciją laikantis Sutarties ir ypač proporcingumo principo priimti pagrindines laisves mažiau ribojančias nuostatas, susijusias su įmonėms tenkančiais viešosios paslaugos įsipareigojimais (šiuo klausimu žr. minėto 2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 43–45 punktus).

49 Graikijos Respublika tvirtina, kad išankstinio leidimo tvarka visiškai tinkama siekiamam tikslui įgyvendinti, ja neviršijama tai, kas protinga, ir ji yra būtina priemonė tiek, kiek horizontalių reguliavimo priemonių nepakanka šiam tikslui pasiekti.

50 Pateikiant argumentą, jog ši tvarka *ex ante* nėra adekvati dėl to, kad apima tik strateginių akcijų įsigijimo momentą, neatsižvelgiama į tai, kad šią tvarką papildo kontrolės *ex post* priemonė.

51 Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 2 dalyje numatyti vertinimo kriterijai taikomi tam tikroms aplinkybėms, į kurias atsižvelgiama vertinant trečiojo asmens investuotojo verslo planą. Šios aplinkybės visiškai objektyvios ir lemia pagrindinį kriterijų, t. y. trečiojo asmens investuotojo pateikiamą rimtą įmonės planą ir su juo susijusias garantijas, siekiant, kad nagrinėjama įmonė nebūtų nuvertinta ir kad nekiltų grėsmė teikiamų paslaugų ir pagrindinių tinklų funkcionavimo tęstinumui.

52 Be to, Graikijos Respublika ginčija teiginį, kad pažeidžiant teisinio saugumo principą Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 2 dalyje numatyti kriterijai nėra aiškūs ir viešosios valdžios institucijoms paliekama didelė diskrecija, kuri negali būti teisminės kontrolės objektas.

53 Komisijos nurodytose bylose atitinkamiems investuotojams arba visai nebuvo nurodytos specialios ir objektyvios aplinkybės, kuriomis išankstinis leidimas suteikiamas arba atsisakoma jį suteikti (minėto 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 74 punktas), arba nebuvo tokių specialių kriterijų, kokie numatyti Įstatymu 3631/2008 (minėto 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 52 punktas).

54 Be to, Graikijos Respublika nurodo, kad negalima tvirtinti, jog kontrolės *ex ante* priemonė nebūtina motyvuojant tuo, kad siekiamas paslaugų ir tinklų funkcionavimo tęstinumo tikslas gali būti įgyvendintas horizontaliomis reguliavimo priemonėmis, kaip antai numatytomis direktyvose, taikytinose telekomunikacijų ir elektros sektoriuose.

55 Nagrinėjamomis direktyvomis tik nustatomos ribos, kurių laikydamosi valstybės narės apibrėžia bendrą politiką aprūpinimo saugumo srityje, ir jos yra tik minimalus bendras požiūris. Pagrindinės viešojo saugumo užtikrinimo lygio ir priemonių pasirinkimo galimybės ir toliau priskiriamos kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms, kurios privalo laikytis proporcingumo principo.

56 Be to, dėl kontrolės *a posteriori*, kaip antai įtvirtintos Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 3 dalyje, adekvatumo Komisija pripažįsta, kad 2002 m. birželio 4 d. Sprendime *Komisija prieš Belgiją* (C-503/99, Rink. p. I-4809) Teisingumo Teismas nusprendė, jog toje byloje nagrinėjama kontrolės *a posteriori* tvarka yra pateisinamas laisvo kapitalo judėjimo apribojimas.

57 Tačiau, Komisijos teigimu, šis sprendimas netaikytinas šioje byloje, nes minėtoje byloje nagrinėjamos nacionalinės tvarkos požymiai skiriasi nuo šioje byloje nagrinėjamos nacionalinės tvarkos požymių.

58 Komisija tvirtina, kad šiuo atveju nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose nenumatyti nei kriterijai, į kuriuos valdžios institucijos turi atsižvelgti spręsdamos, ar prieštarauti atitinkamam sprendimui, nei objektyvios aplinkybės, kuriomis toks kišimasis galimas norint apsaugoti siekiamus bendrojo intereso tikslus.

59 Todėl valdžios institucijos šiuo aspektu turi ypač didelę kišimosi į nagrinėjamų įmonių veiklą diskreciją ir sprendimai, priimti įgyvendinant šią diskreciją, negali būti veiksmingos teisminės kontrolės objektas.

60 Dėl Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 3 dalyje numatytos teisės prieštarauti tinkamumo Graikijos Respublika tvirtina, kad šioje nuostatoje, kaip ir nuostatoje, kuri buvo minėto Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* dalykas, glaustai išvardijami atitinkami sprendimai, t. y. arba tiesiogiai su įmonės egzistavimu susiję sprendimai, nurodyti minėtos 3 dalies a ir b punktuose, arba su „minėtų įmonių strateginio turto dalių ir valstybės ekonominiam bei socialiniam gyvenimui ir jos saugumui būtinų tinklų bei pagrindinės infrastruktūros“ paskirties pakeitimu ar perplanavimu susiję sprendimai, nurodyti tos pačios nuostatos c punkte.

61 Net jei atitinkamų įmonių turto strateginės dalys neišvardijamos, akivaizdu, kad nagrinėjamose teisės akto nuostatose, kaip ir minėtame Sprendime *Komisija prieš Belgiją* nagrinėtose nuostatose, glaustai apibrėžiamos jų taikymo sričiai priskirtinos turto strateginės dalys, t. y. pagrindiniai tinklai ir infrastruktūros.

62 Dėl kriterijų, susijusių su teisės prieštarauti įgyvendinimu ir sprendimo dėl prieštaravimo teismine kontrole, Graikijos Respublika pažymi, kad visuomenės saugumo sąlyga ir jos įvairūs elementai, nepaisant jų lankstumo, gali būti teismų kontroliuojami ir yra jų veiksmingai kontroliuojami (tiek nacionaliniu, tiek Sąjungos lygiu) kaip nuo Sutartyse įtvirtintų pagrindinių judėjimo laisvių nukrypstančios sąlygos (šiuo klausimu, be kita ko, žr. 1977 m. spalio 27 d. Sprendimo *Bouchereau*, 30/77, Rink. p. 1999, 33–35 punktus ir 1984 m. liepos 10 d. Sprendimo *Campus Oil ir kt.*, 72/83, Rink. p. 2727, 34 punktą).

63 Šiuo atveju teisminės kontrolės kriterijai yra dar specifiškesni, nes susiję su grėsme nagrinėjamų įmonių pagrindinėms paslaugoms ir tinklų funkcionavimui, kuri kyla dėl įmonių sprendimų, susijusių su jų turto strateginių dalių paskirties pakeitimu ar perplanavimu.

Teisingumo Teismo vertinimas

64 Iš bylos medžiagos matyti ir tai buvo patvirtinta per posėdį, kad vienintelis tikslas, į kurį atsižvelgiant turi būti nagrinėjamas dėl Įstatymo 3631/2008 11 straipsnyje numatytos išankstinio leidimo tvarkos ir kontrolės *a posteriori* sukeliamų įsisteigimo laisvės apribojimų pateisinimas, yra užtikrinti tam tikrų pagrindinių paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą, kurie traktuojami kaip būtini valstybės ekonominiam ir socialiniam gyvenimui, ypač būtiną valstybės aprūpinimą elektra ir vandeniu, telekomunikacijų paslaugų teikimą ir dviejų didžiausių valstybės uostų valdymą.

65 Šiuo aspektu reikia priminti, kad dėl įmonių, vykdančių veiklą ir teikiančių viešąsias paslaugas naftos sektoriuje, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad tikslas užtikrinti aprūpinimo tokiais produktais ar tokių paslaugų teikimo nagrinėjamos valstybės narės teritorijoje saugumą esant krizei gali būti visuomenės saugumo priežastis ir todėl gali pateisinti galimą laisvo kapitalo judėjimo ribojimą (minėto 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 71 punktas).

66 Be to, Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad bendrųjų interesų, susijusių su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata, siekimas gali pateisinti tam tikrus pagrindinių laisvių įgyvendinimo apribojimus (minėto Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 45 punktas ir jame nurodyta teismų praktika).

67 Vis dėlto dėl tikslo, susijusio su aprūpinimo elektra saugumu, Teisingumo Teismas priminė, kad juo galima remtis tik kai pagrindiniam visuomenės interesui kyla reali ir pakankamai didelė grėsmė (minėto 2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 47 punktas).

68 Visų pirma, kalbant konkrečiau apie išankstinio leidimo tvarką, nepanašu, kad tokio pobūdžio priemonė tinkama nurodytam tikslui pasiekti ir jam proporcinga.

69 Iš tiesų Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad paprastas dalių, kurių dydis viršija 10 % bendrovės, veikiančios energijos sektoriuje, akcinio kapitalo, įsigijimas arba bet koks kitas įgijimas, suteikiantis didelę įtaką tokiai bendrovei, iš principo savaime neturėtų būti laikomas realia ir pakankamai didele grėsme aprūpinimo saugumui (minėto Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 48 punktas ir jame nurodyta teismų praktika).

70 Tačiau dėl nagrinėjamos tvarkos poveikis daromas net prieš bendrovei priimant sprendimą, t. y. dar nenustačius grėsmės, nors ir potencialios, aprūpinimo saugumui (minėto 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 50 punktas).

71 Be to, kai išduodamas leidimas, nėra akivaizdu, kad bus nustatytos visos realios ir pakankamai didelės grėsmės aprūpinimo elektra saugumui prielaidos ir į jas bus atsižvelgta (minėto 2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 53 punktas).

72 Maža to, balsavimo teisių ribojimas arba, jei reikia, atsisakymas pripažinti šias teises, kurioms taikoma Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalyje numatyta tvarka, taikomas visiems sprendimams, kuriais akcininkams suteikiamos balsavimo teisės, o ne tik sprendimams, dėl kurių gali kilti konkreti grėsmė įstatyme skelbiamam tikslui (šiuo klausimu žr. minėto 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 47 punktą).

73 Dėl išankstinio leidimo tvarkos proporcingumo vertinimo Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tokia tvarka neproporcinga dėl to, kad nagrinėjamo sektoriaus įmonėms nustatant pozityvias pareigas galima pasiekti norimą tikslą, t. y. aprūpinimo elektra saugumą, keliant mažesnę grėsmę laisvam kapitalo judėjimui (minėto 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 47 punktas).

74 Aplinkybėmis, analogiškomis šios bylos aplinkybėms, Teisingumo Teismas nusprendė, kad jei nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose tokie kriterijai apibrėžiami neišsamiai, darytina išvada, kad šiais teisės aktais valdžios institucijoms paliekama didelė diskrecija, kurią teismams sunku kontroliuoti (minėto 2008 m. vasario 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 52 punktas).

75 Neaiškumas dėl aplinkybių, kuriomis šie įgaliojimai gali būti įgyvendinami, suteikia šiems įgaliojimams diskrecinį pobūdį diskrecijos, kurią turi nacionalinės valdžios institucijos, kad juos įgyvendintų, atžvilgiu. Tokia diskrecija yra neproporcinga siekiamų tikslų atžvilgiu (minėto Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 52 punktas).

76 Šiuo atveju kriterijai, taikytini valdžios institucijų įgaliojimų patenkinti arba atmesti prašymą leisti įsigyti nagrinėjamų akcinių bendrovių, jei jos nurodytos Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 2 dalyje, turto dalį įgyvendinimui, akivaizdžiai yra „orientacinio pobūdžio“.

77 Nei Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 2 dalyje daroma bendra nuoroda į „bendrojo intereso kriterijus, leidžiančius užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą“, nei devyni joje nurodyti tik orientacinio pobūdžio kriterijai, kurie iš esmės susiję su strateginio partnerio, siūlančio geriausias garantijas užtikrinant ilgalaikį paslaugų ir tinklų tęstinumą, pasirinkimu, neleidžia nustatyti konkrečių ir objektyvių aplinkybių, kuriomis teisė prieštarauti dalių įsigijimui gali būti įgyvendinama.

78 Be to, nuostatos, kuriose įtvirtinamos priežastys, dėl kurių valdžios institucijos turi teisę atsisakyti išduoti leidimą įsigyti strateginių akcinių bendrovių dalį, suformuluotos vartojant abstrakčias ir netikslias sąvokas, kurios neleidžia suinteresuotiesiems asmenims aiškiai išskirti įvairių prielaidų, kai gali būti atsisakyta išduoti minėtą leidimą. Tas pasakytina būtent dėl formuluotės „bendrojo intereso kriterijai, leidžiantys užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą“. Be to, Įstatyme 3631/2008 išvardyti devyni vertinimo kriterijai neapima realios ir didelės grėsmės aprūpinimo saugumui galimybės ir todėl negali būti laikomi tiesiogiai susijusiais su siekiamu tikslu.

79 Iš to darytina išvada, kad dėl tokios išankstinio leidimo tvarkos administravimo institucijai suteikiama diskrecija, kurią teismams sunku kontroliuoti ir dėl kurios kyla diskriminavimo pavojus.

80 Antra, dėl tam tikrų nagrinėjamų strateginių akcinių bendrovių priimtų sprendimų kontrolės *a posteriori*, kaip antai numatytos Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 3 dalyje, Graikijos Respublika tvirtina, kad jai turėtų būti pritarta, nes ji panaši į tvarką, nagrinėtą minėtame Sprendime *Komisija prieš Belgiją*, dėl kurios Teisingumo Teismas nusprendė, kad ji pateisinama tikslu užtikrinti aprūpinimo elektra krizės atveju saugumą.

81 Teisingumo Teismas pažymėjo, kad iš minėto Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 49–52 punktų išplaukia, jog nagrinėjamai nacionalinei tvarkai būdinga tai, kad joje buvo konkrečiai išvardytas atitinkamas strateginis turtas ir valdymo organų sprendimai, kurie galėjo būti kvestionuojami konkrečiu atveju. Galiausiai, administracinės valdžios institucijos kišimasis buvo griežtai apribotas ir leidžiamas tik tais atvejais, kai kyla grėsmė energijos politikos tikslams. Visi šiuo pagrindu priimti sprendimai turėjo būti formaliai motyvuoti ir jiems buvo taikoma veiksminga teisminė kontrolė (minėto 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 78 punktas).

82 Tačiau, kaip ir Teisingumo Teismo minėtuose 2003 m. gegužės 13 d. sprendimuose *Komisija prieš Ispaniją* ir *Komisija prieš Italiją* nagrinėta tvarka, šioje byloje nagrinėjama tvarka, nors ir yra *ex post* pobūdžio, todėl mažiau ribojanti nei *ex ante* tvarka, neturėtų būti pateisinama atsižvelgiant į kriterijus, išplaukiančius iš minėto Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*.

83 Visų pirma dėl Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 3 dalies a ir b punktuose išvardytų sprendimų Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tokie sprendimai, priešingai nei byloje, kurioje buvo priimtas minėtas Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (50 punktas), nagrinėti sprendimai, yra ne konkretūs valdymo sprendimai, bet esminiai įmonių veiklos sprendimai (minėto 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 79 punktas).

84 Be to, minėtos 3 dalies b ir c punktuose pateiktas patikslinimas, pagal kurį jis taikomas sprendimams, jei dėl jų „gali kilti grėsmė paslaugų teikimui strateginės reikšmės sektoriuose“ arba jei jie susiję su „minėtų įmonių strateginio turto dalių ir valstybės ekonominiam bei socialiniam gyvenimui ir jos saugumui būtinų tinklų bei pagrindinės infrastruktūros <...> suteikimu“, vargu ar gali būti laikomas konkrečiu atitinkamo strateginio turto išvardijimu.

85 Galiausiai, net jei, kaip tai tvirtina Graikijos Respublika, Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 3 dalis turėtų būti suprantama taip, kad joje nustatyta prieštaravimo teisė gali būti įgyvendinta tik siekiant užtikrinti teikiamų paslaugų tęstinumą ir tinklų funkcionavimą, nesant patikslinimo dėl konkrečių aplinkybių, kuriomis ši teisė gali būti įgyvendinta, investuotojai negali žinoti, kada ji gali būti taikoma.

86 Todėl, kaip tvirtina Komisija, potencialiai gali būti daug neapibrėžtų ir neapibrėžiamų aplinkybių, kuriomis prieštaravimo teisė gali būti įgyvendinta, ir jos nacionalinės valdžios institucijoms suteikia pernelyg didelę diskreciją.

87 Todėl reikia konstatuoti, kad, nustatydama reikalavimus, kurie įtvirtinti Įstatymo 3631/2008 11 straipsnio 1 dalyje, skaitomoje kartu su 11 straipsnio 2 dalimi, ir 11 straipsnio 3 dalyje, Graikijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 43 straipsnį, susijusį su įsisteigimo laisve.

## Dėl bylinėjimosi išlaidų

88 Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija prašė priteisti iš Graikijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas ir ši pralaimėjo bylą, ji turi padengti bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

1. **Nustatydama reikalavimus, kurie įtvirtinti Įstatymo 3631/2008 dėl nacionalinės socialinės sanglaudos fondo įsteigimo 11 straipsnio 1 dalyje, skaitomoje kartu su 11 straipsnio 2 dalimi, ir 11 straipsnio 3 dalyje, Graikijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 43 straipsnį, susijusį su įsisteigimo laisve.**

2. **Priteisti iš Graikijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.