A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2012. november 8.*

„Tagállami kötelezettségszegés — EK 43. cikk és EK 56. cikk — Bizonyos »stratégiai jelentőségű részvénytársaságok« jegyzett tőkéje 20%-át meghaladó részesedésnek megfelelő szavazati jogok megszerzését előzetes engedélyhez kötő szabályozás — Az e társaságok által hozott egyes határozatok utólagos felülvizsgálatát biztosító eljárás”

A C-244/11. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2011. május 20-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: E. Montaguti és G. Zavvos, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

a **Görög Köztársaság** (képviselik: P. Mylonopoulos és K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen, a negyedik tanács elnökeként eljárva, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (előadó) és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. június 21-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: görög.

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Bizottság arra kéri a Bíróságot, hogy állapítsa meg, hogy – a társadalmi kohézió elősegítését szolgáló nemzeti alap létrehozásáról szóló, 3631/2008 törvény (FEK A' 6/29.1.2008) 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő, annak 11. cikke (2) és (3) bekezdésével együttesen értelmezendő előírások meghatározásával – a Görög Köztársaság megsértette a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. cikkből, illetve a letelepedési szabadságra vonatkozó EUMSZ 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

2 A 3631/2008 törvény 11. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelenleg vagy korábban monopolhelyzetben lévő, stratégiai jelentőségű részvénytársaságokat illetően, különösen azon társaságok esetében, amelyek a nemzeti infrastruktúrahálózatot birtokolják, azt üzemeltetik vagy kezelik, a görög államon vagy a görög államhoz kapcsolódó társaságokon kívüli más részvényes […], illetve az együttesen és összehangolt módon eljáró részvényesek általi, a jegyzett tőke 20%-át meghaladó részesedésnek megfelelő szavazati jogok megszerzése a 3049/2002. sz. törvény által létrehozott privatizációs tárcaközi bizottság előzetes engedélyéhez kötött, az ott meghatározott eljárásnak megfelelően.

(2) Az engedély megadása ahhoz a feltételhez kötött, hogy teljesülnek-e a nyújtott szolgáltatások és a hálózatok működésének folyamatosságát biztosító közérdekű szempontok. A figyelembe veendő szempontok többek között a következők: a) a harmadik személy részvényesek tapasztalata a fenti társaságok tevékenységi területén, b) fizetőképességük, c) a befektetési stratégiáikkal kapcsolatos információk, d) ügyleteik átláthatósága, e) részletes üzleti terveik, f) befektetési programjuk terjedelme és jellege, g) tulajdonosi szerkezetük, h) a munkahelyek megtartása, i) jegyzett tőkéjük szerkezete, különösen az Európai Unión kívüli pénzügyi alapok részesedései, az átláthatóság és a kölcsönösség elve alapján, j) a határozathozatal módja.

(3) Az említett stratégiai jelentőségű társaságok alábbi tárgykörökre vonatkozó határozatai közérdekből a pénzügyminiszter engedélyéhez kötöttek:

a) a társaság megszűnése, felszámolása és a felszámolóbiztosok kijelölése;

b) a fent említett társaságok szerkezetátalakítása: a stratégiai jelentőségű ágazaton belüli szolgáltatásnyújtást veszélyeztető átalakulás, egyesülés más társasággal, egyesülés új részvénytársaság alapításával, szétválás bármely formában, akár valamely üzletág vagy üzletágak leválasztásával;

c) a fent említett társaságok eszközei stratégiai elemeinek és az ország gazdasági és társadalmi életéhez, valamint biztonságához szükséges hálózatoknak és alapinfrastruktúrának átruházása, átalakítása vagy cseréje, átengedése, biztosítékként való nyújtása, valamint azok rendeltetésének átalakítása vagy módosítása.

(4) Az előző bekezdésben említett engedély megadására a határozatnak a minisztérium részére történő megküldésétől számított harminc (30) napos határidőn belül közzétett miniszteri rendelettel kerül sor. Amennyiben a minisztérium részéről e határidőn belül nem érkezik válasz, az engedélyt megadottnak kell tekinteni.

[…]”

A pert megelőző eljárás

3 2008. május 8-án a Bizottság felszólító levelet küldött a Görög Köztársaságnak, amelyben közölte, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikke (1) és (3) bekezdésének rendelkezései ellentétesek az EK 43. cikkel és az EK 56. cikkel.

4 Miután a Görög Köztársaság által adott választ nem találta kielégítőnek, a Bizottság 2008. december 8-án kelt levelével indokolással ellátott véleményt küldött e tagállam részére.

5 2009. január 28-i levelében a Görög Köztársaság a fent említett, indokolással ellátott véleményre adott válaszában fenntartotta azon álláspontját, miszerint a szóban forgó nemzeti rendelkezések nem ellentétesek a Szerződésnek a tőke szabad mozgására és a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel.

6 Mivel a Görög Köztársaság a megadott határidőn belül nem orvosolta a szóban forgó nemzeti rendelkezések által meghatározott előzetes engedélyezési rendszert és az utólagos felülvizsgálati eljárást illetően fennálló kötelezettségszegéseket, a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

Az alapvető szabadságok korlátozásának fennállásáról

A felek érvei

7 A Bizottság azt állítja, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdésében foglalt előzetes engedélyezési rendszer, valamint az ugyanezen cikk (3) bekezdésében foglalt utólagos felülvizsgálati eljárás a tőke szabad mozgásának, valamint a letelepedés szabadságának korlátozását képezi.

8 Mivel a magánbefektetők a szóban forgó, stratégiai jelentőségű társaságok tőzsdén jegyzett részvényeiből vásárolhatnak, az előzetes engedélyezési rendszer a már részben privatizált társaságokra alkalmazandó. E rendszer tehát nem esik az EK-Szerződés alapvető szabályainak hatályán kívül az EK 295. cikk értelmében.

9 Először is, ami a Szerződésnek a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályait illeti, nem vitás, hogy a szóban forgó rendszer e szabályok hatálya alá tartozik, hiszen az az úgynevezett „közvetlen” befektetésekre, és különösen azon részesedési formára vonatkozik, amely valamely társaságban az annak irányításában és ellenőrzésében való tényleges részvételt lehetővé tévő részvények megszerzésével történik.

10 A 3631/2008 törvény 11. cikkének (3) bekezdésében foglalt utólagos felülvizsgálati eljárást illetően a Bizottság úgy véli, hogy annak az a hatása, hogy akadályozza a részvényeseknek az érintett társaságok irányításában és ellenőrzésében való tényleges részvételét, és elriaszthatja a más tagállamokban letelepedett piaci szereplőket a szóban forgó társaságok tőkéjébe való befektetéstől.

11 Másodszor a Bizottság arra hivatkozik, hogy mind az előzetes engedélyezési rendszer, mind az utólagos felülvizsgálati eljárás a letelepedési szabadság korlátozását képezi az EUMSZ 49. cikk értelmében.

12 A Görög Köztársaság azt állítja, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikkének rendelkezései nem képezik sem a tőke szabad mozgásának, sem a letelepedési szabadságnak a korlátozását.

13 E rendelkezések nem azon, már privatizált társaságok viszonylatában alkalmazandók, amelyekben az állam megőrizte különleges – gyakran „aranyrészvényeknek” nevezett – előjogait, hanem azon, még nem privatizált, stratégiai jelentőségű társaságok, nevezetesen azon társaságok viszonylatában, amelyekben az állam e törvény hatálybalépésekor még nem vált meg a jegyzett tőkében fennálló azon stratégiai jelentőségű részesedésétől, amelynek révén a társaság szerveinek döntéseit meghatározó módon befolyásolni tudja.

14 Márpedig a Görög Köztársaság szerint a valamely tagállam által az ilyen, állam által ellenőrzött, stratégiai jelentőségű társaságok privatizációja érdekében hozott intézkedések az EK 295. cikk alapján nem tartoznak a Szerződésben foglalt alapvető szabadságok hatálya alá, amennyiben a privatizációs szabályok objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes, előre megismerhető szempontokon alapulnak, és megfelelő jogorvoslati lehetőségekről rendelkeznek.

A Bíróság álláspontja

15 Először is, a Görög Köztársaságnak az EK 295. cikkre alapított érvével kapcsolatban – amely cikk szerint „a Szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet” – emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság korábban már kimondta, hogy az említett cikk nem vonja ki a tagállamok hatályos tulajdoni rendjét a Szerződés alapvető szabályai alól (lásd a C-503/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-6153. o.] 37. pontját).

16 Konkrétabban a Bíróság korábban már kimondta, hogy bár az EK 295. cikk nem kérdőjelezi meg a tagállamok azon lehetőségét, hogy földszerzésre vonatkozó szabályozást vezessenek be, az ilyen szabályozás ettől még az uniós jog alapvető, többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére, a letelepedési szabadságra és a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályai hatálya alá tartozik (a C-452/01. sz., Ospelt és Schlössle Weissenberg ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-9743. o.] 24. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

17 Ebből következik, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikkét illetően, amely – miként azt a Görög Köztársaság előadta – az e tagállam által ellenőrzött egyes stratégiai jelentőségű részvénytársaságok privatizációjára vonatkozó nemzeti szabályozás részét képezi, bár az EK 295. cikk nem kérdőjelezi meg a tagállamok azon jogát, hogy ilyen privatizációs rendszert vezessenek be, annak tiszteletben kell tartania a Szerződésben alapvető szabályait, amelyeknek többek között részét képezik a jelen ügyben említett alapvető szabadságok is.

18 Egyébként, ha valamely állam úgy dönt, hogy állami vállalatait olyan részvénytársaságokká alakítja át, amelyeknek részvényei tőzsdén jegyezhetők, és főszabály szerint azok a piacon szabadon megvásárolhatók, lehetővé téve ezáltal azt, hogy valamely, nem állami részvényes nem elhanyagolható mértékű részesedést szerezzen e társaságokban, miként a szóban forgó stratégiai jelentőségű részvénytársaságok esetében is, a tagállam nem hivatkozhat az EK 295. cikkre annak érdekében, hogy kivonja e részesedésszerzéseket a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok hatálya alól, azokat olyan engedélyezési rendszernek rendelve alá, amely igazolatlan joghézagot hoz létre az alapvető szabadságok védelmének rendszerén belül.

19 A Bizottság ezenfelül úgy véli, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikkében foglalt előzetes engedélyezési rendszer és utólagos felülvizsgálati eljárás mind a letelepedési szabadságra vonatkozó EK 43. cikk, mind a tőke szabad mozgására vonatkozó EK 56. cikk hatálya alá tartozik.

20 Márpedig, miként azt a Görög Köztársaság helyesen állította, ezen álláspontnak nem lehet helyt adni.

21 Ugyanis először is, ami az előzetes engedélyezési rendszert illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha a tagállami illetőségű adóalany más tagállamban letelepedett társaság tőkerészesedésével rendelkezik, amely alapján bizonyos befolyást gyakorol e társaság döntéseire, és

lehetővé teszi számára, hogy tevékenységét meghatározza, letelepedési szabadságát gyakorolja (lásd többek között a C-212/09. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2011. november 10-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-10889. o.] 42. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

22 A Bíróság korábban már azt is megállapította, hogy az a nemzeti szabályozás, amely célja szerint nem kizárólag a társaság döntéseinek meghatározó befolyásolását és tevékenységének meghatározását lehetővé tévő részesedésekre alkalmazandó, hanem amely a részvényesnek a társaságban fennálló részesedése mértékétől függetlenül alkalmazandó, éppúgy tartozhat az EK 43. cikk, mint az EK 56. cikk hatálya alá (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 44. pontját).

23 Jelen esetben azt kell megállapítani, hogy a szóban forgó előzetes engedélyezési rendszer csupán a stratégiai jelentőségű részvénytársaságok jegyzett tőkéjének 20%-át meghaladó részesedésnek megfelelő szavazati jogokkal járó részesedések megszerzésére vonatkozik, és így kizárólag azokat a részvényeseket érinti, akik bizonyos befolyást tudnak gyakorolni az ilyen társaságok irányítására és ellenőrzésére.

24 E tekintetben kiemelendő, hogy a Bizottság azt állította – anélkül, hogy azt a Görög Köztársaság vitatta volna –, hogy azzal, hogy az előzetes engedélyezési rendszernek alávetett részesedésszerzések esetében a jegyzett tőke 20%-ában állapítja meg a küszöbértéket, e rendszer megakadályozza, hogy a befektetők a stratégiai jelentőségű társaságok ellenőrzéséhez és irányításához, valamint határozatainak befolyásolásához szükséges mértékű részesedésre tegyenek szert.

25 Ebből eredően az előzetes engedélyezési rendszerre kizárólag az EK 43. cikk alkalmazandó.

26 A Görög Köztársaság ugyanakkor vitatja ezen alapvető szabadság alkalmazhatóságát azzal az indokkal, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdésében foglalt előzetes engedélyezési rendszer elsősorban a harmadik országokban letelepedett szuverén alapok által történő spekulatív jellegű, ellenséges részesedésszerzések ellenőrzését szolgálja.

27 E tekintetben elegendő megjegyezni, miként azt a Bizottság is tette anélkül, hogy azt a Görög Köztársaság vitatta volna, hogy a 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdése valamennyi potenciális befektetőre vonatkozik, ideértve nem csupán a harmadik államokban, hanem az Unió tagállamaiban letelepedett befektetőket is. A Görög Köztársaság ezenfelül nem nevezett meg egyetlen olyan jogi rendelkezést sem, amelyből az következne, hogy e rendszer hatálya csupán az előbbi befektetőkre terjedne ki.

28 Végezetül el kell utasítani a Görög Köztársaság azon érvét, miszerint a 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő előzetes engedélyezési rendszer önmagában véve nem korlátozza a részesedésszerzést, és így nem képezi a letelepedési szabadság korlátozását, hiszen az csupán az e részesedésekhez fűződő szavazati jogokra vonatkozik.

29 A Bíróság ugyanis korábban már kimondta, hogy ilyen korlátozás fennáll, ha az előzetes engedélyezési rendszernek az a hatása, hogy megakadályozza vagy korlátozza az illető személy tulajdonában álló részvényekhez fűződő szavazati jogok gyakorlását, hiszen e szavazati jogok képezik a fő eszközét annak, hogy a részvényes aktívan részt tudjon venni a társaság irányításában, illetve annak ellenőrzésében (lásd ebben az értelemben a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályokat illetően a C-274/06. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-26. o.] 21–24. pontját).

30 Másodszor a szóban forgó utólagos felülvizsgálati eljárást illetően a Bíróság korábban már kimondta, hogy az ilyen rendszert kizárólag az EK 43. cikk alapján kell vizsgálni, hiszen az a társaság irányítása körébe tartozó határozatokra vonatkozik, és így csupán azokat a részvényeseket érinti, akik a társaságra bizonyos befolyást tudnak gyakorolni. Végeredményben még annak feltételezése esetén is, hogy e szabályozás korlátozó hatást gyakorol a tőke szabad mozgására, e hatás a letelepedés

szabadsága esetleges korlátozásának elkerülhetetlen következménye, és nem indokolja az említett szabályozásnak az EK 56. cikk szempontjából történő önálló vizsgálatát (a C-326/07. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-2291. o.] 39. pontja).

31 Ennélfogva az említett felülvizsgálati eljárásra kizárólag az EK 43. cikk alkalmazandó.

A korlátozások igazolhatóságáról

A felek érvei

32 Először is a 3631/2008 törvény 11. cikke által elérni kívánt célokat illetően a Bizottság úgy véli, hogy e rendelkezés nem csupán a nyújtott szolgáltatások és a hálózat működése folyamatosságának biztosítását szolgálja, miként az e cikk (2) bekezdéséből is kiderül, hanem két másik célt is, nevezetesen a nemzetgazdaság szempontjából stratégiai jelentőségű társaságok privatizációjának az átláthatóság keretében történő biztosítását, valamint annak lehetővé tételét az állam számára, hogy e társaságok esetében stratégiai befektetőt választhasson, és javíthassa e társaságok versenyképességét.

33 A Bizottság szerint, bár az első célkitűzésre a letelepedési szabadság korlátozásának igazolásaként lehet hivatkozni, az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó követelményeket szigorúan kell értelmezni, és azokra csak a társadalom valamely alapvető érdekének tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése esetén lehet hivatkozni (lásd különösen a C-54/99. sz. Église de scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1335. o.] 17. pontját). Márpedig a Görög Köztársaság nem magyarázta meg, hogy az említett társaságokban való 20%-os részesedés miért veszélyeztetné a társadalom alapvető érdekeit.

34 Ezenkívül a 3631/2008 törvény 11. cikkének hatálya nincs világosan meghatározva. Ugyanis nem biztos, hogy az csupán azokra a közágazatokra és közszolgáltatásokra terjed ki, amelyekre az ítélkezési gyakorlat utal, vagy pedig más ágazatokra is.

35 Ami a második célkitűzést illeti, a Bizottság emlékeztet rá, hogy ahhoz, hogy a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló, olyan előzetes engedélyezési rendszer, amely valamely alapvető szabadságot korlátoz, igazolható legyen, olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását annak érdekében, hogy azt ne tehessék önkényes módon. Másfelől minden olyan személynek, akit az ilyen eltérésen alapuló korlátozó intézkedés hátrányosan érint, rendelkeznie kell jogorvoslati lehetőséggel (lásd többek között a C-205/99. sz., Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-1271. o.] 38. pontját, valamint a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4581. o.] 69. pontját).

36 Márpedig a 3631/2008 törvény 11. cikkében meghatározott szempontokat nem határozták meg előzetesen részletes és pontos módon. Ennek következtében az elfogadott szempontok olyan széles mozgásteret engednek a hatóságoknak az értelmezésre, amely mérlegelési jogkörrel egyenértékű. Az ilyen jogi szabályozási keret megfosztja a potenciális befektetőket a kellő jogbiztonságtól, és elbátortalanítja őket, hiszen nem ismerhetik meg előre befektetéseik engedélyezésének, illetve elutasításának szempontjait.

37 Végül ami a nemzeti intézkedés által elérni kívánt harmadik célkitűzést illeti, az a Bizottság szerint gazdasági jellegű, és az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem igazolhatja az alapvető szabadságok korlátozását (lásd többek között a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-4731. o.] 52. pontját).

38 A Görög Köztársaság ellenérve az, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezéseknek csupán egyetlen célja van, miként az egyébként a 3631/2008 törvény 11. cikkének (2) bekezdéséből is kifejezetten kiderül, nevezetesen az ország gazdasági és társadalmi életéhez szükségesnek tekintett alapszolgáltatások és hálózatok működése, különösen az ország megfelelő energia- és vízellátása, valamint távközlési szolgáltatásai folyamatosságának biztosítása.

39 Így tehát a szóban forgó intézkedések a közérdeket, különösen a közrendet, a közbiztonságot és a közegészséget kívánják szolgálni, amely indokok a Szerződés és az ítélkezési gyakorlat értelmében igazolhatják az alapvető szabadságok korlátozását, miként azt a Bíróság többek között a kőolaj-, a távközlési és az energiaágazatbeli ellátásbiztonság vonatkozásában korábban már kimondta (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 69. pontját és azt ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

40 Ami az előzetes engedélyezési rendszer alkalmazását illeti, a Görög Köztársaság azt állítja, hogy azt a nemzeti jogszabályokból következő általános szempontok és célok világosan meghatározzák, különösen a 3631/2008 törvény 11. cikke (1) bekezdésének – amely a „jelenleg vagy korábban monopolhelyzetben lévő, stratégiai jelentőségű részvénytársaságok[ra] […], különösen olyan társaságok[ra]” utal, „amelyek a nemzeti infrastruktúrahálózatot birtokolják, azt üzemeltetik vagy kezelik” – és ugyanezen cikk (2) bekezdésének együttes értelmezése, amely úgy rendelkezik, hogy az engedélyt a közérdekre tekintettel adják meg, és annak célja kizárólag „a nyújtott szolgáltatások és a hálózatok működése folyamatosságának biztosítása”.

41 A Görög Köztársaság szerint a 3631/2008 törvény szövegéből, valamint annak indokolásából az következik, hogy ezen előzetes rendszer a társaságok egy zárt körére, nevezetesen az állami ellenőrzés alatt álló, alaphálózatok és alapinfrastruktúra birtokában lévő, azt üzemeltető vagy kezelő társaságokra vonatkozik. E társaságok e törvényben való felsorolása tehát nem szükséges.

42 Az említett törvény elfogadásakor valójában csupán hat társaságra vonatkozott. A tárgyaláson az ezzel kapcsolatban feltett kérdésre a Görög Köztársaság válaszában kifejtette, hogy egész pontosan az időközben privatizált és emiatt a 3631/2008 törvény hatálya alá már nem tartozó távközlési monopóliummal rendelkező társaságról, a korábbi áramszolgáltatási monopóliummal rendelkező társaságról, az athéni (Görögország) és thesszaloniki (Görögország) ivóvízellátást biztosító társaságokról, valamint a pireuszi (Görögország) és thesszaloniki kikötőüzemeltető közjogi szervezetekről volt szó.

43 Ehhez hasonlóan a 3631/2008 törvényből az is kikövetkeztethető, hogy az utólagos intézkedés csak azon stratégiai jelentőségű társaságokra vonatkozik, melyek az alaphálózatokat és alapinfrastruktúrát birtokolják, azt üzemeltetik vagy kezelik, hiszen e törvény célja csupán a szóban forgó társaságok eszközeit képező elemek rendeltetése átalakításának vagy megváltoztatásának, továbbá – miként az különösen e törvény 11. cikke (3) bekezdésének c) pontjából következik – e társaságoknak „az ország gazdasági és társadalmi életéhez, valamint biztonságához szükséges hálózatokkal és alapinfrastruktúrával” kapcsolatos, ügyvezetési jellegű határozatainak az ellenőrzése.

44 Másodszor a Bizottság azt állítja, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedés célja, amely az alapszolgáltatások folyamatos nyújtásának és a hálózatok folyamatos működésének biztosításából áll, a stratégiai jelentőségű társaságokban történő egyes részesedésszerzések előzetes engedélyezési rendszerénél, illetve az e társaságok által hozott egyes ügyvezetési jellegű határozatok utólagos felülvizsgálati eljárásánál kevésbé korlátozó szabályozási intézkedésekkel is elérhető.

45 Először is, ami a szóban forgó előzetes engedélyezési rendszert illeti, a Bizottság emlékeztet arra, hogy a Bíróság a részesedés-, illetve eszközszerzések előzetes engedélyezési más rendszerét illetően korábban már kimondta, hogy az ilyen rendszer nem tette lehetővé minden esetben annak biztosítását, hogy az energiaellátás biztonsága garantált legyen, ha ezen ellátás tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése azt követően merült fel, hogy az érintett művelet tekintetében megadták az engedélyt (a C-207/07. sz.,

Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-111. o.] 52. pontja), továbbá azt is kimondta, hogy az állami szerv általi felügyelet, akkor, amikor a szerv valamely társaságot ellenőrzés alá von, önmagában nem teszi lehetővé annak biztosítását, hogy miután az ezen állami szerv birtokában lévő részvényekhez fűződő szavazati jogokat elismerték, a szerv e jogokat az energiaellátás biztonságának garantálására megfelelő módon használja (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 45. pontja).

46 A Bizottság ezenfelül arra hivatkozik, hogy az előzetes engedélyezési rendszer aránytalansága abban a tényben rejlik, hogy azok a szempontok, amelyek alapján a 3631/2008 törvény 11. cikkének (2) bekezdésében meghatározott módon ezen engedélyezésről dönteni kell, nem alkalmasak a törvény által kitűzött, a nyújtott szolgáltatások és a hálózatok működése folyamatosságának biztosításából álló cél elérésére.

47 E rendelkezésből az következik, hogy bár valamennyi ott említett szempontnak teljesülnie kell, és azokat az engedélyt megadó határozat meghozatalánál figyelembe kell venni, azok nem kimerítő, csupán példálózó jelleggel vannak felsorolva. Azok a szempontok tehát, amelyek alapján az engedélyt megadják vagy elutasítják, nincsenek részletesen meghatározva, és azokat az érintett gazdasági szereplők nem feltétlenül ismerhetik meg előzetesen.

48 Egyébként a bizonyos ágazatokban – mint például az energia- vagy a távközlési ágazatban – uniós szinten elfogadott szabályozási háttér széles mozgásteret hagy a tagállamoknak a Szerződés rendelkezéseinek, különösen az arányosság elvének betartása mellett az egyes vállalkozások közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségeire vonatkozó olyan rendelkezések elfogadására, amelyek kevésbé korlátozzák az alapvető szabadságokat (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet 43–45. pontját).

49 A Görög Köztársaság ellenérvei szerint az előzetes engedélyezési rendszer teljes mértékben alkalmas a kitűzött cél elérésére, nem lépi túl az ésszerűség határát, és szükséges eszköznek minősül, hiszen a horizontális szabályozási intézkedések nem elegendőek e cél eléréséhez.

50 Ami azon érvet illeti, miszerint ezen előzetes rendszer amiatt nem megfelelő, mert csupán a stratégiai részesedésszerzés időpontjára vonatkozik, figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy e rendszer egy utólagos felülvizsgálati intézkedéssel egészül ki.

51 A 3631/2008 törvény 11. cikkének (2) bekezdésében szereplő értékelési szempontok olyan elemekre vonatkoznak, amelyeket a harmadik fél befektető üzleti tervének értékelésénél vesznek figyelembe. Ezen elemek teljes mértékben objektívek, és azon alapvető szempontot szolgálják, amely nem más, mint az, hogy harmadik fél befektető komoly üzleti tervet és ahhoz kapcsolódó biztosítékokat mutasson be annak elkerülése érdekében, hogy a szóban forgó vállalkozás értéke csökkenjen, és hogy a nyújtott alapszolgáltatások és az alaphálózatok működésének folyamatossága veszélybe kerüljön.

52 Másrészről a Görög Köztársaság vitatja azon állítást, miszerint 3631/2008 törvény 11. cikkének (2) bekezdésében szereplő szempontok – megsértve ezzel a jogbiztonság elvét – nem világosak, és széles mérlegelési jogkört hagynak az állami hatóságokra, amely ugyanakkor nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát.

53 A Bizottság által hivatkozott ügyekben vagy egyáltalán nem tájékoztatták az érintett befektetőket azokról a speciális és objektív körülményekről, amelyek esetén az előzetes engedély megadására vagy elutasítására sor került (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 74. pontja), vagy nem voltak olyan speciális szempontok, mint amelyeket a 3631/2008 törvény határoz meg (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 52. pontja).

54 A Görög Köztársaság ezenfelül arra hivatkozik, hogy nem lehet annak helyt adni, hogy az előzetes ellenőrzési intézkedés azért nem szükséges, mert a szolgáltatások és a hálózatok működése folyamatosságának kitűzött célja olyan horizontális szabályozási intézkedésekkel is elérhető, mint például a távközlési és energiaágazat vonatkozó irányelveiben szereplők.

55 A szóban forgó irányelvek csupán egy keretet állapítanak meg, amelyen belül a tagállamok meghatározhatják az ellátásbiztonság területén az általános politikát, és csupán minimális szintű közös megközelítést képeznek. A közbiztonság szintjét illető alapvető választások és a közbiztonság védelmére vonatkozó intézkedések meghatározása az arányosság elvének tiszteletben tartásával továbbra is az illetékes nemzeti hatóságok feladata.

56 Ami a 3631/2008 törvény 11. cikkének (3) bekezdése által meghatározott utólagos felülvizsgálat megfelelőségét illeti, a Bizottság elismeri, hogy a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2002. június 4-én hozott ítéletében (EBHT 2002., I-4809. o.) a Bíróság megállapította, hogy az említett ügy tárgyát képező utólagos felülvizsgálati rendszer a tőke szabad mozgásának igazolt korlátozását képezte.

57 Ugyanakkor a Bizottság szerint ezen ítélet tanulsága nem alkalmazható a jelen ügyben, mivel az említett ügy tárgyát képező nemzeti rendszer jellemzői eltérőek a jelen ügy tárgyát képező nemzeti rendszeréitől.

58 A Bizottság jelen esetben arra hivatkozik, hogy a jelen ügy tárgyát képező nemzeti szabályozás nem határoz meg olyan szempontokat, amelyeket a hatóságoknak figyelembe kellene venniük annak eldöntésénél, hogy megtámadják-e az érintett határozatot, sem olyan objektív körülményeket, amelyek esetén e beavatkozásra sor kellene kerüljön a kitűzött közérdekű célok fenntartása érdekében.

59 Következésképpen a hatóságok e kereteken belül oly módon rendelkeznek különlegesen széles mérlegelési jogkörrel a szóban forgó társaságok életébe történő beavatkozás terén, hogy az e jogkör gyakorlása során hozott határozatok hatékony bírói jogorvoslattal nem támadhatók meg.

60 A 3631/2008 törvény 11. cikkének (3) bekezdésében szereplő megtámadási eljárás megfelelőségét illetően a Görög Köztársaság azt állítja, hogy az, akárcsak a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet tárgyát képező rendszer, kimerítő jelleggel sorolja fel az érintett határozatokat, nevezetesen akár a közvetlenül a társaság fennállásához kötődő – az említett (3) bekezdés a) és b) pontjában szereplő – határozatokat, akár az ugyanezen rendelkezés c) pontjában említett, „a fent említett társaságok eszközeinek stratégiai elemei és az ország gazdasági és társadalmi életéhez, valamint biztonságához szükséges hálózatok és alapinfrastruktúra rendeltetésének átalakítására vagy módosítására” vonatkozó határozatokat.

61 Még ha az érintett társaságok eszközeinek stratégiai elemeit nem is sorolja fel, világosan kiderül, hogy akárcsak a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet tárgyát képező rendszer, az érintett szabályozás is kimerítő jelleggel határozza meg az alkalmazási körébe tartozó eszközök stratégiai elemeit, nevezetesen az alaphálózatokat és az alapinfrastruktúrát.

62 A megtámadási jog gyakorlására és a megtámadást elrendelő határozat bírósági felülvizsgálatához való jog gyakorlásával kapcsolatos szempontokat illetően a Görög Köztársaság hangsúlyozza, hogy a közbiztonsági klauzula és annak különböző elemei rugalmas jellegük ellenére bíróság előtt felülvizsgálhatók, és azokat ténylegesen is felülvizsgálják mind nemzeti, mind uniós szinten, mint a Szerződések által biztosított alapvető szabadságokat korlátozó rendelkezéseket (lásd ebben az értelemben különösen a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1977., 1999. o.] 33–35. pontját, valamint a 72/83. sz., Campus Oil és társai ügyben 1984. július 10-én hozott ítélet [EBHT 1984., 2727. o.] 34. pontját).

63 Jelen esetben a bírósági felülvizsgálat szempontjai pontosabbak, hiszen a szóban forgó társaságok alapszolgáltatásainak és hálózataik működésének az eszközök stratégiai elemei rendeltetésének átalakulására vagy módosulására vonatkozó társasági határozatok miatt történő veszélyeztetésével kapcsolatosak.

A Bíróság álláspontja

64 Az ügyiratokból az derül ki, és ez a tárgyaláson megerősítésre is került, hogy az egyetlen cél, amelyre figyelemmel a letelepedési szabadságnak a 3631/2008 törvény 11. cikkében szereplő előzetes engedélyezési rendszer és utólagos felülvizsgálat által előidézett korlátozásainak igazolhatóságát vizsgálni kell, nem más, mint hogy biztosítsák bizonyos alapszolgáltatásoknak és az ország gazdasági és társadalmi életéhez szükségesnek tekintett hálózatok működésének, különösen az ország megfelelő energia- és vízellátásának, távközlési szolgáltatásainak és két legnagyobb kikötője működésének folyamatosságát.

65 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az olyan társaságok esetében, amelyek közfeladatokat látnak el és közszolgáltatásokat nyújtanak a kőolaj-, a távközlési és az energiaágazat területén, a Bíróság korábban már kimondta, hogy az e termékekkel való ellátás, illetve az e szolgáltatások nyújtása biztonságának garantálása válsághelyzetben a szóban forgó tagállamban közbiztonsági oknak minősülhet, és ennek következtében adott esetben indokolhatja a tőke szabad mozgásának akadályozását (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 71. pontja).

66 Másfelől a Bíróság kimondta, hogy a közrendet, a közbiztonságot, illetve a közegészséget érintő közérdekű célok megvalósítása adott esetben indokolhatja az alapvető szabadságok gyakorlásának bizonyos fokú korlátozását (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 45. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 Mindazonáltal az energiaellátás biztonságához fűződő célt illetően a Bíróság korábban már emlékeztetett rá, hogy e célra csak a társadalom valamely alapvető érdekének tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése esetén lehet hivatkozni (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet 47. pontja).

68 Először is, ami konkrétabban az előzetes engedélyezési rendszert illeti, az ilyen jellegű intézkedés nem tűnik a hivatkozott cél elérésére alkalmasnak, sem azzal arányosnak.

69 A Bíróság ugyanis már korábban kimondta, hogy az energiaágazatban működő társaságban fennálló, a jegyzett tőke 10%-át meghaladó mértékű részesedés megszerzése vagy a hasonló társaságban jelentős befolyást biztosító bármely más részesedésszerzés főszabály szerint önmagában nem tekinthető az ellátásbiztonságot érintő tényleges és megfelelően komoly fenyegetésnek (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 48. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

70 Márpedig a szóban forgó rendszer még azelőtt hatásokat vált ki, hogy a társaság bármiféle határozatot fogadna el, vagyis anélkül, hogy megállapítható lenne, hogy fennáll akár csak a potenciális veszélye annak, hogy sérül az ellátás biztonsága (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 50. pontja).

71 Ezenkívül az engedély megadásakor nem biztos, hogy az energiaellátás biztonságát fenyegető tényleges és kellően komoly veszély valamennyi esete azonosítható és figyelembe vehető (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet 53. pontja).

72 Egyébiránt a szavazati jogok gyakorlásának korlátozása, illetve adott esetben e jogok megtagadása – amit a 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő mechanizmus eredményez – valamennyi olyan határozat esetén alkalmazandó, amelyet a részvényesek szavazatával hoznak meg, és nem csupán azokra, amelyek kifejezetten veszélyeztethetik a törvény által kitűzött cél elérését (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 47. pontját).

73 Az előzetes engedélyezési rendszer arányosságának értékelését illetően a Bíróság az ilyen rendszereket korábban már aránytalannak minősítette azzal az indokkal, hogy az érintett ágazatbeli társaságokra telepített pozitív kötelezettségek segítségével a kitűzött cél – nevezetesen az energiaellátás biztonságának garantálása – a tőke szabad mozgásának enyhébb mértékű korlátozásával is elérhető lenne (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 47. pontja).

74 A jelen ügy hátteréhez hasonló összefüggésben a Bíróság korábban már kimondta, hogy ha a szóban forgó nemzeti szabályozás e szempontokat nem kimerítő jelleggel határozza meg, abból az következik, hogy ezzel széles – és a bíróságok által nehezen ellenőrizhető – mérlegelési mozgásteret hagy a hatóságoknak (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-án hozott ítélet 52. pontja).

75 Az azon körülményekkel kapcsolatos bizonytalanság, amelyek esetén e jogkörök gyakorolhatók, diszkrecionális jelleget adnak az említett jogköröknek, tekintettel arra a széles mérlegelési mozgástérre, amellyel a nemzeti hatóságok az alkalmazásuk során rendelkeznek. E mérlegelési mozgástér aránytalan az elérni kívánt célokhoz képest (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 52. pontja).

76 Jelen esetben, bár a hatóságoknak a szóban forgó részvénytársaságokban történő részesedésszerzés engedélyezésével kapcsolatos jogkörei gyakorlására irányadó szempontokat a 3631/2008 törvény 11. cikkének (2) bekezdése felsorolja, azt kifejezetten példálózó jelleggel teszi.

77 Sem a 3631/2008 törvény 11. cikkének (2) bekezdésében szereplő, a „nyújtott szolgáltatások és a hálózatok működésének folyamatosságát biztosító közérdekű szempontokra” való általános hivatkozás, sem az ott kizárólag példálózó jelleggel felsorolt, alapvetően a szolgáltatások és a hálózatok folyamatosságának tartós biztosításához a legjobb garanciákat nyújtó stratégiai partnerek megválasztásával kapcsolatos kilenc értékelési szempont nem teszi lehetővé azon speciális és objektív körülmények meghatározását, amelyek esetén a részesedésszerzés megtámadására vonatkozó jogkör gyakorolható.

78 Ráadásul az azon okokat meghatározó rendelkezések, amelyek esetén a hatóságok elutasíthatják a stratégiai jelentőségű részvénytársaságokban történő részesedésszerzésre vonatkozó engedély megadását, olyan általánosan és pontatlanul kerültek megfogalmazásra, hogy nem teszik lehetővé az érintettek számára, hogy bizonyossággal megkülönböztessék egymástól azon különféle eseteket, amelyekben az említett engedély megtagadható. Ez a helyzet különösen a „nyújtott szolgáltatások és a hálózatok működésének folyamatosságát biztosító közérdekű szempontok” fordulatot illetően. Ezenkívül a 3631/2008 törvényben felsorolt kilenc értékelési szempont nem az ellátás biztonságának tényleges és kellően komoly veszélyének eseteire vonatkozik, és ennélfogva nem tekinthető olyannak, mint amely a kitűzött céllal közvetlen kapcsolatban áll.

79 Ebből következik, hogy az ilyen előzetes engedélyezési rendszer a közigazgatási szerveknek a bíróságok által nehezen ellenőrizhető diszkrecionális jogkört biztosít, és a hátrányos megkülönböztetés veszélyét rejti magában.

80 Másodszor, ami a szóban forgó stratégiai jelentőségű részvénytársaságok által hozott egyes határozatoknak a 3631/2008 törvény 11. cikkének (3) bekezdése által meghatározott módon történő utólagos felülvizsgálatát illeti, a Görög Köztársaság azt állítja, hogy azt jóvá kell hagyni, mivel hasonlóságokat mutat a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletben tárgyalt azon rendszerrel, amelynek tárgyában a Bíróság kimondta, hogy azt az energiaellátás biztonságának válsághelyzetekben való garantálását szolgáló cél igazolta.

81 A fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 49–52. pontjából az következik, hogy a szóban forgó nemzeti rendszert az jellemezte, hogy az kifejezetten felsorolta az érintett stratégiai jelentőségű eszközöket, valamint pontosan meghatározta azokat az ügyvezetési jellegű határozatokat, amelyeket meg lehetett támadni. Végül a közigazgatási hatóság beavatkozása szigorúan azokra az esetekre korlátozódott, amikor az energiapolitikai célkitűzések kerültek veszélybe. Az ennek keretében hozott valamennyi határozatot formálisan indokolni kellett, és hatékony bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhette (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 78. pontja).

82 Márpedig a Bíróság által a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország, illetve Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. május 3-án hozott ítéletben vizsgált rendszerek mintájára a jelen ügy tárgyát képező, amely jóllehet utólagos jellegű, és kevésbé korlátozó jellegű, mint egy előzetes rendszer, nem igazolható a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletből levezethető szempontok alapján.

83 Ugyanis először is, ami a 3631/2008 törvény 11. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjában felsorolt határozatokat illeti, a Bíróság már kimondta, hogy az ilyen határozatok, szemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügy alapjául szolgáló határozatokkal, nem meghatározott ügyvezetési határozatokat, hanem a társaság létére alapvető kihatással lévő határozatokat képeznek (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 79. pontja).

84 Emellett az említett (3) bekezdés b) és c) pontjában tett azon pontosítás, miszerint az azokra a határozatokra vonatkozik, amelyek „a stratégiai jelentőségű ágazaton belüli szolgáltatásnyújtást veszélyeztet[hetik]”, vagy amelyek „a fent említett társaságok eszközei stratégiai elemeinek és az ország gazdasági és társadalmi életéhez, valamint biztonságához szükséges hálózatoknak és alapinfrastruktúrának átruházása, átalakítása vagy cseréje, átengedése, biztosítékként való nyújtása, valamint azok rendeltetésének átalakítása vagy módosítása” tárgyában születnek, nehezen tekinthető olyannak, mint amely az érintett stratégiai jellegű eszközök specifikus módon történő felsorolását képezné.

85 Végül, még ha – miként azt a Görög Köztársaság állítja – a 3631/2008 törvény 11. cikkének (3) bekezdését úgy is kellene értelmezni, hogy az ott szereplő megtámadási jog csak a nyújtott szolgáltatások és a hálózatok működése folyamatosságának garantálása érdekében gyakorolható, nem vitás, hogy azon konkrét körülmények pontosítása hiányában, amelyek esetén e jog gyakorolható, a befektetők nem tudhatják, hogy annak alkalmazására mikor kerülhet sor.

86 Így tehát, miként azt a Bizottság állítja, számos olyan meghatározatlan és meghatározhatatlan körülmény állhat fenn, amelyek esetén a megtámadási jog gyakorolható, és ezek túlságosan széles mérlegelési jogkört biztosítanak a nemzeti hatóságok számára.

87 Következésképpen azt kell megállapítani, hogy – a 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő, annak 11. cikke (2) és (3) bekezdésével együttesen értelmezendő előírások meghatározásával – a Görög Köztársaság nem teljesítette a letelepedés szabadságára vonatkozó EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

88 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Görög Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A társadalmi kohézió elősegítését szolgáló nemzeti alap létrehozásáról szóló 3631/2008 törvény 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő, annak 11. cikke (2) és (3) bekezdésével együttesen értelmezendő előírások meghatározásával a Görög Köztársaság nem teljesítette a letelepedés szabadságára vonatkozó EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a Görög Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások