Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 8. novembra 2012 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Články 43 ES a 56 ES — Režim podmieňujúci nadobudnutie hlasovacích práv zodpovedajúcich viac ako 20 % základného imania určitých ‚strategických akciových spoločností' predchádzajúcim povolením — Stanovenie následnej kontroly určitých rozhodnutí prijatých týmito spoločnosťami"

Vo veci C-244/11,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 20. mája 2011,

Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti a G. Zavvos, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Helénskej republike, v zastúpení: P. Mylonopoulos a K. Boskovits, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: sudcovia L. Bay Larsen, vykonávajúci funkciu predsedu štvrtej komory, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal (spravodajkyňa) a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: P. Cruz Villalón,

tajomník: C. Strömholm, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. júna 2012,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: gréčtina.

Rozsudok

1 Svojou žalobou sa Komisia domáha, aby Súdny dvor určil, že Helénska republika si tým, že prijala ustanovenia uvedené v § 11 ods. 1 vykladanom spolu s § 11 ods. 2, ako aj ustanovenia uvedené v § 11 ods. 3 zákona 3631/2008 o zriadení národného fondu pre sociálnu kohéziu (FEK A' 6/29.1.2008), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 63 ZFEÚ a 49 ZFEÚ týkajúcich sa voľného pohybu kapitálu a slobody usadiť sa.

Právny rámec

2 § 11 zákona 3631/2008 stanovuje:

„1. Pokiaľ ide o strategické akciové spoločnosti, ktoré majú alebo mali monopolné postavenie, najmä ak ide o spoločnosti vlastniace, využívajúce alebo spravujúce národné siete infraštruktúry, nadobudnutie hlasovacích práv zodpovedajúcich viac ako 20 % celkového základného imania iným akcionárom, ako je grécky štát alebo spoločnosti s ním spojené…, alebo akcionármi konajúcimi spoločne a dohodnutým postupom podlieha predchádzajúcemu súhlasu medzirezortného výboru pre privatizáciu zriadeného zákonom 3049/2002 v súlade s konaním stanoveným týmto zákonom.

2. Súhlas sa udelí, ak sú splnené požiadavky všeobecného záujmu umožňujúce zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí. Kritériá hodnotenia, ktoré sa zohľadňujú, sú napríklad tieto: a) skúsenosti tretích osôb ako akcionárov v odvetví činnosti vyššie uvedených spoločností, b) ich solventnosť, c) informácie o ich investičných stratégiách, d) transparentnosť ich transakcií, e) ich podrobné obchodné plány, f) rozsah a druh ich investičného programu, g) ich vlastnícky režim, h) zachovanie zamestnanosti, i) štruktúra ich základného imania a najmä účasť prostriedkov pochádzajúcich z územia mimo Európskej únie v zmysle zásady transparentnosti a reciprocity, j) spôsob prijímania rozhodnutí.

3. Rozhodnutia uvedených strategických podnikov týkajúce sa nasledujúcich otázok podliehajú súhlasu ministra financií, a to na ochranu verejného záujmu:

a) zrušenie spoločnosti, vyhlásenie likvidácie a vymenovanie likvidátora;

b) reštrukturalizácia uvedených podnikov: zmena právnej formy, zlúčenie s inou spoločnosťou, splynutie s vytvorením novej akciovej spoločnosti, rozdelenie v akejkoľvek podobe alebo oddelenie jednej alebo viacerých zložiek, ktoré môžu ohroziť poskytovanie služieb v odvetviach so strategickým významom;

c) prevod, zmena alebo premena, postúpenie, poskytnutie do zábezpeky, ako aj zmena alebo premena určenia strategických prvkov aktív uvedených podnikov a sietí a základnej infraštruktúry, ktoré sú potrebné na hospodársky alebo sociálny život štátu, ako aj jeho bezpečnosť.

4. Súhlas uvedený v predchádzajúcom odseku sa udeľuje formou ministerského výnosu uverejneného v lehote tridsiatich (30) dní odo dňa odovzdania rozhodnutia ministrovi. Neposkytnutie odpovede v tejto lehote sa považuje za udelenie požadovaného súhlasu.

…“

Konanie pred podaním žaloby

3 Dňa 8. mája 2008 Komisia zaslala Helénskej republike výzvu, v ktorej uviedla, že ustanovenia § 11 ods. 1 a 3 zákona 3631/2008 sú v rozpore s článkami 43 ES a 56 ES.

4 Keďže Komisia nepovažovala odpoveď Helénskej republiky za dostatočnú, listom z 1. decembra 2008 zaslala tomuto členskému štátu odôvodnené stanovisko.

5 Listom z 28. januára 2009 Helénska republika odpovedala na toto odôvodnené stanovisko, pričom zopakovala svoj názor, že sporné vnútroštátne ustanovenia nie sú v rozpore s ustanoveniami Zmluvy v oblasti voľného pohybu kapitálu a slobody usadiť sa.

6 Keďže Komisia dospela k záveru, že v stanovenej lehote nedošlo k náprave vytýkaného nesplnenia povinností, pokiaľ ide o režim predchádzajúceho súhlasu a stanovenie následnej kontroly, ktoré boli uvedené v príslušných vnútroštátnych ustanoveniach, rozhodla sa podať žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

O žalobe

O existencii obmedzení základných slobôd

Argumentácia účastníkov konania

7 Komisia tvrdí, že režim predchádzajúceho súhlasu stanovený v § 11 ods. 1 zákona 3631/2008, ako aj stanovenie následnej kontroly uvedené v odseku 3 rovnakého paragrafu, predstavujú obmedzenia voľného pohybu kapitálu aj slobody usadiť sa.

8 Keďže súkromní investori môžu nakupovať akcie príslušných strategických spoločností, ktoré sa obchodujú na burze, režim predchádzajúceho súhlasu sa podľa nej vzťahuje na spoločnosti, ktoré už boli čiastočne privatizované. Takýto režim teda nemá výnimku zo základných pravidiel Zmluvy o ES v zmysle článku 295 ES.

9 Pokiaľ ide po prvé o pravidlá Zmluvy v oblasti voľného pohybu kapitálu, podľa nej nebolo spochybnené, že tento režim patrí do pôsobnosti uvedených pravidiel, keďže sa týka investícií nazývaných „priame“, najmä vo forme účasti v podniku prostredníctvom vlastníctva akcií, ktoré prinášajú možnosť účinne sa podieľať na jeho riadení a kontrole.

10 Pokiaľ ide o stanovenie následnej kontroly uvedené v § 11 ods. 3 zákona 3631/2008, Komisia sa domnieva, že jeho dôsledkom je bránenie účinnej účasti akcionárov na riadení a kontrole dotknutých podnikov a že môže odrádzať subjekty so sídlom v ostatných členských štátoch od investovania do spoločností, o ktoré ide.

11 Po druhé Komisia tvrdí, že režim predchádzajúceho súhlasu a stanovenie následnej kontroly predstavujú tiež obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ.

12 Helénska republika tvrdí, že ustanovenia § 11 zákona 3631/2008 nepredstavujú obmedzenia voľného pohybu kapitálu, ani slobody usadiť sa.

13 Tieto ustanovenia sa podľa nej neuplatňujú v súvislosti s podnikmi, ktoré už boli privatizované a v ktorých si štát ponechal osobitné výhody, všeobecne nazývané „golden shares“, ale v súvislosti so strategickými podnikmi, ktoré ešte neboli privatizované, t. j. podnikmi, v ktorých sa štát v okamihu nadobudnutia účinnosti tohto zákona ešte nezbavil svojej strategickej účasti na základnom imaní, ktorá mu umožňuje rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovať tvorbu vôle orgánov spoločností.

14 Podľa Helénskej republiky však opatrenia prijaté členským štátom na účely privatizácie takýchto strategických podnikov kontrolovaných štátom nepatria v zmysle článku 295 ES do pôsobnosti základných slobôd zaručených Zmluvou pod podmienkou, že režim privatizácie vychádza z objektívnych a nediskriminačných kritérií, ktoré sú dotknutým podnikom známe vopred, a že obsahuje opravné prostriedky.

Posúdenie Súdnym dvorom

15 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenie Helénskej republiky vychádzajúce z článku 295 ES, podľa ktorého sa „Zmluva… nedotýka úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch“, treba pripomenúť, že Súdny dvor už uviedol, že uvedený článok nespôsobuje to, že by sa na režimy vlastníctva existujúce v členských štátoch nevzťahovali základné pravidlá Zmluvy (rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-503/04, Zb. s. I-6153, bod 37).

16 Konkrétne Súdny dvor uviedol, že hoci článok 295 ES nespochybňuje možnosť členských štátov zaviesť režim nadobúdania vlastníctva pozemkov, takýto režim nemá výnimku zo základných pravidiel práva Únie, najmä tých, ktoré sa týkajú nediskriminácie, slobody usadiť sa a voľného pohybu kapitálu (rozsudok z 23. septembra 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg, C-452/01, Zb. s. I-9743, bod 24, ako aj citovaná judikatúra).

17 Pokiaľ ide o § 11 zákona 3631/2008, ktorý je, ako to uviedla Helénska republika, súčasťou vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti privatizácie určitých akciových spoločností kontrolovaných týmto členským štátom, vyplýva z toho, že hoci článok 295 ES nespochybňuje možnosť členského štátu zaviesť takýto režim privatizácie, tento režim musí byť v súlade so základnými pravidlami Zmluvy, medzi ktoré patria predovšetkým základné slobody, ktorých sa týka prejednávaná vec.

18 Okrem toho, ak sa štát rozhodne transformovať verejné podniky na akciové spoločnosti, ktorých akcie sú obchodované na burze a v zásade môžu byť slobodne kúpené na trhu, čím umožní, aby neštátni akcionári získali nezanedbateľné podiely týchto spoločností, ako je to v prípade strategických akciových spoločností, o ktoré ide, nemalo by sa pripustiť, že členský štát sa môže odvolávať na článok 295 ES, aby boli takéto nadobudnutia vyňaté z pôsobnosti základných slobôd zaručených Zmluvou a podriadené režimu súhlasu, keďže by hrozilo vytvorenie neodôvodnenej medzery v systéme ochrany týchto základných slobôd.

19 Komisia sa ďalej domnieva, že na režim predchádzajúceho súhlasu a stanovenie následnej kontroly podľa § 11 zákona 3631/2008 sa vzťahuje článok 43 ES týkajúci sa slobody usadiť sa a súčasne aj článok 56 ES týkajúci sa voľného pohybu kapitálu.

20 Ako to však správne uviedla Helénska republika, tento názor nemožno potvrdiť.

21 Pokiaľ ide v prvom rade o sporný režim predchádzajúceho súhlasu, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry právo usadiť sa vykonáva štátny príslušník členského štátu, ktorý má podiel na základnom imaní spoločnosti so sídlom v inom členskom štáte, ktoré mu dáva určitý vplyv na rozhodnutia spoločnosti a umožňuje mu určovať jej činnosti (pozri najmä rozsudok z 10. novembra 2011, Komisia/Portugalsko, C-212/09, Zb. s. I-10889, bod 42 a citovanú judikatúru).

22 Súdny dvor tiež rozhodol, že na vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá sa nemá vzťahovať iba na podiely umožňujúce vykonávať určitý vplyv na rozhodnutia spoločnosti a určovať jej činnosti, ale ktorá sa uplatňuje nezávisle od rozsahu účasti akcionára v spoločnosti, sa môže vzťahovať tak článok 43 ES, ako aj článok 56 ES (pozri najmä rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 44).

23 V prejednávanej veci treba konštatovať, že sporný režim predchádzajúceho súhlasu sa týka iba nadobúdania podielov v strategickej akciovej spoločnosti, s ktorými sú spojené hlasovacie práva zodpovedajúce viac ako 20 % celkového základného imania, v dôsledku čoho sú dotknutí len akcionári, ktorí môžu uplatňovať určitý vplyv na riadenie a kontrolu takejto spoločnosti.

24 V tejto súvislosti treba uviesť, že Komisia zdôraznila, pričom Helénska republika proti tomu nenamietala, že tento režim tým, že hranicu nadobudnutia podliehajúceho režimu predchádzajúceho súhlasu stanovuje na 20 % základného imania, podľa nej bráni investorom v dosiahnutí tejto úrovne, ktorá je potrebná na kontrolovanie a riadenie strategickej spoločnosti a ovplyvňovanie jej rozhodnutí.

25 Z toho vyplýva, že na sporný režim predchádzajúceho súhlasu sa uplatňuje len článok 43 ES.

26 Helénska republika však spochybňuje uplatniteľnosť tejto základnej slobody z dôvodu, že cieľom režimu predchádzajúceho súhlasu stanoveného v § 11 ods. 1 zákona 3631/2008 je v zásade kontrola nepriateľských prevzatí špekulatívnej povahy štátnymi fondmi so sídlom v tretích štátoch.

27 V tejto súvislosti stačí konštatovať, ako to tiež uviedla Komisia, pričom Helénska republika proti tomu nenamietala, že § 11 ods. 1 zákona 3631/2008 sa vzťahuje na akýchkoľvek potenciálnych investorov, vrátane tých so sídlom v členských štátoch Únie, nielen na investorov so sídlom v tretích štátoch. Helénska republika okrem iného neoznačila iné ustanovenie legislatívnej povahy, z ktorého by vyplývalo, že pôsobnosť tohto režimu sa vzťahuje iba na týchto posledných uvedených investorov.

28 Napokon treba odmietnuť tvrdenie Helénskej republiky, že režim predchádzajúceho súhlasu stanovený v § 11 ods. 1 zákona 3631/2008 neobmedzuje nadobúdanie podielov ako také, a preto nepredstavuje obmedzenie slobody usadiť sa, keďže sa týka len hlasovacích práv spojených s týmito podielmi.

29 Súdny dvor totiž už uviedol, že takéto obmedzenie existuje, ak dôsledkom režimu predchádzajúceho súhlasu je bránenie alebo sťaženie výkonu hlasovacích práv spojených s vlastníctvom akcií, keďže pre akcionára predstavujú jeden zo základných spôsobov aktívnej účasti na riadení podniku alebo jeho kontrole (pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa voľného pohybu kapitálu, rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, C-274/06, body 21 až 24).

30 Po druhé, pokiaľ ide o sporné stanovenie následnej kontroly, Súdny dvor už uviedol, že tento režim sa má posudzovať len vo svetle článku 43 ES, keďže sa vzťahuje na rozhodnutia o riadení spoločnosti, a preto sa týka len akcionárov, ktorí môžu vyvíjať určitý vplyv na tieto spoločnosti. Okrem toho, aj za predpokladu, že by tento režim mal obmedzujúce účinky na voľný pohyb kapitálu, tieto účinky by boli nevyhnutným dôsledkom prípadného zásahu do slobody usadiť sa a neodôvodňovali by samostatné preskúmanie vo svetle článku 56 ES (rozsudok z 26. marca 2009, Komisia/Taliansko, C-326/07, Zb. s. I-2291, bod 39).

31 Na uvedené stanovenie kontroly sa preto uplatňuje len článok 43 ES.

O odôvodnení obmedzení

Argumentácia účastníkov konania

32 Po prvé, pokiaľ ide o ciele sledované § 11 zákona 3631/2008, Komisia sa domnieva, že cieľom tohto ustanovenia je nielen zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí, ako to vyplýva z odseku 2 tohto paragrafu, ale že sleduje aj dva iné ciele, a to zabezpečenie transparentnosti privatizácie strategických podnikov pre národné hospodárstvo a umožnenie toho, aby štát vybral strategického investora pre tieto podniky, ako aj zvýšenie ich konkurencieschopnosti.

33 Komisia uvádza, že hoci prvý cieľ môže byť uvedený na odôvodnenie obmedzenia slobody usadiť sa, z judikatúry vyplýva, že požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti sa musia chápať striktne a odvolávať sa na ne je možné len v prípade skutočnej a dostatočne závažnej hrozby, ktorá sa dotýka základného záujmu spoločnosti (pozri najmä rozsudok zo 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, Zb. s. I-1335, bod 17). Helénska republika však podľa nej nevysvetlila, prečo by podiel zodpovedajúci 20 % základného imania uvedených podnikov mohol ohrozovať základný záujem spoločnosti.

34 Okrem toho, pôsobnosť § 11 zákona 3631/2008 nie je podľa nej jasne vymedzená. Nie je totiž zrejmé, či sa vzťahuje len na odvetvia a verejné služby, ktorých sa týka judikatúra, alebo aj na iné odvetvia.

35 Pokiaľ ide o druhý cieľ, Komisia pripomína, že na to, aby bol režim predchádzajúceho súhlasu, ako je ten, o ktorý ide, ktorý sa odchyľuje od základnej slobody, odôvodnený, musí byť založený na objektívnych, nediskriminačných kritériách, ktoré sú dotknutým podnikom známe vopred, aby bol výkon voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov rámcovo vymedzený takým spôsobom, aby táto nemohla byť vykonávaná svojvoľne. Okrem toho, každá osoba, na ktorú sa vzťahuje obmedzujúce opatrenie založené na takejto odchýlke, musí mať možnosť podať opravný prostriedok (pozri najmä rozsudky z 20. februára 2001, Analir a i., C-205/99, Zb. s. I-1271, bod 38, ako aj z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko, C-463/00, Zb. s. I-4581, bod 69).

36 Kritériá stanovené v § 11 zákona 3631/2008 nie sú podľa nej vymedzené vopred, podrobným a presným spôsobom. Stanovené kritériá preto podľa nej ponechávajú orgánom veľkú mieru výkladu, zodpovedajúcu diskrečnej právomoci. Takýto legislatívny rámec podľa nej zbavuje potenciálnych investorov požadovanej právnej istoty a odrádza ich, lebo vopred nepoznajú kritériá schválenia alebo odmietnutia ich investície.

37 Napokon, pokiaľ ide o tretí cieľ údajne sledovaný sporným vnútroštátnym opatrením, podľa nej má hospodársku povahu a v súlade s ustálenou judikatúrou nemôže slúžiť na odôvodnenie prekážok základných slobôd (pozri najmä rozsudok zo 4. júna 2002, Komisia/Portugalsko, C-367/98, Zb. s. I-4731, bod 52).

38 Helénska republika sa bráni tým, že sporné vnútroštátne ustanovenia majú len jeden cieľ, ktorý okrem iného výslovne vyplýva z § 11 ods. 2 zákona 3631/2008, a to zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí považovaných za nevyhnutné pre hospodársky a sociálny život štátu, najmä nevyhnutné zásobovanie štátu energiou a vodou a poskytovanie telekomunikačných služieb.

39 Sporné opatrenia tak podľa nej smerovali k zabezpečeniu všeobecného záujmu, predovšetkým verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia, čo sú dôvody, ktoré v súlade so Zmluvou a ustálenou judikatúrou môžu odôvodňovať obmedzenia základných slobôd, ako to Súdny uviedol, najmä pokiaľ ide o bezpečnosť zásobovania v ropnom priemysle, telekomunikáciách a energetike (pozri najmä rozsudok Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 69 a citovanú judikatúru).

40 Pokiaľ ide o pôsobnosť režimu predchádzajúceho súhlasu, Helénska republika tvrdí, že je jasne vymedzený všeobecnými kritériami a cieľmi, ktoré vyplývajú z vnútroštátnej právnej úpravy, najmä z výkladu § 11 ods. 1 zákona 3631/2008, ktorý uvádza akciové spoločnosti, „ktoré majú alebo mali monopolné postavenie, najmä ak ide o spoločnosti vlastniace, využívajúce alebo spravujúce národné siete infraštruktúry“, v spojení s odsekom 2 tohto paragrafu, ktorý stanovuje, že súhlas sa udelí v súlade so všeobecným záujmom a výlučne s cieľom „zabezpečenia kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí“.

41 Zo znenia zákona 3631/2008, ako aj z vysvetlenia jeho zámerov podľa nej vyplýva, že tento režim *ex ante* sa uplatňuje na uzavretý okruh podnikov, konkrétne na spoločnosti kontrolované štátom, ktoré vlastnia, využívajú alebo spravujú siete základnej infraštruktúry. Ich vymenovanie v tomto zákone sa teda podľa nej nevyžaduje.

42 Pri prijatí tohto zákona išlo podľa nej vlastne len o šesť spoločností. Keď bola Helénskej republike na pojednávaní položená otázka v tomto zmysle, uviedla, že išlo konkrétne o podnik v monopolnom postavení v odvetví telekomunikácií, ktorý bol medzičasom privatizovaný a na ktorý sa zákon 3631/2008 už nevzťahuje, bývalého monopolného dodávateľova elektriny, podniky dodávajúce pitnú vodu v Aténach (Grécko) a Solúne (Grécko) a verejnoprávne subjekty spravujúce prístavy Pireus (Grécko) a Solún.

43 Zo zákona 3631/2008 tiež podľa nej možno vyvodiť, že opatrenie *ex post* sa vzťahuje len na strategické podniky, ktoré vlastnia, využívajú alebo spravujú siete základnej infraštruktúry, keďže sa týka len kontroly premien alebo zmien určenia prvkov aktív týchto podnikov, a predovšetkým, ako to vyplýva z § 11 ods. 3 písm. c) tohto zákona, rozhodnutí o riadení týchto spoločností týkajúcich sa „sietí a základnej infraštruktúry, ktoré sú potrebné na hospodársky alebo sociálny život štátu, ako aj jeho bezpečnosť“.

44 Po druhé, Komisia tvrdí, že cieľ sporného vnútroštátneho opatrenia spočívajúci v zabezpečení dodávky základných služieb a nepretržitého fungovania sietí možno dosiahnuť legislatívnymi opatreniami, ktoré sú menej obmedzujúce ako režim predchádzajúceho súhlasu s nadobudnutím určitých podielov v strategických spoločnostiach alebo stanovenie následnej kontroly určitých rozhodnutí o riadení prijatých týmito spoločnosťami.

45 Pokiaľ ide najprv o sporný režim predchádzajúceho súhlasu, Komisia pripomína, že Súdny dvor v súvislosti s režimom predchádzajúceho súhlasu na nadobudnutie podielov alebo aktív uviedol, že dotknutý režim neumožňoval zaistenie bezpečnosti dodávok energie vo všetkých prípadoch, ak by skutočné a dostatočne závažné ohrozenie týchto dodávok nastalo po tom, čo bol vydaný súhlas na dotknutý úkon (rozsudok zo 17. júla 2008, Komisia/Španielsko, C-207/07, bod 52), a tiež, že samotný dohľad nad verejnoprávnym subjektom v okamihu, keď preberá kontrolu nad podnikom, neumožňuje zaistiť, že akonáhle sú priznané hlasovacie práva spojené s akciami vo vlastníctve tohto subjektu, použije ich vhodným spôsobom zaisťujúcim bezpečnosť energetických dodávok (rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 45).

46 Komisia okrem iného tvrdí, že neprimeranosť režimu predchádzajúceho súhlasu spočíva v skutočnosti, že kritériá, na základe ktorých sa musí rozhodnúť o tomto súhlase, ako sú stanovené v § 11 ods. 2 zákona 3631/2008, nepostačujú na dosiahnutie oznámeného cieľa zákona, ktorý spočíva v zabezpečení kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí.

47 Z tohto ustanovenia by podľa nej vyplývalo, že ak pri prijímaní rozhodnutia udeľujúceho súhlas musia byť splnené a zohľadnené všetky uvedené kritériá, nie sú vymenované vyčerpávajúcim spôsobom, ale len ako príklad. O kritériách, na základe ktorých sa vydá alebo odmietne rozhodnutie udeľujúce súhlas, teda dotknuté hospodárske subjekty podľa nej nemajú vopred podrobnú predstavu, ani ich nepoznajú.

48 Okrem toho, regulačný rámec prijatý na úrovni Únie v určitých odvetviach, ako sú energetika a telekomunikácie, ponecháva členským štátom široký manévrovací priestor, aby v súlade so Zmluvou a najmä zásadou proporcionality prijali ustanovenia týkajúce sa povinností verejnej služby uložených podnikom, ktoré obmedzia základné slobody v menšej miere (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. júla 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, body 43 až 45).

49 Helénska republika sa bráni tým, že režim predchádzajúceho súhlasu je úplne vhodný na dosiahnutie sledovaného cieľa, neprekračuje rámec toho, čo je rozumné, a predstavuje tiež v tomto zmysle nevyhnutný nástroj, keďže horizontálne legislatívne opatrenia nepostačujú na dosiahnutie tohto cieľa.

50 Pokiaľ ide o tvrdenie, že tento *ex ante* režim nie je primeraný vzhľadom na to, že sa týka len okamihu nadobudnutia strategického podielu, podľa nej nezohľadňuje skutočnosť, že tento režim je doplnený opatrením o následnej kontrole.

51 Kritériá hodnotenia stanovené v § 11 ods. 2 zákona 3631/2008 sa týkajú určitých prvkov, ktoré sa zohľadňujú na účely hodnotenia obchodného plánu tretej osoby, ktorá je investorom. Tieto prvky sú podľa nej úplne objektívne a smerujú k zásadnému kritériu, ktorým je predloženie seriózneho obchodného plánu zo strany tretej osoby, ktorá je investorom, a s ním spojených záruk, aby sa predišlo poklesu hodnoty podniku, o ktorý ide, nebola ohrozená kontinuita poskytovaných služieb a fungovanie sietí.

52 Helénska republika okrem iného spochybňuje tvrdenie, že kritériá stanovené v § 11 ods. 2 zákona 3631/2008 sú v rozpore so zásadou právnej istoty nejasné a ponechávajú verejným orgánom širokú diskrečnú právomoc, ktorá nemôže byť predmetom súdneho preskúmania.

53 Vo veciach, na ktoré sa Komisia odvoláva, podľa nej buď neboli dotknutým investorom nijako oznámené osobitné okolnosti a ciele, za ktorých sa poskytne alebo odmietne predchádzajúci súhlas (rozsudok z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 74), alebo neexistovali také špecifické kritériá, ako sú kritériá stanovené zákonom 3631/2008 (rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 52).

54 Helénska republika okrem iného tvrdí, že sa nemožno domnievať, že opatrenie kontroly *ex ante* nie je nevyhnutné z dôvodu, že sledovaný cieľ kontinuity služieb a fungovania sietí možno dosiahnuť horizontálnymi legislatívnymi opatreniami, ako sú opatrenia uvedené v príslušných smerniciach týkajúcich sa odvetví telekomunikácií a energetiky.

55 Príslušné smernice podľa nej stanovujú len rámec, v ktorom členské štáty vymedzia svoje všeobecné politiky v oblasti bezpečnosti dodávok, a predstavujú len minimálny spoločný prístup. Základné voľby týkajúce sa úrovne a opatrení na ochranu verejnej bezpečnosti podľa nej aj naďalej patria príslušným vnútroštátnym orgánom, pod podmienkou dodržania zásady proporcionality.

56 Následne pokiaľ ide o primeranosť zavedenia následnej kontroly, ako je tá stanovená v § 11 ods. 3 zákona 3631/2008, Komisia pripúšťa, že v rozsudku zo 4. júna 2002, Komisia/Belgicko (C-503/99, Zb. s. I-4809), Súdny dvor rozhodol, že režim následnej kontroly, o ktorý išlo v tejto veci, predstavoval odôvodnené obmedzenie voľného pohybu kapitálu.

57 Podľa Komisie sa však závery tohto rozsudku v prejednávanej veci neuplatňujú, keďže vlastnosti vnútroštátneho režimu, o ktorý išlo v uvedenej veci, sa odlišujú od vlastností vnútroštátneho režimu, o ktorý ide v tejto veci.

58 Komisia v prejednávanej veci tvrdí, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide, nestanovuje ani kritériá, ktoré musia zohľadniť orgány pri rozhodovaní, či sa vyslovia proti dotknutému rozhodnutiu, ani objektívne okolnosti, za ktorých môže nastať takýto zásah, aby sa ochránili sledované ciele všeobecného záujmu.

59 V dôsledku toho majú podľa nej orgány v tomto rámci osobitne širokú diskrečnú právomoc v súvislosti so zásahmi do chodu podnikov, o ktoré ide, v dôsledku čoho rozhodnutia prijaté na základe tejto úvahy nemôžu by predmetom súdneho preskúmania.

60 Pokiaľ ide o primeranosť stanovenia odmietnutia súhlasu podľa § 11 ods. 3 zákona 3631/2008, Helénska republika tvrdí, že rovnako ako inštitút, ktorý bol predmetom už citovaného rozsudku Komisia/Belgicko, vymenúva ohraničený počet dotknutých rozhodnutí, t. j. buď rozhodnutia priamo spojené s existenciou podniku, rozhodnutia uvedené v písmenách a) a b) uvedeného odseku 3, alebo rozhodnutia týkajúce sa premeny alebo zmeny určenia „strategických prvkov aktív uvedených podnikov a sietí a základnej infraštruktúry, ktoré sú potrebné na hospodársky alebo sociálny život štátu, ako aj jeho bezpečnosť“ uvedené v písmene c) tohto ustanovenia.

61 Hoci strategické prvky aktív dotknutých podnikov nie sú vymenované, podľa nej je jasné, že rovnako ako v prípade inštitútu, o ktorý išlo v už citovanom rozsudku Komisia/Belgicko, dotknutá právna úprava taxatívne určuje strategické prvky aktív patriacich do jej pôsobnosti, t. j. siete a základnú infraštruktúru.

62 Pokiaľ ide o kritériá týkajúce sa výkonu práva odmietnuť súhlas a súdneho preskúmania rozhodnutia o námietke, Helénska republika zdôrazňuje, že doložka verejnej bezpečnosti a rôzne jej zložky napriek svojej ohybnosti môžu byť preskúmané a skutočne sú preskúmavané súdmi tak na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni Únie, ako doložky odchyľujúce sa od základných slobôd pohybu zaručených Zmluvami (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, Zb. s. 1999, body 33 až 35, ako aj z 10. júla 1984, Campus Oil a i., 72/83, Zb. s. 2727, bod 34).

63 V prejednávanej veci sú kritériá súdneho preskúmania podľa nej navyše ešte špecifickejšie, lebo sa týkajú ohrozenia základných služieb a fungovania sietí podnikov, o ktoré ide, v dôsledku rozhodnutí podnikov týkajúcich sa premeny alebo zmeny určenia strategických prvkov ich aktív.

Posúdenie Súdnym dvorom

64 Zo spisu vyplýva a na pojednávaní sa potvrdilo, že jediným cieľom, vo vzťahu ku ktorému sa musí posudzovať odôvodnenie obmedzení slobody usadiť sa vyplývajúce z režimu predchádzajúceho súhlasu a stanovenia následnej kontroly, ktoré sú upravené v § 11 zákona 3631/2008, je cieľ zabezpečiť kontinuitu určitých základných služieb a fungovanie sietí, ktoré sa považujú za nevyhnutné pre hospodársky a sociálny život štátu, najmä nevyhnutné zásobovanie štátu energiou a vodou, poskytovanie telekomunikačných služieb, ako aj správa dvoch najväčších prístavov v štáte.

65 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v prípade podnikov, ktoré vykonávajú činnosti a poskytujú verejné služby v ropnom priemysle, telekomunikáciách a energetike, Súdny dvor rozhodol, že cieľ zaistenia bezpečnosti zásobovania takýmito výrobkami alebo poskytovania takýchto služieb v prípade krízy na území dotknutého členského štátu môže predstavovať dôvod verejnej bezpečnosti a v dôsledku toho môže prípadne odôvodniť prekážku voľného pohybu kapitálu (rozsudok z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 71).

66 Súdny dvor okrem toho už uviedol, že sledovanie všeobecných záujmov týkajúcich sa verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia môže prípadne odôvodniť určité obmedzenia základných slobôd (rozsudok Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 45 a citovaná judikatúra).

67 Pokiaľ však ide o cieľ spojený s bezpečnosťou zásobovania energiou, Súdny dvor pripomenul, že sa ho možno dovolávať len v prípade skutočnej a dostatočne závažnej hrozby, ktorá sa dotýka základného záujmu spoločnosti (rozsudok zo 17. júla 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 47).

68 Pokiaľ ide konkrétne v prvom rade o režim predchádzajúceho súhlasu, opatrenie tejto povahy sa nejaví vhodné ani primerané na dosiahnutie uvádzaného cieľa.

69 Súdny dvor už totiž uviedol, že samotné nadobudnutie podielu zodpovedajúceho viac ako 10 % základného imania spoločnosti pôsobiacej v odvetví energetiky alebo akékoľvek iné nadobudnutie umožňujúce významný vplyv na takúto spoločnosť nemôže byť samo osebe v zásade považované za skutočné a dostatočne vážne ohrozenie bezpečnosti zásobovania (rozsudok Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 48 a citovaná judikatúra).

70 Účinky sporného režimu pritom nastávajú ešte predtým, ako spoločnosť prijme rozhodnutie, t. j. bez toho, aby sa preukázala hrozba, čo i len potenciálna, narušenia bezpečnosti zásobovania (rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 50).

71 Okrem toho v okamihu udelenia súhlasu nie je isté, že možno identifikovať a zohľadniť všetky možné prípady skutočných a dostatočne závažných ohrození bezpečnosti zásobovania energiou (rozsudok zo 17. júla 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 53).

72 Okrem iného obmedzenie výkonu hlasovacích práv, prípadne dokonca odmietnutie priznania týchto práv, k čomu vedie mechanizmus stanovený v § 11 ods. 1 zákona 3631/2008, sa uplatňuje na všetky rozhodnutia vedúce k hlasovaniu akcionárov a nielen na tie, ktoré v konkrétnom prípade ohrozujú uvádzaný cieľ zákona (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 47).

73 Pokiaľ ide o posúdenie primeranosti režimu predchádzajúceho súhlasu, Súdny dvor už uznal takýto režim za neprimeraný z dôvodu, že sledovaný cieľ, t. j. bezpečnosť zásobovania energiou, bolo možné dosiahnuť uložením pozitívnych povinností podnikom dotknutého odvetvia, čím by bol voľný pohyb kapitálu obmedzený v menšej miere (rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 47).

74 V podobnej súvislosti, ako je tá v prejednávanej veci, Súdny dvor uviedol, že ak vnútroštátna právna úprava, o akú ide, nevymedzuje takéto kritériá vyčerpávajúcim spôsobom, vyplýva z toho, že tieto kritériá ponechávajú orgánom veľkú mieru voľnej úvahy, ktorá je zo strany súdov ťažko preskúmateľná (rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 52).

75 Neistota, pokiaľ ide o okolnosti, za ktorých sa môžu tieto osobitné právomoci využiť, dodáva uvedeným právomociam diskrečný charakter vzhľadom na voľnú úvahu, ktorou disponujú vnútroštátne orgány pri ich uplatňovaní. Takáto voľná úvaha je neprimeraná vo vzťahu k sledovaným cieľom (rozsudok Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 52).

76 Hoci sú v prejednávanej veci kritériá uplatniteľné na výkon právomoci orgánov odsúhlasiť alebo neodsúhlasiť návrh na nadobudnutie podielov v akciových spoločnostiach, o ktoré ide, uvedené v § 11 ods. 2 zákona 3631/2008, sú tak výslovne uvedené „ako príklad“.

77 Ani všeobecný odkaz v § 11 ods. 2 zákona 3631/2008 na „požiadavky všeobecného záujmu umožňujúce zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí“, ani deväť kritérií hodnotenia, ktoré sú tam uvedené výslovne ako príklad a týkajú sa v zásade výberu strategického partnera ponúkajúceho najsilnejšie záruky trvalého zabezpečenia kontinuity služieb a sietí, neumožňujú určiť osobitné a objektívne okolnosti, za ktorých sa môže vykonávať právomoc odmietnuť súhlas s nadobudnutím podielov.

78 Navyše ustanovenia určujúce dôvody, pre ktoré majú orgány odmietnuť súhlas na nadobudnutie podielu v strategických akciových spoločnostiach, sú vymedzené všeobecne a nepresne a neumožňujú dotknutým osobám s určitosťou rozlíšiť jednotlivé prípady, v ktorých môže byť tento súhlas odmietnutý. Osobitne je to tak v prípade slovného spojenia „požiadavky všeobecného záujmu umožňujúce zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí“. Okrem toho, deväť kritérií hodnotenia uvedených v zákone 3631/2008 sa netýka prípadov skutočnej a dostatočne závažnej hrozby pre bezpečnosť zásobovania a v dôsledku toho ich nemožno považovať za kritériá priamo súvisiace so sledovaným cieľom.

79 Z toho vyplýva, že takýto režim predchádzajúceho súhlasu priznáva správnemu orgánu diskrečnú právomoc, ktorá je ťažko preskúmateľná zo strany súdov a prináša nebezpečenstvo diskriminácie.

80 Pokiaľ ide v druhom rade o stanovenie následnej kontroly určitých rozhodnutí prijatých strategickými akciovými spoločnosťami, o ktoré ide, ako je uvedené v § 11 ods. 3 zákona 3631/2008, Helénska republika tvrdí, že musí byť prípustné, lebo vykazuje podobnosti s režimom, o ktorý išlo v už citovanom rozsudku Komisia/Belgicko, vo vzťahu ku ktorému Súdny dvor rozhodol, že bol odôvodnený cieľom zaistiť bezpečnosť zásobovania energiou v prípade krízy.

81 Súdny dvor uviedol, že z bodov 49 až 52 už citovaného rozsudku Komisia/Belgicko vyplýva, že vnútroštátny režim, o ktorý išlo, bol charakterizovaný skutočnosťou, že špecificky vymenovával dotknuté strategické aktíva, ako aj rozhodnutia o riadení, ktoré mohli byť presne spochybnené. Napokon zásah správneho orgánu bol prísne obmedzený na prípady, v ktorých boli ohrozené ciele energetickej politiky. Akékoľvek rozhodnutie prijaté v tomto rámci muselo byť formálne odôvodnené a podliehalo účinnému súdnemu preskúmaniu (rozsudok z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 78).

82 Hoci má však režim, o ktorý ide v prejednávanej veci, rovnako ako režimy preskúmavané Súdnym dvorom v už citovaných rozsudkoch z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko a Komisia/Taliansko, povahu *ex post* a je teda menej reštriktívny ako režim *ex ante*, nemôže byť odôvodnený vzhľadom na kritériá vyplývajúce z už citovaného rozsudku Komisia/Belgicko.

83 Najprv totiž, pokiaľ ide o rozhodnutia vymenované v § 11 ods. 3 písm. a) a b) zákona 3631/2008, Súdny dvor už uviedol, že takéto rozhodnutia na rozdiel od rozhodnutí, o ktoré išlo vo veciach vedúcich k už citovanému rozsudku Komisia/Belgicko (bod 50), nepredstavujú špecifické rozhodnutia o riadení, ale zásadné rozhodnutia o chode podniku (rozsudok z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 79).

84 Následne, spresnenie v písmenách b) a c) uvedeného odseku 3, podľa ktorého sa to týka rozhodnutí v takej miere, v akej „môžu ohroziť poskytovanie služieb v odvetviach so strategickým významom“ alebo sa týkajú „určenia strategických prvkov aktív uvedených podnikov a sietí a základnej infraštruktúry, ktoré sú potrebné na hospodársky alebo sociálny život štátu, ako aj jeho bezpečnosť“, možno len ťažko považovať za špecifický výpočet dotknutých strategických aktív.

85 Napokon, aj keby sa § 11 ods. 3 zákona 3631/2008 mal chápať v tom zmysle, že právo odmietnuť súhlas, ktoré je tam stanovené, možno uplatniť len na zabezpečenie kontinuity poskytovaných služieb a fungovania sietí, ako to tvrdí Helénska republika, jednako platí, že v prípade nespresnenia konkrétnych okolností, za ktorých môže byť toto právo uplatnené, investori nie sú schopní poznať, kedy sa môže uplatniť.

86 Preto rovnako, ako to tvrdí Komisia, sú okolnosti, za ktorých sa môže uplatniť právo odmietnuť súhlas, potenciálne početné, neurčité a neurčiteľné a ponechávajú vnútroštátnym orgánom príliš veľký priestor na voľnú úvahu.

87 V dôsledku toho treba konštatovať, že Helénska republika si tým, že prijala ustanovenia uvedené v § 11 ods. 1 vykladanom spolu s § 11 ods. 2, ako aj ustanovenia uvedené v § 11 ods. 3 zákona 3631/2008, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 43 ES týkajúceho sa slobody usadiť sa.

O trovách

88 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Helénsku republiku na náhradu trov konania a Helénska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Helénska republika si tým, že prijala ustanovenia uvedené v § 11 ods. 1 vykladanom spolu s § 11 ods. 2, ako aj ustanovenia uvedené v § 11 ods. 3 zákona 3631/2008 o zriadení národného fondu pre sociálnu kohéziu, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 43 ES týkajúceho sa slobody usadiť sa.**

2. Helénska republika je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy