Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

8 noiembrie 2012*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolele 43 CE și 56 CE — Regim care condiționează dobândirea unor drepturi de vot reprezentând mai mult de 20 % din capitalul social al anumitor «societăți pe acțiuni strategice» de obținerea unei autorizații prealabile — Mecanism de control a posteriori al anumitor decizii luate de aceste societăți”

În cauza C-244/11,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 20 mai 2011,

Comisia Europeană, reprezentată de E. Montaguti și de G. Zavvos, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Elene, reprezentată de P. Mylonopoulos și de K. Boskovits, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul L. Bay Larsen, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, domnul J.--C. Bonichot, doamnele C. Toader și A. Prechal (raportor) și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 iunie 2012,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: greaca.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin stabilirea cerințelor prevăzute la articolul 11 alineatul 1 coroborat cu articolul 11 alineatul 2 și a celor prevăzute la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008 privind crearea unui fond național de coeziune socială (FEK A' 6/29.1.2008), Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE privind libera circulație a capitalurilor și al articolului 49 TFUE privind libertatea de stabilire.

Cadrul juridic

2 Articolul 11 din Legea 3631/2008 prevede:

„1. În ceea ce privește societățile pe acțiuni strategice care ocupă sau au ocupat o poziție de monopol, în special atunci când este vorba de societăți care dețin, exploatează sau administrează rețele naționale de infrastructură, dobândirea de către un acționar, altul decât statul elen sau societățile asociate acestuia din urmă [...], ori de către mai mulți acționari în comun și în asociere a unor drepturi de vot reprezentând mai mult de 20 % din capitalul social total este condiționată de obținerea unei autorizații prealabile acordate de comitetul interministerial de privatizare instituit prin Legea 3049/2002, potrivit procedurii prevăzute de aceasta.

2. Autorizația se acordă dacă sunt îndeplinite criteriile de interes general care permit garantarea continuității serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor. Cu titlu indicativ, se iau în considerare următoarele criterii de evaluare: a) experiența acționarilor terți în domeniul de activitate al societăților menționate mai sus, b) solvabilitatea lor, c) informațiile referitoare la strategia lor de investiții, d) transparența operațiunilor lor, e) planurile lor de afaceri detaliate, f) amploarea și tipul programului lor de investiții, g) regimul lor de proprietate, h) garantarea locurilor de muncă, i) structura capitalului lor social și, în special, participarea unor fonduri stabilite în afara Uniunii Europene, în temeiul principiului transparenței și reciprocității, j) modul de luare a deciziilor.

3. Se supun, în scopuri de interes general, autorizării ministrului finanțelor deciziile întreprinderilor strategice menționate mai sus referitoare la:

a) dizolvarea, lichidarea și desemnarea lichidatorilor întreprinderii;

b) restructurarea întreprinderilor sus-menționate: transformarea, fuziunea cu o altă societate, fuziunea prin crearea unei noi societăți pe acțiuni, divizarea indiferent sub ce formă sau divizarea uneia sau a mai multe componente susceptibilă să pună în pericol prestarea de servicii în sectoare de importanță strategică;

c) transferul, transformarea, cesiunea, darea în garanție, precum și transformarea sau modificarea afectării elementelor strategice ale activului întreprinderilor sus-menționate și ale rețelelor și infrastructurii de bază necesare vieții economice și sociale a țării, precum și securității sale.

4. Autorizația prevăzută la alineatul precedent se acordă prin ordin al ministrului publicat în termen de (30) de zile de la data transmiterii deciziei către ministru. Lipsa unui răspuns în acest termen este asimilată acordării autorizației solicitate.

[...]"

Procedura precontencioasă

3 La 8 mai 2008, Comisia a adresat Republicii Elene o scrisoare de punere în întârziere în care arăta că dispozițiile articolului 11 alineatele 1 și 3 din Legea 3631/2008 sunt contrare articolelor 43 CE și 56 CE.

4 Considerând că răspunsul transmis de Republica Elenă nu era satisfăcător, Comisia a adresat, prin scrisoarea din 1 decembrie 2008, un aviz motivat acestui stat membru.

5 Prin scrisoarea din 28 ianuarie 2009, Republica Elenă a răspuns la avizul motivat respectiv menținându-și punctul de vedere potrivit căruia dispozițiile naționale în cauză nu sunt contrare dispozițiilor tratatului în materie de liberă circulație a capitalurilor și de libertate de stabilire.

6 Considerând că neîndeplinirea obligațiilor menționată nu a fost înlăturată în termenul acordat în ceea ce privește regimul de autorizare prealabilă și mecanismul de control *a posteriori* prevăzute de dispozițiile naționale respective, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la existența unor restricții privind libertățile fundamentale

Argumentele părților

7 Comisia susține că regimul de autorizare prealabilă prevăzut la articolul 11 alineatul 1 din Legea 3631/2008, precum și mecanismul de control *a posteriori* prevăzut la alineatul 3 al aceluiași articol constituie restricții privind atât libera circulație a capitalurilor, cât și libertatea de stabilire.

8 Având în vedere că investitorii privați pot să cumpere acțiuni la societățile strategice în cauză, care sunt negociate pe bursă, regimul de autorizare prealabilă s-ar aplica unor societăți care sunt deja parțial privatizate. Prin urmare, un asemenea regim nu ar fi exceptat de la aplicarea normelor fundamentale ale Tratatului CE în temeiul articolului 295 CE.

9 În ceea ce privește, în primul rând, normele tratatului în materie de liberă circulație a capitalurilor, nu s-ar contesta că acest regim intră în domeniul de aplicare al normelor menționate, întrucât vizează investiții așa-zise „directe”, în special sub formă de participare într-o întreprindere prin deținerea de acțiuni care conferă posibilitatea de a participa în mod efectiv la administrarea și la controlul acesteia.

10 În ceea ce privește mecanismul de control *a posteriori* prevăzut la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008, Comisia consideră că el are ca efect împiedicarea participării efective a acționarilor la administrarea și la controlul întreprinderilor respective și este susceptibil să descurajeze operatorii stabiliți în alte state membre să investească în capitalul societăților în cauză.

11 În al doilea rând, Comisia arată că regimul de autorizare prealabilă și mecanismul de control *a posteriori* constituie în egală măsură restricții privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE.

12 Republica Elenă susține că dispozițiile articolului 11 din Legea 3631/2008 nu constituie restricții nici privind libera circulație a capitalurilor, nici privind libertatea de stabilire.

13 Aceste dispoziții nu s-ar aplica în contextul întreprinderilor deja privatizate, în care statul ar păstra privilegii speciale, denumite în mod obișnuit „golden shares”, ci în cel al întreprinderilor strategice neprivatizate încă, și anume întreprinderile în care statul nu a renunțat, în momentul intrării în vigoare a acestei legi, la participația sa strategică în capitalul social, care îi permite să influențeze în mod decisiv formarea voinței organelor sociale.

14 Or, potrivit Republicii Elene, măsurile luate de un stat membru în vederea privatizării unor asemenea întreprinderi strategice controlate de stat nu ar intra, în temeiul articolului 295 CE, în domeniul de aplicare al libertăților fundamentale consacrate de tratat, cu condiția ca regimul de privatizare să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil de întreprinderile vizate și să prevadă căi de atac.

Aprecierea Curții

15 În ceea ce privește, mai întâi, argumentul Republicii Elene întemeiat pe articolul 295 CE, potrivit căruia „[...] tratat[ul] nu aduce atingere regimului proprietății în statele membre”, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că articolul menționat nu are drept efect sustragerea regimurilor de proprietate existente în statele membre din sfera de aplicare a normelor fundamentale ale tratatului (Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania, C-503/04, Rep., p. I-6153, punctul 37).

16 Mai precis, Curtea a decis că, deși articolul 295 CE nu contestă posibilitatea statelor membre de a institui un regim privind dobândirea proprietății funciare, unui asemenea regim îi sunt totuși aplicabile normele fundamentale ale dreptului Uniunii, în special cele privind nediscriminarea, libertatea de stabilire și libertatea de circulație a capitalurilor (Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg, C-452/01, Rec., p. I-9743, punctul 24, precum și jurisprudența citată).

17 Rezultă că, în ceea ce privește articolul 11 din Legea 3631/2008, care, astfel cum a arătat Republica Elenă, face parte din reglementarea națională în materie de privatizare a anumitor societăți pe acțiuni strategice controlate de acest stat membru, deși articolul 295 CE nu contestă posibilitatea unui stat membru de a institui un asemenea regim de privatizare, el trebuie să respecte totuși normele fundamentale ale tratatului din care fac parte în special libertățile fundamentale vizate în cauza de față.

18 Pe de altă parte, în cazul în care un stat decide să transforme întreprinderi publice în societăți pe acțiuni, ale căror acțiuni sunt cotate la bursă și pot, în principiu, să fie cumpărate în mod liber pe piață, permițând ca un acționariat nestatal să se instaleze într-o măsură deloc neglijabilă în aceste societăți, astfel cum este cazul societăților pe acțiuni strategice în discuție, nu se poate admite ca articolul 295 CE să poată fi invocat de un stat membru pentru a sustrage asemenea achiziții de la respectarea libertăților fundamentale garantate de tratat prin supunerea lor unui regim de autorizare, în caz contrar creându-se o lacună nejustificată în sistemul de protecție al acestor libertăți fundamentale.

19 Apoi, Comisia consideră că regimul de autorizare prealabilă și mecanismul de control *a posteriori* prevăzute la articolul 11 din Legea 3631/2008 intră atât în domeniul de aplicare al articolului 43 CE, referitor la libertatea de stabilire, cât și în cel al articolului 56 CE, referitor la libera circulație a capitalurilor.

20 Or, astfel cum a susținut în mod întemeiat Republica Elenă, acest punct de vedere nu poate fi reținut.

21 Astfel, în ceea ce privește, în primul rând, regimul de autorizare prealabilă în discuție, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, resortisantul unui stat membru care deține în capitalul unei societăți stabilite într-un alt stat membru o participație care îi permite să exercite o influență certă

asupra deciziilor societății și să îi stabilească astfel activitățile își exercită dreptul de stabilire (a se vedea în special Hotărârea din 10 noiembrie 2011, Comisia/Portugalia, C-212/09, Rep., p. I-10889, punctul 42 și jurisprudența citată).

22 Curtea a statuat de asemenea că o reglementare națională care nu este aplicabilă numai participațiilor care permit să se exercite o influență certă asupra deciziilor unei societăți și să se stabilească activitățile acesteia, ci se aplică indiferent de mărimea participației pe care un acționar o are într-o societate, este susceptibilă de a intra atât sub incidența articolului 43 CE, cât și a articolului 56 CE (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 44).

23 În speță, trebuie constatat că regimul de autorizare prealabilă în cauză nu vizează decât dobândirea de participații într-o societate pe acțiuni strategică care conferă drepturi de vot reprezentând cel puțin 20 % din capitalul social total, astfel că numai acționarii în măsură să exercite o influență certă asupra administrării și controlului unei asemenea societăți ar fi afectați.

24 În această privință, trebuie arătat că Comisia a susținut, fără a fi contrazisă de Republica Elenă, că, prin fixarea la 20 % din capitalul social a pragului achizițiilor supuse regimului de autorizare prealabilă, acest regim ar împiedica investitorii să atingă nivelul necesar pentru a controla și a administra o societate strategică și pentru a influența deciziile acesteia.

25 În consecință, numai articolul 43 CE se aplică regimului de autorizare prealabilă în cauză.

26 Republica Elenă contestă totuși aplicabilitatea acestei libertăți fundamentale pentru motivul că regimul de autorizare prealabilă prevăzut la articolul 11 alineatul 1 din Legea 3631/2008 vizează în principal controlarea achizițiilor ostile cu caracter speculativ de către fonduri suverane stabilite în țări terțe.

27 În această privință, este suficient să se constate, astfel cum a făcut și Comisia fără a fi contrazisă de Republica Elenă, că articolul 11 alineatul 1 din Legea 3631/2008 vizează toți investitorii potențiali, inclusiv pe cei stabiliți în statele membre ale Uniunii, iar nu numai investitorii stabiliți în state terțe. Republica Elenă nu a indicat, de altfel, o altă dispoziție de natură legislativă din care să reiasă că domeniul de aplicare al acestui regim nu ar acoperi decât acești din urmă investitori.

28 În sfârșit, trebuie respins argumentul Republicii Elene potrivit căruia regimul de autorizare prealabilă prevăzut la articolul 11 alineatul 1 din Legea 3631/2008 nu limitează dobândirea de participații în sine și nu constituie, așadar, în această măsură o restricție privind libertatea de stabilire, întrucât nu vizează decât drepturile de vot referitoare la aceste participații.

29 Astfel, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că o asemenea restricție există în cazul în care un regim de autorizare prealabilă are drept efect împiedicarea sau restrângerea exercitării drepturilor de vot aferente acțiunilor deținute, întrucât acestea constituie unul dintre principalele mijloace ale acționarului de a participa activ la administrarea unei întreprinderi sau la controlarea acesteia (a se vedea în acest sens, în ceea ce privește normele referitoare la libera circulație a capitalurilor, Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, C-274/06, punctele 21-24).

30 În al doilea rând, în ceea ce privește mecanismul de control *a posteriori* în cauză, Curtea a statuat deja că un asemenea regim nu trebuie apreciat decât din perspectiva articolului 43 CE, întrucât privește decizii care țin de administrarea societății și, prin urmare, nu privește decât acționarii capabili să exercite o influență certă asupra acesteia. În plus, presupunând că un asemenea regim ar produce efecte restrictive în privința liberei circulații a capitalurilor, acestea ar fi consecința inevitabilă a unui eventual obstacol în calea libertății de stabilire și nu ar justifica o analiză autonomă în raport cu articolul 56 CE (Hotărârea din 26 martie 2009, Comisia/Italia, C-326/07, Rep., p. I-2291, punctul 39).

31 Prin urmare, numai articolul 43 CE se aplică mecanismului de control menționat.

Cu privire la justificarea restricțiilor

Argumentele părților

32 În primul rând, referitor la obiectivele urmărite de articolul 11 din Legea 3631/2008, Comisia consideră că această dispoziție nu vizează doar asigurarea continuității serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor, astfel cum reiese de la alineatul 2 al acestui articol, ci urmărește și alte două obiective, și anume acela de a garanta, într-un context de transparență, privatizarea întreprinderilor strategice pentru economia națională și acela de a permite statului să aleagă un investitor strategic pentru aceste întreprinderi, precum și să amelioreze competitivitatea lor.

33 Potrivit Comisiei, deși primul obiectiv poate fi invocat pentru justificarea unei restricții privind libertatea de stabilire, din jurisprudență decurge că cerințele referitoare la ordinea publică și la siguranța publică trebuie interpretate restrictiv și nu pot fi invocate decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă, care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea în special Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17). Or, Republica Elenă nu ar explica din ce cauză o participație de 20 % din capitalul întreprinderilor menționate ar putea afecta un interes fundamental al societății.

34 În plus, domeniul de aplicare al articolului 11 din Legea 3631/2008 nu ar fi definit în mod clar. Astfel, nu ar fi sigur dacă acesta acoperă doar sectoarele și serviciile publice la care se referă jurisprudența sau și alte sectoare.

35 În ceea ce privește al doilea obiectiv, Comisia amintește că, pentru ca un regim de autorizare prealabilă, precum cel în cauză, care derogă de la o libertate fundamentală, să fie justificat, el trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil de întreprinderile interesate, astfel încât să încadreze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar. În plus, orice persoană afectată de o măsură restrictivă întemeiată pe o asemenea derogare trebuie să poată să dispună de o cale de atac (a se vedea în special Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții, C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 38, și Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, C-463/00, Rec., p. I-4581, punctul 69).

36 Or, criteriile stabilite la articolul 11 din Legea 3631/2008 nu ar fi definite în prealabil în mod detaliat și precis. Prin urmare, criteriile reținute ar lăsa o marjă largă de interpretare autorităților, care echivalează cu o putere discriminatorie. Un asemenea cadru legislativ ar priva eventualii investitori de securitatea juridică necesară și i-ar descuraja, întrucât ei nu ar cunoaște în prealabil criteriile de autorizare sau de respingere a investiției lor.

37 În sfârșit, în ceea ce privește al treilea obiectiv pe care l-ar urmări măsura națională în cauză, el ar fi de natură economică și nu ar putea, conform unei jurisprudențe constante, să servească drept justificare a unor restricții privind libertățile fundamentale (a se vedea în special Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Portugalia, C-367/98, Rec., p. I-4731, punctul 52).

38 Republica Elenă răspunde că dispozițiile naționale în cauză nu au decât un singur obiectiv care reiese de altfel expres de la articolul 11 alineatul 2 din Legea 3631/2008, și anume garantarea continuității serviciilor de bază și a funcționării rețelelor considerate necesare vieții economice și sociale a unei țări, în particular aprovizionarea necesară țării cu energie și cu apă și furnizarea de servicii de telecomunicații.

39 Astfel, măsurile în cauză ar viza apărarea interesului general, în particular ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică, motive care, potrivit tratatului și unei jurisprudențe constante, pot justifica restricții privind libertățile fundamentale, astfel cum Curtea s-a pronunțat, printre altele, în ceea ce privește siguranța aprovizionării în sectoarele petrolului, telecomunicațiilor și energiei (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 69 și jurisprudența citată).

40 În ceea ce privește domeniul de aplicare al regimului de autorizare prealabilă, Republica Elenă susține că el este clar definit de criteriile generale și de obiectivele care rezultă din legislația națională, în particular din coroborarea articolului 11 alineatul 1 din Legea 3631/2008, care se referă la societățile pe acțiuni „care ocupă sau au ocupat o poziție de monopol, în special atunci când este vorba de societăți care dețin, exploatează sau administrează rețele naționale de infrastructură”, cu alineatul 2 al acestui articol, care dispune că autorizația se acordă în interes general și numai în scopul „garant[ării] continuității serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor”.

41 Din termenii Legii 3631/2008, precum și din expunerea de motive a acesteia ar rezulta astfel că acest regim *ex ante* se aplică unui cerc închis de întreprinderi, și anume societățile controlate de stat care dețin, exploatează sau administrează rețele și infrastructură de bază. Enumerarea lor în această lege nu ar fi, așadar, necesară.

42 De fapt, cu ocazia adoptării legii menționate, nu ar fi fost vizate decât șase întreprinderi. Întrebată cu privire la acest aspect în cursul ședinței, Republica Elenă a explicat că erau vizate, mai precis, întreprinderea care deținea monopolul în materie de telecomunicații, între timp privatizată, în privința căreia Legea 3631/2008 nu se aplică, fostul monopol de distribuire a energiei electrice, întreprinderile de apă potabilă din Atena (Grecia) și din Salonic (Grecia) și organismele publice de administrare a porturilor Pireu (Grecia) și Salonic.

43 De asemenea, din Legea 3631/2008 s-ar putea deduce că măsura *ex post* nu se aplică decât societăților strategice care dețin, exploatează sau administrează rețele și infrastructură de bază, întrucât ea nu vizează decât să controleze transformările sau modificările în privința afectării elementelor de activ ale acestor întreprinderi și, în particular, astfel cum reiese de la articolul 11 alineatul 3 litera c) din această lege, deciziile de administrare ale acestor societăți referitoare la „rețele[le] și infrastructur[a] de bază necesare vieții economice și sociale a țării, precum și securității sale”.

44 În al doilea rând, Comisia susține că obiectivul măsurii naționale în cauză care constă în asigurarea furnizării de servicii de bază și a funcționării continue a rețelelor poate fi atins prin măsuri legislative mai puțin restrictive decât un regim de autorizare prealabilă a anumitor dobândiri de participații în societăți strategice sau un mecanism de control *a posteriori* al anumitor decizii de administrare luate de acele societăți.

45 În ceea ce privește, mai întâi, regimul de autorizare prealabilă în cauză, Comisia amintește că Curtea a statuat, în ceea ce privește un regim de autorizare prealabilă a dobândirii unor participații sau active, că regimul respectiv nu permitea să se garanteze în toate cazurile că siguranța aprovizionării cu energie electrică este asigurată dacă o amenințare reală și suficient de gravă pentru acea aprovizionare ar apărea după eliberarea autorizației pentru operațiunea respectivă (Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, C-207/07, punctul 52) și, de asemenea, că simpla supraveghere a entității publice la momentul la care aceasta dobândește controlul asupra unei întreprinderi nu permite să se asigure că, odată recunoscute drepturile de vot aferente acțiunilor deținute de acea entitate, ea le va utiliza în mod adecvat, garantând siguranța aprovizionării energetice (Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 45).

46 Comisia susține, în plus, că caracterul disproporționat al regimului de autorizare prealabilă constă în faptul că criteriile în temeiul cărora trebuie să se decidă cu privire la această autorizare, astfel cum sunt stabilite la articolul 11 alineatul 2 din Legea 3631/2008, nu sunt adecvate pentru atingerea obiectivului prevăzut în lege, care constă în garantarea continuității serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor.

47 Din această dispoziție ar rezulta că, deși toate criteriile trebuie întrunite și luate în considerare cu ocazia adoptării deciziei de autorizare, ele nu ar fi enumerate în mod exhaustiv, ci doar cu titlu indicativ. Criteriile pe baza cărora se acordă sau se respinge o decizie de autorizare nu ar fi, prin urmare, nici detaliate, nici în mod necesar cunoscute în prealabil de operatorii economici interesați.

48 Pe de altă parte, cadrul normativ adoptat la nivelul Uniunii în anumite sectoare, precum cele ale energiei și telecomunicațiilor, ar lăsa statelor membre o marjă de manevră largă pentru a adopta, cu respectarea tratatelor, în special a principiului proporționalității, dispoziții referitoare la obligațiile de serviciu public impuse întreprinderilor care ar fi mai puțin restrictive în privința libertăților fundamentale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctele 43-45).

49 Republica Elenă răspunde că regimul de autorizare prealabilă este pe deplin adecvat pentru atingerea obiectivului urmărit, nu depășește limita rezonabilului și constituie, în plus, un instrument necesar, în sensul că măsurile normative orizontale nu sunt suficiente pentru atingerea acestui obiectiv.

50 În ceea ce privește argumentul potrivit căruia acest regim *ex ante* nu ar fi adecvat întrucât nu vizează decât momentul dobândirii unei participații strategice, el nu ar ține seama de faptul că acest regim este completat de o măsură de control *ex post*.

51 Criteriile de evaluare prevăzute la articolul 11 alineatul 2 din Legea 3631/2008 ar viza anumite elemente care sunt luate în considerare în vederea evaluării planului de afaceri al terțului investitor. Aceste elemente ar fi întru totul obiective și ar converge spre un criteriu esențial, acela al prezentării de către terțul investitor a unui plan de afaceri serios și a garanțiilor aferente acestuia în vederea evitării devalorizării întreprinderii în cauză și a periclitării continuității serviciilor furnizate și a funcționării unor rețele de bază.

52 Pe de altă parte, Republica Elenă contestă susținerea potrivit căreia, încălcând principiul securității juridice, criteriile prevăzute la articolul 11 alineatul 2 din Legea 3631/2008 nu ar fi clare și ar lăsa o putere discreționară autorităților publice, care nu ar putea să facă obiectul unui control jurisdicțional.

53 În cauzele invocate de Comisie, fie nu se indica în niciun mod investitorilor interesați împrejurările specifice și obiective în care autorizația prealabilă urma să fie acordată sau refuzată (Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 74), fie nu existau criterii la fel de specifice ca cele prevăzute în Legea 3631/2008 (Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 52).

54 Republica Elenă susține, în plus, că nu se poate aprecia că măsura de control *ex ante* nu este necesară pentru motivul că obiectivul urmărit al continuității serviciilor și funcționării rețelelor poate fi atins prin măsuri normative orizontale, precum cele prevăzute de directivele pertinente în sectoarele telecomunicațiilor și energiei.

55 Directivele în cauză nu ar stabili decât un cadru în interiorul căruia statele membre definesc politici generale în materie de siguranță a aprovizionării și nu ar constitui decât o abordare comună minimă. Alegerile fundamentale referitoare la nivelul și la măsurile de protecție a siguranței publice ar continua să incumbe autorităților naționale competente, sub rezerva respectării principiului proporționalității.

56 În ceea ce privește, în continuare, caracterul adecvat al mecanismului de control *a posteriori*, astfel cum este prevăzut la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008, Comisia admite că, în Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Belgia (C-503/99, Rec., p. I-4809), Curtea a statuat că regimul de control *a posteriori* în discuție în acea cauză constituia o restricție justificată privind libera circulație a capitalurilor.

57 Cu toate acestea, potrivit Comisiei, concluziile acelei hotărâri nu sunt aplicabile în speță, întrucât caracteristicile regimului național în discuție în acea cauză erau diferite de cele ale regimului național în discuție în cauza de față.

58 Comisia susține că, în speță, legislația națională în discuție nu ar prevedea nici criteriile care trebuie să fie luate în considerare de autorități pentru a decide dacă intenționează să se opună deciziei vizate, nici împrejurările obiective în care o asemenea intervenție poate avea loc în vederea prezervării obiectivelor de interes general urmărite.

59 În consecință, autoritățile ar dispune, în acest cadru, de o putere discreționară deosebit de largă în materie de intervenție în viața întreprinderilor în cauză astfel încât deciziile luate în exercitarea acestei puteri nu ar fi susceptibile de control jurisdicțional eficace.

60 În ceea ce privește caracterul adecvat al mecanismului de opoziție de la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008, Republica Elenă susține că acesta, asemănător mecanismului care a făcut obiectul Hotărârii Comisia/Belgia, citată anterior, enumeră în mod limitativ deciziile vizate, și anume, fie decizii având legătură directă cu existența întreprinderii, decizii prevăzute la literele a) și b) ale alineatului 3 menționat, fie decizii care privesc transformarea sau modificarea afectării „elementelor strategice ale activului întreprinderilor sus-menționate și ale rețelelor și infrastructurii de bază necesare vieții economice și sociale a țării, precum și securității sale”, prevăzute la litera c) a aceleiași dispoziții.

61 Chiar dacă elementele strategice ale activului întreprinderilor vizate nu sunt enumerate, ar reieși cu claritate că, asemenea mecanismului în discuție în Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, legislația vizată determină în mod limitativ elementele strategice ale activului care intră în domeniul său de aplicare, și anume rețelele și infrastructura de bază.

62 În ceea ce privește criteriile referitoare la exercitarea dreptului de opoziție și controlul jurisdicțional al unei decizii de opoziție, Republica Elenă subliniază că clauza de siguranță publică și diferitele elemente ale acesteia, în pofida caracterului lor maleabil, pot fi controlate și sunt efectiv controlate de instanțele judecătorești, atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii, în calitate de clauze care derogă de la libertățile fundamentale de circulație consacrate de tratate (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau, 30/77, Rec., p. 1999, punctele 33-35, precum și Hotărârea din 10 iulie 1984, Campus Oil și alții, 72/83, Rec., p. 2727, punctul 34).

63 În speță, criteriile de control jurisdicțional ar fi și mai specifice având în vedere că au legătură cu punerea în pericol a unor servicii de bază și a funcționării unor rețele ale întreprinderilor în discuție ca urmare a unor decizii luate de societățile respective referitoare la transformarea sau la modificarea afectării elementelor strategice ale activului lor.

Aprecierea Curții

64 Reiese din dosar și s-a confirmat în ședință că unicul obiectiv prin prisma căruia trebuie examinată justificarea restricțiilor privind libertatea de stabilire pe care le determină regimul de autorizare prealabilă și mecanismul de control *a posteriori* prevăzute la articolul 11 din Legea 3631/2008 este cel de garantare a continuității anumitor servicii de bază și a funcționării unor rețele considerate necesare

vieții economice și sociale a unei țări, în special aprovizionarea cu energie și cu apă necesare țării, furnizarea unor servicii de telecomunicații, precum și administrarea celor mai mari două porturi ale țării.

65 În acest context, trebuie amintit că, în cazul întreprinderilor care exercită activități și furnizează servicii publice în sectoarele petrolului, telecomunicațiilor și energiei, Curtea a decis că obiectivul de garantare a siguranței aprovizionării cu asemenea produse sau a furnizării unor asemenea servicii în caz de criză pe teritoriul statului membru în cauză poate constitui un motiv de siguranță publică și, prin urmare, poate justifica eventual o restricție privind libera circulație a capitalurilor (Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 71).

66 În plus, Curtea a statuat deja că urmărirea unor interese generale având legătură cu ordinea publică, cu siguranța publică și cu sănătatea publică poate justifica, eventual, anumite restricții privind exercitarea libertăților fundamentale (Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 45 și jurisprudența citată).

67 Cu toate acestea, în ceea ce privește obiectivul legat de siguranța aprovizionării cu energie, Curtea a amintit că el nu poate fi invocat decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă care afectează un interes fundamental al societății (Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 47).

68 În ceea ce privește, mai precis, în primul rând, regimul de autorizare prealabilă, o măsură de această natură nu poate atinge obiectivul invocat și nu are un caracter proporțional prin raportare la acesta din urmă.

69 Astfel, Curtea a statuat că simpla dobândire de participații reprezentând mai mult de 10 % din capitalul social al unei societăți care își desfășoară activitatea în sectorul energiei sau orice altă achiziție care conferă o influență semnificativă asupra unei astfel de societăți nu poate fi considerată, în principiu, ca atare, o amenințare reală și suficient de gravă pentru siguranța aprovizionării (Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 48 și jurisprudența citată).

70 Or, regimul în cauză își produce efectele chiar și înainte ca societatea să fi adoptat o decizie, cu alte cuvinte, fără să se fi stabilit existența unui risc, nici măcar a unuia potențial, de afectare a siguranței aprovizionării (Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 50).

71 În plus, la momentul eliberării autorizației, nu este sigur dacă toate ipotezele de amenințare reale și suficient de grave pentru siguranța aprovizionării cu energie pot fi identificate și luate în considerare (Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 53).

72 Pe de altă parte, limitarea exercitării drepturilor de vot și chiar, dacă este cazul, refuzul recunoașterii acestor drepturi pe care le determină mecanismul prevăzut la articolul 11 alineatul 1 din Legea 3631/2008 se aplică în privința tuturor deciziilor care se iau cu votul acționarilor, iar nu doar în privința celor susceptibile să pună în pericol în mod specific obiectivul prevăzut în lege (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 47).

73 În ceea ce privește aprecierea proporționalității regimului de autorizare prealabilă, Curtea a considerat deja că un asemenea regim este disproporționat pentru motivul că impunerea unor obligații pozitive întreprinderilor din sectorul vizat ar permite atingerea obiectivului urmărit, și anume siguranța aprovizionării energetice, afectând în mai mică măsură libera circulație a capitalurilor (Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 47).

74 Într-un context analog celui din cauza de față, Curtea a decis că, dacă reglementarea națională în discuție definește asemenea criterii în mod nelimitativ, rezultă că acestea lasă autorităților o marjă largă de apreciere dificil controlabilă de instanțele judecătorești (Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 52).

75 Incertitudinea în ceea ce privește împrejurările în care aceste prerogative pot fi exercitate conferă un caracter discreționar prerogativelor respective în raport cu marja de apreciere de care dispun autoritățile naționale pentru punerea în aplicare a acestora. O astfel de marjă de apreciere este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite (Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 52).

76 În speță, criteriile aplicabile exercitării prerogativei autorităților de a aproba sau a nu aproba o cerere de dobândire de părți în societățile pe acțiuni în cauză, deși sunt enumerate la articolul 11 alineatul 2 din Legea 3631/2008, ele sunt enumerate în mod expres „cu titlu indicativ”.

77 Nici trimiterea generală de la articolul 11 alineatul 2 din Legea 3631/2008 la „criteriile de interes general care permit garantarea continuității serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor”, nici cele nouă criterii de evaluare care sunt enumerate în acesta doar cu titlu indicativ, care privesc în principal alegerea unui partener strategic care să ofere cele mai bune garanții pentru a asigura în mod durabil continuitatea serviciilor și a rețelelor, nu permit să se determine împrejurările specifice și obiective în care poate fi exercitată prerogativa de opoziție la dobândirea unor participații.

78 În plus, dispozițiile care stabilesc motivele pentru care autoritățile au dreptul să refuze o autorizare de dobândire de participații în societățile pe acțiuni strategice sunt redactate în termeni generali și imprecișii care nu permit celor interesați să distingă cu certitudine diferitele ipoteze în care autorizația respectivă poate fi refuzată. Aceasta este în special situația expresiei „criteriile de interes general care permit garantarea continuității serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor”. În plus, cele nouă criterii de evaluare enumerate în Legea 3631/2008 nu vizează ipoteze de amenințare reală și suficient de gravă pentru siguranța aprovizionării și nu pot, în consecință, să fie considerate ca având legătură directă cu obiectivul urmărit.

79 Rezultă că un asemenea regim de autorizare prealabilă conferă administrației o putere discreționară dificil controlabilă de instanțe și care implică un risc de discriminare.

80 În ceea ce privește, în al doilea rând, mecanismul de control *a posteriori* al anumitor decizii luate de societățile pe acțiuni strategice în cauză, astfel cum este prevăzut la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008, Republica Elenă susține că trebuie să se admită că el prezintă similitudini cu regimul în discuție în Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, în privința căruia Curtea a considerat că era justificat de obiectivul de garantare a siguranței aprovizionării cu energie în caz de criză.

81 Curtea a arătat că din cuprinsul punctelor 49-52 din Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, rezultă că regimul național respectiv era caracterizat prin faptul că enumera în mod expres activele strategice vizate, precum și deciziile de administrare care puteau fi puse în discuție în mod specific. În sfârșit, intervenția autorității administrative era strict limitată la cazurile în care obiectivele politicii energetice erau compromise. Orice decizie luată în acest cadru trebuia să fie motivată în mod oficial și era supusă unui control jurisdicțional eficient (Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 78).

82 Or, asemănător regimurilor examinate de Curte în Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, și în Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, regimul în discuție în cauza de față, chiar dacă prezintă un caracter *ex post* și este, așadar, mai puțin restrictiv decât un regim *ex ante*, nu poate fi justificat prin prisma criteriilor care rezultă din Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior.

83 Astfel, mai întâi, în ceea ce privește deciziile enumerate la articolul 11 alineatul 3 literele a) și b) din Legea 3631/2008, Curtea a statuat deja că asemenea decizii nu constituie, contrar deciziilor în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior (punctul 50), decizii de administrare specifice, ci decizii fundamentale în viața unei întreprinderi (Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 79).

84 Apoi, precizarea de la literele b) și c) ale alineatului 3 menționat, potrivit căreia deciziile sunt vizate în măsura în care sunt „susceptibil[e] să pună în pericol prestarea de servicii în sectoare de importanță strategică” sau se referă la „afect[area] elementelor strategice ale activului întreprinderilor sus-menționate și ale rețelelor și infrastructurii de bază necesare vieții economice și sociale a țării, precum și securității sale”, poate fi cu greu considerată enumerare specifică a activelor strategice vizate.

85 În sfârșit, chiar dacă, astfel cum pretinde Republica Elenă, articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008 ar trebui să fie înțeles în sensul că dreptul de opoziție prevăzut în acesta nu poate fi exercitat decât pentru a garanta continuitatea serviciilor furnizate și a funcționării rețelelor, nu este mai puțin adevărat că, în absența unor precizări privind împrejurările concrete în care poate fi exercitat acest drept, investitorii nu au posibilitatea de a ști când este aplicabil acest drept.

86 Astfel, după cum susține Comisia, împrejurările în care dreptul de opoziție se poate exercita sunt potențial numeroase, nedeterminate și nedeterminabile și lasă o putere de apreciere prea mare autorităților naționale.

87 În consecință, trebuie constatat că, prin stabilirea cerințelor prevăzute la articolul 11 alineatul 1 coroborat cu articolul 11 alineatul 2 și a celor prevăzute la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008, Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE privind libertatea de stabilire.

Cu privire la cheltuielile de judecată

88 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Elene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Elenă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

1) **Prin stabilirea cerințelor prevăzute la articolul 11 alineatul 1 coroborat cu articolul 11 alineatul 2 și a celor prevăzute la articolul 11 alineatul 3 din Legea 3631/2008 privind crearea unui fond național de coeziune socială, Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE privind libertatea de stabilire.**

2) **Obligă Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături