

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

23. listopada 2007.(*)

„Povreda obveze države članice – Članak 56. UEZ-a – Zakonodavne odredbe o dioničkom društvu Volkswagen”

U predmetu C-112/05,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 226. UEZ-a podnesene 4. ožujka 2005.,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju F. Benyon i G. Braun, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupaju M. Lumma i A. Dittrich, u svojstvu agenata, uz asistenciju H. Wissel, *Rechtsanwalt*,

tuženika,

SUD (veliko vijeće)

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann (izvjestitelj), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i L. Bay Larsen, predsjednici vijeća, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, E. Levits, A. Ó Caoimh i P. Lindh, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: B. Fülöp, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. prosinca 2006.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. veljače 2007.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim zahtjevom Komisija Europskih zajednica traži od Suda da utvrdi da članak 2. stavak 1. kao i članak 4. stavci 1. i 3. Zakona o prijenosu udjela društva s ograničenom

odgovornošću Volkswagenwerk u privatni sektor od 21. srpnja 1960. (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand, BGBl. 1960 I, str. 585., i BGBl. 1960 III, str. 641-1-1.), u verziji mjerodavnoj za predmetni spor (u daljnjem tekstu: Zakon o VW-u), krše članke 43. i 56. UEZ-a.

Pravni okvir

Zakon o dioničkim društvima

- 2 Člankom 134. stavkom 1. Zakona o dioničkim društvima (Aktiengesetz) od 6. rujna 1965. (BGBl. 1965 I, str. 1089., u daljnjem tekstu: Zakon o dioničkim društvima), kako je izmijenjen Zakonom o kontroli i transparentnosti u privatnom sektoru (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) od 27. travnja 1998. (BGBl. 1998 I, str. 786.), određuje se sljedeće:

„Glasačko pravo dodjeljuje se prema nominalnom iznosu dionica ili, ako se radi o dionicama bez nominalnog iznosa („Stückaktien“), prema broju dionica. U slučaju društava koja nisu uvrštena na burzu, ako jedan dioničar ima više dionica, statutom je moguće ograničiti glasačko pravo utvrđivanjem apsolutne ili progresivne gornje granice. [...]”

- 3 Člankom 101. stavkom 2. Zakona o dioničkim društvima predviđa se sljedeće:

„Pravo imenovanja zastupnika u nadzornom odboru mora biti predviđeno statutom i može se dodijeliti samo određenim dioničarima ili imateljima određenih dionica. U potonjem se slučaju pravo na zastupanje dodjeljuje samo ako dionice imaju nominalni iznos i ako je njihov prijenos odobrilo društvo. Dionice dioničara koji imaju to pravo ne pripadaju posebnoj kategoriji. U konačnici, dodijeljena prava na zastupanje ne smiju prelaziti trećinu broja zastupnika dioničara u nadzornom odboru, predviđenog zakonom ili statutom. Članak 4. stavak 1. [Zakona o VW-u] ostaje nepromijenjen.”

Zakon o VW-u

- 4 Člankom 1. stavkom 1. Zakona o VW-u određeno je da društvo s ograničenom odgovornošću Volkswagenwerk postaje dioničko društvo (u daljnjem tekstu: „Volkswagen”).
- 5 Člankom 2. stavkom 1. Zakona o VW-u o glasačkom pravu i ograničavanju tog prava određuje se sljedeće:

„Glasačko pravo dioničara imatelja dionica čiji nominalni iznos čini više od petine temeljnog kapitala društva ograničuje se na broj glasova koji se ostvaruje dionicama čiji je nominalni iznos jednak petini temeljnog kapitala.”

- 6 Člankom 3. stavkom 5. istog zakona, koji se odnosi na zastupanje za ostvarivanje prava glasa, predviđeno je sljedeće:

„Nitko ne može na glavnoj skupštini ostvariti pravo glasa koje odgovara iznosu dionica većem od petine temeljnog kapitala.”

7 Članak 4. dotičnog zakona, naslovljen „Statut društva”, glasi:

„1. Savezna Republika Njemačka i savezna pokrajina Donja Saska ovlaštene su svaka imenovati dva člana nadzornog odbora dok god su dioničari tog društva.

[...]

3. Za odluke glavne skupštine za koje je na temelju Zakona o dioničkim društvima potrebna većina koja obuhvaća najmanje tri četvrtine temeljnog kapitala zastupljenog prilikom donošenja odluke, potrebna je većina veća od četiri petine temeljnog kapitala društva zastupljenog prilikom donošenja odluke.”

Predsudski postupak

8 Nakon što je opomenula Saveznu Republiku Njemačku da podnese očitovanja u pogledu članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 1. i 3. Zakona o VW-u, Komisija je 1. travnja 2004. iznijela obrazloženo mišljenje tvrdeći da te nacionalne odredbe predstavljaju ograničenja slobodnog kretanja kapitala i slobode poslovnog nastana zajamčenih člankom 56., odnosno člankom 43. UEZ-a. Budući da dotična država članica nije u propisanom roku poduzela potrebne mjere za ispunjavanje zahtjeva iz tog mišljenja, Komisija je podnijela ovu tužbu, u prilog kojij tvrdi da se zadržavanjem predmetnih odredaba na snazi krše članci 56. i 43. UEZ-a.

O tužbi

9 Komisija u biti tvrdi da se predmetnim odredbama Zakona o VW-u, s obzirom na to da se njima, kao prvo, odstupanjem od općeg prava ograničava glasačko pravo svih dioničara na 20 % temeljnog kapitala društva Volkswagen, kao drugo, da se za odluke glavne skupštine zahtijeva većina veća od 80 % zastupanog kapitala dok se općim pravom zahtijeva većina od 75 % te, kao treće, njima se omogućuje da, odstupanjem od općeg prava, savezna država i savezna pokrajina Donja Saska imenuju po dva zastupnika u nadzornom odboru dotičnog društva, odvrćaju izravna ulaganja i stoga ograničava slobodno kretanje kapitala u smislu članka 56. UEZ-a.

10 Komisija nije iznijela nikakav poseban argument kako bi dokazala kršenje članka 43. UEZ-a.

11 Savezna Republika Njemačka osporava utemeljenost tužbenog razloga Komisije koji se temelji na kršenju članka 56. UEZ-a.

12 Budući da se Komisija nije uopće očitovala o tužbenom razlogu koji se temelji na kršenju članka 43. UEZ-a, Savezna Republika Njemačka iz toga je zaključila da je postao bespredmetan.

Kršenje članka 43. UEZ-a

13 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u materijalno područje primjene odredaba Ugovora o EZ-u o slobodi poslovnog nastana ulaze nacionalne odredbe koje se

primjenjuju kada državljanin predmetne države članice posjeduje udjel kapitala u društvu sa sjedištem u drugoj državi članici, kojim mu se omogućuje da izvršava određen utjecaj na odluke toga društva i da određuje njegove djelatnosti (vidjeti osobito presude od 13. travnja 2000., Baars, C-251/98, Zb., str. I-2787., t. 22.; od 12. rujna 2006., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Zb., str. I-7995., t. 31. i od 13. ožujka 2007., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Zb., str. I-2107., t. 27.).

- 14 U ovom slučaju iz spisa proizlazi, osobito iz argumentacije koju je u obrani iznijela Savezna Republika Njemačka, da se predmetne odredbe Zakona o VW-u u okviru ove tužbe barem djelomično odnose na situaciju eventualnog preuzimanja nadzora nad društvom Volkswagen od strane dioničara čiji je cilj izvršavanje prevladavajućeg utjecaja na poduzetnika.
- 15 Međutim, potrebno je utvrditi da Komisija ni u svojem zahtjevu, a nadalje ni u replici niti na raspravi, nije istaknula posebnu argumentaciju u prilog eventualnom ograničavanju slobode poslovnog nastana.
- 16 U skladu s time valja odbiti tužbu ako se temelji na kršenju članka 43. UEZ-a.

Kršenje članka 56. UEZ-a

- 17 Prema ustaljenoj sudskoj praksi člankom 56. stavkom 1. UEZ-a općenito se zabranjuju ograničenja kretanja kapitala između država članica (vidjeti osobito presudu od 28. rujna 2006., Komisija/Nizozemska, C-282/04 i C-283/04, Zb., str. I-9141., t. 18. i navedenu sudsku praksu).
- 18 U nedostatku definicije pojma „kretanja kapitala“ u Ugovoru, u smislu članka 56. stavka 1. UEZ-a, Sud je prethodno priznao indikativnu vrijednost nomenklature priložene Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [koji je ukinut Ugovorom iz Amsterdama] (SL L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.). Stoga kretanja kapitala u smislu članka 56. stavka 1. UEZ-a uključuju osobito izravna ulaganja, odnosno, kako proizlazi iz te nomenklature i napomena za pojašnjenje koje se na nju odnose, ulaganja svih vrsta od strane fizičkih ili pravnih osoba koja služe za uspostavljanje ili održavanje trajnih ili izravnih veza između osoba koje osiguravaju kapital i društva kojem se kapital stavlja na raspolaganje s ciljem obavljanja gospodarske aktivnosti (vidjeti u tom smislu presude od 12. prosinca 2006., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Zb., str. I-11753., t. 179. do 181., i od 24. svibnja 2007., Holböck, C-157/05, Zb., str. I-04051., t. 33. i 34.). Što se tiče udjela u novim ili postojećim poduzetnicima, kao što se potvrđuje navedenim napomenama za pojašnjenje, cilj uspostavljanja ili održavanja trajnih gospodarskih veza pretpostavlja da dioničaru dionice koje drži omogućuju, bilo na temelju odredaba nacionalnog zakonodavstva o dioničkim društvima ili na neki drugi način, da stvarno sudjeluje u upravljanju ili kontroli društva (vidjeti prethodno navedene presude Test Claimants in the FII Group Litigation, t. 182., i Holböck, t. 35.; vidjeti i presude od 4. lipnja 2002., Komisija/Portugal, C-367/98, Zb., str. I-4731., t. 38.; Komisija/Francuska, C-483/99, Zb., str. I-4781., t. 37.; Komisija/Belgija, C-503/99, Zb., str. I-4809., t. 38.; od 13. svibnja 2003.; Komisija/Španjolska, C-463/00, Zb., str. I-4581., t. 53.; Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-98/01, Zb., str. I-4641., t. 40.; od 2. lipnja

2005.; Komisija/Italija, C-174/04, Zb., str. I-4933., t. 28. kao i gore navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 19.).

- 19 Što se tiče tog oblika ulaganja, Sud je pojasnio da se „ograničenjima“ u smislu članka 56. stavka 1. UEZ-a treba smatrati nacionalne mjere koje bi mogle spriječiti ili ograničiti stjecanje dionica u poduzećima o kojima je riječ ili koje bi mogle odvratiti investitore iz drugih država članica da ulažu u njihov kapital (vidjeti gore navedene presude Komisija/Portugal, t. 45.; Komisija/Francuska, t. 41.; Komisija/Španjolska, t. 61.; Komisija/Ujedinjena Kraljevina, t. 47.; Komisija/Italija, t. 30. i 31. i Komisija/Nizozemska, t. 20.).
- 20 U ovom slučaju Savezna Republika Njemačka u biti tvrdi da Zakon o VW-u nije nacionalna mjera u smislu sudske prakse navedene u prethodnim trima točkama. Dodaje da pobijane odredbe toga zakona, pojedinačno ili zajedno, nisu ni ograničenja u smislu navedene sudske prakse.
- 21 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati argumente koje je iznijela Komisija u prilog svojem tužbenom razlogu koji se temelji na kršenju članka 56. UEZ-a.

Postojanje nacionalne mjere

Argumentacija stranaka

- 22 Savezna Republika Njemačka podsjeća da se Zakon o VW-u temelji na sporazumu koji su 1959. sklopile osobe i skupine koje su se tijekom pedesetih godina 20. stoljeća pozivale na prava u pogledu društva s ograničenom odgovornošću Volkswagenwerk. U to su se vrijeme sindikati i zaposlenici kao i savezna država i savezna pokrajina Donja Saska pozivali na prava na tog poduzetnika. U okviru tog sporazuma zaposlenici i sindikati dobili su, kao protučinidbu za odricanje od traženja prava vlasništva nad poduzetnikom, jamstvo da će ih se zaštititi od velikog dioničara koji bi sam upravljao navedenim društvom.
- 23 Savezna Republika Njemačka objašnjava da je taj sporazum najprije konkretiziran sklapanjem ugovora („Staatsvertrag“) 12. studenoga 1959. između savezne države i savezne pokrajine Donje Saske, zatim donošenjem, na temelju tog ugovora, zakona od 9. svibnja 1960. kojim se uređuje pravna situacija društva s ograničenom odgovornošću Volkswagenwerk (Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. 1960 I, str. 301.), zatim donošenjem Volkswagenovog statuta 6. srpnja 1960. i konačno Zakona o VW-u u kojem su preuzeta pravila koja su se već nalazila u tom statutu.
- 24 Prema mišljenju navedene države članice Zakon o VW-u, kada je njime osnovano dioničko društvo Volkswagen i provedena njegova privatizacija, samo je izražavao volju dioničara te svih drugih osoba i skupina koji su se pozivali na prava privatne naravi nad tim poduzetnikom. U pogledu slobodnog kretanja kapitala, taj zakon treba smatrati istovjetnim sporazumu među imateljima udjela. Na temelju načela *pacta sunt servanda* taj sporazum danas zadržava svu svoju vrijednost.
- 25 Komisija smatra da ta povijesna razmatranja nisu relevantna. Prigovori koje upućuje Saveznoj Republici Njemačkoj ne odnose se na razloge zakonodavne aktivnosti koju je ta

država članica poduzela 1960., nego se odnose na trenutačnu neaktivnost na zakonodavnom planu s obzirom na to da je Zakon o VW-u već dugo u suprotnosti sa zahtjevima slobodnog kretanja kapitala.

Ocjena Suda

- 26 Pod pretpostavkom da se, kao što tvrdi Savezna Republika Njemačka, u Zakonu o VW-u samo ponavlja dogovor koji bi se trebao kvalificirati kao ugovor privatnog prava, potrebno je utvrditi da je činjenica da je taj dogovor predmet zakona dovoljna da ga se smatra nacionalnom mjerom u pogledu slobodnog kretanja kapitala.
- 27 Naime, izvršavanje zakonodavne ovlasti od strane nacionalnih tijela koja su za to uredno ovlaštena predstavlja pravi odraz državne vlasti.
- 28 Valja utvrditi i da se odredbe predmetnog zakona ne mogu mijenjati samom voljom ugovornih strana prvotnog dogovora, nego da je za svaku izmjenu potrebno izglasavanje novog zakona, u skladu s ustavnopravnim postupcima Savezne Republike Njemačke.
- 29 U tim okolnostima treba odbaciti argument Savezne Republike Njemačke, prema kojem Zakon o VW-u nije nacionalna mjera u pogledu slobodnog kretanja kapitala.

Postojanje ograničenja

- 30 S obzirom na argumentaciju stranaka koja se odnosi na prva dva prigovora te ukupne učinke dvaju odredaba Zakona o VW-u koje su dovedene u pitanje u okviru tih prigovora, potonje valja zajedno ispitati.

Prvi i drugi prigovor koji se odnose na ograničavanje glasačkog prava na 20 % i na utvrđivanje blokirajuće manjine na 20 %.

– Argumentacija stranaka

- 31 Kao prvo, što se tiče ograničavanja glasačkog prava svih dioničara na 20 % temeljnog kapitala društva Volkswagen, predviđenog člankom 2. stavkom 1. Zakona o VW-u, Komisija smatra da je to pravilo u suprotnosti sa zahtjevom povezanosti između udjela u navedenom kapitalu i pripadajućih glasačkih prava. Iako je ograničavanje prava glasa čest pravni instrument društava kojim se koristi i u drugim državama članicama, postoji značajna razlika ovisno o tome nudi li država mogućnost uvođenja takvog instrumenta u statut nekog društva, kao što je to slučaj u njemačkom pravu za dionička društva koja nisu uvrštena na burzu ili kao zakonodavac donosi odredbu u tu svrhu za samo jednog poduzetnika i, u konačnici, za vlastitu korist, kao što je to slučaj s člankom 2. stavkom 1. Zakona o VW-u.
- 32 Savezna Republika Njemačka podsjeća da je prilikom osnivanja društva Volkswagen ograničavanje glasačkog prava bilo utvrđeno na 0,01 % za sve dioničare, uz iznimku savezne države i savezne pokrajine Donje Saske koje su svoja prava mogle ostvarivati u odnosu na njihovih 20 % udjela koliko je svaka držala. Međutim, tijekom 1970. ukinut je taj izniman status koji je išao u prilog tim dvama subjektima i ograničavanje glasačkog prava povećano je na 20 % kako bi se jednako primjenjivalo na sve dioničare. Savezna Republika Njemačka ističe da je otad predmetna odredba Zakona o VW-u jednako

primjenjiva na sve dioničare Volkswagena. Ona smatra da se pravni okvir u tom pogledu razlikuje od pravnih okvira o kojima se radilo u sudskoj praksi na koju se poziva Komisija kako bi u ovom slučaju utvrdila postojanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala (prethodno navedene presude Komisija/Portugal, t. 36. i 44.; Komisija/Francuska, t. 35. i 40.; Komisija/Belgija, t. 36.; Komisija/Španjolska, t. 51. i 56.; Komisija/Ujedinjena Kraljevina, t. 38. i 43., i Komisija/Italija, t. 26.). Ta se sudska praksa naime odnosi na posebna prava utvrđena u korist države. Prema Saveznoj Republici Njemačkoj, eventualnim proširenjem zaštićenog područja slobodnog kretanja kapitala izvan posebnih prava države unedogled bi se proširivalo područje primjene te slobode.

- 33 Osparavajući tezu prema kojoj bi trebala postojati povezanost između udjela u kapitalu nekog društva i glasačkih prava njegovih dioničara, navedena država članica tvrdi da nacionalni zakonodavac može donositi zakone u području nacionalnog prava društava i uspostaviti pravila primjenjiva na neke skupine poduzetnika, odnosno na samo jedno poduzeće jer iz takvog zakonodavstva ne proizlazi nikakva prepreka.
- 34 Kao drugo, što se tiče utvrđivanja blokirajuće manjine na 20 %, Komisija tvrdi da, zahtijevajući većinu veću od 80 % zastupanog kapitala za odluke glavne skupštine za koje se općim pravom društava zahtijeva samo većina od najmanje 75 %, člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u omogućuje se saveznoj pokrajini Donjoj Saskoj, da s obzirom na udio od 20 % koji posjeduje od privatizacije društva Volkswagen, spriječi donošenje takvih odluka. Prema Komisiji, zahtjev za prag veći od 80 % bio je osmišljen, bez obzira na to što formalno nije diskriminatoran, isključivo u korist javne vlasti.
- 35 Komisija priznaje da se zakonom o dioničkim društvima dopušta utvrđivanje postotaka većih od 75 % za donošenje navedenih odluka, ali ističe da se radi o slobodi prepuštenoj dioničarima koji mogu odlučiti hoće li je iskoristiti ili ne. Suprotno tome, prag od 80 % koji se zahtijeva člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u dioničarima društva Volkswagen propisao je zakonodavac kako bi samom sebi kao glavnom dioničaru u to vrijeme priskrbio blokirajuću manjinu.
- 36 Savezna Republika Njemačka zatim naglašava da se, kao što je slučaj s odredbom o ograničavanju glasačkih prava na 20 %, predmetna odredba Zakona o VW-u jednako primjenjuje na sve dioničare društva Volkswagen. Stoga smatra da predmetna odredba, s obzirom na to da se njome ne daje posebno pravo državi, ne predstavlja ograničenje slobodnom kretanju kapitala.
- 37 Savezna Republika Njemačka dodaje da nijedno ograničenje o utvrđivanju blokirajuće manjine nije predviđeno zakonom o dioničkim društvima ni propisima Zajednice iz tog područja. Položaj savezne pokrajine Donje Saske, što se tiče njezine mogućnosti da čini blokirajuću manjinu, odgovara uobičajenom položaju dioničara takve veličine. Navedena država članica u tom pogledu ističe da, iako savezna pokrajina Donja Saska trenutačno drži udio od oko 20 % u kapitalu društva Volkswagen, taj udio proizlazi iz ulaganja koja je ostvarila na tržištu kao privatni ulagač.

– Ocjena Suda

- 38 Kao što je navela Savezna Republika Njemačka, ograničavanje glasačkih prava poznat je instrument u pravu društava.

- 39 Među strankama je osim toga nesporno da, iako se prvom rečenicom članka 134. stavka 1. zakona o dioničkim društvima postavlja načelo proporcionalnosti glasačkih prava iznosu kapitala, drugom se rečenicom navedenog članka dopušta ograničavanje glasačkih prava u određenim slučajevima.
- 40 Međutim, kao što je ispravno istaknula Komisija, postoji razlika između mogućnosti koju imaju dioničari, koji mogu odlučiti žele li je ili ne žele iskoristiti, i posebne obveze propisane dioničarima zakonodavnim putem od koje ne mogu odstupiti.
- 41 Nadalje, stranke se slažu da je, u verziji zakona o kontroli i transparentnosti u području poduzetništva, prvom rečenicom članka 134. stavka 1. zakona o dioničkim društvima ukinuta mogućnost uvođenja ograničenja glasačkih prava u statut društava uvrštenih na burzu. Kao što je tvrdila Komisija, a da joj se po tom pitanju njemačka vlada nije protivila, s obzirom na to da je Volkswagen društvo uvršteno na burzu, ograničavanje glasačkih prava inače se ne može uvesti u njegov statut.
- 42 Savezna Republika Njemačka ističe da se ograničenje predviđeno člankom 2. stavkom 1. Zakona o VW-u, s obzirom na to da se jednako primjenjuje na sve dioničare, može istodobno smatrati nedostatkom i kao prednošću. Smatra da ograničenju glasačkih prava koje se odnosi na dioničara koji drži više od 20 % temeljnog kapitala odgovara zaštita od utjecaja drugih mogućih dioničara koji drže velike udjele, a time i jamstvo da će moći učinkovito sudjelovati u upravljanju društvom.
- 43 Prije donošenja ocjene tog argumenta valja ispitati učinke navedenog ograničavanja glasačkih prava u vezi sa zahtjevom, predviđenim člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u, za većinu veću od 80 % temeljnog kapitala za donošenje nekih odluka glavne skupštine dioničara društva Volkswagen.
- 44 Kao što je tvrdila Komisija, a da joj se po tom pitanju Savezna Republika Njemačka nije protivila, radi se o odlukama, kao što je izmjena statuta, kapitala ili financijske strukture društva, za koje je zakonom o dioničkim društvima utvrđena potrebna većina od najmanje 75 % kapitala.
- 45 Točno je da se, kao što je naglasila Savezna Republika Njemačka, postotak od 75 % temeljnog kapitala predviđenog zakonom o dioničkim društvima može statutom društva povećati i utvrditi na veću stopu. Međutim, kao što je ispravno istaknula Komisija, radi se o mogućnosti o kojoj dioničari mogu odlučiti žele li je ili ne žele iskoristiti. Suprotno tome, utvrđivanje praga većine koji se zahtijeva člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u na više od 80 % navedenog kapitala ne proizlazi iz želje dioničara nego, kako je utvrđeno u točki 29. ove presude, iz nacionalne mjere.
- 46 Taj zahtjev koji odstupa od općeg prava i koji se propisuje posebnim zakonodavstvom svakom dioničaru koji drži 20 % temeljnog kapitala omogućuje raspolaganje blokirajućom manjinom.
- 47 Točno je da se ta mogućnost, kao što je istaknula Savezna Republika Njemačka, jednako primjenjuje. Kao i u slučaju ograničavanja glasačkih prava, ta mogućnost može ići i u korist i na štetu svakog dioničara društva.

- 48 Međutim, iz spisa proizlazi da su tijekom donošenja Zakona o VW-u 1960., Savezna država i savezna pokrajina Donja Saska bile dva glavna dioničara nedavno privatiziranog društva Volkswagen, u kojem je svaka držala 20 % kapitala.
- 49 Prema informacijama dostavljenima Sudu, iako se Savezna država odlučila odvojiti od svojeg udjela u kapitalu društva Volkswagen, savezna pokrajina Donja Saska još zadržava udio u iznosu od 20 %.
- 50 Člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u uspostavlja se i instrument kojim se javnim subjektima omogućuje da manjim ulaganjem od onog koje se zahtijeva općim pravom društava steknu blokirajuću manjinu kojom se mogu protiviti važnim odlukama.
- 51 Ograničavanjem glasačkih prava na jednaku visinu od 20 %, člankom 2. stavkom 1. Zakona o VW-u upotpunjuje se pravni okvir kojim se navedenim javnim subjektima omogućuje da takvim manjim ulaganjem izvršavaju značajan utjecaj.
- 52 Takva situacija, s obzirom na to da se njome ograničava mogućnost drugih dioničara da sudjeluju u društvu kako bi uspostavili ili održali trajne i izravne gospodarske veze s njime, koje bi im omogućile učinkovito sudjelovanje u upravljanju ili kontroli nad društvom, mogla bi odvratiti izravne ulagače iz drugih država članica.
- 53 Ta se tvrdnja ne dovodi u pitanje argumentom koji je iznijela Savezna Republika Njemačka, prema kojem su dionice društva Volkswagen među dionicama koje se najviše kupuju u Europi te se velik broj njih nalazi u rukama ulagača iz drugih država članica.
- 54 Naime, kao što ističe Komisija, ograničenja slobodnog kretanja kapitala koja su predmet ove tužbe odnose se na izravna ulaganja u kapital društva Volkswagen, a ne na vrijednosna ulaganja koja se provode samo kako bi se izvršio plasman financijskih sredstava (vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Nizozemska, t. 19.) i na koje se ne odnosi ova tužba. Što se tiče izravnih ulagača, valja utvrditi da se člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u, s obzirom na to da se njima uspostavlja instrument kojim se može ograničiti njihova mogućnost sudjelovanja u društvu kako bi uspostavile ili održale trajne i izravne gospodarske veze s društvom koje im omogućuju učinkovito sudjelovanje u upravljanju ili kontroli nad društvom, smanjuje interes za stjecanje udjela u kapitalu društva Volkswagen.
- 55 Na tu tvrdnju ne utječe to što je među dioničarima društva Volkswagen broj izravnih ulagača, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, sličan njihovom broju među dioničarima drugih velikih poduzeća. Naime, tom se okolnošću ne može pobiti to da se, zbog predmetnih odredaba Zakona o VW-u, trenutačne ili moguće izravne ulagače iz drugih država članica moglo odvratiti od stjecanja udjela u kapitalu toga društva kako bi sudjelovali u njemu radi uspostavljanja ili održavanja trajnih i izravnih gospodarskih veza s njime koje bi im omogućile učinkovito sudjelovanje u upravljanju ili kontroli nad društvom, iako su imali pravo koristiti se slobodnim kretanjem kapitala i zaštitom koju ono nudi u njihovu korist.
- 56 Stoga valja utvrditi da članak 2. stavak 1. u vezi s člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u predstavlja ograničenje kretanja kapitala u smislu članka 56. stavka 1. UEZ-a.

Treći prigovor, koji se temelji na pravu imenovanja dvaju zastupnika u nadzorni odbor društva Volkswagen

– Argumentacija stranaka

- 57 Komisija ističe da članak 4. stavak 1. Zakona o VW-u, kojim se Saveznoj državi i saveznoj pokrajini Donjoj Saskoj dopušta da svaka imenuje dva zastupnika u nadzorni odbor društva Volkswagen, pod uvjetom da su dioničari tog društva, odstupa od pravila predviđenog u članku 101. stavku 2. Zakona o dioničkim društvima, prema kojem se takvo pravo može uspostaviti jedino statutom i može se odnositi samo na trećinu članova nadzornog odbora koje imenuju dioničari, odnosno na tri zastupnika u slučaju društva Volkswagen. Prema mišljenju Komisije, navedeni članak 4. stavak 1., s obzirom na to da se njime ograničuje mogućnost da drugi dioničari učinkovito sudjeluju u upravljanju i kontroli nad tim društvom, predstavlja ograničenje slobodnog kretanja kapitala.
- 58 Savezna Republika Njemačka tvrdi da je nadzorni odbor samo nadzorno tijelo, a ne tijelo za donošenje odluka. Dodaje da je broj zastupnika u nadzornom tijelu društva Volkswagen proporcionalan udjelu u njegovom kapitalu te da je u tom pogledu zastupljenost savezne pokrajine Donje Saske manje od udjela koji ona drži u njegovom kapitalu. Smatra da članak 4. stavak 1. Zakona o VW-u uostalom nije praktično primjenjiv na odluke u pogledu ulaganja.

– Ocjena Suda

- 59 Primjenom članka 4. stavka 1. Zakona o VW-u Savezna država i savezna pokrajina Donja Saska imaju mogućnost, pod uvjetom da su dioničari društva Volkswagen, imenovati svaka po dva zastupnika kao članove njegovog nadzornog odbora, odnosno ukupno četiri osobe.
- 60 Takva mogućnost predstavlja odstupanje od općeg prava društava. Naime, njome se ograničuju prava zastupanja dodijeljena nekim dioničarima na trećinu broja zastupnika dioničara u nadzornom odboru. U slučaju društva Volkswagen, u kojem se, kao što tvrdi Komisija, a da joj nitko po tom pitanju nije proturječio, nadzorni odbor sastoji od 20 članova, od kojih su 10 imenovali dioničari, Savezna država i savezna pokrajina Donja Saska prema općem pravu društava mogu imenovati najviše tri zastupnika.
- 61 Radi se stoga o posebnom pravu koje odstupa od općeg prava društava, predviđenom nacionalnom zakonodavnom mjerom jedino u korist javnih subjekata.
- 62 Pravo imenovanja dodijeljeno Saveznoj državi i saveznoj pokrajini Donjoj Saskoj tako im omogućuje da u većoj mjeri sudjeluju u djelovanju nadzornog odbora nego što bi im to inače bilo omogućeno kao dioničarima.
- 63 Čak i ako, kao što je navela Savezna Republika Njemačka, pravo zastupanja navedene savezne pokrajine nije neproporcionalno u odnosu na udio koji trenutačno drži u kapitalu društva Volkswagen, ipak i ta savezna pokrajina i Savezna država imaju pravo imenovati dva zastupnika u nadzorni odbor društva Volkswagen pod uvjetom da posjeduju njegove dionice, neovisno o veličini njihova udjela.

- 64 Člankom 4. stavkom 1. Zakona o VW-u tako se uspostavlja instrument koji javnim subjektima omogućuje izvršavanje utjecaja koji nadilazi njihova ulaganja. U skladu s tim, utjecaj drugih dioničara može se smanjiti ispod razine njihovih ulaganja.
- 65 Činjenicom da nadzorno vijeće, kao što tvrdi Savezna Republika Njemačka, nije tijelo za donošenje odluka nego samo nadzorno tijelo, ne može se dovesti u pitanje položaj i utjecaj predmetnih javnih subjekata. Naime, iako se njemačkim pravom društava nadzornom odboru povjerava zadaća da nadzire upravljanje društvom te da o tom upravljanju obavješćuje dioničare, njime se u svrhu izvršavanja te zadaće tom tijelu dodjeljuju velike ovlasti kao što je imenovanje i opoziv članova uprave. Nadalje, kao što je podsjetila Komisija, odobrenje nadzornog vijeća potrebno je za određen broj radnji među kojima su, osim uspostavljanja i prijenosa proizvodnih pogona, osnivanje podružnica, kupnja i prodaja zemljišta, ulaganja i otkup drugih poduzeća.
- 66 Ograničavanjem mogućnosti drugih dioničara da sudjeluju u društvu s ciljem uspostavljanja ili održavanja trajnih i izravnih gospodarskih veza s društvom koje im omogućuju učinkovito sudjelovanje u upravljanju ili kontroli nad društvom, člankom 4. stavkom 1. Zakona o VW-u može se odvratiti izravne ulagače iz drugih država članica od ulaganja u kapital toga društva.
- 67 Iz istih razloga koji su navedeni u točkama 53. do 55. ove presude, to se utvrđenje ne može pobiti argumentom koji je navela Savezna Republika Njemačka, prema kojem postoji velik interes ulagača za dionice društva Volkswagen na međunarodnim financijskim tržištima.
- 68 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja utvrditi da članak 4. stavak 1. Zakona o VW-u predstavlja ograničenje kretanja kapitala u smislu članka 56. stavka 1. UEZ-a.
- 69 Pitanje o tome koriste li se ili ne Savezna država i savezna pokrajina Donja Saska pravom koje im se daje člankom 4. stavkom 1., nije uopće relevantno. Naime, u tom je pogledu dovoljno utvrditi da posebno pravo koje odstupa od općeg prava i koje se dodjeljuje tim javnim subjektima da imenuju zastupnike u nadzorni odbor društva Volkswagen i dalje postoji u njemačkom pravnom poretku.

Moguće opravdanje ograničenja

Argumentacija stranaka

- 70 Podredno, Savezna Republika Njemačka tvrdi da su odredbe Zakona o VW-u koje kritizira Komisija opravdane važnim razlozima u općem interesu. Naime, tim se zakonom, koji ima posebnu povijesnu pozadinu, uspostavila „pravedna ravnoteža moći” kako bi se uzeli u obzir interesi zaposlenika društva Volkswagen i kako bi se zaštitili njegovi manjinski dioničari. Navedenim se zakonom na taj način nastoji postići cilj socijalne i regionalne politike te gospodarski cilj koji je povezan s ciljevima industrijske politike.
- 71 Za Komisiju, koja osporava relevantnost tih povijesnih razmatranja, Zakon o VW-u ne odgovara općem interesu jer razlozi koje je navela Savezna Republika Njemačka ne vrijede za sve poduzetnike koji obavljaju djelatnost na području te države članice, nego mu je svrha ispuniti ciljeve gospodarske politike kojima se ne mogu opravdati

ograničenja slobodnog kretanja kapitala (gore navedena presuda Komisija/Portugal, t. 49. i 52.).

Ocjena Suda

- 72 Slobodno kretanje kapitala može se ograničiti nacionalnim mjerama koje se opravdavaju razlozima navedenima u članku 58. UEZ-a ili važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da ne postoji mjera usklađivanja Zajednice kojom se predviđaju mjere potrebne za osiguravanje zaštite tih interesa (vidjeti gore navedene presude Komisija/Portugal, t. 49.; Komisija/Francuska, t. 45.; Komisija/Belgija, t. 45.; Komisija/Španjolska, t. 68.; Komisija/Italija, t. 35. kao i Komisija/Nizozemska, t. 32.).
- 73 U nedostatku takvog usklađivanja na razini Zajednice, u načelu je na državama članicama da odluče o razini do koje namjeravaju osigurati zaštitu tih legitimnih interesa te o načinu na koji tu razinu treba postići. Međutim, to mogu učiniti samo u granicama određenim Ugovorom i, posebno, poštovanjem načela proporcionalnosti kojim se zahtijeva da se donesenim mjerama može osigurati postizanje njihovog cilja i da one ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja (vidjeti gore navedene presude Komisija/Portugal, t. 49.; Komisija/Francuska, t. 45.; Komisija/Belgija, t. 45.; Komisija/Španjolska, t. 68.; Komisija/Italija, t. 35. kao i Komisija/Nizozemska, t. 33.).
- 74 Što se tiče zaštite interesa radnika, na koju se poziva Savezna Republika Njemačka kako bi opravdala sporne odredbe Zakona o VW-u, valja utvrditi da ta država članica nije mogla objasniti, povrh općenitih razmatranja o nužnosti zaštite u pogledu velikog dioničara koji bi sam upravljao društvom, razlog zbog kojeg je održavanje, u kapitalu društva Volkswagen, ojačanog i nepromjenjivoga položaja u korist javnih subjekata bilo prikladno i nužno za ispunjavanje cilja zaštite radnika toga društva.
- 75 Nadalje, što se tiče prava imenovanja zastupnika u nadzorni odbor, valja utvrditi da su na temelju njemačkog zakonodavstva radnici sami zastupljeni u tom tijelu.
- 76 Stoga se ne može prihvatiti opravdanje koje navedena država članica temelji na zaštiti radnika.
- 77 Jednako vrijedi i za opravdanje koje Savezna Republika Njemačka nastoji temeljiti na zaštiti manjinskih dioničara. Ako ta volja da se oni zaštite može također predstavljati legitiman interes i poštovanjem načela navedenih u točki 72. i 73. ove presude opravdati zakonodavnu intervenciju, čak i ako ona uostalom može predstavljati ograničenje slobodnog kretanja kapitala, valja utvrditi da se u ovom predmetu tom voljom ne opravdavaju sporne odredbe Zakona o VW-u.
- 78 U tom pogledu valja podsjetiti da navedene odredbe predstavljaju pravni okvir kojim se Saveznoj državi i saveznoj pokrajini Donjoj Saskoj omogućuje da izvršavaju veći utjecaj od onog koji bi inače bio povezan s njihovim ulaganjem. Međutim, Savezna Republika Njemačka nije dokazala zašto je zadržavanje takvog položaja u korist tih javnih subjekata nužno ili prikladno za zaštitu općih interesa manjinskih dioničara.
- 79 Naime, ne može se isključiti da se u nekim posebnim okolnostima predmetni javni subjekti koriste svojim položajem kako bi branili opće interese koji mogu biti protivni

gospodarskim interesima predmetnog društva te, prema tome, protivni interesima njegovih ostalih dioničara.

- 80 Naposljetku, s obzirom na to da Savezna Republika Njemačka tvrdi da djelatnost poduzetnika tako velikog kao što je Volkswagen može utjecati na opći interes kakav opravdava postojanje pravnih jamstava koja nadilaze nadzor predviđen općim pravom društava, valja utvrditi da, pod pretpostavkom da je ta teza osnovana, navedena država članica nije objasnila, osim općih razmatranja o opasnosti da dioničari daju prednost svojim osobnim interesima pred interesima radnika, razloge zbog kojih su odredbe Zakona o VW-u koje kritizira Komisija prikladne i nužne za očuvanje radnih mjesta nastalih djelatnošću društva Volkswagen.
- 81 S obzirom na sva prethodna razmatranja, prigovore koje je iznijela Komisija i koji se temelje na povredi članka 56. stavka 1. UEZ-a treba prihvatiti.
- 82 U skladu s time valja utvrditi da je, zadržavanjem na snazi članka 4. stavka 1. kao i članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 4. stavkom 3. Zakona o VW-u, Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 56. stavka 1. UEZ-a.

Troškovi

- 83 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Savezna Republika Njemačka snosi troškove i da ista u bitnome nije uspjela u svom tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Zadržavanjem na snazi članka 4. stavka 1. te članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 4. stavkom 3. Zakona od 21. srpnja 1960. o prijenosu udjela društva s ograničenom odgovornošću Volkswagenwerk u privatni sektor (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand), u verziji primjenjivoj na ovaj spor, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 56. stavka 1. UEZ-a.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački