

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

26. března 2009 *

Ve věci C-326/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 13. července 2007,

Komise Evropských společenství, zastoupená L. Pignataro-Nolin a H. Støvlbækem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: italština.

SODNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, P. Lindh (zpravodajka) a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. října 2008,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. listopadu 2008,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že přijala ustanovení uvedená v čl. 1 odst. 2 nařízení předsedy vlády ze dne 10. června 2004, jímž se určují kritéria pro výkon zvláštních pravomocí stanovených v článku 2 nařízení s mocí zákona č. 332 ze dne 31. května 1994, schváleného po určitých změnách zákonem č. 474 ze dne 30. července 1994 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con

modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474), (GURI č. 139, ze dne 16. června 2004, s. 26, dále jen „nařízení z roku 2004“), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 56 ES.

Právní rámec

Nařízení s mocí zákona č. 332/1994

- 2 Nařízení s mocí zákona č. 332, kterým se zavádějí ustanovení za účelem urychlení postupu převodu podílů státu a veřejnoprávních subjektů v akciových společnostech (decreto-legge n. 332, norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni) ze dne 31. května 1994 (GURI č. 126, ze dne 1. června 1994, p. 38), bylo po změnách přeměněno v zákon č. 474 ze dne 30. července 1994 (GURI č. 177, ze dne 30. července 1994, s. 5). Toto nařízení s mocí zákona bylo následně pozměněno zákonem č. 350 o ustanoveních pro sestavení ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon na rok 2004) [legge n. 350, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)] ze dne 24. prosince 2003 (běžný doplněk GURI č. 196, ze dne 27. prosince 2003, dále jen „finanční zákon č. 350/2003“). Uvedené nařízení s mocí zákona, takto přeměněné a pozměněné (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 332/1994“), stanoví, že stát má v určitých společnostech zvláštní pravomoci (dále jen „zvláštní pravomoci“).
- 3 Podle čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 332/1994:

„1. Nařízení předsedy vlády, přijaté na návrh ministra hospodářství a financí ve shodě s ministrem výrobních činností, jakož i ministry odpovědnými za příslušné oblasti, po předchozím oznámení příslušným parlamentním komisím, určí mezi společnostmi přímo či nepřímo kontrolovanými státem, činnými v odvětví obrany, dopravy,

telekomunikací, energetických zdrojů a jiných veřejných služeb ty, do jejichž stanov je třeba včlenit rozhodnutím mimořádné valné hromady dříve, než bude učiněn jakýkoliv akt, jehož důsledkem by byla ztráta kontroly, ustanovení poskytující ministru hospodářství a financí jednu nebo více z následujících zvláštních pravomocí vykonávaných ve shodě s ministrem výrobních činností [...]"

- 4 Tyto zvláštní pravomoci stanovené v uvedeném čl. 2 odst. 1 písm. a) až d), jsou následující:
- a) bránit tomu, aby investoři nabývali významné podíly, které představují alespoň 5 % hlasovacích práv nebo nižší procento, jež ministr hospodářství a financí stanoví nařízením. Veřejné orgány mohou vyjádřit své stanovisko ve lhůtě 10 dnů od data oznámení, které musí být učiněno členy představenstva dotčené společnosti v okamžiku podání žádosti o zápis do knihy akcionářů, zatímco nabyvatel může napadnout rozhodnutí veřejných orgánů před příslušným soudem ve lhůtě 60 dnů;
 - b) bránit uzavření smluv a dohod mezi akcionáři, kteří drží alespoň 5 % hlasovacích práv nebo nižší procento, jež ministr hospodářství a financí stanoví nařízením. Lhůty v délce trvání 10 a 60 dnů uvedené v bodu a) se použijí na pravomoc veřejných orgánů bránit některým aktům a na procesní prostředky akcionářů, kteří jsou stranami dotyčných smluv a dohod;
 - c) právo veta vůči rozhodnutím o zrušení společnosti, převodu podniku, sloučení, rozdělení, přesunu sídla společnosti do zahraničí, změně předmětu činnosti, změně stanov, která ruší nebo mění zvláštní pravomoci. Lhůta pro napadení rozhodnutí, kterým bylo přijato veto, je stanovena v délce 60 dnů;

d) jmenování člena představenstva bez hlasovacího práva.

- 5 Z žaloby vyplývá, že ustanovení týkající se výkonu zvláštních pravomocí bylo začleněno zejména do stanov společností, založených podle italského práva, ENI, Telecom Italia, Enel a Finmeccanica, činných zejména v oblasti petrochemie a energetiky, telekomunikací, elektřiny, jakož i obrany.
- 6 Článek 4 odst. 230 finančního zákona č. 350/2003 stanoví, že *ad hoc* nařízení předsedy vlády na návrh ministrů financí, jakož i výrobních činností, jež musí být přijato ve lhůtě 90 dnů následujících po vstupu uvedeného zákona v platnost, stanoví kritéria výkonu zvláštních pravomocí, přičemž omezí jejich využití pouze na případy zásahu do zásadních životních zájmů státu.

Nařízení z roku 2004

- 7 Podle čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení z roku 2004:

„1. Zvláštní pravomoci stanovené v článku 2 nařízení s mocí zákona č. [332/1994] budou vykonávány výlučně tehdy, pokud budou dány zásadní a naléhavé důvody v obecném zájmu týkající se zejména veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví a obrany, způsobem pro ochranu těchto zájmů vhodným a přiměřeným, včetně přiměřených lhůt, aniž by bylo dotčeno dodržování zásad vnitrostátního právního řádu a práva Společenství, zejména zásada zákazu diskriminace.

2. Aniž by byly dotčeny podmínky uvedené v odstavci 1, vykonávají se zvláštní pravomoci uvedené čl. 2 odst. 1 písm. a), b) a c) nařízení s mocí zákona [č. 332/1994], jsou-li dány následující okolnosti:

- a) vážné a skutečné nebezpečí přerušení minimálního vnitrostátního zásobování ropnými a energetickými produkty a dodávek spojených a odvozených služeb a obecně zásobování surovinami, společenskými základními statky a přerušení dodávek minimální úrovně telekomunikačních a dopravních služeb;

- b) vážné a skutečné nebezpečí pro kontinuitu výkonu závazků vůči veřejnosti v rámci výkonu veřejné služby a pro výkon služby veřejného zájmu, kterým byla společnost pověřena;

- c) vážné a skutečné nebezpečí pro bezpečnost zařízení a sítí základních veřejných služeb;

- d) vážné a skutečné nebezpečí pro národní obranu, vojenskou bezpečnost, veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost;

- e) naléhavé situace v oblasti veřejného zdraví.“

Postup před zahájením soudního řízení

- 8 Komise zahájila řízení pro nesplnění povinnosti pro porušení článků 43 ES a 56 ES v souvislosti s podmínkami výkonu zvláštních pravomocí tím, že Italské republice zaslala dne 6. února 2003 výzvu dopisem. Tento členský stát následně změnil své právní předpisy přijetím finančního zákona č. 350/2003, jakož i nařízení z roku 2004. Nicméně jelikož Komise pokládala takto přijaté změny za nedostatečné, zaslala uvedenému státu dne 22. prosince 2004 doplňující výzvu dopisem.
- 9 Poté, co Komise obdržela odpověď italské vlády ze dne 20. května 2005, měla za to, že nemůže přistoupit na argumenty obsažené v této odpovědi a zaslala dne 18. října 2005 Italské republice odůvodněné stanovisko týkající se pouze kritérií stanovených v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004, kterým ji vyzvala, aby vyhověla tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Jako odpověď na stanovisko předložil tento členský stát přípis, kterým analýzu Komise z věcného hlediska zpochybňuje.
- 10 Jelikož Komise usoudila, že situace zůstala neuspokojivá, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 11 Podle Komise spočívá porušení článků 43 ES a 56 ES ze strany Italské republiky v tom, že nařízení z roku 2004 dostatečně neupřesňuje kritéria výkonu zvláštních pravomocí.

Podle názoru tohoto orgánu uvedená kritéria investorům neumožňují obeznamenat se situacemi, ve kterých budou tyto pravomoci využity.

- 12 Komise tak tvrdí, že konkrétní situace, na které se může vztahovat pojem „vážné a skutečné nebezpečí“ obsažený v čl. 1 odst. 2 písm. a) až d) nařízení z roku 2004, jsou potenciálně početné, neurčité a neurčitelné. Tato neurčitost při stanovení zvláštních a objektivních okolností, které odůvodňují využití zvláštních pravomocí ze strany státu, přiznává uvedeným pravomocem, s ohledem na prostor pro uvážení, kterým italské orgány disponují, diskreční povahu. Následkem toho mohou být investoři dotčenou právní úpravou obecně odrazeni, a to zejména ti, kteří mají v úmyslu se v Itálii usadit za účelem výkonu vlivu na řízení dotčených podniků.
- 13 Komise poznamenává, že vzhledem k tomu, že se čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004 týká výkonu zvláštních pravomocí stanovených nařízením s mocí zákona č. 332/1994, zahrnuje posouzení proporcionality tohoto nařízení přezkum legitimacy uvedených pravomocí v určitých situacích.
- 14 Komise připouští, že svoboda usazování a volný pohyb kapitálu mohou být omezeny vnitrostátními opatřeními odůvodněnými na základě článků 46 ES a 58 ES nebo naléhavými důvody obecného zájmu, ale pouze pokud neexistuje harmonizační právní úprava Společenství stanovící nezbytná opatření pro zajištění ochrany základních státních zájmů.
- 15 Pokud jde o regulovaná odvětví, jako jsou odvětví energetiky, zemního plynu a telekomunikací, Komise se domnívá, že cíle zachování základních státních zájmů lze dosáhnout přijetím méně restriktivních opatření, jakými jsou opatření stanovená evropským zákonodárcem. Komise uvádí zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES (Úř. věst. L 176, s. 57; Zvl. vyd. 12/02, s. 230), jakož i směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33;

Zvl. vyd. 13/29, s. 349). Komise zdůrazňuje, že tyto směrnice stanoví provádění opatření určených na ochranu minimální úrovně vnitrostátního zásobování v uvedených oblastech. Tento orgán poukazuje na to, že Italská republika neuvádí důvody, proč ochrana minimální úrovně vnitrostátního zásobování v takto regulovaných hospodářských odvětvích nemůže být zajištěna na základě uvedených směrnic.

- 16 Pokud jde o neregulovaná odvětví, Komise tvrdí, že Italská republika nepředložila odůvodnění pro použití kritérií, jež jsou předmětem sporu.
- 17 Komise mimo jiné poznamenává, že neexistuje žádná příčinná souvislost mezi jednak nezbytností zajistit energetické zásobování, jakož i poskytování veřejných služeb, a jednak kontrolou akcionářské základny a řízením podniku.
- 18 Podle Komise nařízení z roku 2004 tedy je nástrojem, který překračuje meze toho, co je pro ochranu veřejných zájmů, která je tímto nařízením sledována, nezbytné.
- 19 Italská republika zaprvé uvádí, že velká část analýzy Komise se věnuje údajné protiprávnosti zvláštních pravomocí upravených v nařízení s mocí zákona č. 332/1994. Nesplnění povinnosti, které je předmětem jak žaloby, tak odůvodněného stanoviska, se přitom týká výlučně nařízení z roku 2004, a nikoliv nařízení s mocí zákona č. 332/1994. Projednávaná žaloba se tudíž nevztahuje na údajnou protiprávnost úpravy zvláštních pravomocí vyplývající z tohoto nařízení s mocí zákona.
- 20 Podle tohoto členského státu z této skutečnosti vyplývá, že převážnou část žalobních důvodů uváděných Komisí v její žalobě nelze přijmout. Tak tomu je i v případě žalobních důvodů týkajících se omezení uvalených Italskou republikou na nabývání

akcií v dotčených společnostech, tedy žalobních důvodů, jež se týkají vlastnictví akcií, tj. struktury těchto společností. Komise totiž Italské republice především vytýká, že zavedla opatření na kontrolu uvedené struktury, a nikoliv opatření, jež dovolují vykonávat kontrolu nad specifickými manažerskými rozhodnutími. Tyto žalobní důvody se přitom týkají nařízení s mocí zákona č. 332/1994, a nikoliv nařízení z roku 2004.

21 Italská republika tedy navrhuje žalobní důvody spočívající na nepřiměřenosti ustanovení týkajících se zvláštních pravomocí zamítnout, protože tato část žaloby se ve skutečnosti vztahuje na nařízení s mocí zákona č. 332/1994.

22 Zadruhé Italská republika napadá analýzu Komise v rozsahu, v němž převážná část jejích výhrad spočívá na údajném porušení článku 56 ES, který se týká volného pohybu kapitálu, přičemž dodává, že tyto výhrady by mohly být stejným způsobem založeny na porušení článku 43 ES, který se týká svobody usazování. Podle tohoto členského státu z ustálené judikatury Soudního dvora, zejména z rozsudku ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Sb. rozh. s. I-7995), vyplývá, že pokud může být otázka zkoumána z hlediska svobody usazování, je tím vyloučeno, aby tato otázka spadala do volného pohybu kapitálu. Přitom vzhledem k tomu, že cílem sporných opatření je výkon rozhodujícího vlivu na vedení dotčených společností, jsou relevantní články 43 ES, 45 ES a 46 ES. Toto hledisko je důležité, protože tyto články obsahují ustanovení, která jsou méně omezující než ustanovení článků 56 ES a 58 ES.

23 Zatřetí Italská republika napadá opodstatněnost žalobního bodu týkajícího se diskreční povahy, kterou přiznávají ustanovení nařízení z roku 2004 zvláštním pravomoce svěřeným vnitrostátní veřejné správě.

24 Začtvrté tento členský stát odmítá argumentaci Komise týkající se směrnic použitelných v regulovaných odvětvích. Tyto směrnice by byly totiž relevantní pouze

v případě, že by se žaloba vztahovala na nařízení s mocí zákona č. 332/1994, které stanoví strukturální opatření. Nařízení z roku 2004 nezavedlo žádné opatření této povahy, ale uvádí pouze případy a podmínky přijetí opatření stanovených uvedeným nařízením s mocí zákona. Italská republika tvrdí, že v každém případě nic nebrání členským státům v tom, aby v těchto důležitých odvětvích přijaly opatření stanovící pravomoci k zásahu, jež jdou i nad rámec ustanovení uvedených směrnic.

- 25 Italská republika dodává, že se musí uplatnit zásada subsidiarity. Vnitrostátní právní předpisy jsou totiž na rozdíl od právních předpisů Společenství vhodnější pro úpravu situací, jež představují nebezpečí pro životně důležité zájmy státu, přičemž tyto situace může sám stát vyhodnotit včas a správným způsobem.
- 26 V jiných odvětvích veřejných služeb, která dosud nebyla předmětem harmonizace, jako je odvětví národní obrany, je členský stát oprávněn přijmout opatření s cílem čelit situacím, které mohou závažným způsobem poškodit obecný zájem.
- 27 Podle Italské republiky je jediným žalobním argumentem, jenž by měl být vzat v úvahu, údajný nedostatek předvídatelnosti konkrétních případů, v nichž je možné použít ustanovení nařízení s mocí zákona č. 332/1994. Tento členský stát nicméně tvrdí, že teprve v okamžiku, kdy se objeví investor, jsou zjištěny a mohou být posouzeny všechny zvláštní okolnosti. Italská republika tedy dovozuje, že podmínky výkonu zvláštních pravomocí nemohou být stanoveny přesněji, než jak jsou stanoveny v nařízení z roku 2004.

Závěry Soudního dvora

K předmětu žaloby

- 28 Podle Italské republiky Komise podstatnou částí svých argumentů ve skutečnosti nenapadá kritéria uvedená v nařízení z roku 2004, ale zvláštní pravomoci zavedené nařízením s mocí zákona č. 332/1994, a má za cíl prohlásit tyto pravomoci za neslučitelné s právem Společenství. Tyto argumenty tak rozšiřují předmět sporu, a jsou tudíž nepřijatelné.
- 29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že předmět žaloby pro nesplnění povinnosti je vymezen odůvodněným stanoviskem a žalobou (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 24. června 2004, Komise v. Nizozemsko, C-350/02, Sb. rozh. s. I-6213, bod 20 a citovaná judikatura). Jelikož v projednávané věci uvádějí tyto dva akty pouze kritéria uvedená v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004, je třeba konstatovat, že Komise nerozšířila předmět sporu, a že žaloba je tudíž přípustná.
- 30 Komise sice rozvíjí některé kritické argumenty, pokud jde o zvláštní pravomoci zavedené nařízením s mocí zákona č. 332/1994, ale nijak je nezpochybňuje a napadá pouze kritéria umožňující jejich výkon.
- 31 Vzhledem k tomu, že vytýkané nesplnění povinnosti se týká pouze kritérií vymezených v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004, je třeba rozhodnout pouze o souladu tohoto ustanovení s právem Společenství.

K použití článků 43 ES a 56 ES

- 32 Komise má za to, že nesplnění povinnosti, na které poukazuje, musí být přezkoumáno s ohledem na článek 43 ES týkající se svobody usazování a článek 56 ES týkající se volného pohybu kapitálu.
- 33 Pokud jde o otázku, která z těchto svobod se na vnitrostátní právní předpisy vztahuje, z ustálené judikatury vyplývá, že je třeba zohlednit předmět dotčených právních předpisů (viz rozsudek ze dne 24. května 2007, Holböck, C-157/05, Sb. rozh. s. I-4051, bod 22 a citovaná judikatura).
- 34 Do věcné působnosti ustanovení Smlouvy o ES o svobodě usazování náleží vnitrostátní ustanovení, která se uplatní v případě, kdy státní příslušník dotyčného členského státu vlastní podíl na základním kapitálu společnosti usazené v jiném členském státě umožňující mu vykonávat nepochybný vliv na rozhodování této společnosti a určovat její činnost (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 13. dubna 2000, Baars, C-251/98, Recueil, s. I-2787, bod 22, a ze dne 23. října 2007, Komise v. Německo, C-112/05, Sb. rozh. s. I-8995, bod 13).
- 35 Do působnosti ustanovení článku 56 ES týkajícího se volného pohybu kapitálu náleží zejména přímé investice, a sice investice jakékoli povahy, které provádí fyzické nebo právnické osoby a které slouží k tomu, aby vytvořily nebo udržely dlouhodobé a přímé vztahy mezi osobou, která poskytla kapitál, a společností, které je tento kapitál určen za účelem výkonu hospodářské činnosti. Tento cíl předpokládá, že akcie vlastněné akcionářem mu dávají možnost skutečně se účastnit řízení této společnosti nebo její kontroly (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 18 a citovaná judikatura).
- 36 Na vnitrostátní právní předpisy, které se nepoužijí pouze na podíly umožňující vykonávat nepochybný vliv na rozhodování společnosti a určovat její činnost, ale použijí

se nezávisle na velikosti podílu, který akcionář ve společnosti vlastní, se může vztahovat jak článek 43 ES, tak článek 56 ES (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Holböck, body 23 a 24). Na rozdíl od tvrzení italské vlády neumožňuje výše uvedený rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas učinit závěr, že v takovém případě je relevantní pouze článek 43 ES. Jak totiž vyplývá z bodu 32 tohoto rozsudku, týká se pouze situace, ve které má společnost podíly, jež jí přiznávají výkon kontroly nad jinými společnostmi (viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Komise v. Španělsko, C-207/07, bod 36).

37 V projednávaném případě je třeba rozlišovat, zda se kritéria uplatňují na pravomoci státu bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři, jejichž podíly představují určité procento na hlasovacích právech, nebo na právo veta vůči některým rozhodnutím společnosti.

38 Zaprvé, pokud jde o pravomoci bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) nařízení s mocí zákona č. 332/1994, ze spisu vyplývá, že podíl na hlasovacích právech ve výši alespoň 5 % nebo popřípadě nižší procentní podíl stanovený příslušným ministrem musí umožnit dotčným osobám účastnit se účinným způsobem na řízení dotčené společnosti, což spadá do působnosti ustanovení článku 56 ES. Nicméně není vyloučeno, aby vlastníci podílů odpovídajících těmto procentním podílům, jedná-li se o společnosti, ve kterých je vlastnická struktura obecně silně rozptýlená, měli schopnost vykonávat nepochybný vliv na řízení této společnosti a určovat její činnost, což, jak tvrdí Italská republika, spadá do působnosti ustanovení článku 43 ES. Navíc vzhledem ke skutečnosti, že nařízení s mocí zákona č. 332/1994 stanoví minimální procentní podíl, použijí se tyto právní předpisy rovněž na podíly, které tento procentní podíl převyšují a poskytují zřejmou kontrolní pravomoc. Kritéria, která se vztahují k výkonu uvedených pravomocí bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři, je tudíž třeba přezkoumat z hlediska obou těchto ustanovení Smlouvy.

39 Zadruhé, pokud jde o právo veta uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. c) nařízení s mocí zákona č. 332/1994, je nutné konstatovat, že toto právo se týká rozhodnutí, která spadají do řízení společnosti, a tudíž se týká pouze akcionářů, kteří mohou vykonávat nepochybný vliv na dotčené společnosti, takže kritéria týkající se výkonu tohoto práva musí být zkoumána z pohledu článku 43 ES. Ostatně i za předpokladu, že tato kritéria mají

omezující účinky na volný pohyb kapitálu, jsou tyto účinky nevyhnutelným důsledkem případné překážky svobody usazování, a neodůvodňují proto samostatný přezkum z hlediska článku 56 ES (viz výše uvedený rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, bod 33). Přezkum kritérií vztahujících se k právu veta musí být tudíž proveden pouze z hlediska článku 43 ES.

Ke kritériím uvedeným v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004 v rozsahu, v němž se týkají výkonu pravomocí bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři.

– K nesplnění povinností vyplývajících z článku 56 ES

⁴⁰ Na úvod je třeba uvést, že zde zkoumaná kritéria vymezují okolnosti, za kterých mohou být vykonány státní pravomoci bránit nabývání určitých podílů a uzavření určitých smluv mezi akcionáři v dotčených společnostech. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že využití takových pravomocí může být v rozporu s volným pohybem kapitálu, který zaručuje článek 56 ES (viz zejména rozsudky ze dne 13. května 2003, Komise v. Spojené království, C-98/01, Recueil, s. I-4641, bod 50, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 58). Sporným bodem v projednávané věci je otázka, zda uvedená kritéria stanoví podmínky, jež umožňují odůvodnit výkon takových pravomocí.

⁴¹ V tomto ohledu je třeba připomenout, že volný pohyb kapitálu může být omezen vnitrostátními opatřeními odůvodněnými důvody uvedenými v článku 58 ES nebo naléhavými důvody obecného zájmu, pokud neexistuje harmonizační opatření Společenství stanovící nezbytná opatření pro zajištění ochrany těchto zájmů (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 72 a citovaná judikatura).

- 42 Pokud takové harmonizační opatření Společenství neexistuje, přísluší v zásadě členským státům, aby rozhodly o úrovni, na jaké chtějí zajistit ochranu takových legitimních zájmů, jakož i o způsobu, jakým má být této úrovni dosaženo. Mohou tak činit ovšem pouze v mezích stanovených Smlouvou, a zejména v souladu se zásadou proporcionality, podle které musí být přijatá opatření způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 73 a citovaná judikatura).
- 43 Krom toho rovněž v oblastech, které jsou harmonizované, se v případech, kdy zákonodárce Společenství ponechal členským státům prostor pro uvážení, použije zásada proporcionality.
- 44 V projednávaném případě se názory Italské republiky a Komise liší v otázce, zda kritéria použitelná na výkon pravomocí bránit nabývání podílů nebo uzavření smluv mezi akcionáři představujícími alespoň 5% podíl na hlasovacích právech, v určitých případech dokonce i nižší, jsou taková, že výkon těchto pravomocí je ve vztahu ke sledovaným cílům přiměřený, a tudíž v souladu se svobodou zaručenou článkem 56 ES.
- 45 V tomto ohledu je třeba uvést, že se sporná kritéria vztahují na obecné zájmy týkající se zejména minimálního zásobování energetickými zdroji a základními společenskými statky, kontinuity veřejné služby, bezpečnosti zařízení používaných v rámci základních veřejných služeb, národní obrany, ochrany veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, jakož i naléhavých situací v oblasti veřejného zdraví. Sledování takových zájmů může, s výhradou dodržení zásady proporcionality, odůvodnit určitá omezení výkonu základních svobod (viz zejména rozsudek ze dne 14. února 2008, Komise v. Španělsko, C-274/06, bod 38).
- 46 Nicméně, jak již bylo připomenuto v bodech 42 a 43 tohoto rozsudku, dodržování zásady proporcionality především vyžaduje, aby byla přijatá opatření způsobilá k dosažení sledovaných cílů.

- 47 Použití sporných kritérií v rozsahu, v němž se vztahují na výkon pravomocí bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři, přitom není způsobilé k dosažení cílů sledovaných v projednávaném případě z důvodu nedostatku souvislosti mezi uvedenými kritérii a těmito pravomocemi.
- 48 Soudní dvůr totiž již dříve rozhodl, že pouhé nabytí podílu přesahujícího 10 % základního kapitálu společnosti činné v odvětví energetiky nebo jakékoliv jiné nabytí podílu, jež umožňuje vykonávat podstatný vliv na takovou společnost, nemůže být samo o sobě v zásadě považováno za skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu pro bezpečnost zásobování (viz výše uvedený rozsudek ze dne 17. července 2008, Komise v. Španělsko, body 38 a 51).
- 49 Italská republika ve svých písemnostech nepředložila žádný důkaz, ba ani žádnou indicii, že použití sporných kritérií na výkon pravomocí bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři umožňuje dosažení sledovaných cílů. Během jednání tento členský stát ovšem uvedl několik příkladů. Uvedl tak možnost, že zahraniční subjekt spojený s teroristickou organizací usiluje o nabytí významných podílů ve vnitrostátních společnostech ve strategické oblasti. Rovněž uvedl možnost, že zahraniční společnost vykonávající kontrolu nad mezinárodními energetickými přenosovými sítěmi, která v minulosti využila svého postavení za účelem způsobení závažných poruch zásobování sousedních zemí, nabývá akcie ve vnitrostátní společnosti. Podle tohoto členského státu může existence precedentů takové povahy odůvodnit bránění tomu, aby takoví investoři nabývali podstatné podíly v dotčených vnitrostátních společnostech.
- 50 Nicméně je nutné konstatovat, že takové úvahy nejsou v nařízení z roku 2004, které neuvádí žádné zvláštní a objektivní okolnosti, uvedeny.
- 51 Soudní dvůr již dříve rozhodl, že takové pravomoci zásahu členského státu, jako jsou pravomoci bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři, u nichž sporná kritéria vymezují podmínky jejich výkonu, které nepodléhají žádné podmínce, s výjimkou obecného odkazu na ochranu vnitrostátních zájmů, a aniž by byly upřesněny zvláštní a objektivní okolnosti, za kterých jsou tyto pravomoci vykonávány,

představují překážku volného pohybu kapitálu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 4. června 2002, Komise v. Francie, C-483/99, Recueil, s. I-4781, body 50 a 51).

52 Tyto úvahy lze použít i v projednávaném případě. I když se totiž dotčená kritéria vztahují na různé druhy obecných zájmů, jsou formulována obecně a nepřesně. Navíc nedostatek souvislosti mezi těmito kritérii a zvláštními pravomocemi, na které se vztahují, zvyšuje nejistotu, pokud jde o okolnosti, za kterých mohou být tyto pravomoci vykonávány, a s ohledem na prostor pro uvážení, kterým disponují vnitrostátní orgány při jejich výkonu, přiznávají uvedeným pravomocem diskreční povahu. Takový prostor pro uvážení je ve vztahu ke sledovaným cílům nepřiměřený.

53 To, že je v čl. 1 odst. 1 nařízení z roku 2004 pouze uvedeno, že zvláštní pravomoci musí být vykonávány pouze v souladu s právem Společenství, krom toho nemůže učinit použití těchto kritérií slučitelným s právem Společenství. Obecná a abstraktní povaha kritérií nemůže totiž zaručit, že výkon zvláštních pravomocí bude prováděn v souladu s požadavky práva Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. května 2003, Komise v. Španělsko, C-463/00, Recueil, s. I-4581, body 63 a 64).

54 Konečně, okolnost, že výkon zvláštních pravomocí podléhá na základě čl. 2 odst. 1 písm. a) až c) nařízení s mocí zákona č. 332/1994 vnitrostátnímu soudnímu přezkumu, je sice nezbytná pro ochranu osob v souvislosti s použitím pravidel o volném pohybu kapitálu, nemůže však sama o sobě postačovat k nápravě neslučitelnosti kritérií použití zvláštních pravomocí s těmito pravidly.

55 Je tudíž třeba konstatovat, že Italská republika tím, že přijala ustanovení uvedená v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 56 ES

v rozsahu, v němž se tato ustanovení použijí na zvláštní pravomoci stanovené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) nařízení s mocí zákona č. 332/1994.

– K nesplnění povinností vyplývajících z článku 43 ES

⁵⁶ V rozsahu, v němž se výkon pravomocí bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři vztahuje také na podíly, jež poskytují jejich vlastníkům schopnost vykonávat nepochybný vliv na dotčené společnosti, jakož i určovat jejich činnosti, a může tedy omezovat svobodu usazování, je třeba se ze stejných důvodů, které byly uvedeny dříve v rámci přezkumu týkajícího se kritérií uvedených v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004 s článkem 56 ES, domnívat, že tato kritéria přiznávají italským orgánům v rámci výkonu pravomocí bránit nabývání podílů a uzavření smluv mezi akcionáři nepřiměřený prostor pro uvážení.

⁵⁷ Je tudíž třeba konstatovat, že Italská republika tím, že přijala ustanovení uvedená v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES v rozsahu, v němž se tato ustanovení použijí na zvláštní pravomoci stanovené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) nařízení s mocí zákona č. 332/1994.

Ke kritériím stanoveným v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004 v rozsahu, v němž se vztahují na výkon práva veta

⁵⁸ Jak již bylo uvedeno v bodě 39 tohoto rozsudku, musí být použítí kritérií uvedených v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004 na právo veta proti určitým rozhodnutím zkoumáno výlučně z hlediska článku 43 ES.

59 Komise se domnívá, že tato kritéria jsou v rozsahu, v němž jsou použitelná na toto právo veta, ve vztahu ke sledovanému cíli nepřiměřená, a tedy v rozporu s článkem 43 ES. Italská republika tuto analýzu zpochybňuje.

60 Je třeba konstatovat, že pokud jde o dotčené společnosti, týkají se rozhodnutí o jejich zrušení, převodu podniku, sloučení, rozdělení, přesunu sídla společnosti do zahraničí, změně předmětu činnosti, jakož i změně stanov, která ruší nebo mění zvláštní pravomoci, podstatných aspektů řízení těchto společností.

61 Je možné, že taková rozhodnutí, jež se mohou týkat také samotné existence těchto společností, mají vliv zejména na kontinuitu poskytování veřejné služby nebo zachování minimální úrovně vnitrostátního zásobování základními společenskými statky, které jsou obecnými zájmy uváděnými v nařízení z roku 2004.

62 Existuje tedy souvislost mezi zvláštním právem veta a kritérii stanovenými v nařízení z roku 2004.

63 Nicméně okolnosti, za kterých může být toto právo vykonáno, jsou neurčité.

64 Pokud jde o právo bránit určitým rozhodnutím o převodu aktiv společností činných v ropném průmyslu nebo vyčlenění těchto aktiv za účelem jejich použití jako zástavy, Soudní dvůr rozhodl, že jelikož výkon tohoto práva nepodléhá žádné podmínce omezující diskreční pravomoc ministra, pokud jde o kontrolu totožnosti vlastníků aktiv těchto společností, dotčená právní úprava překračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení uplatňovaného cíle, a sice předcházení narušení minimální úrovně zásobování ropnými výrobky v případě skutečné hrozby. Soudní dvůr dodal, že z důvodu nedostatku objektivních a přesných kritérií ve struktuře této právní úpravy jsou

uvedené právní předpisy ve vztahu ke sledovanému cíli nepřiměřené (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, body 52 a 53).

- 65 Je třeba ověřit, zda jsou podobné úvahy použitelné na projednávaný případ.
- 66 Nařízení z roku 2004 neupřesňuje okolnosti, za kterých se mohou použít kritéria pro výkon práva veta stanoveného v čl. 2 odst. 1 písm. c) nařízení s mocí zákona č. 332/1994. I když toto právo může být v souladu s čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení vykonáno pouze v případech závažného a skutečného nebezpečí nebo naléhavých situací v oblasti veřejného zdraví a za dodržení podmínek uvedených v čl. 1 odst. 1 téhož textu, a sice zejména z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a obrany, nejsou investoři z důvodu neupřesnění konkrétních okolností umožňujících výkon dotčeného práva obeznamenáni s tím, kdy lze toto právo veta využít. Je tudíž třeba se domnívat, že situace umožňující vykonat právo veta jsou potenciálně, jak tvrdí Komise, početné, neurčené a neurčitelné a že ponechávají italským orgánům široký prostor pro uvážení.
- 67 Italská republika nicméně poukazuje na to, že v dotčených strategických oblastech lze uplatnit zásadu subsidiarity a že členské státy si musí zachovat široký prostor pro uvážení, neboť členské státy mají lepší předpoklady pro řešení naléhavých situací, jež ovlivňují životně důležité zájmy státu. Směrnice zavedené do takových regulovaných oblastí, jako je oblast energetiky, obsahují pouze minimální pravidla společná pro splnění požadavků veřejné služby.
- 68 Jak již bylo uvedeno v bodě 43 tohoto rozsudku, i když tyto směrnice ponechávají členským státům v tomto ohledu prostor pro uvážení, zejména pro přijetí opatření v případě naléhavé situace, musí ustanovení, která tyto státy přijímají, dodržovat meze stanovené Smlouvou, a zejména zásadu proporcionality.

- 69 Soudní dvůr zejména připustil, pokud jde o subjekty činné v odvětvích ropného průmyslu, telekomunikací a elektřiny, že cíl zajistit bezpečnost zásobování takovými výrobky nebo dodávku takových služeb v případě krize na území dotčeného členského státu může být důvodem veřejné bezpečnosti, a může proto odůvodnit omezení základní svobody (viz výše uvedený rozsudek ze dne 13. května 2003, Komise v. Španělsko, bod 71).
- 70 Soudní dvůr však také rozhodl, že mají-li členské státy v zásadě možnost v souladu s vnitrostátními potřebami určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti jakožto odůvodnění odchylky od základní svobody, musí být tyto požadavky vykládány restriktivně, takže jejich dosah nemůže být určován jednostranně, bez kontroly ze strany orgánů Evropského společenství. Veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti je tak možné se dovolávat jen v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem (viz zejména rozsudky ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie, C-355/98, Recueil, s. I-1221, bod 28; ze dne 14. března 2000, Église de scientologie, C-54/99, Recueil, s. I-1335, bod 17, a výše uvedený rozsudek ze dne 17. července 2008, Komise v. Španělsko, bod 47).
- 71 Soudní dvůr použil tuto analýzu na režim umožňující bránit určitým aktům, který byl v platnosti v Belgii v oblasti energetiky a který se vztahoval na určitá rozhodnutí týkající se strategických aktiv vnitrostátních společností, zejména energetických sítí, jakož i na specifická manažerská rozhodnutí týkající se těchto společností, přičemž k zásahům ze strany státu mohlo dojít pouze v případě ohrožení cílů energetické politiky. Soudní dvůr měl za to, že tento režim spočíval na objektivních a soudně přezkoumatelných hlediscích a že Komise neprokázala, že za účelem dosažení sledovaného cíle mohla být přijata méně omezující opatření (viz rozsudek ze dne 4. června 2002, Komise v. Belgie, C-503/99, Recueil, s. I-4809, body 50 až 53).
- 72 Nicméně v projednávaném případě, jak již bylo konstatováno v bodě 66 tohoto rozsudku, nařízení z roku 2004 neupřesňuje konkrétní okolnosti, za kterých může být právo veta vykonáno, a kritéria, která uvádí, tedy nespočívají na objektivních a přezkoumatelných podmínkách.

73 Jak bylo připomenuto v bodech 53 a 54 tohoto rozsudku, uvedení podmínky, podle které musí být právo veta vykonáváno pouze v souladu s právem Společenství, a okolnost, že jeho výkon může být přezkoumán vnitrostátním soudem, nemohou učinit nařízení z roku 2004 slučitelným s právem Společenství.

74 Je třeba tedy konstatovat, že Italská republika tím, že přijala ustanovení uvedená v čl. 1 odst. 2 nařízení z roku 2004, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 43 ES v rozsahu, v němž se tato ustanovení použijí na zvláštní pravomoc stanovenou v čl. 2 odst. 1 písm. c) nařízení s mocí zákona č. 332/1994.

K nákladům řízení

75 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Italská republika tím, že přijala ustanovení uvedená v čl. 1 odst. 2 nařízení předsedy vlády ze dne 10. června 2004, jímž se určují kritéria pro výkon zvláštních pravomocí stanovených v článku 2 nařízení s mocí zákona č. 332 ze dne 31. května 1994, schváleného po určitých změnách zákonem č. 474 ze dne**

30. července 1994 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají

- z článků 43 ES a 56 ES v rozsahu, v němž se uvedená ustanovení použijí na zvláštní pravomoci stanovené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) tohoto nařízení s mocí zákona, ve znění zákona č. 350 o ustanoveních pro sestavení ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon na rok 2004) [legge n. 350, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)] ze dne 24. prosince 2003, a
- z článku 43 ES v rozsahu, v němž se uvedená ustanovení použijí na zvláštní pravomoc stanovenou v uvedeném čl. 2 odst. 1 písm. c).

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.