

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

23. října 2007*

Ve věci C-112/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 4. března 2005,

Komise Evropských společenství, zastoupená F. Benyonem a G. Braunem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Spolkové republiky Německo, zastoupené M. Lummou a A. Dittrichem, jako zmocněnci, ve spolupráci s H. Wisselem, Rechtsanwalt,

žalované,

* Jednací jazyk: němčina.

SODNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann (zpravodaj), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a L. Bay Larsen, předsedové senátů, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, E. Levits, A. Ó Caoimh, a P. Lindh, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. prosince 2006,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. února 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že § 2 odst. 1 a § 4 odst. 1 a 3 zákona ze dne 21. července 1960 o převodu práv z podílů na společnosti s ručením omezeným Volkswagenwerk do soukromých rukou (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesell-

schaft mit beschränkter Haftung in private Hand, BGBl. 1960 I, s. 585, a BGBl. 1960 III, s. 641-1-1), ve znění vztahujícím se na projednávaný spor (dále jen „zákon VW“), porušují články 43 ES a 56 ES.

Právní rámec

Zákon o akciových společnostech

- 2 Ustanovení § 134 odst. 1 zákona o akciových společnostech (Aktiengesetz) ze dne 6. září 1965 (BGBl. 1965 I, s. 1089, dále jen „zákon o akciových společnostech“), ve znění zákona o kontrole a transparentnosti v podnikání (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) ze dne 27. dubna 1998 (BGBl. 1998 I, s. 786), stanoví:

„Hlasovací právo se odvíjí od nominální hodnoty akcií, nebo, jedná-li se o akcie bez nominální hodnoty („Stückaktien“), od jejich počtu. V případě, že má akcionář více akcií, mohou stanovy společnosti nekótované na burze omezit hlasovací právo zavedením absolutního nebo progresivního stropu. [...]“

- 3 Ustanovení § 101 odst. 2 zákona o akciových společnostech stanoví:

„Právo vyslat zástupce do dozorčí rady musí být stanoveno ve stanovách a může být přiznáno pouze některým akcionářům nebo držitelům určitých akcií. Držitelům určitých akcií lze přiznat právo vyslat zástupce do dozorčí rady pouze tehdy, pokud se jedná o akcie na jméno a pokud je jejich převod vázán na souhlas společnosti.

Akcie spojené s právem vyslat zástupce nejsou zvláštním druhem akcií. Právo vyslat zástupce je omezeno na celkem nejvýše jednu třetinu z počtu členů dozorčí rady, vyhrazeného zákonem nebo stanovami akcionářům. Ustanovení § 4 odst. 1 [zákona VW] tím zůstává nedotčeno.“

Zákon VW

- 4 Ustanovení § 1 odst. 1 zákona VW uvádí, že společnost s ručením omezeným Volkswagenwerk se přeměňuje na akciovou společnost (dále jen „Volkswagen“).
- 5 Ustanovení § 2 zákona VW, týkající se hlasovacího práva a jeho omezení, stanoví ve svém odstavci 1:

„Hlasovací právo akcionáře, který vlastní akcie v celkové jmenovité hodnotě více než jedné pětiny základního kapitálu, se omezuje na počet hlasů, se kterými jsou spojeny akcie v celkové jmenovité hodnotě jedné pětiny základního kapitálu.“

- 6 Ustanovení § 3 téhož zákona, které se týká zastupování při výkonu hlasovacích práv, stanoví ve svém odstavci 5:

„Na valné hromadě nesmí nikdo vykonávat hlasovací právo odpovídající více než jedné pětině základního kapitálu.“

7 Ustanovení § 4 uvedeného zákona s nadpisem „Stanovy společnosti“ zní následovně:

„1. Spolková republika Německo a spolková země Dolní Sasko jsou oprávněny vyslat do dozorčí rady po dvou zástupcích, pokud vlastní akcie společnosti.

[...]

3. K přijetí usnesení valné hromady, pro něž zákon o akciových společnostech vyžaduje nejméně tříčtvrtinovou většinu základního kapitálu zastoupeného při usnášení, je nutná nejméně čtyřpětinová většina základního kapitálu společnosti zastoupeného při usnášení.“

Postup před zahájením soudního řízení

8 Poté, co Komise vyzvala Spolkovou republiku Německo k předložení jejího vyjádření ohledně § 2 odst. 1 a § 4 odst. 1 a 3 zákona VW, vydala dne 1. dubna 2004 odůvodněné stanovisko, ve kterém bylo uvedeno, že tato vnitrostátní ustanovení představují omezení volného pohybu kapitálu a svobody usazování zaručených články 56 ES a 43 ES. Jelikož uvedený členský stát nepřijal opatření nezbytná k tomu, aby v předepsané lhůtě tomuto stanovisku vyhověl, podala Komise projednávanou žalobu, na jejíž podporu tvrdí, že ponechání uvedených ustanovení v platnosti porušuje články 56 ES a 43 ES.

K žalobě

- 9 Komise v podstatě uplatňuje, že dotčená ustanovení zákona VW tím, že zaprvé odchylně od obecné úpravy omezují hlasovací právo každého akcionáře na 20 % základního kapitálu společnosti Volkswagen, že zadruhé vyžadují více než 80 % většinu zastoupeného kapitálu pro usnesení valné hromady, pro které vyžaduje obecná úprava pouze 75 % většinu zastoupeného kapitálu, a že zatřetí odchylně od obecné úpravy umožňují spolkovému státu a spolkové zemi Dolní Sasko vyslat po dvou zástupcích do dozorčí rady společnosti Volkswagen, mohou odrazovat od přímých investic, a tím zakládají omezení volného pohybu kapitálu ve smyslu článku 56 ES.
- 10 Komise neargumentovala zvláště k prokázání porušení článku 43 ES.
- 11 Spolková republika Německo popírá opodstatněnost žalobního důvodu Komise vycházejícího z porušení článku 56 ES.
- 12 Spolková republika Německo podotýká, že Komise se vůbec nevyjadřuje k žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 43 ES, z čehož vyvozuje, že se stal bezpředmětným.

K porušení článku 43 ES

- 13 V souladu s ustálenou judikaturou 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 určitý vliv na rozhodování této společnosti a určovat její činnost (viz zejména rozsudky ze dne 13. dubna 2000, Baars, C-251/98, Recueil, s. I-2787, bod 22; ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Sb. rozh. s. I-7995, bod 31, a ze dne 13. března 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Sb. rozh. s. I-2107, bod 27).

- 14 V projednávaném případě vyplývá ze spisu, zejména z argumentace na obranu uváděné Spolkovou republikou Německo, že účelem ustanovení zákona VW dotčených v rámci této žaloby je přinejmenším zčásti situace případného převzetí kontroly ve společnosti Volkswagen jedním akcionářem, jehož cílem by bylo vykonávat v tomto podniku dominantní vliv.
- 15 Je nicméně nutno konstatovat, že Komise neuvedla ve své žalobě, a kromě toho ani ve své replice nebo během jednání žádnou specifickou argumentaci na podporu případného omezení svobody usazování.
- 16 V důsledku toho je třeba zamítnout žalobu v rozsahu, v němž se zakládá na porušení článku 43 ES.

K porušení článku 56 ES

- 17 Podle ustálené judikatury zakazuje čl. 56 odst. 1 ES obecně omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy (viz zejména rozsudek ze dne 28. září 2006, Komise v. Nizozemsko, C-282/04 a C-283/04, Sb. rozh. s. I-9141, bod 18 a uvedená judikatura).

18 Jelikož pojem „pohyb kapitálu“ ve smyslu čl. 56 odst. 1 ES není ve Smlouvě definován, Soudní dvůr již dříve přiznal informativní povahu klasifikaci připojené ke směrnici Rady 88/361/EHS ze dne 24. června 1988, kterou se provádí článek 67 Smlouvy [článek zrušený Amsterodamskou smlouvou] (Úř. věst. L 178, s. 5; Zvl. vyd. 10/01, s. 10). Pohyb kapitálu ve smyslu čl. 56 odst. 1 ES představují tedy zejména přímé investice, čili, jak vyplývá z této klasifikace a souvisejících vysvětlujících poznámek, 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 podnikem, kterému je tento kapitál určen za účelem výkonu hospodářské činnosti (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 12. prosince 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, Sb. rozh. s. I-11753, body 179 až 181, a ze dne 24. května 2007, *Holböck*, C-157/05, Sb. rozh. s. I-4051, body 33 a 34). Pokud jde o účasti v nových nebo stávajících podnicích, jak potvrzují tyto vysvětlující poznámky, cíl vytvořit nebo udržet dlouhodobé hospodářské vztahy předpokládá, že akcie vlastněné akcionářem mu dávají buď na základě ustanovení vnitrostátních právních předpisů o akciových společnostech, nebo jinak možnost skutečně se účastnit řízení této společnosti nebo její kontroly (viz výše uvedené rozsudky *Test Claimants in the FII Group Litigation*, bod 182, a *Holböck*, bod 35; viz rovněž rozsudky ze dne 4. června 2002, *Komise v. Portugalsko*, C-367/98, Recueil, s. I-4731, bod 38; *Komise v. Francie*, C-483/99, Recueil, s. I-4781, bod 37; *Komise v. Belgie*, C-503/99, Recueil, s. I-4809, bod 38; ze dne 13. května 2003, *Komise v. Španělsko*, C-463/00, Recueil, s. I-4581, bod 53; *Komise v. Spojené království*, C-98/01, Recueil, s. I-4641, bod 40; ze dne 2. června 2005, *Komise v. Itálie*, C-174/04, Sb. rozh. s. I-4933, bod 28, jakož i výše uvedený rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, bod 19).

19 Co se týče této formy investic, Soudní dvůr upřesnil, že jako „omezení“ podle čl. 56 odst. 1 ES musejí být kvalifikována vnitrostátní opatření, která mohou zabránit nebo omezit nabytí akcií v dotčených podnicích nebo mohou odradit investory jiných členských států od investování do kapitálu těchto podniků (viz výše uvedené rozsudky *Komise v. Portugalsko*, bod 45; *Komise v. Francie*, bod 41; *Komise v. Španělsko*, bod 61; *Komise v. Spojené království*, bod 47; *Komise v. Itálie*, body 30 a 31, jakož i *Komise v. Nizozemsko*, bod 20).

- 20 V projednávaném případě Spolková republika Německo v podstatě uplatňuje, že zákon VW nepředstavuje vnitrostátní opatření ve smyslu judikatury zmiňované ve třech předcházejících bodech. Dodává, že napadená ustanovení tohoto zákona, ať již posuzovaná jednotlivě, nebo společně, nepředstavují ani omezení ve smyslu uvedené judikatury.
- 21 Argumenty, kterých se dovolává Komise na podporu svého žalobního důvodu, vycházejícího z porušení článku 56 ES, je třeba přezkoumat ve světle těchto úvah.

K existenci vnitrostátního opatření

Argumentace účastníků řízení

- 22 Spolková republika Německo připomíná, že zákon VW spočívá na kompromisu, kterého bylo dosaženo v roce 1959 mezi osobami a skupinami, které během 50. let uplatňovaly nároky ohledně společnosti s ručením omezeným Volkswagenwerk. V této době uplatňovali nároky týkající se tohoto podniku jak odbory a zaměstnanci, tak i spolkový stát a spolková země Dolní Sasko. V rámci tohoto kompromisu obdrželi zaměstnanci a odbory jako protihodnotu za to, že se vzdají svých požadavků na vlastnické právo k tomuto podniku, příslib ochrany proti velkému akcionáři, který by sám ovládal uvedenou společnost.
- 23 Spolková republika Německo vysvětluje, že tento kompromis byl nejprve konkretizován dne 12. listopadu 1959 uzavřením smlouvy («Staatsvertrag») mezi

spolkovým státem a spolkovou zemí Dolní Sasko, a poté na základě této smlouvy přijetím zákona o úpravě právních poměrů společnosti s ručením omezeným Volkswagenwerk (Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. 1960 I, s. 301) ze dne 9. května 1960, po němž následovalo přijetí stanov společnosti Volkswagen dne 6. července 1960 a konečně přijetí zákona VW, který přejal pravidla obsažená již v těchto stanovách.

- 24 Podle uvedeného členského státu vyjádřil zákon VW, kterým byla vytvořena akciová společnost Volkswagen a provedena její privatizace, pouze vůli akcionářů, jakož i všech ostatních osob a ostatních skupin, které uplatňovaly práva soukromoprávní povahy vůči tomuto podniku. Ve vztahu k volnému pohybu kapitálu by tedy na tento zákon mělo být nahlíženo stejně jako na dohodu mezi majiteli podílů na společnosti. Podle zásady *pacta sunt servanda* si tento kompromis zachoval svou platnost k dnešnímu dni.
- 25 Komise se domnívá, že tyto historické úvahy jsou irelevantní. Výtky směřované vůči Spolkové republice Německo se netýkají důvodů legislativních aktivit, které tento členský stát rozvinul v roce 1960, ale týkají se jeho současné nečinnosti v oblasti legislativy v rozsahu, v němž je zákon VW již dlouhou dobu v rozporu s požadavky volného pohybu kapitálu.

Závěry Soudního dvora

- 26 I za předpokladu, že se zákon VW, jak uplatňuje Spolková republika Německo, omezuje na opakování dohody, která by měla být kvalifikována jako soukromoprávní smlouva, je nutno konstatovat, že skutečnost, že se tato dohoda stala předmětem zákona, postačuje k tomu, aby byla s ohledem na volný pohyb kapitálu považována za vnitrostátní opatření.

- 27 Výkon zákonodárné pravomoci vnitrostátními orgány, které jsou k tomu náležitě oprávněny, totiž představuje výraz státní moci v pravém slova smyslu.
- 28 Navíc je třeba konstatovat, že ustanovení dotyčného zákona nemohou být měněna pouze z vůle stran původní dohody, ale že veškeré dodatky vyžadují schválení nového zákona v souladu s postupy ústavního práva Spolkové republiky Německo.
- 29 Za těchto podmínek musí být odmítnut argument Spolkové republiky Německo, podle něhož nepředstavuje zákon VW ohledně volného pohybu kapitálu vnitrostátní opatření.

K existenci omezení

- 30 S ohledem na argumentaci účastníků řízení týkající se dvou prvních vytýkaných skutečností, jakož i na kumulativní účinky obou ustanovení zákona VW, zpochybňovaných v rámci těchto vytýkaných skutečností, je tyto skutečnosti třeba zkoumat společně.

K první a druhé vytýkané skutečnosti, vycházejícím z omezení hlasovacího práva na 20 % a stanovení blokační menšiny 20 %

— Argumenty účastníků řízení

- 31 Co se zprv týče omezení hlasovacího práva všech akcionářů na 20 % základního kapitálu společnosti Volkswagen, stanoveného v § 2 odst. 1 zákona VW, Komise

tvrdí, že toto pravidlo je v rozporu s požadavkem vztahu mezi kapitálovou účastí a s ní souvisejícím hlasovacím právem. Ačkoliv je omezení hlasovacího práva běžným nástrojem práva obchodních společností, užívaným rovněž v jiných členských státech, je značný rozdíl, pokud stát nabízí možnost zavést takový nástroj do stanov společnosti, jak je tomu v německém právu u akciových společnostech nekótovaných na burze, nebo pokud v tomto ohledu přijme jakožto zákonodárce ustanovení pro jediný podnik a v konečném výsledku ve svůj prospěch, jak je tomu v případě § 2 odst. 1 zákona VW.

32 Spolková republika Německo připomíná, že při vzniku společnosti Volkswagen byla horní hranice hlasovacího práva stanovena na 0,01 % pro všechny akcionáře s výjimkou spolkového státu a spolkové země Dolní Sasko, z nichž každý mohl vykonávat svá práva v poměru k jejich 20 % podílu. Nicméně během roku 1970 bylo toto výsadní postavení obou posledně jmenovaných zrušeno a omezení hlasovacího práva bylo zvýšeno na 20 % pro všechny akcionáře bez rozdílu. Spolková republika Německo zdůrazňuje, že od té doby se dotyčné ustanovení zákona VW uplatní bez rozdílu na všechny akcionáře společnosti Volkswagen. Právní rámec se v tomto ohledu liší od právního rámce dotčeného v judikatuře, na níž odkazuje Komise, aby v projednávaném případě prokázala omezení volného pohybu kapitálu (výše uvedené rozsudky Komise v. Portugalsko, body 36 a 44; Komise v. Francie, body 35 a 40; Komise v. Belgie, bod 36; Komise v. Španělsko, body 51 a 56; Komise v. Spojené království, body 38 a 43, a Komise v. Itálie, bod 26). Tato judikatura se totiž týkala zvláštních práv zřízených ve prospěch státu. Podle Spolkové republiky Německo by případné rozšíření oblasti chráněné volným pohybem kapitálu nad rámec zvláštních práv státu rozšířilo zcela neomezeně rozsah působnosti této svobody.

33 Uvedený členský stát popírá tezi, podle níž je třeba, aby existoval vztah mezi kapitálovou účastí na společnosti a hlasovacím právem jejích akcionářů, a tvrdí, že vnitrostátní zákonodárce může volně vydávat zákony v oblasti vnitrostátního práva

obchodních společností a stanovit pravidla, která se uplatní na určité skupiny podniků, nebo dokonce na jeden podnik, pokud z takové právní úpravy nevyplývá žádné omezení.

- 34 Co se zadruhé týče stanovení blokační menšiny 20 %, Komise uplatňuje, že § 4 odst. 3 zákona VW tím, že vyžaduje více než 80 % většinu zastoupeného kapitálu pro usnesení valné hromady, pro která vyžaduje obecné právo obchodních společností pouze nejméně 75 % většinu, umožňuje spolkové zemi Dolní Sasko, aby s ohledem na podíl ve výši 20 %, který vlastní od privatizace společnosti Volkswagen, blokovala tento druh usnesení. Podle Komise byl požadavek více než 80 % většiny pojat navzdory svému formálně nediskriminačnímu aspektu tak, aby prospíval výlučně veřejné moci.
- 35 Komise přiznává, že zákon o akciových společnostech umožňuje stanovení většiny pro přijetí uvedených rozhodnutí vyšší než 75 %, avšak zdůrazňuje, že se jedná o oprávnění ponechané akcionářům, kteří mohou rozhodnout, zda jej využijí, či nikoliv. Naproti tomu 80 % většina vyžadovaná ustanovením § 4 odst. 3 zákona VW byla akcionářům společnosti Volkswagen uložena zákonodárcem, aby si mohl zajistit blokační menšinu jakožto v té době největší akcionář.
- 36 Spolková republika Německo úvodem zdůrazňuje, že se dotčené ustanovení zákona VW, stejně jako ustanovení týkající se omezení hlasovacího práva na 20 %, uplatní na všechny akcionáře společnosti Volkswagen bez rozdílu. Domnívá se tedy, že dotčené ustanovení nepředstavuje omezení volného pohybu kapitálu, neboť státu nepřiznává žádné zvláštní právo.

37 Spolková republika Německo dodává, že zákon o akciových společnostech ani právní úprava Společenství nestanoví žádnou hranici ohledně určení blokační menšiny. Situace spolkové země Dolní Sasko, co se týče její schopnosti vytvořit blokační menšinu, odpovídá běžné situaci akcionáře jejího významu. Uvedený členský stát v tomto ohledu zdůrazňuje, že pokud spolková země Dolní Sasko v současné době drží podíl zhruba 20 % na kapitálu společnosti Volkswagen, je tento podíl důsledkem investic provedených na trhu touto zemí jakožto soukromým investorem.

— Posouzení Soudního dvora

38 Jak poznamenala Spolková republika Německo, je omezení hlasovacího práva známým nástrojem práva obchodních společností.

39 Mezi účastníky řízení je ostatně nesporné, že § 134 odst. 1 první věta zákona o akciových společnostech sice stanoví zásadu proporcionality hlasovacího práva k podílu na kapitálu, druhá věta uvedeného ustanovení však v určitých případech umožňuje omezení hlasovacího práva.

40 Nicméně, jak správně podotýká Komise, existuje rozdíl mezi možnostmi akcionářů, kteří se mohou rozhodnout, zda ji chtějí využít, či nikoliv, a zvláštní povinností stanovenou akcionářům prostřednictvím právního předpisu, aniž by měli možnost se od ní odchýlit.

41 Navíc se účastníci řízení shodují v tom, že § 134 odst. 1 první věta zákona o akciových společnostech ve znění zákona o kontrole a transparentnosti v podnikání zrušil možnost zavést omezení hlasovacího práva ve stanovách

společností kótovaných na burze. Jak uplatňuje Komise, aniž by jí v tomto bodě německá vláda odporovala, jelikož je Volkswagen společností kótovanou na burze, nemohlo by být omezení hlasovacího práva běžným způsobem zavedeno do jejích stanov.

- 42 Spolková republika Německo tvrdí, že omezení stanovené v § 2 odst. 1 zákona VW lze chápat jako výhodu, a zároveň i nevýhodu, neboť se uplatní bez rozdílu na všechny akcionáře. Omezení hlasovacího práva akcionáře, který drží více než 20 % základního kapitálu, odpovídá ochrana proti vlivu jiných případných akcionářů držících významné podíly, a tím i záruka možnosti skutečné účasti na řízení společnosti.
- 43 Před posouzením tohoto argumentu je třeba zkoumat účinky uvedeného omezení hlasovacího práva ve vztahu k požadavku stanovenému v § 4 odst. 3 zákona VW, tj. více než 80 % většiny základního kapitálu pro přijetí určitých usnesení valné hromady akcionářů společnosti Volkswagen.
- 44 Jak uplatňuje Komise, aniž by jí Spolková republika Německo odporovala, jedná se o rozhodnutí jako je změna stanov, kapitálu nebo finanční struktury společnosti, pro něž zákon o akciových společnostech stanoví požadovanou většinu nejméně 75 % základního kapitálu.
- 45 Jak poznamenala Spolková republika Německo, stanovy společnosti mohou zajisté stanovit vyšší procentuální míru, než je 75 % většina základního kapitálu, stanovená zákonem o akciových společnostech. Nicméně, jak správně poznamenává Komise, jedná se o možnost, o jejímž využití či nevyužití se akcionáři mohou svobodně

rozhodnout. Naproti tomu stanovení požadované většiny v § 4 odst. 3 zákona VW na více než 80 % uvedeného kapitálu nevychází z vůle akcionářů, ale jak bylo rozhodnuto v bodě 29 tohoto rozsudku, z vnitrostátního opatření.

- 46 Tento požadavek, který se odchyľuje od obecného práva a který byl uložen zvláštním zákonem, tak dává všem akcionářům držícím 20 % základního kapitálu možnost disponovat blokační menšinou.
- 47 Je pravda, že tato možnost se, jak zdůrazňuje Spolková republika Německo, uplatní bez rozdílu. Stejně jako omezení hlasovacího práva může působit ve prospěch, či v neprospěch všech akcionářů společnosti.
- 48 Ze spisu nicméně vyplývá, že při přijetí zákona VW v roce 1960 byly spolkový stát a spolková země Dolní Sasko dvěma hlavními akcionáři společnosti Volkswagen, nově privatizované společnosti, na níž každý z nich držel 20 % kapitálu.
- 49 Podle informací poskytnutých Soudnímu dvoru se spolkový stát rozhodl zbavit se svého podílu na kapitálu společnosti Volkswagen, avšak spolková země Dolní Sasko stále drží podíl v řádu 20 %.
- 50 Ustanovení § 4 odst. 3 zákona VW tak vytváří nástroj, který umožňuje veřejnoprávním subjektům ponechat si blokační menšinu, která jim umožňuje stavět se proti důležitým rozhodnutím, a to s menší investicí, než vyžaduje obecné právo obchodních společností.

- 51 Omezením hlasovacího práva ve stejné výši 20 % doplňuje § 2 odst. 1 zákona VW právní rámec, který dává uvedeným veřejnoprávním subjektům možnost vykonávat podstatný vliv s takovou nižší investicí.
- 52 Tato situace, která omezuje možnost jiných akcionářů účastnit se na společnosti s cílem vytvořit nebo udržet dlouhodobé a přímé hospodářské vztahy s touto společností umožňující skutečně se účastnit jejího řízení nebo její kontroly, může odradit přímé investory z jiných členských států.
- 53 Toto konstatování nemůže být zpochybněno argumentem, kterého se dovolává Spolková republika Německo, podle něhož akcie společnosti Volkswagen jsou jedněmi z nejvíce kupovaných akcií v Evropě a velmi mnoho se jich nachází v rukou investorů z jiných členských států.
- 54 Jak uplatňuje Komise, omezení volného pohybu kapitálu, na nichž se zakládá tato žaloba, se totiž týkají přímých investic do kapitálu společnosti Volkswagen, a nikoli portfoliových investic, které byly vynaloženy pouze s úmyslem investovat (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Nizozemsko, bod 19) a tato žaloba se jich netýká. Co se týče přímých investorů, je nutno konstatovat, že § 2 odst. 1 a § 4 odst. 3 zákona VW v rozsahu, v němž vytvářejí nástroj způsobilý omezit jejich možnost skutečně se účastnit řízení společnosti s cílem vytvořit nebo udržet dlouhodobé a přímé hospodářské vztahy s touto společností umožňující skutečně se účastnit jejího řízení nebo její kontroly, činí získání podílu na základním kapitálu společnosti Volkswagen méně zajímavým.
- 55 Toto konstatování není dotčeno tím, že se mezi akcionáři společnosti Volkswagen vyskytuje velký počet přímých investorů, který je podle Spolkové republiky Německo

v současnosti obdobný počtu akcionářů jiných velkých podniků. Tato okolnost totiž nevyvrací to, že z důvodu dotčených ustanovení zákona VW mohli být přímí investoři z jiných členských států, ať již aktuální, nebo potenciální, odrazení od získání podílu na základním kapitálu této společnosti za účelem účasti na této společnosti s cílem vytvořit nebo udržet dlouhodobé hospodářské vztahy s ní umožňující skutečně se účastnit jejího řízení nebo její kontroly, ačkoliv byli oprávněni k tomu, aby se na ně vztahovala zásada volného pohybu kapitálu a ochrana, kterou tato zásada zavádí v jejich prospěch.

- 56 Je tedy namístě určit, že § 2 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 3 zákona VW představuje omezení pohybu kapitálu ve smyslu čl. 56 odst. 1 ES.

Ke třetí vytykané skutečnosti, vycházející z práva na vyslání dvou zástupců do dozorčí rady společnosti Volkswagen

— Argumenty účastníků řízení

- 57 Komise poukazuje na to, že § 4 odst. 1 zákona VW, který umožňuje spolkovému státu a spolkové zemi Dolní Sasko potud, pokud jsou akcionáři společnosti Volkswagen, vyslat po dvou zástupcích do dozorčí rady této společnosti, se odchyluje od pravidla stanoveného v § 101 odst. 2 zákona o akciových společnostech, podle něhož takové právo může být zavedeno pouze stanovami a může se týkat pouze třetiny členů dozorčí rady jmenovaných akcionáři, tedy v případě společnosti Volkswagen třech zástupců. Podle Komise představuje uvedený § 4 odst. 1 v rozsahu, v němž zamezuje možnosti jiných akcionářů skutečně se účastnit řízení této společnosti nebo její kontroly, omezení volného pohybu kapitálu.

58 Spolková republika Německo uplatňuje, že dozorčí rada je pouze kontrolním orgánem, a nikoliv orgánem rozhodovacím. Dodává, že počet zástupců v dozorčí radě společnosti Volkswagen je poměrný k účasti na kapitálu uvedené společnosti a že v tomto ohledu je zastoupení spolkové země Dolní Sasko nižší než její účast na tomto kapitálu. Tvrdí, že § 4 odst. 1 zákona VW ostatně není v praxi pro rozhodování v oblasti investic relevantní.

— Závěry Soudního dvora

59 Na základě § 4 odst. 1 zákona VW mají spolkový stát a spolková země Dolní Sasko možnost potud, pokud jsou akcionáři společnosti Volkswagen, vyslat každá dva zástupce jakožto členy do dozorčí rady této společnosti, tedy celkem čtyři osoby.

60 Taková možnost představuje odchylku od obecného práva obchodních společností. To totiž omezuje právo určitých akcionářů na vysílání zástupců na třetinu počtu členů dozorčí rady vyhrazeného akcionářům. V případě společnosti Volkswagen, u níž, jak uplatňuje Komise, aniž by jí bylo v tomto bodu odporováno, dozorčí rada čítá 20 členů, z nichž 10 je určeno akcionáři, by mohl být počet zástupců, kteří by mohli být vysláni spolkovým státem a spolkovou zemí Dolní Sasko podle obecného práva obchodních společností, nejvýše 3.

61 Jedná se tedy o zvláštní právo odchylovající se od obecného práva obchodních společností, stanovené vnitrostátním legislativním opatřením pouze ve prospěch veřejnoprávních subjektů.

- 62 Právo vyslat zástupce příslušící spolkovému státu a spolkové zemi Dolní Sasko jim tedy umožňuje účastnit se na činnosti dozorčí rady výrazněji, než by jim běžně umožňovalo jejich postavení akcionáře.
- 63 Ačkoliv není právo vyslat zástupce uvedené spolkové země v nepoměru vůči účasti, kterou má tato spolková země v současné době na základním kapitálu společnosti Volkswagen, jak podotkla Spolková republika Německo, nic to nemění na tom, že spolková země, jakož i spolkový stát mají právo vyslat dva zástupce do dozorčí rady společnosti Volkswagen, pokud vlastní akcie této společnosti, nezávisle na velikosti jejich účasti.
- 64 Ustanovení § 4 odst. 1 zákona VW tedy vytváří nástroj, který umožňuje veřejnoprávním subjektům vykonávat vliv, který přesahuje jejich investice. Souvztažně s tím může být vliv jiných akcionářů snížen pod úroveň odpovídající jejich vlastním investicím.
- 65 Skutečnost, že jak tvrdí Spolková republika Německo, dozorčí rada není rozhodovacím orgánem, ale pouze kontrolním orgánem, nemůže zpochybnit postavení a vliv dotýčných veřejnoprávních subjektů. Německé právo obchodních společností totiž sice stanoví jako posláni dozorčí rady kontrolu řízení společnosti, jakož i podávání zpráv o tomto řízení akcionářům, avšak vybavuje tento orgán za účelem výkonu tohoto posláni důležitými pravomocemi, jako je jmenování a odvolávání členů představenstva. Navíc je, jak připomněla Komise, souhlas dozorčí rady nutný pro určitý počet operací, mezi něž patří kromě zřizování a přemístování provozoven i vytváření poboček, koupě a prodej nemovitostí, investice a koupě jiných podniků.

- 66 Tím, že omezuje možnost jiných akcionářů účastnit se na společnosti s cílem vytvořit nebo udržet dlouhodobé a přímé hospodářské vztahy s touto společností umožňující skutečně se účastnit jejího řízení nebo její kontroly, může § 4 odst. 1 zákona VW odrazovat přímé investory z jiných členských států od investování do kapitálu této společnosti.
- 67 Ze stejných důvodů, jaké byly popsány v bodech 53 až 55 tohoto rozsudku, nemůže být toto konstatování vyvráceno argumentem, kterého se dovolává Spolková republika Německo, podle něhož existuje na mezinárodních finančních trzích velký zájem investorů o akcie společnosti Volkswagen.
- 68 Vzhledem k výše uvedenému je namístě konstatovat, že § 4 odst. 1 zákona VW představuje omezení pohybu kapitálu ve smyslu čl. 56 odst. 1 ES.
- 69 Otázka, zda spolkový stát a spolková země Dolní Sasko využívají právo, které jim poskytuje tento § 4 odst. 1, či nikoliv, je zcela irelevantní. V tomto ohledu totiž postačuje konstatovat, že zvláštní právo odchylovající se od obecného práva, které umožňuje těmto veřejnoprávním subjektům vyslat zástupce do dozorčí rady společnosti Volkswagen, v německém právním řádu přetrvává.

K případnému odůvodnění omezení

Argumentace účastníků řízení

- 70 Spolková republika Německo podpůrně uplatňuje, že ustanovení zákona VW kritizovaná Komisí jsou odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu. Tímto

zákonem, který má zvláštní historické souvislosti, byla totiž zavedena „spravedlivá rovnováha moci“ za účelem zohlednění zájmů zaměstnanců společnosti Volkswagen a na ochranu jejich menšinových akcionářů. Uvedený zákon tak sleduje cíle sociální a regionální politiky, jakož i hospodářské cíle, které se pojí s cíli průmyslové politiky.

- 71 Podle Komise, která popírá relevantnost těchto historických úvah, neodpovídá zákon VW obecnému zájmu, neboť důvody, kterých se dovolává Spolková republika Německo, neplatí pro všechny podniky vykonávající činnost na území tohoto členského státu, ale směřuje k tomu, aby uspokojil cíle hospodářské politiky, které nemohou odůvodnit omezení volného pohybu kapitálu (výše uvedený rozsudek Komise v. Portugalsko, body 49 a 52).

Závěry Soudního dvora

- 72 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 uvedené rozsudky Komise v. Portugalsko, bod 49; Komise v. Francie, bod 45; Komise v. Belgie, bod 45; Komise v. Španělsko, bod 68; Komise v. Itálie, bod 35, jakož i Komise v. Nizozemsko, bod 32).
- 73 Pokud takové harmonizační opatření Společenství neexistuje, přísluší v zásadě členským státům, aby rozhodly o úrovni, v 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 uvedené rozsudky Komise v. Portugalsko, bod 49; Komise v. Francie, bod 45; Komise v. Belgie, bod 45; Komise v. Španělsko, bod 68; Komise v. Itálie, bod 35, jakož i Komise v. Nizozemsko, bod 33).

74 Co se týče ochrany zájmů pracovníků, které se dovolává Spolková republika Německo k odůvodnění sporných ustanovení zákona VW, je namístě konstatovat, že tento členský stát nebyl schopen vysvětlit, kromě obecných úvah o nezbytnosti ochrany ve vztahu k velkému akcionáři, který by sám ovládal společnost, důvod, proč má být k dosažení cíle ochrany zaměstnanců společnosti Volkswagen vhodné a nezbytné zachovávat zesílenou a neměnnou pozici ohledně kapitálu tohoto podniku ve prospěch veřejnoprávních subjektů.

75 Krom toho, co se týče práva vyslat zástupce do dozorčí rady, je nutno konstatovat, že podle německých právních předpisů jsou v tomto orgánu zastoupeni i sami zaměstnanci.

76 V důsledku toho nelze přijmout odůvodnění uvedené tímto členským státem o ochraně pracovníků.

77 Totéž platí pro odůvodnění, o kterém Spolková republika Německo tvrdí, že vychází z ochrany menšinových akcionářů. Tato vůle chránit uvedené osoby sice může rovněž představovat legitimní zájem a odůvodňovat legislativní opatření, jsou-li dodrženy zásady připomenuté v bodech 72 a 73 tohoto rozsudku, i když toto legislativní opatření představuje omezení volného pohybu kapitálu, avšak je nutno konstatovat, že v projednávaném případě nemůže taková vůle odůvodnit sporná ustanovení zákona VW.

- 78 V tomto ohledu je třeba připomenout, že uvedená ustanovení představují právní rámec, který spolkovému státu a spolkové zemi Dolní Sasko umožňuje vykonávat větší vliv než ten, který by se za normálních okolností pojil s jejich investicemi. Spolková republika Německo přitom neprokázala, z jakých důvodů by mělo být udržování takového postavení ve prospěch těchto veřejnoprávních subjektů nezbytné nebo vhodné pro ochranu obecných zájmů menšinových akcionářů.
- 79 Nelze totiž vyloučit, že za určitých zvláštních okolností dotčené veřejnoprávní subjekty využijí svého postavení na ochranu obecných zájmů případně v rozporu s hospodářskými zájmy dotčené společnosti, a v důsledku toho v rozporu se zájmy jejich ostatních akcionářů.
- 80 Konečně v rozsahu, v němž Spolková republika Německo uplatňuje, že aktivita tak významného podniku, jakým je Volkswagen, může mít takový dopad na obecný zájem, že odůvodňuje existenci záruk daných zákonem, přesahujících rámec kontrol stanovených obecným právem obchodních společností, je nutno konstatovat, že i za předpokladu, že by tato teze byla opodstatněná, nevysvětlil uvedený členský stát, kromě obecných úvah o riziku, že akcionáři budou upřednostňovat své osobní zájmy před zájmy pracovníků, důvody, pro něž jsou ustanovení zákona VW kritizovaná Komisí vhodná a nezbytná pro udržení pracovních míst, která vytváří činnost společnosti Volkswagen.
- 81 Vzhledem k výše uvedeným úvahám musejí být vytýkané skutečnosti uvedené Komisí a vycházející z porušení čl. 56 odst. 1 ES přijaty.
- 82 V důsledku toho je třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že ponechala v platnosti § 4 odst. 1, jakož i § 2 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 3 zákona VW, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 56 odst. 1 ES.

K nákladům řízení

- 83 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku 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 Spolková republika německo neměla ve věci úspěch, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.

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

- 1) **Spolková republika Německo tím, že ponechala v platnosti § 4 odst. 1, jakož i § 2 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 3 zákona ze dne 21. července 1960 o převodu práv z podílů na společnosti s ručením omezeným Volkswagenwerk do soukromých rukou (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand), ve znění vztahujícím se na projednávaný spor, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 56 odst. 1 ES.**
- 2) **Žaloba se ve zbývající části zamítá.**
- 3) **Spolkové republice Německo se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.