

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. november 6.¹

I – Bevezetés

1. Nem mind arany, ami fénylik. William Shakespeare A velencei kalmár c. színművében² fogalmaz így, amikor Marokkó hercege az aranydobozt választja azért, hogy meghódítsa Portia szívét. Az „aranyrészvények” („golden shares”) kapcsán e szállóigének már mélyen meg kellett volna ihletnie azokat a tagállamokat, amelyek minden erejükkel el akarják játszani Midas király szerepét azzal, hogy a drága fém másolatává változtatják a stratégiai jelentőségű ágazatokban működő, vagy közszolgáltatást nyújtó vállalkozások tőkéjében való részesedéseket.

2. A kormányok azonban e csapongó alkimista munkában gyakran elfelejtkeznek a közösségi jog kiigazító hatásáról, amely minden értékétől megfosztja azokat az eltűnt, gondosan védett előjogokat, amelyekkel a kormányok, a közönséges részvényesek fölé

helyezkedve, saját magukat szeretnék felruházni. Kétségtelenül a legjobb szándék vezeti őket a közérdek eszméje mögé bújva, de ez a szándék mégsem igazolja az EK-Szerződés szabályai által előírt rendszertől való eltérést.

3. Az Európai Bizottság Olasz Köztársaság elleni jelen keresete az úgynevezett „aranyrészvényekről” szóló esetek sorába illeszkedik, amelyet a Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet³ óta úgy kell értelmezni, mint minden olyan, a vállalkozásokra egyénileg alkalmazandó jogi struktúrát, amely fenntartja a hatóság befolyását ezen társaságok felett, vagy hozzájárul e befolyás állandóvá tételéhez.⁴ Lényegében a közösségi intézmény azt kéri a Bíróságtól, hogy az valamely határozat egyes hatóságokra törvénnyel ruházott különleges jogok gyakorlására vonatkozó kritériumait minősítse ellentétesnek a tőke szabad mozgásával és a letelepedés szabadságával.

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – Az eredeti spanyol változatban az alábbi kiadást idézik: Shakesperare, W., *Teatro completo*, Ed. Galaxia Gutemberg/Círculo de lectores, «El mercader de Venecia», traducción de Vicente Molina Fox; II. szín, hetedik jelenet, 555. o.

3 – C-112/05. sz., 2007. október 23-i ítélet [EBHT 2007., I-8995. o.] és a saját, 2007. február 13-án ismertetett indítványom.

4 – Van Bekkum, J., Kloosterman, J., Winter, J., „Golden Shares and European Company Law: the Implications of *Volkswagen*”, in *European Company Law*, 5/1. szám, 2008. február, 8. o.

II – Jogi háttér

és harmadik országok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás.”

A – A közösségi jog

4. A Bíróság az olyan nemzeti rendelkezések érvényességét, amelyeket a Bizottság az aranyrészvényekkel kapcsolatban vitat, az EK-Szerződésben biztosított két alapvető szabadság, nevezetesen a letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása fényében szokta vizsgálni. Az első szabadságot az EK 43. cikk első bekezdése szabályozza, amelynek szövege a következő:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak.”

5. Az EK-Szerződés az 56. cikkének (1) bekezdésében szabályozza a tőke szabad mozgását:

„(1) E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok

6. Mivel értékelése jelentőséggel bír, meg kell még említeni az EK 295. cikket is:

„E szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”.

7. A másodlagos jogból a 88/361/EGK irányelvet⁵ kell idézni, amelynek I. melléklete tartalmazza az ezen irányelv 1. cikkében említett tőke mozgásokat osztályozó nomenklatúrát. A mellékletben említést nyert különösen a „részesedés új vagy meglévő vállalkozásban tartós gazdasági kapcsolatok létrehozása vagy fenntartása céljából” (közvetlen befektetések)⁶, valamint az „értéktőzsdei kereskedésben részt vevő belföldi értékpapírok megszerzése nem honos személyek által” (portfólióbefektetések)⁷.

5 – A Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i tanácsi irányelv (HL L 178., 5. o.; magyar nyelvű kiadása: 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.).

6 – A hivatkozott melléklet I.2. pontja.

7 – Ugyanezen melléklet III.A. pontja.

B – Az olasz jog

tevékenységek miniszterével egyetértésben történő – gyakorlására hatalmazza fel[.]”

8. A 2004. évre vonatkozó költségvetésről szóló olasz törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény)⁸ 4. cikkének (227)–(231) bekezdése módosította a módosításokkal az 1994. július 30-i 474. sz. törvénynek átalakított, 1994. május 31-i 332. sz. törvényrendeletet;⁹ a 474. sz. törvény az állam és az állami szervek részvénytársaságokban fennálló részesedései átruházási eljárásának felgyorsítását szolgáló rendelkezéseket vezet be.¹⁰

9. A 4. cikk (227) bekezdése szabályozza az olasz államra ruházott, bizonyos társaságok felett gyakorolható különleges jogokat; e (227) bekezdés (1) bekezdése újrafoglalja a 332. sz. törvényrendelet 2. cikkének (1) bekezdését, amely szerint:

„(1) A közvetlen vagy közvetett állami ellenőrzés alatt álló, a védelmi, közlekedési, távközlési, energia-, valamint más közszolgáltatási ágazatban működő társaságok közül a minisztertanács elnökének rendelete határozza meg [...] azokat, amelyeknek a létesítő okiratába – valamennyi olyan aktus elfogadása előtt, amely az ellenőrzés elvesztésével jár – rendkívüli közgyűlési határozattal olyan rendelkezést kell foglalni, amely a gazdasági és pénzügyminisztert az alább felsorolt külön jogok közül egy vagy több jognak a – termelő-

10. Az olasz állam túlzott mértékű előjogait ezt követően részletesen szabályozza e 2. cikk a), b), c) és d) pontja, amely így foglalható össze:

- a) az említett társaságokban olyan jelentős részesedés befektetők általi megvásárlásával szembeni kifogás, amely a szavazatok legalább 5%-át, vagy a gazdasági és pénzügyminiszter által rendeletben rögzített kisebb százalékát képviseli;
- b) a szavazatok 5%-át vagy azoknak a gazdasági és pénzügyminiszter által rögzített kisebb százalékát képviselő részvényesek közötti megállapodások vagy szerződések megkötésével szembeni kifogás;
- c) vétójog a társaság megszüntetését, a vállalkozás átruházását, összeolvadását vagy szétválását, a székhely külföldre történő áthelyezését, a társaság tevékenységi körének vagy a társasági szerződésnek a módosítását elrendelő olyan határozatokkal szemben, amelyek eltörlik vagy megváltoztatják a különleges jogokat; és

8 – A 2003. december 24-i 350/2003. sz. törvény (a GURI 2003. december 27-i 299. száma).

9 – A GURI 1994. június 1-jei 126. száma.

10 – A GURI 1994. július 30-i 177. száma.

- d) szavazati joggal nem rendelkező vezető tisztviselő kinevezése. szervek különleges jogokkal kapcsolatos fellépésének feltételeit:

11. 2004. június 10-én az olasz minisztertanács elnöke elfogadta a költségvetési törvény 4. cikkének (230) bekezdésében előírt rendeletet,¹¹ amely 1. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Az 1994. évi 332. sz. törvényrendelet 2. cikke szerinti különleges jogokat kizárólag akkor lehet gyakorolni, ha azt különösen a közrendre, közbiztonságra, közegészségre és a védelemre vonatkozó nyomós közérdek indokolja, valamint e különleges jogok gyakorlásának ezen érdekeknek megfelelő és azokkal arányos intézkedésekben kell megnyilvánulnia, mint amilyen adott esetben a megfelelő határidők meghatározása, a nemzeti és közösségi jogi elvek, valamint mindenekelőtt a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének tiszteletben tartásával.”

12. A rendelet 1. cikkének (2) bekezdése a következőképpen sorolja fel az állami

„(2) Az (1) bekezdésben megjelölt célkitűzés sérelme nélkül, az 1994. évi 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének a), b) és c) pontjában meghatározott különleges jogok a következő feltételek mellett gyakorolhatók:

- a) a kőolaj- és energiatermékekkel való minimális nemzeti ellátás, csakúgy mint a kapcsolódó és származtatott szolgáltatásokkal, valamint általában a nyersanyagokkal, a közösség számára alapvető javakkal vagy a távközlési és közlekedési szolgáltatások minimum szintjével való ellátás megszakadásának súlyos és tényleges veszélye esetén;
- b) valamely közszolgáltatás keretében a társadalommal szembeni kötelezettségek teljesítésének folytonosságát, csakúgy mint a társaságra bízott közérdekű feladatok gyakorlását fenyegető súlyos és tényleges veszély esetén;

- c) az alapvető közszolgáltatások berendezéseinek és hálózatainak biztonságát fenyegető súlyos és tényleges veszély esetén;

¹¹ – A GURI 2004. június 16-i 139. száma.

d) a nemzetvédelmet, a katonai biztonságot, a közrendet és a közbiztonságot fenyegető súlyos és tényleges veszély esetén;

e) egészségügyi vészhelyzet esetén.”

az említett határozat a Bíróság C-58/99. sz. ügyben hozott ítéletének¹² fejleménye, majd novemberben arra hivatkoztak, hogy ugyanazon év végén el fogják fogadni a közösségi jogrendnek megfelelő szabályozást.

III – A pert megelőző eljárás

13. Mivel az olasz kormány sem ellenkérelmében, sem viszonzásában semmilyen szempontból nem vitatta a Bizottság által előadott ténybeli hátteret, a tényállást a keresetlevélnek megfelelően kell elfogadni, eltekintve az ügy megítélése szempontjából relevanciával nem bíró tényezőktől.

14. 2003 februárjában a Bizottság felszólító levélben hívta fel az olasz kormány figyelmét az 1999. december 23-i 488. sz. költségvetési törvény 66. cikkének, valamint a minisztertanács elnökének az állami vállalatok magánosításáról szóló, 2000. február 11-i rendelete közösségi joggal való összeegyeztethetlenségére.

15. Az olasz hatóságok 2003 júniusában elküldött válaszukban azzal érveltek, hogy

16. A bejelentett módosítások elfogadását követően az olasz kormány 2004 januárjában a Bizottság tudomására hozta az ezen évre vonatkozó költségvetési törvény szövegét, amely felhatalmazta a minisztertanács elnökét, hogy a törvény hatályba lépését követő kilencven napon belül rendeletet fogadjon el a különleges jogok gyakorlásának feltételeiről.

17. A Bizottság 2004. június 30-án kapta meg e végrehajtási jogszabályról, vagyis a megtámadott rendeletről szóló értesítést.

18. 2004. december 22-én a nevezett közösségi intézmény kiegészítő felszólító levelet címzett az olasz hatóságoknak, mivel úgy vélte, hogy a módosított rendelkezések és a különleges jogok gyakorlásának új feltételei nem szüntették meg az EK-Szerződés tőke szabad mozgásáról és letelepedés szabadságáról szóló szabályainak sérelmét.

12 – A C-58/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3811. o.).

19. 2005. május 24-én az olasz kormány azt válaszolta, hogy a 332. sz. törvényrendelet és a 2004. június 10-i rendelet az „aranyrészvények” rendszerét az állami részesedéssel működő társaságok irányításának keretében alakította ki, ami összeegyeztethető a közösségi joggal.

20. Ez az érvelés nem győzte meg a Bizottságot, amely 2005. október 18-án indokolással ellátott véleményt küldött az érintett kormánynak. 2005. december 20-án az olasz hatóságok kétségbe vonták az említett véleményt, ezért a Bizottság a jogvita Bíróság elé terjesztése mellett döntött.

IV – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

21. A Bizottság keresetlevele 2007. július 13-án, az olasz kormány ellenkérelme pedig ugyanezen év október 5-én érkezett a Bíróság Hivatalába.

22. A választ 2007. november 16-án, a viszonzást pedig 2008. február 7-én nyújtották be.

23. A Bizottság azt kéri, hogy Bíróság állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság – mivel olyan rendelkezéseket írt elő, mint a módosításokkal az 1994. július 30-i 474. sz. törvénnyé átalakított, a költségvetési törvény 4. cikke (227) bekezdésének a), b) és c) pontjaival módosított 332. sz. törvényrendelet 2. cikke szerinti különleges jogok gyakorlása feltételeinek meghatározásáról szóló 2004. június 10-i minisztertanácsi elnöki rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében szereplők – nem teljesítette az EK-Szerződés 43. és 56. cikkéből eredő kötelezettségeit. A Bizottság szintén kéri, hogy a Bíróság az olasz kormányt kötelezze az eljárási költségek viselésére.

24. Az olasz kormány a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elutasítását és a Bizottság költségeiben való marasztalását kéri.

25. A 2008. október 2-i tárgyaláson az olasz kormány és a Bizottság képviselői előadták szóbeli észrevételeiket.

V – A kötelezettségszegés elemzése

jogszerűségével, valamint alkalmazásuk lehetőségével kapcsolatban.¹⁵

A – Előzetes észrevételek

1. A jogvita tárgyról

26. Az olasz kormány a beadványaiban¹³ elfogadhatatlanságra hivatkozik, de nem a teljes kereset, hanem azon állítások többségének vonatkozásában, amelyek a kötelezettségszegés gyanúját alátámasztják. Véleménye szerint a keresetlevélben és a válaszban szereplő kritikák valójában nem a vitatott rendelet, hanem a 332. sz. törvényrendeletben érintett különleges jogok ellen irányulnak; ugyanakkor mivel az indoklással ellátott vélemény nem kifogásolja ezen előjogokat, a Bizottság a jogvita tárgyát rejtve kiszélesíti, és e különleges jogok szabályozása miatti kötelezettségszegést ró fel.

27. A felperes a maga részéről a válaszában¹⁴ megerősíti, hogy mindössze a vitatott rendelet 1. cikke (2) bekezdésének arányosságát, különösen az olasz állam túlzott jogainak gyakorlására vonatkozó kritériumokat kérdőjelezi meg; kifogásolja, hogy hiányoznak az azt lehetővé tevő konkrét tényezők, hogy a befektetők megítéljék azon pontos körülményeket, amelyek mellett a közigazgatás élhet e rendkívüli jogaival. Mindazonáltal elismeri az arányosság vizsgálata lefolytatásának szükségességét a különleges jogok gyakorlásának

28. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 226. cikkben szabályozott kereset tárgyát behatárolja az ugyanebben a rendelkezésben meghatározott pert megelőző eljárás. Következésképpen a Bizottság indoklással ellátott véleményének és a keresetnek ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell támaszkodnia, úgy hogy nem vizsgálható olyan kifogás, amely nem szerepelt e véleményben.¹⁶ Ezen ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a pert megelőző szakasz és a Bíróság előtti kereset közötti ezen átfedésnek ugyanannyira célja, hogy az érintett tagállam eleget tehessen közösségi jogi kötelezettségeinek, mint hogy a Bizottság által felhozott kifogásokkal szemben érdemben hivatkozhasson a védekezésül felhozott jogalapokra.

29. Az olasz kormány elfogadhatatlansági kifogásának nem lehet helyt adni, mivel a felszólító levél,¹⁷ az indoklással ellátott vélemény¹⁸ és a keresetlevél összehasonlító elemzése nem csak azt mutatja, hogy a Bizottság kizárólag a megtámadott rendelet Bíróság általi vizsgálatát kívánja, hanem azt is, hogy az utolsóként említett iratban a Bizottság

15 – A válasz 5. pontjában.

16 – Lásd például a 76/86. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1989. május 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1021. o.) 8. pontját; a C-96/95. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1653. o.) 22. pontját; a C-206/96. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1998. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3401. o.) 13. pontját, valamint a C-350/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2004. június 24-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-6213. o.) 19. és 20. pontját.

17 – A Bizottság 2003. február 6-i levele az Olasz Köztársaság Állandó Képviselőtének.

18 – A Bizottság 2005. október 18-i levele e Képviselőtének.

13 – Nevezetesen az ellenkérelem 4. és 14. pontjában, a *contrario*, csakúgy, mint a válasz 2., 4., és 43. pontjában, *in fine*.

14 – E beadvány 3. és azt követő pontjában.

a jogvita tárgyát a rendeletre korlátozta, annak ellenére, hogy a keresetet megelőző dokumentumok tartalmazznak olyan tényezőket, amelyek maguknak a különleges jogoknak az érvényességét vitatják.¹⁹

30. Mindenesetre a vita ilyen szűkítése esetén is elég azt jelezni, hogy a Bíróság a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek esetében megengedte e lehetőséget, megkülönböztetve azt a kiterjesztéstől.²⁰

31. Ráadásul az olasz kormány érvelése álbölcselkedés, mivel burkoltan azt állítja, hogy a Bizottság a megtámadott rendelet kifogásolásával valójában a különleges jogok természetére céloz, mivel nem megengedett az eljárás körébe nem vont különleges jogok vizsgálata. A különleges jogok megfogalmazásának és végrehajtásának összehasonlításakor összekeveredik a különleges jogokat elismerő normát (332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének a), b), c) és d) pontja) a gyakorlásukat szabályozó normával (az említett rendelet 1. cikkének (2) bekezdése).

32. Összességében a Bizottság és az olasz kormány közötti jogvita tárgya az említett törvényrendelet hivatkozott rendelkezéseinek arányossága körül összpontosul, miközben

19 – A felszólító levél 7. oldalának utolsó előtti bekezdésében és az indoklással ellátott vélemény 6. oldalának utolsó bekezdésében.

20 – A C-279/94. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-4743. o.) 25. pontja.

a Bizottság beadványaiban előadott minden állítás érvényes marad.

33. Vannak kételyek a 332. sz. törvényrendelet szerinti különleges jogok érvényessége felől a Szerződés szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseit figyelembe véve; ugyanakkor a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás sajátosságai kizárják annak lehetőségét, hogy a Bíróság hivatalból vizsgálja ezt az összeegyeztethetőséget, mivel *ultra petita* ítélezne.

34. Így legalábbis különösnek kell minősíteni e kereset körülményeit: a Bíróságot anélkül kéri arra, hogy bizonyos különleges jogok gyakorlásának arányosságáról véleményt mondjon, hogy ezt megelőzően vizsgálna ezen előjogoknak az EK-Szerződés alapvető szabadságaival való összeegyeztethetőségét. Mivel ennek kapcsán nem lehet egy másik kereset lehetőségét kizárni, arra kérem a Bizottságot, hogy a pergazdaságosság érdekében a fűrésző buzgalmát jó adag koherenciával társítsa, a közforrások jobb felhasználását garantálva.

2. Az EK 295. cikk relevanciája

35. Bár az olasz kormány védekezése során nem hivatkozott az EK 295. cikk tiszteletben tartására, amelyet egyrészt a Bizottság kontra Portugália ügyre, a Bizottság kontra Francia-

ország ügyre és a Bizottság kontra Belgium ügyre,²¹ másrészt a Bizottság kontra Spanyolország ügyre és a Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyre²² vonatkozó indítványaimban részletesen elemeztem, a vitatott különleges jogok természete arra indít, hogy időt szakítsunk az ezen indítványokban előterjesztett feltevésre.

36. Megismétlem tehát azt az álláspontot, amely szerint az EK 295. cikkben szereplő „tulajdoni rend” kifejezés nem a tulajdonviszonyokkal kapcsolatos polgári jogi szabályokra utal, hanem azon különböző jellegű szabályok teoretikus összességére – ideértve a közjogi szabályokat is –, amelyek alkalmasak arra, hogy ellenőrzési jogot biztosítsanak valamely vállalkozás felett, azaz amelyek lehetővé teszik, hogy annak a személynek, aki ezzel a joggal rendelkezik, döntő befolyása legyen valamennyi célkitűzés vagy bizonyos célkitűzések meghatározására és végrehajtására; ugyanígy e rendelkezés szükségszerű célkutató értelmezéséből következik, hogy a Szerződés értelmében az állami és magánvállalatok között nem lehet kizárólag a részvényesi kör összetétele alapján különbséget tenni, hanem e különbségtételhez azt is meg kell vizsgálni, hogy az államnak van-e lehetősége arra, hogy olyan gazdaságpolitikai célokat is kitűzhessen, amelyek eltérnek a magántevékenységre jellemző lehető legnagyobb haszon elérésének céljától.

37. Emlékeztetek arra, hogy a Szerződés tiszteletben tartja az EK 295. cikkben elismert nemzeti jogrendekre jellemző tulajdoni rendet, kiterjesztve azt minden olyan intézkedésre, amely a közszférába történő gazdasági beavatkozás révén az állam számára lehetővé teszi a nemzet gazdasági tevékenységének alakítását, mindenekelőtt az ún. „stratégiai ágazatokban” működő vállalatok privatizációjának folyamatában, amely ágazatok liberalizációja fokozatosan történt meg.²³ Különösen az ország szempontjából alapvető jelentőségű tevékenységek ellenőrzésére gondolok, amely a gazdaságpolitikai stratégiák végrehajtását követi.

38. Ebben az összefüggésben a C-463/00. sz. és a C-98/01. sz. ügyben hozott ítéletek alapjául szolgáló ügyekben ismertetett indítványomban megfogalmazott azon bírálat, amely szerint a Bíróság – indokolás nélkül – tekint el az EK 295. cikk alkalmazásától és hatályától, továbbra is időszerű, ugyanis a későbbiekben hozott ítéletek sem értelmezték ezt a cikket; a Bíróság mindössze azt jelezte, hogy nem lehet azokat a törekvéseket elutasítani, amelyek a körülményektől függően igazolhatják, hogy a tagállamok a kezdetben állami és később privatizált vállalkozásokban bizonyos befolyást megőrizzenek, amennyiben e vállalkozások közérdekű vagy alapvető szolgáltatást nyújtanak.²⁴

21 – A C-58/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3811. o.) és a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália (EBHT 2002., I-4731. o.), a C-483/99. sz., Bizottság kontra Franciaország (EBHT 2002., I-4781. o.) és a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium (EBHT 2002., I-4809. o.) ügyben 2002. június 4-én hozott ítéletek, amelyek esetében az indítvány ismertetésére 2001. július 3-án került sor.

22 – A C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben (EBHT 2003., I-4581. o.) és a C-98/01. sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben (EBHT 2003., I-4641. o.) 2003. május 13-án hozott ítéletek; az indítványok ismertetésére 2003. február 6-án került sor.

23 – Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványom 47. és azt követő pontját is.

24 – Lásd például a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 66. pontját, valamint a C-463/04. és C-464/04. sz., Federconsumatori és társai egyesített ügyekben 2007. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-10479. o.) 41. pontját.

39. A Bíróság hozzátette, hogy ezek a törekvések mindazonáltal nem teszik lehetővé a tagállamok számára, hogy az EK 295. cikkben említett tulajdoni rendjükre hivatkozzanak az európai jog által biztosított szabadságok olyan korlátozásainak igazolása érdekében, amelyek privatizált vállalatokban fennálló részvényesi minőségükből fakadó előjogaikból erednek; az említett cikk ugyanis nem vonja ki a tagállamok hatályos tulajdoni rendjét a Szerződés alapvető szabályainak rendszere alól.²⁵

40. A már említett egyesített indítványaim nagyon hasonló állítást tartalmaznak, amikor arra hívják fel a figyelmet, hogy az EK 295. cikk semlegességi kikötése semmiképpen sem vonja maga után a Szerződés feltétlenül érvényesülendő rendelkezéseitől való eltérést, amelyek a megfogalmazásuknak és különösen az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának megfelelően fejtik ki hatásukat. Hangsúlyozom, hogy az EK 295. cikk nem rontja le a Szerződés ezen alapvető rendelkezéseit, megakadályozza ugyanakkor, hogy az említett intézkedések a Szerződéssel önmagukban összeegyeztethetetlennek minősüljenek, mivel kiterjed rájuk az EK 295. cikk legitimitása által rájuk ruházott „érvényesség vélelem”.²⁶

25 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 67. pontja; a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 44. pontja, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 44. pontja.

26 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália, Bizottság kontra Franciaország és Bizottság kontra Belgium ügyekre vonatkozó indítvány 67. pontja, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország és Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyekre vonatkozó indítvány 37. pontja.

41. Igaz, hogy az általam védett tézis szerint a jelen kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásban vitatott, a hatóságokat megillető különleges előjogok bizonyos vállalkozások tevékenységébe gazdaságpolitikai célok érvényesítése érdekében történő állami beavatkozást jelentenek, és a vállalkozásoknak az EK 295. cikk értelmében a tagállamok által kialakítandó tulajdoni formáival kell összevetni őket; önmagában a létezésük nem sérti, a konkrét gyakorlásuk viszont sértheti a Szerződés alapvető szabadságait.

42. Márpedig egyrésztől ebben az ügyben a Bizottság csak a vitatott rendelet bizonyos, a 322. sz. törvényrendelettel az olasz államra ruházott különleges jogok *gyakorlására* vonatkozó szempontok arányosságának hiányát kifogásolja az EK-Szerződés fényében; másrészt az arányosság elve, amely alatt egyszerűen fogalmazva azt az előfeltevést értjük, amely az állami szabályozói beavatkozást egyeztetni össze a követett céllal,²⁷ a közösségi jogrend általános elveinek egyike, amelynek tükrében kell mérlegelni a tagállamok kezében lévő túlzott jogok jogszerűségét. Ennek megfelelően korábbi indítványokban kifejtettem, hogy azoknak a kormányoknak, amelyek az „arányrészvények” szabályozását védelmükbe veszik, igazolniuk kell, hogy a privatizált vállalatokban való állami részvétel szükséges a kívánt cél eléréséhez,²⁸ és az előző oldalakon kifejtett gondolataim összefüggésében most úgy vélem, hogy semmi sem akadályozza meg, hogy az ilyen rendelkezést a hivatkozott arányosság elvét figyelembe vevő vizsgálatnak vessenek alá.

27 – Schwarze, J., *European Administrative Law*, Ed. Sweet & Maxwell, 1. javított kiadás, London, 2006., 679. o.

28 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország és Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyekre vonatkozó indítvány 37. pontja.

3. Az EK 43. cikk kontra az EK 56. cikk

43. A felperes annak megállapítását kéri, hogy az Olasz Köztársaság megsértette a letelepedés szabadságát és a tőke szabad mozgását.

44. E tekintetben fenntartom azon véleményemet, miszerint a letelepedés szabadsága képezi azt a természetes és megfelelő keretet, amelyen belül vizsgálni kell azokat a korlátozásokat, amelyek az „aranyrészvények” elnevezés mögött rejlnek, mivelhogy az adott tagállam általában arra törekszik, hogy ellenőrzést gyakoroljon a privatizált vállalatok társasági döntéshozatala felett a tulajdonosi szerkezet befolyásolásával kapcsolatos jogköreinek alkalmazásával (a tagság összetételébe, vagy a konkrét vezetőségi döntésekbe való beavatkozással), e kérdésnek azonban kevés köze van a tőke szabad mozgásához.²⁹

45. Mindemellett ezek a jogkörök hatással lehetnek a letelepedés szabadságához való jogra, kevésbé vonzóvá téve azt akár közvetlenül azáltal, hogy az alaptőkében való részesedést érintik, akár közvetve azáltal, hogy a társasági szervek rendelkezési és irányítási

jogosultságának korlátozásával mérséklék a vonzerejét.³⁰ A Bíróság megállapításával ellentétben³¹ hangsúlyozni szeretném azonban, hogy a tőke szabad mozgásának fentiekből eredő korlátozása csak másodlagos jellegű, és nem szükségszerű. Korábban már megfogalmaztam, hogy ez az állítás helytálló azon intézkedések tekintetében is, amelyek a tagság összetételére vonatkoznak, de még inkább igaz azok esetében – mint például a jelen esetben vitatott intézkedések –, amelyek a társaságokon belüli határozathozatalt korlátozzák (például a társaság tevékenységének módosítása, vagyónátruházás), és amelyek csupán hipotetikus és nagyon laza kapcsolatban állnak a tőke szabad mozgásával.³²

46. A különbségtétel elsőrangú gyakorlati jelentőséget nyer, ha tekintetbe vesszük, hogy a tőke szabad mozgása nemcsak a tagállamok között érvényesül, hanem a tagállamok és harmadik országok között is.³³ Ebből következik, hogy bár az olyan intézkedés, mint a stratégiai ágazatban működő társaság megszűnéséről szóló döntés megvétózása összeegyeztethetetlen az EK 43. cikkel, a harmadik országok részvényeseivel szemben alkalmazható.

29 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország és Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyekre vonatkozó indítvány 36. pontja; ugyanígy a fenti 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványom 58. és 59. pontja.

30 – Velasco San Pedro, L.A. és Sánchez Felipe, J.M., „La libertad de establecimiento de las sociedades en la UE. El Estado de la cuestión después de la SE”, in Revista de derecho de sociedades, 19. szám, 2002-2., 31. o.

31 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália és Bizottság kontra Franciaország ügyekben hozott ítélet 56. pontja. Lásd ugyanígy a Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 43. pontját.

32 – A Bizottság kontra Spanyolország és Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélethez vezető ügyre vonatkozó indítvány 36. pontja.

33 – Lásd például a C-207/07. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott új keletű ítélet 31. pontját.

47. Ugyanakkor annak ellenére, hogy másodlagos jellegű a harmadik országokból eredő tőke szabad mozgása, amely elengedhetetlen a vállalkozás irányításának ellenőrzését lehetővé tevő értékpapír-mennyiség megszerzéséhez, az ilyen túlzott jognak az EK 56. cikkel való ellentétesnek minősítése szabad utat hagyna ugyanezen közösségen kívüli részvényeseknek, hogy véghezvigyék a vállalkozás megszüntetését, a vállalkozás által biztosított közszolgáltatás folytonosságához fűződő tagállami érdek rovására.

48. Nem tagadom, hogy vannak olyan intézkedések, amelyeket mindkét szóban forgó alapvető szabadság figyelembevételével kell megítélni; kizárólag arra a tényre szeretném felhívni a figyelmet, hogy a különleges jogoknak létezik más fajtája is, amelynek a vállalkozások vezetésével való lényeges kapcsolata annyira eljelentékteleníti a tőke szabad mozgásához fűződő kapcsolatát, hogy érvénytelenné nyilvánítása az EK 56. cikk túlságosan tág felfogásához vezetne.

49. Következésképpen a két alapvető szabadság hatályának olyan alaposabb leszűkítése mellett érvelek, amely egybecseng a tőke szabad mozgásának a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő jelenlegi *vonzerejével*. Ezt a vizsgálódást meghagyom vázlaiban a későbbi folytatás lehetőségével, és hozzáfogok a 2004. június 10-i rendelet részletes elemzéséhez. Megelőlegezem máris, hogy a kötelezettségesség jelen indítvány B) pontja 2. szakaszának a) és b) pontjára történő szétválasztása azzal az alapvető

szabadsággal magyarázható, amelynek viszonylatában a vitatott rendelet vizsgálendő.

50. Végül le kell szögezni, az eljárás rávilágít arra, hogy az olasz államot pont a letelepedési célú befektetésektől való féltelme készítette a Bizottság által megtámadott szabályozás elfogadására. Bár nem egyetlen indítékként, de megbújik e mögött az a szándék, hogy megakadályozzák a stratégiai ágazatokban működő vállalkozások kétes fizetőképességű, közösségen kívüli pénzügyi csoportok kezébe kerülését, amelyek esetleg a tagállamok politikájával összeegyeztethetetlen célokat követnek.

B – A megtámadott rendelet arányosságáról

1. Megközelítés

51. A Bizottság arra alapozza a keresetét, hogy a megtámadott rendelet nem határozza meg kellőképpen a túlzott jogok gyakorlásának feltételeit, így a befektető nem tudja, hogy a kormány milyen helyzetben élhet velük. Ebben az összefüggésben a Bizottság előadja, hogy mivel a rendelet megfogalmazása nagyon általános, az állam csak akkor fog beavatkozni, ha valamely befektető jelentős részvénycsomagot kíván megszerezni az érintett gazdasági szektorban (védelem, közle-

kedés, távközlés, energia és más közszolgáltatások) működő vállalkozás részvényeiből,³⁴ ami feltételezi, hogy szubjektív, kizárólag a befektető jellemzői által befolyásolt döntés születik.

52. A Bizottság hozzáteszi, hogy a „súlyos és tényleges veszély”, vagy az „egészségügyi vészhelyzet” kifejezések nem megfelelően objektívek és egyedileg meghatározottak annak körülírásához, hogy milyen körülmények között alkalmazhatók a rendkívüli jogok, így széles mérlegelési mozgásteret hagynak az olasz hatóságok kezében, valamint gátolják, vagy nem ösztönzik különösen azokat a befektetőket, amelyek a vállalatirányítás befolyásolásának szándékával kívánnak Olaszországban letelepedni.

53. Ezenkívül, folytatja a Bizottság, a különleges jogok gyakorlása konkrét esetével kapcsolatos esetleges kereset elbírálásáért felelős nemzeti bíróság sem találna olyan tényezőket, amelyek alapján vizsgálhatná a közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörét.

54. Végül a Bizottság megállapítja, hogy nincs okozati összefüggés az energiatermékekkel való ellátás nélkülözhetetlen biztosítása,

34 – A Bizottság szerint, amelynek e szempontból nem mond ellent az olasz kormány, az ENI Spa (energia és petrokémia), a Telecom Italia (távközlés), az Enel Spa (villamosenergia) és a Finameccanica Spa (védelem) társaságok létesítő okiratát egészítették ki a különleges jogok gyakorlására vonatkozó kitéttel.

a közszolgáltatások nyújtása és a vállalkozások részvényeseinek ellenőrzése között, különösen a nem harmonizált ágazatokban. Azon ágazatok esetében, amelyekben a nemzeti szabályozások közelítése valamilyen mértékben megtörtént, a Bizottság a 2003/54/EK³⁵, a 2003/55/EK³⁶ és a 2002/21/EK³⁷ irányelvekre (a továbbiakban: villamosenergia-irányelv, földgáz-irányelv és távközlési irányelv) hivatkozik, jelezve, hogy azok tartalmazzak az e gazdasági ágazatokban a folytonos ellátást nemzeti szinten biztosító intézkedéseket.

55. Eltekintve a jogvita tárgyára vonatkozó – már említett – érvektől, az olasz kormány kitarthat, hogy a vita a letelepedés szabadsága és ne a tőke szabad mozgása köré összpontosuljon, mivel a vizsgált aktusok célja a vállalkozás irányításába való döntő beavatkozás.

56. Ugyanígy elutasítja a villamos energia és a földgáz belső piacáról szóló irányelvek

35 – A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i, európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 176., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 211. o.).

36 – A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i, európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 176., 57. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 230. o.).

37 – Az elektronikus hírközlési hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló (Keretirányelv), 2002. március 7-i, európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.), amelyre a Bizottság az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv) szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvél (HL L 108., 51. o., magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.) együtt hivatkozik.

relevanciáját, mivel a megtámadott rendelet nem vezetett be szerkezeti intézkedéseket.

viszonylatában kell mérlegelni, hogy igazolhatók-e a célok.

57. Szintén hivatkozik a szubszidiaritás elvére annak alátámasztására, hogy a nemzeti szabályozás jobban szembe tud szállni a nemzeti érdekekre súlyosan hátrányos helyzetekkel, mind a közszolgáltatások, mind a védelem területén.

60. Ebben az értelemben a jelen ügyben vitatott olasz rendelkezés lehetőségek sorát kínálja azon torzulás kimentésére, amelyet a különleges jogok a belső piacon okozhatnak, mivel kifejezetten hivatkozik az energiaellátás fenntartására, valamint a közszolgáltatások nyújtására, azon létesítmények biztonságára, amelyen a közszolgáltatás alapszik, a nemzetvédelemre és a közrendre, csakúgy mint az egészségügyi vészhelyzetre.³⁸

2. Értékelés

a) Előzetes észrevételek

58. A kötelezettségszegési jogalapok vizsgálatának kezdete előtt érdemes felvázolni a vizsgálat lefolytatását érintő körülményeket.

59. Így elsősorban, mivel a Bizottság nem foglalta bele keresetébe a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének különleges jogait, ismételten megjegyzem, hogy összeegyeztethetőnek kell tekinteni őket a letelepedés és a tőke EK-Szerződés biztosította szabadságával, illetve szabad mozgásával. Ezenkívül, mivel a Bizottság kizárólag az említett rendeletben kitűzött célok arányosságának a hiányát kifogásolta, ezen szabadságok

61. Másodsorban, amikor az alapvető szabadságokkal ütköző nemzeti szabályozásnak a Szerződéssel való összeegyeztethetőségét kell megítélni, az arányosság elve biztosítja a piacok integrációjának előmozdítását, és azt a Bíróság szigorúbban értelmezi, mint amikor a közösségi intézményektől eredő normákkal kapcsolatban alkalmazza.³⁹

62. Ezenkívül, ami a módszeremet illeti, ragaszkodom ahhoz, hogy a megtámadott rendeletbeli különleges jogok gyakorlásának módja egyrészt a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja,

38 – A megtámadott rendelet 2. cikke (1) bekezdésének a), b), c), d) és e) pontja.

39 – Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. kiadás, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2006., 193. o.; Galetta, D.-U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1998., 103. és azt követő oldalak.

másrészt ugyanezen jogszabályhely c) pontja összefüggésében merüljön fel, mivel az első két pont érvényességét az EK 56. cikkel, míg a harmadik pont jogszerűségét az EK 43. cikkel kell összevetni.

b) A megtámadott rendelet arányosságáról a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjába foglalt jogokra tekintettel

63. A hivatkozott jogszabályhely e két pontja írja elő, hogy a gazdasági miniszter az ipari miniszterrel együttműködve kifogást emelhet azzal szemben, hogy a korábban említett ágazatokban működő társaságokban a befektetők jelentős, a szavazati jogok 5%-ára jogosító részesedést szerezzenek [a) pont], valamint hogy a legalább 5%-os szavazati aránnyal rendelkező részvényesek között megállapodás vagy szerződés jöjjön létre [b) pont].⁴⁰

64. Mivel a „tőke mozgások” fogalom meghatározása a mai napig hiányzik az EK-Szerződésből, az ítélkezési gyakorlat a 88/361/EGK irányelvhez⁴¹ mellékletként fűzött nomenklatúrának jelzésértéket tulajdonított, ennél fogva tőke mozgásoknak minősülnek a közvetlen befektetések, vagyis a valamely vállalkozásban az annak irányításában és

ellenőrzésében való részvételre lehetőséget nyújtó részvények birtoklása révén történő részesedés megszerzése, illetve a közvetett befektetések, vagyis a tőkepiaci értékpapírok pénzügyi befektetési célzattal, a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül történő megszerzése (ún. „portfólióbefektetések”).⁴²

65. A Bíróság megvizsgálta a két befektetési formát, és az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti „korlátozásoknak” minősítette azon nemzeti intézkedéseket, amelyek megakadályozzák vagy korlátozzák az érintett társaságok részvényeinek megszerzését, vagy más tagállamok gazdasági szereplőit visszatartják attól, hogy azok tőkéjébe befektessenek.⁴³

66. Bár már jeleztem, hogy ebben a keresetben nem vizsgálandók a megjelölt miniszterekre ruházott különleges jogok, a korábbi magyarázatok megerősítik, hogy mind a vállalkozás tőkéjének legalább 5%-át képviselő részvénycsomag megvásárlásának megakadályozását, mind az ilyen részvények jogosultjai másokkal történő szerződéskötésének megghiúsítását a közösségi joggal való összeegyeztethetőségüket illetően az EK 56. cikk

42 – A C-222/97. sz., Trummer és Mayer ügyben 1999. március 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-1661. o.) 21. pontja, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 36. és 37. pontja és a Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 39. és 40. pontja.

43 – A Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 41. pontja, a C-174/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4933. o.) 30. és 31. pontja, valamint a C-265/04. sz. Bouanich-ügyben 2006. január 19-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-923. o.) 34. és 35. pontja.

40 – A gazdasági miniszter mindkét esetben rendeletben csökkentheti e százalékot.

41 – A fent hivatkozott, a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i tanácsi irányelv.

fényében kell megvizsgálni, mivel a beavatkozás, amelyet a részvényvásárlások során fejtenének ki, egyértelmű akkor is, ha ezen intézkedések pusztán visszatartó hatásúak.

67. Ezen értékpapírcsomag birtoklása önmagában nem elegendő a társaság feletti ellenőrzés biztosításához, még akkor sem, ha a nagy részvénytársaságok részvényesi körének széttagoltsága megkönnyíti, hogy a viszonylag alacsony részesedéssel bíró befektetői csoportok részt vegyenek a társaság vezetésében.

68. Az olasz rendelet arányosságának vizsgálatára összpontosítva nem tűnik nehéznek, hogy azt merészeli mondani, hogy még az alkalmassági tesztet sem állná ki,⁴⁴ mivel, ahogy a Bizottság állítja, semmilyen logikus kapcsolat nem fedezhető fel a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjába foglalt kifogáshoz való jog és a gyakorlásának a rendelet szerinti feltételei között.

69. Így nem világos, hogy a részvények megszerzése vagy a részvényesek közötti megállapodás milyen módon okozhatna olyan súlyos és tényleges veszélyt, amely megszakítaná az energiatermékekkel való

44 – Abból a széles körben elfogadott gondolatból indulok ki, hogy az arányosság két tesztet foglal magában: a vizsgálat tárgyát képező norma alkalmas-e a kitűzött cél elérésére, és szükséges-e ezen norma, amelyet a közösségi jog „kevésbé korlátozó intézkedésnek” szokott nevezni; e tekintetben lásd Sarmiento Ramirez-Escudero, D., *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004., 641. és azt követő oldalak.

ellátást vagy szintén súlyosan és biztosan megzavarná a közszolgáltatások folytonosságát; szintén nem világos, hogy miért jöhet létre az alapvető közszolgáltatások hálózatainak és berendezéseinek biztonságát fenyegető súlyos és tényleges veszély akár a nemzetvédelemben, akár a közbiztonság területén, és még kevésbé világos, hogy miért állhat elő egészségügyi vészhelyzet, bármilyen betegek legyenek is a vásárló befektetők vagy a részvényesek közötti megállapodások felei.

70. Az olasz kormány nem terjesztett elő és nem valószínűsített semmi olyan bizonyítékot, amely alkalmas lehetne a Bizottság kétségeinek eloszlatására, amelyek így megalapozottnak tűnnek. Ezt a kedvezőtlen megítélést súlyosítja, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszter – bármilyen indokolás nélkül – felhatalmazással bír az 5% lecsökkentésére, mivel ezen százalékos küszöb alatt fokozódik a teljes önkényesség benyomása, amelynek a vétőjog gyakorlása alá van rendelve.⁴⁵

71. Következésképpen a villamosenergia-, a földgáz- és távközlési irányelv alkalmazását érintő érvek vizsgálata nem szükséges, mivel a jogok és a megtámadott rendeletben szabályozott gyakorlásuk közötti eredendő inkoherencia nem orvosolható; ezenkívül kételkedni kell ezen normák relevanciáját illetően, mivel

45 – Meglepő, hogy erre a megállapításra kell jutni akkor, amikor az olasz jogban az arányosság elve általában az ésszerűség elvéhez társul, lásd Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, Thémis droit pué, Paris, 2006., 294. o.

azok az adott piacon fennálló verseny szabályozásának szempontjához kötődnek és kizárólag a közszolgáltatási követelmények betartására vonatkozó közös minimumszabályokat tartalmaznak.⁴⁶

72. Az olasz kormány azon érvelését illetően, amellyel a rendelet érvényességét a szubsidiaritás elvére – mint a tagállamok alapvető érdekeik védelmében történő beavatkozásának biztosítékára – való hivatkozással kívánja alátámasztani, érdemes megjegyezni, hogy a rendelet gyakorlati alkalmazásának – magának az EK-Szerződésnek a megfogalmazása szerint – tiszteletben kell tartania a Szerződés általános rendelkezéseit és célkitűzéseit, különösen ami a közösségi vívmányok teljes körű megtartását illeti.⁴⁷

73. Ezenkívül a Bíróság megállapította, hogy bár a tagállamok szabadon, a nemzeti szükségleteiknek megfelelően határozhatják meg a közrendi és közbiztonsági követelmények részleteit, európai összefüggésben e követelményeket szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy azok tartalmát ne határozhatják meg egyoldalúan, az európai intézmények ellenőrzése nélkül.⁴⁸

46 – A földgáz-irányelv (27) preambulumbekzdéséhez kapcsolódó 3. cikkének (2) bekezdése, és a villamosenergia-irányelv 3. cikke együtt olvasva a (26) preambulumbekzdésével; továbbá a 2002/22/EK irányelv az egyetemes szolgáltatásokat és az azokkal járó kötelezettségeket érinti, ami a közszolgáltatásoknak csak egy ágát jelenti. Szintén lásd Pießcalla, M., *Golden Aktien aus EG-rechtlicher Sicht – Eine Untersuchung staatlicher und privater Sonderrechte in Wirtschaftsgesellschaften unter besonderer Berücksichtigung der Kapitalverkehrsfreiheit*, Ed. Dr. Kovac, Hamburg, 2006., 202. o.

47 – Az EK-Szerződéshez az Amszterdami Szerződéssel csatolt, a szubsidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 2. pontja.

48 – A 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.) 26. és 27. pontja.

74. Hasonlóképpen a Bíróság hozzátette, hogy a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó olyan előzetes engedélyezési rendszer⁴⁹ vagy az utólagos vétő olyan más rendszerei,⁵⁰ amelyek arra szorítkoznak, hogy összefoglaló jelleggel határozzák meg azokat a pénzügyi műveleteket, amelyekre a közrend vagy a közbiztonság veszélyeztetése miatt alkalmazhatóak, nem teszik lehetővé, hogy az érdekeltek megismerjék azokat a különleges körülményeket, amelyek fennállása esetén előzetes hozzájárulás szükséges, vagy kifogást alkalmaznának; maga a Bíróság kifogásolta a személyek EK 56. cikkéből következő jogainak és kötelezettségeinek ilyen pontatlanságát, mivel az ellentétes a jogbiztonság elvével.

75. Összességében a szubsidiaritás elvének ennyire bizonytalan megfogalmazásban való használata szintén állna a Bíróság által megkövetelt jogbiztonsággal, lehetővé téve, hogy a tagállamok elkerüljék a Szerződésben vállalt kötelezettségeik szigorúságát.

76. Az előadott érvelés alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság – mivel olyan rendelkezéseket fogadott el, mint a költségvetési törvény 4. cikke (227) bekezdésének a) és b) pontjával kapcsolatos 2004. június 10-i minisztertanácsi elnöki rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében szereplők – nem teljesítette az EK 56. cikkéből eredő kötelezettségeit.

49 – A C-54/99. sz., *Église de scientologie és Scientology International* ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1335. o.) 19–23. pontja.

50 – A fent hivatkozott C-483/99. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítélet 50. és 52. pontja és a C-463/00. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben hozott ítélet 74. pontja.

c) A megtámadott rendelet arányosságáról a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjába foglalt jogokra tekintettel

77. Emlékeztetőül, a vitatott rendelkezés vétőjogot biztosít a gazdasági miniszternek és az ipari miniszternek a társaság megszüntetését, átruházását, összeolvadását vagy szétválását, a székhely külföldre történő áthelyezését, a társasági cél megváltoztatását, vagy a létesítő okirat módosítását elrendelő olyan határozatokkal szemben, amelyek eltörlik vagy megváltoztatják a különleges jogokat a szóban forgó állami vállalkozásokban.

78. Jelen indítvány 49. pontjában azt az utat választottam, hogy világosabban elhatároltam a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát érintő eseteket, tagadva tehát automatikus összemérésüket, mivel az EK-Szerződésben biztosított alapvető szabadságok fényében vizsgálandók.

79. Ebben az összefüggésben meggyőződésem, hogy a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjában érintett intézkedések a letelepedés szabadságának hatálya alá tartoznak. A Bíróság ítélkezési

gyakorlata szerint ugyanis annak eldöntéséhez, hogy valamely nemzeti szabályozás egyik vagy másik szabadsághoz kapcsolódik-e, pontosan a szabályozás célját kell figyelembe venni,⁵¹ kiegészítve azzal, hogy a letelepedés szabadsága alá tartoznak azok a nemzeti rendelkezések, amelyek valamely tagállam állampolgárának a valamely más tagállambeli székhelyű társaság tőkéjében fennálló olyan részesedésére vonatkoznak, amely lehetővé teszi számára, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljon e társaság döntéseire és beavatkozzon annak tevékenységébe.⁵²

80. Így annak, aki ilyen döntéseket ösztönöz vagy mozdít elő, elegendő számú részvényt kell birtokolnia ahhoz, hogy megszerezze a közgyűlés számára kedvező hozzájárulását, mert csak ebben a helyzetben rendelkezhet az ahhoz nélkülözhetetlen többséggel, hogy a vállalkozás működését ilyen erősen befolyásolja; az ilyen döntés ténylegesen veszélybe sodorhatja még a társaság létét is, a nemzeti jogalkotó ezért tette azt az óvintézkedést, hogy az elfogadásukhoz a közgyűlésben képvi-

51 – A C-196/04. sz., Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7995. o.) 31–33. pontja; a C-452/04. sz. Fidium Finanz ügyben 2006. október 3-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-9521. o.) 34. és 44–49. pontja; a C-374/04. sz. Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11673. o.) 37. és 38. pontja, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet 35. pontja.

52 – A C-251/98. sz. Baars-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2787. o.) 22. pontja, a C-436/00. sz., X és Y ügyben 2002. november 21-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10829. o.) 37. pontja, valamint a fent hivatkozott Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet 31. pontja.

selt tőke minősített többségének szavazata szükséges.⁵³

81. Mindenesetre az értékpapírcsomag megszerzésének alapjául szolgáló határon átnyúló pénzmozgásra előzetesen került sor bármiféle zavar nélkül, a tőke szabad mozgásával való kapcsolat vizsgálata így elveszti létjogosultságát. Ezenkívül, bár nem zárható ki a szabályozás bizonyos visszatartó jellege (azt okozva, hogy a külföldi befektetőt többé nem érdeklik azok a vállalkozások, amelyeknek létesítő okiratában a jelenleg vizsgált kitétel szerepel), a szóban forgó intézkedések nagy része a Közösségen belül harmonizálva lett a letelepedés szabadsága keretében, nevezetesen az EK 44. cikk (2) bekezdésének g) pontjának megfelelően.⁵⁴ Mindez logikus, ha tekintetbe vesszük a 332. sz. törvény-

rendelet 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti döntések kapcsolatát a Szerződés ezen alapvető szabadságával.

82. Mindenesetre nem érdemes elmélyedni azon a területen, ahova az intézkedések tartoznak, mivel nem az érvényességük vitatott, hanem gyakorlásuk megtámadott rendelet szerint szabályozott feltételei. Mindazonáltal szeretném megismételni, hogy teljes mértékben meg vagyok győződve arról, hogy a társasági szervek ilyen típusú aktusait az EK 43. cikk szerinti letelepedési szabadság, és nem a tőke szabad mozgása körébe kell sorolni, amelynek a relevanciája számomra nem egyértelmű, még abban az esetben sem, ha feltételezzük is a külföldi alapokat visszatartó erejüket, tekintve, hogy ezek csekély jelentőséggel bírnak.

53 – Az európai részvénytársaság (SE) statútumáról szóló, 2001. október 8-i 2157/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 294., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 4. kötet, 251. o.) 59. cikkének (1) bekezdése; az EGK-Szerződés 54. cikkén alapuló, a részvénytársaságok szervezetéről, valamint szervei jogairól és kötelezettségeiről szóló, ötödik tanácsi irányelv-javaslat harmadik módosítása [COM(1991) 372 végleges] 39. cikkének (1) bekezdése; a nemzeti jogokból vett példák közül: a kereskedelmi társaságokról szóló, 1966. július 24-i 66-537. sz. francia törvény 153. és 239. cikke; a részvénytársaságokról szóló, 1965. szeptember 6-i német törvénynek (Aktiengesetz) (BGBl. I, 1089. o.) többek között 179 (II), 182 (I), 193 (I) §-a és 262 (I) §-ának (2) bekezdése; az olasz polgári törvénykönyv 2364. és 2368–2369a. cikke, csakúgy mint a részvénytársaságokról szóló spanyol törvényt egységes szerkezetbe foglaló, 1989. december 22-i 1564/1989. királyi rendelet 144. cikkének (1) bekezdése, valamint 260. cikke (1) bekezdésének első albekezdése.

54 – Alapvetően a következő jogi normákról van szó, amelyek pontos címének megjelölésétől eltekintek, és csak a számukat és a Hivatalos Lapra történő hivatkozást tüntetem fel, azért hogy ne növeljem meg túlságosan a lábjegyzet terjedelmét: 68/151/EGK irányelv (HL L 65., 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 3. o.); 77/91/EGK irányelv (HL L 26., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 8. o.); 78/855/EGK irányelv (HL L 295., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 42. o.); 78/660/EGK irányelv (HL L 222., 11. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 21. o.); 82/891/EGK irányelv (HL L 378., 47. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 50. o.); 83/349/EGK irányelv (HL L 193., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 58. o.); 84/253/EGK irányelv (HL L 126., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 75. o.); 89/666/EGK irányelv (HL L 395., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 100. o.); 89/667/EGK irányelv (HL L 395., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 104. o.); 2004/25/EK irányelv (HL L 142., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 2. kötet, 20. o.); 2005/56/EK irányelv (HL L 310., 1. o.); 2007/36/EK irányelv (HL L 184., 17. o.) és a 2007/63/EK irányelv (HL L 300., 47. o.).

83. Visszatérve az említett rendelet arányosságának a vizsgálatához, úgy gondolom, hogy – eltekintve a létesítő okirat állami vállalatokban fennálló különleges jogokat eltörlő vagy megváltoztató módosításától –, a többi aktust érintő vétő nekem megfelelőnek tűnik a kitűzött cél eléréséhez, mivel például a vállalkozás megszűnése és a társaság tevékenységi körének megváltozása megszakíthatják az energiaellátás biztonságát és/vagy más közszolgáltatások nyújtását, ami ellentétes a polgárai jólétével törődő tagállam jogszertű és alapvető érdekével.

84. Mégis kételyeket táplállok a szükségességét illetően, mivel léteznek a közös piac

működését kevésbé terhelő megoldások, amelyek nagyobb tervezhetőséget biztosítanak a külföldi befektetők aktusainak: azt gondolom például, hogy az olasz állam blokkoló kisebbséget tarthatna fenn azokban a társaságokban, amelyekben célszerűnek véli fenntartani a jelenlétét.

85. Már megelőlegeztem az európai társasági jogban egyhangú szempontot, amely a 332. sz. törvényrendelet 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjában érintettekhez hasonló határozatok hatékonysága érdekében nem csak az – általában rendkívüli – közgyűlésben előírt megerősített vagy minősített többség, hanem a határozatképesség követelményét is támasztja.

86. Ebben az összefüggésben, és mindig, amikor nem élnek vele vissza, az ahhoz elegendő mennyiségű értékpapírcsomag megtartása, hogy meggyengítsenek minden olyan szándékot, amely a közszolgáltatást nyújtó társaságokat olyan társasági megállapodásnak vessék alá, amelynek tartalma azonos a jelen ügyben vitatottéval, kétségtelenül rendelkezik azzal az előnnyel, hogy összeegyezteti a vonatkozó közigazgatási szabályozás által képviselt általános érdekeket a nemzeti társasági joggal, a közösségi jog sérelme nélkül. Egyébként az ilyen megoldás szinte egyetlen esetben sem jelent többletköltséget az államra nézve, mivel nem egy meghatározott tőkehányad megszerzéséről van szó, hanem arról, hogy az ilyen – a legutóbbi időkig a kormány teljes ellenőrzése alatt álló – társaságok sajátosságai miatt, az állami hatóságok kizárólag annyi részvénytől szabadulnak meg, hogy folytathassák ezen társaságok sorsának irányítását.

87. Máskülönben, mivel az állam jogosan érzi kötelezőnek magára nézve, hogy ellenőrizze az ellátás folytonosságát és egyenletességét, valamint a közszolgáltatások nyújtását, semmi nem akadályozza meg abban, hogy az energiaipari, távközlési és más ágazatbeli szabályozó hatóságokat felhatalmazza annak felügyeletére, hogy nem érinti-e a polgárokat például az olyan villamos energetikai társaság megszűnése, amely igen fontos termékeket vagy szolgáltatásokat biztosító szolgáltató eltűnését vonná maga után.

88. Összességében a megtámadott rendelet nem arányos sem azokkal a jogokkal, amelyek gyakorlását szabályozni kívánja, sem a közösségi joggal. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság – mivel olyan rendelkezéseket fogadott el, mint a költségvetési törvény 4. cikke (227) bekezdésének c) pontjával kapcsolatos rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében szereplők – nem teljesítette az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.

d) Epilógus

89. A Bizottság által az Olasz Köztársaság ellen benyújtott kereset különösen a Közösségen kívüli országok befektetőinek stratégiai jelentőségűnek tartott ágazatokban működő vagy közszolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokban való meghatározott mértékű részese-désszerzését érinti, amely alkalmanként

az európai kormányok aggodalmát váltja ki. Ezt a szempontot bizonyítja az olasz kormány ellenkérelme, amikor felhívja a figyelmet arra, hogy a (megtámadott rendelet) feltételei a részvényt vásárló jellemzőinek függvényében valósulhatnak meg.⁵⁵

90. Még olyan érvelés is megjelent, hogy az „aranyrészvények” („golden shares”) szabályozásának központi gondolata azon feltételek körül forog, amelyek mellett a nem európai jogalanyok a legérzékenyebb ágazatokban működő vállalkozások tulajdonlásából származó előjogokat élvezhetik, elhárítva olyan megoldásokat, mint a viszonzóság, és a létesítő okiratba a részvényesek többségének jóváhagyásával aranyrészvényt bevezető megállapodások mellett döntve.⁵⁶

91. Ebben a helyzetben úgy gondolom, hogy az általam védett tézis nagy mértékben tiszteletben tartja a tagállamok harmadik országok befektetői csoportjaival szemben táplált aggodalmait. Mivel a költségvetési törvény 4. cikke (227) bekezdésének a) és b) pontjában érintett különleges jogok gyakorlásáról szóló nemzeti rendelet aránytalanul, és ezért az EK 56. cikkel ellentétesnek minősül, az Olasz Köztársaság sem a tagállamok, sem harmadik államok állampolgáiraival szemben nem hivatkozhat a vitatott normára, köszönhetően a tőke szabad

mozgása közösségen túl terjedő hatályának, ahogy azt kifejtettem.

92. Ugyanakkor a kormányok továbbra is rendelkeznek bizonyos mozgástérrel, hogy megfékezzék a vitatható szándékú, a Közösség határain kívülről érkező befektetőket azzal, hogy a költségvetési törvény 4. cikke (227) bekezdésének c) pontjában felsorolt aktusok esetében korlátokat szabhatnak velük szemben; az EK 43. cikk alapján ítélve meg őket, a vállalkozás működésével kapcsolatos ezen szervezeti döntésekkel szembeni vétő összeegyeztethetlensége a letelepedés szabadságával nem akadályozza meg, hogy a tagállamok azt a Közösségen kívüli nagyrészvényesekkel szemben gyakorolják, mivel a letelepedési jog alapvető szabadsága nem segíti őket.

VI – Költségek

93. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Olasz Köztársaságot, mivel az általa felhozott jogalapok tekintetében pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

55 – A kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset ellenkérelmének 26. és azt követő pontjai.

56 – Goldschmidt, P.N., „Editorial – Golden Shares”, in *Cahiers de droit européen*, 2007., 3/4. sz., 297. o. A viszonzóság mellett foglal állást ugyanakkor Weiss, M., „Staatlicher Schutz vor Investitionen nach dem Urteil zum VW-Gesetz”, in *EWS*, 2008., 1/2. sz., 20. o.

VII – Véggövetkeztetések

94. A fenti megfontolások alapján javasolom, hogy a Bíróság:

- 1) állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság – mivel olyan rendelkezéseket fogadott el, mint a módosításokkal az 1994. július 30-i 474. sz. törvénnyé átalakított, az említett költségvetési törvénnyel módosított 1994. május 31-i 332. sz. törvényrendelet 2. cikke szerinti különleges jogok gyakorlása feltételeinek meghatározásáról szóló 2004. június 10-i rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében szereplők – nem teljesítette az EK 56. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit a költségvetési törvény 4. cikke (227) bekezdésének a) és b) pontját illetően, sem az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit ugyanezen jogszabályhely c) pontját illetően.

- 2) az Olasz Köztársaságot kötelezze az ezen eljárás során felmerült költségek viselésére.