

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

23 octombrie 2007*

În cauza C-112/05,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 4 martie 2005,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii F. Benyon și G. Braun, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Federale Germania, reprezentată de domnii M. Lumma și A. Dittrich, în calitate de agenți, asistați de H. Wissel, Rechtsanwalt,

pârâtă,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann (raportor), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts și L. Bay Larsen, președinți de cameră, domnul J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii K. Schiemann, J. Makarczyk, E. Levits, A. Ó Caoimh și doamna P. Lindh, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 12 decembrie 2006,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 februarie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că articolul 2 alineatul 1 și articolul 4 alineatele 1 și 3 din Legea din 21 iulie 1960 privind transferul către sectorul privat al părților sociale ale societății cu răspundere limitată Volkswagenwerk (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an

der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand, BGBl. 1960 I, p. 585, și BGBl. 1960 III, p. 641-1-1), în versiunea aplicabilă prezentului litigiu (denumită în continuare „Legea VW”), încalcă articolele 43 CE și 56 CE.

Cadrul juridic

Legea privind societățile pe acțiuni

- ² Articolul 134 alineatul 1 din Legea privind societățile pe acțiuni (Aktiengesetz) din 6 septembrie 1965 (BGBl. 1965 I, p. 1089, denumită în continuare „Legea privind societățile pe acțiuni”), astfel cum a fost modificată prin Legea privind controlul și transparența în sectorul întreprinderilor (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) din 27 aprilie 1998 (BGBl. 1998 I, p. 786), prevede:

„Dreptul de vot depinde de valoarea nominală a acțiunilor sau, în cazul acțiunilor fără valoare nominală («Stückaktien»), de numărul acestora. În cazul societăților necotate la bursă, dreptul de vot poate fi limitat prin statut, prin stabilirea unui plafon absolut sau progresiv. [...]”

- ³ Articolul 101 alineatul 2 din Legea privind societățile pe acțiuni prevede:

„Dreptul de a desemna reprezentanți în consiliul de supraveghere trebuie prevăzut în statut și poate fi acordat numai anumitor acționari sau titularilor anumitor acțiuni. În acest din urmă caz, dreptul de reprezentare este acordat numai în cazul în care acțiunile sunt nominale și transferul acestora este supus aprobării societății. Părțile

sociale ale acționarilor care dispun de acest drept nu constituie o categorie specială. În total, drepturile de reprezentare acordate nu trebuie să depășească o treime din numărul de reprezentanți ai acționarilor în consiliul de supraveghere prevăzut de lege sau de statut. Articolul 4 alineatul 1 din [Legea VW] rămâne nemodificat.”

Legea VW

- 4 Articolul 1 alineatul 1 din Legea VW prevede că societatea cu răspundere limitată Volkswagenwerk este transformată într-o societate pe acțiuni (denumită în continuare „Volkswagen”).
- 5 Articolul 2 din Legea VW, referitor la dreptul de vot și la limitările acestui drept, prevede la alineatul 1:

„Dreptul de vot al unui acționar titular de acțiuni a căror valoare nominală depășește o cincime din capitalul social este limitat la numărul de voturi pe care îl conferă acțiunile cu o valoare nominală egală cu o cincime din capitalul social.”

- 6 Articolul 3 din aceeași lege, care privește reprezentarea pentru exercitarea dreptului de vot, prevede la alineatul 5:

„În cadrul adunării generale, nimeni nu poate să exercite un drept de vot corespunzător unei valori a acțiunilor superioare unei cincimi din capitalul social.”

7 Articolul 4 din această lege, intitulat „Statutul societății”, are următorul cuprins:

„1. Republica Federală Germania și landul Saxonia Inferioară sunt autorizate să desemneze, fiecare, câte doi membri ai consiliului de supraveghere în măsura în care dețin acțiuni ale societății.

[...]

3. Deciziile adunării generale care, în temeiul Legii privind societățile pe acțiuni, necesită o majoritate de cel puțin trei sferturi din capitalul social reprezentat în momentul adoptării lor, impun o majoritate de peste patru cincimi din capitalul social reprezentat în momentul acestei adoptări.”

Procedura precontencioasă

8 Ulterior punerii în întârziere a Republicii Federale Germania pentru a-i prezenta observații cu privire la articolul 2 alineatul 1 și la articolul 4 alineatele 1 și 3 din Legea VW, Comisia a emis, la 1 aprilie 2004, un aviz motivat prin care arată că aceste dispoziții naționale constituie restricții privind libera circulație a capitalurilor și libertatea de stabilire, care sunt garantate de articolul 56 CE și, respectiv, de articolul 43 CE. Întrucât acest stat membru nu a adoptat măsurile necesare pentru a se conforma avizului în termenul acordat, Comisia a introdus prezenta acțiune, în susținerea căreia aceasta afirmă că menținerea în vigoare a acelor dispoziții încalcă articolele 56 CE și 43 CE.

Cu privire la acțiune

- 9 Comisia susține, în esență, că dispozițiile în cauză din Legea VW sunt de natură să deconsilieze investițiile directe și, prin urmare, constituie restricții privind libera circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 CE, întrucât, în primul rând, limitează, prin derogare de la dreptul comun, dreptul de vot al oricărui acționar la 20 % din capitalul social al societății Volkswagen, în al doilea rând, impun o majoritate de peste 80 % din capitalul reprezentat pentru deciziile adunării generale care nu necesită, conform dreptului comun, decât o majoritate de 75 % și, în al treilea rând, permit statului federal și landului Saxonia Inferioară, prin derogare de la dreptul comun, să desemneze fiecare câte doi reprezentanți în consiliul de supraveghere al acestei societăți.
- 10 Comisia nu aduce niciun argument special pentru a dovedi o încălcare a articolului 43 CE.
- 11 Republica Federală Germania contestă temeinicia motivului întemeiat de Comisie pe încălcarea articolului 56 CE.
- 12 Observând că, în ce privește motivul întemeiat pe încălcarea articolului 43 CE, Comisia nu exprimă niciun punct de vedere, Republica Federală Germania deduce că acesta a rămas fără obiect.

Cu privire la încălcarea articolului 43 CE

- 13 Conform unei jurisprudențe constante, se includ în domeniul de aplicare materială al dispozițiilor Tratatului CE referitoare la libertatea de stabilire dispozițiile naționale

care se aplică deținerii de către un resortisant al statului membru în cauză, în capitalul unei societăți stabilite într-un alt stat membru, a unei participații care îi permite să exercite o influență certă asupra deciziilor acestei societăți și să îi stabilească astfel activitățile (a se vedea în special Hotărârea din 13 aprilie 2000, Baars, C-251/98, Rec., p. I-2787, punctul 22, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Rec., p. I-7995, punctul 31, și Hotărârea din 13 martie 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Rep., p. I-2107, punctul 27).

- 14 În speță, reiese din dosar, în special din argumentele prezentate în apărare de Republica Federală Germania, că dispozițiile din Legea VW în cauză în cadrul prezentei acțiuni vizează, cel puțin parțial, situația unei eventuale preluări a controlului societății Volkswagen de către un acționar al cărui obiectiv ar fi să exercite o influență dominantă asupra întreprinderii.
- 15 Totuși, trebuie constatat că nici în cerere și nici, în plus, în memoriul în replică sau în cadrul ședinței, Comisia nu a invocat argumente speciale în sprijinul unei eventuale restricții privind libertatea de stabilire.
- 16 În consecință, acțiunea trebuie respinsă în măsura în care se întemeiază pe o încălcare a articolului 43 CE.

Cu privire la încălcarea articolului 56 CE

- 17 Conform unei jurisprudențe constante, articolul 56 alineatul (1) CE interzice în mod general restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre (a se vedea în special Hotărârea din 28 septembrie 2006, Comisia/Țările de Jos, C-282/04 și C-283/04, Rec., p. I-9141, punctul 18 și jurisprudența citată).

18 Întrucât din tratat lipsește definiția noțiunii „circulație a capitalurilor” în sensul articolului 56 alineatul (1) CE, Curtea a recunoscut în prealabil o valoare indicativă nomenclatorului anexat la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat [articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam] (JO L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10). Prin urmare, constituie circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE în special investițiile directe, și anume, astfel cum reiese din acest nomenclator și din notele explicative aferente, investițiile de orice natură pe care le efectuează persoanele fizice sau juridice și care ajută la crearea sau la menținerea unor relații durabile și directe între cel care oferă fondurile și întreprinderea a căreia îi sunt destinate aceste fonduri, în vederea exercitării unei activități economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, Rec., p. I-11753, punctele 179-181, și Hotărârea din 24 mai 2007, *Holböck*, C-157/05, Rep., p. I-4051, punctele 33 și 34). În ceea ce privește participațiile în întreprinderi noi sau existente, astfel cum o confirmă aceste note explicative, obiectivul de a crea sau de a menține legături economice durabile presupune ca acțiunile deținute de acționar să îi confere, fie în temeiul dispozițiilor legislației naționale cu privire la societățile pe acțiuni, fie sub altă formă, posibilitatea de a participa efectiv la administrarea sau la controlul acestei societăți (a se vedea Hotărârile citate anterior *Test Claimants in the FII Group Litigation*, punctul 182, și *Holböck*, punctul 35; a se vedea de asemenea Hotărârea din 4 iunie 2002, *Comisia/Portugalia*, C-367/98, Rec., p. I-4731, punctul 38, Hotărârea *Comisia/Franța*, C-483/99, Rec., p. I-4781, punctul 37, Hotărârea *Comisia/Belgia*, C-503/99, Rec., p. I-4809, punctul 38, Hotărârea din 13 mai 2003, *Comisia/Spania*, C-463/00, Rec., p. I-4581, punctul 53, Hotărârea *Comisia/Regatul Unit*, C-98/01, Rec., p. I-4641, punctul 40, Hotărârea din 2 iunie 2005, *Comisia/Italia*, C-174/04, Rec., p. I-4933, punctul 28, precum și Hotărârea *Comisia/Țările de Jos*, citată anterior, punctul 19).

19 În ceea ce privește această formă de investiție, Curtea a precizat că trebuie calificate drept „restricții” în sensul articolului 56 alineatul (1) CE măsurile naționale care pot împiedica sau limita dobândirea de acțiuni în întreprinderile vizate sau care pot descuraja investitorii din alte state membre să investească în capitalul acestora (a se vedea Hotărârile citate anterior *Comisia/Portugalia*, punctul 45, *Comisia/Franța*, punctul 41, *Comisia/Spania*, punctul 61, *Comisia/Regatul Unit*, punctul 47, *Comisia/Italia*, punctele 30 și 31, precum și *Comisia/Țările de Jos*, punctul 20).

- 20 În speță, Republica Federală Germania susține, în esență, că Legea VW nu constituie o măsură națională în sensul jurisprudenței menționate la cele trei puncte de mai sus. Aceasta adaugă faptul că dispozițiile atacate din această lege, luate în considerare în mod izolat sau împreună, nu constituie nici restricții în sensul acestei jurisprudențe.
- 21 Acestea sunt considerațiile în lumina cărora trebuie examinate argumentele invocate de Comisie în susținerea motivului întemeiat pe încălcarea articolului 56 CE.

Cu privire la existența unei măsuri naționale

Argumentele părților

- 22 Republica Federală Germania amintește că Legea VW se întemeiază pe un compromis care a fost încheiat în 1959 între persoanele și grupurile care, în cursul anilor '50, invocaseră drepturi asupra societății cu răspundere limitată Volkswagenwerk. La acea vreme, atât sindicatele și salariații, cât și statul federal și landul Saxonia Inferioară se prevalau de drepturi asupra acestei întreprinderi. În cadrul acestui compromis, salariații și sindicatele, în schimbul renunțării lor la revendicarea unui drept de proprietate asupra întreprinderii, ar fi obținut garanția că vor fi protejați față de un mare acționar care ar domina singur această societate.
- 23 Republica Federală Germania explică faptul că acest compromis s-a concretizat mai întâi prin încheierea, la 12 noiembrie 1959, a unui contract („Staatsvertrag”) între

statul federal și landul Saxonia Inferioară, apoi prin adoptarea, în temeiul acestui contract, a Legii din 9 mai 1960 de reglementare a situației juridice a societății cu răspundere limitată Volkswagenwerk (Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. 1960 I, p. 301), urmată de adoptarea, la 6 iulie 1960, a statutului societății Volkswagen și, în sfârșit, a Legii VW, care a preluat regulile deja înscrise în acest statut.

- 24 Potrivit acestui stat membru, în momentul în care Legea VW a creat societatea pe acțiuni Volkswagen și a recurs la privatizarea acesteia, nu a făcut decât să exprime voința acționarilor, precum și a tuturor celorlalte persoane și grupuri care au invocat drepturi de natură privată asupra acestei întreprinderi. Din perspectiva liberei circulații a capitalurilor, această lege trebuie, așadar, asimilată unei convenții între deținătorii de părți sociale. În temeiul adagiului *pacta sunt servanda*, acest compromis și-ar păstra astăzi întreaga valoare.
- 25 Comisia apreciază că aceste considerații de ordin istoric sunt lipsite de relevanță. Criticile pe care aceasta le-a adresat Republicii Federale Germania nu ar privi motivele activității legislative desfășurate de acest stat membru în 1960, ci actuala lipsă de acțiune a acestuia pe plan legislativ în măsura în care Legea VW contravine de multă vreme cerințelor liberei circulații a capitalurilor.

Aprecierea Curții

- 26 Presupunând că, astfel cum susține Republica Federală Germania, Legea VW se limitează să reproducă un acord care ar trebui calificat drept contract de drept privat, trebuie constatat că faptul că acest acord a făcut obiectul unei legi este suficient pentru a-l considera, din perspectiva liberei circulații a capitalurilor, o măsură națională.

- 27 Într-adevăr, exercitarea competenței legislative de către autoritățile naționale abilitate în acest sens constituie manifestarea, prin excelență, a puterii de stat.
- 28 În plus, este important de constatat că dispozițiile legii în cauză nu mai pot fi modificate doar prin voința părților la acordul inițial și că orice amendament necesită adoptarea unei noi legi, conform procedurilor din dreptul constituțional al Republicii Federale Germania.
- 29 În aceste condiții, argumentul acesteia din urmă conform căruia Legea VW nu ar constitui o măsură națională din perspectiva liberei circulații a capitalurilor trebuie respins.

Cu privire la existența restricțiilor

- 30 Având în vedere argumentele părților privind primele două obiecții, precum și efectele cumulate pe care le generează cele două dispoziții din Legea VW invocate în cadrul acestor obiecții, acestea din urmă trebuie examinate împreună.

Cu privire la prima și la a doua obiecție, întemeiate pe plafonarea drepturilor de vot la 20 % și pe stabilirea minorității de blocaj la 20 %

— Argumentele părților

- 31 În ceea ce privește, în primul rând, plafonarea drepturilor de vot ale tuturor acționarilor la 20 % din capitalul social al societății Volkswagen, prevăzută la

articolul 2 alineatul 1 din Legea VW, Comisia susține că această regulă este contrară cerinței unei corelări între participarea la acest capital și drepturile de vot aferente participației. Admițând că plafonarea drepturilor de vot este un instrument curent în dreptul societăților, utilizat și în alte state membre, diferența ar fi considerabilă după cum statul oferă posibilitatea de a introduce un astfel de instrument în statutul unei societăți, astfel cum este cazul în dreptul german pentru societățile pe acțiuni necotate la bursă, sau adoptă, în calitate de legiuitor, o dispoziție în acest sens pentru o singură întreprindere și, în definitiv, în beneficiul propriu, astfel cum este cazul articolului 2 alineatul 1 din Legea VW.

32 Republica Federală Germania amintește că, în momentul constituirii societății Volkswagen, plafonarea drepturilor de vot a fost stabilită la 0,01 % pentru toți acționarii, cu excepția statului federal și a landului Saxonia Inferioară, care își puteau exercita drepturile proporțional cu participația acestora de 20 % fiecare. Totuși, în cursul anului 1970, statutul derogatoriu în favoarea acestor doi ultimi acționari a fost abrogat, iar plafonarea drepturilor de vot a fost ridicată la 20 % pentru a se aplica în mod nediferențiat tuturor acționarilor. Republica Federală Germania subliniază că, din acel moment, dispoziția în cauză din Legea VW se aplică fără diferențiere tuturor acționarilor societății Volkswagen. În această privință, cadrul juridic s-ar diferenția de cele care erau în discuție în jurisprudența la care se referă Comisia pentru a stabili în speță existența unor restricții privind libera circulație a capitalurilor (Hotărârile citate anterior Comisia/Portugalia, punctele 36 și 44, Comisia/Franța, punctele 35 și 40, Comisia/Belgia, punctul 36, Comisia/Spania, punctele 51 și 56, Comisia/Regatul Unit, punctele 38 și 43, și Comisia/Italia, punctul 26). Această jurisprudență ar fi privit, într-adevăr, drepturi speciale stabilite în beneficiul statului. Potrivit Republicii Federale Germania, o eventuală lărgire a domeniului protejat al liberei circulații a capitalurilor dincolo de drepturile speciale ale statului ar extinde la infinit sfera de aplicare a acestei libertăți.

33 Contestând teza potrivit căreia ar trebui să existe o corelare între participarea la capitalul unei societăți și drepturile de vot ale acționarilor acesteia, acest stat membru susține că legiuitorul național este liber să legifereze în domeniul dreptului național

al societăților și să prevadă reguli aplicabile anumitor grupuri de întreprinderi sau chiar unei singure întreprinderi, din moment ce dintr-o astfel de legislație nu rezultă niciun obstacol.

34 În ceea ce privește, în al doilea rând, stabilirea unei minorități de blocaj la 20 %, Comisia susține că, prin impunerea unei majorități de peste 80 % din capitalul reprezentat pentru deciziile adunării generale care nu necesită, conform dreptului comun al societăților, decât o majoritate de cel puțin 75 %, articolul 4 alineatul 3 din Legea VW permite landului Saxonia Inferioară, având în vedere participația de 20 % pe care o deține din momentul privatizării societății Volkswagen, să blocheze acest tip de decizii. Potrivit Comisiei, cerința unui prag mai mare de 80 % a fost concepută, în pofida aspectului său care este în mod formal nediscriminatoriu, în beneficiul exclusiv al autorității publice.

35 Comisia recunoaște că Legea privind societățile pe acțiuni autorizează stabilirea unui plafon mai mare de 75 % pentru adoptarea deciziilor vizate, însă subliniază că este vorba de o libertate lăsată acționarilor, care pot decide să o folosească sau să nu o folosească. În schimb, pragul de 80 % cerut de articolul 4 alineatul 3 din Legea VW ar fi fost impus acționarilor societății Volkswagen de către legiuitor, în scopul de a-și rezerva, în calitatea sa de acționar principal în acea perioadă, o minoritate de blocaj.

36 Cu titlu introductiv, Republica Federală Germania subliniază că, după exemplul dispozițiilor referitoare la plafonarea drepturilor de vot la 20 %, dispoziția în cauză din Legea VW se aplică fără diferențiere tuturor acționarilor societății Volkswagen. Prin urmare, aceasta consideră că dispoziția în cauză nu constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor, întrucât nu conferă statului un drept special.

37 Republica Federală Germania adaugă faptul că nici Legea privind societățile pe acțiuni, nici reglementarea comunitară în materie nu prevăd vreo limită referitoare la stabilirea unei minorități de blocaj. Situația landului Saxonia Inferioară, în ceea ce privește capacitatea acestuia de a constitui o minoritate de blocaj, ar corespunde situației normale a unui acționar de importanța sa. Acest stat membru subliniază în această privință că aportul de aproximativ 20 % cu care landul Saxonia Inferioară participă în prezent la capitalul societății Volkswagen rezultă din investiții realizate pe piață în calitate de investitor privat.

— Aprecierea Curții

38 Astfel cum a arătat Republica Federală Germania, plafonarea drepturilor de vot este un instrument cunoscut în domeniul dreptului societăților.

39 De altfel, părțile nu contestă că, deși articolul 134 alineatul 1 prima teză din Legea privind societățile pe acțiuni prevede principiul proporționalității dintre dreptul de vot și cota-parte din capital, cea de a doua teză din acest articol autorizează o limitare a drepturilor de vot în anumite cazuri.

40 Totuși, astfel cum a arătat Comisia în mod întemeiat, există o diferență între o posibilitate avută de acționari, care sunt liberi să decidă dacă doresc sau nu doresc să o folosească, și o obligație specifică impusă acționarilor pe cale legislativă, fără a li se oferi posibilitatea de a deroga de la aceasta.

41 În plus, părțile recunosc faptul că, în versiunea rezultată în urma Legii privind controlul și transparența în domeniul întreprinderilor, articolul 134 alineatul 1 prima teză din Legea privind societățile pe acțiuni a eliminat posibilitatea de a introduce

o limitare a drepturilor de vot în statutul societăților cotate la bursă. Așadar, astfel cum a arătat Comisia, fără a fi contrazisă în această privință de guvernul german, din moment ce Volkswagen este o societate cotată la bursă, în mod normal nu s-ar putea introduce în statutul acesteia o plafonare a drepturilor de vot.

42 Republica Federală Germania susține că, întrucât se aplică fără diferențiere tuturor acționarilor, limitarea prevăzută la articolul 2 alineatul 1 din Legea VW poate fi analizată în același timp drept un dezavantaj sau drept un avantaj. Restricției drepturilor de vot pe care o suportă un acționar ce deține mai mult de 20 % din capitalul social i-ar corespunde o protecție împotriva influenței altor eventuali acționari care, deținând participații importante, au astfel și garanția de a putea participa în mod efectiv la administrarea societății.

43 Înainte de a face o apreciere a acestui argument, trebuie examinate efectele acestei plafonări a drepturilor de vot în corelație cu cerința, prevăzută la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, a unei majorități de peste 80 % din capitalul social pentru adoptarea anumitor decizii ale adunării generale a acționarilor societății Volkswagen.

44 Astfel cum a arătat Comisia, fără a fi contrazisă în această privință de Republica Federală Germania, este vorba de decizii cum ar fi o modificare a statutului, a capitalului sau a structurilor financiare ale societății, pentru care Legea privind societățile pe acțiuni stabilește majoritatea necesară la minimum 75 % din capitalul social.

45 Desigur, astfel cum a arătat Republica Federală Germania, plafonul de 75 % din capitalul social prevăzut de Legea privind societățile pe acțiuni poate fi majorat și stabilit la un nivel superior prin statutul societății. Totuși, astfel cum a arătat Comisia în mod întemeiat, în acest caz este vorba de o posibilitate în privința căreia acționarii

sunt liberi să decidă dacă doresc sau nu doresc să o folosească. În schimb, stabilirea pragului majorității cerute la articolul 4 alineatul 3 din Legea VW la mai mult de 80 % din acest capital nu rezultă din voința acționarilor, ci, astfel cum s-a stabilit la punctul 29 din prezenta hotărâre, dintr-o măsură națională.

- 46 Această cerință care derogă de la dreptul comun, impusă printr-o legislație specifică, dă posibilitatea astfel oricărui acționar care deține 20 % din capitalul social de a dispune de o minoritate de blocaj.
- 47 Este adevărat că această posibilitate este aplicabilă, astfel cum a subliniat Republica Federală Germania, fără diferențiere. După exemplul plafonării drepturilor de vot, aceasta poate fi atât în favoarea, cât și în detrimentul oricărui acționar al societății.
- 48 Totuși, reiese din dosar că, în momentul adoptării Legii VW, în 1960, statul federal și landul Saxonia Inferioară erau cei doi acționari principali ai societății Volkswagen, societate recent privatizată, la care fiecare deținea câte 20 % din capitalul social.
- 49 Potrivit informațiilor furnizate Curții, deși statul federal a făcut alegerea de a înstrăina acțiunile avute la societatea Volkswagen, landul Saxonia Inferioară, în ceea ce îl privește, își menține în continuare participația de 20 % la capitalul acesteia.
- 50 Articolul 4 alineatul 3 din Legea VW creează astfel un instrument care permite actorilor publici să își rezerve, cu o investiție mai redusă decât cea impusă de dreptul comun al societăților, o minoritate de blocaj care le permite să se opună unor decizii importante.

51 Prin plafonarea drepturilor de vot la aceeași valoare de 20 %, articolul 2 alineatul 1 din Legea VW completează un cadru juridic care dă acestor actori publici posibilitatea de a exercita, cu o astfel de investiție mai redusă, o influență substanțială.

52 Această situație, prin faptul că limitează posibilitatea celorlalți acționari de a deține participații la societate în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, poate deconsilia investitorii direcți din alte state membre.

53 Această constatare nu poate fi repusă în discuție de argumentul invocat de Republica Federală Germania conform căruia acțiunile societății Volkswagen figurează printre acțiunile cele mai cumpărate în Europa, dintre care un număr mare ar aparține unor investitori din alte state membre.

54 Într-adevăr, astfel cum arată Comisia, restricțiile privind libera circulație a capitalurilor care fac obiectul prezentei acțiuni vizează mai degrabă investițiile directe în capitalul societății Volkswagen decât investițiile de portofoliu, care sunt efectuate numai cu intenția de a realiza un plasament financiar (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 19) și nu sunt vizate de prezenta acțiune. În ceea ce privește investitorii direcți, trebuie constatat că articolul 2 alineatul 1 și articolul 4 alineatul 3 din Legea VW, în măsura în care creează un instrument susceptibil să limiteze posibilitatea acestora de a participa în cadrul societății în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, reduc interesul dobândirii unei participații la societatea Volkswagen.

55 Această constatare nu este afectată de prezența, printre acționarii societății Volkswagen, a unui număr de investitori direcți care, potrivit Republicii Federale

Germania, ar fi analog celui existent în cadrul acționariatului altor mari întreprinderi. Într-adevăr, această circumstanță nu este de natură să infirme faptul că, din pricina dispozițiilor în cauză din Legea VW, unii investitori direcți din alte state membre, actuali sau potențiali, au putut fi deconsiliați să dobândească participații la această societate în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, deși erau îndreptățiți să beneficieze de principiul liberei circulații a capitalurilor și de protecția instituită de acesta în beneficiul lor.

- 56 Prin urmare, trebuie constatat că articolul 2 alineatul 1 din Legea VW coroborat cu articolul 4 alineatul 3 din aceeași lege constituie o restricție privind circulația capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE.

Cu privire la a treia obiecție, întemeiată pe dreptul de a desemna doi reprezentanți în consiliul de supraveghere al societății Volkswagen

— Argumentele părților

- 57 Comisia arată că articolul 4 alineatul 1 din Legea VW, care permite statului federal și landului Saxonia Inferioară să desemneze fiecare câte doi reprezentanți în consiliul de supraveghere al societății Volkswagen, în măsura în care sunt acționari ai acesteia, derogă de la regula prevăzută la articolul 101 alineatul 2 din Legea privind societățile pe acțiuni, conform căreia un astfel de drept nu poate fi instituit decât prin statut și nu poate privi decât o treime din membrii consiliului de supraveghere numiți de acționari, și anume trei reprezentanți în cazul societății Volkswagen. Potrivit Comisiei, acest articol 4 alineatul 1 constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor, întrucât restrânge posibilitatea celorlalți acționari de a participa efectiv la administrarea sau la controlul acestei societăți.

58 Republica Federală Germania arată că acest consiliu de supraveghere este numai un organ de control, iar nu un organ decizional. Se adaugă faptul că numărul de reprezentanți în consiliul de supraveghere al societății Volkswagen este proporțional cu participarea la capitalul acesteia din urmă și că, în această privință, reprezentarea landului Saxonia Inferioară este inferioară părții din capital deținute de acesta. Se susține că articolul 4 alineatul 1 din Legea VW nu mai are relevanță practică pentru deciziile în materie de investiții.

Aprecierea Curții

59 În temeiul articolului 4 alineatul 1 din Legea VW, statul federal și landul Saxonia Inferioară au posibilitatea, în măsura în care sunt acționari ai societății Volkswagen, să desemneze fiecare câte doi reprezentanți în calitate de membri ai consiliului de supraveghere al acesteia, și anume un număr total de patru persoane.

60 O astfel de posibilitate constituie o derogare de la dreptul comun al societăților. Într-adevăr, acesta limitează drepturile de reprezentare acordate anumitor acționari la o treime din numărul de reprezentanți ai acționarilor în consiliul de supraveghere. În cazul societății Volkswagen, în care, astfel cum arată Comisia fără a fi contrazisă în această privință, consiliul de supraveghere numără 20 de membri, dintre care 10 desemnați de acționari, numărul de reprezentanți care pot fi desemnați de statul federal și de landul Saxonia Inferioară, conform dreptului comun al societăților, nu ar putea fi decât de maximum trei.

61 Așadar, este vorba de un drept specific, care derogă de la dreptul comun al societăților și care este prevăzut numai în beneficiul actorilor publici printr-o măsură legislativă națională.

- 62 Dreptul de desemnare conferit statului federal și landului Saxonia Inferioară dă acestora posibilitatea de a avea o participare mai importantă în activitatea consiliului de supraveghere decât le-ar permite în mod normal calitatea lor de acționari.
- 63 Chiar dacă, astfel cum a observat Republica Federală Germania, dreptul de reprezentare deținut de acest land nu este disproporționat față de participarea actuală la capitalul societății Volkswagen, totuși, atât acest land, cât și statul federal dispun de dreptul de a desemna câte doi reprezentanți în consiliul de supraveghere al societății Volkswagen, din moment ce dețin acțiuni ale acesteia, independent de valoarea participației lor.
- 64 Articolul 4 alineatul 1 din Legea VW creează astfel un instrument care conferă actorilor publici posibilitatea de a exercita o influență care depășește investițiile acestora. În mod corelativ, influența celorlalți acționari poate fi redusă sub nivelul propriilor investiții.
- 65 Faptul că acest consiliu de supraveghere nu este, după cum susține Republica Federală Germania, un organ decizional, ci un simplu organ de control, nu este de natură să afecteze poziția și influența actorilor publici avuți în vedere. Într-adevăr, atribuind consiliului de supraveghere misiunea de a controla administrarea societății și de a face rapoarte către acționari cu privire la această administrare, dreptul german al societăților acordă acestui organ, în scopul exercitării acestei misiuni, competențe importante, precum numirea și revocarea membrilor directoratului. În plus, astfel cum a amintit Comisia, aprobarea consiliului de supraveghere este necesară pentru un anumit număr de operațiuni, între care, pe lângă înființarea și transferul unităților de producție, figurează crearea de sucursale, cumpărarea și vânzarea de bunuri imobile, investiții și cumpărarea altor întreprinderi.

- 66 Prin limitarea posibilității altor acționari de a deține participații la societate în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, articolul 4 alineatul 1 din Legea VW poate deconsilia investitorii direcți din alte state membre să investească în capitalul acestei societăți.
- 67 Pentru aceleași motive ca acelea expuse la punctele 53-55 din prezenta hotărâre, această constatare nu poate fi infirmată de argumentul invocat de Republica Federală Germania potrivit căruia ar exista pe piețele financiare internaționale un viu interes al investitorilor pentru acțiunile societății Volkswagen.
- 68 Având în vedere cele de mai sus, trebuie constatat că articolul 4 alineatul 1 din Legea VW constituie o restricție privind circulația capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE.
- 69 Este lipsită de orice relevanță întrebarea dacă statul federal și landul Saxonia Inferioară se folosesc sau nu se folosesc de dreptul care le este conferit de acest articol 4 alineatul 1. Într-adevăr, în această privință este suficient să se constate că dreptul specific și derogatoriu de la dreptul comun conferit acestor actori publici de a numi reprezentanți în consiliul de supraveghere al societății Volkswagen este menținut în sistemul juridic german.

Cu privire la o eventuală justificare a restricțiilor

Argumentele părților

- 70 În subsidiar, Republica Federală Germania arată că dispozițiile din Legea VW criticate de Comisie sunt justificate de motive imperative de interes general. Într-adevăr,

această lege, care se înscrie într-un context istoric particular, ar fi instituit un „just echilibru al puterilor” pentru a ține cont de interesele salariaților societății Volkswagen și pentru a proteja acționarii minoritari ai acesteia. Astfel, această lege ar urmări un obiectiv de politică socială și regională, precum și un obiectiv economic care s-ar combina cu obiective de politică industrială.

- 71 În opinia Comisiei, care contestă pertinenta acestor considerații de ordin istoric, Legea VW nu răspunde interesului general, motivele invocate de Republica Federală Germania nefiind valabile pentru toate întreprinderile care exercită o activitate pe teritoriul acestui stat membru, ci urmărește să satisfacă obiective de politică economică ce nu pot justifica restricții privind libera circulație a capitalurilor (Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior, punctele 49 și 52).

Aprecierea Curții

- 72 Libera circulație a capitalurilor poate fi limitată prin măsuri naționale justificate de motivele menționate la articolul 58 CE sau de motive imperative de interes național, atât timp cât nu există o măsură comunitară de armonizare care să prevadă măsurile necesare pentru a asigura protecția acestor interese (a se vedea Hotărârile citate anterior Comisia/Portugalia, punctul 49, Comisia/Franța, punctul 45, Comisia/Belgia, punctul 45, Comisia/Spania, punctul 68, Comisia/Italia, punctul 35, precum și Comisia/Țările de Jos, punctul 32).
- 73 În lipsa unei asemenea armonizări comunitare, este, în principiu, de competența statelor membre să decidă nivelul la care doresc să asigure protecția unor astfel de interese legitime, precum și modul în care trebuie atins acest nivel. Totuși, acestea nu o pot face decât în limitele trasate de tratat și în special cu respectarea principiului proporționalității, care impune ca măsurile adoptate să poată garanta realizarea

obiectivului urmărit de statele membre și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea Hotărârile citate anterior Comisia/Portugalia, punctul 49, Comisia/Franța, punctul 45, Comisia/Belgia, punctul 45, Comisia/Spania, punctul 68, Comisia/Italia, punctul 35, precum și Comisia/Țările de Jos, punctul 33).

74 În ceea ce privește protecția intereselor lucrătorilor, invocată de Republica Federală Germania pentru a justifica dispozițiile în litigiu din Legea VW, trebuie constatat că acest stat membru nu a fost în măsură să explice, în afară de considerații generale privind necesitatea unei protecții față de un mare acționar care ar domina singur societatea, motivul pentru care menținerea în capitalul societății Volkswagen a unei poziții consolidate și inamovibile în beneficiul actorilor publici ar fi adecvată și necesară pentru îndeplinirea obiectivului de protecție a lucrătorilor acestei societăți.

75 În plus, în ceea ce privește dreptul de a desemna reprezentanți în consiliul de supraveghere, trebuie constatat că, în temeiul legislației germane, lucrătorii înșiși sunt reprezentați în cadrul acestui organ.

76 În consecință, justificarea pe care acest stat membru o întemeiază pe protecția lucrătorilor nu poate fi admisă.

77 Același lucru este valabil pentru justificarea pe care Republica Federală Germania pretinde că o întemeiază pe protecția acționarilor minoritari. Deși această voință de a-i proteja pe aceștia din urmă poate constitui în egală măsură un interes legitim și poate să justifice, cu respectarea principiilor amintite la punctele 72 și 73 din prezenta hotărâre, o intervenție legislativă, chiar dacă aceasta din urmă poate, pe de altă parte, să constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor, trebuie constatat că, în speță, o astfel de voință nu poate justifica dispozițiile în litigiu din Legea VW.

- 78 În această privință trebuie amintit că dispozițiile respective constituie un cadru juridic care conferă statului federal și landului Saxonia Inferioară posibilitatea de a exercita o influență mai importantă decât cea care ar corespunde în mod normal investiției acestora. Or, Republica Federală Germania nu a demonstrat care sunt motivele pentru care menținerea unei astfel de poziții în beneficiul acestor actori publici ar fi necesară sau adecvată pentru a proteja interesele generale ale acționarilor minoritari.
- 79 Într-adevăr, nu se poate exclude ca, în anumite circumstanțe specifice, actorii publici în cauză să își folosească poziția pentru a apăra interese generale eventual contrare intereselor economice ale societății în cauză și, în consecință, contrare intereselor celorlalți acționari ai acesteia.
- 80 În sfârșit, în măsura în care Republica Federală Germania susține că activitatea unei întreprinderi la fel de importante precum Volkswagen poate avea o asemenea incidență asupra interesului general încât să justifice existența unor garanții legale care depășesc modalitățile de control prevăzute de dreptul comun al societăților, trebuie constatat că, presupunând că respectiva teză este întemeiată, acest stat membru nu a explicat, în afara unor considerații generale privind riscul ca unii acționari să își valorifice mai mult interesele proprii decât pe cele ale lucrătorilor, motivele pentru care dispozițiile din Legea VW care au fost criticate de Comisie sunt adecvate și necesare pentru păstrarea locurilor de muncă generate de activitatea societății Volkswagen.
- 81 Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, obiecțiile invocate de Comisie și întemeiate pe încălcarea articolului 56 alineatul (1) CE trebuie admise.
- 82 În consecință, trebuie constatat că, prin menținerea în vigoare a articolului 4 alineatul 1 și a articolului 2 alineatul 1 din Legea VW coroborate cu articolul 4 alineatul 3 din aceeași lege, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 alineatul (1) CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

83 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, orice parte care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Federale Germania la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Federală Germania a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) **Prin menținerea în vigoare a articolului 4 alineatul 1 și a articolului 2 alineatul 1 din Legea din 21 iulie 1960 privind transferul către sectorul privat al părților sociale ale societății cu răspundere limitată Volkswagenwerk (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand), în versiunea aplicabilă prezentului litigiu, coroborate cu articolul 4 alineatul 3 din aceeași lege, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 alineatul (1) CE.**
- 2) **Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.**
- 3) **Obligă Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături