

SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 23. oktobra 2007*

V zadevi C-112/05,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 4. marca 2005,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata F. Benyon in G. Braun, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Zvezni republiki Nemčiji, ki jo zastopata M. Lumma in A. Dittrich, zastopnika, ob sodelovanju H. Wissla, odvetnik,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann (poročevalec), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in L. Bay Larsen, predsedniki senatov, J. N. Cunha Rodrigues, sodniki, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann, J. Makarczyk, E. Levits, A. Ó Caoimh, sodniki, in P. Lindh, sodnica,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. decembra 2006,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
13. februarja 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da člena 2(1) in 4(1) in (3) zakona z dne 21. julija 1960 o prenosu deležev družbe z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk v zasebni sektor (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in

private Hand, BGBl. 1960 I, str. 585, in BGBl. 1960 III, str. 641-1-1) v različici, ki se uporablja v tem sporu (v nadaljevanju: zakon o družbi VW), krši člena 43 ES in 56 ES.

Pravni okvir

Zakon o delniških družbah

- 2 V členu 134(1) zakona o delniških družbah z dne 6. septembra 1965 (Aktiengesetz, BGBl. 1965 I, str. 1089, v nadaljevanju: zakon o delniških družbah), kot je bil spremenjen z zakonom o nadzoru in preglednosti v podjetniškem sektorju z dne 27. aprila 1998 (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich, BGBl. 1998 I, str. 786), je določeno:

„Glasovalna pravica je odvisna od nominalnega zneska delnic ali, če gre za sveženi delnic („Stückaktien“), od njihovega števila. V primeru družb, ki ne kotirajo na borzi, se lahko v statutu omeji glasovalno pravico, če imajo delničarji več delnic, z določitvijo absolutne ali progresivne zgornje meje. [...]“

- 3 V členu 101(2) zakona o delniških družbah je določeno:

„Pravica imenovanja predstavnikov v nadzorni svet mora biti predvidena v statutu, dodeli pa se lahko samo nekaterim delničarjem ali imetnikom nekaterih delnic. V tem primeru se pravica do zastopstva dodeli, le če so delnice imenske in če se za njihov prenos zahteva odobritev družbe. Delničarji s to pravico ne pomenijo

posebne kategorije. Dodeljene pravice do zastopstva skupaj ne smejo preseči tretjine števila predstavnikov delničarjev v nadzornem svetu, ki je predvideno v zakonu ali statutu. Člen 4(1) [zakona o družbi VW] ostaja nespremenjen.“

Zakon o družbi VW

- 4 Člen 1(1) zakona o družbi VW določa, da se družba z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk spremeni v delniško družbo (v nadaljevanju: Volkswagen).

- 5 V členu 2(1) zakona o družbi VW, ki se nanaša na glasovalno pravico in omejitve te pravice, je določeno:

„Glasovalna pravica delničarja, ki je imetnik delnic, katerih nominalni znesek presega petino kapitala družbe, je omejena na število glasov, ki ustreza nominalnemu znesku delnic, enakemu petini kapitala družbe.“

- 6 V členu 3(5) tega zakona, ki se nanaša na zastopstvo za uveljavljanje glasovalne pravice, je določeno:

„Na skupščini delničarjev ne sme nihče uveljavljati glasovalne pravice, ki ustreza znesku delnic, višjemu od petine kapitala družbe.“

7 V členu 4 zakona o družbi VW z naslovom „Statut družbe“ je določeno:

„1. Zvezna republika Nemčija in dežela Spodnja Saška sta upravičeni, da imenujeta vsaka po dva člana v nadzorni svet, če imata delnice družbe.

[...]

3. Za sklepe skupščine delničarjev, za katere se v skladu z zakonom o delniških družbah zahtevajo najmanj tri četrtine zastopanega kapitala družbe, je potrebna več kot štiripetinska večina kapitala družbe, zastopanega pri odločanju.“

Predhodni postopek

8 Potem ko je Komisija Zvezni republiki Nemčiji poslala pisni opomin, naj ji predloži svoja stališča v zvezi s členoma 2(1) in 4(1) in (3) zakona o družbi VW, je 1. aprila 2004 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da pomenijo nacionalne določbe omejitve prostega pretoka kapitala in svobode ustanavljanja, ki sta zagotovljena s členoma 56 ES in 43 ES. Ker država članica ni sprejela ukrepov, da bi v predpisanem roku izpolnila zahteve iz tega mnenja, je Komisija vložila to tožbo, v podporo kateri navaja, da Zvezna republika Nemčija, s tem da je ohranila v veljavi te določbe, krši člena 56 ES in 43 ES.

Tožba

- 9 Komisija v bistvu navaja, da zadevne določbe zakona o družbi VW, s tem da, prvič, z odstopanjem od splošnega prava družb omejujejo glasovalno pravico vsakega delničarja na 20 odstotkov kapitala družbe Volkswagen, drugič, predpisujejo več kot 80-odstotno večino zastopanega kapitala za sprejetje sklepov skupščine delničarjev, za katere se v skladu s splošnimi predpisi zahteva le 75-odstotna večina, in tretjič, z odstopanjem od splošnih predpisov omogočajo zvezni državi in deželi Spodnja Saška, da imenujeta vsaka po dva člana v nadzorni svet te družbe, omejujejo prosti pretok kapitala v smislu člena 56 ES.

- 10 Komisija ne navaja nobenih trditev, da bi pojasnila kršitev člena 43 ES.

- 11 Zvezna republika Nemčija izpodbija utemeljenost tožbenega razloga kršitve člena 56 ES, na katerega se sklicuje Komisija.

- 12 Ker Zvezna republika Nemčija ugotavlja, da Komisija ni podala stališča v zvezi s tožbenim razlogom kršitve člena 43 ES, iz tega sklepa, da je postal brezpredmeten.

Kršitev člena 43 ES

- 13 V skladu z ustaljeno sodno prakso spadajo na stvarno področje uporabe določb Pogodbe ES glede svobode ustanavljanja nacionalni predpisi, ki se uporabijo

v primeru, ko ima državljan zadevne države članice kapitalski delež v družbi s sedežem v drugi državi članici, kar mu omogoča, da izvaja vpliv pri sprejemanju odločitev te družbe in določi njene dejavnosti (glej zlasti sodbe z dne 13. aprila 2000 v zadevi Baars, C-251/98, Recueil, str. I-2787, točka 22; z dne 12. septembra 2006 v zadevi Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, ZOdl., str. I-7995, točka 31, in z dne 13. marca 2007 v zadevi Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, ZOdl., str. I-2107, točka 27).

- 14 V tem primeru izhaja iz spisa, zlasti iz trditev Zvezne republike Nemčije, ki jih je navedla v obrambo, da v tem postopku sporne določbe zakona o družbi VW vsaj deloma predvidevajo položaj, da družbo Volkswagen morebiti prevzame delničar, čigar cilj bi bil izvajati prevladujoči vpliv na podjetje.
- 15 Vendar je treba ugotoviti, da Komisija niti v svoji tožbi niti v repliki, oziroma na obravnavi ni navedla specifičnih trditev v podporo morebitni omejitvi svobode ustanavljanja.
- 16 Zato je treba tožbo zavrni v delu, ki se nanaša na kršitev člena 43 ES.

Kršitev člena 56 ES

- 17 V skladu z ustaljeno sodno prakso so na podlagi člena 56(1) ES na splošno prepovedane omejitve pretoka kapitala med državami članicami (glej zlasti sodbo z dne 28. septembra 2006 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-282/04 in C-283/04, ZOdl., str. I-9141, točka 18 in navedena sodna praksa).

18 Ker v Pogodbi ni opredeljen pojem „pretok kapitala“ v smislu člena 56(1) ES, je Sodišče že pred tem priznalo informativno vrednost nomenklature, priloženi k Direktivi Sveta 88/361/EGS z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe (ta člen je bil razveljavljen na podlagi Amsterdamske pogodbe) (UL L 178, str. 5). Pretok kapitala v smislu člena 56(1) ES so zlasti neposredne naložbe, torej, kot izhaja iz te nomenklature in pripadajočih pojasnil, naložbe vseh vrst fizičnih in pravnih oseb, ki so namenjene vzpostavitvi ali ohranjanju trajnih in neposrednih vezi med osebo, ki je zagotovila kapital, in podjetjem, ki je dobilo na voljo kapital za izvajanje gospodarske dejavnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 12. decembra 2006 v zadevi *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, ZOdl., str. I-11753, točke od 179 do 181, in z dne 24. maja 2007 v zadevi *Holböck*, C-157/05, ZOdl., str. I-4051, točki 33 in 34). Pri kapitalskih deležih v novih ali že obstoječih podjetjih, kot izhaja tudi iz pojasnil, cilj vzpostaviti ali ohraniti trajne gospodarske vezi predpostavlja, da delnice njihovemu imetniku bodisi na podlagi nacionalnih predpisov o delniških družbah bodisi kako drugače omogočajo dejansko udeležbo pri upravljanju te družbe ali njenem nadzoru (glej zgoraj navedeni sodbi *Test Claimants in the FII Group Litigation*, točka 182, in *Holböck*, točka 35; prav tako glej sodbe z dne 4. junija 2002 v zadevi *Komisija proti Portugalski*, C-367/98, Recueil, str. I-4731, točka 38; v zadevi *Komisija proti Franciji*, C-483/99, Recueil, str. I-4781, točka 37; v zadevi *Komisija proti Belgiji*, C-503/99, Recueil, str. I-4809, točka 38; z dne 13. maja 2003 v zadevi *Komisija proti Španiji*, C-463/00, Recueil, str. I-4581, točka 53; v zadevi *Komisija proti Združenemu kraljestvu*, C-98/01, Recueil, str. I-4641, točka 40; z dne 2. junija 2005 v zadevi *Komisija proti Italiji*, C-174/04, ZOdl., str. I-4933, točka 28, in zgoraj navedeno sodbo *Komisija proti Nizozemski*, točka 19).

19 Glede te oblike naložb je Sodišče ugotovilo, da je treba nacionalne ukrepe šteti za „omejitve“ v smislu člena 56(1) ES, če lahko preprečijo ali omejijo pridobitev delnic zadevnih podjetij oziroma odvrnejo vlagatelje iz drugih držav članic od vlaganja v njihov kapital (glej zgoraj navedene sodbe *Komisija proti Portugalski*, točka 45; *Komisija proti Franciji*, točka 41; *Komisija proti Španiji*, točka 61; *Komisija proti Združenemu kraljestvu*, točka 47; *Komisija proti Italiji*, točki 30 in 31, in *Komisija proti Nizozemski*, točka 20).

- 20 V tem primeru Zvezna republika Nemčija v bistvu uveljavlja, da zakon o družbi VW ni nacionalni ukrep v smislu sodne prakse, navedene v treh predhodnih točkah. Dodaja, da izpodbijane določbe tega zakona, posamezno ali skupaj, ravno tako ne pomenijo omejitev v smislu te sodne prakse.
- 21 Trditve, ki jih je podala Komisija v podporo tožbenemu razlogu kršitve člena 56 ES, je treba preučiti z vidika teh ugotovitev.

Obstoj nacionalnega ukrepa

Trditve strank

- 22 Zvezna republika Nemčija navaja, da zakon o družbi VW temelji na kompromisu, sklenjenem leta 1959 med osebami in skupinami, ki so v petdesetih letih uveljavljale pravice do družbe z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk. Takrat naj bi tako sindikati in delavci kot tudi zvezna država in dežela Spodnja Saška uveljavljali zahteve do tega podjetja. V okviru tega kompromisa naj bi se delavcem in sindikatom kot povračilo za odpoved zahtevkom iz naslova lastninske pravice zagotovila zaščita pred enim velikim delničarjem, ki bi sam obvladoval to družbo.
- 23 Zvezna republika Nemčija pojasnjuje, da se ja ta kompromis najprej konkretiziral s sklenitvijo sporazuma z dne 12. novembra 1959 („Staatsvertrag“) med zvezno

državo in deželo Spodnja Saška, nato s sprejetjem na njem utemeljenega zakona z dne 9. maja 1960 o ureditvi pravnega položaja družbe Volkswagen (Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. 1960 I, str. 301), nato s sprejetjem statuta družbe Volkswagen 6. julija 1960 in zakona o družbi VW, ki je povzel pravila iz statuta.

- 24 Po mnenju te države članice naj bi zakon o družbi VW, s tem ko je bila na njegovi podlagi ustanovljena in privatizirana delniška družba Volkswagen, le izrazil voljo delničarjev in drugih oseb ter vseh drugih skupin, ki so uveljavljali civilnopravne zahteve do podjetja. Z vidika prostega pretoka kapitala bi bilo ta zakon torej treba enačiti s sporazumom med lastniki deležev. V skladu s temeljnim načelom *pacta sunt servanda* bi ta sporazum veljal še danes.
- 25 Po mnenju Komisije ti zgodovinski preudarki niso pomembni. Očitek zoper Zvezno republiko Nemčijo naj ne bi bil naravnani zoper motive njenih zakonodajnih dejavnosti v letu 1960, temveč zoper dejansko zakonodajno nedejavnost, čeprav je zakon o družbi VW že dolgo v nasprotju z zahtevami prostega pretoka kapitala.

Presoja Sodišča

- 26 Tudi če zakon o družbi VW, kot trdi Zvezna republika Nemčija, izraža le dogovor, ki bi ga bilo treba opredeliti kot pogodbo zasebnega prava, je treba ugotoviti, da dejstvo, da je ta dogovor postal predmet zakona, zadostuje za to, da se ga z vidika prostega pretoka kapitala šteje za nacionalni ukrep.

- 27 Izvajanje zakonodajne pristojnosti za to pravilno pooblaščenih nacionalnih organov je namreč poseben izraz državne oblasti.
- 28 Določb zadevnega zakona poleg tega ni mogoče spremeniti zgolj z voljo strank prvotnega sporazuma, temveč je za vsako spremembo treba izdati nov zakon na podlagi zakonodajnih postopkov Zvezne republike Nemčije.
- 29 V teh okoliščinah je treba zavrniti trditev Zvezne republike Nemčije, da naj zakon o družbi VW z vidika prostega pretoka kapitala ni nacionalni ukrep.

Obstoj omejitev

- 30 Z vidika trditev strank glede prvih dveh očitkov in kumulativnih učinkov obeh spornih določb zakona o družbi VW je treba ta očitka preučiti skupaj.

Prvi in drugi očitek: določitev najvišje meje glasovalnih pravic na 20 odstotkov in določitev manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepa, na 20 odstotkov

— Trditve strank

- 31 Prvič, v zvezi z določitvijo najvišje meje glasovalnih pravic na 20 odstotkov kapitala družbe Volkswagen, kot je določeno v členu 2(1) zakona o družbi VW, Komisija

meni, da je to pravilo v nasprotju z zahtevo po soodvisnosti med kapitalsko udeležbo in ustrezno glasovalno pravico. Sicer naj bi bila najvišja meja glasovalnih pravic običajen instrument v pravu družb, ki se ravno tako uporablja v drugih državah članicah, vendar naj bi bila bistvena razlika v tem, ali država omogoča, da se tak instrument vključi v statut družbe, kot je v primeru nemškega prava za delniške družbe, ki ne kotirajo na borzi, oziroma ali kot zakonodajalec sprejme tako določbo za eno samo podjetje in v lastno korist, kot naj bi bilo to v primeru člena 2(1) zakona o družbi VW.

32 Zvezna republika Nemčija navaja, da je bila pri ustanovitvi družbe Volkswagen določena najvišja meja glasovalnih pravic na 0,01 odstotka za vse delničarje z izjemo zvezne države in dežele Spodnja Saška, ki sta svoje pravice lahko uveljavljali ustrezno glede na njun delež, vsaka po 20 odstotkov. Vendar je bila v sedemdesetih letih ta posebna ureditev v korist zvezne države in dežele odpravljena, najvišja meja glasovalnih pravic pa se je zvišala na 20 odstotkov, da bi lahko brez razlikovanja veljala za vse delničarje družbe Volkswagen. Zvezna republika Nemčija poudarja, da od takrat zadevna določba velja brez razlik za vse delničarje družbe Volkswagen. Pravni okvir naj bi se v tem razlikoval od slednjega, ki je veljal v sodbah, na katere se sklicuje Komisija, zato da bi v tem primeru dokazala obstoj omejitev prostega pretoka kapitala (zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, točki 36 in 44; Komisija proti Franciji, točki 35 in 40; Komisija proti Belgiji, točka 36; Komisija proti Španiji, točki 51 in 56; Komisija proti Združenemu kraljestvu, točki 38 in 43, in Komisija proti Italiji, točka 26). Ta sodna praksa naj bi se nanašala na posebne pravice v korist države. Morebitna razširitev področja, zavarovanega zaščitenege s prostim pretokom kapitala, čez posebne pravice države, bi po njenem mnenju brezmejno razširila področje uporabe te svobode.

33 Zvezna republika Nemčija izpodbija domnevo, da bi morala obstajati soodvisnost med kapitalskim deležem in glasovalno pravico delničarjev in trdi, da lahko nacionalni zakonodajalec prosto zakonsko ureja nacionalno pravo družb in za

posamezne skupine podjetij oziroma celo za posamezno podjetje sprejme predpise, če zaradi tega ne nastanejo ovire.

- 34 Drugič, glede določitve manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, na 20 odstotkov, Komisija očita, da člen 4(3) zakona o družbi VW, s tem ko zahteva več kot 80-odstotno večino zastopanega kapitala za sklepe skupščine delničarjev, za katere se v skladu s splošnim pravom družb zahteva kot večina vsaj 75 odstotkov, omogoča deželi Spodnja Saška, da zaradi svojega 20-odstotnega deleža, ki ga ima od privatizacije družbe Volkswagen, take sklepe prepreči. Po mnenju Komisije naj bi zahteva glede pragovne vrednosti, ki je višja od 80 odstotkov, kljub formalno nediskriminirajoči različici koristila le državi.
- 35 Zakon o delniških družbah naj bi po mnenju Komisije za sprejetje navedenih sklepov sicer omogočal določitev višjega kvoruma od 75 odstotkov, vendar poudarja, da gre pri tem za pristojnost delničarjev, ki se odločijo, ali bodo to izkoristili. Pragovno vrednost 80 odstotkov, določeno v členu 4(3) zakona o družbi VW, pa naj bi delničarjem družbe Volkswagen vsilil zakonodajalec, da bi si kot tedaj največji delničar zagotovil manjšino, ki lahko prepreči sprejetje sklepov.
- 36 Zvezna republika Nemčija nato poudarja, da sporna določba zakona o družbi VW, kot je določba o določitvi najvišje meje glasovalnih pravic na 20 odstotkov, velja brez razlik za vse delničarje družbe Volkswagen. Ker državi ne daje posebne pravice, naj ne bi omejevala prostega pretoka kapitala.

37 Zvezna republika Nemčija dodaja, da niti zakon o delniških družbah niti predpisi Skupnosti s tega področja ne predpisujejo omejitve za določitev manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepov. Položaj dežele Spodnja Saška, kar zadeva njeno sposobnost, da oblikuje manjšino, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, naj bi ustrezala običajnemu položaju delničarja njene velikosti. Zvezna republika Nemčija glede tega torej poudarja, da če ima dežela Spodnja Saška dejansko 20-odstotni delež kapitala družbe Volkswagen, ta delež izhaja iz naložb, ki jih je na trgu ustvarila kot zasebni vlagatelj.

— Presoja Sodišča

38 Kot je navedla Zvezna republika Nemčija, je določitev najvišje meje glasovalnih pravic poznan instrument v pravu družb.

39 Med strankama v preostalem ni sporno, da člen 134(1), prvi stavek, zakona o delniških družbah sicer določa načelo soodvisnosti glasovalne pravice in kapitalskega deleža, vendar je na podlagi drugega stavka tega člena v določenih primerih dovoljena omejitev glasovalne pravice.

40 Kot je pravilno navedla Komisija, obstaja razlika med možnostjo delničarjev, da se odločijo, ali jo želijo uporabiti, ter posebno obveznostjo, ki jo delničarjem nalaga zakon, ne da bi jim bila dana možnost, da od nje odstopijo.

41 Stranki se strinjata, da je člen 134(1), prvi stavek, zakona o delniških družbah v različici zakona o nadzoru in preglednosti v podjetniškem sektorju odpravil možnost v statutu omejiti glasovalno pravico družb, ki ne kotirajo na borzi. Kot je

uveljavljala Komisija, ne da bi ji nemška vlada glede tega ugovarjala, naj zato, ker je Volkswagen družba, ki kotira na borzi, v njenem statutu ne bi bilo mogoče določiti najvišje meje glasovalnih pravic.

- 42 Po mnenju Zvezne republike Nemčije se lahko omejitev, ki je določena v členu 2(1) zakona o družbi VW, ker velja brez razlik za vse delničarje, hkrati šteje kot neugodnost in kot prednost. Omejitvi glasovalne pravice delničarja, ki ima več kot 20-odstotni kapitalski delež družbe, naj bi ustrezalo varovanje zoper vpliv drugih morebitnih delničarjev z bistvenimi deleži in torej jamstvom, da bi lahko dejansko sodelovali pri upravljanju družbe.
- 43 Pred začetkom obravnavanja teh navedb je treba preučiti učinke take določitve najvišje meje glasovalnih pravic v soodvisnosti od zahteve, določene v členu 4(3) zakona o družbi VW, da je za sprejetje določenih sklepov skupščine delničarjev družbe Volkswagen potrebna 80-odstotna večina kapitala družbe.
- 44 Kot je navedla Komisija, ne da bi ji Zvezna republika Nemčija glede tega oporekala, gre pri tem za sklepe, kot je sprememba statuta, kapitala ali finančne strukture družbe, za katere je v zakonu o delniških družbah večina družbenega kapitala določena na 75 odstotkov.
- 45 Sicer se lahko, kot je nakazala Zvezna republika Nemčija, v zakonu o delniških družbah predvideni kvorum 75 odstotkov kapitala družbe zviša s statutom družbe. Vendar, kot je pravilno navedla Komisija, gre pri tem za možnost delničarjev, da se odločijo, ali jo želijo uporabiti. Nasprotno določitev kvoruma v členu 4(3) zakona

o družbi VW na več kot 80 odstotkov tega kapitala družbe ni izraz volje delničarjev, temveč, kot je bilo ugotovljeno v točki 29 te sodbe, gre za nacionalni ukrep.

- 46 Ta zahteva, ki odstopa od splošnih pravil in je naložena na podlagi posebnega predpisa, vsakemu delničarju z deležem, večjim od 20 odstotkov, omogoča razpolaganje z manjšino, ki lahko prepreči sprejetje sklepov.
- 47 Res je, kot je poudarila Zvezna republika Nemčija, da ta možnost velja brez izjeme. Kot najvišja meja glasovalnih pravic lahko koristi ali škodi delničarju družbe.
- 48 Vendar iz spisa izhaja, da sta pri sprejetju zakona o družbi VW leta 1960 zvezna država in dežela Spodnja Saška bili glavni delničarki družbe Volkswagen, ki je bila na novo privatizirana družba, v kateri sta imeli vsaka 20-odstotni delež.
- 49 V skladu s podatki, ki jih ima Sodišče, se je zvezna država odločila, da se odpove kapitalskemu deležu v družbi Volkswagen, medtem ko ima dežela Spodnja Saška še vedno 20-odstotni delež.
- 50 V členu 4(3) zakona o družbi VW je zagotovljen instrument, ki javnim subjektom omogoča, da si z majhno naložbo, ki se zahteva na podlagi splošnega prava družb, pridržijo manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitev, na podlagi česar lahko onemogočijo sprejetje pomembnih odločitev.

- 51 S tem ko je v členu 2(1) zakona o družbi VW prav tako določena najvišja meja glasovalnih pravic v višini 20 odstotkov, je dopolnjen pravni okvir, ki javnim subjektom omogoča, da s tako majhnimi naložbami izvajajo bistveni vpliv.
- 52 Taka situacija lahko vlagatelje iz drugih držav članic odvrne od neposrednih naložb, ker omejuje možnost udeležbe drugih delničarjev v družbi, da bi z njo vzpostavili ter ohranjali trajne in neposredne gospodarske vezi, ki bi jim omogočale dejansko udeležbo pri upravljanju ali nadzoru te družbe.
- 53 Te ugotovitve ne more omajati trditev Zvezne republike Nemčije, da so delnice družbe Volkswagen delnice, s katerimi se v Evropi največ trguje in ki jih imajo veliko vlagatelji iz drugih držav članic.
- 54 Kot navaja Komisija, se omejitve prostega pretoka kapitala, ki so predmet tega postopka, nanašajo na neposredne naložbe v kapital družbe Volkswagen, in ne na portfeljske naložbe, ki se izvajajo le z namenom finančne naložbe (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nizozemski, točka 19) in se ta postopek nanje ne nanaša. V zvezi z neposrednimi naložbami je treba ugotoviti, da člena 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW, ker je z njima vzpostavljen instrument, s katerim je mogoče omejiti možnost udeležbe vlagateljev v družbi, da bi z njo vzpostavili ter ohranjali trajne in neposredne gospodarske vezi, ki bi jim omogočale dejansko udeležbo pri upravljanju ali nadzorovanju te družbe, kar zmanjšuje interes za pridobitev kapitalskega deleža družbe Volkswagen.
- 55 Te ugotovitve ne omaja okoliščina, da je po mnenju Zvezne republike Nemčije med delničarji družbe Volkswagen število neposrednih vlagateljev tako kot število

neposrednih vlagateljev pri delničarjih drugih velikih podjetjih. Ta okoliščina ne more zanikati, da so zadevne določbe zakona o družbi VW neposredne vlagatelje iz drugih držav članic, dejanske ali potencialne, lahko odvrnile od pridobitve deleža v tej družbi, da bi bili v tej družbi udeleženi z namenom vzpostavitve in ohranjanja trajnih in neposrednih gospodarskih vezi z njo, ki bi jim omogočale dejansko udeležbo pri upravljanju ali nadzoru te družbe, čeprav so bili upravičeni sklicevati se na načelo prostega pretoka kapitala in varstvo, ki jim ga slednje zagotavlja.

- 56 Zato je treba ugotoviti, da součinkovanje členov 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW omejuje pretok kapitala v smislu člena 56(1) ES.

Tretji očitok v zvezi s pravico imenovanja dveh predstavnikov v nadzorni svet družbe Volkswagen

— Trditve strank

- 57 Komisija navaja, da člen 4(1) zakona o družbi VW, na podlagi katerega sta zvezna država in dežela Spodnja Saška upravičeni, da imenujeta vsaka po dva predstavnika v nadzorni svet družbe Volkswagen, če imata delnice družbe, odstopa od pravila iz člena 101(2) zakona o delniških družbah, v skladu s katerim je mogoče to pravico določiti le s statutom in se lahko nanaša le na tretjino članov nadzornega sveta, ki jih imenujejo delničarji, v primeru družbe Volkswagen torej na tri predstavnike. Ker člen 4(1) zakona o družbi VW po mnenju Komisije omejuje možnost drugih delničarjev, da dejansko sodelujejo pri upravljanju in nadzoru te družbe, pomeni omejitev prostega pretoka kapitala.

58 Zvezna republika Nemčija uveljavlja, da je nadzorni svet le nadzorni organ, in ne organ, ki sprejema odločitve. Število predstavnikov v nadzornem svetu družbe Volkswagen je po njenem mnenju v sorazmerju z deležem v njenem kapitalu in v tem oziru je zastopanost dežele Spodnja Saška manjša od njenega kapitalskega deleža. Poudarja, da člen 4(1) zakona o družbi VW v preostalem nima nobenega praktičnega pomena za odločitve o naložbah.

— Presoja Sodišča

59 Zvezna država in dežela Spodnja Saška lahko na podlagi člena 4(1) zakona o družbi VW imenujeta vsaka po dva predstavnika v nadzorni svet družbe Volkswagen, če imata delnice družbe, skupaj torej štiri osebe.

60 Taka možnost pomeni odstopanje od splošnega prava družb. Slednje namreč omejuje pravice do zastopstva določenih delničarjev na tretjino zastopnikov delničarjev v nadzornem svetu. V primeru družbe Volkswagen, pri kateri – kot zatrjuje Komisija, ne da bi se ji glede tega nasprotovalo – nadzorni svet šteje dvajset članov, od katerih jih deset imenujejo delničarji, lahko v skladu s splošnim pravom družb zvezna država in dežela Spodnja Saška imenujeta največ tri zastopnike.

61 Gre torej za posebno pravico, ki odstopa od splošnega prava družb in jo nacionalni zakonodajni ukrep predvideva zgolj v korist drugih javnih subjektov.

- 62 Pravica imenovanja, ki jo imata zvezna država in dežela Spodnja Saška, jima daje zato možnost, da tesneje sodelujeta pri dejavnosti nadzornega sveta, kot bi jima sicer omogočal njun položaj delničark.
- 63 Kot je poudarila Zvezna republika Nemčija, tudi če pravica do zastopstva dežele Spodnja Saška ni v nesorazmerju s kapitalskim deležem, ki ga ima trenutno v družbi Volkswagen, imata tako dežela kot zvezna država pravico imenovati po dva predstavnika v nadzorni svet družbe Volkswagen, če imata njene delnice, ne da bi se pri tem upoštevala velikost njunega deleža.
- 64 Člen 4(1) zakona o družbi VW vzpostavlja instrument, ki javnim subjektom omogoča izvajanje vpliva, ki presega njihove naložbe. Sorazmerno s tem se lahko vpliv drugih delničarjev zmanjša pod njihove naložbe.
- 65 Dejstvo, da nadzorni svet – kot poudarja Zvezna republika Nemčija – ni organ, ki sprejema odločitve, temveč zgolj nadzorni organ, ne more omajati položaja in vpliva zadevnih javnih subjektov. Nemško pravo družb nadzornemu svetu sicer poverja nalogo, da nadzira upravljanje družbe in o tem upravljanju poroča delničarjem, vendar mu za izpolnitev teh nalog priznava veliko pomembnih pristojnosti, kot je imenovanje in odpoklic članov uprave. Poleg tega, na kar je opozorila tudi Komisija, je soglasje nadzornega sveta potrebno za določene posle, med katerimi se poleg ustanovitve in premestitve proizvodnih obratov uvršča tudi ustanovitev podružnic, nakup in prodaja zemljišč, naložbe in odkup drugih podjetij.

- 66 Ker člen 4(1) zakona o družbi VW omejuje možnost dejanske udeležbe drugih delničarjev v družbi, da bi z njo vzpostavili ali ohranili trajne in neposredne gospodarske vezi, ki omogočajo dejansko udeležbo pri njenem upravljanju ali nadzoru, lahko neposredne vlagatelje iz drugih držav članic odvrne od neposrednih naložb v kapital družbe.
- 67 Iz istih razlogov, kot so bili predstavljeni v točkah od 53 do 55 te sodbe, te ugotovitve ne bi omajale trditve Zvezne republike Nemčije, da naj bi na mednarodnih finančnih trgih obstajalo veliko zanimanje vlagateljev za delnice družbe Volkswagen.
- 68 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da člen 4(1) zakona o družbi VW pomeni omejitev prostega pretoka kapitala v smislu člena 56(1) ES.
- 69 Vprašanje, ali zvezna država in dežela Spodnja Saška uveljavljata pravico, ki jo imata na podlagi člena 4(1), je popolnoma nepomembno. Glede tega namreč zadostuje ugotovitev, da posebna pravica javnih subjektov do imenovanja predstavnikov v nadzorni svet družbe Volkswagen, ki odstopa od splošnih pravil, še naprej obstaja v nemškem pravnem redu.

Morebitna upravičenost omejitev

Trditve strank

- 70 Zvezna republika Nemčija podredno uveljavlja, da so določbe zakona o družbi VW, ki jih graja Komisija, upravičene iz nujnih razlogov javnega interesa. Ta zakon, ki ima

posebno zgodovinsko ozadje, naj bi namreč vzpostaviti „ustrezno ravnovesje moči“, da bi se upoštevali interesi delavcev družbe Volkswagen in zavarovali njeni manjšinski delničarji. Ta zakon naj bi zasledoval socialno regionalni politični cilj in gospodarski cilj, ki naj bi se povezoval s cilji industrijske politike.

- 71 Za Komisijo, ki izpodbija pomen teh zgodovinskih preudarkov, zakon o družbi VW ne služi javnemu interesu, ker naj razlogi, na katere se sklicuje Zvezna republika Nemčija, ne bi veljali za vsako podjetje, ki izvaja dejavnost na področju te države članice, temveč gospodarskopoličnim ciljem, ki ne bi mogli upravičiti omejitev prostega pretoka kapitala (zgoraj navedena sodba Komisija proti Portugalski, točki 49 in 52).

Presoja Sodišča

- 72 Prosti pretok kapitala se lahko omeji z nacionalnimi ukrepi, ki so upravičeni iz razlogov, navedenih v členu 58 ES, ali iz nujnih razlogov javnega interesa, če ne obstaja usklajevalni ukrep Skupnosti, ki predvideva ukrepe, potrebne za zagotovitev teh interesov (glej zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, točka 49; Komisija proti Franciji, točka 45; Komisija proti Belgiji, točka 45; Komisija proti Španiji, točka 68; Komisija proti Italiji, točka 35, in Komisija proti Nizozemski, točka 32).
- 73 Če take uskladitve na ravni Skupnosti ni, morajo načeloma države članice odločiti, na kakšni ravni želijo zagotoviti varstvo takih legitimnih interesov in kako je treba to raven doseči. To lahko storijo le v okviru meja, začrtanih v Pogodbi, in zlasti ob upoštevanju načela sorazmernosti, ki zahteva, da morajo sprejeti ukrepi zagotavljati uresničevanje zasledovanih ciljev in ne smejo presegati tega, kar je potrebno za

dosego teh ciljev (glej zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, točka 49; Komisija proti Franciji, točka 45; Komisija proti Belgiji, točka 45; Komisija proti Španiji, točka 68; Komisija proti Italiji, točka 35, in Komisija proti Nizozemski, točka 33).

- 74 V zvezi z varovanjem interesov delavcev, na kar se je sklicevala Zvezna republika Nemčija, da bi upravičila sporne določbe zakona o družbi VW, je treba ugotoviti, da ta država članica ni mogla pojasniti bolje kot s splošnimi preudarki glede nujnosti varovanja pred velikim delničarjem, ki naj bi sam obvladoval družbo, zakaj naj bi bila ohranitev okrepljenega in nespremenljivega položaja v korist javnih subjektov v kapitalu družbe Volkswagen primerna in potrebna za uresničitev cilja varovanja delavcev te družbe.
- 75 Poleg tega je treba glede pravice imenovanja članov v nadzorni svet ugotoviti, da so na podlagi nemške ureditve delavci sami zastopani v tem organu.
- 76 Zato je treba zavriniti upravičevanje te države članice, ki temelji na varovanju delavcev.
- 77 Isto velja za upravičevanje Zvezne republike Nemčije, ki temelji na varovanju manjšinskih delničarjev. Sicer lahko namera, da se jih zavaruje, prav tako pomeni legitimni interes in ob upoštevanju v točkah 72 in 73 te sodbe navedenih načel upravičuje zakonodajni ukrep, tudi če slednji lahko omejuje prosti pretok kapitala, vendar je treba ugotoviti, da v tem primeru taka namera ne more upravičiti sporne določbe zakona o družbi VW.

- 78 V zvezi s tem je treba opozoriti, da te določbe sestavljajo pravni okvir, ki zvezni državi in deželi Spodnja Saška omogoča izvajanje večjega vpliva, kot bi bilo običajno glede na njune naložbe. Vendar Zvezna republika Nemčija ni dokazala, zakaj je ohranitev takega položaja javnih subjektov potrebna ali primerna za varovanje splošnih interesov manjšinskih delničarjev.
- 79 Ni namreč mogoče izključiti, da zadevni javni subjekti v posebnih okoliščinah izrabijo svoj položaj, da branijo splošne interese, ki so morebiti v nasprotju z gospodarskimi interesi zadevne družbe in s tem interesi njenih drugih delničarjev.
- 80 Nazadnje, če Zvezna republika Nemčija poudarja, da bi dejavnost tako pomembnega podjetja, kot je Volkswagen, lahko vplivala na splošni interes, da bi upravičila obstoj zakonskih jamstev, ki presegajo nadzor, predviden v splošnem pravu družb, je treba ugotoviti, da tudi če je ta trditev utemeljena, ta država članica razen splošnih pojasnil glede nevarnosti, da delničarji svoje osebne interese postavijo pred interese delavcev, ni pojasnila, zakaj so določbe zakona o družbi VW, ki jih izpodbija Komisija, primerne in potrebne za ohranitev delovnih mest, ki jih ustvarja dejavnost družbe Volkswagen.
- 81 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da so očitki Komisije v zvezi s kršitvijo člena 56(1) ES utemeljeni.
- 82 Zato je treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija, s tem ko je ohranila v veljavi člena 4(1) in 2(1) v povezavi s členom 4(3) zakona o družbi VW, ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz člena 56(1) ES.

Stroški

⁸³ V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Zvezni republiki Nemčija naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Zvezna republika Nemčija, s tem da je ohranila v veljavi člena 4(1) in 2(1) v povezavi s členom 4(3) zakona z dne 21. julija 1960 o prenosu deležev družbe z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk v zasebni sektor (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand), ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz člena 56(1) ES.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi