ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 2ας Ιουνίου 2005 *

Στην υπόθεση C-174/04,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, η οποία ασκήθηκε στις 13 Απριλίου 2004,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους E. Traversa και C. Loggi, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον P. Gentili, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, K. Lenaerts, N. Colneric, K. Schiemann και E. Juhász δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 3ης Μαρτίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το νομοθετικό διάταγμα (decreto-legge) 192, της 25ης Μαΐου 2001 (*GURI* αριθ. 120, της 25ης Μαΐου 2001, σ. 4), το οποίο μετατράπηκε στον νόμο 301 με αντικείμενο επείγουσες διατάξεις για τη διαφύλαξη

των διαδικασιών απελευθερώσεως και ιδιωτικοποιήσεως ορισμένων τομέων των υπηρεσιών κοινής ωφελείας (legge n° 301, recante disposizioni urgenti per salvaguardare i processi di liberalizzazione e privatizzazione di specifici settori dei servizi pubblici), της 20ής Ιουλίου 2001, (*GURI* αριθ. 170, της 24ης Ιουλίου 2001, σ. 4, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 192/2001), δεν συνάδει προς το άρθρο 56 ΕΚ καθόσον προβλέπει την αυτοδίκαιη αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου από μετοχές πέραν του ορίου του 2 % του μετοχικού κεφαλαίου σε εταιρίες ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

Το νομικό πλαίσιο

Κοινοτικό δίκαιο

2 Το άρθρο 56, παράγραφος 1, ΕΚ έχει ως ακολούθως:

«Στα πλαίσια των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών.»

3 Το παράρτημα I της οδηγίας 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 67 της Συνθήκης (ΕΕ L 178, σ. 5),

περιλαμβάνει ονοματολογία των κατά το άρθρο 1 της ως άνω οδηγίας κινήσεων κεφαλαίων. Στο παράρτημα αυτό απαριθμούνται ειδικότερα οι ακόλουθες κινήσεις:

«I. Άμεσες επενδύσεις [...]

1) Δημιουργία και επέκταση υποκαταστημάτων ή νέων επιχειρήσεων που ανήκουν αποκλειστικά στον παρακοινωνό και πλήρης απόκτηση υφισταμένων επιχειρήσεων

2) Συμμετοχή σε νέες ή υφιστάμενες επιχειρήσεις με σκοπό τη δημιουργία ή τη διατήρηση σταθερών οικονομικών δεσμών

[...]»

4 Δυνάμει των επεξηγηματικών σημειώσεων που παρατίθενται στο τέλος του παραρτήματος I της οδηγίας 88/361, νοούνται ως «άμεσες επενδύσεις»:

«Οι πάσης φύσεως επενδύσεις στις οποίες προβαίνουν τα φυσικά πρόσωπα, οι εμπορικές, βιομηχανικές ή χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις και οι οποίες χρησιμεύουν για τη δημιουργία ή διατήρηση σταθερών και αμέσων σχέσεων μεταξύ του παρακοινωνού και του επικεφαλής της επιχειρήσεως ή της επιχειρήσεως για την

οποία προορίζονται τα κεφάλαια αυτά προς άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Ο όρος αυτός πρέπει, συνεπώς, να εκλαμβάνεται υπό την ευρύτερη δυνατή έννοιά του.

[...]

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις που αναφέρονται στο σημείο Ι 2 της ονοματολογίας και περιβάλλονται τον τύπο εταιριών κατά μετοχές, υφίσταται συμμετοχή με τον χαρακτήρα αμέσων επενδύσεων οσάκις η δέσμη μετοχών που κατέχει φυσικό πρόσωπο, άλλη επιχείρηση ή οποιοσδήποτε άλλος κάτοχος δίδει στους ως άνω μετόχους, είτε δυνάμει των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας περί των εταιριών κατά μετοχές, είτε άλλως πως, τη δυνατότητα πραγματικής [ουσιαστικής] συμμετοχής στη διαχείριση της εν λόγω εταιρίας ή στον έλεγχό της.

[...]»

5 Η ονοματολογία της οδηγίας 88/361 αφορά και τις ακόλουθες κινήσεις:

«ΙΙΙ. Πράξεις επί τίτλων που είναι συνήθως διαπραγματεύσιμοι στην αγορά κεφαλαίων [...]

[...]

Α. Συναλλαγές επί τίτλων στις αγορές κεφαλαίων

1) Απόκτηση από μη κατοίκους εθνικών τίτλων που αποτελούν αντικείμενο διαπραγματεύσεως στο Χρηματιστήριο [...]

[...]

3) Απόκτηση από μη κατοίκους εθνικών τίτλων που δεν είναι διαπραγματεύσιμοι στο Χρηματιστήριο [...]

[...]»

Εθνικό δίκαιο

6 Το άρθρο 1, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, του νομοθετικού διατάγματος 192/2001 ορίζει:

«Μέχρι την πραγμάτωση, εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, πλήρως ανοικτής στον ανταγωνισμό αγοράς στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, προκειμένου δε να διαφυλαχθούν οι εν εξελίξει διαδικασίες απελευθερώσεως και ιδιωτικοποιήσεως στους εν λόγω τομείς, η έκδοση ή η μεταβίβαση των αδειών ή πράξεων παραχωρήσεως που προβλέπουν τα νομοθετικά διατάγματα 79,

της 16ης Μαρτίου 1999, περί ηλεκτρικής ενέργειας, και 164, της 23ης Μαΐου 2000, περί εθνικής αγοράς φυσικού αερίου, υπόκεινται στις προϋποθέσεις του δευτέρου εδαφίου όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα που αμέσως ή εμμέσως ελέγχονται από ένα κράτος ή από άλλες δημόσιες αρχές, τα οποία κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην εθνική τους αγορά και δεν είναι εισηγμένα σε οργανωμένες χρηματαγορές, αποκτούν δε αμέσως ή εμμέσως ή μέσω τρίτου προσώπου, ακόμη και διά δημόσιας προσφοράς υπό προθεσμία ή αναβλητική αίρεση, συμμετοχή άνω του 2 % στο μετοχικό κεφάλαιο εταιριών οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητα στους προμνημονευθέντες τομείς είτε αμέσως είτε μέσω των από αυτές ελεγχομένων ή με αυτές συνδεδεμένων εταιριών. Το συνολικό όριο του 2 % αφορά το ίδιο το νομικό πρόσωπο καθώς και τον όμιλο, στον οποίον αυτό ανήκει, ήτοι το ασκούν έλεγχο νομικό πρόσωπο, ακόμη και εάν δεν έχει τη νομική μορφή εταιρίας, τις ελεγχόμενες και συνελεγχόμενες εταιρίες καθώς και τις συνδεδεμένες εταιρίες. Το όριο αφορά επίσης τα νομικά πρόσωπα τα οποία αμέσως ή εμμέσως, ακόμη και μέσω ελεγχομένων ή συνδεδεμένων εταιριών, εταιριών χαρτοφυλακίου ή παρενθέτων προσώπων, είναι συμβεβλημένα μέρη, ακόμη και μαζί με τρίτους, σε σύμβαση περί της ασκήσεως του δικαιώματος ψήφου ή σε πρόσθετη συμφωνία μεταξύ μετόχων.

Σε περίπτωση υπερβάσεως του ορίου της παραγράφου 1, τα δικαιώματα ψήφου που απορρέουν από την υπερβαίνουσα το όριο συμμετοχή αναστέλλονται αυτοδικαίως από της χορηγήσεως ή μεταβιβάσεως των αδειών ή πράξεων παραχωρήσεως της παραγράφου 1 και δεν λαμβάνονται υπόψη στην απαρτία των συνελεύσεων των μετόχων. Επίσης δεν μπορούν πλέον να ασκηθούν δικαιώματα αγοράς μετοχών ή υπό προθεσμία ή υπό αναβλητική αίρεση προεγγραφής προς αγορά μετοχών.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

7 Με επιστολή της 23ης Οκτωβρίου 2002, η Επιτροπή εγνώρισε στην Ιταλική Κυβέρνηση ότι, κατά την άποψή της, το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 αντιβαίνει προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, καθόσον τούτο προβλέπει, για επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητα

στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, την αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου που απορρέουν από συμμετοχή υπερβαίνουσα το 2 % εάν η εν λόγω συμμετοχή ανήκει σε δημόσια επιχείρηση. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ζήτησε από την Κυβέρνηση αυτή να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών.

8 Η Ιταλική Κυβέρνηση απάντησε ότι το νομοθετικό διάταγμα 192/2001, μολονότι συνεπάγεται περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, αποτελεί εντούτοις το μοναδικό μέσον προστασίας της ιταλικής αγοράς από μορφές επενδύσεων που δεν πληρούν τα κριτήρια του ελεύθερου ανταγωνισμού.

9 Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι οι διευκρινίσεις αυτές δεν αρκούν για να δικαιολογηθεί παρόμοια ρύθμιση, απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη, με ημερομηνία 11 Ιουλίου 2003, προς την Ιταλική Δημοκρατία, ζητώντας της να συμμορφωθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών.

10 Δεδομένου ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

11 Επικαλουμένη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 4ης Ιουνίου 2002, C-367/98, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2002, σ. I-4731), C-438/99, Επιτροπή κατά

Γαλλίας (Συλλογή 2002, σ. I-4781), C-503/99, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2002, σ. I-4809), καθώς και τις αποφάσεις της 13ης Μαΐου 2003, C-463/00, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2003, σ. I-4581) και C-98/01, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2003, σ. I-4641), η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 συνεπάγεται δυσμενή διάκριση και αποτελεί περιοριστικό μέτρο των επενδύσεων που πραγματοποιούνται από ορισμένη κατηγορία επενδυτών και, κατά συνέπεια, παρακωλύει την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων εντός της Κοινότητας. Τυχόν ενδιαφερόμενες δημόσιες επιχειρήσεις άλλου κράτους μέλους θα αποθαρρύνονταν εξαιτίας της ρυθμίσεως αυτής να αποκτήσουν συμμετοχή στις εταιρίες που αναπτύσσουν δραστηριότητα στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, καθόσον δεν θα είχαν τη δυνατότητα να μετάσχουν αποτελεσματικά στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων των εν λόγω εταιριών και να ασκήσουν επιρροή στη διαχείρισή τους.

12 Το άρθρο 56 ΕΚ δεν περιλαμβάνει διάκριση μεταξύ μέτρων εισαγόντων και μέτρων μη εισαγόντων δυσμενείς διακρίσεις ούτε μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Μολονότι το ως άνω άρθρο δεν ορίζει την έννοια της «κινήσεως κεφαλαίων», η διασυνοριακή άμεση επένδυση εμπίπτει στην εν λόγω έννοια σύμφωνα με την ονοματολογία της οδηγίας 88/361. Ειδικότερα, η διασυνοριακή άμεση επένδυση χαρακτηρίζεται από τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη διαχείριση εταιρίας και στον έλεγχό της. Επομένως, η κτήση συμμετοχής καθώς και η πλήρης άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου που απορρέουν από τη συμμετοχή αυτή καλύπτονται από την έννοια της «κινήσεως κεφαλαίων».

13 Η Ιταλική Κυβέρνηση ζητεί την απόρριψη της προσφυγής.

14 Το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 δεν εισάγει δυσμενή διάκριση. Αφορά την κτήση συμμετοχών από εγχώριες δημόσιες επιχειρήσεις όπως και την κτήση συμμετοχών εκ μέρους δημόσιων επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών.

15 Εξάλλου, ενδεχόμενος περιορισμός του δικαιώματος ψήφου δεν επηρεάζει σε όλες τις περιπτώσεις την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Η Ιταλική Κυβέρνηση

επικαλείται ως παραδείγματα τα άρθρα 85 έως 97 της οδηγίας 2001/34/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, σχετικά με την εισαγωγή κινητών αξιών σε χρηματιστήριο αξιών και τις πληροφορίες επί των αξιών αυτών που πρέπει να δημοσιεύονται (ΕΕ L 184, σ. 1), και 10 της οδηγίας 2004/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, για την τροποποίηση των οδηγιών 85/611/ΕΟΚ και 93/6/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 2000/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και για την κατάργηση της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 145, σ. 1), τα οποία αποτελούν άμεση εφαρμογή του άρθρου 56 ΕΚ. Οι ως άνω διατάξεις, οι οποίες επιτρέπουν επίσης περιορισμό του δικαιώματος ψήφου προκειμένου να αποφευχθεί η μετατροπή απλής επενδύσεως κεφαλαίου σε ουσιαστική δυνατότητα ελέγχου και διευθύνσεως μιας εταιρίας, δεν είναι καθ' εαυτές ασύμβατες με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

16 Το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 συνάδει προς την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, κυρίως επειδή υπηρετεί την επίτευξη των κοινοτικών σκοπών που εξαγγέλθηκαν με την ανακοίνωση της Επιτροπής της 13ης Μαρτίου 2001, «Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας» [COM (2001) 125 τελικό], ιδίως δε του περιορισμού της βλαπτικής για τον ανταγωνισμό επιρροής την οποία θα μπορούσαν να ασκήσουν στις αντίστοιχες αγορές οι δημόσιες επιχειρήσεις, απολαύουσες μονοπωλίου, οι οποίες θα αποκτούσαν τον έλεγχο επιχειρήσεων που αναπτύσσουν δραστηριότητα στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου.

17 Είναι ακριβές ότι το άνοιγμα των αγορών των κρατών μελών στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου προχώρησε σημαντικά κατά τα τελευταία έτη λόγω των κοινοτικών διατάξεων, ιδίως των οδηγιών 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ 1997, L 27, σ. 20), και 98/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1998, σχετικά με τους κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου (ΕΕ L 204, σ. 1).

18 Ωστόσο, η μεταφορά των ως άνω οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών είχε ως αποτέλεσμα την ασύμμετρη ελευθέρωση των διαφόρων εθνικών

αγορών. Ορισμένα κράτη επέλεξαν να ανοίξουν την αγορά τους περισσότερο απ' όσο προέβλεπαν οι οδηγίες αυτές, άλλα περιορίστηκαν να την ανοίξουν μόνον στο επιβαλλόμενο από τις οδηγίες μέτρο. Εντούτοις, τα μέτρα που ελήφθησαν σε επίπεδο Κοινότητας για την αντιμετώπιση της ανισορροπίας αυτής αποδείχθηκαν ανεπαρκή. Επομένως, εναπόκειται όχι μόνον στα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αλλά και στα κράτη μέλη, να αντιμετωπίσουν τις ασυμμετρίες που υφίστανται στη διάρθρωση, από απόψεως ανταγωνισμού, της εν λόγω αγοράς και τις στρεβλώσεις ανταγωνισμού που θα μπορούσαν να προέλθουν από ενδεχόμενες καταχρήσεις.

19 Το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 ήταν το μοναδικό μέσον προστασίας της ιταλικής αγοράς από αντίθετες στον ανταγωνισμό κερδοσκοπικές επιθέσεις εκ μέρους δημόσιων φορέων που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός του αυτού τομέα σε άλλα κράτη μέλη και αντλούν πλεονέκτημα από τις εθνικές τους νομοθεσίες.

20 Το πρόβλημα εν προκειμένω διαφέρει απ' αυτό που ετέθη με τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι προπαρατεθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Επιτροπή κατά Βελγίου, Επιτροπή κατά Ισπανίας και Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου. Στο πλαίσιο των εν λόγω υποθέσεων, τα επίδικα εθνικά μέτρα αποσκοπούσαν κάθε φορά στη διαφύλαξη της επιρροής του Κράτους και στην αποτροπή της απελευθερώσεως της αγοράς. Αντιθέτως, το νομοθετικό διάταγμα 192/2001, στο μέτρο που αφορά αποκλειστικώς τις δημόσιες επιχειρήσεις, έχει σκοπό να αποκλείσει την εκ μέρους του Κράτους άσκηση επιρροής. Κατά συνέπεια, τα κριτήρια που αποκρυσταλλώθηκαν με τις προπαρατεθείσες αποφάσεις δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην παρούσα υπόθεση.

21 Εξάλλου, το εν λόγω νομοθετικό διάταγμα έχει προσωρινό χαρακτήρα. Έχει εφαρμογή μόνον μέχρι την πραγμάτωση πλήρως απελευθερωμένης εσωτερικής αγοράς στους τομείς του φυσικού αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας.

22 Τέλος, δεδομένου ότι αφορά αποκλειστικώς τις δημόσιες επιχειρήσεις που κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην εθνική τους αγορά, περιορίζεται μόνον στα απολύτως αναγκαία και σύμφωνα με την αναλογικότητα μέτρα.

23 Κατά την Επιτροπή, κανένα από τα επιχειρήματα αυτά δεν είναι λυσιτελές.

24 Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να σφετεριστούν τη σχετική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Εναπόκειται στην Επιτροπή, ως θεματοφύλακα των συνθηκών, και όχι στις εθνικές κυβερνήσεις, να μεριμνά για την ορθή εφαρμογή των επίμαχων κοινοτικών διατάξεων και να αντιμετωπίζει ενδεχόμενες προσβολές του ελεύθερου ανταγωνισμού. Αντιθέτως, μονομερή μέτρα εκ μέρους ορισμένων κρατών μελών, με πρόσχημα την αποτροπή στρεβλώσεων στις αγορές τους, επιφέρουν τις στρεβλώσεις αυτές στο σύνολο της κοινοτικής αγοράς, πράγμα που δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Εν προκειμένω, τα επίδικα εθνικά μέτρα έχουν πλήρως προστατευτικό χαρακτήρα.

25 Εξάλλου, δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι οι κοινοτικές διατάξεις είναι ανεπαρκείς. Προσφάτως, η σχετική κοινοτική νομοθεσία ενισχύθηκε με σειρά μέτρων, ιδίως δε τις οδηγίες 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της οδηγίας 96/92/ΕΚ (ΕΕ L 176, σ. 37), και 2003/55/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 98/30/ΕΚ (ΕΕ L 176, σ. 57).

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

26 Επιβάλλεται, εκ προοιμίου, να υπομνησθεί ότι το άρθρο 56, παράγραφος 1, ΕΚ θέτει σε εφαρμογή την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών. Προς τούτο, ορίζει, στο πλαίσιο των διατάξεων του κεφαλαίου που τιτλοφορείται «Κεφάλαια και πληρωμές», ότι απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών.

27 Μολονότι η Συνθήκη δεν ορίζει τις έννοιες της κινήσεως κεφαλαίων και της κινήσεως πληρωμών, είναι γεγονός ότι η οδηγία 88/361, σε συνδυασμό με την ονοματολογία που έχει προσαρτηθεί σ' αυτή, έχει ενδεικτική αξία για τον ορισμό της έννοιας της κινήσεως κεφαλαίων (βλ. τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, προπαρατεθείσα, σκέψη 39, και της 16ης Μαρτίου 1999, C-222/97, Trummer και Mayer, Συλλογή 1999, σ. I-1661, σκέψεις 20 και 21).

28 Συγκεκριμένα, από τα σημεία I και III της προσαρτημένης στην οδηγία 88/361 ονοματολογίας καθώς και από τις επεξηγηματικές σημειώσεις που περιέχονται εκεί προκύπτει ότι η άμεση επένδυση που συνίσταται σε συμμετοχή σε επιχείρηση διά της κτήσεως μετοχών καθώς και η απόκτηση τίτλων στην αγορά κεφαλαίων αποτελούν κινήσεις κεφαλαίων κατά την έννοια του άρθρου 56 ΕΚ. Βάσει των εν λόγω επεξηγηματικών σημειώσεων, η άμεση επένδυση χαρακτηρίζεται, ειδικότερα, από τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη διαχείριση εταιρίας ή στον έλεγχό της.

29 Υπό το πρίσμα των ως άνω σκέψεων, πρέπει να εξεταστεί εάν το νομοθετικό διάταγμα 192/2001, το οποίο προβλέπει την αυτοδίκαιη αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου από συμμετοχή άνω του 2% επί του εταιρικού κεφαλαίου σε επιχειρήσεις των τομέων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αποτελεί περιορισμό των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών, σε περίπτωση που

η εν λόγω συμμετοχή ανήκει σε δημόσια επιχείρηση μη εισηγμένη σε οργανωμένη χρηματαγορά και η οποία κατέχει δεσπόζουσα θέση.

30 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η κατά το εν λόγω διάταγμα αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου αποκλείει ουσιαστική συμμετοχή της κατηγορίας δημόσιων επιχειρήσεων, η οποία εμπίπτει σε αυτό, στη διαχείριση και στον έλεγχο των ιταλικών επιχειρήσεων που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Εφόσον ο σκοπός του νομοθετικού διατάγματος 192/2001 είναι να αποφευχθούν «προσβολές του ανταγωνισμού εκ μέρους δημόσιων φορέων που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός του αυτού τομέα σε άλλα κράτη μέλη», το εν λόγω διάταγμα έχει ως αποτέλεσμα να αποτρέψει ειδικότερα τις δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν έδρα σε άλλα κράτη μέλη, από την κτήση μετοχών στις ιταλικές επιχειρήσεις του ενεργειακού τομέα.

31 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου, η οποία προβλέπεται από το νομοθετικό διάταγμα 192/2001, αποτελεί περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων απαγορευμένο, κατ' αρχήν, από το άρθρο 56 ΕΚ.

32 Η ως άνω διαπίστωση δεν τίθεται εν αμφιβόλω από το γεγονός ότι η επίμαχη ρύθμιση αφορά μόνον μία κατηγορία δημοσίων επιχειρήσεων που κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην εθνική τους αγορά. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων δεν περιλαμβάνουν διάκριση μεταξύ των ιδιωτικών και των δημόσιων επιχειρήσεων ούτε μεταξύ των επιχειρήσεων που κατέχουν δεσπόζουσα θέση και αυτών που δεν έχουν τέτοια θέση.

33 Επί πλέον, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπορεί βασίμως να ισχυρισθεί ότι, εφόσον οι διατάξεις της οδηγίας 2004/39 οι οποίες προβλέπουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις,

περιορισμό των δικαιωμάτων ψήφου που απορρέουν από ορισμένες μετοχές, είναι συμβατές με τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, τούτο συμβαίνει επίσης με το νομοθετικό διάταγμα 192/2001. Η ως άνω οδηγία, εκδοθείσα στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκαταστάσεως και όχι στο πλαίσιο του άρθρου 56 ΕΚ, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η Ιταλική Κυβέρνηση, συνδέεται με διαφορετικές και ιδιαίτερες συνθήκες, ήτοι την εισαγωγή κινητών αξιών σε χρηματιστήριο αξιών. Περιορισμοί του δικαιώματος ψήφου προβλέπονται με αυτήν μόνον ως κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση προς τις νομοθετικές διατάξεις. Επομένως, αντιθέτως προς ό,τι συμβαίνει με το νομοθετικό διάταγμα 192/2001, οι εν λόγω περιορισμοί δεν είναι ικανοί να αποτρέψουν επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών από την πραγματοποίηση επενδύσεων σε ορισμένες εγχώριες επιχειρήσεις. Εξάλλου, τα άρθρα 85 έως 97 της οδηγίας 2001/34 περιλαμβάνουν απλώς υποχρεώσεις πληροφορήσεως κατά την απόκτηση ή την εκχώρηση σημαντικής συμμετοχής σε εταιρία, της οποίας οι μετοχές είναι εισηγμένες στο χρηματιστήριο, καθώς και υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν ανάλογες κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις αυτές. Τα σχετικά μέτρα τα οποία έλαβαν τα κράτη μέλη δεν ασκούν επιρροή στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως.

34 Πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω εάν ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων μπορεί να δικαιολογηθεί από τις διατάξεις της Συνθήκης.

35 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, δεν μπορεί να περιορίζεται από εθνική ρύθμιση παρά μόνον εάν η εν λόγω εθνική ρύθμιση δικαιολογείται από τους λόγους του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΕΚ ή από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Επί πλέον, η εθνική ρύθμιση, για να θεωρηθεί δικαιολογημένη, πρέπει να είναι πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει και να μην υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού αυτού, ώστε να πληροί το κριτήριο της αναλογικότητας (βλ. τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 45, και της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-319/02 Manninen, Συλλογή 2004, σ. I-7498, σκέψη 29).

36 Η Ιταλική Κυβέρνηση διατείνεται ότι, με τη διαδικασία απελευθερώσεως και ιδιωτικοποιήσεως, οι αγορές του ενεργειακού τομέα στην Ιταλία άνοιξαν στον ανταγωνισμό. Το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 αποσκοπεί στη διαφύλαξη υγιών και δίκαιων συνθηκών ανταγωνισμού εντός των αγορών αυτών. Με την προοπτική ουσιαστικής απελευθερώσεως του ενεργειακού τομέα στην Ευρώπη, το διάταγμα καθιστά δυνατή την αποτροπή προσβολών του ανταγωνισμού εντός της ιταλικής αγοράς εκ μέρους δημόσιων επιχειρήσεων που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός του αυτού τομέα σε άλλα κράτη μέλη και ευνοούνται από εθνική νομοθεσία, χάρη στην οποία διατήρησαν προνομιούχο θέση. Η εκ μέρους τέτοιων δημόσιων επιχειρήσεων απόκτηση ελέγχου σε επιχειρήσεις που δρουν εντός των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου της Ιταλίας μπορεί να εκμηδενίσει την προσπάθεια των ιταλικών αρχών να ανοίξουν τον ενεργειακό τομέα στον ανταγωνισμό.

37 Συναφώς, όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, η ενίσχυση της ανταγωνιστικής διαρθρώσεως της σχετικής αγοράς εν γένει δεν μπορεί να αποτελέσει έγκυρη δικαιολογία για την επιβολή περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων (βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, σκέψη 52).

38 Εν πάση περιπτώσει, οι διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (ΕΕ L 24, σ. 1), τυγχάνουν εφαρμογής. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση εφαρμόζεται μόνον σε δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες ήδη κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην εθνική τους αγορά. Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 3, του κανονισμού 139/2004, η Επιτροπή απαγορεύει τις συγκεντρώσεις με κοινοτική διάσταση που ενδέχεται να παρακωλύουν σημαντικά τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό στην κοινή αγορά ή σε σημαντικό τμήμα της, «ιδίως ως αποτέλεσμα [...] της ενίσχυσης [προϋπάρχουσας] δεσπόζουσας θέσης».

39 Η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται περαιτέρω στην ανάγκη να διασφαλισθεί ο ενεργειακός εφοδιασμός της ιταλικής επικράτειας.

40 Μολονότι η ανάγκη να διασφαλιστεί ο ενεργειακός εφοδιασμός δύναται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να δικαιολογήσει περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης (βλ. τις αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1984, 72/83, Campus Oil κ.λπ., Συλλογή 1984, σ. 2727, σκέψεις 34 και 35, και Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 46), η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αποδεικνύει για ποιο λόγο ο περιορισμός των δικαιωμάτων ψήφου, που αφορά μόνον συγκεκριμένη κατηγορία δημοσίων επιχειρήσεων, είναι αναγκαίος για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Ειδικότερα, η Κυβέρνηση αυτή δεν εξηγεί τον λόγο για τον οποίο θα ήταν αναγκαίο οι μετοχές των επιχειρήσεων του ενεργειακού τομέα της Ιταλίας να ανήκουν είτε σε ιδιώτες μετόχους είτε σε δημόσια νομικά πρόσωπα εισηγμένα σε οργανωμένες χρηματαγορές, προκειμένου να είναι σε θέση οι οικείες επιχειρήσεις να διασφαλίσουν επαρκή και αδιάκοπο εφοδιασμό της ιταλικής αγοράς σε ηλεκτρική ενέργεια και φυσικό αέριο.

41 Κατά συνέπεια, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 είναι αναγκαίο για να διασφαλισθεί ο ενεργειακός εφοδιασμός εντός της χώρας.

42 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ το νομοθετικό διάταγμα 192/2001 το οποίο προβλέπει την αυτοδίκαιη αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου από συμμετοχή άνω του 2 % του μετοχικού κεφαλαίου σε επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός των τομέων της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, εφόσον η εν λόγω συμμετοχή ανήκει σε δημόσια επιχείρηση μη εισηγμένη σε οργανωμένη χρηματαγορά και η οποία κατέχει δεσπόζουσα θέση στην εθνική της αγορά, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 56 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

43 Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικασθεί η Ιταλική Δημοκρατία και η τελευταία ηττήθηκε, η Ιταλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ το νομοθετικό διάταγμα (decreto-legge) 192, της 25ης Μαΐου 2001, το οποίο μετατράπηκε στον νόμο 301 με αντικείμενο επείγουσες διατάξεις για τη διαφύλαξη των διαδικασιών απελευθερώσεως και ιδιωτικοποιήσεως ορισμένων τομέων των υπηρεσιών κοινής ωφελείας (legge n° 301, recante disposizioni urgenti per salvaguardare i processi di liberalizzazione e privatizzazione, di specifici settori dei servizi publici), της 20ής Ιουλίου 2001, το οποίο προβλέπει την αυτοδίκαιη αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου από συμμετοχή άνω του 2 % του μετοχικού κεφαλαίου σε επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός των τομέων της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, εάν η εν λόγω συμμετοχή ανήκει σε δημόσια επιχείρηση μη εισηγμένη σε οργανωμένη χρηματαγορά και η οποία κατέχει δεσπόζουσα θέση εντός της εθνικής της αγοράς, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 56 ΕΚ.**

2) **Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

(υπογραφές)