A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. november 10. *

A C-212/09. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2009. június 11-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: G. Braun, M. Teles Romão és P. Guerra e Andrade, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Portugál Köztársaság** (képviseli: L. Inez Fernandes, meghatalmazotti minőségben, segítői: C. Botelho Moniz, M. Rosado da Fonseca és P. Gouveia e Melo advogados)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: portugál.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: M. Safjan, az ötödik tanács elnöke, az első tanács elnökeként eljárva, A. Borg Barthet, E. Levits, J-J. Kasel és M. Berger (előadó) bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. január 19-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Közösségek Bizottsága keresetlevelében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Portugál Köztársaság – mivel a GALP Energia, SGPS SA-ban (a továbbiakban: GALP) fenntartotta az államnak és más közszervezeteknek, illetve a

portugál közszektornak a GALP elsőbbségi részvényeivel („aranyrészvények") kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 43. cikkből és az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A nemzeti szabályozás

2 A privatizációról szóló, 1990. április 5-i 11/90. sz. kerettörvény (Lei nº 11/90, Lei Quadro das Privatizaçoes Diário da República, I., A. sorozat, 80. szám, 1990. április 5.; a továbbiakban: LQP) 15. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Kivételesen, és amennyiben ezt nemzeti érdekek megkövetelik, a privatizálandó vállalkozás alapszabályának elfogadására vonatkozó aktus a közérdek védelme céljából előírhatja, hogy a meghatározott tárgyú határozatokat az állam által kinevezett vezető tisztségviselőnek jóvá kell hagynia."

3 Az LQP 15. cikkének (3) bekezdése az elsőbbségi részvények kibocsátását az alábbi feltételek szerint teszi lehetővé:

„A 4. cikk (1) bekezdésében meghatározott [a privatizálandó vagy részvénytársasággá alakuló vállalkozás alapszabályát jóváhagyó] jogi aktus – kivételesen, amennyiben a nemzeti érdekek úgy kívánják – rendelkezhet továbbá olyan, az állam tulajdonában maradó elsőbbségi részvényekről, amelyek számuktól függetlenül az alapszabályban

meghatározottak szerint és abban megfelelően körülhatárolva az alapszabály módosítására és egyéb, meghatározott területekre vonatkozó döntések tekintetében az állam számára vétójogot biztosítanak."

4 Az LQP 15. cikke alapján a GALP – Petróleos e Gás de Portugal, SGPS SA privatizációjára irányuló eljárás első szakaszának jóváhagyásáról szóló, 1999. július 7-i 261-A/99 rendelettörvény (Decreto-Lei nº 261-A/99 aprova a 1.ª fase do processo de privatização do capital social da GALP – Petróleos e Gás de Portugal, SGPS, SA) (*Diário da República* I, A sorozat, 156. sz., 1999. július 7.; a továbbiakban: 261-A/99 rendelettörvény) 4. cikkének (1) bekezdése előírja az „elsőbbségi részvények kibocsátásának lehetőségét törzsrészvények átváltása által."

5 A hivatkozott rendelettörvény 4. cikkének (2) bekezdése értelmében az elsőbbségi részvények nem haladhatják meg a GALP-nak a tőkeemelést megelőző alaptőkéjének 10 %-át, és ezek többségét közszervezeteknek kell birtokolniuk.

6 Ugyanezen rendelettörvény 4. cikkének (1) bekezdése értelmében az elsőbbségi részvények vétójogot biztosítanak az összes vezető tisztségviselő egyharmadánál nagyobb számú vezető tisztségviselő kinevezésével szemben. E részvények vétójogot biztosítanak továbbá a társaság alapszabályának módosítására és a paritásos alapon vagy alárendeltségben álló csoportokra vonatkozó szerződések megkötésére irányuló határozatokkal szemben, illetve azon határozatokkal szemben, amelyek bármely módon alkalmasak lehetnek arra, hogy veszélyeztessék az ország kőolaj- és gázellátását, illetve ezek származékaival történő ellátását.

7 A kereskedelmi társaságokról szóló törvénykönyv (a továbbiakban: CSC) 391. cikke előírja:

„Az alapszabály előírhatja, hogy a vezető tisztségviselők választását a tőke meghatározott hányadát képviselő szavazatszámmal kell jóváhagyni, illetve hogy egyes vezető tisztségviselők választását, akiknek száma nem lehet magasabb az összes egyharmadánál, bizonyos részvények által biztosított szavazatok többségével kell jóváhagyni, a vezető tisztségviselők kinevezésének jogát azonban nem lehet egyes részvényfajtákhoz kötni."

A GALP alapszabálya

8 A GALP alapításáról szóló, 1999. április 22-i 137-A/99. sz. rendelettörvény *(Diário da República* I, A sorozat, 94. sz., 1999. április 22.) melléklete tartalmazza a szóban forgó társaság alapszabályának szövegét.

9 A GALP alapszabálya 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a társaság alaptőkéje 40 millió „A" osztályú részvényből, és mintegy 789 millió „B" osztályú részvényből áll.

10 A GALP alapszabálya 4. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy az „A" osztályú részvények bizonyos különleges jogokat biztosítanak:

„a) az igazgatótanács elnökének megválasztását az »A« osztályú részvényekhez kapcsolódó szavazatok többségével kell jóváhagyni;

b) valamennyi, paritásos alapon vagy alárendeltségben álló csoportokra vonatkozó szerződések megkötésére vonatkozó határozatot, illetve azon határozatokat, amelyek bármely módon alkalmasak lehetnek arra, hogy veszélyeztessék az ország kőolaj- és gázellátását, illetve ezek származékaival történő ellátását, az »A« osztályú részvényekhez kapcsolódó szavazatok többségével kell jóváhagyni.

[...]"

11 Továbbá, a GALP alapszabálya 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében a GALP igazgatótanácsának bizonyos kérdésekben hozott határozatait a vezető tisztségviselők kétharmadának szavazataival, minősített többséggel kell elfogadni, szükségszerűen az igazgatótanács elnökének igenlő szavazatát is beleértve, amely kérdések közé tartoznak a stratégiai tőkekivonások, tőkeintervenció a társaság fő tevékenységeibe nem tartozó ágazatokban, a stratégiai irányvonalak, a stratégiai terv és az erre vonatkozó tevékenységek területe meghatározásának elfogadása és módosítása, az alapvető ügyviteli és szervezeti struktúra meghatározása, a GALP által ellenőrzött társaságok ügyviteli autonómiája határainak meghatározása, a GALP által ellenőrzött társaságok szétválására, egyesülésére vagy megszűnésére vonatkozó ügyletek, valamint a GALP által ellenőrzött társaságok általi osztalékfizetés.

A GALP részvényesi megállapodása

12 2006. október 4-én részvényesi megállapodást kötött a GALP több részvényese, nevezetesen az Amorim Energia, az ENI és a Caixa Geral de Depósitos SA (a továbbiakban: CGD), amely utóbbi állami bank. E megállapodást többször módosították.

13 E megállapodás értelmében egyebek mellett a CGD nevezi ki az egyik vezető tisztségviselőt, aki kötelezően az igazgatótanács elnöke.

A jogvita előzményei és a pert megelőző eljárás

14 1999-től kezdődően a portugál energiaágazat – különösen a kőolaj- és földgázágazat – nagyszabású átszervezési folyamaton ment keresztül, amelynek eredményeképpen az 1999. április 22-i 137-A/99. sz. rendelettörvény által létrehozásra került a GALP, amely olyan állami tulajdonú társaság, amely az állam által bizonyos közvállalkozásokban birtokolt közvetlen részesedéseket foglal magában.

15 A GALP privatizációjának folyamata e társaság alapításával kezdődött, és az LQP-ben szabályozott eljárás keretében öt egymást követő szakaszban valósult meg. Az állam tulajdonában van jelenleg a GALP alaptőkéjének 8 %-a, ebből 7 % a Parpúblicán, 1 % pedig a CGD-n keresztül.

16 Az iratokból az tűnik ki, hogy jelenleg a GALP a kőolaj- és földgáztermékek elsődleges integrált csoportja Portugáliában.

17 2006. október 18-án a Bizottság felszólító levelet intézett a Portugál Köztársasághoz, amelyben azt kifogásolta, hogy az utóbbi nem teljesítette az EK 43. cikkből és az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel a GALP privatizációja keretében a portugál állam tulajdonában lévő részvényeket különleges jogokkal ruházta fel, különösen e társaság igazgatótanácsa elnöke kinevezésének jogával, valamint e társaság bizonyos fontos határozataival szembeni vétójoggal.

18 A Bizottság – mivel a Portugál Köztársaság 2006. december 18-i válaszát nem találta kielégítőnek – 2007. június 29-én indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben felhívta e tagállamot, hogy a véleményben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket a kézhezvételtől számított két hónapon belül tegye meg.

19 A portugál hatóságok 2007. október 30-án levélben adtak választ a szóban forgó, indokolással ellátott véleményre. Mivel e választ nem találta kielégítőnek, a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A kereset elfogadhatóságáról

A felek érvei

20 Észrevételeiben a Portugál Köztársaság vitatja a kereset elfogadhatóságát, azt állítva, hogy a kereset részben elfogadhatatlan, mivel a Bizottság a keresetlevelében olyan új állításokat terjesztett elő, amelyek nem szerepeltek az indokolással ellátott véleményben, és ily módon az eljárás pert megelőző szakaszában meghatározottakhoz képest kiterjesztette a jogvita tárgyát.

21 A Portugál Köztársaság e tekintetben egyrészt az állam azon jogára hivatkozik, hogy az igazgatótanácsnak a GALP irányítására vonatkozó határozatait az igazgatótanács állam által kinevezett elnökének hozzájárulásához köti, továbbá a szóban forgó elnöknek arra a jogára, hogy az igazgatótanácsnak a GALP alapszabálya 18. cikke (1) bekezdése b) pontjában előírt bizonyos határozataival szemben, amelyeket a vezető tisztségviselők kétharmadának szavazataival, minősített többséggel kell elfogadni, vétóval élhet. Másrészt a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy a Bizottság azt

kifogásolja, hogy megsértette az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, mivel hátrányosan megkülönböztető módon járt el a GALP privatizációjának különböző szakaszaiban és a 2006-ban kötött részvényesi megállapodásra vonatkozó tárgyalások során.

22 E tagállam szerint az indokolással ellátott véleményben foglaltakhoz viszonyítottan új jogalapokat elfogadhatatlannak kell minősíteni.

23 A Bizottság ezen állítások mindegyikét vitatja, és azt állítja, hogy a jelen kereset a GALP igazgatótanácsa elnöke kijelölésének jogára, valamint a társasági szerződés módosításaival és egyéb, az alapszabályban meghatározott kérdésekre vonatkozó döntésekkel szembeni vétójogra vonatkozik. E különleges hatáskörök a portugál szabályozásból, nevezetesen az LQP-ből, különösen annak 3. és 15. cikkéből, valamint a 261-A/99. sz. rendelettörvényből, különösen annak 4. cikke (3) bekezdéséből erednek.

24 A keresetlevélben előterjesztett új, és a Portugál Köztársaság által elfogadhatatlannak tartott érvek egyrészt az állam által kijelölt vezető tisztségviselő hatáskörére vonatkozó magyarázatok, amelyek azon helyzet minősítése tekintetében relevánsak, amelyet a szóban forgó jelölés hoz létre, mint olyan állami intézkedés, amely nem a társasági jog szokásos alkalmazásából ered. Másrészt a Bizottság szerint a keresetlevélből világosan kitűnik, hogy a Portugál Köztársaság egy cselekményének puszta leírásával nem az EK 12. cikkre hivatkozott, hanem azt kifogásolta, hogy az államot különleges jogokkal ruházták fel általános, feltételek nélkül alkalmazandó rendelkezések által, valamint azt, hogy e rendelkezéseket a magánjog eszközei által hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazzák. Továbbá a Bizottság válaszában kifejtette, hogy már nem kíván ragaszkodni e megközelítéshez, amely arra irányult, hogy az eljárás tárgyát visszahelyezzék saját összefüggései közé.

25 Következésképpen ezen intézmény szerint a hivatkozott megfontolások nem minősülnek új jogalapoknak az indokolással ellátott véleményben szereplőkhöz viszonyítva.

A Bíróság álláspontja

26 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 258. cikk alapján előterjesztett kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát behatárolja a Bizottság indokolással ellátott véleménye, így a keresetet ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell alapítani, mint e véleményt (lásd a C-33/04. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2005. december 8-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-10629. o.] 36. pontját, a C-236/05. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10819. o.] 10. pontját és a C-1710/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-6817. o.] 25. pontját).

27 Ez a követelmény mindazonáltal nem terjedhet odáig, hogy minden esetben teljesen azonosan kelljen kifejteni az indokolással ellátott vélemény rendelkező részében megjelölt kifogásokat és a keresetlevélben foglalt kérelmeket, amennyiben a Bizottság az eljárásnak az indokolással ellátott véleményben meghatározott tárgyát nem terjeszti ki vagy nem változtatja meg (lásd a C-433/03. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6985. o.] 28. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 11. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 26. pontját és a C-484/04. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 18-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-11599. o.] 44. pontját).

28 Márpedig meg kell állapítani, hogy a jelen esetben a Bizottság nem terjesztette ki és nem változtatta meg az eljárásnak az indokolással ellátott véleményben meghatározott tárgyát.

29 E tekintetben elegendő arra rámutatni, hogy az indokolással ellátott vélemény indokolásában, valamint a keresetlevélben szereplő kereseti kérelmekben a Bizottság egyértelműen megjelölte, hogy azt rótta fel a portugál államnak, hogy a portugál állam és egyéb közjogi részvényesek különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényeket birtokolnak a GALP alaptőkéjében, nevezetesen az igazgatótanácsnak az irányítás terén a társaság szervei által hozott határozatok jóváhagyása jogával rendelkező elnöke

kijelölésének jogát, illetve vétójogot a szóban forgó társaság fontos döntéseivel szemben. A Bizottság az EK 43. cikk és az EK 56. cikkből eredő azon tagállami kötelezettségekre hivatkozva, amelyeket a Portugál Köztársaság nem teljesített, elegendő pontossággal határozta meg a jogvita tárgyát.

30 Az igaz, hogy az csak a keresetlevélben szerepel, hogy a Bizottság egyrészt azt rótta fel a Portugál Köztársaságnak, hogy hátrányosan megkülönböztető módon cselekedett a GALP privatizációjának különböző szakaszaiban és a részvényesi megállapodás tárgyalásai során, másrészt pedig először támaszkodott bizonyos nemzeti rendelkezésekre, különösen a GALP alapszabályának 18. cikkére és az e rendelkezésben előírt jogokra. Ugyanakkor a Portugál Köztársaság állításával ellentétben az ügy irataiból az következik, hogy a Bizottság keresetlevelében nem azt vette figyelembe, hogy a portugál állam újból különleges jogokhoz jutott, hanem kifogásai megalapozottságának bizonyítására irányuló másodlagos érvként hivatkozik nemcsak az LQP-t és a 261-A/99. sz. rendelettörvényt konkretizáló, az állam különleges jogainak alapját képező nemzeti rendelkezésekre, hanem a részvényesi megállapodás létrejöttére is.

31 Következésképpen az a tény, hogy a Bizottság az indokolással ellátott véleményben általánosságban már felhozott kifogásokat fejtette ki részletesen, nem változtatta meg az állítólagos kötelezettségszegés megállapítására irányuló kereset tárgyát, tehát e körülmény egyáltalán nem érinti a jogvita terjedelmét (lásd ebben az értelemben a C-185/00. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2003. november 27-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14189. o.] 84–87. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 29. pontját és a C-543/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-11241. o.] 23. pontját).

32 A fentiekre figyelemmel a Portugál Köztársaság által emelt elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

A korlátozások fennállásáról

A felek érvei

33 A Bizottság elsősorban arra hivatkozik, hogy azok a különleges jogok, amelyekkel a portugál állam a GALP-ban rendelkezik, nevezetesen az igazgatótanácsnak az irányítás terén a társaság szervei által hozott határozatok jóváhagyása jogával rendelkező elnöke kijelölésének joga, amelyet a portugál állam által a CGD közvetítésével megkötött részvényesi megállapodás záradékai erősítenek meg, illetve a vétójog a szóban forgó társaság fontos döntéseivel szemben, korlátozzák mind az e társaságba történő közvetlen befektetéseket, mind pedig a portfólió-befektetéseket, és e tény okán a tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülnek.

34 Ezen intézmény szerint ugyanis az ilyen különleges jogok egyfelől korlátozzák a részvényesek azon lehetőségét, hogy ténylegesen részt vegyenek a szóban forgó társaság irányításában és ellenőrzésében a birtokolt részvények értékének arányában, másfelől pedig kevésbé vonzóvá teszik más tagállamok befektetői számára e társaság részvényeinek vásárlását.

35 A Bizottság e tekintetben kiemeli, hogy az elsőbbségi részvényekhez kapcsolódó különleges jogok létrehozása nem a társasági jog szokásos alkalmazásából következik, hanem az EK 43. cikk és az EK 56. cikk (1) bekezdésének hatálya alá eső állami intézkedésnek minősül. A GALP-nak a szóban forgó különleges jogokat előíró alapszabályát ugyanis törvény alkotta meg abban az időben, amikor a Portugál Köztársaság e

társaság egyetlen részvényese volt, és ezen alapszabály nem volt módosítható ezen állam jóváhagyása nélkül.

36 TA Portugál Köztársaság először is a C-326/07. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítéletre (EBHT 2009., I-2291. o., 39. pont) hivatkozva azt állítja, hogy a Bizottság által vitatott nemzeti rendelkezéseket kizárólag az EK 43. cikk szempontjából kell megvizsgálni, tekintve, hogy – amint az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben – mind a vétójog, mind pedig a GALP igazgatótanácsa elnökének kijelölési joga a GALP irányításával kapcsolatos döntésekre, következésképpen csak az érintett társaságokra meghatározó befolyást gyakorolni képes részvényesekre vonatkozik.

37 A szóban forgó tagállam továbbá azt állítja, hogy a különleges jogokat előíró nemzeti rendelkezések mindenesetre nem tartoznak az EK 43. cikk és az EK 56. cikk hatálya alá, mivel nem korlátozzák a hivatkozott alapvető szabadságokat. A szóban forgó nemzeti intézkedéseknek a piachoz való hozzáférésre gyakorolt hatásai ugyanis a Bíróságnak a letelepedés szabadságára vonatkozó ítélkezési gyakorlata értelmében pusztán feltételezettek, és – mindenesetre – túlságosan esetlegesek és közvetettek (a C-418/93–C-421/93., C-460/93–C-462/93., C-464/93., C-9/94–C-11/94., C-14/94., C-15/94., C-23/94., C-24/94. és C-332/94. sz., Semeraro Casa Uno és társai egyesített ügyekben 1996. június 20-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-2975. o.] 32. pontja). A hivatkozott nemzeti intézkedések csak akkor minősülhetnek korlátozó intézkedéseknek az EK 56. cikk és az EK 43. cikk tekintetében, ha ezek közvetlen és lényeges hatást gyakorolnak a befektetőknek a piacra jutásra. A Portugál Köztársaság e tekintetben azt kéri a Bíróságtól, hogy az áruk szabad mozgásának tekintetében az értékesítés módszereire vonatkozó C-267/91. és C-268/91. sz., Keck és Mithouard egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6097. o.) fényében értelmezze a tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága „korlátozásának” fogalmát.

38 Továbbá a GALP részvényesi struktúráját és az abban 1999 óta bekövetkezett változásokat illetően egyértelmű, hogy az államot e társaságban megillető különleges jogok semmiféle negatív hatással nem jártak az e társaság alaptőkéjébe történő közvetlen, illetve portfólió-befektetések tekintetében.

39 A GALP igazgatótanácsa elnökének kinevezéséhez való jog állami intézkedésnek való minősíthetőségét illetően, amely jogot e társaság alapszabálya és a részvényesi megállapodás rögzít, a Portugál Köztársaság azt állítja, hogy az nem állami intézkedésnek, hanem magánjogi aktusnak minősül, amely nem tartozik az EK 43. cikk és az EK 56. cikk hatálya alá.

40 Ezen érvekre adott válaszként a Bizottság azt állítja, hogy a Portugál Köztársaságnak a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletre történő hivatkozását illetően mind a vétójog, mind pedig az igazgatótanács elnöke kijelölésének joga a közgyűlés egyes olyan határozatai tekintetében biztosít különleges jogokat az államnak, amelyek valamennyi részvényest és potenciális befektetőt érintenek, és nem csak azokat, akik bizonyos befolyást gyakorolnak a szóban forgó társaság döntéseire. Következésképpen e tagállam nem vitathatja az EK 56. cikknek a jelen ügyben történő alkalmazását.

A Bíróság álláspontja

– Az EK 43. cikk és az EK 56. cikk alkalmazhatóságáról

41 Azt a kérdést illetően, hogy a nemzeti szabályozás e szabadságok egyikének vagy másikának a körébe tartozik-e, a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az érintett szabályozás célját kell figyelembe venni (lásd többek között a C-157/05. sz. Holböck-ügyben 2007. május 24-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4051. o.] 22. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 33. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 40. pontját).

42 A letelepedés szabadságára vonatkozó EK 43. cikk rendelkezései hatálya alá tartoznak azok a nemzeti rendelkezések, amelyek az érintett tagállam állampolgárának a valamely más tagállamban letelepedett társaság tőkéjében fennálló olyan részesedésére vonatkoznak, amely lehetővé teszi számára, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljon e társaság döntéseire, és meghatározza annak tevékenységét (lásd különösen a C-251/98. sz. Baars-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2787. o.] 22. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 34. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 41. pontját).

43 A tőke szabad mozgására vonatkozó EK 56. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak különösen a közvetlen befektetések, azaz minden olyan természetes vagy jogi személy által végrehajtott befektetés, amely a tőkét biztosító személy, és azon társaság közötti tartós és közvetlen kapcsolat létrehozását, illetve fenntartását szolgálja, amelynek részére e tőkét gazdasági tevékenység folytatása céljából szánják. E célkitűzés feltételezi, hogy a részvényes tulajdonában álló részvények biztosítják számára, hogy ténylegesen részt vegyen a társaság irányításában vagy ellenőrzésében (lásd C-112/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-8995. o.] 18. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 35. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 42. pontját).

44 Az a nemzeti szabályozás, amely célja szerint nem kizárólag a társaság döntéseinek meghatározó befolyásolását és tevékenységének meghatározását lehetővé tevő részesedésekre alkalmazandó, hanem amely a részvényesnek a társaságban fennálló részesedése mértékétől függetlenül alkalmazandó, éppúgy tartozhat az EK 43. cikk, mint az EK 56. cikk hatálya alá (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 36. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 41. pontját).

45 Meg kell állapítani, hogy a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban nem zárható ki, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések valamennyi részvényest és potenciális befektetőt érintsenek, és nem kizárólag azokat a részvényeseket, akik

képesek bizonyos befolyást gyakorolni a GALP irányítására és ellenőrzésére. Következésképpen a vitatott rendelkezéseket az EK 43. cikk és az EK 56. cikk szemszögéből kell megvizsgálni.

– Az EK 56. cikkből eredő kötelezettségek megszegéséről

46 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 56. cikk (1) bekezdése általánosan tiltja a tagállamok közötti tőkemozgásra vonatkozó korlátozásokat (lásd többek között a C-282/04. és C-283/04. sz., Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben 2006. szeptember 28-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-9141. o.] 18. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 17. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 48. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 45. pontját).

47 Mivel az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti „tőkemozgások" fogalmának meghatározása hiányzik az EK-Szerződésből, a Bíróság [az EK-Szerződésnek az Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett [67.] cikke] végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelvhez (HL L 178.; 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) mellékletként csatolt nómenklatúrának jelzésértéket tulajdonított. Ennélfogva a Bíróság megállapította, hogy az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti tőkemozgásnak minősülnek különösen a valamely vállalkozás irányításában és ellenőrzésében a megszerzett részvények értékével arányosan történő tényleges részvételt lehetővé tevő részesedésszerzés formájában megvalósuló ún. „közvetlen befektetések", valamint a tőkepiacon értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési célzattal, a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül történő megvásárlása, az ún. „portfólióbefektetések" (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítélet 19. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007.

október 23-án hozott ítélet 18. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 49. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 46. pontját).

48 E két befektetési formát illetően a Bíróság megállapította, hogy az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti „korlátozásoknak" kell minősíteni azon nemzeti intézkedéseket, amelyek megakadályozhatják vagy korlátozhatják az érintett társaságok részvényeinek megszerzését, vagy más tagállamok befektetőit elriaszthatják attól, hogy e társaságokba befektessenek (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

49 A Portugál Köztársaság vitatja a GALP alapszabálya 4. cikke (3) bekezdésének valamint a részvényesi megállapodás vonatkozó záradékainak nemzeti intézkedés jellegét. Továbbá különösen arra hivatkozik, hogy a szóban forgó megállapodás értelmében az államnak azt a jogát, hogy kijelölje a GALP igazgatótanácsának elnökét, a CGD, és nem a portugál állam gyakorolja, ily módon a szóban forgó rendelkezés nem minősül állami intézkedésnek, tehát nem tartozik az EK 56. cikk és az EK 43. cikk hatálya alá.

50 E tekintetben meg kell állapítani, hogy egyrészt – amint az az ügy irataiból következik – a GALP alapszabályát a GALP privatizációja első szakaszának vége előtt állapították meg, tehát olyan időszakban, amelynek során a portugál állam a GALP részvényeinek nagy többségét birtokolta. Ezzel párhuzamosan ezen állam vétójogát, amely különösen az e társaság alapszabályának módosítására vonatkozó határozatokkal szemben gyakorolható, szintén törvény írta elő. Ily módon a GALP igazgatótanácsa elnökének kinevezéséhez fűződő jogra vonatkozó záradékot a tagok az állam jóváhagyása nélkül már nem helyezhetik hatályon kívül.

51 Másfelől a Portugál Köztársaság által azzal kapcsolatban felhozott érvet illetően, hogy az igazgatótanács elnökét a CGD nevezi ki, elegendő annak megállapítása, hogy – tekintettel arra, hogy ez utóbbi olyan bank, amelynek részvényeit teljes egészében az állam birtokolja – az állam jogait a CGD-n keresztül gyakorolja. Következésképpen a részvényesi megállapodás magánjogi jellegét illetően a portugál állam a CGD-n keresztül azon referenciarészvényesekkel állapodott meg, akiket a célból választott ki, hogy fenntartsa befolyását a GALP összetétele és irányítása tekintetében.

52 E körülmények között meg kell állapítani, hogy maga a Portugál Köztársaság volt az, aki egyrészt jogalkotói minőségében lehetővé tette az elsőbbségi részvények létrehozását a GALP alaptőkéjében, másrészt közhatalmi minőségében az LQP 15. cikke (3) bekezdésének alkalmazásával a szóban forgó tőkében elsőbbségi részvények létrehozásáról, azok állami tulajdonba adásáról és az e részvények által biztosított különleges jogok létrehozásáról határozott.

53 Egyébiránt azt is meg kell állapítani, hogy az állam azon jogának létrehozása, hogy kinevezze a GALP igazgatótanácsának elnökét, nem a társasági jog szokásos alkalmazásból ered. A CSC kifejezetten tiltja, hogy bizonyos fajta részvényekhez bizonyos vezető tisztségviselők kinevezésének jogát társítsák, ezzel szemben a 261-A/99. sz. rendelettörvény és a GALP alapszabálya előírja, hogy az igazgatótanács elnöke kiválasztásának jóváhagyása az állam különleges részvényeihez kapcsolódó jog. A társaságokra vonatkozó általános szabályoktól eltérő különleges szabályról van tehát szó, amelyet egyedül a közjogi jogalanyok javára ír elő nemzeti törvényhozói intézkedés (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 59–61. pontját).

54 Következésképpen az állam azon joga, hogy kijelölje a GALP igazgatótanácsa elnökét, a Portugál Köztársaságnak tudható be, és következésképpen az EK 56. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

55 Annak korlátozó jellegét illetően, hogy a portugál állam a nemzeti szabályozás és részben a szóban forgó társaság alapszabálya által előírtaknak megfelelően különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényeket birtokol a GALP alaptőkéjében, meg kell állapítani, hogy e részvények alkalmasak arra, hogy a más tagállambeli gazdasági szereplőket elriassza attól, hogy e társaság tőkéjébe fektessenek be.

56 A vétójogot illetően ugyanis a 261-A/99. sz. rendelettörvény 4. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy a GALP-ra vonatkozó fontos döntések jelentős részének elfogadása a portugál állam egyetértéséhez kötött. E tekintetben ki kell emelni, hogy ez utóbbi kedvező szavazata különösen a GALP alapszabályát módosító határozatok esetében szükséges, ily módon a portugál állam befolyása e társaságban csak akkor csökkenthető, ha ezzel ezen állam egyetért.

57 Következésképpen a szóban forgó vétójog – mivel olyan befolyást biztosít a szóban forgó állam számára az GALP irányítására és ellenőrzésére, amelyet nem igazol ezen állam fennálló részesedésének aránya – alkalmas arra, hogy elriassza a többi tagállam befektetőit attól, hogy e társaságba közvetlenül befektessenek, hiszen e körülmény nem teszi lehetővé, hogy ténylegesen részvényeik értékével arányosan vegyenek részt e társaság irányításában és ellenőrzésében (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 50–52. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 60. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 56. pontját).

58 Hasonlóképpen, a szóban forgó vétójog a GALP-ba történő portfólióbefektetésekre is elriasztó hatással lehet, ugyanis amennyiben a portugál állam esetleg elutasítja az érintett társaság szervei által a társaság érdekében állónak minősített jelentős döntés jóváhagyását, ez a körülmény ténylegesen kihathat a szóban forgó társaság részvényeinek értékére, és ennélfogva az e részvényekbe való befektetés vonzerejére (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítélet 27. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010.

július 8-án hozott ítélet 61. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 57. pontját).

59 Az igazgatótanács elnöke kijelölésének joga a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül, mivel az ilyen jog a társaságokra vonatkozó általános szabályoktól eltérő különleges szabálynak minősül, amelyet egyedül a közjogi jogalanyok javára ír elő nemzeti jogalkotói intézkedés (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 61. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 62. pontját). Habár igaz, hogy e lehetőséget a törvény biztosíthatja valamely minősített kisebbség jogaként, meg kell állapítani, hogy e lehetőséget ilyen esetben valamennyi részvényes számára biztosítani kell, és azt nem lehet kizárólag az állam javára fenntartani.

60 Ugyanis a portugál államtól eltérő részvényesek azon lehetőségének korlátozása által, hogy abból a célból szerezzenek részesedést a társaságban, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek biztosítják számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek az irányításában vagy ellenőrzésében, a vezető tisztségviselő kinevezésére vonatkozó, az LQP 15. cikke (1) bekezdésében és a 261-A/99. sz. rendelettörvény 4. cikke (3) bekezdésében előírt jog visszatarthatja más tagállamok közvetlen befektetőit attól, hogy ennek a társaságnak a tőkéjébe befektessenek.

61 Ebből következik, hogy a GALP közgyűlése bizonyos határozataival szembeni vétójog, valamint az igazgatótanács elnöke kijelölésének joga az EK 56. cikk (1) bekezdése értelmében a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül.

62 Ezt a megállapítást egyébiránt nem cáfolják a portugál hatóságok által a fent hivatkozott Keck és Mithouard egyesített ügyekben hozott ítélet alapját képező feltételezett logika alkalmazandóságára vonatkozóan felhozott érvek.

63 E tekintetben rá kell mutatni, hogy a szóban forgó intézkedések nem hasonlóak azon, értékesítési feltételekre vonatkozó szabályozásokhoz, amelyekről a Bíróság a fent hivatkozott Keck és Mithouard egyesített ügyekben hozott ítéletében megállapította, hogy nem tartoznak az EK 28. cikk hatálya alá.

64 A hivatkozott ítélet szerint ugyanis az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályoknak az importáló tagállam területén más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem akadályozására, amennyiben először is e jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, másodszor is mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik mind a belföldi termékek, mind a más tagállamokból származó termékek forgalmazását. Ennek az az oka, hogy az ilyen típusú jogszabályok alkalmazása a más tagállamból származó, az importáló tagállam által meghatározott szabályoknak megfelelő termékek értékesítésére nem akadályozza meg vagy nehezíti jobban e termékek piacra jutását, mint a belföldi termékekét (a C-384/93. sz. Alpine Investments ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-1141. o.] 37. pontja).

65 Ugyan a jelen ügyben igaz, hogy a szóban forgó korlátozások kivétel nélkül alkalmazandóak mind az adott tagállamban honos, mind pedig a más tagállamokban honos személyekre, mégis meg kell állapítani, hogy a részesedést szerző helyzetét önmagában befolyásolják, ezáltal alkalmasak arra, hogy a más tagállamból származó befektetőket az ilyen befektetésektől visszatartsák, és ezáltal befolyásolják a piacra jutást (lásd a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4581. o.] 61. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 67. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 68. pontját).

66 Egyébiránt azt a megállapítást, miszerint a szóban forgó nemzeti rendelkezések a tőke szabad mozgása korlátozásának minősülnek, a Portugál Köztársaság azon érvelése sem teszi vitathatóvá, amelynek értelmében a szóban forgó különleges jogok

semmiféle hatást nem gyakorolnak sem a GALP alaptőkéjébe történő közvetlen befektetésekre, sem a portfólióbefektetésekre, tekintettel arra, hogy e társaság részvényeinek jelentős része külföldi befektetők kezében van.

67 Meg kell állapítani, hogy – amint az a jelen ítélet 58. és 61. pontjában kiemelésre került – a vitatott rendelkezések, mivel azok olyan eszközök, amelyek alkalmasak a befektetők azon lehetőségének korlátozására, hogy abból a célból szerezzenek részesedést a GALP alaptőkéjében, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek biztosítják számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek e társaság irányításában vagy ellenőrzésében, csökkentik az e tőkében történő részesedésszerzéshez fűződő érdeket (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 54. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 70. pontját).

68 Ezt a megállapítást nem érinti az a körülmény, hogy a GALP részvényesei között bizonyos számban jelen vannak közvetlen befektetők. E körülmény ugyanis nem cáfolja azt, hogy a vitatott nemzeti rendelkezések a más tagállamokból származó, tényleges vagy potenciális közvetlen befektetőket visszatarthatták attól, hogy abból a célból szerezzenek részesedést ennek a társaságnak a tőkéjében, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek az irányításában vagy ellenőrzésében, miközben joguk volt ahhoz, hogy a tőke szabad mozgásának alapelvéből és az ezen alapelv által létrehozott védelemből származó előnyökben részesüljenek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 55. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 57. pontját).

69 A fentiekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy az a tény, hogy a portugál állam elsőbbségi részvényekkel rendelkezik, összefüggésben azon különleges jogokkal, amelyeket e részvények biztosítanak tulajdonosuk számára, az EK 56. cikk (1) bekezdése értelmében a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül.

A korlátozások igazolásáról

A felek érvei

70 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a portugál államot a GALP-ban megillető különleges jogok nem igazolhatók a Portugál Köztársaság által hivatkozott egyetlen céllal sem, és e rendelkezések mindenképpen sértik az arányosság elvét.

71 A Bizottság azt állítja, hogy az államot a GALP-ban megillető különleges jogot közbiztonsági indokok igazolják, a jelen esetben Portugália energiaellátásának biztonsága. Ugyanis, amint az a nemzeti kőolajrendszer általános szervezési és működési alapjainak megállapításáról szóló 31/2006. sz. rendelettörvényből *(Diário da República* I, A sorozat, 33. sz., 2006. február 15.), valamint a nemzeti földgázrendszer általános szervezési és működési alapjainak megállapításáról szóló 30/2006. sz. rendelettörvényből *(Diário da República* I, A sorozat, 33. sz., 2006. február 15.) következik, az állam, és nem a GALP felelős a kőolaj- és földgázellátás biztonságáért.

72 Az arányosság elvét illetően a Bizottság arra hivatkozik, hogy az államot a GALP-ban megillető különleges jogok nem alkalmasak a gázelosztó hálózat és a GALP kőolajtermékeivel kapcsolatos kiskereskedelmi tevékenység megfelelő működésének biztosítására. E jogok valójában olyan eszközöket képeznek, amelyek célja a társaság magánérdekeinek követése, és nem nemzeti érdekeké. Továbbá a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatának (lásd különösen a C-83/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-4781. o.] 50–53. pontját)

követelményeivel ellentétben, mivel a szóban forgó jogok gyakorlását semmiféle objektív és pontos kritérium nem határolja be, alkalmazásuk gyakorlatilag tisztán diszkrecionális jellegű.

73 A Bizottság továbbá arra hivatkozik, hogy a másodlagos uniós jog sem igazolja az államot a GALP-ban megillető különleges jogokat.

74 A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/55/EK európai parlament és tanácsi irányelv (HL L 176., 57. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 230. o.) értelmében ugyanis a földgázellátás biztonsága biztosításának közjogi felelőssége az állam mint szabályozó külső beavatkozását követelheti meg, és nem az állam mint a piacon működő vállalkozások elsőbbségi részvényesének belülről jövő beavatkozását.

75 A kőolajágazatot illetően a Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről szóló, 2006. július 24-i 2006/67/EK tanácsi irányelv (HL L 217., 8. o.) értelmében is az államra, és nem a magánvállalkozásokra hárul a kőolajtermékekkel történő ellátás biztonsága biztosításának közjogi felelőssége.

76 Végül a Bizottság vitatja a Portugál Köztársaság azon érvelését, miszerint az EK 86. cikket kell a szóban forgó intézkedésekre alkalmazni, tekintve hogy egyfelől e rendelkezés címzettjei a vállalkozások bizonyos kategóriái, és nem a tagállamok, másfelől pedig a jelen eljárás tárgyát nem azok a különleges jogok alkotják, amelyeket az állam biztosított a GALP-nak, hanem inkább az államnak az e társaságban biztosított különleges jogok.

77 A Portugál Köztársaság azt állítja, hogy még azt elfogadva is, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések a letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása korlátozásának minősülnek, ezen intézkedések ugyanakkor igazoltak az EK 46. cikk és az EK 58. cikk tekintetében, mivel ezek szükségesek az ország kőolaj- és földgázellátása biztonságának biztosításához, és ezt megfelelő módon teszik lehetővé, figyelemmel arra, hogy uniós szinten e tekintetben nem állnak rendelkezésre megfelelő eszközök.

78 A Portugál Köztársaság azt állítja továbbá, hogy a szóban forgó különleges jogok gyakorlása tényleges bírósági felülvizsgálat tárgya lehet. Ily módon, ha az állam úgy gyakorolná e jogokat, hogy nem áll fenn az ellátást veszélyeztető valóságos és súlyos fenyegetés, jogsértést követne el, amelyre a GALP minden egyes részvényese hivatkozhatna a nemzeti közigazgatási és polgári bíróságok előtt.

79 Továbbá a Portugál Köztársaság, azt állítva, hogy a vitatott rendelkezések nem sértik az arányosság elvét, arra hivatkozik, hogy a Bizottság mindenesetre nem bizonyította, hogy léteznek kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek biztosítják az állam számára annak lehetőségét, hogy gyorsan és hatékonyan reagáljon az ellátás biztonságát fenyegető valós és súlyos veszély esetén.

80 Végül e tagállam azt állítja, hogy a vitatott nemzeti intézkedések az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós joggal is összeegyeztethetők, mivel szükségesek ahhoz, hogy a GALP számára lehetővé váljon az állam által rá bízott általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetése.

A Bíróság álláspontja

81 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti intézkedéseket igazolhatják az EK 58. cikkben említett okok vagy nyomós közérdek, feltéve hogy ezen intézkedések alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 72. és 73. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 69. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 83. pontját).

82 Az EK 58. cikkben megengedett eltérésekkel kapcsolatosan nem vitatott, hogy a Portugál Köztársaság által felhozott, e tagállam energiaellátása biztonságának válsághelyzet, háború vagy terrorcselekmény esetén való biztosításával kapcsolatos célkitűzés közbiztonságon alapuló indoknak minősülhet (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 38. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 72. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 84. pontját), amely ily módon igazolhatja a tőke szabad mozgásának korlátozását. Az a jelentőség, amelyet a tagállamok és az Európai Unió az energiaellátás biztonsága védelmének tulajdonítanak, egyébiránt megnyilvánul a kőolajat illetően a 2006/67 irányelvben, valamint a földgázágazatot illetően a 2003/55 irányelvben.

83 Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy a közbiztonsági követelményeket – különösen mint a tőke szabad mozgásának alapvető elvétől való eltérést – szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy azok tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Ily módon a közbiztonságra csak a társadalom valamely alapvető érdekének tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése esetén lehet hivatkozni (lásd többek között a C-54/99. sz. Église de scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1335. o.] 17. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 69. pontját,

valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 85. pontját).

84 E tekintetben a Portugál Köztársaság elsősorban arra hivatkozik, hogy jelenleg aggodalmak tapasztalhatók bizonyos, különösen a szuverén alapok vagy a terrorista szervezetekhez köthető alapok által a stratégiai szektorban végzett befektetések vonatkozásában, mivel ezek az energiaellátásra vonatkozó ilyen fenyegetésnek minősülnek. Figyelemmel a tagállamok azon kötelezettségére, hogy biztosítaniuk kell a szabályos és folyamatos kőolaj- és földgázellátás biztonságát, jogszerű, ha ezen állam az ellátás alapvető érdekének biztosításához szükséges eszközökkel látja el magát válság esetén, és ezen állam feladata annak biztosítása, hogy olyan megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre, amelyek lehetővé teszik a gyors és hatékony cselekvést ezen ellátás folyamatos biztonságának biztosítása céljából.

85 Márpedig, mivel a Portugál Köztársaság pusztán arra szorítkozott, hogy az energiaellátás biztonságára vonatkozó indokra hivatkozzon, anélkül hogy megjelölte volna azon okokat, amelyek alapján úgy véli, hogy az egyes vitatott jogok, vagy ezek összessége lehetővé tenné a társadalom valamely alapvető érdeke ilyen veszélyeztetésének elkerülését, a közbiztonságra vonatkozó igazolás a jelen ügyben nem megalapozott.

86 Továbbá a Portugál Köztársaság azon érvének, miszerint jelenlegi állapotában az uniós jog nem biztosítja kellőképpen a tagállamok energiaellátásának biztonságát, ami arra készteti, hogy a társadalom ezen alapvető érdeke védelmének biztosítása céljából megfelelő nemzeti intézkedéseket fogadjon el, nem lehet helyt adni.

87 Még azt el is fogadva, hogy a másodlagos uniós jog szabályainak értelmében fennáll a tagállam azon kötelezettsége, hogy biztosítsa az energiaellátást az ország területén,

amint arra a Portugál Köztársaság is hivatkozott, e kötelezettség tiszteletben tartására nem lehet hivatkozni olyan intézkedés igazolása céljából, amely főszabály szerint ellentétes valamely alapvető szabadsággal (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 89. pontját).

88 A kimerítő elemzés jegyében a szóban forgó nemzeti intézkedések arányosságát illetően meg kell állapítani, hogy – amint azt a Bizottság is joggal állítja – a GALP elsőbbségi részvényeinek birtoklása révén a portugál állam részére biztosított különleges jogok gyakorlása – az alperes tagállam állításával ellentétben – nem függ semmilyen különös és objektív feltételtől vagy körülménytől.

89 Habár az LQP 15. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a GALP alaptőkéjében az állam részére különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényeinek létrehozása ahhoz az – egyébiránt meglehetősen általánosan és pontatlanul megfogalmazott – feltételhez van kötve, hogy azt a nemzeti érdekeknek kell megkövetelniük, meg kell állapítani, hogy sem ez a törvény, sem a GALP alapszabálya nem rendelkezik arról, hogy milyen körülmények között lehet e különleges jogokat gyakorolni (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 51. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 91. pontját). Ugyanez állapítható meg a hivatkozott 15. cikk (1) bekezdését illetően, amennyiben e rendelkezés egy vezető tisztségviselőnek a portugál állam általi kijelölését a közérdek védelmén alapuló, szintén meglehetősen általánosan és pontatlanul megfogalmazott feltételhez köti.

90 Ily módon ez a bizonytalanság súlyosan veszélyezteti a tőke szabad mozgását azzal, hogy a nemzeti hatóságok részére e jogok gyakorlása tekintetében olyan mértékben diszkrecionális mérlegelési mozgásteret biztosít, amely az elérni kívánt célhoz képest aránytalan (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 52. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 92. pontját).

91 Végül az EK 86. cikk (2) bekezdésén alapuló igazolást illetően meg kell állapítani, hogy e rendelkezés – ugyanezen cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezve – lehetővé teszi a valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozás részére a Szerződés rendelkezéseivel ellentétes különleges vagy kizárólagos jogok tagállam általi nyújtásának igazolását, amennyiben a kitűzött különleges feladat teljesítése csak ilyen jogok nyújtásával biztosítható, és ez nem veszélyezteti a Közösség érdekével ellentétes mértékben a kereskedelem fejlődését (a C-340/99. sz. TNT Traco ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-4109. o.] 52. pontja, a C-220/06. sz. Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-12175. o.] 78. pontja és a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009., I-9021. o.] 44. pontja).

92 E tekintetben azonban meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársasággal szemben kezdeményezett, a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében vitatott nemzeti szabályozás által előírt rendelkezéseknek nem ez a célja.

93 Ugyanis, amint azt a Bizottság is helyesen állítja, a hivatkozott rendelkezések nem a GALP-nak biztosított különleges vagy kizárólagos jogokra vonatkoznak, sem pedig arra, hogy ez utóbbi tevékenységei általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősülnek, hanem arra, hogy jogszerű-e a portugál állam mint e társaság részvényese számára az általa a GALP alaptőkéjében birtokolt elsőbbségi részvényekkel kapcsolatos különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítani.

94 Mindenesetre, tekintve hogy a tagállamnak részletesen körülírva kell megjelölnie azokat az indokokat, amelyek miatt a vitatott intézkedések megsemmisítése esetén véleménye szerint veszélyeztetett lenne – elfogadható gazdasági körülmények között – azon közérdekű feladatok ellátása, amelyekkel valamely vállalkozást bízott meg (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 82. pontja), a Portugál Köztársaság egyáltalán nem fejtette ki, hogy a jelen ügyben miért erről lenne szó.

95 Ebből következik, hogy az EK 86. cikk (2) bekezdése nem alkalmazható a jelen ügyben felmerülthöz hasonló helyzetre, következésképpen arra nem hivatkozhat a Portugál Köztársaság a célból, hogy igazolja a szóban forgó nemzeti rendelkezéseket, amelyek korlátozzák a tőkének a Szerződésben rögzített szabad mozgását.

96 Ily módon az EK 86. cikk (2) bekezdésére alapított érvelést is el kell utasítani.

97 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársaság – mivel a GALP-ban fenntartotta a jelen ügyben az LQP, a 261-A/99. sz. rendelettörvény és az e társaság alapszabálya által előírt, az államnak és más közszervezeteknek e társaság alaptőkéjében az ezen állam által birtokolt elsőbbségi részvényekkel kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

Az EK 43. cikkből eredő kötelezettségek megszegéséről

98 A Bizottság azon kérelmét illetően, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit, elegendő annak megállapítása, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, amennyiben a szóban forgó nemzeti intézkedések a letelepedés szabadságának korlátozását vonják maguk után, az ilyen korlátozások a tőke szabad mozgása akadályainak közvetlen következményei, és elválaszthatatlanok tőlük. Mivel megállapításra került az EK 56. cikk (1) bekezdésének megsértése, a kérdéses intézkedéseket nem szükséges külön a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályai alapján is megvizsgálni (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 86. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítélet 43. pontját; a fent hivatkozott Bizottság

kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 80. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet 99. pontját).

A költségekről

99 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Portugál Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) A Portugál Köztársaság – mivel a GALP – Energia SGPS SA-ban fenntartotta a jelen ügyben a privatizációról szóló, 1990. április 5-i 11/90. sz. keretörvény (Lei nº 11/90, Lei Quadro das Privatizaçoes), a GALP – Petróleos e Gás de Portugal SGPS SA privatizációjára irányuló eljárás első szakaszának jóváhagyásáról szóló, 1999. július 7-i 261-A/99. sz. rendelettörvény (Decreto-Lei nº 261-A/99 aprova a 1.a fase do processo de privatização do capital social da GALP – Petróleos e Gás de Portugal, SGPS, SAI-0000) és e társaság alapszabálya által előírt, az államnak és más közszervezeteknek a szóban forgó társaságban az ezen állam által e társaság alaptőkéjében birtokolt elsőbbségi részvényekkel („aranyrészvények") kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a Portugál Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások