EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

8. juuli 2010 *

Kohtuasjas C-171/08,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 21. aprillil 2008 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti ja M. Teles Romão ning P. Guerra e Andrade, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Portugali Vabariik, esindaja: L. Inez Fernandes, keda abistas *advogado* M. Gorjão Henriques,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: portugali.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano (ettekandja), kohtunikud E. Levits, M. Ilešič, M. Safjan ja M. Berger,

kohtujurist: P. Mengozzi,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 29. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 2. detsembri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Portugali Vabariik säilitas Portugal Telecom SGPS SA-s (edaspidi „PT") riigi ja teiste avalik-õiguslike asutuste eriõigused, mis anti seoses riigi eelisaktsiatega (*golden shares*) PT-s, siis on Portugali Vabariik rikkunud EÜ artiklitest 56 ja 43 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Siseriiklikud õigusnormid

2 5. aprilli 1990. aasta erastamise raamseadus (Lei Quadro das Privatizaçoes; *Diário da República*, seeria I, nr 80, 5.4.1990; edaspidi „LQP") näeb artikli 15 lõikes 3 ette võimaluse lasta välja eelisaktsiaid järgmistel tingimustel:

„Artikli 4 lõikes 1 sätestatud seadusandlik meede (mis kiidab heaks erastatava või aktsiaseltsiks ümberkujundatava äriühingu põhikirja) võib erandkorras, kui riigi huvid seda nõuavad, ette näha eelisaktsiad, mis jäävad riigi omandisse ja mis nende arvust sõltumata annavad riigile vetoõiguse põhikirja muutmisel ja muude otsuste puhul konkreetses, põhikirjas nõuetekohaselt märgitud valdkonnas."

3 22. veebruari 1995. aasta dekreetseaduse nr 44/95 artikli 20 lõige 1, mis käsitleb erastamise esimest etappi, sätestab:

„Juhul kui [PT] asutamisleping näeb ette eriõigustega aktsiad, mis ei ole eelisdividendi aktsiad, peab nende enamusosalus kuuluma riigile või teistele avalik-õiguslikele aktsionäridele."

PT põhikiri

4 Toimikust nähtub, et PT põhikirja artikli 4 lõike 2 kohaselt koosneb selle äriühingu kapital 1 025 800 000 lihtaktsiast ja 500 A-aktsiast.

5 PT põhikirja artikli 5 lõike 1 kohaselt peab A-aktsiate enamusosalus kuuluma riigile või muudele avalik-õiguslikele aktsionäridele ning nende aktsiatega kaasnevad eriõiguste kujul teatud eesõigused, mis on ette nähtud nimetatud põhikirja artikli 14 lõikes 2 ja artikli 19 lõikes 2.

6 Eelmainitud sätetes on need eriõigused loetletud järgmiselt:

– vähemalt kolmandik juhatuse liikmetest, sealhulgas juhatuse esimees, valitakse A-aktsiatega määratud häälteenamusega, st riigi ja teiste avalik-õiguslike aktsionäride häältega;

– juhatuse hulgast valitava viie või seitsme täidesaatva komisjoni liikme hulgas peab vastavalt kas üks või kaks liiget olema valitud A-aktsiatega määratud häälteenamusega;

– vähemalt ühe valituks osutunud juhatuse liikme nimetamine spetsiaalselt teatud juhtimisküsimustega tegelemiseks peab saama A-aktsiatega määratud häälteenamuse;

– kui selle vastu on A-aktsiatega määratud häälteenamus, ei või heaks kiita ühtki üldkoosoleku otsust, mis puudutab järgmisi valdkondi:

  – kasumi jaotamine;

  – põhikirja muutmine ja aktsiakapitali suurendamine;

  – eesõiguse piiramine või välistamine;

  – aktsiakapitali suurendamise tingimuste kindlaksmääramine;

  – võlakirjade või muude väärtpaberite emissioon ja nende väärtuse määramine, mis on juhatuse pädevuses, samuti eesõiguse piiramine või välistamine vahetusvõlakirjade emissiooni ajal ning juhatuse poolt seda liiki võlakirjade emiteerimise tingimuste määramine;

– registreeritud asukoha viimine mis tahes teise kohta oma riigi territooriumil;

– nõusoleku andmine tehingule, millega aktsionärid, kelle tegevus konkureerib PT kontrollitavate äriühingute tegevusega, omandavad lihtaktsiaid, mis ületavad 10% aktsiakapitalist;

– lisaks on A-aktsiatega esindatud häälte enamus vajalik ka selliste otsuste puhul, mis puudutavad PT üldeesmärkide ja poliitika aluspõhimõtete heakskiitmist, samuti poliitika aluspõhimõtete määratlemist seoses osalustega äriühingutes või kontsernides, samuti seoses neis osaluse omandamise ja võõrandamisega, kui selleks on vaja aktsionäride üldkoosoleku eelnevat volitust.

Vaidluse taust ja kohtueelne menetlus

7 Portugali telekommunikatsioonisektoris on toimunud alates 1992. aastast ulatuslik ümberkorraldusprotsess, mille tulemusel loodi 1994. aastal PT – valdusühing, mis haldab osalusi, mis tekkisid mitmele avalik-õiguslikule isikule kuuluvate ettevõtjate ühinemise teel.

8 PT erastamise protsess algas alates 1995. aastast. Erastamine viidi läbi viies järjestikuses etapis vastavalt LQP-s ette nähtud korrale.

9 4. augustil 1995, kui Portugali riigil oli PT kapitalis osalus 54,2%, võeti vastu selle äriühingu põhikiri.

10 Erastamise viienda etapi lõpus müüdi kõik avalik-õiguslike asutuste osalused PT-s, välja arvatud 500 A-aktsiat, mis PT põhikirja artikli 5 lõike 1 kohaselt on eriõigustega ning mille enamusosalus kuulub vastavalt dekreetseaduse nr 44/95 artikli 20 lõikele 1 riigile või teistele avalik-õiguslikele aktsionäridele.

11 Komisjon saatis 19. detsembril 2005 Portugali Vabariigile märgukirja, milles ta väitis, et viimane on rikkunud EÜ artiklitest 56 ja 43 tulenevaid kohustusi, kuna riigile ja teistele avalik-õiguslikele aktsionäridele kuuluvad PT aktsiakapitalis eriõigustega eelisaktsiad.

12 Kuna Portugali Vabariigi 21. veebruari 2006. aasta kirjaga saabunud vastus komisjoni ei rahuldanud, saatis komisjon nimetatud liikmesriigile 10. aprillil 2006 põhjendatud arvamuse, milles kutsus võtma selle järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul nimetatud arvamuse kättesaamisest. Portugali Vabariik vastas 24. juuli 2006. aasta kirjaga, milles vaidlustas etteheidetud rikkumise.

13 Kuna komisjon leidis, et Portugali Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid põhjendatud arvamuse järgimiseks, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

Hagi

Hagi vastuvõetavus

Poolte argumendid

14 Portugali Vabariik vaidlustab kostja vastuses kõigepealt hagi vastuvõetavuse, tuues selleks välja kaks põhjust. Esiteks leiab ta, et kuna komisjon ei ole esitanud toimikusse lisamiseks ei õigusakte ega PT põhikirja, mis sisaldavad etteheidetud rikkumist täpsustavaid sätteid, siis ei ole ta järginud tõendamiskoormist käsitlevaid reegleid ning on seetõttu rajanud oma hagi üksnes oletustele.

15 Teiseks väidab Portugali Vabariik, et hagi on osaliselt vastuvõetamatu osas, milles komisjon esitas oma hagiavalduses uusi süüdistusi, mida ei olnud põhjendatud arvamuses, mistõttu on komisjon laiendanud kohtueelses menetluses määratletud vaidluse eset. Portugali Vabariik viitab selles osas nimelt põhikirja tingimustele, mille alusel on riigil suurem sõnaõigus täidesaatva komisjoni liikmete valimisel või sellised eriõigused nagu vetoõigus küsimustes, mis puudutavad varade suuremahulist müüki, ühinemist teiste äriühingutega ja otsuseid, mis käsitlevad ettevõtja omanike ringis tehtavaid muudatusi.

16 Komisjon lükkab kõik nimetatud süüdistused tagasi.

17 Esiteks, mis puudutab tõendamiskoormist, siis väidab komisjon peamiselt, et kuna rikkumises süüdistatakse Portugali Vabariiki, mitte PT-d, siis on rikkumise tõendamine seotud pigem nimetatud liikmesriigi käitumisega kui PT põhikirjaga. Seega ei ole komisjoni arvates tal vaja esitada nimetatud põhikirja, et tõendada etteheidetud rikkumist. Igal juhul tunnistas Portugali Vabariik ka ise juba oma vastuses märgukirjale, et sellised põhikirja tingimused on olemas ja et need tingimused näevad riigile ette eriõigused; ühtlasi vaidlustas ta täpsemalt nende alusel talle ette heidetud rikkumise.

18 Teiseks, seoses väidetava vaidluse eseme laiendamisega märgib komisjon, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse uurimisetapi eesmärk on selgitada välja võimalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud, millest piisab rikkumiskahtluste toetamiseks, kuid selle eesmärk ei ole käsitleda ammendavalt ja üksikasjalikult kõiki rikkumise aluseks olevaid asjaolusid. Komisjoni arvates võib ta kohtueelses etapis piirduda selle üldise kirjeldusega, millised eriõigused on riigil PT-s, ning täpsustada seejärel hagiavalduses oma väidete sisu.

Euroopa Kohtu hinnang

19 Seoses esimese vastuvõetamatuse vastuväitega tuleb kõigepealt märkida, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses vastavalt EÜ artiklile 226 peab komisjon, kellel on kohustus tõendada väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist, esitama Euroopa Kohtule nimetatud kohustuste rikkumise tuvastamiseks vajalikud tõendid, ilma et komisjon seejuures toetuks mis tahes oletustele (vt eelkõige 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-434/01: komisjon *vs.* Ühendkuningriik, EKL 2003, lk I-13239, punkt 21, ja 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-342/05: komisjon *vs.* Soome, EKL 2007, lk I-4713, punkt 23).

20 Kuigi vastab tõele, et komisjon ei lisanud oma hagiavaldusele asjassepuutuvate siseriiklike õigusnormide ega PT põhikirja tervikteksti, esitas ning selgitas ta siiski nii hagiavalduses kui ka sellele lisatud põhjendatud arvamuses korduvalt nimetatud õigusnormide ja põhikirja sätete sisu; neile sätetetele tugines ta ka liikmesriigi kohustuste rikkumise hagiavalduses.

21 Peale selle, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 27, ei ole Portugali valitsus kordagi vaidlustanud nende sätete olemasolu ega sisu, nagu kirjeldas komisjon nii kohtueelses menetluses kui ka Euroopa Kohtus. Nimetatud valitsus kinnitas vastupidi, et just nende õigusnormide alusel kuulusid Portugali riigile PT eelisaktsiad, millega kaasnesid komisjoni kirjeldatud eriõigused.

22 Lisaks sellele oli Euroopa Kohtul pärast PT põhikirja tervikteksti – mis esitati Euroopa Kohtu selge nõudmise peale – lugemist võimalik tuvastada komisjoni süüdistuste tõelevastavus nii nimetatud põhikirja sätete kui ka riigile kuuluvate eriõiguste sisu osas.

23 Neil asjaoludel ei saa järeldada, et komisjon tugines üksnes oletustele, ilma et ta oleks esitanud vajalikke tõendeid selleks, et Euroopa Kohtul oleks võimalik hinnata Portugali Vabariigile ette heidetud kohustuste rikkumist.

24 Eeltoodust tuleneb, et esimene vastuvõetamatuse vastuväide tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

25 Seoses teise vastuvõetamatuse vastuväitega tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on EÜ artikli 226 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi ese piiritletud komisjoni põhjendatud arvamusega, mistõttu hagi peab rajanema samadel põhjendustel ja väidetel, mis sisalduvad põhjendatud arvamuses (vt 8. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-33/04: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2005, lk I-10629, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Sellegipoolest ei saa see nõue minna nii kaugele, et eeldada, et põhjendatud arvamuse resolutsioonis esitatud väited ja hagiavalduses esitatud nõuded kattuksid üks ühele, kui vaidluse eset, nii nagu see on määratletud põhjendatud arvamuses, ei ole laiendatud ega muudetud (vt 14. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-433/03: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2005, lk I-6985, punkt 28, ja 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-484/04: komisjon *vs.* Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-7471, punkt 25).

27 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et komisjon ei laiendanud ega muutnud põhjendatud arvamuses määratletud vaidluse eset.

28 Selles osas piisab järeldusest, et nii põhjendatud arvamuse resolutsioonis kui hagiavalduse nõuetes märkis komisjon selgelt, et ta heidab Portugali Vabariigile ette EÜ artiklitest 43 ja 56 tulenevate kohustuste rikkumist, sest riik ja teised avalik-õiguslikud aktsionärid hoidsid enda käes PT eelisaktsiaid, millega kaasnesid eriõigused.

29 Seega ei muutnud asjaolu, et komisjon täpsustas oma hagis etteheiteid, mille ta oli juba üldisemalt esitanud märgukirjas ja põhjendatud arvamuses, ning viitas muudele Portugali riigi eriõigustele PT-s, väidetava rikkumise eset ning ei mõjutanud seega mingil moel vaidluse ulatust (vt selle kohta 27. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-185/00: komisjon *vs.* Soome, EKL 2003, lk I-14189, punktid 84–87).

30 Eeltoodust tulenevalt tuleb tagasi lükata ka teine Portugali Vabariigi esitatud vastuvõetamatuse vastuväide ning seega tunnistada komisjoni hagi vastuvõetavaks.

EÜ artiklitest 56 ja 43 tulenevate kohustuste rikkumine

Poolte argumendid

31 Kõigepealt väidab komisjon, et PT eelisaktsiate väljalaskmine ei tulene äriühinguõiguse tavapärasest kohaldamisest ning kujutab endast igal juhul riiklikku meedet, mis kuulub EÜ artikli 56 lõike 1 kohaldamisalasse.

32 Selles osas väidab komisjon, et kõnealuseid eelisaktsiaid ei saa vastupidi Portugali ametivõimude arvamusele käsitada puhtalt eraõiguslike aktsiatena. Kuigi nende aktsiatega kaasnevad eriõigused on ette nähtud üksnes PT põhikirjas, võeti see põhikiri vastu ajal, kui Portugali riigil oli äriühingus kontrolli andev osalus, mistõttu tuleb neid eelisaktsiaid vaadelda LQP ja dekreetseaduse nr 44/95 asjaomaseid sätteid silmas pidades. Neist õigusaktidest nähtub, et nimetatud eelisaktsiate enamusosalus tuleb anda riigile ja need peavad jääma riigi omandisse, kuna need aktsiad ei ole erinevalt eraõiguslikest eelisaktsiatest üleantavad.

33 Komisjon väidab samuti, et riigile eelisaktsiate andmist ei saa välistada EÜ artiklite 56 ja 43 kohaldamisalast sel teel, et kohaldatakse EÜ artiklit 295, mis näeb ette, et EÜ asutamisleping ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides. Nimelt tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast (vt eelkõige 4. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-367/98: komisjon *vs.* Portugal, EKL 2002, lk I-4731, punkt 48, ja 1. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-302/97: Konle, EKL 1999, lk I-3099, punkt 38), et liikmesriigid ei saa osutada nende omandi õiguslikule režiimile, et õigustada asutamislepingus ette nähtud põhivabaduste piiramist, mis tuleneb erastatud ettevõtteid puudutavast haldusloa taotlemise korrast. Seega, kuna kõnealused eriõigused annavad nende omajatele vetoõiguse mitme PT otsuse puhul, siis loovad nad sellise haldusloa taotlemise korra.

34 Seejärel väidab komisjon peamiselt seda, et asjaolu, et Portugali riigil on PT-s eriõigused, takistab sellesse äriühingusse nii otse- kui ka portfelliinvesteeringute tegemist, mistõttu see kujutab endast kapitali vaba liikumise ja asutamisvabaduse piirangut.

35 Eelkõige piiravad need eriõigused aktsionäride võimalust osaleda tulemuslikult nimetatud äriühingu juhtimisel ja kontrollimisel proportsionaalselt nende omandis olevate aktsiatega ning jätavad nad ilma õigusest teha strateegilisi otsuseid, mis puudutavad eelkõige varade suuremahulist müüki, põhikirja tehtavaid olulisi muudatusi, ühinemist teiste äriühingutega ja ettevõtja omanike ringis tehtavaid muudatusi. Peale selle võivad need eriõigused takistada kontrollosaluse omandamist PT-s, mis on samuti vastuolus EÜ artikliga 43.

36 Komisjon märgib ühtlasi, et piiranguid, mis tulenevad asjaolust, et Portugali riigil on PT-s eriõigused, ei saa põhjendada ühegi siseriiklike ametivõimude välja toodud eesmärgiga.

37 Mis puudutab esiteks Portugali ametivõimude poolt välja toodud vajadust tagada juurdepääs telekommunikatsioonivõrgule kriisi- ja sõjaolukorras või terrorismiohu korral, siis leiab komisjon, et vastupidi kohtupraktikas ja eelkõige 13. mai 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-463/00: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2003, lk I-4581, punktid 71 ja 72) esitatud nõuetele ei ole Portugali ametivõimud tõendanud „ühiskonna põhihuve ähvardava reaalse ja piisavalt tõsise ohu" olemasolu, mis võiks õigustada kõnealuseid aktsiaid julgeoleku ja avaliku korra põhjustel.

38 Teiseks vaidleb komisjon vastu Portugali Vabariigi argumentidele, mille kohaselt on riigil eriõiguste omamine PT-s, kelle kätte jäi kaabelvõrgustiku ja vaskkaablite haldamine, samuti kogu hulgi- ja jaemüügitegevus, vajalik, et tagada telekommunikatsiooniturul teatud tasemel konkurents. Komisjon leiab nimelt, et selline argument viiks paradoksaalse olukorrani, kus ühenduse konkurentsiõiguse rikkumist õigustatakse sama õiguse mõne muu rikkumisega, käesoleval juhul nimelt asutamislepinguga tagatud põhivabaduste vaidlustatud piirangutega.

39 Kolmandaks, mis puudutab Portugali valitsuse viidet vajadusele vältida häireid kapitaliturul, siis meenutab komisjon kohtupraktikat, eelkõige eespool viidatud kohtuotsust komisjon *vs.* Portugal (punkt 52), mille kohaselt ei saa majanduslikke põhjuseid kasutada asutamislepingus keelatud piirangute õigustamiseks.

40 Viimaks väidab komisjon, et igal juhul on kõnealused piirangud vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Nimelt ei ole A-aktsiatega kaasnevate eriõiguste kasutamine allutatud ühelegi tingimusele, välja arvatud tingimus, et neid õiguseid kasutatakse üksnes siis, kui riigi huvid seda nõuavad. Isegi kui eeldada, et selle liikmesriigi esitatud

eesmärgid on legitiimsed, läheb talle niisuguse kaalutlusõiguse andmine kaugemale sellest, mis on vajalik nende eesmärkide saavutamiseks.

41 Portugali Vabariik vaidleb etteheidetud rikkumisele vastu, väites kõigepealt, et kõnealused aktsiad on üksnes eraõiguslikud eelisaktsiad, mis ei ole samad mis *golden shares*. Nimelt sätestab dekreetseadus nr 44/95 üksnes võimaluse näha PT põhikirjas ette eelisaktsiaid, ilma et kehtestaks nende väljalaskmise kohustuse. Seega saab pidada nende aktsiate olemasolu üksnes äriühingu enda, mitte riigi tahte tulemuseks.

42 Portugali ametivõimud väidavad samuti, et aktsionäride õigus omada eriõigustega aktsiaid kujutab endast põhiõigust, mis on iseloomulik eraõigusele või äriühinguõigusele, mille alus on peale selle EÜ artiklis 295. Euroopa Kohus on kohustatud neid õigusi kaitsma ka siis, kui nende omajad on avalik-õiguslikud isikud. Selle argumendi toetuseks meenutavad Portugali ametivõimud, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on põhiõiguste kaitse õigustatud huvi, mille tõttu võib ühenduse õigusest tulenevate kohustuste piiramine olla põhimõtteliselt õigustatud (18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-341/05: Laval un Partneri, EKL 2007, lk I-11767, punktid 91–93).

43 Peale selle väidab Portugali Vabariik teise võimalusena, et isegi kui eeldada, et kõnealuste eelisaktsiate olemasolu eest võiks pidada vastutavaks riiki, ei ole see siiski keelatud piirang EÜ artiklite 56 ja 43 tähenduses, kuna nimetatud aktsiad ei kujuta endast riiklikku meedet, mille eesmärk on mõjutada kaubavahetust või takistada teenuste või kapitali vaba liikumist. Nimetatud liikmesriik palub seetõttu kaaluda Euroopa Kohtul käesoleval juhul 24. novembril 1993 liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91: Keck ja Mithouard tehtud kohtuotsuse (EKL 1993, lk I-6097) aluseks oleva loogika kohaldamist. Arvestades nimelt asjaolu, et käesoleval juhul on tegemist äriühingu osaluste haldamise mittediskrimineerivate tingimustega, mitte nende

osaluste omandamise tingimustega, siis ei ole ükski kapitali vaba liikumise või asutamisvabaduse piirang võimalik.

44 Portugali ametivõimud rõhutavad samuti, et isegi kui eeldada, et PT-s eriõiguste olemasolu kujutab endast asutamisvabadusega tagatud ja komisjoni osutatud põhivabaduste piiramist, on selline piirang siiski õigustatud.

45 Nimetatud õigustus põhineb ühelt poolt asjaolul, et PT omandis on oluline osa transpordi ja telekommunikatsiooni levitamise infrastruktuurist, mistõttu nende eriõiguste säilitamine vastab julgeoleku ja avaliku korra huvidele tagamaks telekommunikatsiooniteenuste osutamine kriisi- ja sõjaolukorras, terrorismiohu, loodusõnnetuste ja muude ohtude korral. Sellega seoses täpsustab Portugali Vabariik, et vastupidi tõlgendusele, mille komisjon on andnud eespool viidatud kohtuotsusele komisjon *vs.* Hispaania, ei ole nende huvide õigustatus seotud tingimusega, et esinema peab ühiskonna põhihuvi ähvardav reaalne oht.

46 Teiselt poolt on kõnealune piirang ülekaaluka üldise huvi tõttu õigustatud ühtlasi vajadusega tagada telekommunikatsiooniturul teatav konkurentsitase ning vältida võimalikke häireid kapitaliturul.

47 Viimaks väidab Portugali Vabariik, et riigile antud eriõigused on nendega taotletavaid eesmärke arvestades proportsionaalsed. Nimelt on need õigused piiratud konkreetsete ja eelnevalt määratletud olukordadega ning need ei erine tagasiulatuva jõuga vastuväite esitamist võimaldavast korrast. Järelikult on loodud kord, mis on võrreldav kohtuasjas C-503/99: komisjon *vs.* Belgia 4. juunil 2002 tehtud otsuse (EKL 2002, lk I-4809) esemega; selle korra tunnistas Euroopa Kohus asutamislepinguga kooskõlas olevaks.

Euroopa Kohtu hinnang

– EÜ artiklist 56 tulenevate kohustuste rikkumine

48 Kõigepealt tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt keelab EÜ artikli 56 lõige 1 üldiselt kapitali liikumise piirangud liikmesriikide vahel (vt eelkõige 28. septembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-282/04 ja C-283/04: komisjon *vs.* Madalmaad, EKL 2006, lk I-9141, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Kuna asutamislepingus puudub mõiste „kapitali liikumine" määratlus EÜ artikli 56 lõike 1 tähenduses, siis on Euroopa Kohus omistanud nõukogu 24. juuni 1988. aasta direktiivi 88/361/EMÜ [EÜ] asutamislepingu artikli 67 rakendamise kohta [artikkel tunnistatud kehtetuks Amsterdami lepinguga] (EÜT L 178, lk 5; ELT eriväljaanne 10/01, lk 10) I lisas asuvale kapitali liikumise nomenklatuurile soovitusliku tähenduse. Euroopa Kohus on leidnud, et kapitali liikumist EÜ artikli 56 lõike 1 tähenduses kujutavad endast eelkõige otseinvesteeringud, st sellised investeeringud, kus osalus ettevõtjas omandatakse aktsiate kujul, mis annavad võimaluse tegelikult osaleda ettevõtja juhtimises ja kontrollimises, kui ka portfelliinvesteeringud, st väärtpaberite omandamine kapitaliturgudel ainsa kavatsusega teha finantspaigutus,

soovimata mõjutada ettevõtja juhtimist ja kontrolli (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

50 Mõlema investeerimisvormi osas täpsustas Euroopa Kohus, et „piiranguteks" EÜ artikli 56 lõike 1 tähenduses võib kvalifitseerida siseriiklikud meetmed, mis võivad takistada või piirata aktsiate omandamist asjaomastes ettevõtjates või mis võivad pärssida teiste liikmesriikide investorite huvi investeerida nende ettevõtjate kapitali (eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punktid 45 ja 46; 4. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-483/99: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2002, lk I-4781, punkt 40; eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, punktid 61 ja 62; 13. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-98/01: komisjon *vs.* Ühendkuningriik, EKL 2003, lk I-4641, punktid 47 ja 49; 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-174/04: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2005, lk I-4933, punktid 30 ja 31, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 20).

51 Käesoleval juhul vaidlustab Portugali Vabariik selle, et vaidlusalune meede on siseriiklik meede eelmises punktis viidatud kohtupraktika tähenduses, väites, et kõnealused eelisaktsiad on eraõigusliku olemusega ning et nende lisamine PT põhikirja tuleneb ainuüksi selle äriühingu, mitte riigi tahtest.

52 Selles osas tuleb märkida, et kuigi on tõendatud, et LQP ja dekreetseadus nr 44/95 sätestavad üksnes võimaluse näha PT asutamislepingus ette eelisaktsiaid, lasti need aktsiad välja ja määrati riigile just nimelt PT põhikirja alusel, mis võeti vastu neid õigusnorme kohaldades.

53 Siiski ei muuda see asjaolu seda, nagu kinnitasid kohtuistungil ka Portugali ametivõimud ise, et nimetatud sätted võeti vastu 4. aprillil 1995, st mitte ainult vahetult pärast nimetatud dekreetseaduse vastuvõtmist, vaid eelkõige sel ajal, kui Portugali Vabariigil oli PT aktsiakapitalis enamusosalus ja seega kontroll selle äriühingu üle.

54 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et Portugali Vabariik oli see, kes ühelt poolt andis seadusandjana loa PT-s eelisaktsiate loomiseks ning teiselt poolt otsustas ametivõimuna LQP artikli 15 lõiget 3 ja dekreetseaduse nr 44/95 artikli 20 lõiget 1 kohaldades eelisaktsiad PT-s välja lasta, suunata need riigile ning määrata kindlaks nendega kaasnevad eriõigused.

55 Peale selle tuleb samuti märkida, nagu tõi välja kohtujurist oma ettepaneku punktis 62, et nende eelisaktsiate väljalaskmine ei ole äriühinguõiguse tavapärase kohaldamise tulemus, kuna need PT-s ette nähtud eelisaktsiad on erandina Portugali äriseadustikust mõeldud riigi omandisse jäämiseks ja pole seega üleantavad.

56 Seega tuleb nende eelisaktsiate väljalaskmise eest pidada vastutavaks riiki, mistõttu see kuulub EÜ artikli 56 lõike 1 kohaldamisalasse.

57 Mis puudutab siseriiklikes õigusnormides koostoimes PT põhikirjaga sätestatud PT eelisaktsiate riigi omandis hoidmise süsteemi piiravat olemust, siis tuleb järeldada, et selline süsteem võib pärssida teiste liikmesriikide ettevõtjate huvi investeerida selle äriühingu kapitali.

58 Selle süsteemi järgi sõltub märkimisväärsel arvul PT-d puudutavate nende oluliste otsuste heakskiitmine, mis on loetletud käesoleva kohtuotsuse punktis 6 ning mis puudutavad nii äriühingu aktsiakapitalis üle 10% osaluse omandamist kui selle osaluse haldamist, Portugali riigi nõusolekust, kuna – nagu näeb ette PT põhikiri – neid otsuseid ei saa heaks kiita ilma, et nende poolt hääletaks A-aktsiate enamus.

59 Sellega seoses tuleb ühtlasi täpsustada, et selline enamus on eelkõige vajalik mis tahes PT põhikirja muutva otsuse korral, mis tähendab, et Portugali riigi mõju PT-le saab muutuda väiksemaks üksnes siis, kui see riik on ise sellega nõus.

60 Seega võib asjaolu, et Portugali riigil on need eelisaktsiad, mis annavad sellele riigile õiguse mõjutada PT juhtimist, kuid mis ei ole õigustatud, arvestades riigi osaluse suurust selles äriühingus, pärssida teiste liikmesriikide ettevõtjate otseinvesteeringute tegemist PT-sse, kuna nad ei saa osaleda selle äriühingu juhtimises või kontrollimises proportsionaalselt oma osaluse väärtusega (vt eelkõige 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-112/05: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2007, lk I-8995, punktid 50–52).

61 Samamoodi võib kõnealuste eriõigustega aktsiate hoidmine mõjuda pärssivalt portfelliinvesteeringutele PT-sse, kuna võimalus, et Portugali riik keeldub heaks kiitmast olulist otsust, mille ettepaneku on teinud asjaomase äriühingu organid, kuna see on äriühingu huvides, võib tegelikult mõjutada nimetatud äriühingu aktsiate väärtust ning sellest tulenevalt sellistesse aktsiatesse investeerimise atraktiivsust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 27).

62 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et see, et Portugali riik omab kõnealuseid eelisaktsiaid, kujutab endast kapitali vaba liikumise piirangut EÜ artikli 56 lõike 1 tähenduses.

63 Sellist järeldust ei saa kahtluse alla seada Portugali ametivõimude esitatud argumentidega, mis on tuletatud EÜ artikli 295 kohaldatavusest käesolevale juhtumile, ning samuti väidetavast eespool viidatud kohtuotsuse Keck ja Mithouard aluseks olevast loogikast.

64 Mis puudutab esiteks EÜ artiklit 295, mis sätestab, et „[…] leping ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides", siis piisab meenutamisest, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tähenda kõnealune artikkel seda, et liikmesriikides kehtivad omandi õiguslikud režiimid jääksid asutamislepingu alusreeglite kohaldamisalast välja, ja sellele ei saa seega tugineda põhjendamaks asutamislepingus ette nähtud vabaduste piiranguid, mis tulenevad eesõigustest, millega liikmesriigid täiendavad oma positsiooni erastatud ettevõtte aktsionärina (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika).

65 Mis puudutab teiseks eespool viidatud kohtuotsust Keck ja Mithouard, siis tuleb märkida, et kõnealused meetmed ei ole analoogsed nende müügitingimusi reguleerivate eeskirjadega, mida selles kohtuotsuses peeti EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja jäävaks.

66 Nimetatud kohtuotsuse kohaselt ei saa liikmesriikidevahelist kaubavahetust takistada see, kui teistest liikmesriikidest pärit toodetele kohaldatakse siseriiklikke õigusnorme, mis piiravad või keelavad importiva liikmesriigi territooriumil teatud müügimeetodid, kui neid kohaldatakse esiteks kõikidele riigi territooriumil tegutsevatele ettevõtjatele ning teiseks, kui need mõjutavad õiguslikult ja faktiliselt ühtmoodi kodumaiste ja teistest liikmesriikidest pärit toodete turustamist. Selle põhjuseks on asjaolu, et

oma olemuselt ei piira see viimaste juurdepääsu importiva liikmesriigi turule ega takista sellist juurdepääsu rohkem, kui see takistab kodumaiste toodete puhul (10. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-384/93: Alpine Investments, EKL 1995, lk I-1141, punkt 37).

67 Kuigi käesoleval juhul vastab tõele see, et asjaomased piirangud on ühtmoodi kohaldatavad nii residentidele kui ka mitteresidentidele, tuleb siiski tõdeda, et need mõjutavad osaluse omandaja olukorda kui sellist ja seega pärsivad teiste liikmesriikide investorite selliste investeeringute tegemist ning järelikult mõjutavad nad turule juurdepääsu (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

68 Pärast seda täpsustust tuleb uurida kas ja kui see on nii, siis millistel tingimustel võib vaidlusalust piirangut aktsepteerida Portugali Vabariigi esitatud põhjenduste alusel.

69 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad kapitali vaba liikumist piiravad siseriiklikud meetmed olla õigustatud põhjustel, mis on nimetatud EÜ artiklis 58, või ülekaaluka üldise huvi tõttu, tingimusel et need meetmed on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt eespool viidatud 23. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa, punktid 72 ja 73 ning seal viidatud kohtupraktika).

70 Mis puudutab kõigepealt ülekaalukast üldisest huvist tulenevatel põhjustel põhinevat õigustust, millele tuginevad Portugali ametivõimud, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et asjaomase turu konkurentsipõhise struktuuri säilitamise

huvi ei ole piisav, et õigustada piirangute kehtestamist kapitali vabale liikumisele (eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punktid 36 ja 37, ning 14. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-274/06: komisjon *vs.* Hispaania, punkt 44).

71 Seoses vajadusega vältida võimalikke häireid kapitaliturul piisab, kui märkida nagu komisjongi, et see eesmärk on majandusliku põhjusega, mida väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa kasutada kapitali vaba liikumise piiramise õigustamiseks (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punkt 52).

72 EÜ artikli 58 alusel lubatud erandite osas ei saa eitada, et Portugali ametivõimude välja toodud eesmärk tagada juurdepääs telekommunikatsioonivõrgule kriisi- ja sõjaolukorras või terrorismiohu korral võib olla avalikust julgeolekust tulenev põhjus (vt analoogia alusel seoses energiaga varustamisega eespool viidatud 14. veebruari 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, punkt 38) ja õigustada teatud asjaoludel kapitali vaba liikumise piiramist.

73 Sellest hoolimata on selge, et avalikust julgeolekust tulenevaid nõudeid tuleb siis, kui tegemist on kapitali vaba liikumise aluspõhimõttest kõrvalekaldumisega, tõlgendada kitsalt, nii et iga liikmesriik ei saaks määrata nende ulatust kindlaks ühepoolselt, ilma Euroopa Liidu institutsioonide kontrollita. Sellest järeldub, et avalikule julgeolekule saab tugineda vaid siis, kui ühiskonna põhihuvisid ähvardav oht on reaalne ja piisavalt tõsine (vt eelkõige 14. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-54/99: Église de scientologie, EKL 2000, lk I-1335, punkt 17).

74 Kuna Portugali Vabariik üksnes viitas nimetatud põhjusele, kuid ei täpsustanud, miks ta arvab, et eelisaktsiate hoidmine riigi omandis võimaldab vältida sellist ühiskonna

põhihuvi kahjustamist, siis ei saa avalikust julgeolekust lähtuvat põhjendust käesoleval juhul aktsepteerida.

75 Terviklikkuse huvides tuleb seoses kõnealuse piirangu proportsionaalsusega märkida, et vastupidi Portugali ametivõimude väidetele ei ole nende eriõiguste kasutamine, mis Portugali riigil on PT-s eelisaktsiate omamise tõttu, allutatud ühelegi tingimusele või erilisele ja objektiivsele asjaolule.

76 Kuigi LQP artikli 15 lõige 3 näeb ette, et riigile eriõigustega PT eelisaktsiate väljalaskmine on allutatud – muu hulgas üsna üldiselt ja ebatäpselt sõnastatud – tingimusele, et kui riigi huvid seda nõuavad, tuleb siiski konstateerida, et nii see seadus kui ka PT põhikiri ei määra kindlaks neid kriteeriume, millistel asjaoludel võib selliseid eriõiguseid kasutada.

77 Selline ebakindlus kahjustab tõsiselt kapitali liikumise vabadust, kuna see annab liikmesriigi ametivõimudele nimetatud õiguste teostamiseks niivõrd suure kaalutlusruumi, et seda kaalutlusruumi ei saa pidada proportsionaalseks taotletava eesmärgiga (vt selle kohta 26. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-326/07: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2009, lk I-2291, punktid 51 ja 52).

78 Seega tuleb järeldada, et kuna Portugali Vabariik säilitas PT-s riigi ja teiste avalik-õiguslike asutuste eriõigused, mis on ette nähtud nimetatud äriühingu põhikirjas ning mis anti seoses riigi eelisaktsiatega (*golden shares*) PT-s, siis on Portugali Vabariik rikkunud EÜ artiklist 56 tulenevaid kohustusi.

– EÜ artiklist 43 tulenevate kohustuste rikkumine

79 Komisjon palub ühtlasi tuvastada, et Portugali Vabariik on rikkunud EÜ artiklist 43 tulenevaid kohustusi, kuna asjaolu, et riik hoiab enda käes PT eelisaktsiaid, võib takistada kontrollosaluse omandamist selles äriühingus.

80 Sellega seoses piisab märkimisest, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui kõnealuste siseriiklike meetmetega kaasnevad asutamisvabaduse piirangud, tulenevad need piirangud otseselt kapitali vaba liikumise eespool uuritud takistustest, millega nad on lahutamatult seotud. Kuna EÜ artikli 56 lõike 1 rikkumine on tuvastatud, siis ei ole vaja kõnealuseid meetmeid eraldi uurida asutamisvabadust reguleerivate asutamislepingu eeskirjade alusel (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 43).

Kohtukulud

81 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Portugali Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Kuna Portugali Vabariik säilitas Portugal Telecom SGPS SA-s riigi ja teiste avalik-õiguslike asutuste eriõigused, mis on ette nähtud nimetatud äriühingu põhikirjas ning mis anti seoses riigi eelisaktsiatega (*golden shares*) Portugal Telecom SGPS SA-s, siis on Portugali Vabariik rikkunud EÜ artiklist 56 tulenevaid kohustusi.**

2. **Mõista kohtukulud välja Portugali Vabariigilt.**

Allkirjad