A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2010. július 8.*

A C-171/08. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2008. április 21-én,

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

felperesnek

a **Portugál Köztársaság** (képviselik: L. Inez Fernandes, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Gorjão Henriques advogado)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: portugál.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök (előadó), E. Levits, M. Ilešič, M. Safjan és M. Berger bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. október 29-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2009. december 2-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Közösségek Bizottsága keresetlevelében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Portugál Köztársaság – mivel a Portugal Telecom SGPS SA-ban (a továbbiakban: PT) fenntartotta az államnak és más közszervezeteknek a PT elsőbbségi részvényeivel („aranyrészvények") kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből és az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A nemzeti szabályozás

2 A privatizációról szóló 1990. április 5-i kerettörvény (Lei Quadro das Privatizaçoes) 15. cikkének (3) bekezdése (Diário da República, I. sorozat, 80. szám, 1990. április 5.; a továbbiakban: kerettövény) lehetővé teszi elsőbbségi részvények kibocsátását az alábbi feltételek szerint:

„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 körülhatárolt, az alapszabály módosítására és egyéb, meghatározott területekre vonatkozó döntések tekintetében az állam számára vétójogot biztosítanak."

3 Az 1995. február 22-i 44/95 törvényerejű rendelet privatizáció első szakaszára vonatkozó 20. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Amennyiben a [PT] társasági szerződése az osztalékelsőbbségi részvényeken túl különleges jogokat biztosító részvényekről rendelkezik, e részvények többségének az állam vagy egyéb közjogi részvényesek tulajdonát kell képezniük."

A PT alapszabálya

4 Az iratokból kitűnik, hogy a PT alapszabálya 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a társaság alaptőkéje 1 025 800 000 törzsrészvényből és 500 „A" osztályú részvényből áll.

5 A PT alapszabálya 5. cikkének (1) bekezdése értelmében az „A" osztályú részvényeknek az állam vagy más közjogi részvényesek tulajdonát kell képezniük, és e részvények hivatkozott alapszabály 14. cikkének (2) bekezdésében és 19. cikkének (2) bekezdésében meghatározott különleges jogok formájában bizonyos előjogokat biztosítanak.

6 Az utóbbi cikk e különleges jogokat az alábbiak szerint sorolja fel:

– Az összes igazgató legalább az egyharmadát – az igazgatótanács elnökét is beleértve – az „A" osztályú részvények által képviselt szavazatok többségével, vagyis az állam és az egyéb közjogi részvényesek szavazatainak többségével kell megválasztani;

– az igazgatótanács tagjaiból választott végrehajtó bizottság öt, illetve hét tagja közül egy, illetve két tagot az „A” osztályú részvények által képviselt szavazatok többségével kell megválasztani;

– legalább egy, bizonyos adminisztratív kérdésekkel foglalkozó ügyvezető igazgató kinevezéséhez az „A” kategóriájú részvények által képviselt szavazatok többségének megszerzése szükséges;

– a közgyűlés alábbiakban felsorolt tárgyakban hozott döntései egyikét sem lehet elfogadni az „A” osztályú részvények által képviselt szavazatok többsége ellenében:

  – a gazdasági év pénzügyi eredményének felhasználása;

  – az alapszabály módosítása és a tőkeemelés;

  – az elsőbbségi jog korlátozása és megszüntetése;

  – a tőkeemelés feltételeinek meghatározása;

  – kötvény- és egyéb értékpapír-kibocsátás, továbbá azon ilyen papírok értékének meghatározása, amelyek kibocsátásáról az igazgatótanács határozhat, valamint a részvényre átváltoztatható kötvények kibocsátása során az elsőbbségi jogok korlátozása és megszüntetése, továbbá az ilyen típusú kötvények kibocsátási feltételeinek igazgatótanács általi meghatározása;

– a székhely áthelyezése az ország bármely más területére;

– az alaptőke 10%-ánál nagyobb részesedést megtestesítő törzsrészvényeknek a PT által ellenőrzött társaságok tevékenységével versenyben álló tevékenységet folytató részvényesek által történő megvásárlásának jóváhagyása;

– továbbá az „A” osztályú részvények által képviselt szavazatok többsége szükséges a PT politikáinak általános célkitűzéseit és alapvető elveit jóváhagyó döntésekhez, valamint a vállalatokban és vállalatcsoportokban való részesedésszerzésre, felvásárlásra és eladásokra vonatkozó politika általános elveinek meghatározásához, amennyiben ezen ügyletekhez a közgyűlés előzetes engedélye szükséges.

A jogvita előzményei és a pert megelőző eljárás

7 1992 óta a portugál távközlési ágazat nagyszabású átszervezési folyamaton ment keresztül, amelynek végeredményeként több, kizárólag állami tulajdonú vállalkozás egyesüléséből jött létre a PT, amely részesedéseket kezelő holdingtársaság.

8 A PT privatizációjának folyamata 1995-ben kezdődött, és a kerettörvényben szabályozott eljárás keretében öt egymást követő szakaszban valósult meg.

9 A hivatkozott társaság alapszabálya 1995. augusztus 4-én, vagyis akkor került elfogadásra, amikor még a PT alaptőkéjének 54,2%-a a portugál állam tulajdonában volt.

10 A privatizáció ötödik szakaszának lezárásakor – 500 darab, a PT alapszabálya 5. cikke (1) bekezdésének értelmében különleges jogokat biztosító („A" osztályú) részvény kivételével, amelyek többsége a 44/95 törvényerejű rendelet 20. cikke (1) bekezdésének megfelelően az állam vagy más közjogi részvényesek tulajdonában maradt – a PT-ben fennálló összes állami részesedés eladásra került.

11 2005. december 19-én a Bizottság felszólító levelet intézett a Portugál Köztársasághoz, amelyben azt kifogásolta, hogy az utóbbi nem teljesítette az EK 56. cikkből és EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel az állam és más közjogi részvényesek tulajdonában maradtak a PT-ben részesedést megtestesítő és különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvények.

12 A Bizottság, mivel nem találta kielégítőnek a Portugál Köztársaság 2006. február 21-i válaszát, 2006. április 10-én indokolással ellátott véleményt küldött e tagállam részére, amelyben felszólította, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a véleményben foglaltaknak az értesítéstől számított két hónapon belül történő teljesítésére.

13 Mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a Portugál Köztársaság nem hozta meg az indokolással ellátott véleményben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, 2008. április 21-én a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

A kereset elfogadhatóságáról

A felek érvei

14 Ellenkérelmében a Portugál Köztársaság elöljáróban a kereset elfogadhatóságát vitatja két okból. Először is úgy véli, hogy a Bizottság az iratokhoz nem csatolta sem a releváns jogszabályokat, sem a PT alapszabályát, amelyek olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek pontosítják a kifogásolt kötelezettségszegést, és ezzel figyelmen kívül hagyta a bizonyítási teherre vonatkozó szabályokat, ennélfogva a keresetét puszta feltételezésekre alapozta.

15 Másodszor úgy véli, 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. A Portugál Köztársaság e tekintetben különösen az alapszabály azon rendelkezéseire utal, amelyek alapján az államnak a végrehajtó bizottság tagjai kiválasztása tekintetében megnövekedett befolyása van, valamint olyan különleges jogokkal rendelkezik, mint például a bizonyos, jelentősebb eszközök eladását, a más társaságokkal való egyesülést, valamint a vállalkozás tulajdonviszonyainak változását érintő stratégiai döntésekben fennálló vétójoga.

16 A Bizottság ezen állítások mindegyikét vitatja.

17 Egyrészt a bizonyítási teherrel kapcsolatosan lényegében arra hivatkozik, hogy mivel a jogsértés a Portugál Köztársaságnak tudható be, és nem a PT-nek, a jogsértés bizonyítása inkább a hivatkozott tagállam magatartásával kapcsolatos, mint a PT alapszabályával. Ezért a Bizottságnak nem kell benyújtania a hivatkozott alapszabályt a kifogásolt kötelezettségszegés bizonyításához. Mindenesetre a Portugál Köztársaság már a felszólító levélre adott válaszában maga is elismerte a PT alapszabálya szóban forgó rendelkezéseinek, valamint az állam e rendelkezések által meghatározott különleges jogainak létezését, és pontosan e rendelkezések alapján vitatta a vele szemben kifogásolt jogsértést.

18 Másrészt a jogvita tárgyának állítólagos kiterjesztése kapcsán a Bizottság arra hivatkozik, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás vizsgálati szakaszának célja olyan esetleges ténybeli és jogi bizonyítékok felkutatása, amelyek a jogsértés gyanújának alátámasztásához elegendőek, ám a kötelezettségszegést minden egyes elemének kimerítő és részletes feldolgozásához nem. A Bizottság tehát úgy véli, hogy a pert megelőző eljárásban nyugodtan szorítkozhatott az állam PT-vel kapcsolatos különleges jogaira való általános utalásra, és pontosíthatta később a keresetlevélben e kifogások tartalmát.

A Bíróság álláspontja

19 Az első elfogadhatatlansági kifogással kapcsolatosan elöljáróban meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az EK 226. cikk alapján indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennáll, és neki kell a kötelezettségszegés fennállásának közösségi bíróság általi vizsgálatához szükséges bizonyítékokat a Bíróság elé terjesztenie, anélkül hogy bármiféle vélelemre támaszkodhatna (lásd többek között a C-434/01. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. november 6-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-13239. o.] 21. pontját, valamint a C-342/05. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4713. o.] 23. pontját).

20 Ugyan igaz, hogy a Bizottság nem csatolta a keresetleveléhez a releváns nemzeti szabályozás teljes szövegét, valamint a PT alapszabályát, ám ettől még a Bizottság mind a keresetlevélben, mind az ahhoz csatolt indokolással ellátott véleményben idézte és meg is magyarázta a hivatkozott szabályozás és a hivatkozott alapszabály azon rendelkezéseinek tartalmát, amelyekre a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetét alapozta.

21 Továbbá – amint azt a főtanácsnok indítványának 27. pontjában kifejtette – a Portugál Köztársaság soha nem vitatta sem e rendelkezések létezését, sem azok tartalmát, amint azokra a Bizottság mind a pert megelőző szakaszban, mind a Bíróság előtt hivatkozott. Ellenkezőleg, a Portugál Köztársaság éppen e szövegekre támaszkodva megerősítette, hogy a PT olyan különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényeinek tulajdonosa, amilyenekre a Bizottság hivatkozott.

22 Egyébiránt a PT alapszabályának a Bíróság felhívására a felek által benyújtott teljes szövege alapján megállapítást nyert, hogy a hivatkozott alapszabály azon rendelkezéseinek tartalma, amelyek az állam részére biztosított különleges jogokra vonatkoznak, megfelelnek a Bizottság állításainak.

23 E körülmények között nem állítható, hogy a Bizottság puszta vélelmekre támaszkodott volna anélkül, hogy a Portugál Köztársasággal szemben kifogásolt kötelezettségszegés fennállásának vizsgálatához szükséges bizonyítékokat a Bíróság elé terjesztette volna.

24 Következésképpen az első elfogadhatatlansági kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

25 A második elfogadhatatlansági kifogással kapcsolatosan emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 226. cikk alapján benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát a Bizottság indokolással ellátott véleményének tartalma határozza meg, így a keresetet ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell alapozni, mint a véleményt (lásd a C-33/04. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2005. december 8-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-10629. o.] 36. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

26 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 és a C-484/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-7471. o.] 25. pontját).

27 Márpedig megállapítható, hogy a Bizottság a jogvitának az indokolással ellátott véleményben meghatározott tárgyát nem terjesztette ki, illetve nem változtatta meg.

28 Ezzel kapcsolatosan elegendő azt megállapítani, hogy a Bizottság mind az indokolással ellátott vélemény rendelkező részében, mind a keresetlevél kereseti kérelmeiben egyértelműen kijelentette, hogy azt kifogásolja, hogy a Portugál Köztársaság – mivel az állam és más közszervezetek a PT-ben különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényekkel rendelkeztek – nem teljesítette az EK 43. cikkből és az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

29 Ugyanis azzal, hogy a Bizottság keresetlevelében a felszólító levélben és az indokolással ellátott véleményben általánosságban már felhozott kifogásokat fejtette ki részletesen oly módon, hogy a PT tekintetében a portugál államot illető egyéb különleges jogokra hivatkozott, nem változtatta meg az állítólagos kötelezettségszegés megállapítására irányuló kereset tárgyát, következésképpen 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).

30 A fentiekre tekintettel a Portugál Köztársaság által hivatkozott második elfogadhatatlansági kifogást is el kell utasítani, és ennélfogva a Bizottság keresetét elfogadhatónak kell nyilvánítani.

Az EK 56. cikkből és az EK 43. cikkből eredő kötelezettségszegésről

A felek érvei

31 Először is a Bizottság véleménye szerint a PT elsőbbségi részvényeinek kibocsátása nem következik a társasági jog rendes alkalmazásából, és mindenképpen az EK 56. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami intézkedésnek minősül.

32 Ezzel kapcsolatban a Bizottság előadja, hogy a szóban forgó elsőbbségi részvények a portugál hatóságok állításával ellentétben nem tekinthetők kizárólag magánjogi jellegűeknek. Ugyan az e részvények által biztosított különleges jogokról nem kizárólag a PT alapszabálya rendelkezik, nemcsak hogy az alapszabály akkor került elfogadásra, amikor a PT portugál állam ellenőrzése alatt állt, hanem ráadásul azt a kerettörvény és a 44/95 törvényerejű rendelet releváns rendelkezéseinek tükrében kell értelmezni. Márpedig e jogszabályokból az következik, hogy a szóban forgó elsőbbségi részvények többsége az államot illeti meg, és azoknak állami tulajdonban is kell maradniuk, tekintettel arra, hogy e részvények – a magánjogi elsőbbségi részvényekkel ellentétben – nem forgalomképesek.

33 A Bizottság továbbá előadja, hogy az elsőbbségi részvények állam részére történő biztosítása az EK 295. cikk alkalmazásával – amely cikk úgy rendelkezik, hogy a Szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet – nem kerülhet ki az EK 56. cikk és EK 43. cikk hatálya alól. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében (lásd különösen a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-4731. o.] 48. pontját és a C-302/97. sz. Konle-ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet [EBHT 1999., I-3099. o.] 38. pontját) ugyanis a tagállamok nem hivatkozhatnak tulajdoni rendjükre a Szerződés által biztosított szabadságok olyan korlátozásainak igazolása érdekében, amelyek privatizált vállalkozásokra vonatkozó hatósági engedélyezési rendszerből erednek. Ugyanis mivel a szóban forgó különleges jogok jogosultjaik számára vétójogot biztosítanak a PT által hozandó számos döntés tekintetében, ilyen hatósági engedélyezési rendszert hoznak létre.

34 Továbbá a Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy a portugál állam PT-vel kapcsolatosan fennálló különleges jogai akadályozzák mind a közvetlen, mind a portfólióbefektetéseket e társaságban, és ennélfogva korlátozzák a tőke szabad mozgását, valamint a letelepedés szabadságát.

35 E különleges jogok különösen korlátozzák a részvényesek azon lehetőségét, hogy ténylegesen a tulajdonukban lévő részvények értékével arányosan vegyenek részt e társaság irányításában és ellenőrzésében, és megfosztja őket az olyan stratégiai döntések meghozatalának lehetőségétől, mint például a jelentősebb eszközök eladását, a más társaságokkal való egyesülést, valamint a vállalkozás tulajdonviszonyainak változását érintő döntések. Továbbá ezek a különleges jogok megakadályozhatják fent hivatkozott társaság feletti befolyást biztosító részesedésszerzést, ami ugyancsak összeegyeztethetetlen az EK 43. cikkel.

36 A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy a PT-vel kapcsolatosan a Portugál Köztársaságot illető különleges jogokból eredő korlátozásokat a nemzeti hatóságok által hivatkozott egyik célkitűzés sem igazolja.

37 Először is a portugál hatóságok által a távközlési hálózat válsághelyzet, háború vagy terrorcselekmény esetén való rendelkezésre állásának szükségességére való hivatkozással kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy az ítélkezési gyakorlat által, és különösen a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4581. o.) 71. és 72. pontjában megkövetelt kritériumokkal ellentétben a portugál hatóságok nem bizonyították a „társadalom alapvető érdekét veszélyeztető, valóságos és kellően komoly veszély fennállását", amely igazolhatná, hogy a szóban forgó intézkedésekre a közbiztonság és közrend fenntartása érdekében van szükség.

38 Másodszor a Bizottság vitatja a Portugál Köztársaság azon érvelését, miszerint mivel a kábel- és rézvezetékes hálózatok, valamint az összes nagy- és kiskereskedelmi tevékenység továbbra is a PT kezelésében maradt, az állam PT-vel kapcsolatos különleges jogaira a távközlési piacon bizonyos fokú verseny biztosítása érdekében van szükség. A Bizottság szerint ugyanis ez az érvelés azon paradox helyzethez vezetne, hogy a közösségi versenyjog megsértését az ugyanezen joggal szembeni másik jogsértéssel – vagyis a jelen esetben a Szerződés által biztosított alapvető szabadságainak vitatott korlátozásával – kellene igazolni.

39 Harmadszor, mivel a Portugál Köztársaság ezenfelül a tőkepiac megzavarása elkerülésének szükségességére hivatkozik, a Bizottság emlékeztet az ítélkezési gyakorlatra, és különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 52. pontjára, miszerint gazdasági természetű okok nem igazolhatják a Szerződés által tiltott korlátozásokat.

40 Végül a Bizottság azzal érvel, hogy a szóban forgó korlátozások mindenesetre sértik az arányosság elvét. Az „A" osztályú részvények által biztosított különleges jogok gyakorlása ugyanis nem függ semmiféle feltételtől, kivéve azt, hogy e jogok csak akkor gyakorolhatók, amikor nemzeti érdekek követelik meg azok alkalmazását. Márpedig még ha fel is tesszük, hogy a szóban forgó tagállam által hivatkozott célkitűzések

jogszerűek, az ilyen diszkrecionális jogkör biztosítása nyilvánvalóan meghaladja a fenti célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket.

41 A Portugál Köztársaság vitatja az állítólagos kötelezettségszegést, és elsőször is arra hivatkozik, hogy a szóban forgó részvények csupán olyan magánjogi elsőbbségi részvények, amelyek nem hasonlíthatók az „aranyrészvényekhez". A 44/95 törvényerejű rendelet ugyanis pusztán arra szorítkozik, hogy elismeri annak a lehetőségét, hogy a PT alapszabályában rendelkezni lehet elsőbbségi részvényekről, anélkül hogy azok kibocsátását kötelezően előírná. Következésképpen e részvények léte kizárólag a szóban forgó társaság szándékának tudható be, és nem az államnak.

42 Továbbá a portugál hatóságok arra hivatkoznak, hogy a különleges jogok biztosítása a részvényesek – a magánjogot, illetve a társasági jogot jellemző – alapvető jogát képezi, amelynek alapja egyébként az EK 295. cikk. E jogok védelme a Bíróság feladata még akkor is, ha azok jogosultjai közszervezetek. A portugál hatóságok ezen érv alátámasztása érdekében emlékeztetnek arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az alapvető jogok védelme olyan jogos érdeket képez, amely elvileg igazolhatja a közösségi jog által megállapított kötelezettségek korlátozását (a C-341/05. sz., Laval un Partneri ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11767. o.] 91–93. pontja).

43 Emellett a Portugál Köztársaság másodlagosan azzal érvel, hogy még ha fel is tesszük, hogy a szóban forgó elsőbbségi részvények léte az államnak tudható be, az az EK 56. cikk és EK 43. cikk értelmében nem minősül tiltott korlátozásnak, tekintettel arra a tényre, hogy a szóban forgó részvények nem minősülnek olyan állami intézkedésnek, amelynek tárgya a kereskedelem szabályozása, illetve a szolgáltatások vagy a tőke szabad mozgásának megakadályozása lenne. A szóban forgó tagállam ezért arra kéri a Bíróságot, hogy fontolja meg a C-267/91. és C-268/91. sz., Keck és Mithouard egyesített ügyekben 2003. november 24-én hozott ítéletet (EBHT 1993., I-6097. o.) alátámasztó logika alkalmazását. Tekintettel arra a tényre, hogy a jelen ügyben a társasági részesedések hátrányos megkülönböztetéstől mentes kezelésének részletszabályairól

van szó, és nem e részesedések megvásárlásának szabályairól, fel sem merülhet a tőke szabad mozgásának, illetve a letelepedés szabadságának megsértése.

44 A portugál hatóságok továbbá hangsúlyozzák, hogy még ha fel is tesszük, hogy a PT-vel kapcsolatos különleges jogok létezése a Szerződés által biztosított és a Bizottság által hivatkozott alapvető jogokat korlátozzák, ez a korlátozás igazolt.

45 Ennek igazolása egyrészt azon a tényen alapul, hogy a PT a közlekedési és távközlési infrastruktúrák jelentős részének tulajdonosa, ezért az a körülmény, hogy a portugál állam e társaságban különleges jogokkal rendelkezik, azon közbiztonsági és közrendi indokkal magyarázható, hogy a PT-nek válsághelyzet, háború, terrorcselekmény, természeti csapások, valamint másfajta veszélyek esetén is biztosítania kell a távközlési szolgáltatások nyújtását. E tekintetben a portugál állam pontosítja, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet Bizottság általi értelmezésével ellentétben a fenti indokokon alapuló igazolásnak nem előfeltétele a társadalom alapvető érdekét érintő valóságos veszély fennállása.

46 Másrészt a szóban forgó korlátozást a távközlési piacon bizonyos fokú verseny biztosításának, valamint a tőkepiac megzavarása elkerülésének szükségessége is igazolja, amely nyomós közérdeknek minősül.

47 Végül a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy az elérni kívánt célokra tekintettel az állam számára biztosított különleges jogok szükségesek és arányosak. Ugyanis e jogok különleges, előzetesen meghatározott helyzetekre korlátozódnak, és nem különböznek az utólagos tiltási rendszertől. Ennélfogva a Portugál Köztársaság olyan szabályozást állapított meg, amely a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-4809. o.) tárgyát képező szabályozáshoz hasonlítható, és amelynek a Szerződéssel való összeegyeztethetőségét a Bíróság megállapította.

A Bíróság álláspontja

– Az EK 56. cikkből eredő kötelezettségek megszegéséről

48 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).

49 Mivel az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti „tőkemozgások" fogalmának meghatározása hiányzik az EK-Szerződésből, a Bíróság [az Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett EK 67. cikk] 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 EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti tőkemozgásnak minősül különösen a valamely vállalkozás irányításában és ellenőrzésében a megszerzett részvények értékével arányosan történő tényleges részvételt lehetővé tevő részesedésszerzés formájában megvalósuló közvetlen befektetés (ún. közvetlen befektetések), valamint a tőkepiacon értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési célzattal, a

vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül történő megvásárlása (ún. portfólióbefektetések) (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügy 19. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

50 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 hozott ítélet 45. és 46. pontját, a C-483/99., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-4781. o.] 40. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 61. és 62. pontját; a C-98/01. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4641. o.] 47. és 49. pontját; a C-174/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-4933. o.] 30. és 31. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 20. pontját).

51 A jelen ügyben a Portugál Köztársaság vitatja, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés az előző pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében nemzeti intézkedésnek minősül, a szóban forgó elsőbbségi részvények magánjogi természetére hivatkozva, amelyek kibocsátásáról a PT alapszabályában való rendelkezés kizárólag a szóban forgó társaság szándékát tükrözi, nem az államét.

52 Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy nyilvánvaló, hogy a kerettörvény és a 44/95 törvényerejű rendelet pusztán arra szorítkozik, biztosítja annak lehetőségét, hogy a PT alapszabályában az elsőbbségi részvények kibocsátásáról rendelkezzenek, és éppen a szóban forgó társaság alapszabályának az előbb említett szabályozás alkalmazásával megállapított rendelkezései értelmében bocsátották ki a szóban forgó részvényeket az állam részére.

53 Mindazonáltal– amint azt maguk a portugál hatóságok is megerősítették a tárgyalás során – ettől még a hivatkozott rendelkezések 1995. április 4-én, vagyis nemcsak hogy haladéktalanul a törvényerejű rendelet elfogadását követően kerültek elfogadásra, hanem ráadásul olyan időszakban, amikor még a Portugál Köztársaság a PT-ben többségi részesedéssel rendelkezett, és így ellenőrzése alatt tartotta e társaságot.

54 E körülmények között meg kell állapítani, hogy maga a Portugál Köztársaság volt az, aki egyrészt jogalkotói minőségében engedélyezte a PT-nek az elsőbbségi részvények kibocsátását, másrészt közhatalmi minőségében a kerettörvény 15. cikke (3) bekezdésének, valamint a 44/95 törvényerejű rendelet 20. cikke (1) bekezdésének alkalmazásával ténylegesen a PT-ben elsőbbségi részvények kibocsátásáról, azok állami tulajdonba adásáról és a szóban forgó részvények által biztosított különleges jogok létrehozásáról határozott.

55 Egyébiránt – amint azt a főtanácsnok indítványának 62. pontjában megjegyezte – az is megállapítható, hogy a szóban forgó elsőbbségi részvények kibocsátása nem a társasági jog rendes alkalmazásának következménye, mivel a PT alapszabályában a portugál gazdasági társaságokról szóló törvénykönyvtől való eltérés révén az elsőbbségi részvények állami tulajdonban kell, hogy maradjanak, tehát forgalomképtelenek.

56 Ennélfogva a szóban forgó elsőbbségi részvények kibocsátását az államnak kell tulajdonítani, és következésképpen az EK 56. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

57 Továbbá a PT elsőbbségi részvényeinek állami tulajdonba adása – a nemzeti szabályozás és a PT alapszabálya által együttesen meghatározott – rendszerének korlátozó természetét illetően meg kell állapítani, hogy e rendszer alkalmas arra, hogy a más tagállambeli gazdasági szereplőket elriassza attól, hogy e társaságba fektessenek be.

58 E rendszer keretében ugyanis a PT-re vonatkozó számos, a jelen ítélet 6. pontjában felsorolt – például a társaság alaptőkéjének 10%-ánál nagyobb részesedésszerzést vagy annak irányítását érintő – jelentős döntés meghozatala a portugál állam beleegyezésétől függ, tekintettel arra, hogy – amint azt a PT alapszabálya előírja – e döntéseket nem lehet elfogadni az „A” osztályú részvények által képviselt szavazatok többsége nélkül.

59 Ezzel kapcsolatban továbbá pontosítani kell, hogy a PT alapszabályának rendelkezései ezt a többséget megkövetelik többek között a fenti alapszabály módosítására vonatkozó összes döntés tekintetében, így a portugál állam PT-re gyakorolt befolyása csak akkor gyengülhet, ha az állam saját maga hozzájárul ehhez.

60 Vagyis az, hogy a portugál állam tulajdonában vannak ezek az elsőbbségi részvények – mivel e részvények tulajdonjoga az államnak a PT irányításával kapcsolatosan olyan befolyást biztosít, amelyet nem igazol az PT-ben fennálló állami részesedés aránya – alkalmas lehet arra, hogy elriassza a többi tagállam befektetőit attól, hogy a PT-be közvetlenül befektessenek, mivel e körülmény nem teszi lehetővé, hogy ténylegesen részvényeik értékével arányosan vegyenek részt e társaság irányításában és ellenőrzésében (lásd többek között a C-112/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-8995. o.] 50–52. pontját).

61 Továbbá a szóban forgó elsőbbségi részvények feletti rendelkezés a PT-vel kapcsolatos portfólióbefektetésekre is elriasztó hatással lehet, ugyanis amennyiben a portugál állam elutasítja az érintett társaság szervei által az utóbbi érdekének megfelelőnek 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 ügyben hozott ítélet 27. pontját).

62 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az a tény, hogy a portugál állam tulajdonában vannak a szóban forgó elsőbbségi részvények, az EK 56. cikk (1) bekezdésének értelmében a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül.

63 Ezt a megállapítást nem cáfolják a portugál hatóságok által az EK 295. cikk jelen ügyben való alkalmazandóságára, sem pedig a Keck és Mithouard ügy alapját képező logika alkalmazandóságára vonatkozóan felhozott érvek.

64 Először is az EK 295. cikkel kapcsolatban – miszerint a Szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet – elegendő arra emlékeztetni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az említett cikk nem vonja ki a tagállamok hatályos tulajdoni rendjét a Szerződés alapvető szabályainak rendszere alól, és nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok a tulajdoni rendjükre hivatkozzanak a Szerződés által biztosított szabadságok olyan korlátozásainak igazolása érdekében, amelyek privatizált vállalkozásokban fennálló részvényesi minőségükből fakadó előjogaikból erednek (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 67. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

65 Másodszor a fent hivatkozott Keck és Mithouard üggyel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a szóban forgó intézkedések nem egyeznek meg azon, értékesítési feltételekre vonatkozó szabályozásokkal, amelyekről a hivatkozott ítélet megállapította, hogy nem tartoznak az EK 28. cikk hatálya alá.

66 A hivatkozott ítélet szerint ugyanis az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok 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 nemzeti 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 nemzeti termékekét (a C-384/93. sz. Alpine Investments ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-1141. o.] 37. pontja).

67 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, 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 fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 61. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

68 Miután e kérdés tisztázásra került, azt kell megvizsgálni, hogy a jogvita tárgyát képező korlátozás a Portugál Köztársaság által felhozott igazolások alapján elfogadható-e, és ha igen, milyen feltételek mellett.

69 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, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

70 Először is a portugál hatóságok által hivatkozott nyomós közérdekre alapozott igazolásokkal kapcsolatosan emlékeztetni kell, hogy a Bíróság korábban már kimondta, hogy pusztán a kérdéses piac versenystruktúrájának erősítésében álló érdek nem igazolja elfogadhatóan a tőke szabad mozgásának korlátozását (a fent hivatkozott

Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 36. és 37. pontja, valamint a C-274/06. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítéletének [EBHT 2008., I-26. o.] 44. pontja).

71 Továbbá a tőkepiac esetleges megzavarása elkerülésének szükségességét illetően a Bizottsággal egyetértve meg kell jegyezni, hogy ez a célkitűzés olyan gazdasági természetű oknak minősül, amely nem igazolhatja a tőke szabad mozgásával szembeni korlátozásokat (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 52. pontját)

72 Továbbá az EK 56. cikkben megengedett eltérésekkel kapcsolatosan nem vitatható, hogy a portugál hatóságok által felhozott, a távközlési hálózat válsághelyzet, háború, terrorcselekmény esetén való rendelkezésre állásának biztonságával kapcsolatos célkitűzés közbiztonságon alapuló indoknak minősülhet (lásd – az energiaellátásra vonatkozóan – analógia útján a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 38. pontját), amely ily módon igazolhatja a tőke szabad mozgásának korlátozását.

73 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 Európai Unió intézményeinek 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).

74 Mivel a Portugál Köztársaság pusztán arra szorítkozott, hogy ezen indokra hivatkozzon, anélkül hogy megjelölte volna azon okokat, amelyek alapján úgy véli, hogy az

elsőbbségi részvények állami tulajdona lehetővé tenné a társadalom valamely alapvető érdeke ilyen veszélyeztetésének elkerülését, a közbiztonságra vonatkozó igazolás a jelen ügyben nem fogadható el.

75 A teljesség kedvéért a kérdéses korlátozás arányosságával kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a PT elsőbbségi részvényeinek tulajdonjoga révén a portugál állam részére biztosított különleges jogok gyakorlása – a portugál hatságok állításával ellentétben – nem függ semmilyen különös és objektív feltételtől vagy körülménytől.

76 Habár a kerettörvény 15. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a PT állam részére különleges jogosultságokat biztosító elsőbbségi részvényeinek kibocsátása ahhoz az – egyébiránt meglehetősen általánosan és pontatlanul megfogalmazott – feltételhez kötött, hogy azt a nemzeti érdekeknek kell megkövetelniük, meg kell állapítani, hogy sem ez a törvény, sem a PT alapszabálya nem rendelkezik arról, hogy milyen körülmények között lehet e különleges jogosultságokat gyakorolni.

77 Ez a bizonytalanság a tőke szabad mozgását súlyosan veszélyezteti azzal, hogy a nemzeti hatóságok részére e jogosultságok gyakorlása tekintetében olyan mértékű diszkrecionális mérlegelési mozgásteret biztosít, amely az elérni kívánt célhoz képest aránytalan (lásd ebben az értelemben a C-326/07. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-2291. o.] 51. és 52. pontját).

78 Következésképpen megállapítandó, hogy a Portugál Köztársaság – mivel a PT-ben fenntartotta a szóban forgó társaság alapszabálya által előírt, az államnak és más közszervezeteknek a PT elsőbbségi részvényeivel („aranyrészvények") kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

– Az EK 43. cikkből eredő kötelezettségek megszegéséről

79 A Bizottság továbbá azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Portugál Köztársaság – mivel PT állam tulajdonában levő elsőbbségi részvényei megakadályozhatják a szóban forgó társaságban történő befolyásszerzést – nem teljesítette az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.

80 Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint amennyiben a szóban forgó nemzeti intézkedések a letelepedés szabadságának korlátozását vonják maguk után, az ilyen korlátozások a tőke szabad mozgása fent vizsgált akadályainak közvetlen következményei, és elválaszthatatlanok tőlük. Ezért mivel megállapításra került az EK 56. cikk (1) bekezdésének megsértése, a kérdéses intézkedéseket nem szükséges külön, a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályai alapján megvizsgálni (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 43. pontját).

A költségekről

81 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében 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 Portugal Telecom SGPS SA-ban fenntartotta a szóban forgó társaság alapszabálya által előírt, az államnak és más közszervezeteknek a PT elsőbbségi részvényeivel („aranyrészvények”) kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

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

Aláírások