ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 8. júla 2010 *

Vo veci C-171/08,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 21. apríla 2008,

Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti, M. Teles Romão a P. Guerra e Andrade, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Portugalskej republike, v zastúpení: L. Inez Fernandes, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Gorjão Henriques, advogado,

žalovanej,

* Jazyk konania: portugalčina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano (spravodajca), sudcovia E. Levits, M. Ilešič, M. Safjan a M. Berger,

generálny advokát: P. Mengozzi,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 29. októbra 2009,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 2. decembra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že Portugalská republika si tým, že si ponechala v Portugal Telecom SGPS SA (ďalej len „PT“) osobitné práva pre štát a iné verejné orgány, vyplývajúce z privilegovaných akcií („golden shares“) štátu v PT, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 56 ES a 43 ES.

Právny rámec

Vnútroštátna právna úprava

2 Článok 15 ods. 3 rámcového zákona o privatizáciách (Lei Quadro das Privatizaçoes) z 5. apríla 1990 (*Diário da República*, séria I, č. 80 z 5. apríla 1990, ďalej len „LQP“) upravuje možnosť vytvoriť privilegované akcie takto:

„Legislatívny nástroj uvedený v článku 4 ods. 1 (schvaľujúci stanovy podniku, ktorý sa má privatizovať alebo transformovať na akciovú spoločnosť) môže okrem toho výnimočne stanoviť, ak to vyžadujú dôvody národného záujmu, existenciu privilegovaných akcií, ktoré sú určené na to, aby zostali vo vlastníctve štátu, a ktoré mu bez ohľadu na ich počet poskytnú právo veta, pokiaľ ide o zmenu stanov a iné rozhodnutia týkajúce sa vymedzenej oblasti, riadne určenej v stanovách.“

3 Článok 20 ods. 1 zákonného dekrétu č. 44/95 z 22. februára 1995 o prvej fáze privatizácie stanovuje:

„Ak zakladateľská zmluva spoločnosti [PT] stanovuje existenciu akcií, s ktorými sú spojené osobitné práva a ktoré sú odlišné od akcií spojených s prioritnými dividendami, väčšinu týchto akcií musí povinne vlastniť štát alebo iní verejní akcionári."

Stanovy PT

4 Zo spisu vyplýva, že v súlade s článkom 4 ods. 2 stanov PT sa základné imanie spoločnosti skladá z 1 025 800 000 bežných akcií a 500 akcií kategórie A.

5 Podľa článku 5 ods. 1 stanov PT musí väčšinu akcií kategórie A vlastniť štát alebo iní verejní akcionári a s týmito akciami sú spojené určité privilégiá vo forme osobitných práv upravených v článku 14 ods. 2 a článku 19 ods. 2 uvedených stanov.

6 Tieto posledné uvedené ustanovenia vymedzujú uvedené osobitné práva takto:

— aspoň tretina z celkového počtu členov predstavenstva, vrátane predsedu predstavenstva, musí byť zvolená väčšinou hlasov spojených s akciami kategórie A, teda hlasmi štátu a iných verejných orgánov,

— z piatich alebo siedmich členov výkonnej komisie ustanovenej v rámci predstavenstva musí byť jeden, resp. dvaja z týchto členov zvolení väčšinou hlasov spojených s akciami kategórie A,

— na vymenovanie aspoň jedného člena z členov predstavenstva zvolených na to, aby sa zaoberali najmä určitými otázkami správy, je potrebná väčšina hlasov spojených s akciami kategórie A,

— žiadne rozhodnutie valného zhromaždenia týkajúce sa oblastí vymenovaných nižšie nemôže byť schválené proti väčšine hlasov zodpovedajúcich akciám kategórie A:

  — rozdelenie zisku alebo úhrada strát,

  — zmena stanov a zvýšenie základného imania,

  — obmedzenie alebo zrušenie prednostného práva,

  — určenie podmienok zvýšenia základného imania,

  — vydanie dlhopisov alebo iných cenných papierov a určenie ich hodnoty, ktorú môže povoliť predstavenstvo, ako aj obmedzenie alebo zrušenie prednostného práva pri vydávaní dlhopisov prevoditeľných na akcie a určenie podmienok vydávania tohto typu dlhopisov predstavenstvom,

— premiestnenie sídla na akékoľvek iné miesto v rámci vnútroštátneho územia,

— schválenie nadobudnutia určitého počtu bežných akcií presahujúceho 10 % základného imania akcionármi vykonávajúcimi činnosť, ktorá konkuruje činnostiam vykonávaným spoločnosťami kontrolovanými spoločnosťou PT, a

— okrem toho, väčšina hlasov zodpovedajúca akciám kategórie A je potrebná aj na prijatie rozhodnutí týkajúcich sa schvaľovania všeobecných cieľov a základných zásad politiky spoločnosti PT, ako aj na definovanie všeobecných zásad politiky v oblasti nadobúdania majetkových účastí v spoločnostiach alebo skupinách, akvizícií a prevodov, v prípade, ak sa vyžaduje predchádzajúci súhlas valného zhromaždenia.

Okolnosti predchádzajúce sporu a konanie pred podaním žaloby

7 Od roku 1992 bol portugalský telekomunikačný sektor predmetom širokého procesu reštrukturalizácie, ktorý viedol v roku 1994 k vytvoreniu PT, holdingovej akciovej spoločnosti vzniknutej v dôsledku zlúčenia viacerých podnikov, ktorých základné imanie vlastnil štát alebo iné verejné orgány.

8 Proces privatizácie PT začal v roku 1995. Prebiehal v piatich po sebe nasledujúcich fázach v rámci režimu, ktorý stanovil LQP.

9 Dňa 4. augusta 1995, keď Portugalsko vlastnilo 54,2 % podielu na základnom imaní PT, boli prijaté stanovy tejto spoločnosti.

10 Pri ukončení piatej fázy privatizácie boli predané všetky akcie PT vlastnené štátom alebo verejným orgánom, s výnimkou 500 akcií kategórie A, s ktorými sú v súlade s článkom 5 ods. 1 stanov PT spojené osobitné práva a ktorých väčšinu v súlade s článkom 20 ods. 1 zákonného dekrétu č. 44/95 musí vlastniť štát alebo iný verejný orgán.

11 Dňa 19. decembra 2005 zaslala Komisia Portugalskej republike výzvu, v ktorej jej vytkla nesplnenie povinností vyplývajúcich z článkov 56 ES a 43 ES z dôvodu, že štát a iní verejní akcionári vlastnia privilegované akcie spojené s osobitnými právami v základnom imaní PT.

12 Keďže sa Komisia neuspokojila s odpoveďou Portugalskej republiky uvedenou v liste z 21. februára 2006, zaslala tomuto členskému štátu 10. apríla 2006 odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala, aby zabezpečil dosiahnutie súladu v lehote dvoch mesiacov odo dňa doručenia tohto stanoviska. Portugalská republika odpovedala listom z 24. júla 2006 a spochybnila vytýkané nesplnenie povinnosti.

13 Keďže sa Komisia domnievala, že Portugalská republika neprijala opatrenia nevyhnutné na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom, rozhodla sa podať túto žalobu.

O žalobe

O prípustnosti žaloby

Argumentácia účastníkov konania

14 Vo svojom vyjadrení k žalobe Portugalská republika tvrdí, že žaloba je neprípustná z dvoch dôvodov. Po prvé zastáva názor, že Komisia tým, že nepriložila do spisu ani normatívne texty, ani stanovy PT obsahujúce ustanovenia, ktoré spresňujú vytýkané nesplnenie povinnosti, nedodržala pravidlá týkajúce sa dôkazného bremena a založila svoju žalobu iba na domnienkach.

15 Po druhé Portugalská republika tvrdí, že žaloba je čiastočne neprípustná, keďže Komisia vo svojej žalobe uviedla nové tvrdenia, ktoré neboli obsiahnuté v odôvodnenom stanovisku, a tým rozšírila predmet sporu, ktorý bol definovaný v konaní pred podaním žaloby. Portugalská republika odkazuje v tejto súvislosti najmä na pravidlá v stanovách, na základe ktorých štát má zvýšený vplyv, pokiaľ ide o výber členov výkonnej komisie, alebo má osobitné práva ako právo veta, pokiaľ ide o rozhodnutia týkajúce sa predaja významných aktív, zlúčenie s inými spoločnosťami a zmena vlastníctva podniku.

16 Komisia odmieta všetky tieto tvrdenia.

17 Pokiaľ ide na jednej strane o dôkazné bremeno, v podstate tvrdí, že keďže porušenie sa vytýka Portugalskej republike a nie PT, preukázanie porušenia sa spája skôr so správaním uvedeného členského štátu ako so stanovami PT. Takto nie je potrebné, aby Komisia predložila uvedené stanovy s cieľom preukázať vytýkané porušenie. V každom prípade samotná Portugalská republika pripustila od okamihu odpovede na výzvu existenciu ustanovení v uvedených stanovách, ako aj existenciu osobitných práv štátu upravených v týchto ustanoveniach a práve na základe nich namietala proti jej vytýkanému porušeniu.

18 Na druhej strane, pokiaľ ide o údajné rozšírenie predmetu sporu, Komisia tvrdí, že vyšetrovacia fáza konania o nesplnenie povinnosti má za cieľ zistiť prípadné skutkové a právne okolnosti postačujúce na potvrdenie podozrení porušenia a nie venovať sa vyčerpávajúcim a podrobným spôsobom všetkým prvkom predstavujúcim porušenie. Komisia sa teda domnieva, že mohla v konaní pred podaním žaloby iba všeobecne uviesť osobitné práva štátu v PT a následne spresniť v žalobe obsah svojich tvrdení.

Posúdenie Súdnym dvorom

19 Pokiaľ ide o prvú námietku neprípustnosti, je potrebné hneď na úvod uviesť, že v súlade s ustálenou judikatúrou v rámci konania o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES prináleží Komisii, ktorá má bremeno preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti, predložiť Súdnemu dvoru dokumenty potrebné na to, aby Súdny dvor mohol overiť existenciu uvedeného nesplnenia povinnosti bez toho, aby sa mohla odvolať na akúkoľvek domnienku (pozri najmä rozsudky zo 6. novembra 2003, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-434/01, Zb. s. I-13239, bod 21, a zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko, C-342/05, Zb. s. I-4713, bod 23).

20 Hoci je pravda, že Komisia k žalobe nepripojila úplné znenie relevantnej vnútroštátnej právnej úpravy, ako aj stanovy PT, nič to nemení na tom, že tak v žalobe, ako aj v odôvodnenému stanovisku k nej pripojenom Komisia uviedla a viackrát vysvetlila obsah ustanovení uvedenej právnej úpravy a stanov, na ktorých založila svoju žalobu o nesplnenie povinnosti.

21 Okrem toho, ako generálny advokát uviedol v bode 27 svojich návrhov, portugalská vláda nikdy nespochybnila ani existenciu týchto ustanovení, ani ich obsah, tak ako ho opísala Komisia v priebehu konania pred podaním žaloby, ako aj na Súdnom dvore. Táto vláda, naopak, tvrdila, že práve na základe týchto dokumentov Portugalsko vlastní privilegované akcie v PT, spojené s osobitnými právami uvádzanými Komisiou.

22 Okrem toho preskúmanie úplného znenia stanov PT, predloženého účastníkmi konania po výslovnej výzve Súdneho dvora, umožnilo konštatovať pravdivosť tvrdení Komisie, pokiaľ ide o obsah ustanovení uvedených stanov a osobitných práv štátu.

23 Za týchto podmienok sa nemožno domnievať, že Komisia vychádzala len z domnienok bez poskytnutia potrebných dôkazov na to, aby mohol Súdny dvor posúdiť nesplnenie si povinnosti vytýkané Portugalskej republike.

24 Z toho vyplýva, že prvú námietku neprípustnosti je potrebné zamietnuť ako nedôvodnú.

25 Pokiaľ ide o druhú námietku neprípustnosti, je potrebné pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou je predmet žaloby o nesplnenie povinnosti na základe článku 226 ES vymedzený odôvodneným stanoviskom Komisie, takže žaloba musí byť založená na tých istých odôvodneniach a žalobných dôvodoch ako toto odôvodnené stanovisko (pozri rozsudok z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 36 a citovanú judikatúru).

26 Táto požiadavka však nemôže viesť teoreticky až k vyžadovaniu úplnej zhody medzi znením výhrad vo výroku odôvodneného stanoviska a žalobnými návrhmi, pokiaľ sa predmet konania, ako je uvedený v odôvodnenom stanovisku, nerozšíril alebo nezmenil (pozri rozsudky zo 14. júla 2005, Komisia/Nemecko, C-433/03, Zb. s. I-6985, bod 28, a zo 7. septembra 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-484/04, Zb. s. I-7471, bod 25).

27 Pritom je potrebné konštatovať, že v predmetnom prípade Komisia ani nerozšírila, ani nezmenila predmet sporu tak, ako bol definovaný v odôvodnenom stanovisku.

28 V tejto súvislosti postačuje konštatovať, že vo výroku odôvodneného stanoviska, ako aj v žalobných návrhoch Komisia jasne uviedla, že vytýka Portugalskej republike to, že si nesplnila povinnosti vyplývajúce z článkov 43 ES a 56 ES, lebo štát a iné verejné orgány vlastnia privilegované akcie, s ktorými sa spájajú osobitné práva v PT.

29 Takto teda skutočnosť, že Komisia vo svojej žalobe podrobnejšie opísala výhrady, ktoré už predtým uviedla všeobecnejšie vo výzve a v odôvodnenom stanovisku, pričom poukázala aj na iné osobitné práva Portugalska v PT, nezmenila predmet uvádzaného nesplnenia si povinnosti a nemala žiadny dosah na rozsah sporu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. novembra 2003, Komisia/Fínsko, C-185/00, Zb. s. I-14189, body 84 až 87).

30 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné zamietnuť takisto druhú námietku neprípustnosti uvedenú Portugalskou republikou a v dôsledku toho vyhlásiť žalobu Komisie za prípustnú.

O nesplnení povinností vyplývajúcich z článkov 56 ES a 43 ES

Argumentácia účastníkov konania

31 V prvom rade podľa Komisie vytvorenie privilegovaných akcií v PT nevyplýva z bežného uplatnenia práva spoločností a predstavuje v každom prípade štátne opatrenie patriace do pôsobnosti článku 56 ods. 1 ES.

32 V tejto súvislosti Komisia uvádza, že v prípade predmetných privilegovaných akcií sa na rozdiel od toho, čo tvrdia portugalské orgány, nemožno domnievať, že majú výlučne súkromnoprávnu povahu. Hoci totiž s nimi spojené osobitné práva sú upravené len v stanovách PT, nielenže tieto stanovy boli prijaté v čase, keď Portugalsko ovládalo spoločnosť, ale je potrebné ich aj posúdiť vzhľadom na relevantné ustanovenia LQP, ako aj zákonného dekrétu č. 44/95. Z týchto normatívnych textov vyplýva, že väčšina uvedených privilegovaných akcií sa musí prideliť štátu a zostať v jeho vlastníctve, keďže na rozdiel od privilegovaných akcií súkromnoprávnej povahy nie sú prevoditeľné.

33 Komisia takisto tvrdí, že pridelenie privilegovaných akcií štátu nemôže spôsobiť, že by sa na ne nevzťahovali články 56 ES a 43 ES na základe článku 295 ES, ktorý stanovuje, že Zmluva ES v ničom nebráni režimu vlastníctva v členských štátoch. Podľa ustálenej judikatúry (pozri najmä rozsudky zo 4. júna 2002, Komisia/Portugalsko, C-367/98, Zb. s. I-4731, bod 48, a z 1. júna 1999, Konle, C-302/97, Zb. s. I-3099, bod 38) totiž členské štáty nemôžu na odôvodnenie prekážok základných slobôd zaručených Zmluvou, ktoré vyplývajú z režimu správneho povolenia týkajúceho sa privatizovaných podnikov, odvolávať sa na ich vlastný režim vlastníctva. Pritom v rozsahu, v akom predmetné osobitné práva zverujú ich držiteľom právo veta v prípade mnohých rozhodnutí, ktoré musí PT prijímať, zriaďujú takýto režim správneho povolenia.

34 Ďalej Komisia v podstate tvrdí, že to, že Portugalsko má osobitné práva v PT, je prekážkou tak priamych, ako aj portfóliových investícií do tejto spoločnosti, a preto to predstavuje prekážku voľného pohybu kapitálu, ako aj slobody usadiť sa.

35 Tieto osobitné práva konkrétne obmedzujú možnosť akcionárov účinne sa zúčastniť na riadení a ovládaní uvedenej spoločnosti proporcionálne k hodnote akcií, ktoré majú, a zbavujú ich možnosti prijímať strategické rozhodnutia, ako sú tie, ktoré sa týkajú najmä predaja významných aktív, podstatných zmien stanov, zlúčenia s inými spoločnosťami a zmien vlastníctva podniku. Navyše takéto osobitné práva môžu brániť nadobudnutiu kontrolného balíka akcií v PT, čo je takisto nezlučiteľné s článkom 43 ES.

36 Komisia okrem toho uvádza, že obmedzenia vyplývajúce z osobitných práv, ktoré má Portugalská republika v PT, nemožno odôvodniť žiadnym z cieľov uvádzaných vnútroštátnymi orgánmi.

37 V prvom rade, pokiaľ ide o potrebu uvádzanú portugalskými orgánmi zabezpečiť disponibilitu siete telekomunikácií v prípade krízy, vojny alebo terorizmu, Komisia uvádza, že na rozdiel od toho, čo vyžaduje judikatúra a najmä rozsudok z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko (C-463/00, Zb. s. I-4581, body 71 a 72), tieto orgány nepreukázali existenciu „reálne a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti", ktoré by mohlo odôvodniť predmetné akcie motívmi bezpečnosti a verejného poriadku.

38 V druhom rade Komisia namieta proti argumentácii Portugalskej republiky, podľa ktorej keďže si PT ponechal správu káblových sietí a sietí z medi, ako aj všetky veľko- a maloobchodné aktivity, je nevyhnutné, aby si štát ponechal osobitné práva v PT s cieľom zabezpečiť určitý stupeň hospodárskej súťaže na telekomunikačnom trhu. Podľa Komisie by totiž takáto argumentácia viedla k paradoxnej situácii povinnosti odôvodniť porušenie práva Spoločenstva v oblasti hospodárskej súťaže iným porušením toho istého práva, teda toho, ktoré v predmetnom prípade znamená odvolávať sa na sporné obmedzenia základných slobôd garantovaných Zmluvou.

39 V treťom rade Portugalská republika odkazuje takisto na potrebu vyhnutia sa narušeniu kapitálového trhu a Komisia pripomína judikatúru a najmä už citovaný rozsudok Komisia/Portugalsko (bod 52), podľa ktorého dôvody ekonomickej povahy nemôžu byť odôvodnením prekážok zakázaných Zmluvou.

40 Napokon Komisia uvádza, že v každom prípade predmetné obmedzenia porušujú zásadu proporcionality. Výkon osobitných práv spojených s akciami kategórie A nepodlieha žiadnej podmienke, s výnimkou tej, ktorá sa týka toho, aby sa takéto práva používali, len ak to vyžaduje národný záujem. Aj keby boli ciele uvádzané týmto

členským štátom legitímne, zveriť mu diskrečnú právomoc by presahovalo to, čo je potrebné na ich dosiahnutie.

41 Portugalská republika namieta proti údajnému nesplneniu povinnosti tak, že najprv uvádza, že predmetné akcie sú len privilegované akcie v zmysle súkromného práva, ktoré sa nesmú zamieňať s tzv. „golden shares". Zákonný dekrét č. 44/95 totiž len pripúšťa možnosť upraviť v stanovách PT privilegované akcie bez toho, aby prikazoval ich vytvorenie. V dôsledku toho existenciu týchto akcií možno pripísať len vôli samotnej spoločnosti, a nie štátu.

42 Ďalej portugalské orgány tvrdia, že to, že akcionári majú osobitné práva, je základným právom typickým pre súkromné právo alebo pre právo obchodných spoločností, ktorého základ je okrem toho v článku 295 ES. Súdnemu dvoru prináleží chrániť uvedené práva, a to aj keď ich majiteľmi sú verejné orgány. Na podporu tohto argumentu tieto orgány pripomínajú, že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora ochrana základných práv je legitímnym záujmom, ktorý môže odôvodniť v zásade obmedzenie povinností uložených právom Spoločenstva (rozsudok z 18. decembra 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Zb. I-11767, body 91 až 93).

43 Okrem toho Portugalská republika subsidiárne tvrdí, že aj keby platilo, že existenciu predmetných privilegovaných akcií možno pripísať štátu, nemôže aj tak predstavovať obmedzenia zakázané v zmysle článkov 56 ES a 43 ES, keďže uvedené akcie nepredstavujú štátne opatrenie, ktorého cieľom je regulovať obchod alebo brániť voľnému pohybu služieb alebo kapitálu. Tento členský štát vyzýva teda Súdny dvor, aby v predmetnom prípade zvážil uplatnenie logiky, ktorá je dôvodom existencie rozsudku z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, Zb. s. I-6097). Vzhľadom na to, že v predmetnom prípade ide o nediskriminačné podmienky správy akcií

v spoločnosti a nie o podmienky nadobudnutia týchto akcií, totiž nie je možné, aby išlo o porušenie voľného pohybu kapitálu alebo slobody usadiť sa.

44 Portugalské orgány takisto zdôrazňujú, že aj keby existencia osobitných práv v PT predstavovala obmedzenie základných slobôd garantovaných Zmluvou, na ktoré sa odvoláva Komisia, takéto obmedzenie je dôvodné.

45 Toto odôvodnenie spočíva na jednej strane v tom, že PT je hlavným vlastníkom infraštruktúry prepravy a šírenia telekomunikácií, čiže vlastníctvo týchto osobitných práv zodpovedá dôvodom bezpečnosti a verejného poriadku s cieľom garantovať poskytovanie telekomunikačných služieb v čase krízy, vojny, terorizmu, prírodného nešťastia, ako aj iných typov hrozieb. V tejto súvislosti uvedený členský štát uvádza, že na rozdiel od chápania Komisie, pokiaľ ide o už citovaný rozsudok Komisia/Španielsko, odôvodnenie spojené s takýmito dôvodmi nie je podmienené existenciou aktuálnej hrozby voči základným záujmom spoločnosti.

46 Na druhej strane predmetné obmedzenie je takisto odôvodnené potrebou zabezpečiť určitý stupeň hospodárskej súťaže na trhu telekomunikácií, ako aj potrebou vyhnúť sa prípadným ťažkostiam na kapitálovom trhu z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu.

47 Napokon podľa Portugalskej republiky osobitné práva štátu sú proporcionálne vzhľadom na ciele, ktoré chcú dosiahnuť. Tieto práva sa totiž obmedzujú na špecifické a vopred definované situácie a nelíšia sa od režimu napadnutia aktu *a posteriori*. V dôsledku toho ide o režim porovnateľný s tým, ktorý bol predmetom rozsudku zo 4. júna 2002, Komisia/Belgicko (C-503/99, Zb. s. I-4809), ktorý Súdny dvor vyhlásil za zlučiteľný so Zmluvou.

Posúdenie Súdnym dvorom

– O nesplnení povinností vyplývajúcich z článku 56 ES

48 Najprv je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry článok 56 ods. 1 ES zakazuje vo všeobecnosti obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi (pozri najmä rozsudok z 28. septembra 2006, Komisia/Holandsko, C-282/04 a C-283/04, Zb. s. I-9141, bod 18 a citovanú judikatúru).

49 Pri absencii definície pojmu „pohyb kapitálu“ v Zmluve ES v zmysle článku 56 ods. 1 ES Súdny dvor uznal indikatívnu hodnotu nomenklatúry pohybu kapitálu uvedenej v prílohe I k smernici Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 Zmluvy [ES, článok zrušený Amsterdamskou zmluvou] (Ú. v. ES L 178, s. 5; Mim. vyd. 10/001, s. 10). Preto teda Súdny dvor rozhodol, že pohyb kapitálu v zmysle článku 56 ods. 1 ES tvoria predovšetkým „priame“ investície vo forme účasti v podniku prostredníctvom vlastníctva akcií, ktoré dávajú možnosť efektívne sa zúčastňovať na jeho riadení a kontrole, ako aj „portfóliové“ investície, teda nadobúdanie cenných papierov na kapitálovom trhu s jediným úmyslom uskutočniť finančné investície bez

úmyslu získať vplyv a kontrolu nad riadením podniku (pozri rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 19 a citovanú judikatúru).

50 Pokiaľ ide o tieto dve formy investícií, Súdny dvor spresnil, že ako „obmedzenia" podľa článku 56 ods. 1 ES sa majú kvalifikovať vnútroštátne opatrenia, ktoré sú spôsobilé zabrániť alebo obmedziť nadobúdanie akcií v dotknutých podnikoch, alebo ktoré sú spôsobilé odradiť investorov z iných členských štátov od investovania do ich kapitálu (pozri rozsudky Komisia/Portugalsko, už citovaný, body 45 a 46; zo 4. júna 2002, Komisia/Francúzsko, C-483/99, Zb. s. I-4781, bod 40; Komisia/Španielsko, už citovaný, body 61 a 62; z 13. mája 2003, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-98/01, Zb. s. I-4641, body 47 a 49; z 2. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-174/04, Zb. s. I-4933, body 30 a 31, ako aj Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 20).

51 V predmetnom prípade Portugalská republika popiera, že by sporné opatrenie bolo vnútroštátnym opatrením v zmysle judikatúry citovanej v predchádzajúcom bode, pričom tvrdí, že predmetné privilegované akcie majú súkromnoprávnu povahu a ich zakotvenie v stanovách PT vyplýva len z vôle tejto spoločnosti, a nie štátu.

52 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že iste sa zdá byť pravda, že LQP a zákonný dekrét č. 44/95 len pripúšťajú možnosť stanoviť privilegované akcie v spoločenskej zmluve PT a že práve podľa ustanovení stanov tejto spoločnosti prijatých na základe tejto právnej úpravy boli tieto akcie zriadené a pridelené štátu.

53 Nič to však nemení na tom, že ako bolo potvrdené na pojednávaní samotnými portugalskými orgánmi, uvedené ustanovenia boli prijaté 4. apríla 1995, teda nielen bezprostredne po prijatí uvedeného zákonného dekrétu, ale najmä v čase, keď Portugalská republika mala väčšinový podiel na základnom imaní PT, a ovládala tak túto spoločnosť.

54 Za týchto okolností je potrebné domnievať sa, že samotná Portugalská republika na jednej strane ako normotvorca povolila vznik privilegovaných akcií v rámci PT a na druhej strane ako verejný orgán rozhodla na základe článku 15 ods. 3 LQP a článku 20 ods. 1 zákonného dekrétu č. 44/95 zaviesť privilegované akcie v PT, prideliť ich štátu a definovať osobitné práva, ktoré sú s nimi spojené.

55 Okrem toho je potrebné takisto konštatovať, ako uviedol generálny advokát v bode 62 svojich návrhov, že vytvorenie uvedených privilegovaných akcií nevyplýva z normálneho uplatnenia práva spoločností, keďže privilegované akcie v PT musia ako výnimka z portugalského obchodného zákonníka vždy zostať vo vlastníctve štátu, a teda nie sú prevoditeľné.

56 Preto vytvorenie uvedených privilegovaných akcií je nutné považovať za úmyselné konanie štátu a patrí v dôsledku toho do pôsobnosti článku 56 ods. 1 ES.

57 Pokiaľ ide ďalej o reštriktívnu povahu systému vlastníctva privilegovaných akcií štátu v PT, stanovenú vo vnútroštátnej právnej úprave v spojení so stanovami uvedenej spoločnosti, je potrebné konštatovať, že takýto systém môže odradiť prevádzkovateľov z iných členských štátov od investícií do kapitálu tejto spoločnosti.

58 Podľa tohto systému totiž schválenie značného počtu dôležitých rozhodnutí týkajúcich sa PT, uvedených v bode 6 tohto rozsudku, pokiaľ ide tak o nadobudnutie účasti prekračujúcej 10 % základného imania spoločnosti, ako aj o jej riadenie, závisí od súhlasu Portugalska, keďže, ako to vyžadujú stanovy PT, tieto rozhodnutia nemôžu byť schválené bez väčšiny hlasov prináležiacich k akciám kategórie A.

59 V tejto súvislosti je potrebné okrem toho spresniť, že takáto väčšina sa vyžaduje najmä pri akomkoľvek rozhodnutí o zmene stanov PT, takže vplyv Portugalska v PT možno oslabiť iba s jeho súhlasom.

60 Takto skutočnosť, že Portugalsko vlastní tieto privilegované akcie v rozsahu, v akom tomuto štátu priznáva vplyv na riadenie PT, čo nezodpovedá počtu akcií, ktoré má v tejto spoločnosti, môže odrádzať prevádzkovateľov z iných členských štátov, aby robili priame investície do PT, keďže nebudú môcť zasahovať do riadenia alebo kontroly tejto spoločnosti v miere zodpovedajúcej hodnote ich akcií (pozri najmä rozsudok z 23. októbra 2007, Komisia/Nemecko, C-112/05, Zb. s. I-8995, body 50 až 52).

61 Takisto vlastníctvo predmetných osobitných akcií môže mať odradzujúci účinok na portfóliové investície do PT, keďže prípadné odmietnutie Portugalska schváliť významné rozhodnutie, ktoré bolo predložené orgánmi dotknutej spoločnosti ako rozhodnutie zodpovedajúce jej záujmu, môže ovplyvniť hodnotu akcií uvedenej spoločnosti, a teda aj atraktívnosť investícií do takých akcií (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 27).

62 Za týchto podmienok je potrebné domnievať sa, že to, že Portugalsko vlastní predmetné privilegované akcie, predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ods. 1 ES.

63 Takéto konštatovanie nemožno spochybniť tvrdeniami uvádzanými portugalskými orgánmi založenými na uplatniteľnosti článku 295 ES, ako aj údajnej logiky, na ktorej sa zakladá už citovaný rozsudok Keck a Mithouard, na predmetný prípad.

64 Pokiaľ ide v prvom rade o článok 295 ES, podľa ktorého sa „Zmluva… nedotýka úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch", postačuje pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou uvedený článok nespôsobuje to, že by sa na režimy vlastníctva existujúce v členských štátoch nevzťahovali základné pravidlá Zmluvy, a nemožno sa preto naň odvolávať s cieľom odôvodniť prekážky slobodám stanoveným Zmluvou, ktoré vyplývajú z privilégií, ktoré majú členské štáty z titulu ich postavenia akcionára v privatizovanom podniku (pozri rozsudok Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 67 a citovanú judikatúru).

65 Pokiaľ ide v druhom rade o už citovaný rozsudok Keck a Mithouard, je potrebné uviesť, že predmetné opatrenia nie sú analogické s právnymi úpravami týkajúcimi sa podmienok predaja, v prípade ktorých sa v tomto rozsudku rozhodlo, že sa na ne nevzťahuje pôsobnosť článku 28 ES.

66 Podľa uvedeného rozsudku totiž nemôže prekážať obchodu medzi členskými štátmi to, keď sa na výrobky pochádzajúce z iných členských štátov uplatnia vnútroštátne ustanovenia, ktoré obmedzujú alebo zakazujú na území členského štátu dovozu určité spôsoby predaja, ak v prvom rade platia pre všetkých dotknutých prevádzkovateľov vykonávajúcich svoju činnosť na vnútroštátnom území a v druhom rade ak ovplyvňujú rovnakým spôsobom tak z právneho, ako aj z faktického hľadiska uvádzanie národných výrobkov, ako aj tých pochádzajúcich z iných členských štátov na trh.

Dôvod je ten, že uplatňovanie takýchto ustanovení nebráni prístupu výrobkov z iných členských štátov na trh členského štátu dovozu a ani tento prístup nesťažuje viac, ako je to v prípade národných výrobkov (rozsudok z 10. mája 1995, Alpine Investments, C-384/93, Zb. s. I-1141, bod 37).

67 V predmetnom prípade, hoci je pravda, že predmetné obmedzenia sú neoddeliteľne uplatniteľné tak na rezidentov, ako aj na nerezidentov, je potrebné konštatovať, že ovplyvňujú situáciu nadobúdateľa akcií ako takú, a sú teda spôsobilé odradiť investorov z iných členských štátov vykonať takéto investície, a preto podmieňovať prístup na trh (pozri rozsudok Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 61 a citovanú judikatúru).

68 Vzhľadom na to je potrebné preskúmať, či a prípadne za akých podmienok možno sporné obmedzenie pripustiť na základe odôvodnení uvádzaných Portugalskou republikou.

69 Podľa ustálenej judikatúry vnútroštátne opatrenia obmedzujúce voľný pohyb kapitálu možno odôvodniť dôvodmi uvedenými v článku 58 ES alebo vyššími dôvodmi všeobecného záujmu, pod podmienkou, že sú vhodné na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sledujú, a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie (pozri rozsudok z 23. októbra 2007, Komisia/Nemecko, už citovaný, body 72 a 73, ako aj citovanú judikatúru).

70 Pokiaľ ide najprv o odôvodnenia založené na vyšších dôvodoch všeobecného záujmu, uvádzané portugalskými orgánmi, je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že záujem chrániť podmienky hospodárskej súťaže na určenom trhu nemôže

predstavovať platné odôvodnenie obmedzení voľného pohybu kapitálu (rozsudky Komisia/Taliansko, už citovaný, body 36 a 37, ako aj zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, C-274/06, bod 44).

71 Takisto, pokiaľ ide o potrebu vyhnúť sa prípadnému narušeniu kapitálového trhu, postačuje uviesť, podobne ako to urobila Komisia, že tento cieľ patrí medzi ciele ekonomickej povahy, ktoré v súlade s ustálenou judikatúrou nemôžu odôvodniť obmedzenie voľného pohybu kapitálu (pozri najmä rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 52).

72 Pokiaľ ide ďalej o výnimky povolené článkom 58 ES, nemožno poprieť, že cieľ uvádzaný portugalskými orgánmi, zaistiť bezpečnosť disponibility siete telekomunikácií v prípade krízy, vojny alebo terorizmu, môže predstavovať dôvod verejnej bezpečnosti (pozri analogicky, pokiaľ ide o zásobovanie energiou, rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 38) a prípadne odôvodniť prekážku voľného pohybu kapitálu.

73 Je však nesporné, že požiadavky verejnej bezpečnosti musia byť najmä ako výnimka zo základnej zásady voľného pohybu kapitálu chápané striktne v tom zmysle, že ich rozsah nemožno určiť jednostranne každým členským štátom bez kontroly zo strany inštitúcií Európskej únie. Z toho vyplýva, že na dôvody verejnej bezpečnosti sa možno odvolávať len v prípade skutočnej a dostatočne závažnej hrozby, ktorá sa dotýka základného záujmu spoločnosti (pozri najmä rozsudok zo 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, Zb. s. I-1335, bod 17).

74 Portugalská republika sa však obmedzila na odvolávanie sa na uvedený cieľ bez toho, aby spresnila dôvody, pre ktoré sa domnieva, že to, že štát vlastní privilegované akcie,

umožňuje vyhnúť sa takémuto zásahu do základného záujmu spoločnosti, a odôvodnenie požiadavkou verejnej bezpečnosti nemožno v predmetnom prípade uznať.

75 Na účely poskytnutia vyčerpávajúcej odpovede, pokiaľ ide o proporcionalitu predmetného obmedzenia, je potrebné uviesť, že výkon osobitných práv, ktoré vyplývajú z toho, že Portugalsko má v PT privilegované akcie, nepodlieha žiadnej špecifickej a objektívnej podmienke alebo okolnosti, a to na rozdiel od toho, čo tvrdia vnútroštátne orgány.

76 Nakoniec, hoci článok 15 ods. 3 LQP stanovuje, že vytvorenie privilegovaných akcií v PT poskytujúcich osobitné právomoci štátu podlieha podmienke, ktorá je však mimochodom formulovaná relatívne všeobecne a nepresne a spočíva v tom, že to vyžadujú dôvody národného záujmu, je potrebné konštatovať, že ani tento zákon, ani stanovy PT nestanovili kritériá, pokiaľ ide o okolnosti, za ktorých uvedené osobitné právomoci možno vykonávať.

77 Takáto neistota predstavuje závažný zásah do slobody pohybu kapitálu, keďže zveruje vnútroštátnym orgánom, pokiaľ ide o použitie takýchto právomocí, mieru voľnej úvahy, ktorá je taká diskrečná, že ju nemožno považovať za proporcionálnu v porovnaní so sledovanými cieľmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2009, Komisia/Taliansko, C-326/07, Zb. s. I-2291, body 51 a 52).

78 V dôsledku toho je potrebné konštatovať, že Portugalská republika si tým, že si ponechala v PT také osobitné práva, ktoré upravujú stanovy tejto spoločnosti v prospech štátu a iných verejných orgánov, pričom tieto práva vyplývajú z privilegovaných akcií („golden shares“), ktoré vlastní štát v PT, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 56 ES.

– O nesplnení povinností vyplývajúcich z článku 43 ES

79 Komisia takisto navrhuje, aby bolo konštatované nesplnenie povinností, ktoré prináležia Portugalskej republike podľa článku 43 ES, z dôvodu, že vlastníctvo privilegovaných akcií zo strany štátu v PT môže spôsobiť sťaženie nadobudnutia kontrolného balíka akcií v tejto spoločnosti.

80 V tejto súvislosti postačuje uviesť, že podľa ustálenej judikatúry v rozsahu, v akom vnútroštátne opatrenia spôsobujú obmedzenia slobody usadiť sa, sú tieto obmedzenia priamym dôsledkom prekážok voľného pohybu kapitálu skúmaných vyššie, od ktorých ich nemožno oddeliť. Keďže bolo zistené porušenie článku 56 ods. 1 ES, nie je nevyhnutné jednotlivo skúmať predmetné opatrenia s ohľadom na pravidlá Zmluvy, ktoré sa vzťahujú na slobodu usadiť sa (pozri najmä rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 43).

O trovách

81 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Portugalskú republiku na náhradu trov konania a Portugalská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Portugalská republika si tým, že si ponechala v Portugal Telecom SGPS SA také osobitné práva, ktoré upravujú stanovy tejto spoločnosti v prospech štátu a iných verejných orgánov, pričom tieto práva vyplývajú z privilegovaných akcií („golden shares"), ktoré vlastní štát v Portugal Telecom SGPS SA, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 56 ES.**

2. **Portugalská republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy