РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

8 юли 2010 година *

По дело C-171/08

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 21 април 2008 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-жа E. Montaguti, г-жа M. Teles Romão и г-н P. Guerra e Andrade, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Португалска република, за която се явява г-н L. Inez Fernandes, в качеството на представител, подпомаган от адв. M. Gorjão Henriques, advogado,

ответник,

* Език на производството: португалски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano (докладчик), председател на състав, г-н E. Levits, г-н M. Ilešič, г-н M. Safjan и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 29 октомври 2009 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 2 декември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е запазила особени права на държавата и на други публичноправни субекти в Portugal Telecom SGPS SA (наричано по-нататък „PT“), предоставени във връзка с привилегировани акции („golden shares“) на държавата в PT, Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 56 ЕО и 43 ЕО.

Правна уредба

Национална правна уредба

2 Член 15, параграф 3 от Рамковия закон за приватизацията (Lei Quadro das Privatizaçoes) от 5 април 1990 г. (Diário da República, серия I, бр. 80 от 5 април 1990 г., наричан по-нататък „LQP“) предвижда възможност за издаване на привилегировани акции, както следва:

„Със законодателния акт по член 4, параграф 1 (с който се одобрява уставът на предприятието, подлежащо на приватизация или на преобразуване в акционерно дружество) може по изключение, когато това се налага по съображения от национален интерес, да се предвиди и наличие на привилегировани акции, предназначени да останат собственост на държавата, които независимо от броя си ѝ дават правото на вето при изменения в устава и други решения, засягащи определена област, надлежно посочена в устава.“

3 Член 20, параграф 1 от Декрет-закон № 44/95 от 22 февруари 1995 г. относно първия етап от приватизацията гласи:

„В случай че дружественият договор на [PT] предвижда наличието на акции, предоставящи особени права, различни от акциите с гарантиран дивидент, тези акции задължително трябва да бъдат мажоритарна собственост на държавата или други публични акционери."

Уставът на PT

4 Видно от преписката, съгласно член 4, параграф 2 от устава на PT дружественият му капитал е разпределен в 1 025 800 000 обикновени акции и 500 акции категория „A".

5 Съгласно член 5, параграф 1 от устава на PT акциите от категория „A" са мажоритарна собственост на държавата или други публични акционери и предоставят определени привилегии под формата на особени права, както е предвидено в член 14, параграф 2 и член 19, параграф 2 от този устав.

6 В последните посочени разпоредби тези особени права се изброяват по следния начин:

— най-малко една трета от членовете на управителните органи, включително председателят на управителния съвет, се избират с мнозинство от гласовете на акциите от категория „A", тоест с гласовете на държавата и другите публични акционери,

— един или съответно двама от избраните в рамките на управителния съвет петима, съответно седем изпълнителни членове се избират с мнозинство от гласовете на акциите от категория „А“,

— поне един от избраните да отговарят за отделни въпроси на управлението членове на управителните органи се назначава с мнозинство от гласовете на акциите от категория „А“,

— решения на общото събрание в изброените по-долу области не могат да се вземат при отрицателен вот на мнозинството от гласовете на акциите от категория „А“:

— разпределението на печалбата за съответната година,

— изменението на устава и увеличението на капитала,

— ограничаването и премахването на предимствата на акционерите при издаване на нови акции,

— определянето на условия за увеличаване на капитала,

— издаването на облигации и други ценни книжа и определянето на тяхната стойност, когато решението за издаването им се взема от управителния съвет, както и ограничаването или премахването на предимствата на акционерите при издаване на облигации, които могат да се превръщат в акции, и определянето от управителния съвет на условията за емитиране на облигации от този вид,

— преместването на седалището в друго населено място на територията на държавата,

— одобряването на придобиването на дял от обикновените акции, надхвърлящ 10 % от капитала, от страна на акционери, чиито дейности са конкурентни на дейностите, осъществявани от дружествата, контролирани от PT,

— мнозинство от гласовете, съответстващи на акциите от категория „A“, е необходимо и при вземането на решения за одобряване на общите цели и основните принципи на политиката на PT, както и за определяне на общите принципи на политиката във връзка с придобиването на участие в капитала на дружества или групи дружества, придобиване и прехвърляне на предприятия, когато за това е необходимо предварително съгласие от общото събрание.

Обстоятелствата, предхождащи спора, и досъдебната процедура

7 През 1992 г. започва мащабен процес на преструктуриране на португалския далекосъобщителен сектор, като в резултат през 1994 г. е учредено PT, холдингово дружество за управление на дялови участия, създадено чрез сливането на няколко дружества, чийто капитал е изцяло собственост на държавата.

8 Приватизацията на PT започва през 1995 г. и се осъществява на пет последователни етапа по реда на LQP.

9 На 4 август 1995 г. е приет уставът на PT, като към този момент португалската държава притежава 54,2 % от капитала на това дружество.

10 Към момента на приключването на петия етап от приватизацията са продадени всички дялове на държавата в PT, с изключение на 500 акции от категория „A“, които предоставят особени права съгласно член 5, параграф 1 от устава на PT и които остават мажоритарна собственост на държавата или други публични акционери съгласно член 20, параграф 1 от Декрет-закон № 44/95.

11 На 19 декември 2005 г. Комисията изпраща на Португалската република официално уведомително писмо, в което твърди, че последната не е изпълнила задълженията си по членове 56 ЕО и 43 ЕО, като е запазила собствеността на държавата и другите публични акционери върху привилегированите акции от капитала на PT, предоставящи особени права.

12 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Португалската република, изпратен с писмо от 21 февруари 2006 г., на 10 април 2006 г. Комисията ѝ изпраща мотивирано становище, като я приканва да се съобрази с него в двумесечен срок от получаването му. С писмо от 24 юли 2006 г. Португалската република отговаря на мотивираното становище, като оспорва твърденията за неизпълнение.

13 След като преценява, че Португалската република не е предприела необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище, Комисията предявява настоящия иск.

По иска

По допустимостта на иска

Доводи на страните

14 В писмената защита Португалската република преди всичко поддържа, че искът е недопустим на две основания. На първо място, тя счита, че тъй като не е приложила към преписката нито нормативните актове, нито устава на PT, в които се съдържат разпоредбите, от които се установява твърдяното неизпълнение, Комисията е нарушила правилата относно доказателствената тежест и съответно е основала иска си само на презумпции.

15 На второ място, Португалската република изтъква, че искът е отчасти недопустим, тъй като в исковата молба Комисията е изложила нови твърдения, които не се съдържат в мотивираното становище, и по този начин е разширила предмета на спора, определен в досъдебната фаза на производството. В това отношение Португалската република сочи в частност разпоредбите на устава, въз основа на които държавата упражнявала засилено влияние върху избора на изпълнителни членове или имала особени права като правото на вето върху решенията за разпореждане със значителни активи, сливане с други дружества и промяна в собствеността на предприятието.

16 Комисията отхвърля всички тези твърдения.

17 От една страна, що се отнася до тежестта на доказване, Комисията по същество твърди, че доколкото става дума за нарушение на Португалската република, а не на РТ, доказването на това нарушение е свързано по-скоро с поведението на тази държава членка, отколкото с устава на РТ. В този смисъл Комисията поддържа, че не е необходимо да представя посочения устав, за да докаже твърдяното неизпълнение. При всички положения още с отговора на официалното уведомително писмо Португалската република сама признала наличието на разпоредбите на този устав и на предвидените в тях особени права на държавата и оспорила факта на твърдяното нарушение именно въз основа на тези разпоредби.

18 От друга страна, що се отнася до твърдението за разширяване на предмета на спора, Комисията изтъква, че целта на досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения е евентуално да се установят достатъчно данни от фактическа и правна страна, за да се потвърдят съмненията за нарушение, а не да се разгледат изчерпателно и подробно всички елементи от фактическия състав на нарушението. В този смисъл Комисията поддържа, че в досъдебната фаза може само общо да посочи особените права на държавата в РТ, а след това в исковата молба да уточни съдържанието на твърденията си.

Съображения на Съда

19 Що се отнася до първото възражение за недопустимост, следва в началото да се посочи, че съгласно постоянната съдебна практика в производствата по член 226 ЕО за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка Комисията, която трябва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение, следва да представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които последният да провери дали е налице посоченото неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на каквато и да било презумпция (вж. по-специално Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-434/01, Recueil, стр. I-13239, точка 21 и Решение от 14 юни 2007 г. по дело Комисия/Финландия, C-342/05, Сборник, стр. I-4713, точка 23).

20 Следователно, макар наистина Комисията да не е приложила към исковата молба пълния текст на съответните национални нормативни актове и на устава на PT, това не променя факта, че както в исковата молба, така и в приложеното към нея мотивирано становище Комисията многократно възпроизвежда и поясснява съдържанието на разпоредбите на тези нормативни актове и на устава, на които основава иска за установяване на неизпълнение на задължения.

21 Освен това, както посочва генералният адвокат в точка 27 от заключението си, португалското правителство никога не е оспорвало съществуването на тези разпоредби, нито начина, по който Комисията предава съдържанието им както в досъдебната фаза, така и пред Съда. Точно обратното, това правителство потвърждава, че именно на основание на тези текстове португалската държава притежава привилегировани акции в PT, които предоставят посочените от Комисията особени права.

22 Наред с това при прочита на пълния текст на устава на PT, предоставен от страните по изрично искане на Съда, се установява истинността на твърденията на Комисията относно съдържанието на разпоредбите на устава и относно особените права на държавата.

23 При това положение не може да се приеме, че Комисията се е основала само на презумпции, без да предостави необходимите доказателства, въз основа на които Съдът да прецени твърдяното неизпълнение на задължения от Португалската република.

24 Следователно първото възражение за недопустимост трябва да се отхвърли като неоснователно.

25 Що се отнася до второто възражение за недопустимост, следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика предметът на иска на основание член 226 ЕО за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка се определя с мотивираното становище на Комисията, поради което искът трябва да се основава на същите съображения като мотивираното становище (вж. Решение от 8 декември 2005 г. по дело Комисия/Люксембург, C-33/04, Recueil, стр. I-10629, точка 36 и цитираната съдебна практика).

26 Това изискване все пак не налага винаги пълно съвпадане на изложените твърдения за нарушение в разпоредителната част на мотивираното становище и в исковата молба, стига определеният в мотивираното становище предмет на спора да не е разширен или изменен (вж. Решение от 14 юли 2005 г. по дело Комисия/Германия, C-433/03, Recueil, стр. I-6985, точка 28 и Решение от 7 септември 2006 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-484/04, Recueil, стр. I-7471, точка 25).

27 В случая обаче трябва да се констатира, че Комисията нито е разширила, нито е изменила определения в мотивираното становище предмет на спора.

28 В това отношение е достатъчно да се приеме, че в разпоредителната част на мотивираното становище, също както в исковата молба, Комисията ясно посочва, че според нея Португалската република не е изпълнила задълженията си по членове 43 ЕО и 56 ЕО, поради факта че държавата и други публични акционери притежават привилегировани акции в PT, предоставящи особени права.

29 В този смисъл обстоятелството, че в исковата си молба Комисията уточнява твърденията за нарушения, които вече е изтъкнала по-общо в официалното уведомително писмо и мотивираното становище, като посочва други особени права на португалската държава в PT, не съставлява изменение на предмета на твърдяното нарушение и съответно няма отношение към обхвата на спора (вж. в този смисъл Решение от 27 ноември 2003 г. по дело Комисия/Финландия, C-185/00, Recueil, стр. I-14189, точки 84—87).

30 Предвид изложеното по-горе трябва да се отхвърли и второто възражение за недопустимост, направено от Португалската република, и следователно искът на Комисията да се приеме за допустим.

По неизпълнението на задължения по членове 56 ЕО и 43 ЕО

Доводи на страните

31 Първо, според Комисията издаването на привилегировани акции в PT не следва от обичайното прилагане на дружественото право, а при всяко положение представлява държавна мярка, която попада в приложното поле на член 56, параграф 1 ЕО.

32 В това отношение Комисията поддържа, че, обратно на твърдяното от португалските власти, разглежданите привилегировани акции не може да се приравняват на акции на частноправни субекти. Въпреки че свързаните с тези акции особени права са уредени само в устава на PT, всъщност този устав не само бил приет към момент, в който португалската държава притежавала контролното участие в дружеството, но и следвало да се преценява в светлината на относимите разпоредби на LQP, както и на Декрет-закон № 44/95. Съгласно тези нормативни актове обаче мажоритарният дял от посочените привилегировани акции трябвало да бъде предоставен на държавата и да остане собственост на държавата, доколкото става дума за непрехвърлими акции, за разлика от привилегированите акции в частното право.

33 Комисията освен това поддържа, че прилагането на членове 56 ЕО и 43 ЕО към предоставянето на привилегировани акции на държавата не може да се изключи на основание член 295 ЕО, който предвижда, че Договорът за ЕО по никакъв начин не засяга разпоредбите в държавите членки, отнасящи се до системата на собственост. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика (вж. по-специално Решение от 4 юни 2002 г. по дело Комисия/Португалия, C-367/98, Recueil, стр. I-4731, точка 48 и Решение от 1 юни 1999 г. по дело Konle, C-302/97, Recueil, стр. I-3099, точка 38) държавите членки не можели да се позовават на своята правна уредба на собствеността, за да обосновават налагането на пречки за предвидените в Договора свободи чрез прилагането на разрешителен административен режим към приватизираните предприятия. Доколкото обаче предоставяли на титулярите си право на вето по отношение на редица решения на PT, разглежданите особени права съставлявали такъв разрешителен административен режим.

34 По-нататък Комисията по същество твърди, че особените права на португалската държава в PT създават пречки както за преките, така и за портфейлните инвестиции в това дружество и поради това представляват ограничение на свободното движение на капитали и на свободата на установяване.

35 В частност тези особени права ограничавали възможностите на акционерите да участват ефективно в управлението и контрола на посоченото дружество съразмерно на стойността на притежаваните акции и ги лишавали от правото да вземат стратегически решения, каквито са например решенията за продажба на значителни активи, съществени изменения на устава, сливане с други дружества и промяна в собствеността на предприятието. Освен това подобни особени права можели да затруднят придобиването на контролно участие в PT, което също било несъвместимо с член 43 ЕО.

36 Наред с това Комисията отбелязва, че нито една от посочените от националните власти цели не обосновава ограниченията, които произтичат от особените права на Португалската република в PT.

37 На първо място, що се отнася до посочената от португалските власти необходимост да се осигури достъп до далекосъобщителната мрежа в случай на криза, война или терористични действия, Комисията смята, че в противоречие с изискванията на съдебната практика, и в частност на Решение от 13 май 2003 г. по дело Комисия/Испания (C-463/00, Recueil, стр. I-4581, точки 71 и 72), тези власти не са доказали наличието на „реална и достатъчно тежка заплаха, която засяга основен интерес на обществото", каквато би могла да обоснове разглежданите действия по съображения във връзка с обществената сигурност и обществения ред.

38 На второ място, Комисията оспорва доводите на Португалската република, че доколкото PT запазило управлението на фиксираните мрежи, както и всички дейности на едро и дребно, било необходимо държавата да притежава особени права в PT, за да гарантира известна степен на конкуренция на далекосъобщителния пазар. Според Комисията тези доводи в действителност водят до парадокса нарушението на общностното право на конкуренцията да се обосновава с друго нарушение на общностното право, а именно с разглежданото в случая нарушение, състоящо се в създаването на спорните ограничения за гарантираните с Договора основни свободи.

39 На трето място, доколкото Португалската република се позовава и на необходимостта да се избегнат смущенията на капиталовия пазар, Комисията напомня съдебната практика, и в частност Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе (точка 52), съгласно която забранените от Договора пречки не могат да се обосновават със съображения от икономическо естество.

40 Накрая Комисията изтъква, че при всяко положение разглежданите ограничения противоречат на принципа на пропорционалност. Всъщност упражняването на особените права, произтичащи от акциите от категория „А", не било подчинено на никакви условия, с изключение на изискването да се използват само когато това се налага по съображения от национален интерес. Дори обаче да се допусне, че изтъкнатите от тази държава членка цели са легитимни, обхватът на

дискреционните правомощия, които си е предоставила, надхвърлял необходимото за постигането на тези цели.

41 Португалската република оспорва твърдяното неизпълнение на задължения, като изтъква, първо, че разглежданите акции са само привилегировани акции по частното право, които не могат да се приравняват на „златни акции“ („golden shares“). Всъщност в Декрет-закон № 44/95 само се допускала възможността с устава на PT да се предвидят привилегировани акции, но не се въвеждало задължение за издаването им. Следователно издаването на тези акции зависело единствено от волята на самото дружество, но не и от волята на държавата.

42 По-нататък португалските власти изтъкват, че възможността акционерите да притежават особени права е основно право, което е присъщо на частното, и по-точно на търговското право, и освен това е закрепено в член 295 ЕО. Съдът трябвало да защитава тези права дори когато титулярите им са публичноправни субекти. В подкрепа на този довод португалските власти напомнят, че съгласно практиката на Съда закрилата на основните права съставлява законен интерес, който по принцип може да обоснове ограничаването на задълженията, наложени от общностното право (Решение от 18 декември 2007 г. по дело Laval un Partneri, C-341/05, Сборник, стр. I-11767, точки 91—93).

43 Освен това при условията на евентуалност Португалската република поддържа, че дори да се предположи, че за издаването на посочените привилегировани акции е отговорна държавата, това изобщо не съставлява забранено ограничение по смисъла на членове 56 ЕО и 43 ЕО, доколкото тези акции не представляват държавна мярка, чиято цел е да се уреди търговският обмен или да се възпрепятства свободното движение на стоки или капитали. Ето защо тази държава членка предлага на Съда да приложи в случая логическия подход от Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, Recueil, стр. I-6097). Тъй като в настоящия случай всъщност ставало дума за недискриминационни условия за управление на дяловите участия в дружеството, а не за условия за придобиване на тези участия, не било възможно да

е налице нарушение на свободното движение на капитали или на свободата на установяване.

44 Португалските власти също така подчертават, че дори да се допусне, че наличието на особените права в PT е нарушение на гарантираните с Договора и изтъкнати от Комисията основни свободи, това ограничение би било обосновано.

45 Тази обосновка включвала, първо, обстоятелството, че PT е собственик на основната част от инфраструктурата на преносните и разпръсквателните далекосъобщителни мрежи, поради което по съображения за обществена сигурност и обществен ред държавата трябвало да си запази особени права, така че да може да поддържа предоставянето на далекосъобщителни услуги в случай на криза, война, терористични действия, природни бедствия и други заплахи. В това отношение посочената държава членка пояснява, че, противно на предлаганото от Комисията тълкуване на Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, обосноваването с такива съображения не зависи от наличието към съответния момент на заплаха за основен интерес на обществото.

46 От друга страна, разглежданото ограничение било обосновано и със съставляващата императивно съображение от общ интерес необходимост да се осигури известна степен на конкуренция на далекосъобщителния пазар и да се избегнат евентуалните смущения на капиталовия пазар.

47 Последно, според Португалската република предоставените на държавата особени права били съразмерни предвид преследваните цели. Всъщност тези права били ограничени до конкретни и предварително посочени положения и не се различавали от режимите на последващ контрол. Ето защо въведеният режим бил сходен с разглеждания в Решение от 4 юни 2002 г. по дело Комисия/Белгия (C-503/99, Recueil, стр. I-4809), за който Съдът е приел за установено, че е съвместим с Договора.

Съображения на Съда

— По неизпълнението на задължения по член 56 ЕО

48 В самото начало следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика член 56, параграф 1 ЕО забранява по общ начин ограниченията върху движението на капитали между държавите членки (вж. по-специално Решение от 28 септември 2006 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-282/04 и C-283/04, Recueil, стр. I-9141, точка 18 и цитираната съдебна практика).

49 Предвид липсата на определение в Договора на понятието „движение на капитали“ по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО Съдът е признал указателния характер на номенклатурата на движенията на капитали, която се съдържа в приложение I към Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 година за прилагане на член 67 от Договора [за ЕО, разпоредба, отменена с Договора от Амстердам] (ОВ L 178, стр. 5, Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10). В този смисъл Съдът постановява, че движения на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО са в частност т.нар. преки инвестиции, а именно инвестициите под формата на акционерно участие, което предоставя възможност за ефективно участие в управлението и контрола на предприятието, както и т.нар. портфейлни инвестиции, а именно инвестициите чрез придобиване на ценни книжа от капиталовия пазар единствено като финансова инвестиция и без намерение да се оказва влияние върху управлението и контрола

на предприятието (вж. Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 19 и цитираната съдебна практика).

50 Що се отнася до тези две форми на инвестиции, Съдът пояснява, че национални мерки, които може да възпрепятстват или ограничат придобиването на акции в засегнатите предприятия или да разубедят инвеститорите от други държави членки да инвестират в техния капитал, следва да се квалифицират като „ограничения" по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО (вж. Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точки 45 и 46, Решение от 4 юни 2002 г. по дело Комисия/Франция, C-483/99, Recueil, стр. I-4781, точка 40, Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точки 61 и 62, Решение от 13 май 2003 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-98/01, Recueil, стр. I-4641, точки 47 и 49, Решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия, C-174/04, Recueil, стр. I-4933, точки 30 и 31, както и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 20).

51 В настоящия случай Португалската република оспорва твърдението, че спорната мярка представлява национална мярка по смисъла на цитираната в предходната точка съдебна практика, като изтъква частноправния характер на разглежданите привилегировани акции, чието въвеждане с устава на PT произтичало единствено от волята на това дружество, а не от волята на държавата.

52 В това отношение следва да се посочи, че наистина LQP и Декрет-закон № 44/95 само допускат възможността с дружествения договор на PT да се предвидят привилегировани акции и че именно с приетите на основание на тези нормативни актове разпоредби на устава на дружеството са предвидени такива акции и са предоставени на държавата.

53 Това обаче не променя факта, който самите португалски власти потвърдиха в съдебното заседание, че посочените разпоредби са приети на 4 април 1995 г., с други думи не само непосредствено преди приемането на посочения декрет-закон, но и — което е още по-важно — към момент, в който Португалската република е притежавала мажоритарен дял в дружествения капитал на PT и съответно е упражнявала контрол върху това дружество.

54 При това положение следва да се приеме, че именно Португалската република в качеството си на законодател е разрешила издаването на привилегировани акции на PT и същевременно пак тя в качеството си на изпълнителна власт е взела решение на основание член 15, параграф 3 от LQP и член 20, параграф 1 от Декрет-закон № 44/95 да въведе привилегировани акции в PT, да ги предостави на държавата и да определи произтичащите от тях особени права.

55 Освен това следва да се приеме за установено, че, както отбелязва генералният адвокат в точка 62 от заключението си, издаването на привилегированите акции не произтича от обичайното прилагане на дружественото право, доколкото привилегированите акции на PT са предназначени да останат собственост на държавата и следователно са непрехвърлими в отклонение от разпоредбите на португалския Кодекс за търговските дружества.

56 Ето защо следва да се приеме, че за издаването на посочените привилегировани акции отговорност носи държавата и следователно то попада в приложното поле на член 56, параграф 1 ЕО.

57 Що се отнася по-нататък до ограничителния характер на предвидения в националното законодателство във връзка с устава на PT режим на държавна собственост върху привилегированите акции на това дружество, се налага изводът, че подобен режим може да разубеди операторите от други държави членки да инвестират в капитала на дружеството.

58 Наистина съгласно този режим одобряването на голям брой важни решения на PT, изброени в точка 6 от настоящото решение и отнасящи се както до придобиването на дялови участия, които надхвърлят 10 % от капитала на дружеството, така и до управлението на същото, зависи от съгласието на португалската държава, тъй като съгласно устава на PT тези решения се вземат само с мнозинство от гласовете на акциите от категория „A“.

59 В това отношение е важно също така да се уточни, че такова мнозинство се изисква и при вземането на решение за изменение на устава на PT, така че влиянието на португалската държава в PT може да бъде намалено само със съгласието на същата тази държава.

60 В този смисъл, доколкото поради притежаването на тези привилегировани акции португалската държава разполага с влияние в управлението на PT, което не е обосновано с оглед на размера на дяловото участие на държавата в това дружество, фактът, че тези акции са държавни, може да разубеди операторите от други държави членки от преки инвестиции в PT, тъй като няма да могат да участват в управлението и контрола на дружеството съразмерно на стойността на своя дял (вж. по-специално Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Германия, C-112/05, Сборник, стр. I-8995, точки 50—52).

61 Освен това наличието на тези специални акции може да има възпиращ ефект и за портфейлните инвестиции в PT, доколкото всеки евентуален отказ на португалската държава да одобри важно решение, което според органите на това дружество отговаря на дружествените интереси, всъщност може да се отрази неблагоприятно на стойността на акциите на дружеството и съответно върху привлекателността на инвестицията в тези акции (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 27).

62 При това положение следва да се приеме, че притежаването от португалската държава на разглежданите привилегировани акции съставлява ограничение на свободното движение на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО.

63 Тази констатация не може да бъде оборена с доводите на португалските власти, че в случая намират приложение член 295 ЕО и изтъкваният от тях логически подход от Решение по дело Keck и Mithouard, посочено по-горе.

64 Що се отнася, първо, до член 295 ЕО, който гласи, че „[Д]оговор[ът] по никакъв начин не засяга разпоредбите в държавите членки, отнасящи се до системата на собственост", достатъчно е да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика посоченият член не изключва прилагането на основните норми на Договора към съществуващите в държавите членки системи на собственост и следователно с него не могат да се обосноват пречките за предвидените в Договора свободи, които произтичат от евентуалните привилегии, въведени от държавите членки за акционерните им участия в приватизирани предприятия (вж. Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 67 и цитираната съдебна практика).

65 Що се отнася, второ, до Решение по дело Keck и Mithouard, посочено по-горе, следва да се отбележи, че разглежданите мерки не са аналогични на правните норми относно условията за продажба, които съгласно това решение не попадат в приложното поле на член 28 ЕО.

66 Всъщност съгласно посоченото решение прилагането по отношение на стоки от други държави членки на национални разпоредби, които ограничават или забраняват някои условия за продажба на територията на държавата членка на внос, не може да възпрепятства търговията между държавите членки, когато тези разпоредби се прилагат към всички заинтересовани оператори, които упражняват своята дейност на територията на страната, и когато засягат по един и същ начин от правна и фактическа гледна точка търговията с националните продукти и с продуктите от други държави членки. Това е така, защото такива

разпоредби не могат да възпрепятстват достъпа на продуктите от други държави членки до пазара на държавата членка на внос, нито пък да създадат за достъпа на тези продукти по-големи пречки, отколкото за националните (Решение от 10 май 1995 г. по дело Alpine Investments, C-384/93, Recueil, стр. I-1141, точка 37).

67 В случая обаче, макар наистина разглежданите ограничения да се прилагат без разлика както към местните, така и към чуждестранните лица, все пак трябва да се констатира, че те засягат положението на приобретателя на самото дялово участие и следователно по естеството си разубеждават инвеститорите от други държави членки от такива инвестиции и съответно поставят условия за достъпа до пазара (вж. Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 61 и цитираната съдебна практика).

68 След това уточнение следва да се провери дали и евентуално при какви условия спорното ограничение може да се допусне въз основа на посочените от Португалската република съображения за обосноваване.

69 Съгласно установената съдебна практика националните мерки, които ограничават свободното движение на капитали, могат да бъдат обосновани с упоменатите в член 58 ЕО съображения или с императивни съображения от общ интерес, стига да са в състояние да гарантират осъществяването на следваната с тях цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж. Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точки 72 и 73, както и цитираната съдебна практика).

70 Що се отнася, първо, до обосноваването с посочените от португалските власти императивни съображения от общ интерес, следва да се напомни, че както Съдът вече е постановил, интересът от запазване на условията на конкуренция на определен пазар не може да е основателно съображение за ограничаване на

свободното движение на капитали (Решение по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точки 36 и 37, както и Решение от 14 февруари 2008 г. по дело Комисия/Испания, C-274/06, точка 44).

71 Освен това, що се отнася до необходимостта да се избегнат евентуални смущения на капиталовия пазар, достатъчно е да се посочи, както прави Комисията, че тази цел е съображение от икономическо естество, с което според постоянната съдебна практика не могат да се обосноват ограниченията на свободното движение на капитали (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точка 52).

72 Що се отнася по-нататък до разрешените с член 58 ЕО изключения, не може да се отрече, че изтъкнатата от португалските власти цел да се гарантира сигурността на достъпа до далекосъобщителната мрежа в случай на криза, война или терористични действия може да се разглежда като свързано с обществената сигурност съображение (вж. по аналогия във връзка с енергийното снабдяване Решение от 14 февруари 2008 г. по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 38) и може евентуално да обоснове определена пречка за свободното движение на капитали.

73 Установено е обаче, че изискванията, свързани с обществената сигурност, особено като основания за дерогиране на основния принцип на свободното движение на капитали, следва да се тълкуват стриктно, поради което обхватът им не може да се определя едностранно от отделните държави членки без контрол от страна на институциите на Европейския съюз. В този смисъл позоваване на обществената сигурност е възможно само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес (вж. по-специално Решение от 14 март 2000 г. по дело Église de scientologie, C-54/99, Recueil, стр. I-1335, точка 17).

74 Доколкото обаче Португалската република само посочва това съображение, без да уточни причините, поради които смята, че притежаването на

привилегировани акции от държавата способства да се избегне подобно накърняване на основен обществен интерес, в случая не може да се приеме твърдението за обоснованост по съображения във връзка с обществената сигурност.

75 Що се отнася до пропорционалността на разглежданото ограничение, за изчерпателност следва да се отбележи, че за разлика от поддържаното от националните власти, упражняването на особените права, произтичащи за португалската държава от привилегированите ѝ акции в PT, не е обвързано с условия, нито с изискване за наличие на особени обективни обстоятелства.

76 Всъщност, макар член 15, параграф 3 от LQP да гласи, че издаването на привилегировани акции на PT, с които на държавата се предоставят особени права, е подчинено на условието — впрочем доста общо и неясно формулирано — това да се налага по съображения от национален интерес, все пак следва да се констатира, че нито в този закон, нито в устава на PT се определят критерии за отграничаване на обстоятелствата, при които могат да се упражняват тези особени права.

77 В този смисъл подобна несигурност съставлява тежко посегателство върху свободното движение на капитали, тъй като предоставя на националните органи толкова широка оперативна самостоятелност при упражняването на тези права, че е невъзможно тази дискреционна власт да се разглежда като пропорционална на следваните цели (вж. в този смисъл Решение от 26 март 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-326/07, Сборник, стр. I-2291, точки 51 и 52).

78 Ето защо следва да се приеме за установено, че като е запазила особени права в PT като предвидените в устава на това дружество в полза на държавата и други публичноправни субекти — права, предоставени във връзка с привилегировани акции („golden shares“) на държавата в PT, Португалската република не е изпълнила задълженията си по член 56 ЕО.

— По неизпълнението на задължения по член 43 ЕО

79 Комисията също така иска да се установи неизпълнение на задължения от Португалската република по член 43 ЕО по съображение, че притежаването от държавата на привилегировани акции в PT може да е пречка за придобиването на контролно участие в това дружество.

80 В това отношение е достатъчно да се посочи, че съгласно постоянната съдебна практика, доколкото спорната национална мярка или спорните национални мерки съдържа/съдържат ограничения на свободата на установяване, тези ограничения са пряка последица от разгледаните по-горе пречки пред свободното движение на капитали, с които те са неразривно свързани. Следователно, при положение че е установено нарушение на член 56, параграф 1 ЕО, не е необходимо съответните мерки да се анализират отделно от гледна точка на правилата на Договора относно свободата на установяване (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 43).

По съдебните разноски

81 По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Португалската република и последната е загубила делото, Португалската република трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Като е запазила особени права в Portugal Telecom SGPS SA като предвидените в устава на това дружество в полза на държавата и на други публичноправни субекти — права, предоставени във връзка с привилегировани акции („golden shares“) на държавата в Portugal Telecom SGPS SA, Португалската република не е изпълнила задълженията си по член 56 ЕО.**

2) **Осъжда Португалската република да заплати съдебните разноски.**

Подписи