HOTĂRÂREA CURȚII (camera întâi)

8 iulie 2010*

În cauza C-171/08,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 21 aprilie 2008,

Comisia Europeană, reprezentată de doamnele E. Montaguti și M. Teles Romão, precum și de domnul P. Guerra e Andrade, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Portugheze, reprezentată de domnul L. Inez Fernandes, în calitate de agent, asistat de M. Gorjão Henriques, advogado,

pârâtă,

* Limba de procedură: portugheza.

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano (raportor), președinte de cameră, domnii E. Levits, M. Ilešič, M. Safjan și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 octombrie 2009,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 2 decembrie 2009,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin menținerea în Portugal Telecom SGPS SA (denumită în continuare „PT") a unor drepturi speciale ale statului și ale altor entități publice, acordate în legătură cu acțiuni privilegiate („golden shares") ale statului în PT, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 56 CE și 43 CE.

Cadrul juridic

Reglementarea națională

2 Articolul 15 alineatul 3 din Legea-cadru privind privatizările (Lei Quadro das Privatizaçoes) din 5 aprilie 1990 (Diário da República, seria I, nr. 80, din 5 aprilie 1990, denumită în continuare „LQP") prevede posibilitatea de a crea acțiuni privilegiate, după cum urmează:

„Instrumentul legislativ prevăzut la articolul 4 alineatul 1 (prin care se aprobă statutul întreprinderii care urmează să fie privatizată sau transformată în societate pe acțiuni) poate în plus să prevadă, cu titlu excepțional, atunci când motive de interes național o impun, existența unor acțiuni privilegiate destinate să rămână în proprietatea statului și care, independent de numărul lor, îi dau acestuia un drept de veto cu privire la modificările statutare și la alte decizii referitoare la un domeniu determinat, delimitat corespunzător în statut."

3 Articolul 20 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 44/95 din 22 februarie 1995 privind prima fază de privatizare prevede:

„În cazul în care contractul de societate al [PT] ar prevedea existența unor acțiuni însoțite de drepturi speciale, altele decât acțiunile cu dividend prioritar, aceste acțiuni vor trebui în mod obligatoriu să fie deținute majoritar de stat sau de alți acționari publici."

Statutul PT

4 Din dosar reiese că, potrivit articolului 4 alineatul 2 din statutul PT, capitalul social al acestei societăți este compus din 1 025 800 000 de acțiuni ordinare și din 500 de acțiuni din categoria A.

5 Potrivit articolului 5 alineatul 1 din statutul PT, acțiunile din categoria A trebuie să fie deținute majoritar de stat sau de alți acționari publici și sunt însoțite de anumite privilegii, sub forma unor drepturi speciale, prevăzute la articolul 14 alineatul 2 și la articolul 19 alineatul 2 din statutul menționat.

6 Aceste din urmă dispoziții enumeră astfel drepturile speciale menționate:

— cel puțin o treime din numărul total de administratori, inclusiv președintele consiliului de administrație, trebuie aleși cu o majoritate a voturilor conferite acțiunilor care fac parte din categoria A, cu alte cuvinte, voturile statului și ale altor acționari publici;

— dintre cei 5 sau 7 membri ai comisiei executive alese în cadrul consiliului de administrație, unul sau, respectiv, doi dintre acești membri trebuie aleși cu majoritatea voturilor conferite acțiunilor care intră în categoria A;

— numirea cel puțin a unuia dintre administratorii aleși pentru a se ocupa în mod special de anumite probleme de administrare trebuie să obțină majoritatea voturilor conferite acțiunilor care intră în categoria A;

— nicio decizie a adunării generale cu privire la una dintre materiile enumerate în continuare nu poate fi aprobată împotriva majorității voturilor corespunzătoare acțiunilor din categoria A:

  — afectarea rezultatelor exercițiului;

  — modificarea statutului și majorările de capital;

  — limitarea sau eliminarea dreptului preferențial;

  — stabilirea condițiilor de majorare a capitalului;

  — emiterea de obligațiuni sau de alte valori mobiliare și stabilirea valorii acestora pe care o poate autoriza consiliul de administrație, precum și limitarea sau eliminarea dreptului preferențial cu ocazia emiterii obligațiunilor convertibile în acțiuni și stabilirea de către consiliul de administrație a condițiilor emisiunilor de obligațiuni de acest tip;

— mutarea sediului în orice alt loc de pe teritoriul național;

— aprobarea achiziționării unui număr de acțiuni ordinare care depășește 10 % din capitalul social de către acționari care desfășoară o activitate concurentă cu activitățile desfășurate de societățile controlate de PT;

— majoritatea voturilor corespunzătoare acțiunilor din categoria A este necesară și în ceea ce privește adoptarea deciziilor privind aprobarea obiectivelor generale și a principiilor fundamentale ale politicilor PT, precum și definirea principiilor generale ale politicii în materia dobândirilor de participații în societăți sau grupuri, a achizițiilor și a cesiunilor, în cazul în care este necesară aprobarea prealabilă a adunării generale.

Istoricul cauzei și procedura precontencioasă

7 Începând cu anul 1992, sectorul portughez al telecomunicațiilor a făcut obiectul unui vast proces de restructurare care s-a finalizat, în 1994, prin constituirea PT, o societate holding de gestiune a participațiilor, născută în urma fuziunii mai multor întreprinderi cu capital integral public.

8 Procesul de privatizare a PT a început în anul 1995. Acesta s-a derulat în cinci faze succesive, în cadrul regimului stabilit prin LQP.

9 La 4 august 1995, când statul portughez deținea 54,2 % din capitalul social al PT, a fost adoptat statutul acestei societăți.

10 La încheierea celei de a cincea faze de privatizare, toate participațiile publice în PT au fost vândute, cu excepția a 500 de acțiuni din categoria A, care, potrivit articolului 5 alineatul 1 din statutul PT, sunt însoțite de drepturi speciale și care, potrivit articolului 20 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 44/95, sunt atribuite majoritar statului sau altor acționari publici.

11 La 19 decembrie 2005, Comisia a adresat Republicii Portugheze o scrisoare de punere în întârziere prin care îi imputa încălcarea obligațiilor care îi revin în temeiul articolelor 56 CE și 43 CE pentru motivul deținerii de către stat și de către alți acționari publici de acțiuni privilegiate însoțite de drepturi speciale în capitalul social al PT.

12 Întrucât a considerat nesatisfăcătoare răspunsurile date de Republica Portugheză în scrisoarea din 21 februarie 2006, Comisia a adresat acestui stat membru, la 10 aprilie 2006, un aviz motivat prin care îl invita să i se conformeze în termen de două luni de la primirea avizului respectiv. Republica Portugheză a răspuns prin scrisoarea din 24 iulie 2006, contestând neîndeplinirea obligațiilor ce îi era imputată.

13 Considerând că Republica Portugheză nu adoptase măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat, Comisia a decis, prin urmare, să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

Argumentele părților

14 În memoriul în apărare, Republica Portugheză susține, cu titlu introductiv, că acțiunea ar fi inadmisibilă din două motive. În primul rând, aceasta apreciază că, întrucât nu a depus la dosar nici actele normative, nici statutul PT care conține dispozițiile care ar concretiza neîndeplinirea obligațiilor care îi este imputată, Comisia nu ar fi respectat normele referitoare la sarcina probei și, prin urmare, și-ar fi întemeiat acțiunea pe simple prezumții.

15 În al doilea rând, aceasta susține că acțiunea este în parte inadmisibilă în măsura în care Comisia ar fi introdus în cererea sa introductivă afirmații noi, care nu erau cuprinse în avizul motivat, și, în acest fel, ar fi extins obiectul litigiului, astfel cum fusese definit în faza precontencioasă a procedurii. Republica Portugheză se referă, în această privință, în special la normele statutare în temeiul cărora statul ar avea o influență crescută în privința alegerii membrilor comisiei executive sau ar deține puteri speciale precum un drept de veto cu privire la deciziile referitoare la vânzarea unor active importante, la fuziunea cu alte societăți și la schimbările de proprietate a întreprinderii.

16 Comisia respinge toate aceste susțineri.

17 În ceea ce privește, pe de o parte, sarcina probei, aceasta susține, în esență, că, în măsura în care încălcarea este imputată Republicii Portugheze, iar nu PT, dovada încălcării ar fi legată mai degrabă de comportamentul statului membru respectiv decât de statutul PT. Astfel, nu ar fi necesară prezentarea de către Comisie a statutului respectiv pentru a proba neîndeplinirea obligațiilor imputată. În orice caz, Republica Portugheză ar fi admis ea însăși, încă de la momentul răspunsului la scrisoarea de punere în întârziere, existența dispozițiilor statutului menționat, precum și a drepturilor speciale ale statului prevăzute de aceste dispoziții, și ar fi contestat tocmai pe baza acestora încălcarea care îi era imputată.

18 Pe de altă parte, în ceea ce privește pretinsa extindere a obiectului litigiului, Comisia arată că faza de cercetare a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor vizează căutarea unor eventuale elemente de fapt și de drept suficiente pentru a susține bănuielile privind încălcarea, iar nu să trateze, exhaustiv și detaliat, toate elementele ce constituie neîndeplinirea obligațiilor. Comisia apreciază astfel că putea, în faza precontencioasă, să se limiteze la evocarea generală a puterilor speciale ale statului în PT și să detalieze apoi, în cererea introductivă, conținutul contestațiilor sale.

Aprecierea Curții

19 În ceea ce privește prima excepție de inadmisibilitate, trebuie arătat încă de la început că, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, revine Comisiei, care are obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența respectivei neîndepliniri a obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (a se vedea în special Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Regatul Unit, C-434/01, Rec., p. I-13239, punctul 21, și Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda, C-342/05, Rep., p. I-4713, punctul 23).

20 Or, deşi, într-adevăr, Comisia nu a anexat la cererea sa introductivă textul complet al legislației naționale relevante, precum și statutul PT, nu este mai puțin adevărat că, atât în cererea introductivă, cât și în avizul motivat anexat la aceasta, Comisia a redat și a explicat în mai multe rânduri cuprinsul dispozițiilor reglementării menționate și ale statutului menționat, pe care și-a întemeiat acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

21 În plus, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 27 din concluzii, guvernul portughez nu a contestat niciodată existența acestor dispoziții și nici conținutul acestora, astfel cum a fost prezentat de către Comisie atât în cursul fazei precontencioase, cât și în fața Curții. Dimpotrivă, acest guvern a confirmat că, tocmai în temeiul acestor texte, statul portughez deținea acțiuni privilegiate în PT, însoțite de drepturile speciale evocate de Comisie.

22 Pe de altă parte, lectura textului integral al statutului PT, depus de părți în urma unei cereri exprese a Curții, a permis constatarea veridicității susținerilor Comisiei referitoare la conținutul dispozițiilor statutului respectiv și a drepturilor speciale deținute de stat.

23 În aceste condiții, nu se poate considera că Comisia s-a întemeiat pe simple prezumții, fără să prezinte elementele de probă necesare pentru a permite Curții să aprecieze neîndeplinirea obligațiilor imputată Republicii Portugheze.

24 Rezultă că prima excepție de inadmisibilitate trebuie respinsă ca nefondată.

25 În ceea ce privește a doua excepție de inadmisibilitate, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul articolului 226 CE, este stabilit prin avizul motivat al Comisiei, astfel încât acțiunea trebuie să se întemeieze pe aceleași motive și pretenții ca acest aviz (a se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg, C-33/04, Rec., p. I-10629, punctul 36 și jurisprudența citată).

26 Totuși, această cerință nu poate merge până la a impune, în toate situațiile, o coincidență perfectă între enunțul motivelor din dispozitivul avizului motivat și concluziile cererii introductive, în condițiile în care obiectul litigiului, astfel cum a fost definit în avizul motivat, nu a fost extins sau modificat (a se vedea Hotărârea din 14 iulie 2005, Comisia/Germania, C-433/03, Rec., p. I-6985, punctul 28, și Hotărârea din 7 septembrie 2006, Comisia/Regatul Unit, C-484/04, Rec., p. I-7471, punctul 25).

27 Or, trebuie să se constate că, în speță, Comisia nu a extins și nici nu a modificat obiectul litigiului, astfel cum a fost definit în avizul motivat.

28 În această privință, este suficient să se constate că, în dispozitivul avizului motivat, precum și în concluziile cererii introductive, Comisia a arătat cu claritate că imputa Republicii Portugheze neîndeplinirea obligațiilor ce decurg din articolele 43 CE și 56 CE pentru motivul deținerii, de către stat și de către alți acționari publici, a unor acțiuni privilegiate însoțite de drepturi speciale în PT.

29 Astfel, faptul că, în cererea introductivă, Comisia a detaliat motivele pe care le invocase deja într-un mod mai general în scrisoarea de punere în întârziere și în avizul motivat, făcând referire la alte drepturi speciale deținute de statul portughez în PT, nu a modificat obiectul pretinsei neîndepliniri a obligațiilor și, prin urmare, nu are niciun efect asupra întinderii litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2003, Comisia/Finlanda, C-185/00, Rec., p. I-14189, punctele 84-87).

30 Având în vedere cele de mai sus, trebuie respinsă și a doua excepție de inadmisibilitate ridicată de Republica Portugheză și, în consecință, acțiunea Comisiei trebuie declarată admisibilă.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor ce rezultă din articolele 56 CE și 43 CE

Argumentele părților

31 Mai întâi, potrivit Comisiei, crearea unor acțiuni privilegiate în PT nu ar decurge dintr-o aplicare normală a dreptului societăților și ar constitui, în orice caz, o măsură de stat ce intră în domeniul de aplicare al articolului 56 alineatul (1) CE.

32 În această privință, Comisia susține că acțiunile privilegiate în cauză nu pot, contrar celor afirmate de autoritățile portugheze, să fie considerate ca având o natură pur privată. Astfel, deși drepturile speciale ce le sunt atașate nu sunt prevăzute decât în statutul PT, nu numai că acest statut ar fi fost adoptat într-o perioadă în care statul portughez deținea controlul societății, însă acestea ar trebui apreciate în lumina dispozițiilor relevante ale LQP și ale Decretului-lege nr. 44/95. Or, din aceste texte normative ar rezulta că majoritatea acțiunilor privilegiate menționate trebuie atribuite statului și trebuie să rămână în proprietatea statului, dat fiind că acestea nu ar fi transmisibile, spre deosebire de acțiunile privilegiate de drept privat.

33 Comisia susține de asemenea că atribuirea de acțiuni privilegiate statului nu poate ieși din domeniul de aplicare al articolelor 56 CE și 43 CE, în temeiul articolului 295 CE, care prevede că Tratatul CE nu aduce atingere regimului proprietății în statele membre. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante (a se vedea în special Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Portugalia, C-367/98, Rec., p. I-4731, punctul 48, și Hotărârea din 1 iunie 1999, Konle, C-302/97, Rec., p. I-3099, punctul 38), statele membre nu ar putea, pentru a justifica obstacole în calea libertăților fundamentale garantate de tratat, ce rezultă dintr-un regim de autorizare administrativă referitor la întreprinderi privatizate, să invoce propriile regimuri de proprietate. Or, în măsura în care drepturile speciale în cauză ar conferi titularilor lor drepturi de veto cu privire la numeroase decizii pe care PT trebuie să le ia, acestea ar institui un astfel de regim de autorizare administrativă.

34 În continuare, Comisia invocă în esență faptul că deținerea de către statul portughez a unor drepturi speciale în PT împiedică investițiile, atât directe, cât și de portofoliu în această societate și, astfel, constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor, precum și o restricție privind libertatea de stabilire.

35 În special, aceste drepturi speciale ar restrânge posibilitatea acționarilor de a participa efectiv la gestiunea și la controlul respectivei societăți proporțional cu valoarea acțiunilor deținute și i-ar priva de puterea de a lua decizii strategice, precum cele referitoare, printre altele, la vânzarea unor active importante, la modificările semnificative ale statutului, la fuziunea cu alte societăți și la schimbările de proprietate a întreprinderii. În plus, astfel de drepturi speciale ar fi de natură să îngreuneze achiziția de participații de control în PT, ceea ce ar fi de asemenea incompatibil cu articolul 43 CE.

36 În plus, Comisia mai arată că restricțiile ce decurg din drepturile speciale deținute de Republica Portugheză în PT nu pot fi justificate prin niciunul dintre motivele obiective invocate de autoritățile naționale.

37 În primul rând, în ceea ce privește necesitatea invocată de autoritățile portugheze de a asigura disponibilitatea rețelei de telecomunicații în caz de criză, de război sau de terorism, Comisia apreciază că, contrar cerințelor care ar fi prevăzute de jurisprudență, în special de Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania (C-463/00, Rec., p. I-4581, punctele 71 și 72), aceste autorități nu ar fi demonstrat existența unei „amenințări reale și suficient de grave, care să afecteze un interes fundamental al societății", susceptibilă să justifice acțiunile în cauză pentru motive de siguranță publică și de ordine publică.

38 În al doilea rând, Comisia contestă argumentația Republicii Portugheze, potrivit căreia, întrucât PT a păstrat gestiunea rețelelor de cabluri și a rețelelor de cupru, precum și a tuturor activităților cu ridicata și cu amănuntul, deținerea de drepturi speciale ale statului în PT ar fi necesară pentru a garanta un anumit grad de concurență pe piața telecomunicațiilor. Astfel, potrivit Comisiei, o asemenea argumentație ar conduce la situația paradoxală de a trebui să se justifice o încălcare a dreptului comunitar al concurenței printr-o altă încălcare a aceluiași drept, și anume cea constând, în speță, în invocarea restricțiilor contestate privind libertățile fundamentale garantate de tratat.

39 În al treilea rând, întrucât Republica Portugheză face de asemenea referire la necesitatea de a evita perturbările pieței de capital, Comisia amintește jurisprudența, în special Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior (punctul 52), potrivit căreia motive de natură economică nu pot constitui o justificare pentru obstacole interzise de tratat.

40 În sfârșit, Comisia arată că, în orice caz, restricțiile în cauză contravin principiului proporționalității. Astfel, exercitarea drepturilor speciale atașate acțiunilor din categoria A nu este supusă niciunei condiții, cu excepția celei potrivit căreia astfel de drepturi sunt utilizate numai atunci când motive de interes național o impun. Or,

chiar dacă obiectivele invocate de acest stat membru ar fi considerate legitime, a i se conferi o putere atât de discreționară ar depăși ceea ce este necesar pentru a le atinge.

41 Republica Portugheză contestă neîndeplinirea obligațiilor imputată arătând, mai întâi, că acțiunile în cauză nu sunt decât acțiuni privilegiate de drept privat, care nu pot fi asimilate unor „golden shares". Astfel, Decretul-lege nr. 44/95 s-ar limita să admită posibilitatea de a prevedea, în statutul PT, acțiuni privilegiate, fără a impune crearea acestora. În consecință, existența acestor acțiuni nu ar putea fi imputată decât voinței societății înseși, iar nu statului.

42 În continuare, autoritățile portugheze arată că deținerea unor drepturi speciale de către acționari ar constitui un drept fundamental, caracteristic dreptului privat sau dreptului societăților comerciale, care se întemeiază de altfel pe articolul 295 CE. Ar fi de competența Curții să protejeze drepturile respective, chiar și atunci când titularii acestora sunt entități publice. În susținerea acestui argument, aceste autorități amintesc că, potrivit jurisprudenței Curții, protecția drepturilor fundamentale constituie un interes legitim de natură să justifice, în principiu, o restrângere a obligațiilor impuse de dreptul comunitar (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Rep., p. I-11767, punctele 91-93).

43 În plus, Republica Portugheză susține, în subsidiar, că, presupunând chiar că existența acțiunilor privilegiate în cauză ar fi imputabilă statului, aceasta nu ar putea totuși să constituie o restricție interzisă de în sensul articolelor 56 CE și 43 CE, având în vedere faptul că acțiunile respective nu constituie o măsură de stat care are ca obiect să reglementeze schimburile comerciale sau să împiedice libera circulație a serviciilor sau a capitalurilor. Acest stat membru invită, prin urmare, Curtea să ia în considerare aplicarea în speță a logicii care a stat la baza Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097). Astfel, ținând seama de faptul că ar fi vorba, în speță, despre modalități nediscriminatorii de gestiune a participațiilor

în societate, iar nu despre modalități de achiziționare a acestor participații, nu ar fi posibilă nicio încălcare a liberei circulații a capitalurilor sau a libertății de stabilire.

44 Autoritățile portugheze subliniază de asemenea că, presupunând chiar că existența drepturilor speciale în PT constituie o restricție privind libertățile fundamentale garantate de tratat și invocate de Comisie, o astfel de restricție ar fi justificată.

45 Această justificare s-ar întemeia, pe de o parte, pe faptul că PT este proprietara celei mai mari părți a infrastructurilor de transport și de difuziune a telecomunicațiilor, deținerea acestor drepturi speciale răspunzând astfel unor motive de siguranță publică și de ordine publică, pentru a garanta prestarea serviciilor de telecomunicații în caz de criză, de război, de terorism, de riscuri naturale, precum și în cazul altor tipuri de amenințări. În această privință, statul membru în cauză arată că, contrar interpretării date de Comisie Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, justificarea legată de astfel de motive nu este condiționată de existența unei amenințări actuale a unui interes fundamental al societății.

46 Pe de altă parte, restricțiile în cauză ar fi de asemenea justificate de necesitatea de a asigura un anumit nivel de concurență pe piața telecomunicațiilor, precum și de cea de a evita o eventuală perturbare a pieței capitalurilor, ca motive imperative de interes general.

47 În sfârșit, potrivit Republicii Portugheze, drepturile speciale atribuite statului ar fi proporționale în raport cu obiectivele pe care le urmăresc. Astfel, aceste drepturi s-ar limita la situații speciale și definite în prealabil și nu s-ar deosebi de un regim de opoziție *a posteriori*. În consecință, s-ar institui un regim comparabil cu cel care a făcut obiectul Hotărârii din 4 iunie 2002, Comisia/Belgia (C-503/99, Rec., p. I-4809), pe care Curtea l-a declarat compatibil cu tratatul.

Aprecierea Curții

— Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor ce rezultă din articolul 56 CE

48 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 56 alineatul (1) CE interzice în general restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre (a se vedea în special Hotărârea din 28 septembrie 2006, Comisia/Țările de Jos, C-282/04 și C-283/04, Rec., p. I-9141, punctul 18 și jurisprudența citată).

49 Întrucât din tratat lipsește definiția noțiunii „circulație a capitalurilor" în sensul articolului 56 alineatul (1) CE, Curtea a recunoscut o valoare indicativă nomenclatorului mișcărilor de capital cuprins în anexa I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat [CE, articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam] (JO L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10). Astfel, Curtea a statuat că constituie circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE în special investițiile numite „directe", și anume investițiile sub formă de participații într-o întreprindere prin deținerea de acțiuni care conferă posibilitatea de a participa activ la gestiunea și la controlul acesteia, precum și investițiile numite „de portofoliu", și anume investițiile sub formă de achiziții de titluri de valoare de pe piețele de capital, efectuate cu unica intenție de a realiza un plasament financiar, fără

intenția de a influența gestiunea și controlul întreprinderii (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 19 și jurisprudența citată).

50 În ceea ce privește aceste două forme de investiții, Curtea a precizat că trebuie calificate drept „restricții" în sensul articolului 56 alineatul (1) CE măsurile naționale care pot împiedica sau limita dobândirea de acțiuni în întreprinderile vizate sau care pot descuraja investitorii din alte state membre să investească în capitalul acestora (a se vedea Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior, punctele 45 și 46, Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Franța, C-483/99, Rec., p. I-4781, punctul 40, Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctele 61 și 62, Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Regatul Unit, C-98/01, Rec., p. I-4641, punctele 47 și 49, Hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Italia, C-174/04, Rec., p. I-4933, punctele 30 și 31, precum și Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 20).

51 În speță, Republica Portugheză contestă caracterul de măsură națională al măsurii în litigiu în sensul jurisprudenței citate la punctul anterior, invocând natura privată a acțiunilor privilegiate în cauză, a căror introducere în statutul PT ar rezulta numai din voința acestei societăți, iar nu din cea a statului.

52 În această privință, trebuie arătat că este, desigur, dovedit că LQP și Decretul-lege nr. 44/95 se limitează să admită posibilitatea de a prevedea acțiuni privilegiate în contractul de societate al PT și că tocmai în virtutea dispozițiilor statutului acestei societăți, adoptate în aplicarea acestei legislații, aceste acțiuni au fost create și atribuite statului.

53 Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că, astfel cum au confirmat cu ocazia ședinței chiar autoritățile portugheze, dispozițiile respective au fost adoptate la 4 aprilie 1995, și anume, nu numai imediat după adoptarea acestui decret-lege, dar în special la o dată la care Republica Portugheză deținea o participație majoritară în capitalul social al PT și exercita astfel un control asupra acestei societăți.

54 În aceste condiții, trebuie să se considere că Republica Portugheză însăși este cea care, pe de o parte, în calitatea sa de legiuitor, a autorizat crearea de acțiuni privilegiate în cadrul PT și, pe de altă parte, în calitatea sa de autoritate publică, a decis, în temeiul articolului 15 alineatul 3 din LQP și al articolului 20 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 44/95, să creeze acțiuni privilegiate în PT, să le atribuie statului și să definească drepturile speciale pe care acestea le conferă.

55 Pe de altă parte, trebuie de asemenea să se constate că, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 62 din concluzii, crearea respectivelor acțiuni privilegiate nu decurge dintr-o aplicare normală a dreptului societăților, în măsura în care acțiunile privilegiate prevăzute în PT, prin derogare de la codul portughez al societăților comerciale, sunt destinate să rămână în proprietatea statului și, prin urmare, nu sunt transmisibile.

56 Așadar, crearea acțiunilor privilegiate menționate trebuie considerată ca fiind imputabilă statului și intră, în consecință, în domeniul de aplicare al articolului 56 alineatul (1) CE.

57 În ceea ce privește, în continuare, natura restrictivă a sistemului de deținere de acțiuni privilegiate ale statului în PT, prevăzut de legislația națională coroborată cu statutul societății în cauză, trebuie să se constate că un asemenea sistem poate descuraja operatorii din alte state membre să investească în capitalul acestei societăți.

58 Astfel, în temeiul acestui sistem, aprobarea unui număr considerabil de decizii importante privind PT, enumerate la punctul 6 din prezenta hotărâre, referitoare atât la achiziția de participații ce depășesc 10 % din capitalul social al societății, cât și la gestiunea acesteia, depind de acordul statului portughez, dat fiind că, astfel cum prevede statutul PT, aceste decizii nu pot fi aprobate fără majoritatea voturilor conferite acțiunilor din categoria A.

59 În această privință, trebuie precizat în plus că o asemenea majoritate este printre altele cerută pentru orice modificare a statutului PT, astfel încât influența statului portughez asupra PT nu poate fi redusă decât dacă acest stat este el însuși de acord.

60 Astfel, deținerea de către statul portughez a acestor acțiuni privilegiate, în măsura în care aceasta conferă acestui stat o influență asupra gestiunii PT care nu este justificată de amploarea participației pe care o deține în această societate, este de natură să descurajeze operatorii din alte state membre să efectueze investiții directe în PT în măsura în care aceștia nu ar putea participa la gestiunea și la controlul acestei societăți proporțional cu valoarea participațiilor lor (a se vedea în special Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Germania, C-112/05, Rep., p. I-8995, punctele 50-52).

61 Totodată, prevederea acțiunilor specifice în cauză poate avea un efect disuasiv asupra investițiilor de portofoliu în PT, în măsura în care un eventual refuz al statului portughez de a aproba o decizie importantă, prezentată de organele societății în discuție ca fiind conformă interesului acesteia, este, astfel, susceptibil să afecteze valoarea acțiunilor societății respective și, în consecință, atractivitatea unei investiții în astfel de acțiuni (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 27).

62 În aceste condiții, trebuie să se considere că deținerea de către statul portughez a acțiunilor privilegiate în cauză constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE.

63 O astfel de constatare nu poate fi infirmată de argumentele invocate de autoritățile portugheze, întemeiate pe aplicabilitatea în prezenta cauză a articolului 295 CE, precum și pe pretinsa logică ce ar sta la baza Hotărârii Keck și Mithouard, citată anterior.

64 În ceea ce privește, în primul rând, articolul 295 CE, potrivit căruia „[…] tratat[ul] nu aduce atingere regimului proprietății în statele membre", este suficient să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul menționat nu are drept efect sustragerea regimurilor de proprietate existente în statele membre din sfera de aplicare a normelor fundamentale ale tratatului și, prin urmare, nu poate fi invocat pentru a justifica obstacole în calea libertăților prevăzute de tratat, ce rezultă din privilegii pe care statele membre le asociază poziției lor de acționar într-o întreprindere privatizată (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 67 și jurisprudența citată).

65 În ceea ce privește, în al doilea rând, Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, trebuie arătat că măsurile în cauză nu sunt analoage reglementărilor referitoare la modalitățile de vânzare, care, potrivit acelei hotărâri, nu intrau în domeniul de aplicare al articolului 28 CE.

66 Astfel, potrivit hotărârii menționate, nu este de natură să afecteze comerțul dintre statele membre aplicarea, în privința unor produse care provin din alte state membre, a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic, pe teritoriul statului membru de import, anumite modalități de vânzare, cu condiția ca, în primul rând, acestea să se aplice tuturor operatorilor interesați care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și, în al doilea rând, ca acestea să afecteze în același fel, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor care provin din alte state membre.

Motivul este că această aplicare nu este de natură să împiedice accesul acestor din urmă produse pe piața statului membru de import sau să îl îngreuneze mai mult decât îl îngreunează pe cel al produselor naționale (Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec., p. I-1141, punctul 37).

67 Or, în speță, deși este adevărat că restricțiile în cauză se aplică fără deosebire atât rezidenților, cât și nerezidenților, trebuie totuși să se constate că acestea afectează situația dobânditorului unei participații ca atare și sunt, așadar, de natură să descurajeze investitorii din alte state membre să efectueze astfel de investiții și, prin urmare, să condiționeze accesul pe piață (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 61 și jurisprudența citată).

68 Acestea fiind precizate, trebuie, așadar, să se examineze dacă și, dacă este cazul, în ce condiții restricția în litigiu poate fi admisă pe baza justificărilor invocate de Republica Portugheză.

69 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, măsuri naționale care restrâng libera circulație a capitalurilor pot fi justificate prin motivele menționate la articolul 58 CE sau prin motive imperative de interes general cu condiția ca acestea să poată garanta realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Germania, citată anterior, punctele 72 și 73, precum și jurisprudența citată).

70 În ceea ce privește, mai întâi, justificările întemeiate pe motive imperative de interes general, invocate de autoritățile portugheze, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că interesul de a menține condiții de concurență pe o piață determinată nu poate

constitui o justificare valabilă pentru restricții privind libera circulație a capitalurilor (Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctele 36 și 37, și Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, C-274/06, punctul 44).

71 De asemenea, în ceea ce privește necesitatea de a evita o eventuală perturbare a pieței de capital, este suficient să se arate, astfel cum o face Comisia, că acest obiectiv ține de unul dintre motivele de natură economică, ce nu pot, conform unei jurisprudențe constante, să justifice o restricție privind libera circulație a capitalurilor (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 52).

72 În ceea ce privește, în continuare, derogările permise de articolul 58 CE, nu se poate nega că obiectivul invocat de autoritățile portugheze, de a garanta securitatea disponibilității rețelei de telecomunicații în caz de criză, de război sau de terorism, poate să constituie un motiv de siguranță publică (a se vedea, prin analogie, în legătură cu aprovizionarea cu energie, Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 38) și să justifice, eventual, un obstacol în calea liberei circulații a capitalurilor.

73 Cu toate acestea, este cert că cerințele legate de siguranța publică trebuie, în special ca derogare de la principiul fundamental al liberei circulații a capitalurilor, să fie interpretate restrictiv, astfel încât întinderea acestora nu poate fi determinată în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Uniunii Europene. Astfel, siguranța publică nu poate fi invocată decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă, care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea în special Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17).

74 Or, întrucât Republica Portugheză s-a limitat să evoce motivul menționat fără a preciza motivele pentru care apreciază că deținerea de către stat a unor acțiuni privilegiate

ar permite evitarea unei astfel de atingeri a unui interes fundamental al societății, în speță nu poate fi reținută o justificare întemeiată pe siguranța publică.

75 Pentru o abordare exhaustivă, în ceea ce privește proporționalitatea restricției în cauză, trebuie arătat că exercitarea drepturilor speciale pe care deținerea acțiunilor privilegiate în PT le conferă statului portughez nu este supusă niciunei condiții sau circumstanțe specifice și obiective, contrar celor afirmate de autoritățile naționale.

76 Astfel, deși, potrivit articolului 15 alineatul 3 din LQP, crearea de acțiuni privilegiate în PT care conferă puteri speciale statului este supusă condiției, a cărei formulare este de altfel destul de generală și imprecisă, ca motive de interes național să o impună, trebuie totuși să se constate că nici această lege, nici statutul PT nu stabilesc criterii privind circumstanțele în care respectivele puteri speciale pot fi exercitate.

77 Astfel, o asemenea incertitudine constituie o atingere gravă adusă liberei circulații a capitalurilor, în măsura în care aceasta conferă autorităților naționale, în ceea ce privește recurgerea la astfel de puteri, o marjă de apreciere atât de discreționară, încât nu poate fi considerată proporțională în raport cu obiectivele urmărite (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 2009, Comisia/Italia, C-326/07, Rep., p. I-2291, punctele 51 și 52).

78 În consecință, trebuie să se constate că, prin menținerea în PT a unor drepturi speciale precum cele prevăzute de statutul societății menționate în favoarea statului și a altor entități publice, acordate în legătură cu acțiuni privilegiate („golden shares") ale statului în PT, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.

– Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor ce rezultă din articolul 43 CE

79 Comisia solicită de asemenea să se constate o neîndeplinire a obligațiilor ce revin Republicii Portugheze în temeiul articolului 43 CE, pentru motivul că deținerea de acțiuni privilegiate ale statului în PT poate îngreuna dobândirea de participații de control în această societate.

80 În această privință, este suficient să se arate că, potrivit unei jurisprudențe constante, în măsura în care măsurile naționale în cauză determină restricții privind libertatea de stabilire, astfel de restricții sunt consecința directă a obstacolelor în calea liberei circulații a capitalurilor examinate mai sus, de care sunt inseparabil legate. Prin urmare, întrucât a fost constatată o încălcare a articolului 56 alineatul (1) CE, nu este necesar să se examineze separat măsurile în cauză în lumina normelor tratatului referitoare la libertatea de stabilire (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 43).

Cu privire la cheltuielile de judecată

81 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Portugheze la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Portugheză a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

1) Prin menținerea în Portugal Telecom SGPS SA a unor drepturi speciale precum cele prevăzute de statutul societății menționate în favoarea statului și a altor entități publice, acordate în legătură cu acțiuni privilegiate („golden shares") ale statului în Portugal Telecom SGPS SA, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.

2) Obligă Republica Portugheză la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături