A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (teljes ülés)

2004. június 22.*

A C-42/01. sz. ügyben,

a **Portugál Köztársaság** (képviselik: L. I. Fernandes és L. Duarte, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: M. Marques Mendes advogado, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: P. Oliver és M. França, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 1989. december 21-i 4064/89/EGK tanácsi rendelet 21. cikke alapján indult eljárásra vonatkozó, 2000. november 22-i C(2000) 3543 végleges-PT bizottsági határozat (COMP/M.2054. sz. — Secil/Holderbank/Cimpor ügy) megsemmisítése iránt benyújtott keresete tárgyában

* Az eljárás nyelve: portugál.

A BÍRÓSÁG (teljes ülés),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet és J. N. Cunha Rodrigues tanácselnökök, valamint A. La Pergola, R. Schintgen, N. Colneric és S. von Bahr (előadó) bírák,

főtanácsnok: A. Tizzano,
hivatalvezető: M. Múgica Arzamendi főtanácsos,

tekintettel a tárgyalásra készített jelentésre,

a felek szóbeli előadásainak a 2003. szeptember 9-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

a főtanácsnok indítványának a 2004. január 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 A Bíróság Hivatalához 2001. február 1-jén benyújtott keresetlevelében a Portugál Köztársaság az EK 230. cikk első bekezdése alapján a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 1989. december 21-i 4064/89/EGK tanácsi

rendelet 21. cikke alapján indult eljárásra vonatkozó, 2000. november 22-i C(2000) 3543 végleges-PT bizottsági határozat (COMP/M.2054. sz. — Secil/Holderbank/Cimpor ügy) (a továbbiakban: a megtámadott határozat) megsemmisítése iránti keresetet terjesztett elő.

Jogszabályi háttér

Közösségi szabályozás

2 Az 1997. június 30-i 1310/97/EK tanácsi rendelettel (HL L 180., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 164. o.) módosított, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 1989. december 21-i 4064/89/EGK tanácsi rendelet (HL L 395., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 31. o.; a továbbiakban: összefonódás-ellenőrzési rendelet) 4. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az e rendeletben megjelölt, közösségi léptékű összefonódásokat a Bizottságnál a megállapodás megkötését vagy a nyilvános ajánlat bejelentését vagy ellenőrző részesedés megszerzését követő egy héten belül be kell jelenteni. Ez a hét az említett események közül az első megtörténtével kezdődik."

3 Az összefonódásokról szóló rendelet 6. cikkének (1) bekezdése értemében a Bizottság a bejelentést annak kézhezvétele után azonnal megvizsgálja.

4 Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 10. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy egy hónapos határidő áll a Bizottság rendelkezésére annak eldöntésére, hogy az összefonódás közös piaccal való összeegyeztethetősége vizsgálatára irányuló eljárást megindítja-e, vagy sem. Ugyanezen cikk (3) bekezdése szerint a bejelentett összefonódást a közös piaccal összeegyeztethetetlennek kimondó határozatot legkésőbb az eljárás megindításának napjától számított négy hónapon belül meg kell hozni.

5 Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke szerint:

„(1) A Bíróság felülvizsgálatát fenntartva kizárólag a Bizottság rendelkezik joghatósággal az e rendeletben előírt határozatok meghozatalára.

(2) A tagállamok nem alkalmazhatják a piaci versenyre vonatkozó nemzeti jogszabályaikat közösségi léptékű összefonódásra.

[...]

(3) Az (1) és (2) bekezdéstől függetlenül a tagállamok az e rendeletben figyelembe vetteken kívüli egyéb jogos érdekeik védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak a közösségi jogrend általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban.

A közbiztonságot, a média pluralitását és a prudenciális szabályokat az első albekezdés értelmezése szerinti jogos érdekeknek kell tekinteni.

Az érintett tagállam köteles bármely egyéb közérdekről a Bizottságot tájékoztatni, és azt a közösségi jogrend általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségének kiértékelése után a Bizottsággal ismertetni, mielőtt a fentiekben említett intézkedések meghozatalára sor kerülhetne. A fent említett közlést követő egy hónapon belül a Bizottság az érintett tagállamot tájékoztatja határozatáról. [Helyes fordítás: Az érintett tagállam köteles bármely egyéb közérdekről a Bizottságot tájékoztatni; és a Bizottságnak a közösségi jogrend általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségének kiértékelése után el kell azt ismernie, mielőtt a fentiekben említett intézkedések meghozatalára sor kerülhetne. A Bizottság az említett tájékoztatástól számított egy hónapon belül közli határozatát az érintett tagállammal.] "

A nemzeti szabályozás

6 A privatizáció jelen eljárásban releváns jogi szabályozását a portugál jogrendszerben a privatizációról szóló kerettörvényt jelentő, 1990. április 5-i 11/90. sz. törvény (*Diário da República* I, A sorozat, 80. sz., 1990. április 5., 1664. o.) és a végrehajtására kibocsátott 1993. november 15-i 380/93. sz. törvényrendelet (*Diário da República* I, A sorozat, 267. sz., 1993. november 15., 6362. o.) tartalmazza. A 380/93. sz. törvényrendelet olyan különleges eljárást vezet be és szabályoz, amely lehetővé teszi az államnak a privatizáció alatt álló vállalkozások részvényesi szerkezete alakulásának nyomon követését. A törvényrendelet 1. cikke értelmében a még nem teljesen privatizált vállalkozások jegyzett tőkéjéből 10%-nál nagyobb szavazati jogot biztosító hányad megszerzése a pénzügyminiszter jóváhagyását igényli.

A jogvita alapját képező tényállás

7 2000. június 15-én a portugál jog szerinti Secil-Companhia Geral de Cal e Cimento SA társaság (a továbbiakban: Secil) 100%-os ellenőrzése alatt álló, spanyol jog szerinti Secilpar SL társaság (a továbbiakban: Secilpar) a portugál jog szerinti Cimpor-Cimentos de Portugal SGPS SA társaságra (a továbbiakban: Cimpor) vonatkozó nyilvános vételi ajánlatot tartalmazó előzetes hirdetményt tett közzé. A

Cimpor egy 1994 elején privatizált, egykori állami vállalat, melyben a portugál állam — miután részesedését fokozatosan eladta — az előzetes hirdetmény közzétételekor a részvények 12,7%-át birtokolta, melyből 10% elsőbbségi jogokat testesített meg. Az előzetes hirdetmény jelezte, hogy a svájci jog szerinti Holderbank Financière Glaris, SA társaság (a továbbiakban: Holderbank) a Secilparral és a Secillel együtt lép fel.

8 Az előzetes hirdetmény szerint a nyilvános vételi ajánlatra irányadó feltételek különösen a következők voltak:

— az ajánlatnak az összes Cimpor-részvény legalább 67%-át birtokló részvényesek általi elfogadása,

— a portugál államot Cimpor-részvényesként megillető elsőbbségi jogok megszűnése,

— a szavazati jog gyakorlására a Cimpor alapszabályában előírt korlátozások megszüntetése.

9 2000. június 16-án, a 380/93. sz. törvényrendeletnek megfelelően a Secilpar és a Holderbank a portugál pénzügyminiszter jóváhagyását kérte ahhoz, hogy az előzetes hirdetményben meghatározott kikötésekkel és az ott jelzett feltételek függvényében nyilvános vételi ajánlat útján megszerezze a Cimpor jegyzett tőkéjének legfeljebb 100%-át elérő, szavazati jogot biztosító részesedést.

10 A kérelem utalt arra, hogy a nyilvános vételi ajánlat az első szakaszban a Cimpor-részvények 100%-ának a kifejezetten erre a célra létrehozott Secilpar közvetítésével történő megszerzését irányozta elő. A második szakaszban a Secil és a Holderbank úgy osztoznának a Cimpor eszközein, hogy annak eredményeként végül a Secil szerezné meg a Cimpor spanyolországi és egyiptomi tevékenységét, valamint brazíliai tevékenységének egy részét, és a Holderbank szerezné meg a Cimpor portugáliai, marokkói, tunéziai és mozambiki tevékenységét, valamint brazíliai tevékenységének másik részét.

11 2000. július 4-én érkezett a Bizottsághoz az összefonódási tervről szóló, az összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikkének megfelelően tett bejelentés, mely szerint a Holderbank és a Secil a 2000. június 15-én közzétett nyilvános vételi ajánlattal — az említett rendelet 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében — megszerzik a Cimpor közös ellenőrzését (lásd az összefonódás előzetes bejelentéséről szóló hirdetményt, HL C 198., 5. o., a továbbiakban: 2000. július 4-i bejelentés).

12 2000. július 5-i határozatával a pénzügyminiszter elutasította a 2000. június 16-i kérelmet, és jelezte, hogy a portugál államnak nem áll szándékában lemondani az őt Cimpor-részvényesként megillető elsőbbségi jogokról, és hogy ellenzi a szavazati jog gyakorlására a Cimpor társasági szerződésében előírt korlátozások megszüntetését.

13 2000. július 7-i levelével, mellyel egy előző napi levélre válaszolt, a Secil tájékoztatta a *Comissão do Mercado de Valores Mobiliários*t (Tőkepiaci Bizottság, a továbbiakban: CMVM) a nyilvános vételi ajánlattal kapcsolatos szándékairól. Ugyanazon a napon a Secilpar és a Holderbank — a 380/93. sz. törvényrendeletnek megfelelően — a Cimpor-részvények több mint 10%-nak főleg piaci megszerzése végett újabb kérelmet nyújtott be a pénzügyminiszterhez. Ebben a kérelemben lemondtak arról, hogy a nyilvános vételi ajánlatot a portugál államot Cimpor-részvényesként megillető elsőbbségi jogok megszüntetésétől tegyék függővé.

14 2000. július 20-án a Bizottság — mivel úgy vélte, hogy a 2000. július 4-i bejelentés hiányos volt — 2000. augusztus 28-ig terjedő határidőt szabott a feleknek a bejelentés kiegészítésére. A felek kérelmére e határidőt 2000. szeptember 15-ig meghosszabbították. Mivel a felek a kért információkat mégsem közölték a Bizottsággal, ez utóbbi felfüggesztette az összefonódás vizsgálatát.

15 2000. augusztus 11-i határozatával a pénzügyminiszter egyfelől jelezte, hogy a Cimpor közgyűlése elvetette a szavazati jog gyakorlása korlátozásának megszüntetésére irányuló javaslatot, így a nyilvános vételi ajánlat hatályát vesztettnek tűnik. Másfelől ismételten elutasította a Secilpar és a Holderbank kérését, kifejtve, hogy a felek célkitűzései általában véve ellentétben állnak a reprivatizációs célkitűzésekkel. A 2000. augusztus 11-i határozat rögzítette, hogy az elutasítás indokai a következők:

i) a részesedésszerzés a Cimpornak a portugál tőkepiacról való kivonásával járt volna;

ii) a kérelmezők ipari terve összeegyeztethetetlen a portugál kormánynak az ágazat szerkezetátalakítására vonatkozó stratégiájával;

iii) a részesedésszerzés gátolta volna a portugál állam Cimporban fennálló részesedésének kedvező gazdasági és pénzügyi feltételek mellett történő megszüntetését; valamint

iv) a részesedésszerzés az egyenlő bánásmód elvének a Cimpor privatizációs folyamatának utolsó szakaszában történő megsértésével járt volna.

16 Szintén 2000. augusztus 11-én a Secilpar — a portugál hatóságok által megfogalmazott aggályokra válaszul — bizonyos, a Cimpor-részvényekre vonatkozó nyilvános vételi ajánlatot tartalmazó előzetes hirdetményben eszközölt módosításokat közölt a CMVM-mel.

17 Ugyanazon a napon kelt levelével a CMVM — figyelemmel a 2000. augusztus 11-i határozatra, és azon az alapon, hogy az előzetes hirdetmény módosításai okafogyottá váltak — tájékoztatta a Secilpart a társaság által előzetesen közzétett nyilvános vételi ajánlat visszavonását elrendelő határozatáról.

18 2000. augusztus 16-i levelével a pénzügyminiszter kabinetfőnöke — magánemberként — a 2000. augusztus 11-i határozat egy példányát megküldte a versenypolitikáért felelős biztos kabinetfőnökének.

19 2000. szeptember 21-i levelében ez utóbbi tájékoztatta a pénzügyminisztert a 2000. július 4-i bejelentésről, és jelezte, hogy a Bizottság első reakciója az volt, hogy a Portugál Köztársaság megszegte az összefonódások ellenőrzésére irányadó közösségi szabályokból fakadó azon kötelezettségét, hogy előzetesen tájékoztassa a Bizottságot egy összefonódás elutasítására vonatkozó szándékáról, valamint az intézkedéssel védelmezni kívánt érdekekről.

20 Az említett levél kifejtette még, hogy úgy tűnt: a Portugál Köztársaság megszegte az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (3) bekezdéséből fakadó kötelezett-

ségeit, amikor anélkül döntött a Secil és a Holderbank Cimporban történő részesedésszerzésre tett javaslatának elutasítása mellett, hogy indokairól a Bizottságot tájékoztatta volna, és hogy lehetővé tette volna számára a közérdekre alapított indokok közösségi jogszabályokkal való összeegyeztethetőségének a szóban forgó intézkedések elfogadását megelőző vizsgálatát. Amennyiben a Bizottság arra a következtetésre jutna, hogy a Portugál Köztársaság által megjelölt indokok az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (3) bekezdésében szereplő három feltétel közül egynek sem felelnek meg, a Bizottság meghozhatja azon intézkedéseket, amelyek az említett rendelkezés alapján szükségesek. A Portugál Köztársaságot felhívták, hogy legkésőbb 2000. október 5-ig küldje meg a kérdésre vonatkozó észrevételeit.

21 Végül, ezen 2000. szeptember 21-i levelében a Bizottság jelezte, hogy megteszi a megfelelő intézkedéseket, amennyiben arra a következtetésre kéne jutnia, hogy a pénzügyminiszteri határozatok az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (3) bekezdése szerinti egyéb jogos érdekek védelmével nem indokolhatók. Felhívta a Portugál Köztársaságot, hogy e kérdésre vonatkozó észrevételeit is terjessze elő legkésőbb 2000. október 5-ig.

22 2000. október 3-i levelében a pénzügyminiszter azt válaszolta, hogy nem a portugál versenyszabályozást, hanem a 380/93. sz. törvényrendeletet alkalmazta a Secilpar és a Holderbank nyilvános vételi ajánlatára. Azt is jelezte, hogy a reprivatizáció utolsó szakaszára a közeli jövőben sor kerül, minek következtében a portugál állam által Cimpor-részvényesként élvezett elsőbbségi jogok megszűnnek, és a Cimporban való részesedésszerzés nem tartozik már a 380/93. sz. törvényrendelet hatálya alá.

23 2000. november 22-én a Bizottság elfogadta a megtámadott határozatot.

24 2001. január 11-én visszavonták a 2000. július 4-i bejelentést.

25 A C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítéletében (EBHT 2002., I-4731. o.) a Bíróság helyt adott a Bizottság által 1998. október 14-én benyújtott, az EK-Szerződés 73B. cikke (jelenleg EK 56. cikk) megsértésére alapított, tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek. A Bíróság megállapította, hogy a 11/90. sz. törvény és a 380/93. sz. törvényrendelet elfogadásával és hatályban tartásával a Portugál Köztársaság megszegte az említett cikkből fakadó kötelezettségeit.

A megtámadott határozat

26 A megtámadott határozat indokolásának 1. és 2. pontjából kitűnik, hogy a határozat a 2000. július 5-i és augusztus 11-i határozatoknak az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkével való összeegyeztethetőségét érinti.

27 A megtámadott határozat indokolásának 11. pontjában a Bizottság megállapítja, hogy a bejelentett művelet a Secilnek és a Holderbanknak a Cimporban történő részesedésszerzéséből áll, melynek célja a megszerzett eszközök azonnali felosztása. E részesedésszerzés tehát két összefonódást érint, amelyek révén mindkét vállalkozás megszerezné a Cimpor egy-egy részét.

28 „A portugál hatóságok intézkedéseinek a[z összefonódás-ellenőrzési] rendelet 21. cikkével való összeegyeztethetősége" cím alatt a Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 49. pontjában rögzítette, hogy a portugál hatóságok nem közöltek vele egyetlen olyan közérdeket sem, amelyeknek a 2000. július 5-i és augusztus 11-i határozatokkal történő védelmét szükségesnek látták volna.

29 A megtámadott határozat indokolásának 50. pontjában a Bizottság megállapítja, hogy „a privatizáció alatt lévő vállalkozások részvényesi szerkezetének a vállalati teljesítőképesség érdekében történő fejlődése és a nemzeti termelőeszközöknek Portugália gazdaságpolitikai céljaival összhangban álló hatékonysága a [2000. július 5-i és augusztus 11-i] határozatokban mint a 380/93. sz. törvényrendelet közismert célkitűzése szerepelt".

30 A Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 55. pontjában megállapítja, hogy ezen célkitűzés nem tartozik azon érdekek (a közbiztonság, a média pluralitása és a prudenciális szabályok) közé, amelyek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének második albekezdése szerint önmagukban jogosnak tekintendők.

31 A megtámadott határozat indokolásának 56. és 57. pontjában a Bizottság megállapítja, hogy a Portugál Köztársaság, mivel az érintett érdeket nem közölte vele, megszegte az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkéből eredő kötelezettségeit. Mindazonáltal megállapítja, hogy a 2000. július 5-i és augusztus 11-i határozatok alapjául szolgáló indokok világosan kitűnnek magukból a határozatokból.

32 E tekintetben a Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 58. pontjában rögzíti, „hogy az összefonódást megtiltó két határozat alapjául szolgáló érvek szerepelnek a második határozat szövegében; eszerint a határozat a privatizáció alatt lévő vállalkozások részvényesi szerkezetének a vállalati teljesítőképesség érdekében történő fejlődése és a nemzeti termelőeszközöknek Portugália gazdaságpolitikai céljaival összhangban álló hatékonysága érdekében szükséges. A két határozat korlátozza a letelepedés szabadságát és a tőke szabad áramlását, melyeket a Szerződés garantál, és nem indokolható a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert közérdekű indokokkal; mindenesetre a Portugál Köztársaság nem jelölt meg semmiféle ilyen indokot. Ráadásul az egyenlő bánásmód elve, amelynek alapján a Portugál Köztársaság az első határozatot elfogadta, érdemben semmit sem tesz hozzá az említett érvekhez".

33 A Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 59. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy „függetlenül attól, hogy a Portugál Köztársaság elmulasztotta a[z összefonódás-ellenőrzési] rendelet 21. cikkének (3) bekezdésével összhangban megfelelő időben tájékoztatni a Bizottságot határozatai indokairól, a Bizottságnak meg kell tagadnia ezek jogszerűségének elismerését".

34 A megtámadott határozat indokolásának a „Következtetés" című részben szereplő 60. pontjában a Bizottság rögzíti, hogy a 10%-ot meghaladó mértékű Cimpor-részvények megszerzésének engedélyezését megtagadó határozatok elfogadásával a Portugál Köztársaság valójában megtiltotta, hogy a bejelentő felek ellenőrzést biztosító részesedést szerezzenek a Cimporban.

35 A megtámadott határozat indokolásának 61. pontjában a Bizottság megállapítja: mivel úgy tűnik, hogy a 2000. augusztus 11-én újrafogalmazott 2000. július 5-i, a 10%-ot meghaladó mértékű Cimpor-részvények megszerzését megtagadó határozat nem a közbiztonságon, a média pluralitásán vagy a prudenciális szabályokon alapul, „a portugál hatóságoknak nem volt joga beavatkozni, és egy közösségi léptékű összefonódást megtiltani, anélkül hogy a jelen határozat tárgyát képező intézkedések elfogadását megelőzően — a[z összefonódás-ellenőrzési] rendelet 21. cikke (3) bekezdésének megfelelően — tájékoztatták volna a Bizottságot az általuk védeni kívánt valamennyi egyéb közérdekről".

36 A Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 62. pontjában megjegyzi, hogy „[az összefonódás-ellenőrzési rendelet] 21. cikkének (3) bekezdését minden hatékony érvényesüléstől megfosztanák, ha tájékoztatás hiányában a Bizottság nem vizsgálhatná, hogy egy tagállam által elfogadott intézkedést indokolja-e a 21. cikk (3) bekezdésében kifejezetten jogosnak minősített érdekek valamelyike. A tagállamok könnyedén elkerülhetnék a Bizottság értékelését azáltal, hogy nem tájékoztatják őt az ilyen intézkedésekről. A 21. cikk szerkezete egyensúlyoz egyfelől a tagállamokat terhelő azon kötelezettség, hogy az általuk jogosnak állított érdekről a

Bizottságot előzetesen tájékoztassák, másfelől a Bizottság azon kötelezettsége között, hogy egy hónapos határidőn belül határozatot hozzon az állítólagos érdek közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről".

37 A megtámadott határozat indokolásának 63. pontja szerint a Bizottság úgy véli, hogy ebből az következik, hogy „a 21. cikk akként értelmezendő, hogy függetlenül attól, hogy egy intézkedésről tájékoztatták-e, vagy sem, a Bizottságnak joga van olyan határozatot hozni, amelyben megállapítja, hogy az intézkedés a[z összefonódás-ellenőrzési] rendeletben szereplő kizárólagos hatáskör elvébe ütközik-e".

38 A Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 64. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy „a portugál hatóságok által a bejelentett művelet vonatkozásában tett intézkedések, különösen [a 2000. július 5-i és augusztus 11-i határozatok], nem tekinthetők a közösségi jog alapelveivel és egyéb rendelkezéseivel összeegyeztethető jogos érdekek védelmére irányuló intézkedéseknek. Következésképpen ezek az intézkedések ellentétesek a közösségi joggal, különösen a 4064/89 rendelet 21. cikkével".

39 A megtámadott határozat indokolásának 65. pontja rögzíti, hogy „[e]zért a Portugál Köztársaság a szóban forgó határozatok visszavonásával köteles meghozni a közösségi jogszabályok tiszteletben tartásához szükséges intézkedéseket".

40 A megtámadott határozat 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A portugál pénzügyminiszter 2000. július [5]-i, 2000. augusztus 11-én újrafogalmazott határozata alapjául szolgáló, a[z összefonódás-ellenőrzési] rendelet 21. cikke

(3) bekezdése rendelkezéseinek megsértésével a Bizottságnak be nem jelentett érdekek összeegyeztethetetlenek a közösségi joggal."

A keresetről

41 A Portugál Köztársaság mindenekelőtt a megtámadott határozat hatálytalanságát érintő kérdést vet fel. Ezután keresete alátámasztására hat jogalapot jelöl meg, amelyek rendre a következők:

— az EK 253. cikk megsértése a megtámadott határozat jogalapjának pontos és elégséges feltüntetésének hiánya miatt;

— az EK 253. cikk megsértése a nemzeti intézkedéseknek a közösségi joggal való állítólagos összeegyeztethetetlensége indokolásának hiánya miatt;

— az EK 7. cikk (1) bekezdésének, valamint az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (1) bekezdésének és (3) bekezdése harmadik albekezdésének megsértése, amennyiben a Bizottságnak — a nemzeti intézkedésekkel védett érdekekre vonatkozó, a Portugál Köztársaság által történő tájékoztatása hiányában — nem volt hatásköre a megtámadott határozat elfogadására;

— az EK 220. cikk és az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (1) bekezdésének megsértése, amennyiben a megtámadott határozatnak — az említett tájékoztatás hiányában történt — elfogadásával a Bizottság megsértette a bírói felülvizsgálat fenntartását;

— az EK 5. cikk harmadik bekezdésének és az arányosság elvének megsértése, egyrészt amennyiben a Bizottság nem korlátozta értékelését az egyetlen közösségi léptékű összefonódásra, nevezetesen a Holderbank/Cimporra, másrészt amennyiben a bejelentő felek tétlensége ellenére végleges és visszafordíthatatlan intézkedést fogadott el;

— eljárási visszaélés, amennyiben a Bizottság — a Portugál Köztársaság általi fenti tájékoztatás hiányában — egy tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek az EK 226. cikk alapján történt előterjesztése helyett hozta meg a megtámadott határozatot.

A megtámadott határozat hatálytalanságát érintő előkérdésről

42 A Portugál Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott határozat meghozatalára a 2000. július 4-i bejelentéssel megindult eljárás nyomán és annak keretében került sor. Így a bejelentés 2001. január 11-i, a megtámadott határozat elfogadását követő visszavonásával az eljárás befejeződött, miáltal eltűnt az a jogalap, amelyre a Bizottság az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke alapján történő fellépésre vonatkozó hatáskörét alapíthatta volna. Ennélfogva a megtámadott határozat hatálytalanná vált.

43 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy — a főtanácsnok indítványának 32. és 33. pontjában megjelölt indokoknak megfelelően — a bejelentésnek a megtámadott határozat elfogadását követő visszavonása semmi esetre sem teheti hatálytalanná a határozatot. A megtámadott határozat tehát továbbra is létezik, és a Portugál Köztársaság által benyújtott kereset tárgyát képezi.

A harmadik, a negyedik és a hatodik jogalapról

44 A harmadik, a negyedik és a hatodik jogalappal — melyeket együttesen és első helyen kell megvizsgálni — a portugál kormány lényegében azt állítja, hogy a Bizottságnak — a Portugál Köztársaság általi, a 2000. július 5-i és augusztus 11-i határozatokkal védett érdekekre vonatkozó tájékoztatás hiányában — nem volt hatásköre a megtámadott határozat elfogadására.

45 Mindenekelőtt elismerve azt, hogy a 2000. július 5-i és augusztus 11-i határozatok alapjául szolgáló érdekek a jogos érdekeknek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében kifejezetten előírt egyetlen kategóriájának sem felelnek meg, a portugál kormány emlékeztet arra, hogy az említett bekezdés harmadik albekezdése — a Bizottság felé teljesítendő tagállami tájékoztatási kötelezettség előírása mellett — egyéb közérdekek nemzeti védelmét is megengedi.

46 A Bizottság kizárólag abban az esetben közölhetné határozatát az érintett tagállammal, ha ez utóbbi tájékoztatja arról a szándékáról, hogy ilyen egyéb közérdekekre kíván hivatkozni. Amennyiben a tagállam nem adott ilyen tájékozta-

tást, a Bizottságnak sincs hatásköre arra, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében szereplő érdekekről határozzon.

47 A portugál kormány ezenkívül előadja, hogy tájékoztatás hiányában fennáll annak a veszélye, hogy a Bizottság olyan közérdekről határoz, amely nem felel meg a nemzeti határozat kibocsátója által valójában szolgálni kívánt közérdeknek.

48 Ezután a portugál kormány azt állítja, hogy tekintettel arra, hogy az érintett tagállam általi tájékoztatás hiányában a Bizottság az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében nem fogadhat el határozatot, az ellenőrzési funkció és a törvényesség garantálása a Bíróságra és — a hazai jogorvoslati lehetőségek keretében — a nemzeti bíróságokra hárul. A megtámadott határozat elfogadásával a Bizottság tehát az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdése és az EK 220. cikk megsértésével elvonta ez utóbbiak hatáskörét.

49 Végül a portugál kormány szerint — a Bizottságnak az összefonódás-ellenőrzési rendelet e kormány által értelmezett 21. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott esetekben történő határozathozatalra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül — az EK 226. cikk alapján a tájékoztatási kötelezettségnek vagy a közérdekek megfelelősége tárgyi korlátainak tagállamok általi bármilyen esetleges megsértése tekintetében tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet kell indítani. Ennélfogva a megtámadott határozat elfogadásával a Bizottság közvetlenül megsértette az említett cikket, és eljárási visszaélést követett el.

50 Egyfelől emlékeztetni kell, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet a nemzeti és közösségi ellenőrzési hatóságok közötti pontos hatáskörmegosztáson nyugszik.

Huszonkilencedik preambulumbekezdése úgy szól, hogy „az e rendelettel nem érintett összefonódások elvben a tagállamok joghatósága alá tartoznak". Ezzel szemben kizárólag a Bizottság rendelkezik hatáskörrel a közösségi léptékű összefonódásokkal kapcsolatos valamennyi határozat meghozatalára (a C-170/02. P. sz., Schlüsselverlag J. S. Moser és társai kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 25-én hozott ítélet [EBHT 2003, I-9889. o.] 32. pontja).

51 Másfelől az összefonódás-ellenőrzési rendelet olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek célja az, hogy a jogbiztonság végett és az érintett vállalkozások érdekében korlátozzák a Bizottság összefonódás-ellenőrzési eljárásának tartamát. Ezért van az, hogy — az említett rendelet 4. cikke értelmében — a közösségi léptékű összefonódást egyhetes határidőn belül be kell jelenteni a Bizottságnak. A rendelet 6. cikke és 10. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Bizottság haladéktalanul elvégzi vizsgálatát, és hogy főszabályként egy hónapos határidő áll rendelkezésére annak eldöntésére, hogy megindítja-e az összefonódás közös piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára irányuló alakszerű eljárást, vagy sem. Ugyanezen jogszabály 10. cikkének (3) bekezdése szerint a Bizottságnak elvileg legkésőbb az eljárás megindításának napjától számított négy hónapon belül határozatot kell hoznia az ügyben. Ugyanezen cikk (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]mennyiben a Bizottság [...] nem hozott döntést [...] határidőn belül, akkor úgy kell tekinteni, hogy az összefonódást [...] a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánították" (a fent hivatkozott Schlüsselverlag J. S. Moser és társai kontra Bizottság ítélet 33. pontja).

52 Ezért van az is, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében az érintett tagállamnak az ugyanezen bekezdés második albekezdésében felsorolt három érdektől eltérő valamennyi közérdekről tájékoztatnia kell a Bizottságot, és ez utóbbinak az említett tájékoztatást követő egy hónapos határidőn belül közölnie kell határozatát.

53 Ebből arra kell következtetni, hogy a közösségi jogalkotó világosan szét akarta választani a nemzeti és közösségi hatóságok fellépését, és biztosítani kívánta, hogy az összefonódások ellenőrzése megfeleljen mind a gondos ügyintézés, mind az üzleti élet követelményeinek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Schlüsselverlag J. S. Moser és társai kontra Bizottság ítélet 34. pontját).

54 Ezért az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének a portugál kormány által előadott értelmezése, miszerint a 2000. július 5-i és augusztus 11-i rendeletekkel védett érdekekről való tájékoztatás hiányában a Bizottság nem dönthetett határozattal az említett érdekeknek a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről, nem fogadható el.

55 Ugyanis — ahogy arra a főtanácsnok indítványának 51. pontjában helyesen rámutatott — amennyiben az érintett tagállam tájékoztatása hiányában a Bizottság csak az EK 226. cikk szerinti tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet nyújthatna be, lehetetlen volna a közösségi határozatnak az összefonódás-ellenőrzési rendeletben előírt rövid határidőn belül történő kibocsátása, aminek következtében megnövekedne annak veszélye, hogy egy ilyen határozat csupán azután születik meg, hogy a nemzeti intézkedések véglegesen meggátolták a közösségi léptékű összefonódást.

56 A portugál kormány értelmezése ráadásul megfosztaná hatékony érvényesülésétől az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdését, mivel lehetőséget biztosítana a tagállamoknak arra, hogy könnyedén kivonják magukat az e rendelkezésben szereplő ellenőrzések alól.

57 Ebből az következik, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében szereplőktől eltérő közérdekeknek — az említett bekezdés harmadik albekezdése értelmében — a Bizottság által végzendő

ellenőrzésének hatékonysága érdekében a Bizottság számára hatáskört kell biztosítani arra, hogy határozattal döntsön az érdekeknek a közösségi jog alapelveivel és egyéb rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről, tekintet nélkül arra, hogy az említett érdekekről tájékoztatták-e, vagy sem.

58 Noha igaz, hogy a tájékoztatásnak az érintett tagállam általi elmulasztása bizonytalanabbá és összetettebbé teheti a Bizottság feladatát, amennyiben a Bizottságnak nehézségei támadhatnak a nemzeti intézkedésekkel védett érdekek megállapítása során, nem kevésbé igaz az — ahogy arra a főtanácsnok indítványának 55. pontjában rámutatott —, hogy a Bizottságnak mindig lehetősége van arra, hogy az érintett tagállamtól információt kérjen. Amennyiben az érintett tagállam egy ilyen kérés dacára sem adja meg a kért információt, a Bizottság a rendelkezésére álló adatok alapján hozhat határozatot (lásd értelemszerűen az állami támogatások vonatkozásában a Franciaország kontra Bizottság, ún. „Boussac Saint Frères"-ügyben 1990. február 14-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-307. o.] 22. pontját).

59 Egyébként, egy jelen ügyhöz hasonló helyzetben, amikor a tagállam nem adott tájékoztatást az érintett nemzeti intézkedésekkel védett érdekekről, elkerülhetetlen, hogy a Bizottság először azt vizsgálja, hogy az említett intézkedéseket indolják-e az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében szereplő érdekek. Amennyiben ugyanis ennek során azt állapítja meg, hogy a tagállam a szóban forgó intézkedéseket az említett albekezdésben felsorolt jogos érdekek valamelyikének védelmére fogadta el, a Bizottságnak nem szükséges folytatnia a vizsgálatot, és azt megállapítania, hogy a harmadik albekezdésben szereplő egyéb közérdekek indolják-e az említett intézkedéseket.

60 Ennélfogva, tekintettel arra, hogy — mint az a jelen ítélet 57. pontjából következik — a Bizottságnak az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése alapján akkor is van hatásköre egy tagállam által védett, az említett bekezdés második albekezdésében felsoroltaktól eltérő közérdekeknek a közösségi jog alapelveivel és egyéb rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére vonatkozó határozat elfogadására, ha az érintett tagállam az érdekekről nem tájékoztatta, arra a következtetésre kell jutni, hogy a megtámadott határozat

elfogadásával a Bizottság nem vonta el a Bíróság vagy a nemzeti bíróságok hatáskörét, és így nem sértette meg sem az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (1) bekezdését, sem az EK 220. cikket. A Bizottság az EK 226. cikket sem sértette meg, és hatáskörrel való visszaélést sem követett el.

61 Ebből az következik, hogy a harmadik, negyedik és hatodik jogalapot, mint megalapozatlant, el kell utasítani.

Az első jogalapról

62 Az első jogalappal a portugál kormány azt állítja, hogy a Bizottság megsértette az EK 253. cikkben foglalt indokolási kötelezettséget, amikor nem jelölte meg kellő pontossággal a megtámadott határozat jogalapját.

63 Elegendő megállapítani, hogy a megtámadott határozat szövegéből, különösen indokolása 60–64. pontjából világosan kitűnik, hogy a határozat az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésén alapul.

64 Így a portugál kormány által felhívott első jogalapot, mint megalapozatlant, szintén el kell utasítani.

A második jogalapról

65 A második jogalappal a portugál kormány azt rója fel a Bizottságnak, hogy nem indokolta kellően a nemzeti intézkedések közösségi joggal való állítólagos összeegyeztethetetlenségét. Nevezetesen: a megtámadott határozat a portugál hatóságok által elfogadott intézkedések alapjául szolgáló érdekek semmiféle — a releváns közösségi keret fényében kellően kifejtett ténybeli és jogi alapokon nyugvó — különös érdemi értékelését nem tartalmazza.

66 Emlékeztetni kell arra, hogy a töretlen ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikkben előírt indokolásnak a szóban forgó jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, és a jogi aktust kibocsátó intézmény érvelésének olyan világosan és félreérthetetlenül kell belőle kitűnnie, hogy lehetővé tegye az érintettek számára az intézkedés indokainak megismerését és a hatáskörrel rendelkező bíróság számára a felülvizsgálat elvégzését. Az indokolási kötelezettséget az eset összes körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára, a felhívott indokok jellegére és a címzettek vagy a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett egyéb személyek magyarázathoz fűződő érdekére tekintettel kell vizsgálni. Nem követelmény, hogy az indokolás az összes releváns ténybeli és jogi elemet tartalmazza, minthogy azt a kérdést, hogy egy jogi aktus indokolása megfelel-e az EK 253. cikk követelményeinek, nemcsak szövegére, hanem körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére is figyelemmel kell vizsgálni (lásd különösen a 296/82. és 318/82. sz., Hollandia és Leeuwarder Papierwarenfabriek kontra Bizottság ügyben 1985. március 13-án hozott ítélet [EBHT 1985., 809. o.] 19. pontját, a C-367/95. P. sz., Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-1719. o.] 63. pontját és a C-301/96. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 87. pontját).

67 Igaz, hogy a megtámadott határozat röviden jelöli meg azokat az indokokat, amelyek miatt a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a 2000. július 5-i és augusztus 11-i rendeletek alapjául szolgáló érdekek összeegyeztethetetlenek a közösségi jog alapelveivel és egyéb rendelkezéseivel.

68 Mindazonáltal — ahogy arra a főtanácsnok indítványának 66. és 67. pontjában rámutatott — a nemzeti intézkedésekkel védett érdekek azonosítását és annak megállapítását követően, hogy azok nem tartoznak az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján maguktól jogosnak minősülő érdekek közé, a Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 58. pontjában magyarázatot adott, amely — noha rendkívül vázlatos — feltárja az érvelése alapjául szolgáló megállapításokat.

69 Ráadásul — ahogy a főtanácsnok indítványának 68. pontjában hangsúlyozta — a megtámadott határozat meghozatalára a portugál kormány által jól ismert körülmények között — nevezetesen a tagállami kötelezettségszegés megállapítására irányuló, a hivatkozott, Bizottság kontra Portugália ítélethez vezető eljárás során — került sor, és a portugál kormány halvány említést sem tett a Bizottság felé az érintett intézkedésekkel védeni kívánt közérdekeknek a közösségi joggal való összeegyeztethetősége tekintetében, még a Bizottság 2000. szeptember 21-i levelére adott válaszában sem.

70 Ezekre a körülményekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat indokolható volt rövidítetten (lásd e tekintetben a 73/74. sz., Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique és társai kontra Bizottság ügyben 1975. november 26-án hozott ítélet [EBHT 1975., 1491. o.] 31. pontját és a C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-6857. o.] 105. pontját), és hogy a megtámadott határozat ezért kellően megindokolt volt (lásd a Németország kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 30-án hozott, fent hivatkozott ítélet 92. és 93. pontját).

71 Ebből következően a portugál kormány által megjelölt harmadik jogalap nem megalapozott.

Az ötödik jogalapról

72 Az arányosság elvének megsértésére alapított ötödik jogalap első részében a portugál kormány azt állítja, hogy a Bizottság túllépett a közösségi jog betartatásához szükséges mértéken, amikor a megtámadott határozatban kimondta, hogy a Portugál Köztársaságnak a 2000. július 5-i és augusztus 11-i rendeleteket teljes egészükben vissza kell vonnia, és a határozat rendelkező részében általános jelleggel megerősítette, hogy az említett rendeletek alapjául szolgáló érdekek nem egyeztethetőek össze a közösségi joggal, annak ellenére, hogy a megtámadott határozatból az következik, hogy a bejelentett művelet két összefonódásból, nevezetesen a Secil/Cimpor és a Holderbank/Cimpor összefonódásból állt, és ezek közül csak a második közösségi léptékű.

73 A jogalap második részében a portugál kormány előadja, hogy tekintettel arra, hogy a bejelentő felektől kért információk hiányában a bejelentett összefonódás vizsgálata a megtámadott határozat elfogadásakor fel volt függesztve, és hogy ezért a megtámadott határozat elfogadására olyan időszakban került sor, amikor az eljárás további folytatása tekintetében bizonytalanság állt fenn, a Bizottságnak gondosabban kellett volna eljárnia, és nem kellett volna végleges intézkedéseket hoznia. A 2000. július 5-i és augusztus 11-i rendeletek visszavonására történő kötelezés nem szolgálja az elérni kívánt célokat, és nem is egyeztethető össze azokkal; ezért sérti az arányosság elvét.

74 A jogalap első részéről szólva meg kell állapítani, hogy a két összefonódás — ahogy azt a Bizottság is megjegyezte — elválaszthatatlanul összekapcsolódott, mivel a Cimpor-részvényeknek a Secilpar általi megvételére vonatkozó nyilvános vételi ajánlat megtételének célja a Cimpor eszközeinek a Secil és a Holderbank közötti felosztása volt. Így a megtámadott határozat hatályát nem lehetett a Holderbank/Cimpor összefonódásra korlátozni. Következésképpen a Bizottság helyesen járt el, amikor a megtámadott határozatban a Portugál Köztársaságot a 2000. július 5-i és

augusztus 11-i rendeletek teljes egészükben történő visszavonására kötelezte, és általános jelleggel kimondta az említett rendeletek alapjául szolgáló érdekeknek a közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségét.

75 Ami ugyanezen jogalap második részét illeti, elegendő megállapítani — ahogy arra a főtanácsnok indítványának 74. pontjában utalt —, hogy a Bizottság úgy vélhette, hogy a bejelentő felek tétlensége — legalábbis részben — a 2000. július 5-i és augusztus 11-i rendeletek elfogadásának következménye volt, és hogy következésképpen különösen fontos és sürgős volt, hogy végleges jelleggel lépjen fel.

76 A fenti megfontolásokból az következik, hogy a kereset ötödik jogalapja sem megalapozott.

77 A keresetet, mivel egyetlen jogalapja sem bizonyult megalapozottnak, el kell utasítani.

A költségekről

78 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Portugál Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A BÍRÓSÁG (teljes ülés)

a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) A Portugál Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Skouris Jann Timmermans

Rosas Gulmann Puissochet

Cunha Rodrigues La Pergola Schintgen

Colneric von Bahr

Kihirdetve Luxembourgban, a 2004. június 22-i nyilvános ülésen.

R. Grass V. Skouris

hivatalvezető elnök