

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2010. november 11.*

A C-543/08. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2008. december 4-én

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

felperesnek

a **Portugál Köztársaság** (képviselik: L. Inez Fernandes, segítői: C. Botelho Moniz és P. Gouveia e Melo advogados)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: portugál.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

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

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. április 22-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az
ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az Európai Közösségek Bizottsága keresetlevelében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Portugál Köztársaság – mivel az EDP – Energias de Portugalban (a továbbiakban: EDP) fenntartotta az államnak az általa birtokolt elsőbbségi részvényeivel („aranyrészvények”) kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből és az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A nemzeti szabályozás

- 2 A privatizációról szóló, 1990. április 5-i 11/90. sz. kerettörvény (Lei n° 11/90, Lei Quadro das Privatizações *Diário da República*, I., A. sorozat, 80. szám, 1990. április 5.; a továbbiakban: LQP) 13. cikkének (2) bekezdése előírja:

„A nyilvános versenyeztetés, az értékpapírpiacon történő nyilvános ajánlattétel vagy nyilvános jegyzés által megvalósított reprivatizáció keretében sem természetes, sem jogi személyek nem szerezhhetnek vagy jegyezhetnek a reprivatizálandó tőke meghatározott százalékánál többet, amely százalék szintén meghatározásra kerül a 4. cikk (1) bekezdésében hivatkozott rendelkezésben, az előírtaktól függően az e határt meghaladó részvények kényszereladása, az e részvények által biztosított szavazati jog megvonása vagy semmisség terhe mellett.”

- 3 E tekintetben az EDP reprivatizációjára vonatkozó, végrehajtási rendelettvények, különösen az EDP – Electricidade de Portugal, S. A. alaptőkéje reprivatizációjára irányuló eljárás első szakaszát jóváhagyó, 1997. április 7-i 78-A/97. sz. rendelettvény (*Diário da República* I., A. sorozat, 81. szám, 1997. április 7.), az EDP – Electricidade de Portugal, S. A. alaptőkéje reprivatizációjára irányuló eljárás második szakaszát jóváhagyó 1998. április 17-i 94-C/98. sz. rendelettvény (*Diário da República* I., A. sorozat, 90. szám, 1998. április 17.) és az EDP – Electricidade de Portugal, S. A. alaptőkéje reprivatizációjára irányuló eljárás harmadik szakaszát jóváhagyó 2000. július 15-i

141/2000. sz. rendelettvörvény (*Diário da República* I., A. sorozat, 162. szám, 2000. július 15.) 9. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A jelen rendelettvörvényben előírt ügyletek keretében sem természetes, sem jogi személy nem szerezhethet az EDP alaptőkéjének 5%-ánál nagyobb részét megtestesítő részvényeket, és az ezt túllépő részesedésszerzésre tett ajánlatokat is le kell szállítani e határra.”

- 4 A kereskedelmi társaságokról szóló portugál törvénykönyv (a továbbiakban: CSC) 384. cikkének (2) bekezdése értelmében e társaságok alapszabálya:

„a) előírhatják, hogy adott számú részvényeknek csak egy szavazat felel meg, feltéve hogy a társaság által kibocsátott valamennyi részvényt figyelembe vették, és 1000 eurónyi tőkére legalább egy szavazat jut;

b) előírhatják, hogy az e számot meghaladó szavazatok nem számítanak, ha e szavazatokkal egyazon részvényes saját nevében, illetve más részvényes képviselőjeként él.”

- 5 Ugyanezen 384. cikk (3) bekezdése előírja:

„A szavazatok számának az előző bekezdés b) pontjában lehetővé tett korlátozása valamennyi részvény tekintetében, illetve kizárólag egy vagy több kategóriába tartozó részvények tekintetében állapítható meg, meghatározott részvényesek tekintetében azonban nem.”

- 6 Az LQP 15. cikkének (3) bekezdése az elsőbbségi részvények kibocsátását az alábbi feltételek szerint teszi lehetővé:

„A 4. cikk (1) bekezdésében meghatározott (a privatizálandó vagy részvénytársasággá alakuló vállalkozás alapszabályát jóváhagyó) jogi aktus – kivételesen, amennyiben a nemzeti érdekek úgy kívánják – rendelkezhet továbbá olyan, az állam tulajdonában maradó elsőbbségi részvényekről, amelyek számuktól függetlenül az alapszabályban meghatározottak szerint és abban megfelelően körülhatárolva az alapszabály módosítására és egyéb, meghatározott területekre vonatkozó döntések tekintetében az állam számára vétőjogot biztosítanak.”

- 7 A 141/2000 rendelettvörvény 13. cikkének (1) bekezdése az állam különleges jogainak tekintetében előírja:

„Amennyiben az állam a társaság részvényese, a birtokában lévő részvények számától, valamint attól függetlenül, hogy közvetlenül vagy közszervezeteken keresztül közvetetten az 1988. május 24-i 71/88 törvény 1. cikke (2) bekezdésének c) pontjában fog-

laltak szerinti részesedéssel rendelkezik-e, a közgyűlés alább hivatkozott határozatait csak akkor minősülnek elfogadottnak, ha az állam e határozatok mellett szavaz:

- a) az alapszabály módosítása, a tőkeemelést is beleértve, az egyesülés, a szétválás, valamint a társaságok megszüntetése;
- b) paritásos alapon vagy alárendeltségben álló csoportokra vonatkozó szerződések megkötésére vonatkozó határozatok;
- c) a részvényesek tőkeemelésre vonatkozó elsőbbségi jogának megszüntetésére vagy korlátozására vonatkozó határozatok.”

8 Az LQP 15. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Kivételesen, és amennyiben ezt nemzeti érdekek megkövetelik, a reprivatizálandó vállalkozás alapszabályának elfogadására vonatkozó aktus a közérdek védelme céljából előírhatja, hogy a meghatározott tárgyú határozatokat az állam által kinevezett vezető tisztségviselőnek jóvá kell hagynia.”

- 9 A 141/2000 rendelettvény 13. cikkének (2) és (3) bekezdése az állam különleges jogait illetően előírja:

„(2) Amennyiben az előző bekezdés értelmében az állam a társaság részvényese, joga van egy vezető tisztségviselő kinevezésére abban az esetben, ha a vezető tisztségviselők elfogadott névsorával szemben szavaz, amely tisztségviselő automatikusan azon személy helyébe lép, aki az elfogadott névsorban a legkevesebb szavazatot kapta, illetve szavazategyenlőség esetén azon személy helyébe, aki ugyanezen névsor utolsó helyén szerepel.

(3) Az államnak az előző bekezdésben biztosított joga megelőzi a kisebbségi részvényeseknek a [CSC] 392. cikkében biztosított hasonló jogait.”

- 10 Az EDP – Electricidade de Portugal, S. A. alaptőkéje reprivatizációjára irányuló eljárás ötödik szakaszát jóváhagyó 2004. október 25-i 218-A/2004. sz. rendelettvény (*Diário da República* I., A. sorozat, 251. szám, 2004. október 25.) 10. cikke, valamint az EDP – Electricidade de Portugal, S. A. alaptőkéje reprivatizációjára irányuló eljárás hatodik szakaszát jóváhagyó 2005. december 2-i 209-A/2005. sz. rendelettvény (*Diário da República* I., A. sorozat, 231. szám, 2005. december 2.) 6. cikke kifejezetten hatályban tartotta a portugál állam különleges jogait.

Az EDP alapszabálya

- 11 Az EDP alapszabálya 4. cikkének (4) bekezdése előírja:

„A B osztályú részvények a reprivatizálandó részvények, és egyetlen elsőbbségük az a tény, hogy a részvényesekre, akik birtokolják vagy képviselik azokat, nem vonatkozik a szavazatok számának a 14. cikk (3) és azt követő bekezdéseiben ugyanezen részvények viszonylatában előírt korlátozása.”

- 12 A szóban forgó alapszabály 14. cikkének (2) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(2) Minden egyes részvény egy szavazatra biztosít jogot.

(3) Nem kerülnek figyelembevételre az A kategóriába tartozó, a részvényes saját nevében vagy más részvényes képviselőjeként leadott szavazatai, ha ezek meghaladják az alaptőkének megfelelő összes szavazat 5%-át.”

13 Ugyanezen alapszabály 17. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A társaság stratégiai tervének elfogadásához, valamint az alább megjelölt ügyleteknek a társaság vagy az EDP által ellenőrzött társaságok általi megvalósításához a felügyelő bizottság kedvező véleménye szükséges:

- a) jelentős gazdasági értékű társasági javak, jogok vagy üzletrészek megszerzése és elidegenítése;
- b) jelentős értékű finanszírozás igénybevétele;
- c) létesítmények vagy létesítmények részeinek megnyitása vagy bezárása, a tevékenység kiterjesztése vagy csökkentése;
- d) jelentős gazdasági vagy stratégiai értékű egyéb üzletek vagy ügyletek megkötése;
- e) stratégiai partnerség vagy egyéb tartós együttműködési formák létrehozása vagy megszüntetése;

- f) szétválásra, egyesülésre vagy átalakulásra vonatkozó tervek;
- g) az alapszabály módosítása, a székhely megváltoztatását vagy a tőkeemelést is beleértve, ha ezeket a végrehajtó igazgatótanács kezdeményezi.”

A jogvita előzményei és a pert megelőző eljárás

- ¹⁴ A 90-es évek eleje óta a portugál villamosenergia-ágazat nagyszabású átszervezési folyamaton ment keresztül. ennek keretében az 1976-ban az 1976. június 30-i 502/76. sz. rendelettel (Diário da República I., A. sorozat, 151. szám, 1976. június 30.) közvállalkozásként létrehozott EDP-t 1991-ben részvénytársasággá alakították át. Ezt követően a portugál állam több szakaszban végrehajtott folyamatban reprivatizálta ezt a vállalkozást. Jelenleg a portugál állam szerint az állam a Parpública – Participações Públicas SGPS SA-n és a Caixa Geral de Depósitos SA-n keresztül az EDP alaptőkéjében 25,73%-os részesedéssel rendelkezik.
- ¹⁵ Az EDP Portugáliában a villamosenergia-elosztó, valamint végső értékesítési vállalkozási tevékenység fő koncessziós jogosultja, és jelen van a földgáz elosztásának és szállításának piacán is Grande Porto régióban leányvállalatán, az EDP Gás, S. A.-n keresztül.

- 16 2006. október 18-án a Bizottság felszólító levelet intézett a Portugál Köztársasághoz, amelyben azt kifogásolta, hogy az utóbbi nem teljesítette az EK 43. cikkből és az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel az állam és más közjogi részvényesek tulajdonában maradtak az EDP-ben különleges jogokat, különösen e társaság részvényesei közgyűlésének bizonyos határozataival szembeni vétőjogot, és egy vezető tisztségviselő azon esetben történő kijelölésének jogát biztosító elsőbbségi részvények, ha az állam a vezető tisztségviselők választása során e legtöbb szavazatot kapott javaslat ellen szavazott, továbbá az állam mentesítését a szavazás tekintetében előírt 5%-os szavazati maximum alól.
- 17 A Bizottság 2006. december 18-án – mivel a Portugál Köztársaságnak az említett felszólító levélre adott válaszát nem találta kielégítőnek – indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben felhívta e tagállamot, hogy a véleményben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket a kézhezvételtől számított két hónapon belül tegye meg.
- 18 A portugál hatóságok 2007. október 30-án levélben adtak választ a szóban forgó, indokolással ellátott véleményre. Mivel e választ nem találta kielégítőnek, a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A kereset elfogadhatóságáról

A felek érvei

- ¹⁹ Viszónvázában a Portugál Köztársaság azt állítja, hogy a kereset részben elfogadhatatlan, mivel a Bizottság válaszbeadványában új jogi érvre hivatkozott, amelynek lényege az az állítás, hogy a 141/2000 rendelet törvény 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő vezető tisztségviselő az LQP 15. cikke értelmében jogosult az EDP közgyűlése határozatainak megerősítésére, amely érvelés az eljárás ezen előrehaladott szakaszában új, e tagállam kötelezettségszegésére vonatkozó kifogást jelent, amely kifogást elfogadhatatlannak kell minősíteni.

A Bíróság álláspontja

- ²⁰ E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a fél az eljárás során nem módosíthatja magát a jogvita tárgyát, és hogy a kereset megalapozottságát kizárólag a keresetlevélben foglalt kereseti kérelmek tekintetében kell vizsgálni (lásd ebben az értelemben a 232/78. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1979. szeptember 25-én hozott ítélet [EBHT 1979., 2729. o.] 3. pontját, a C-256/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. április 6-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2487. o.] 31. pontját és a C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-3969. o.] 61. pontját).

- 21 Egyébiránt az Európai Unió Bírósága alapokmányának 21. cikke és a Bíróság eljárási szabályzata 38. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében a Bizottságnak valamennyi, az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott keresetlevélben pontosan meg kell jelölnie azokat a kifogásokat, amelyekről a Bíróság határozathozatalát kéri, valamint, legalább röviden, azokat a jogi és ténybeli elemeket, amelyekre e kifogásokat alapozza (lásd a C-52/90. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2187. o.] 17. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 62. pontját és a C-487/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4843. o.] 71. pontját).
- 22 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Bizottság az eljárást kezdeményező kereset kérelmeiben világosan megjelölte, hogy azt róttá fel a Portugál Köztársasággal szemben, hogy a portugál államon és egyéb közjogi részvényeseken keresztül különleges jogokat, nevezetesen a társaság bizonyos határozataival szembeni vétőjogot, és – abban az esetben, ha az állam a vezető tisztségviselők választása során a legtöbb szavazatot kapott javaslat ellen szavazott – egy vezető tisztségviselő kijelölésének jogát, továbbá az a szavazatok leadása tekintetében előírt 5%-os szavazati maximum alóli mentességet biztosító elsőbbségi részvényeket birtokolt az EDP alaptőkéjében. A Bizottság az EK 43. cikk és az EK 56. cikkből eredő azon tagállami kötelezettségekre hivatkozva, amelyeket a Portugál Köztársaság nem teljesített, elegendő pontossággal határozta meg a jogvita tárgyát.
- 23 Az igaz, hogy a Bizottság az LQP 15. cikkének (1) bekezdésére és az e rendelkezésben előírt jogra első ízben válaszbeadványában hivatkozott. Ugyanakkor az ügy irataiból az következik, hogy a Portugál Köztársaság állításaival szemben a Bizottság válaszában nem azt állapította meg, hogy a Portugál Köztársaság új különleges joggal rendelkezik, hanem kifogása megalapozottságának illusztrálására irányuló kiegészítő érvelésként egy másik olyan jogra hivatkozott, amellyel ezen állam rendelkezik. Következésképpen az a tény, hogy a Bizottság a keresetlevelében általánosságban már felhozott kifogásokat fejtette ki részletesen, nem változtatta meg a kötelezettségszegés megállapítására irányuló kereset tárgyát, következésképpen e körülmény egyáltalán nem érinti a jogvita tárgyát (lásd ebben az értelemben a C-185/00. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2003. november 27-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14189. o.]

84–87. pontját, valamint a C-171/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-6817. o.] 29. pontját).

- ²⁴ A fentiekre figyelemmel a Portugál Köztársaság által emelt elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

A korlátozások fennállásáról

A felek érvei

- ²⁵ Először is a Bizottság véleménye szerint az elsőbbségi részvények létrehozása az EDP alaptőkéjében nem a társasági jog rendes alkalmazásából következik, tehát az EK 56. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami intézkedésnek minősül.
- ²⁶ A Bizottság e tekintetben azt állítja, hogy az e részvényekhez kapcsolódó különleges jogokat a közhatalom gyakorlása keretében folytatott cselekményeknek, nem pedig

magánjellegű cselekményeknek kell minősíteni. A vétójogot és a vezető tisztségviselő kijelölésének jogát ugyanis törvény írja elő, és e jogok közvetlenül gyakorolhatók. A portugál állam a birtokában lévő részvények számától függetlenül, akár közvetetten, akár közvetlenül gyakorolhatja a szóban forgó különleges jogokat, amelyek elsőbbséget élveznek a kisebbségi részvényesek különleges jogaihoz képest. A szavazati maximumot illetően ennek állami intézkedés jellege a Bizottság szerint abból a tényből ered, hogy az állam egyfelől beillesztette az EDP alapszabályába azt a rendelkezést, amely minden egyes részvényes tekintetében rögzítette a szavazati maximumot, saját magának felmentést adva ez alól, másfelől pedig törvény útján előírta a különleges vétójogot a hivatkozott alapszabály módosítására irányuló határozatok tekintetében.

- 27 Az EK 56. cikk és EK 43. cikk által tiltott korlátozásokat illetően a Bizottság a vétójog vonatkozásában azt állítja, hogy ez leszűkíti és korlátozza a részvényesek azon jogát, hogy ténylegesen az általuk birtokolt részvények értékének arányában vegyenek részt az EDP irányításában és ellenőrzésében, megfosztva e részvényeseket attól a jogtól, hogy stratégiai irányítási és a vállalkozás tulajdonviszonyainak változásaira vonatkozó döntéseket hozzanak. Továbbá e jog korlátozza a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát, mivel alkalmas arra, hogy hatással legyen pénzügyi befektetés szándékával végrehajtott befektetésekre, és olyan jellegű, hogy a más tagállamból származó befektetőket az ilyen befektetésektől visszatartsák.

- 28 A Bizottság másodsorban azt állítja, hogy a portugál állam elsőbbségi részvényeihez fűződő vétójogot engedélyezési rendszerként kell érteni, tehát olyan rendszerként, amely korlátozza a letelepedés szabadságát. Az LQP semmiféle feltételt nem ír elő a vétójog gyakorlása tekintetében, míg a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az ilyen rendszernek objektív és az érintett vállalkozások által előzetesen ismert szempontokon kell alapulnia.

- 29 Az államnak egy vezető tisztségviselő kijelölésére vonatkozó jogát illetően a Bizottság azt állítja, hogy az szintén az EK 56. cikkel és az EK 43. cikkel ellentétes korlátozásnak minősül, mivel akadályozza a közvetlen befektetést, tekintve hogy e különleges jog a társaságokra vonatkozó általános szabályoktól való eltérésnek minősül, amelyet egyedül a közjogi jogalanyok javára ír elő nemzeti jogalkotói intézkedés. A Portugál Köztársaság azon érvelését, miszerint a CSC naprakész értelmezése szerint az állam azon joga, hogy egy vezető tisztségviselőt kijelöljön, végső soron nem mint ilyen érteendő, hanem úgy, mint az általános felügyelőbizottság (a továbbiakban: CGS) egy tagjának, tehát egy felügyelőbizottsági tag kijelölésére vonatkozó jog, a Bizottság nem fogadja el. E tekintetben a Bizottság az EDP alapszabálya 17. cikkének (2) bekezdésére hivatkozik, amelynek értelmében a fontos stratégiai döntések és ezen alapszabály módosítása mindenképpen a CGS kedvező véleményéhez kötött.
- 30 A rendes részvényesek szavazatai számának az EDP alaptőkéje 5%-ára történő korlátozása tekintetében, amely korlátozás nem alkalmazandó a portugál állam által birtokolt elsőbbségi részvényekre, a Bizottság azt állítja, hogy az ilyen szabályozás korlátozza a vállalkozás irányításában vagy ellenőrzésében való tényleges részvétel lehetőségét, és visszatarthatja más tagállamok befektetőit attól, hogy az érintett vállalkozásban részesedést szerezzenek.
- 31 A Portugál Köztársaság egészében vitatja a hivatkozott kötelezettségszegést, elsősorban arra hivatkozva, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések nem tartoznak az EK 56. cikk és az EK 43. cikk hatályába, mivel ezeknek nem az a céljuk, és nem is járnak olyan hatással, hogy közvetlen és lényegi akadályt képezzenek a közvetlen vagy a portfólió befektetőknek az EDP alaptőkéjében való részvételét. A portugál állam különleges jogai ugyanis sem közvetlenül sem lényeges módon nem befolyásolják az e társaságba történő befektetést, tehát e jogok nem járnak azzal a hatással, hogy visszatartják a vállalkozások vagy a befektetők portfólió, illetve közvetlen befektetéseit,

legyenek ezek akár nemzeti, akár külföldi befektetők. Egyébiránt, a Bizottság nem elemezte e különleges jogoknak az Európai Unióban letelepedett befektetők döntéseire és az ezeknek címzett ösztönzésekre gyakorolt hatását, tehát ezen intézmény nem szolgáltatta azt a bizonyítékot, amelyre az EK 226. cikk értelmében köteles.

- 32 A portugál hatóságok továbbá azt állítják, hogy a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát „korlátozó intézkedés” fogalma terjedelmét pontosítani kell, mivel a nemzeti és a más tagállamokbeli befektetőkre egyaránt alkalmazandó intézkedések csak akkor minősülhetnek korlátozó intézkedéseknek az EK 56. cikk és az EK 43. cikk tekintetében, ha ezek közvetlen és lényeges hatást gyakorolnak a befektetőknek a piacra jutásra. E tagállam tehát azt kéri a Bíróságtól, hogy az áruk szabad mozgásának tekintetében az értékesítés módszereire vonatkozó C-267/91. és C-268/91. sz., Keck és Mithouard egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-6097. o.] fényében értelmezze a tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága „korlátozásának” fogalmát.
- 33 Az 5%-os szavazati maximum állami intézkedés – amely rendelkezés az EDP alapszabályában szerepel – jellegét illetően a Portugál Köztársaság azt állítja, hogy ez nem állami intézkedésnek minősül, hanem magánjogi aktusnak, amely nem tartozik az EK 43. cikk és az EK 56. cikk hatálya alá.
- 34 Végül a Portugál Köztársaság vitatja a Bizottságnak a vétójogra vonatkozó elemzését, miszerint e különleges jog előzetes engedélyezési rendszernek felel meg, amely lecsökkenti és korlátozza a részvényesek azon jogát, hogy ténylegesen az általuk birtokolt részvények értékének arányában vegyenek részt a vállalkozás irányításában és ellenőrzésében, vagy hogy stratégiai irányítási döntéseket hozzanak. A szóban forgó nemzeti rendelkezések az ország energiaellátása biztonságának megővésére vonatkozó közérdek szigorú tiszteletben tartása mellett a portugál államnak csak a közgyűlés azon határozatával szembeni vétójogát biztosítják, amelyek alapvetően módosítanák az EDP szerkezetét, és amelyek ezen okból veszélyeztetnék e biztonságot. Következésképpen

e jog nem fosztja meg a részvényeseket azon joguktól, hogy stratégiai irányítási döntéseket hozzanak.

- 35 A portugál állam azon jogát illetően, hogy kinevezhet egy vezető tisztségviselőt, a Portugál Köztársaság azt a tényt hangsúlyozza, hogy a CSC 2006-ban történt felülvizsgálatát követően e jogot úgy kell érteni, mint a CGS egyik tagja, és nem egy vezető tisztségviselő kinevezésének jogát, amint azt a Bizottság tévesen állítja. Ugyanis, mivel az olyan testületi felügyeleti szervben, mint a CGS, az államnak csak egy képviselője és egy szavazata van, ez utóbbi nem gyakorol meghatározó befolyást az EDP ügyvezető testületében, tehát nem korlátozza az egyéb részvényesek tényleges részvételét e társaság irányításában vagy ellenőrzésében. Mindenesetre e tagállam szerint e jog nem alkalmas arra, hogy bármely hatást gyakoroljon a belföldi vagy más tagállamban letelepedett vállalkozások azon érdekére, hogy pénzügyi vagy minősített részesedést szerezzenek az EDP alaptőkéjében.
- 36 A Portugál Köztársaság ellenkérelmében hivatkozott érvelésekre adott válaszként a Bizottság a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítéletre (EBHT 2003., I-4581. o.) hivatkozva azt állítja, hogy a fent hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlat nem alkalmazandó.
- 37 A Portugál Köztársaság viszonválaszában ellenben azt állítja, hogy a jelen ügyben szóban forgó nemzeti rendelkezéseket kizárólag az EK 43. cikk fényében kell elemezni, az EK 56. cikk vonatkozásában nem. A C-326/07. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítéletre (EBHT 2009., I-2291. o.) hivatkozva azt állítja, hogy az államnak biztosított különleges jogok csak azokat a részvényeseket érintik, akik az EDP alaptőkéjében olyan részesedéssel rendelkeznek, amely bizonyos

befolyást enged számukra a társaság irányításába. Még annak feltételezése esetén is, hogy e szabályozás korlátozó hatást gyakorol a tőke szabad mozgására, amit e tagállam vitat, ez utóbbi arra hivatkozik, hogy e hatás elméleti jellegű és nagyon gyenge, és mindenesetre a letelepedés szabadsága esetleges korlátozásának elkerülhetetlen következménye, ezért nem indokolja az említett szabályozásnak az EK 56. cikk szempontjából történő önálló vizsgálatát.

- ³⁸ A Portugál Köztársaság továbbá azt állítja, hogy a Bizottság, mivel egyáltalán nem elemezte a hivatkozott nemzeti rendelkezéseket a portugál állam által az EK 86. cikk (2) bekezdése alapján felhozott érvek tekintetében, súlyosan megsértette az EK 226. cikk és az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében rá háruló bizonyítási teherből eredő kötelezettségét.

A Bíróság álláspontja

– Az EK 56. cikk és az EK 43. cikk alkalmazhatóságáról

- ³⁹ A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a felrótt kötelezettségszegést mind a tőke szabad mozgására vonatkozó EK 56. cikk, mind pedig a letelepedés szabadságára vonatkozó EK 43. cikk tekintetében vizsgálni kell. A Portugál Köztársaság ezzel szemben azt állítja, hogy a jelen ügyben szóban forgó nemzeti rendelkezéseket kizárólag az EK 43. cikk fényében kell elemezni, az EK 56. cikk vonatkozásában nem.

- 40 Azt illetően pedig, hogy a nemzeti szabályozás e szabadságok egyikének vagy másikának a körébe tartozik-e, a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az érintett szabályozás célját kell figyelembe venni (lásd a C-157/05. sz. Holböck-ügyben 2007. május 24-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4051. o.] 22. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 33. pontját).
- 41 Az EK-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó 43. cikke rendelkezései hatálya alá tartoznak azok a nemzeti rendelkezések, amelyek az érintett tagállam állampolgárának a valamely más tagállamban letelepedett társaság tőkéjében fennálló olyan részesedésére vonatkoznak, amely lehetővé teszi számára, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljon e társaság döntéseire, és meghatározza annak tevékenységét (lásd különösen a C-251/98. sz. Baars-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2787. o.] 22. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 34. pontját).
- 42 A tőke szabad mozgására vonatkozó EK 56. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak különösen a közvetlen befektetések, azaz minden olyan természetes vagy jogi személy által végrehajtott befektetés, amely a tőkét biztosító személy és azon társaság közötti tartós és közvetlen kapcsolat létrehozását, illetve fenntartását szolgálja, amelynek részére e tőkét gazdasági tevékenység folytatása céljából szánják. E célkitűzés feltételezi, hogy a részvényes tulajdonában álló részvények biztosítják számára, hogy ténylegesen részt vegyen a társaság irányításában vagy ellenőrzésében (lásd C-112/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-8995. o.] 18. pontját és fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 35. pontját).
- 43 Az a nemzeti szabályozás, amely célja szerint nem kizárólag a társaság döntéseinek meghatározó befolyásolását és tevékenységének meghatározását lehetővé tevő részesedésekre alkalmazandó, hanem amely a részvényesnek az osztalékot fizető társaságban fennálló részesedése mértékétől függetlenül alkalmazandó, éppúgy tartozhat az EK 43. cikk, mint az EK 56. cikk hatálya alá (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 36. pontját).

44 Meg kell állapítani, hogy a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban nem zárható ki, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések valamennyi részvényest és potenciális befektetőt érintenek, és nem kizárólag azokat a részvényeseket, akik képesek meghatározó befolyást gyakorolni az EDP irányítására és ellenőrzésére. Következésképpen a vitatott rendelkezéseket az EK 56. cikk és az EK 43. cikk szemszögéből kell megvizsgálni.

– Az EK 56. cikkből eredő kötelezettségek megszegéséről

45 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 56. cikk (1) bekezdése általánosan tiltja a tagállamok közötti tőkemozgásra vonatkozó korlátozásokat (lásd többek között a C-282/04. és C-283/04. sz., Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben 2006. szeptember 28-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-9141. o.] 18. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 17. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 48. pontját).

46 Mivel az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti „tőkemozgások” fogalmának meghatározása hiányzik az EK-Szerződésből, a Bíróság [az EK-Szerződésnek az Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett 67. cikke] végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelvhez (HL L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) mellékletként csatolt nomenklatúrának jelzésértéket tulajdonított. Ennélfogva a Bíróság megállapította, hogy EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti tőkemozgásnak minősülnek különösen a valamely vállalkozás irányításában és ellenőrzésében a megszerzett részvények értékével arányosan történő tényleges részvételt lehetővé tevő részesedésszerzés formájában megvalósuló ún. közvetlen befektetések, valamint a tőkepiacon értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési célzattal, a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül történő megvásárlása, az ún. portfolió-befektetések (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia

egyesített ügyekben hozott ítélet 19. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 18. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 49. pontját).

⁴⁷ E két befektetési formát illetően a Bíróság megállapította, hogy az EK 56. cikk (1) bekezdése szerinti „korlátozásoknak” kell minősíteni azon nemzeti intézkedéseket, amelyek megakadályozhatják vagy korlátozhatják az érintett társaságok részvényeinek megszerzését, vagy más tagállamok befektetőit elriaszthatják attól, hogy e társaságokba befektessenek (lásd a C-367/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-4731. o.] 45. és 46. pontját; a C-483/99., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-4781. o.] 40. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 61. és 62. pontját; a C-98/01. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4641. o.] 47. és 49. pontját; a C-174/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-4933. o.] 30. és 31. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítélet 20. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 19. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 49. pontját).

⁴⁸ A Portugál Köztársaság az 5%-os szavazati maximumot illetően vitatja, hogy az az EDP alapszabálya 14. cikkének (3) bekezdésében szereplő intézkedés az előző pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett nemzeti intézkedésnek minősül. Következésképpen a portugál hatóságok szerint a szóban forgó intézkedés nem minősül állami intézkedésnek, tehát nem tartozik az EK 56. cikk és az EK 43. cikk hatálya alá.

⁴⁹ E tekintetben ki kell emelni, hogy nem vitatott, hogy a CSC arra szorítkozik, hogy elismerje a szavatok korlátozása előírásának lehetőségét az EDP társasági szerződésében a bizonyos kategóriába tartozó részvények tekintetében, és éppen e társaság alapszabályának az e jogi szabályozás alkalmazásával elfogadott rendelkezései értelmében kerültek kibocsátásra e részvények, és kerültek a portugál állam birtokába.

- 50 Ugyanakkor az is igaz, hogy – amint az az ügy irataiból következik – az EDP alapszabályának szóban forgó rendelkezését az EDP privatizációja első szakaszának vége előtt fogadták el, tehát olyan időszakban, amelynek során a portugál állam az EDP alaptőkéjének nagy többségét birtokolta. A szavazati maximum rögzítését követően, és akkor, amikor a portugál állam e tőkének kisebb részét szándékozott birtokolni, az LQP 15. cikkének (3) bekezdésében megállapításra került az állam különleges vétőjoga, amely különösen az e társaság alapszabályát módosító határozatokkal szemben gyakorolható. Ily módon a szóban forgó alapszabály 14. cikkének (3) bekezdésében előírt, a szavazati maximumra vonatkozó záradék már nem semmisíthető meg a tagok által az állam hozzájárulása nélkül.
- 51 E körülmények között meg kell állapítani, hogy maga a Portugál Köztársaság volt az, aki egyrészt jogalkotói minőségében lehetővé tette az elsőbbségi részvények létrehozását az EDP alaptőkéjében, másrészt közhatalmi minőségében az LQP 15. cikke (3) bekezdésének, alkalmazásával a szóban forgó tőkében elsőbbségi részvények létrehozásáról, azok állami tulajdonba adásáról és az e részvények által biztosított különleges jogok létrehozásáról határozott.
- 52 Egyébiránt az is megállapítható, hogy a szóban forgó elsőbbségi részvények kibocsátása nem a társasági jog rendes alkalmazásának következménye, mivel az EDP alapszabályában a portugál gazdasági társaságokról szóló törvénykönyvtől való eltérés révén az elsőbbségi részvényeknek állami tulajdonban kell maradniuk, tehát forgalomképtelenek.
- 53 Ennélfogva a portugál állam javára szóló, az 5%-os szavazati maximum alóli mentesítést az államnak kell tulajdonítani, és következésképpen az az EK 56. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

- 54 Annak korlátozó jellegét illetően, hogy a portugál állam a nemzeti szabályozás és részben a szóban forgó társaság alapszabálya által előírtaknak megfelelően különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényeket birtokol az EDP alaptőkéjében, meg kell állapítani, hogy e részvények alkalmasak arra, hogy a más tagállambeli gazdasági szereplőket elriassza attól, hogy e társaság tőkéjébe fektessenek be.
- 55 A vétójogot illetően ugyanis a 141/2000 rendelet törvény 13. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy az EDP-re vonatkozó fontos döntések jelentős részének elfogadása a portugál állam egyetértéséhez kötött. E tekintetben ki kell emelni, hogy ez utóbbi kedvező szavazata különösen az EDP alapszabályát módosító határozatok esetében szükséges, így módon a portugál állam befolyása e társaságban csak akkor csökkenthető, ha ezzel ezen állam egyetért.
- 56 Következésképpen a szóban forgó vétójog – mivel olyan befolyást biztosít a szóban forgó állam számára az EDP irányítására és ellenőrzésére, amelyet nem igazol ezen állam fennálló részesedésének aránya – alkalmas arra, hogy elriassza a többi tagállam befektetőit attól, hogy e társaságba közvetlenül befektessenek, hiszen e körülmény nem teszi lehetővé, hogy ténylegesen részvényeik értékével arányosan vegyenek részt e társaság irányításában és ellenőrzésében (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 50–52. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 60. pontját).
- 57 Hasonlóképpen, a szóban forgó vétójog az EDP-be történő portfólió-befektetésekre is elriasztó hatással lehet, ugyanis amennyiben a portugál állam elutasítja az érintett társaság szervei által a társaság érdekében állónak minősített jelentős döntés jóváhagyását, ez a körülmény ténylegesen kihathat a szóban forgó társaság részvényeinek értékére, és ennél fogva az e részvényekbe való befektetés vonzerejére (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott

ítélet 27. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 61. pontját).

- 58 A birtokukban lévő rendes részvényekhez fűződő szavazati jogok részvényesek általi gyakorlásának 5%-os maximumra történő korlátozását illetően, amely korlátozás alól mentesül a portugál állam, meg kell állapítani, hogy a részvényekhez fűződő szavazati jog az egyik legfőbb eszköz a részvényes számára, hogy ténylegesen részt vehessen valamely vállalat irányításában vagy ellenőrzésében. Következésképpen, az e jogok korlátozására irányuló vagy e jogokat feltételekhez kötő valamennyi intézkedés elriaszthatja a más tagállamban letelepedett befektetőket attól, hogy részesedéseket szerezzenek az érintett vállalkozásokban, és a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül (a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 24. pontja). Következésképpen a szavazati maximum olyan eszköz – amely alkalmas arra, hogy korlátozza a közvetlen befektetők azon lehetőségét, hogy részesedést szerezzenek a társaságban abból a célból, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek biztosítják számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek az irányításában vagy ellenőrzésében – csökkenti a valamely vállalkozás alaptőkéjében történő részesedésszerzéshez fűződő érdeket a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 54. pontja).
- 59 A vezető tisztségviselő kijelölésére vonatkozó jogot illetően a Portugál Köztársaság elsősorban arra hivatkozik, hogy a CSC naprakész értelmezése szerint az LQP 15. cikkének (1) bekezdésében és a 141/2000 rendelettörvény 13. cikkének (2) és (3) bekezdésben előírt, szóban forgó jogot úgy kell érteni, mint a CGS egyik tagja, tehát egy felügyelőbizottsági tag és nem egy vezető tisztségviselő kinevezésének jogát. A Bizottság nem fogadja el ezt az értelmezést.
- 60 A Portugál Köztársaság érvelésének nem lehet helyt adni. Még azt feltételezve is, hogy ez a „naprakész” értelmezés helytálló, e tagállam nem bizonyította ezen, a Bizottság által vitatott értelmezést. Egyfelől ugyanis ezen értelmezést nem alapozza meg az előző

pontban hivatkozott rendelkezések szövege. Mind az LQP 15. cikkének (1) bekezdése, mind pedig a 141/2000 rendelet törvény 13. cikkének (2) és (3) bekezdése kifejezetten vezető tisztségviselő, és nem felügyelőbizottsági tag jelölését írják elő. Másfelől a szóban forgó tagállam nem bizonyította, hogy a CSC-nek a portugál kereskedelmi társaságok jogát szabályozó egyes rendelkezéseinek módosítása mely okokból járna szükségszerűen azzal a következménnyel, hogy a „vezető tisztségviselő” kijelölésének a szóban forgó rendelkezések által előírt lehetőségét úgy kellene értelmezni, mint egy „felügyelőbizottsági tag” kijelölésének lehetőségét – tekintve, hogy e lehetőségek első sorban az energiaágazatban történő privatizációra vonatkoznak, tehát a közjogba tartoznak – anélkül, hogy e rendelkezések szövegét kifejezetten módosították volna.

⁶¹ Egyébiránt az a tény, hogy a CGS nem döntéshozó, hanem csupán ellenőrző szerv, nem kérdőjelezi meg az érintett közjogi jogalanyok jogállását és befolyását. Ugyanis, mivel a portugál társasági jog a felügyelőbizottság feladataként a társaság ügyvezetésének felügyeletét és ellenőrzését írja elő, ennek a feladatkörnek az ellátása érdekében fontos hatáskörökkel ruházta fel ezt a szervet. Ezenkívül, mint ahogy a Bizottság emlékeztetett rá, a CGS jóváhagyása szükséges számos ügylethez, amelyek között a jelentős gazdasági értékű társasági javak, jogok vagy üzletrészek megszerzésén és elidegenítésén kívül többek között létesítmények vagy létesítmények részeinek megnyitása vagy bezárása, stratégiai partnerség vagy egyéb tartós együttműködési formák létrehozása vagy megszüntetése, a társaság szétválása, egyesülése vagy átalakulása, valamint ez utóbbi alapszabályának módosítása szerepel, a székhely megváltoztatását vagy a tőkeemelést is beleértve (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 65. pontját).

⁶² Mindezek után meg kell állapítani, a vezető tisztségviselő kijelölésének joga a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül, mivel az ilyen jog a társaságokra vonatkozó általános szabályoktól eltérő különleges szabálynak minősül, amelyet egyedül a közjogi jogalanyok javára ír elő nemzeti jogalkotói intézkedés (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 61. pontját). Habár igaz, hogy e

lehetősége a törvény biztosíthatja valamely minősített kisebbség jogaként, meg kell állapítani, hogy e lehetőséget ebben az esetben valamennyi részvényes számára biztosítani kell, és azt nem lehet kizárólag az állam javára fenntartani.

- ⁶³ A portugál államtól eltérő részvényesek azon lehetőségének korlátozása által, hogy részesedést szerezzenek a társaságban abból a célból, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek biztosítják számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek az irányításában vagy ellenőrzésében, a vezető tisztségviselő kinevezésére vonatkozó, az LQP 15. cikke (1) bekezdésében és a 141/2000 rendelet törvény 13 cikke (2) és (3) bekezdésében előírt jog visszatárhathatja más tagállamok közvetlen befektetőit attól, hogy ennek a társaságnak a tőkéjébe befektessenek.
- ⁶⁴ Ebből következik, hogy az EDP közgyűlése bizonyos határozataival szembeni vétőjog, a portugál állam mentesítése az 5%-os szavazati maximum alól, valamint egy vezető tisztségviselő azon esetben történő kijelölésének joga, ha az állam a vezető tisztségviselők választása során a legtöbb szavazatot kapott javaslat ellen szavazott, az EK 56. cikk (1) bekezdése értelmében a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül.
- ⁶⁵ Ezt a megállapítást egyébiránt nem cáfolják a portugál hatóságok által a Keck és Mithouard egyesített ügyekben hozott ítélet alapját képező feltételezett logika alkalmazandóságára vonatkozóan felhozott érvek.
- ⁶⁶ E tekintetben rá kell mutatni, hogy a szóban forgó intézkedések nem hasonlóak azon, értékesítési feltételekre vonatkozó szabályozásokhoz, amelyekről a Bíróság a fent hivatkozott Keck és Mithouard egyesített ügyekben hozott ítéletében megállapította, hogy nem tartoznak az EK 28. cikk hatálya alá.

- 67 A hivatkozott ítélet szerint ugyanis az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályoknak az importáló tagállam területén más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem akadályozására, amennyiben először is e jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, másodsorban is mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik mind a nemzeti termékek, mind a más tagállamokból származó termékek forgalmazását. Ennek az az oka, hogy az ilyen típusú jogszabályok alkalmazása a más tagállamból származó, az importáló tagállam által meghatározott szabályoknak megfelelő termékek értékesítésére nem akadályozza meg vagy nehezíti jobban e termékek piacra jutását, mint a nemzeti termékekét (a C-384/93. sz. Alpine Investments ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-1141. o.] 37. pontja).
- 68 Ugyan a jelen ügyben igaz, hogy a szóban forgó korlátozások kivétel nélkül alkalmazandók mind az adott tagállamban honos, mind pedig a más tagállamokban honos személyekre, mégis meg kell állapítani, hogy a részesedést szerző helyzetét önmagában befolyásolják, ezáltal alkalmasak arra, hogy a más tagállamból származó befektetőket az ilyen befektetésektől visszatartsák, és ezáltal befolyásolják a piacra jutást (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 61. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 67. pontját).
- 69 Egyébiránt azt a megállapítást, miszerint a szóban forgó nemzeti rendelkezések a tőke szabad mozgása korlátozásának minősülnek, a Portugál Köztársaság azon érvelése sem teszi vitathatóvá, amelynek értelmében a szóban forgó különleges jogok semmiféle hatást nem gyakorolnak sem az EDP-be történő közvetlen befektetésekre, sem a portfólió befektetésekre, tekintettel arra, hogy ez utóbbi részvényei a lisszaboni tőzsde legkeresettebb részvényei közé tartoznak, és e részvények jelentős része külföldi befektetők kezében van.

70 Meg kell állapítani, hogy – amint az a jelen ítélet 56. és 58. pontjában kiemelésre került – a vitatott rendelkezések, mivel azok olyan eszközök, amelyek alkalmasak a befektetői azon lehetőségének korlátozását, hogy részesedést szerezzenek az EDP alaptőkéjében abból a célból, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek biztosítják számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek e társaság irányításában vagy ellenőrzésében, csökkentik az e tőkében történő részesedésszerzéshez fűződő érdeket (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 54. pontját).

71 Ezt a megállapítást nem érinti az a körülmény, hogy az EDP részvényesei között bizonyos számban jelen vannak közvetlen befektetők. E körülmény ugyanis nem cáfolja azt, hogy a vitatott nemzeti rendelkezések a más tagállamokból származó, tényleges vagy potenciális közvetlen befektetőket visszatarthatták attól, hogy részesedést szerezzenek ennek a társaságnak a tőkéjében abból a célból, hogy olyan tartós és közvetlen gazdasági kapcsolatokat hozzanak létre vagy tartsanak fenn vele, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy ténylegesen részt vegyenek az irányításában vagy ellenőrzésében, miközben joguk volt ahhoz, hogy a tőke szabad mozgásának alapelveiből és az ezen alapelv által létrehozott védelemből származó előnyökben részesüljenek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 55. pontját).

72 A fentiekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy az a tény, hogy a portugál állam tulajdonában lévő elsőbbségi részvényeket birtokol – összefüggésben azon különleges jogokkal, amelyeket e részvények biztosítanak tulajdonosuk számára –, az EK 56. cikk (1) bekezdése értelmében a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül.

A korlátozások igazolásáról

A felek érvei

- ⁷³ A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések által megvalósítottakhoz hasonló korlátozások nem igazolhatók a Portugál Köztársaság által hivatkozott egyetlen közérdekű céllal sem, és e rendelkezések mindenképpen sértik az arányosság elvét.
- ⁷⁴ A Portugál Köztársaság energiaellátása biztonsága biztosításának szükségességét illetően a Bizottság hangsúlyozza, hogy ez a biztonság nem illeszkedik a Szerződés értelmében vett közbiztonság keretébe, amint azt e tagállam állítja. E tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy az ítélkezési gyakorlat által, és különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 71. és 72. pontjában megköveteltekkel ellentétben a portugál hatóságok nem bizonyították a „társadalom alapvető érdekét veszélyeztető, valóságos és kellően komoly veszély fennállását”, amely igazolhatná, hogy a szóban forgó intézkedésekre a közbiztonság és a közrend érdekében van szükség.
- ⁷⁵ A Bizottság azt állítja, hogy a Portugál Köztársaság minden, az energiaellátás biztonságát fenyegető valós veszélyre reagálhat közigazgatási jogának hatálya alá tartozó szabályozási rendszere által, nem pedig az EDP alaptőkéjében juttatott, elsőbbségi részvényekhez fűződő különleges jogok által, tehát a tőke szabad mozgásának és a letelepedés szabadságának korlátozása nélkül.

- 76 A Bizottság azt is vitatja, hogy az EDP tevékenységei a közszolgáltatásnak minősülnek. Úgy ítéli meg, hogy az elektromos energia és a gázellátás általános érdekű szolgáltatások, de nem közszolgáltatások. Az ilyen általános érdekű szolgáltatásokat illetően az államnak garanciafelelőssége van, tehát e szolgáltatásokat magánszervezetek is nyújthatják. Ami az EDP tevékenységeit, azaz az elosztást és a végső értékesítést illeti, e tevékenységek az állam felelőssége körébe tartoznak, amelynek lényegi eszköze energiaellátás szabályozási rendszere megfelelő működésének biztosítása, és nem az, hogy az állam különleges részesedéseket szerezzen az érintett társaságokban.
- 77 A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy a szóban forgó korlátozások mindenesetre sértik az arányosság elvét. A szóban forgó különleges jogok gyakorlása nem függ semmiféle objektív és pontosan meghatározott, a létrehozott rendszer alkalmazásához irányt mutató kritériumtól, kivéve azt, hogy e jogok csak akkor gyakorolhatók, amikor nemzeti érdekek követelik meg azok alkalmazását. Márpedig, még ha el is fogadjuk, hogy a Portugál Köztársaság által hivatkozott célkitűzések jogszerűek, az ilyen diszkrecionális jogkör biztosítása meghaladja a fenti célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket.
- 78 Végül a Bizottság elutasítja a Portugál Köztársaságnak az EK 86. cikk (2) bekezdése alkalmazására vonatkozó érvelését, arra hivatkozva, hogy ez utóbbi téved azon keret tekintetében, amelybe e rendelkezés illeszkedik.
- 79 A Portugál Köztársaság hangsúlyozza, hogy – még azt feltételezve is, hogy az állam részére az EDP alaptőkéjében biztosított különleges jogok a Bizottság által hivatkozott korlátozásoknak minősülnek – e korlátozásokat nyomós közérdek igazolja. Elsősorban ugyanis e tagállam – a 72/83. sz., Campus Oil és társai ügyben 1984. július 10-én hozott ítéletre (EBHT 1984., 2727. o.) hivatkozva – azt hangsúlyozza, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések az ország energiaellátása biztonságának biztosítására

irányulnak, ami közbiztonsági érdeknek minősül. Igazolásként továbbá arra a tényre hivatkozik, hogy a portugál állam különleges jogai közszolgáltatási kötelezettségek alá tartozó tevékenységekre vonatkoznak, tehát mindenképpen igazoltak az EK 58. cikk (1) bekezdésének b) pontja és az EK 46. cikk (1) bekezdése értelmében.

- 80 A Portugál Köztársaság továbbá azt állítja, hogy mivel jelenlegi állapotában az uniós jog nem tartalmaz sem olyan szabályokat, sem olyan intézkedéseket, amelyek kellőképpen biztosítanák a tagállamok energiaellátásának biztonságát, fenntartja magának a mind a nemzeti, mind pedig az uniós jog által számára biztosított hatáskört, illetve vele szemben támasztott követelményt, hogy ezen, a társadalom számára alapvető érdek biztosítása érdekében megfelelő nemzeti intézkedéseket fogadjon el a Szerződés szabályainak tiszteletben tartása mellett, amint az a fent hivatkozott Campus Oil és társai ügyben hozott ítéletből következik.
- 81 Egyébiránt a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy e különleges jogok az arányosság elvét tiszteletben tartó, a portugáliai energiaágazat biztonságának védelmére alkalmas eszközök, tekintve hogy nem léteznek olyan kevésbé kényszerítő intézkedések, amelyek lehetővé tennék annak megakadályozását, hogy az EDP-hez hasonló társaság igazgatási szervei olyan döntéseket hozzanak, amelyek alkalmasak arra, hogy hatással legyenek az energiaellátás szabályosságára, biztonságára és folyamatosságára.
- 82 Továbbá a Portugál Köztársaság szerint a szóban forgó nemzeti rendelkezések szükségessé ahhoz, hogy az EDP számára lehetővé váljon a portugál állam által az EK 86. cikk (2) bekezdése által rá bízott általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetése. Ha megállapításra kerülne, hogy e rendelkezések ellentétesek az EK 43. cikkel és az EK 56. cikkel, akkor e cikkek alkalmazása akadályozná az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében az EDP-re bízott általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetését. Mindenesetre a portugál államnak különleges jogokat biztosító, hivatkozott nemzeti rendelkezések hatályban tartása nincs hatással az Unión belüli kereskedelemre, sem

ez utóbbi érdekeire. Egyébiránt a Bizottság feladata meghatározni azon uniós érdeket, amely alapján értékelni kell a portugál állam által az EDP-ben élvezett különleges jogok fennállásának hatását a kereskedelemre, és ily módon a Bizottság nem tesz eleget az EK 226. cikk alapján rá háruló bizonyítási tehernek.

A Bíróság álláspontja

⁸³ Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti intézkedéseket igazolhatják az EK 58. cikkben említett okok vagy nyomós közérdek, feltéve hogy ezen intézkedések alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 72. és 73. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 69. pontját).

⁸⁴ Az EK 58. cikkben megengedett eltérésekkel kapcsolatosan nem vitatott, hogy a portugál hatóságok által felhozott, e tagállam energiaellátása biztonságának válsághelyzet, háború vagy terrorcselekmény esetén való biztosításával kapcsolatos célkitűzés közbiztonságon alapuló indoknak minősülhet (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 38. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 72. pontját), amely ily módon igazolhatja a tőke szabad mozgásának korlátozását. Az a jelentőség, amelyet a tagállamok és az Unió az energiaellátás biztonsága védelmének tulajdonítanak, egyébiránt megnyilvánul a villamos energia belső piacára vonatkozó közös

szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben.

⁸⁵ Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy a közbiztonsági követelményeket – különösen mint a tőke szabad mozgásának alapvető elvétől való eltérést – szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy azok tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Ily módon a közbiztonságra csak a társadalom valamely alapvető érdekének tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése esetén lehet hivatkozni (lásd többek között a C-54/99. sz. *Église de scientologie* ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1335. o.] 17. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 69. pontját).

⁸⁶ E tekintetben a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy ennek a fenyegetésnek azon központi jelentőségre tekintettel, amelyet a villamos energia és a gáz valamennyi kortárs gazdaság és társadalom számára jelent, nem kell közvetlennek lennie. Figyelemmel a tagállamok azon kötelezettségére, hogy biztosítaniuk kell a szabályos és folyamatos villamosenergia- és földgázellátás biztonságát, jogszerű, ha valamely tagállam az ellátás alapvető érdekének biztosításához szükséges eszközökkel látja el magát, még akkor is, ha nem áll fenn közvetlen fenyegetés. E tekintetben, mivel nem zárható ki az energiaellátás biztonságát érintő komoly fenyegetések kockázata, és mivel e fenyegetések *per definitionem* hirtelen következnek be, és az esetek nagy többségében előre nem láthatók, az érintett tagállam feladata annak biztosítása, hogy olyan megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre, amelyek lehetővé teszik a gyors és hatékony cselekvést ezen ellátás folyamatos biztonságának biztosítása céljából.

- 87 Ez az érvelés nem teljesen megalapozatlan. Ugyanakkor, mivel a Portugál Köztársaság pusztán arra szorítkozott, hogy az energiaellátás biztonságára vonatkozó indokra hivatkozzon, anélkül hogy megjelölte volna azon okokat, amelyek alapján úgy véli, hogy az egyes vitatott jogok, vagy ezek összessége lehetővé tenné a társadalom valamely alapvető érdeke ilyen veszélyeztetésének elkerülését, a közbiztonságra vonatkozó igazolás a jelen ügyben nem megalapozott.
- 88 Továbbá a Portugál Köztársaság azon érvelése, miszerint jelenlegi állapotában az uniós jog nem biztosítja kellőképpen a tagállamok energiaellátásának biztonságát, ami arra készteti, hogy a társadalom ezen alapvető érdeke védelmének biztosítása céljából megfelelő nemzeti intézkedéseket kell elfogadni, egyáltalán nem releváns.
- 89 Még azt el is fogadva, hogy a másodlagos uniós jog szabályainak értelmében fennáll a tagállam azon kötelezettsége, hogy biztosítsa az energiaellátást az ország területén, amint arra a Portugál Köztársaság is hivatkozott, e kötelezettség tiszteletben tartására nem lehet hivatkozni olyan intézkedés igazolása céljából, amely főszabály szerint elmentés valamely alapvető szabadsággal.
- 90 Egyébiránt a szóban forgó nemzeti intézkedések arányosságát illetően meg kell állapítani, hogy az EDP elsőbbségi részvényeinek tulajdonjoga révén a portugál állam részére biztosított különleges jogok gyakorlása – az alperes tagállam állításával ellentétben – nem függ semmilyen különös és objektív feltételtől vagy körülménytől.

- 91 Habár az LQP 15. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az EDP állam részére különleges jogokat biztosító elsőbbségi részvényeinek kibocsátása ahhoz az – egyéb-
iránt meglehetősen általánosan és pontatlanul megfogalmazott – feltételhez kötött,
hogy azt a nemzeti érdekeknek kell megkövetelniük, meg kell állapítani, hogy sem ez
a törvény, sem az EDP alapszabálya nem rendelkezik arról, hogy milyen körülmények
között lehet e különleges jogokat gyakorolni (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra
Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet 51. pontját). Ugyanez állapít-
ható meg a hivatkozott 15. cikk (1) bekezdését illetően, amennyiben e rendelkezés egy
vezető tisztségviselőnek a portugál állam általi kijelölését a közérdek védelmén alapu-
ló, szintén meglehetősen általánosan és pontatlanul megfogalmazott feltételhez köti.
- 92 Ily módon ez a bizonytalanság súlyosan veszélyezteti a tőke szabad mozgását azzal,
hogy a nemzeti hatóságok részére e jogok gyakorlása tekintetében olyan mértékben
diszkrecionális mérlegelési mozgásteret biztosít, amely az elérni kívánt célhoz képest
aránytalan (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország
ügyben hozott ítélet 52. pontját).
- 93 Végül az EK 86. cikk (2) bekezdésén alapuló igazolást illetően meg kell állapítani, hogy
e rendelkezés – ugyanezen cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezve – lehető-
vé teszi a valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével megbízott
vállalkozás részére a Szerződés rendelkezéseivel ellentétes különleges vagy kizáróla-
gos jogok tagállam általi nyújtásának igazolását, amennyiben a kitűzött különleges
feladat teljesítése csak ilyen jogok nyújtásával biztosítható, és ez nem veszélyezteti a
Közösség érdekével ellentétes mértékben a kereskedelem fejlődését (a C-340/99. sz.
TNT Traco ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-4109. o.] 52. pont-
ja és a C-220/06. sz. Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado
de Correspondencia ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007.,
I-12175. o.] 78. pontja és a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009.
október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009., I-9021. o.] 44. pontja).

- 94 E tekintetben azonban meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársasággal szemben kezdeményezett, jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében vitatott nemzeti szabályozás által előírt rendelkezéseknek nem ez a célja.
- 95 Ugyanis, amint azt a Bizottság is helyesen állítja, a hivatkozott eljárás nem az EDP-nek biztosított különleges vagy kizárólagos jogokról szól, sem pedig arról, hogy ez utóbbi tevékenységei általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősülnek-e, hanem arról, hogy jogszerű-e a portugál állam mint e társaság részvényese számára az általa az EDP alaptőkéjében birtokolt elsőbbségi részvényekkel („aranyrészvények”) kapcsolatos különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítani.
- 96 Ebből következik, hogy az EK 86. cikk (2) bekezdése nem alkalmazható a jelen ügyben szereplőhöz hasonló helyzetre, következésképpen arra nem hivatkozhat a Portugál Köztársaság a célból, hogy igazolja a szóban forgó nemzeti rendelkezéseket, amelyek korlátozzák a tőkének a Szerződésben rögzített szabad mozgását.
- 97 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársaság – mivel az EDP-ben fenntartotta a jelen ügyben az LQP, a 141/2000 rendelet törvény és a szóban forgó társaság alapszabálya által előírt, az államnak és más közszervezeteknek a szóban forgó társaságban az ezen állam által birtokolt elsőbbségi részvényekkel („aranyrészvények”) kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

Az EK 43. cikkből eredő kötelezettségek megszegéséről

- ⁹⁸ A Bizottság továbbá azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Portugál Köztársaság – mivel a portugál állam számára az általa birtokolt elsőbbségi részvényekkel kapcsolatban biztosított különleges jogok megakadályozhatják, hogy az egyéb részvényesek tényleges befolyást gyakorolhassanak az EDP döntéseire, és következésképpen arra, hogy meghatározzák tevékenységeit – nem teljesítette az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.
- ⁹⁹ Ezzel kapcsolatosan elegendő annak megállapítása, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, amennyiben a szóban forgó nemzeti intézkedések a letelepedés szabadságának korlátozását vonják maguk után, az ilyen korlátozások a tőke szabad mozgásának a jelen ítélet 45–72. pontjában vizsgált akadályai közvetlen következményei, és elválaszthatatlanok tőlük. Ezért, mivel megállapításra került az EK 56. cikk (1) bekezdésének megsértése, a kérdéses intézkedéseket nem szükséges külön a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályai alapján is megvizsgálni (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet 86. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítélet 43. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet 80. pontját).

A költségekről

- ¹⁰⁰ Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Portugál Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Portugál Köztársaság – mivel az EDP – Energias de Portugalban fenntartotta a jelen ügyben a privatizációról szóló, 1990. április 5-i 11/90. sz. keret-törvény (Lei n° 11/90, Lei Quadro das Privatizações), az EDP – Electricidade de Portugal, S. A. alaptőkéje reprivatizációjára irányuló eljárás második szakaszát jóváhagyó 2000. július 15-i 141/2000 rendelet-törvény és a szóban forgó társaság alapszabálya által előírt, az államnak és más közszervezeteknek a szóban forgó társaságban az ezen állam által birtokolt elsőbbségi részvénnyel („aranyrészvénnyek”) kapcsolatban biztosított különleges jogokat – nem teljesítette az EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.**

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

Aláírások