

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 oktober 2010*

In zaak C-81/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland) bij beslissing van 17 oktober 2008, ingekomen bij het Hof op 25 februari 2009, in de procedure

Idryma Typou AE

tegen

Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis,

wijst HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Arabadjiev, A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus en P. Lindh, rechters,

* Procestaal: Grieks.

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 maart 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door P. Mylonopoulos, M. Apessos en N. Marioli als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en G. Zavvos als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 juni 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de Eerste richtlijn (68/151/EEG) van de Raad van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PB L 65, blz. 8; hierna: „Eerste richtlijn”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Idryma Typou AE, een naamloze vennootschap gevestigd te Athene, en de Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis (minister van Persaangelegenheden en Massamedia) betreffende een geldboete die aan deze vennootschap is opgelegd wegens schending van de wettelijke voorschriften en de deontologische regels die de werking van de televisiezenders beheersen.

Toepasselijke bepalingen

Regeling van de Unie

- 3 De eerste drie overwegingen van de considerans van de Eerste richtlijn luiden als volgt:

„Overwegende dat de in artikel 54, lid 3, sub g, [EEG-Verdrag] en in het Algemeen Programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging neergelegde coördinatie een urgent karakter draagt, met name ten aanzien van de vennootschappen op aandelen en de vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, daar de werkzaamheid van deze vennootschappen vaak de grenzen van het nationale grondgebied overschrijdt;

Overwegende dat de coördinatie van de nationale bepalingen betreffende de openbaarmaking, de rechtsgeldigheid van de verbintenissen en de nietigheid van deze vennootschappen van bijzonder belang is, met name met het oog op de bescherming van de belangen van derden;

Overwegende dat op deze gebieden voor deze vennootschappen tegelijkertijd communautaire voorschriften moeten worden vastgesteld, omdat deze vennootschappen aan derden geen andere waarborg bieden dan het vermogen van de vennootschap”.

- 4 Artikel 1 van de Eerste richtlijn, zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassingen van de Verdragen (PB 1979, L 291, blz. 17), bepaalt:

„De door deze richtlijn voorgeschreven coördinatiemaatregelen zijn van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de lidstaten die betrekking hebben op vennootschappen van de volgende rechtsvorm:

[...]

— ten aanzien van Griekenland:

ανώνυμη εταιρία, εταιρία περιορισμένης ευθύνης, ετερόρρυθμη κατά μετοχές εταιρία [naamloze vennootschap, commanditaire vennootschap op aandelen, vennootschap met beperkte aansprakelijkheid]”.

- 5 De Eerste richtlijn omvat drie afdelingen. De eerste betreft de openbaarmaking van de vennootschapsakten, de tweede de geldigheid van de verbintenissen die de vennootschap door de besluiten van haar organen is aangegaan en de derde de nietigheid van vennootschappen.

Nationale regeling

- 6 Volgens artikel 15, lid 2, van de Griekse grondwet, zoals het luidde vóór de grondwetsherziening van 2001, staan radio en televisie onder rechtstreeks toezicht van de staat.
- 7 Bij wet nr. 2863/2000, „Nationale radio- en televisieraad en andere autoriteiten en organen van de radio- en televisieomroepsector” (FEK A’262), werd het Ethniko symbolio radiotileorasis (Nationale radio- en televisieraad; hierna: „ESR”) opgericht.
- 8 Wet nr. 2328/1995, „Wettelijke status van de particuliere televisie en de lokale radio, regeling van kwesties met betrekking tot de radio- en televisieomroepmarkt en andere bepalingen” [FEK A’159, in casu toepasselijk in de gewijzigde versie van wet nr. 2644/1998 „betreffende het aanbieden van radio- en televisiediensten tegen betaling”(FEK A’ 233); hierna: „wet nr. 2328/1995”], bepaalt de wettelijke status en het werkingskader van de particuliere televisie en de lokale radio.
- 9 Deze wet regelt met name de afgifte van vergunningen voor de oprichting, de inrichting en de exploitatie van particuliere televisiezenders en de deelnemingen in naamloze vennootschappen die een dergelijke vergunningsaanvraag indienen. In beginsel moeten die deelnemingen op naam zijn. Diverse bepalingen van de wet beperken de deelneming van een natuurlijke of rechtspersoon in het maatschappelijk kapitaal van een vennootschap die houder is van een vergunning voor de oprichting, de inrichting en de exploitatie van een televisiezender, tot maximum 25 %. Bovendien moet iedere overdracht van aandelen die 2,5 % van het maatschappelijk kapitaal te boven gaat, aan het ESR worden meegedeeld.

10 Artikel 3 van wet nr. 2328/1995 bepaalt:

„1. b) Uitzendingen van alle soort (met inbegrip van reclame), die door radio- en televisiezendens worden uitgezonden, moeten de persoonlijkheid, de eer, het aanzien, de privacy en het gezinsleven, en de professionele, sociale, wetenschappelijke, artistieke, politieke of elke andere vergelijkbare activiteit eerbiedigen van iedere persoon die wordt getoond, dan wel met name wordt genoemd of door voldoende gegevens identificeerbaar is.”

11 Artikel 3, lid 15, van wet nr. 2328/1995 voorziet in de uitwerking, door het ESR, van deontologische regels voor het beroep van journalist. Artikel 5 van verordening nr. 1/1991 van het ESR bepaalt dat „het [...] niet geoorloofd [is] personen voor te stellen op een wijze die in de gegeven omstandigheden hun vernedering, sociale isolatie of discriminatie in de hand kan werken”.

12 Artikel 4 van wet nr. 2328/1995 bepaalt:

„1. In geval van schending van a) de bepalingen van de nationale wetgeving, [de wetgeving] van de Europese Unie en het internationale recht die rechtstreeks of onrechtstreeks de particuliere televisiezendens en, meer in het algemeen, de werking van de particuliere televisie beheersen, b) [...], c) de deontologische regels zoals zij overeenkomstig artikel 3 van deze wet worden bepaald, worden [...] de volgende sancties opgelegd: a) aanbevelingen en waarschuwingen, b) geldboete van vijf tot vijfhonderd miljoen drachme [...], c) tijdelijke opschorting voor maximum drie maanden [dan wel] definitieve stopzetting van de uitzending van een bepaald programma van de zender, d) tijdelijke opschorting voor maximum drie maanden van de uitzending van alle televisieprogramma's, e) intrekking van de exploitatievergunning van de zender en f) sancties van morele aard (zoals de verplichte uitzending van een mededeling betreffende de andere opgelegde sancties). Het ESR zendt zijn besluit onverwijld toe aan de Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis, die een wettigheidscontrole verricht en het besluit tot oplegging van de sanctie vaststelt. Bij de keuze van aard

en omvang van de in dit artikel bedoelde administratieve sancties wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de kijkcijfers van het programma in het kader waarvan de overtreding werd begaan, het aandeel in de markt voor radio- en televisieomroepdiensten dat de houder van de vergunning mogelijk heeft verworven, de hoogte van de gerealiseerde of geplande investeringen en het mogelijk bestaan van recidive. De beslissing van het ESR over het opleggen van de in dit lid bedoelde sancties, bevat een volledige en specifieke motivering en wordt in elk geval slechts vastgesteld nadat de betrokkenen zijn gehoord tijdens ten minste één bijeenkomst van die instelling in voltallige samenstelling.

[...]

3. De in de voorgaande leden bedoelde geldboeten worden hoofdelijk en gezamenlijk opgelegd aan de vennootschap en persoonlijk aan haar wettelijke vertegenwoordiger (of vertegenwoordigers), aan alle leden van haar raad van bestuur en aan al haar aandeelhouders die meer dan 2,5 % van de aandelen bezitten.

[...]

5. De voormelde administratieve sancties zijn onafhankelijk van het bestaan van een eventuele strafrechtelijke of burgerlijke aansprakelijkheid.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 13 Verzoekster in het hoofdgeding is een naamloze vennootschap die aandeelhouder is van Nea Tileorasi AE, eigenaar van de televisiezender Star Channel.
- 14 Voor het Symvoulio tis Epikrateias betwist zij beslissing nr. 11840/E/11.5.2001 van de Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis, waarbij haar, hoofdelijk en gezamenlijk met Nea Tileorasi AE en met de andere aandeelhouders en de leden van de raad van bestuur hiervan, een geldboete van 10 000 000 drachme (ongeveer 29 347 EUR) werd opgelegd op grond dat zij in het kader van het voornaamste nieuwsbulletin van de televisiezender Star Channel op 14 februari 2000 de verplichting tot eerbiediging van de persoonlijkheid, de eer, het aanzien en het gezinsleven, alsook het vermoeden van onschuld van verschillende personaliteiten had geschonden. Zij betwist bovendien beslissing nr. 122/91/20.4.2000 van het ESR, waarop de bestreden ministeriële beslissing berust.
- 15 De Vierde kamer van het Symvoulio tis Epikrateias, waarbij het beroep aanhangig was gemaakt, heeft de zaak wegens het aanzienlijke belang ervan naar die rechterlijke instantie in volle samenstelling verwezen.
- 16 Het Symvoulio tis Epikrateias heeft de grondwettigheid van artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 getoetst uit het oogpunt van het in artikel 5 van de Griekse grondwet neergelegde beginsel van economische vrijheid, voor zover het voorziet in een sanctie tegen de aandeelhouders van de vennootschap. Het is in wezen van oordeel dat de nationale wetgever regels mag vaststellen die afwijken van het gemene recht van de naamloze vennootschappen en met name van het beginsel dat de aandeelhouder niet aansprakelijk is voor de schulden van de rechtspersoon, een fundamenteel en dwingend beginsel van het gemene recht van de naamloze vennootschappen, maar geen grondwettelijk beginsel. De nationale wetgever heeft a fortiori die bevoegdheid wanneer het gaat om bijzondere vennootschappen die het openbaar belang dienen en aan het rechtstreeks toezicht van de staat zijn onderworpen. De verwijzende rechter wijst erop dat artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 in ieder geval niet voorziet

in een hoofdelijke aansprakelijkheid van de aandeelhouders voor de „schulden” van de rechtspersoon, maar in het opleggen van administratieve sancties zowel aan de vennootschap als aan de in die bepaling bedoelde personen. Ten slotte zou die bepaling het uitoefenen van een bedrijfsactiviteit niet onmogelijk of aanzienlijk moeilijker maken.

- 17 Het Symvoulio tis Epikrateias maakt echter melding van het minderheidsstandpunt van sommige leden, dat de betrokken bepaling de aandeelhouders van naamloze televisievennootschappen verplicht een administratieve geldboete te betalen, die aan de vennootschap als zodanig is opgelegd wegens een schending van de wetgeving in de uitoefening van haar activiteit, en dus een schuld vormt die op het passief van de vennootschap rust. Deze bepaling zou in strijd zijn met de fundamentele beginselen van het vennootschapsrecht — meer bepaald de beperking van het door de aandeelhouder gedragen risico — en bijgevolg met de door artikel 5 van de Griekse grondwet beschermde economische vrijheid, die het recht omvat om handelsvennootschappen op te richten, aangezien de vrije markteconomie zonder dergelijke vennootschappen niet zou kunnen functioneren. Het beginsel dat alleen de naamloze vennootschap voor de maatschappelijke schulden instaat, vormt immers de wezenlijke uitdrukking van haar karakter van kapitaalvennootschap. Het is weinig relevant dat de vennootschap een activiteit van openbaar belang verricht of aan het toezicht van de staat is onderworpen.
- 18 In het kader van zijn onderzoek naar de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, is het Symvoulio tis Epikrateias van oordeel dat de betrokken regeling een geoorloofd doel nastreeft en geen beperking van de economische vrijheid oplevert die kennelijk onevenredig is ten opzichte van de nagestreefde doeleinden, aangezien zij duidelijk niet kan worden geacht de uitoefening van een ondernemingsactiviteit in de sector oprichting en exploitatie van particuliere televisiezenders onmogelijk of aanzienlijk moeilijker te maken.

- 19 Het Symvoulío tis Epikrateias zet onder meer uiteen dat de nationale wetgever, die de omstandigheden en de werkelijke situatie van het televisielandschap in Griekenland kent, van mening is dat een aandeelhouder die meer dan 2,5 % van de aandelen bezit, geen gewone investeerder is, maar dat het in wezen gaat om een professionele investeerder die door deze deelneming in de vennootschap potentieel in staat is het bestuur van de rechtspersoon en bijgevolg de exploitatie van de televisiezender te beïnvloeden. Volgens de verwijzende rechter kan deze inhoudelijke beoordeling van de nationale wetgever niet als kennelijk onjuist of inopportuun worden beschouwd, als men in aanmerking neemt dat krachtens wet nr. 2328/1995 een aandeelhouder (natuurlijke of rechtspersoon) ten hoogste 25 % van het maatschappelijk kapitaal mag bezitten, en dat dus de samenwerking van verschillende aandeelhouders bij het bestuur van de vennootschap absoluut noodzakelijk is om het beheer ervan te beïnvloeden.
- 20 Het Symvoulío tis Epikrateias maakt echter melding van het minderheidsstandpunt van sommige leden, die bezwaar hebben tegen deze vorm van objectieve aansprakelijkheid van de aandeelhouders, die de verwerving van aandelen van naamloze televisievennootschappen onaantrekkelijk zou maken. De maatregel zou niet kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van het nagestreefde doel, daar een aandeel van iets meer dan 2,5 % niet zou volstaan om het beheer van de zaken van de vennootschap te beïnvloeden en te voorkomen dat zij de deontologische regels miskent. De maatregel zou in werkelijkheid betekenen dat aan een aandeelhouder van een naamloze televisievennootschap, die een beperkt percentage van het maatschappelijk kapitaal bezit, een sanctie zou worden opgelegd om de enkele reden dat hij aandeelhouder van een dergelijke naamloze vennootschap is.
- 21 In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 verenigbaar is met de verschillende vennootschapsrichtlijnen van de Unie, die hij opsomt.

- 22 Dienaangaande is hij van oordeel dat de werkingssfeer van artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 en die van de vennootschapsrichtlijnen niet samenvallen. Deze laatste bevatten immers geen bepalingen die betrekking hebben op, en a fortiori zich verzetten tegen, het aansprakelijk stellen van de aandeelhouders van een vennootschap die een bepaald percentage aandelen bezitten voor de betaling, hoofdelijk en gezamenlijk met de rechtspersoon van de vennootschap, van de geldboeten die worden opgelegd wegens een schending van de wetgeving, in het algemeen door de activiteit van de rechtspersoon van de naamloze vennootschap, maar ook in het bijzonder, in het onderhavige geval, door de activiteit van de rechtspersoon van de naamloze vennootschap die houder is van een vergunning om een televisiezender op te richten en te exploiteren. Een dergelijk verbod zou niet kunnen worden afgeleid uit artikel 1 van de Eerste richtlijn, waar de wetgever van de Unie zich ertoe beperkt de vennootschapsvormen op te sommen die in de lidstaten reeds bestaan en waarop de bepalingen van de betrokken richtlijn van toepassing zijn.
- 23 Volgens de verwijzende rechter zou, zelfs indien men aanneemt dat de werkingssfeer van de Eerste richtlijn en die van artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 dezelfde domeinen bestrijken, deze laatste bepaling niet in strijd zijn met artikel 1 van die richtlijn. Dit artikel 1 geeft immers geen definitie van de naamloze vennootschap en beperkt zich tot het opsommen van de vennootschapsvormen waarop de richtlijn van toepassing is. Bijgevolg belet het recht van de Unie de nationale wetgever niet, hetzij nieuwe vennootschapsvormen in te voeren die niet binnen de werkingssfeer van de vennootschapsrichtlijnen vallen, hetzij (bijzondere) naamloze vennootschappen in te stellen, waarvoor bepalingen gelden die van het recht van de Unie inzake de naamloze vennootschappen afwijken, voor zover deze afwijkende bepalingen natuurlijk niet in strijd zijn met specifieke bepalingen van de vennootschapsrichtlijnen en met het recht van de Unie in het algemeen, zoals het geval is met artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995.
- 24 Volgens het Symvoulío tis Epikrateias blijkt het feit dat het ontbreken van aansprakelijkheid van de aandeelhouders van een naamloze vennootschap voor de schulden van de rechtspersoon, door het recht van de Unie niet wordt gewaarborgd, uit het feit

dat de rechtsorde van talrijke lidstaten, vooral in de rechtspraak, reeds decennialang het beginsel van het opheffen van de zelfstandigheid van de rechtspersoon erkent, dat onder bepaalde voorwaarden ertoe leidt dat de aandeelhouder aansprakelijk wordt gesteld voor de verplichtingen van de naamloze vennootschap, zonder dat de vraag van de verenigbaarheid van dit beginsel met het recht van de Unie is gesteld, maar ook uit het feit dat niet is gepoogd de voorwaarden voor een dergelijke opheffing van de zelfstandigheid van de rechtspersoon te harmoniseren.

²⁵ Volgens het minderheidsstandpunt van sommige leden heeft het begrip „naamloze vennootschap” in artikel 1 van de Eerste richtlijn echter een verplichte minimuminhoud. Naar hun oordeel zijn de fundamentele kenmerken van de naamloze vennootschap, waarvan de nationale wetgever niet kan afwijken:

- a) de strikte scheiding tussen het vermogen van de vennootschap en dat van de aandeelhouders, en

- b) het ontbreken van persoonlijke aansprakelijkheid van de aandeelhouders voor de schulden van de vennootschap, aangezien de aandeelhouders enkel verplicht zijn tot het storten van hun inbreng.

²⁶ Volgens dit minderheidsstandpunt is bovendien in geen enkele rechtsorde van een lidstaat van de Europese Unie door de wetgeving of de rechtspraak een afzwakking toegelaten van het beginsel dat de aandeelhouder niet met zijn persoonlijk vermogen instaat voor de schulden van de naamloze vennootschap. In de rechtspraak is enkel bevestigd dat wanneer er een complete verwarring bestaat tussen het vermogen van de naamloze vennootschap en dat van een aandeelhouder, en deze aandeelhouder door persoonlijke handelingen of nalatigheden het bijgevolg enige vermogen heeft beheerd op een wijze die in strijd is met de goede trouw, hij zich tegenover de schuldeisers van de vennootschap niet meer kan beroepen op het beginsel van

de zelfstandigheid van de twee vermogens (zijn persoonlijk vermogen en dat van de vennootschap).

- 27 De verwijzende rechter stelt dus het bestaan vast van uiteenlopende standpunten, enerzijds over de vraag of de werkingssfeer van artikel 1 van de Eerste richtlijn samenvalt met die van artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995, en anderzijds over de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met genoemde bepaling.
- 28 In deze omstandigheden heeft het Symvoulio tis Epikrateias geoordeeld dat het, overeenkomstig artikel 234, derde alinea, EG en het arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a. (283/81, Jurispr. blz. 3415), verplicht was de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Bevat richtlijn 68/151, die in artikel 1 bepaalt dat ‚de door deze richtlijn voorgeschreven coördinatiemaatregelen [...] van toepassing [zijn] op de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de lidstaten die betrekking hebben op vennootschappen van de volgende rechtsvorm: [...] — Ten aanzien van Griekenland: *anonymi etairia*, [...]’ een regeling die de invoering verbiedt van een nationale bepaling zoals die van artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995, voor zover die bepaalt dat de in de voorgaande leden van dit artikel bedoelde geldboeten wegens schending van de wetgeving en de deontologische regels die de werking van televisiezenders beheersen, hoofdelijk en gezamenlijk worden opgelegd, niet alleen aan de vennootschap die houder is van de vergunning tot oprichting en exploitatie van de televisiezender, maar ook aan alle aandeelhouders die meer dan 2,5 % van de aandelen bezitten?”

- 29 Het Hof heeft de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde betrokken partijen, die aan de pleitzitting wilden deelnemen, verzocht zich met name uit te spreken over de relevantie van artikel 49 VWEU, betreffende de vrijheid van vestiging, en artikel 63 VWEU betreffende het vrije verkeer van kapitaal, voor de beantwoording van de door het Symvoulio tis Epikrateias gestelde vraag.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 30 De vraag van de verwijzende rechter betreft de uitlegging van de Eerste richtlijn.
- 31 Er zij echter aan herinnerd dat de omstandigheid dat een nationale rechter bij de formulering van de prejudiciële vraag formeel heeft verwezen naar sommige bepalingen van het recht van de Unie, er niet aan in de weg staat dat het Hof deze rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van gemeenschapsrecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie arrest van 27 oktober 2009, *ČEZ*, C-115/08, Jurispr. blz. I-10265, punt 81).
- 32 Gezien de feiten van het hoofdgeding en de toepasselijke Griekse regeling, moeten naast de Eerste richtlijn ook de artikelen 49 VWEU en 63 VWEU worden uitgelegd.

De Eerste richtlijn

- 33 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Eerste richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling zoals artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995, volgens hetwelk de in de voorgaande leden van dit artikel bedoelde geldboeten wegens schending van de wetgeving en de deontologische regels die de werking van televisiezenders beheersen, hoofdelijk en gezamenlijk worden opgelegd, niet alleen aan de vennootschap die houder is van de vergunning tot

oprichting en exploitatie van de televisiezender, maar ook aan alle aandeelhouders die meer dan 2,5 % van de aandelen bezitten.

- 34 De Griekse regering merkt op dat artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 niet bepaalt dat de aandeelhouders van de vennootschap die meer dan 2,5 % van de aandelen bezitten, in het algemeen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de schulden van de rechtspersoon, maar dat de administratieve geldboeten wegens schending van de wetgeving en de werkingsregels die de exploitatie van televisiezenders beheersen, zowel worden opgelegd aan de vennootschap die houder is van de vergunning om een televisiezender op te richten en te exploiteren, als aan de voormelde aandeelhouders die van bijzonder belang zijn voor de oprichting en de werking van de rechtspersoon.
- 35 Er zij echter aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de procedure van artikel 267 VWEU berust op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, en het Hof uitsluitend bevoegd is zich over de uitlegging of rechtsgeldigheid van de in dit artikel bedoelde handelingen van het recht van de Unie uit te spreken. In dit kader heeft het Hof zich niet uit te spreken over de uitlegging van de nationale bepalingen en over de juistheid van de uitlegging die de verwijzende rechter daaraan geeft (zie arrest van 18 januari 2007, Auroux e.a., C-220/05, Jurispr. blz. I-385, punt 25).
- 36 Bijgevolg moet worden uitgegaan van de uitlegging van het Griekse recht zoals zij in punt 17 van het onderhavige arrest is samengevat, en die de premisse vormt van de aan het Hof gestelde vraag.
- 37 De Eerste richtlijn is vastgesteld op de grondslag van artikel 54, lid 3, sub g, EEG-Verdrag, thans artikel 50, lid 2, sub g, VWEU.

- 38 Artikel 50, lid 2, sub g, VWEU bepaalt dat, teneinde de vrijheid van vestiging te verwezenlijken, de wetgever van de Unie richtlijnen vaststelt om, voor zover nodig, de waarborgen te coördineren die in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, VWEU, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die vennootschappen als van derden, teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken. Volgens artikel 54, tweede alinea, VWEU wordt onder „vennootschappen” verstaan, maatschappen naar burgerlijk recht of handelsrecht, de coöperatieve verenigingen of vennootschappen daaronder begrepen, en de overige rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht, met uitzondering van vennootschappen welke geen winst beogen.
- 39 Zoals blijkt uit de eerste twee overwegingen van de considerans van de Eerste richtlijn, strekt deze tot coördinatie van de nationale bepalingen betreffende de openbaarmaking, de rechtsgeldigheid van de verbintenissen en de nietigheid van de vennootschappen op aandelen en de vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. De regels die in elk nationaal recht moeten worden opgenomen, zijn beschreven in de artikelen 2 tot en met 12 van de richtlijn.
- 40 Hoewel de derde overweging van de considerans van de Eerste richtlijn laat verstaan dat er een beginsel bestaat volgens hetwelk uitsluitend de vennootschappen met hun maatschappelijk vermogen voor hun schulden tegenover derden instaan, bevat deze richtlijn geen eenvormig begrip van vennootschap op aandelen of vennootschap met beperkte aansprakelijkheid dat op een dergelijke grondslag zou berusten. Artikel 1 van de Eerste richtlijn noemt integendeel voor iedere lidstaat de verschillende in zijn recht bestaande vennootschapsvormen waarop de in de artikelen 2 tot en 12 bedoelde regels moeten worden toegepast.
- 41 De Eerste richtlijn schrijft dus niet voor wat een vennootschap op aandelen of met beperkte aansprakelijkheid moet zijn, maar geeft alleen voorschriften die zijn toe te passen op bepaalde soorten door de wetgever van de Unie als vennootschappen op aandelen of met beperkte aansprakelijkheid aangemerkte vennootschappen.

- 42 Voorts zijn de aandeelhouders van de in artikel 1 van de Eerste richtlijn genoemde vennootschappen, blijkens een onderzoek van het recht van de lidstaten als dat van de advocaat-generaal in punt 34 van haar conclusie, meestal niet persoonlijk aansprakelijk voor de schulden van een vennootschap op aandelen of met beperkte aansprakelijkheid, maar dit mag daarom nog niet als een steeds en zonder uitzondering toepasselijk algemeen vennootschapsrechtelijk beginsel gelden.
- 43 Ook voor de verbintenissen van een vennootschap kan geen enkel algemeen beginsel worden afgeleid uit de artikelen 7, 8 en 9 van de Eerste richtlijn, die dienaangaande alleen een aantal voorschriften formuleren.
- 44 De Eerste richtlijn bepaalt dus, noch in haar bewoordingen, noch uitgelegd tegen de achtergrond van haar voorwerp of het recht van de lidstaten, dat een aandeelhouder nooit kan zijn gehouden tot betaling van een aan een vennootschap opgelegde geldboete, met name wanneer deze geldboete hoofdelijk en gezamenlijk aan een naamloze vennootschap en aan deze aandeelhouder is opgelegd.
- 45 Voorts zou een dergelijke in een nationaal recht bestaande regel het voorwerp van de Eerste richtlijn onverlet laten, gezien het beperkte karakter van dit voorwerp.
- 46 Op de voorgelegde vraag moet bijgevolg worden geantwoord dat de Eerste richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling als artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 volgens hetwelk de in de voorgaande leden van dit artikel bedoelde geldboeten wegens schending van de wetgeving en de deontologische regels die de werking van televisiezenders beheersen, hoofdelijk en gezamenlijk worden opgelegd, niet alleen aan de vennootschap die houder is van een

vergunning tot oprichting en exploitatie van een televisiezender, maar ook aan alle aandeelhouders die meer dan 2,5% van de aandelen bezitten.

Vrijheid van vestiging en vrij verkeer van kapitaal

- 47 Nationale bepalingen die van toepassing zijn op de deelneming door een staatsburger van een lidstaat in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde vennootschap, waardoor hij een zodanige invloed op de besluiten van de vennootschap kan uitoefenen dat hij de activiteiten ervan kan bepalen, vallen binnen de materiële werkingssfeer van artikel 49 VWEU betreffende de vrijheid van vestiging (zie in die zin met name arresten van 13 april 2000, Baars, C-251/98, Jurispr. blz. I-2787, punt 22; 23 oktober 2007, Commissie/Duitsland, C-112/05, Jurispr. blz. I-8995, punt 13, en 26 maart 2009, Commissie/Italië, C-326/07, Jurispr. p. I-2291, punt 34).
- 48 Derhalve zijn kapitaalverkeer in de zin van artikel 63 VWEU met name directe investeringen in de vorm van deelneming in een onderneming door aandeelhouder-schap die de mogelijkheid biedt om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de zeggenschap over een vennootschap, en portefeuillebeleggingen, namelijk de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt met uitsluitend doel te beleggen zonder invloed op het bestuur van en de zeggenschap over de onderneming te willen uitoefenen (zie in die zin arrest van 17 september 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, Jurispr. blz. I-8591, punt 40).
- 49 Een nationale wettelijke regeling die niet alleen toepassing vindt op deelnemingen die de mogelijkheid bieden een zekere invloed op de beslissingen van een vennootschap uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen, maar van toepassing is ongeacht de grootte van de deelneming van de aandeelhouder in een vennootschap, kan zowel onder artikel 49 VWEU, als onder artikel 63 VWEU vallen (zie arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 36).

- 50 In het hoofdgeding beperkt de Griekse wetgeving de maximumdeelneming van een natuurlijke of rechtspersoon in het maatschappelijk kapitaal van een vennootschap die houder is van een vergunning tot oprichting en exploitatie van een televisiezender, tot 25 %. Voorts bepaalt artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995 dat een geldboete kan worden opgelegd aan een aandeelhouder die meer dan 2,5 % van de aandelen van een dergelijke vennootschap bezit.
- 51 Afhankelijk van de verspreiding van het overige kapitaal, met name of het onder een groot aantal aandeelhouders is verdeeld, kan een deelneming van 25 % volstaan voor de zeggenschap over een onderneming of althans om een zekere invloed op de beslissingen ervan uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen in de zin van de in punt 47 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak Baars (zie in die zin arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 38). De Griekse wetgeving kan dus onder artikel 49 VWEU vallen.
- 52 Voorts kan deze wetgeving, die van toepassing is op aandeelhouders met meer dan 2,5 %, maar wier deelneming niet volstaat voor zeggenschap of om een zekere invloed op de besluiten van de vennootschap te kunnen uitoefenen, ook onder artikel 63 VWEU vallen.
- 53 Deze twee bepalingen moeten dus worden uitgelegd.
- 54 Volgens vaste rechtspraak heeft het begrip „beperking” in de zin van artikel 49 VWEU betrekking op alle maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, Jurispr. blz. I-3491, punt 62).

- 55 Nationale maatregelen die het verwerven van aandelen van de betrokken ondernemingen kunnen blokkeren of beperken, of beleggers uit andere lidstaten ervan kunnen weerhouden in die ondernemingen te investeren, moeten ook worden aange-merkt als „beperkingen” in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU (arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 19).
- 56 In het hoofdgeding werkt de betrokken nationale maatregel ontradend voor de beleggers en belemmert hij dus hun toegang tot de markt voor deelnemingen in vennootschappen.
- 57 Krachtens de nationale maatregel kunnen aandeelhouders in een naamloze televisievennootschap namelijk aansprakelijk worden gesteld voor aan deze vennootschap opgelegde geldboeten, zodat zij ervoor zorgen dat deze vennootschap de Griekse wetgeving en deontologische regels naleeft, terwijl zij in het kader van hun bevoegdheden krachtens de regels inzake de werking van de organen van naamloze vennootschappen daartoe niet de materiële mogelijkheid hebben.
- 58 Hoewel de maatregel zonder onderscheid van toepassing is op Griekse beleggers en op beleggers uit andere lidstaten, werkt hij bovendien meer ontradend voor beleggers uit andere lidstaten dan voor Griekse beleggers.
- 59 Het doel de aandeelhouders ertoe aan te zetten allianties met andere aandeelhouders te sluiten om de beslissingen van de directie van de vennootschap te kunnen beïnvloeden, ook al geldt het voor alle aandeelhouders, is namelijk ongetwijfeld veel moeilijker te bereiken voor beleggers uit andere lidstaten die de gewoonten van de Griekse media minder kennen en niet noodzakelijkerwijze kennis hebben van de

verschillende groepen of allianties die zijn vertegenwoordigd in het kapitaal van een vennootschap die houder is van een vergunning tot oprichting en exploitatie van een televisiezender.

- 60 Derhalve beperkt een nationale maatregel als die in het hoofdgeding zowel de vrijheid van vestiging als het vrije verkeer van kapitaal.
- 61 Dat geldt ook bij de uitlegging van een dergelijke maatregel die de Griekse regering geeft en die is aangehaald in punt 34 van dit arrest.
- 62 Een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal is toelaatbaar indien blijkt dat zij dwingende redenen van algemeen belang dient, geschikt is om de verwezenlijking van het ermee beoogde doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (voor de vrijheid van vestiging zie in die zin arrest Commissie/Italië, C-518/06, reeds aangehaald, punt 72, en voor het vrij verkeer van kapitaal zie in die zin arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 72 en 73).
- 63 Zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet, beoogt de maatregel in het hoofdgeding de eerbiediging door de televisiemaatschappijen van de wetgeving en de deontologie van de journalisten, om met name aantasting te voorkomen van de eer en het privéleven van degenen die op het scherm verschijnen en wier naam wordt genoemd. Dit is ongetwijfeld een rechtmatig doel.
- 64 Ter terechtzitting stelde de Commissie dat niets in het dossier de conclusie wettigde dat een aandeelhouder met meer dan 2,5 % in een televisiemaatschappij, moest worden geacht de directie van de vennootschap te kunnen beïnvloeden. De Griekse regering zette desgevraagd uiteen dat bij de vaststelling van wet nr. 2328/1995 tal van

journalisten dergelijke aandeelhouders waren, en de wet enerzijds tot doel had het maatschappelijk kapitaal van de televisiemaatschappijen te fragmenteren om een te grote macht van één enkele aandeelhouder te voorkomen en anderzijds aandeelhouders ertoe aan te zetten zich te groeperen om over de programma's te beslissen.

- 65 Al was er bij de vaststelling van wet nr. 2328/1995 een statistische correlatie tussen de hoedanigheid van aandeelhouder met 2,5% in een televisiemaatschappij en het beroep van journalist, lijkt dit verband onvoldoende om de betrokken maatregel geschikt te achten om het nagestreefde doel te bereiken en nog minder om hem als niet verder gaand dan daartoe nodig te beschouwen.
- 66 Het beroep van journalist kan weliswaar gelden als een geschikt criterium om te bepalen wie het beheer van een televisiemaatschappij kan beïnvloeden, maar dat is niet het geval met de gewone hoedanigheid van aandeelhouder met iets meer dan 2,5% of zelfs met voldoende aandelen om op de organen van de televisiemaatschappij een zekere invloed uit te oefenen in de zin van het arrest Baars, reeds aangehaald.
- 67 Als de maatregel de naleving door journalisten van wetten en beroepsdeontologie beoogt, dan zouden persoonlijke sancties voor door hen begane inbreuken daartoe geschikt kunnen zijn, veeleer dan sancties voor aandeelhouders die niet noodzakelijkerwijze journalist zijn.
- 68 In deze context dient te worden opgemerkt dat de Griekse wet andere mogelijke sancties bevat, die geschikter lijken voor het nagestreefde doel, doordat zij de televisieactiviteit treffen, en niet het gewone bezit van maatschappelijk kapitaal, zoals schorsing

of onderbreking van de uitzending van een bepaald programma, voorlopige schorsing tot drie maanden van de uitzending van elk televisieprogramma, intrekking van de vergunning voor exploitatie van de omroep of ethische sancties.

- 69 Ervan uitgaan dat alle aandeelhouders van een naamloze vennootschap vaklui zijn in de sector waarin het doel van de vennootschap valt, negeert voorts volledig het vrije verkeer van kapitaal, dat met name portefeuillebeleggingen betreft, dat wil zeggen effectenaankoop op de kapitaalmarkt waarbij alleen een financiële investering zonder beheer of zeggenschap over de vennootschap wordt beoogd (arrest van 28 september 2006, Commissie/Nederland, C-282/04 en C-283/04, Jurispr. blz. I-9141, punt 19). Juist dit soort investeringen is te verwachten van beleggers uit andere lidstaten die hun investeringen willen diversifiëren.
- 70 Uit al het voorgaande volgt dat de artikelen 49 VWEU en 63 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995, volgens hetwelk de in de voorgaande leden van dit artikel bedoelde geldboeten wegens schending van de wetgeving en de deontologische regels die de werking van televisiezenders beheersen, hoofdelijk en gezamenlijk worden opgelegd, niet alleen aan de vennootschap die houder is van een vergunning tot oprichting en exploitatie van een televisiezender, maar ook aan alle aandeelhouders die meer dan 2,5 % van de aandelen bezitten.

Kosten

- 71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **De Eerste richtlijn (68/151/EEG) van de Raad van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling zoals artikel 4, lid 3, van wet nr. 2328/1995, „Wettelijke status van de particuliere televisie en de lokale radio, regeling van kwesties met betrekking tot de radio- en televisieomroepmarkt en andere bepalingen”, zoals gewijzigd bij wet nr. 2644/1998 „betreffende het aanbieden van radio- en televisiediensten tegen betaling”, dat bepaalt dat de in de voorgaande leden van dit artikel bedoelde geldboeten wegens schending van de wetgeving en de deontologische regels die de werking van televisiezenders beheersen, hoofdelijk en gezamenlijk worden opgelegd, niet alleen aan de vennootschap die houder is van een vergunning tot oprichting en exploitatie van de televisiezender, maar ook aan alle aandeelhouders die meer dan 2,5% van de aandelen bezitten.**

- 2) **De artikelen 49 VWEU en 63 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een dergelijke nationale regeling.**

ondertekeningen