

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

11 noiembrie 2010*

În cauza C-543/08,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 4 decembrie 2008,

Comisia Europeană, reprezentată de domnii G. Braun și P. Guerra e Andrade, precum și de doamna M. Teles Romão, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Portugheze, reprezentată de domnul L. Inez Fernandes, asistat de C. Botelho Moniz și de P. Gouveia e Melo, advogados,

pârâtă,

* Limba de procedură: portugheza.

CURTEA (Camera întâi),

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

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

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 22 aprilie 2010,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin menținerea unor drepturi speciale în favoarea statului portughez în cadrul EDP – Energias de Portugal (denumită în continuare „EDP”), atribuite în legătură cu acțiuni privilegiate („golden shares”) deținute de acest stat, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 56 CE și 43 CE.

Cadrul juridic

Reglementarea națională

- 2 Articolul 13 alineatul 2 din Legea-cadru privind privatizările nr. 11/90 (Lei n.o 11/90, Lei Quadro das Privatizações) din 5 aprilie 1990 (*Diário da República* I, seria A, nr. 80, din 5 aprilie 1990, denumită în continuare „LQP”) prevede:

„În reprivatizările realizate printr-o procedură concurențială publică, printr-o ofertă la bursa de valori sau printr-o subscripție publică, nicio entitate, fizică sau juridică, nu poate dobândi sau subscrie mai mult de un anumit procent din capitalul care trebuie reprivatizat, procent care este, la rândul său, definit în textul menționat la articolul 4 alineatul 1, în caz contrar, în funcție de ceea ce se va prevedea, urmând să se aplice sancțiunea vânzării forțate a acțiunilor care depășesc această limită, a pierderii dreptului de vot conferit de aceste acțiuni sau a nulității.”

- 3 În această privință, Decretele-lege de punere în aplicare referitoare la reprivatizările EDP, în special Decretul-lege nr. 78-A/97 din 7 aprilie 1997 de aprobare a primei etape a procesului de reprivatizare a capitalului social al EDP – Electricidade de Portugal SA (*Diário da República* I, seria A, nr. 81, din 7 aprilie 1997), Decretul-lege nr. 94-C/98 din 17 aprilie 1998 de aprobare a celei de a treia etape a procesului de reprivatizare a capitalului social al EDP – Electricidade de Portugal SA (*Diário da República* I, seria A, nr. 90, din 17 aprilie 1998) și Decretul-lege nr. 141/2000 din 15 iulie 2000 de aprobare a celei de a patra etape a procesului de reprivatizare a capitalului social

al EDP – Electricidade de Portugal SA (*Diário da República* I, seria A, nr. 162, din 15 iulie 2000) prevăd, fiecare, la articolul 9 alineatul 1:

„Nicio entitate, fizică sau juridică nu poate dobândi, în cadrul operațiunilor prevăzute în prezentul decret-lege, acțiuni ce reprezintă o fracțiune din capitalul social al EDP care să depășească 5 % și sunt reduse la această limită propunerile de achiziții care o depășesc.”

- 4 Potrivit articolului 384 alineatul 2 din Codul societăților comerciale portughez (denumit în continuare „CSC”), statutele acestor societăți pot:

„a) să prevadă că unui anumit număr de acțiuni îi corespunde un singur vot, în condițiile în care sunt luate în considerare toate acțiunile emise de societate și fiecărui quantum de 1 000 de euro de capital îi corespunde cel puțin un vot;

b) să prevadă că voturile care depășesc un asemenea număr nu sunt numărate, dacă sunt exprimate de un singur acționar, în nume propriu sau de asemenea ca reprezentant al unui alt acționar.”

- 5 Alineatul 3 al aceluiași articol 384 prevede:

„Limitarea numărului de voturi permisă la alineatul precedent litera b) poate fi stabilită pentru toate acțiunile sau numai pentru acțiuni dintr-una sau mai multe categorii, dar nu pentru anumiți acționari.”

- 6 Articolul 15 alineatul 3 din LQP prevede posibilitatea de a crea acțiuni privilegiate, după cum urmează:

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

- 7 Articolul 13 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 141/2000 prevede în privința puterilor speciale ale statului:

„Cât timp statul va fi acționar al societății, independent de numărul de acțiuni pe care le va deține și indiferent dacă le va deține direct sau indirect, prin intermediul unor entități publice în sensul articolului 1 alineatul 2 litera c) din Legea nr. 71/88 din

- 9 Articolul 13 alineatele 2 și 3 din Decretul-lege nr. 141/2000 prevede în ceea ce privește competențele speciale ale statului:

„2. Cât timp va fi acționar al societății, în sensul avut în vedere la alineatul precedent, statul, dacă votează împotriva propunerii câștigătoare în cadrul alegerii administratorilor, își rezervă și dreptul de a desemna un administrator, care va înlocui în mod automat persoana de pe lista câștigătoare care a primit cele mai puține voturi sau, în caz de egalitate de voturi, pe cea care figurează pe ultima poziție pe aceeași listă.

3. Dreptul acordat statului la alineatul precedent prevalează asupra drepturilor similare acordate acționarilor minoritari de articolul 392 din [CSC].”

- 10 Articolul 10 din Decretul-lege nr. 218-A/2004 din 25 octombrie 2004 de aprobare a celei de a cincea etape a procesului de reprivatizare a capitalului social al EDP – Electricidade de Portugal SA (*Diário da República* I, seria A, nr. 251 din 25 octombrie 2004) și articolul 6 din Decretul-lege nr. 209-A/2005 din 2 decembrie 2005 de aprobare a celei de a șasea etape a procesului de reprivatizare a capitalului social al EDP – Energias de Portugal SA (*Diário da República* I, seria A, nr. 231, din 2 decembrie 2005), mențin în vigoare în mod expres drepturile speciale ale statului portughez.

Statutul EDP

11 Articolul 4 alineatul 4 din statutul EDP prevede:

„Acțiunile de categoria B sunt acțiunile care trebuie reprivatizate și au ca privilegiu unic faptul că acționarii care le dețin sau reprezentanții acestora nu sunt vizați de limitarea numărului de voturi prevăzută la articolul 14 alineatul 3 și următoarele, în raport cu respectivele acțiuni.”

12 Articolul 14 alineatele 2 și 3 din statutul menționat prevede:

„2. Fiecare acțiune dă dreptul la un vot.

3. Nu se va ține seama de voturile care fac parte din categoria A, exprimate de un acționar, în nume propriu sau ca reprezentant al unui alt acționar, care depășesc 5 % din totalul voturilor corespunzătoare capitalului social.”

13 Articolul 17 alineatul 2 din același statut are următorul conținut:

„Aprobarea planului strategic al societății și realizarea de către societatea sau de către societățile dominate de EDP a operațiunilor indicate în continuare trebuie să primească un aviz favorabil din partea consiliului de supraveghere:

- a) cumpărările și vânzările de bunuri, de drepturi sau de părți sociale cu o valoare economică semnificativă;

- b) contractarea unor finanțări cu o valoare semnificativă;

- c) înființarea sau desființarea unor puncte de lucru sau a unor părți semnificative din punctele de lucru și extinderi sau reduceri importante ale activității;

- d) alte tranzacții sau operațiuni cu o valoare economică sau strategică semnificativă;

- e) stabilirea sau încetarea unor parteneriate strategice sau a altor forme de cooperare durabilă;

- 16 La 18 octombrie 2006, Comisia a adresat Republicii Portugheze o scrisoare de punere în întârziere prin care îi imputa încălcarea obligațiilor care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 56 CE pentru motivul deținerii de către stat și de către alți acționari publici a unor acțiuni privilegiate însoțite de drepturi speciale în capitalul EDP, în special dreptul de veto în privința anumitor rezoluții ale adunării generale a acționarilor acestei societăți și dreptul de a desemna un administrator, în cazul în care statul a votat împotriva propunerii câștigătoare în cadrul alegerii administratorilor, precum și exceptarea statului de la plafonul de vot de 5 % prevăzut în ceea ce privește exercitarea voturilor.
- 17 Considerând insuficient răspunsul furnizat la 18 decembrie 2006 de Republica Portugheză, Comisia a emis, la 29 iulie 2007, un aviz motivat care reitere termenii punerii în întârziere menționate și invita acest stat membru să se conformeze respectivului aviz în termen de două luni de la primirea acestuia.
- 18 Autoritățile portugheze au răspuns la avizul motivat menționat prin scrisoarea din 30 octombrie 2007. Întrucât a considerat acest răspuns nesatisfăcător, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

Argumentele părților

- 19 În memoriul său în duplică, Republica Portugheză susține că acțiunea este în parte inadmisibilă în măsura în care, în memoriul în replică, Comisia a invocat un argument juridic nou, care constă în a susține că administratorul avut în vedere la articolul 13 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 141/2000 are puterea de a confirma rezoluțiile adunării generale a EDP în conformitate cu articolul 15 din LQP, ceea ce echivalează cu introducerea, în acest stadiu avansat al procedurii, a unei obiecții noi privind neîndeplinirea obligațiilor respectivului stat membru, obiecție care ar trebui declarată inadmisibilă.

Aprecierea Curții

- 20 În această privință, trebuie amintit de la început că o parte nu poate, în cursul procedurii, să modifice însuși obiectul litigiului și că temeinicia acțiunii trebuie examinată numai din perspectiva concluziilor cuprinse în cererea de sesizare a instanței (a se vedea în special Hotărârea din 25 septembrie 1979, Comisia/Franța, 232/78, Rec., p. 2729, punctul 3, Hotărârea din 6 aprilie 2000, Comisia/Franța, C-256/98, Rec., p. I-2487, punctul 31, și Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit, C-508/03, Rec., p. I-3969, punctul 61).

- 21 Pe de altă parte, în temeiul articolului 21 din Statutul Curții de Justiție și al articolului 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al acesteia din urmă, în toate cererile depuse în temeiul articolului 258 TFUE, Comisia trebuie să indice obiecțiile exacte cu privire la care Curtea este sesizată să se pronunțe, precum și, cel puțin pe scurt, elementele de drept și de fapt pe care se întemeiază aceste obiecții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 martie 1992, Comisia/Danemarca, C-52/90, Rec., p. I-2187, punctul 17, Hotărârea Comisia/Regatul Unit, citată anterior, punctul 62, și Hotărârea din 3 iunie 2010, Comisia/Spania, C-487/08, Rep., p. I-4843, punctul 71).
- 22 În speță, trebuie să se constate că, în concluziile din cererea introductivă a acțiunii, Comisia a indicat în mod clar că imputa Republicii Portugheze deținerea de către statul portughez și de către alți acționari publici a unor acțiuni privilegiate însoțite de drepturi speciale în capitalul social al EDP, și anume dreptul de veto în privința anumitor rezoluții ale societății, dreptul de a desemna un administrator atunci când statul votează împotriva propunerii câștigătoare în cadrul alegerii administratorilor, precum și exceptarea de la plafonul de vot de 5 % prevăzut în ceea ce privește exercitarea voturilor. Invocând de asemenea obligațiile statelor membre ce rezultă din articolele 43 CE și 56 CE, pe care Republica Portugheză nu le-ar fi respectat, Comisia a definit astfel în termeni suficient de clari obiectul litigiului.
- 23 Este adevărat că abia în memoriul în replică, pentru prima dată, Comisia s-a întemeiat pe articolul 15 alineatul 1 din LQP și pe dreptul prevăzut de această dispoziție. Totuși, reiese din dosar că, contrar susținerilor Republicii Portugheze, Comisia nu a considerat, în replica prezentată, că statul portughez deținea o nouă putere specială, ci a făcut referire, cu titlu de argument suplimentar care urmărea să ilustreze temeinicia obiecției sale, la un alt drept de care beneficiază acest stat. În consecință, faptul că Comisia a detaliat o obiecție pe care o invocase într-un mod mai general în cererea introductivă nu a modificat obiectul neîndeplinirii obligațiilor care este imputată și, prin urmare, nu are niciun efect asupra întinderii litigiului (a se vedea Hotărârea din

27 noiembrie 2003, Comisia/Finlanda, C-185/00, Rec., p. I-14189, punctele 84-87, și Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, C-171/08, Rep., p. I-6817, punctul 29).

- ²⁴ Având în vedere cele ce precedă, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate invocată de Republica Portugheză.

Cu privire la fond

Cu privire la existența unor restricții

Argumentele părților

- ²⁵ Comisia susține, în primul rând, că crearea unor acțiuni privilegiate în capitalul social al EDP nu ar decurge dintr-o aplicare normală a dreptului societăților și ar constitui, prin urmare, o măsură de stat ce intră în domeniul de aplicare al articolului 56 CE și al articolului 43 alineatul (1) CE.
- ²⁶ Comisia susține în această privință că drepturile speciale atașate unor asemenea acțiuni trebuie considerate acte îndeplinite în exercitarea puterii publice, iar nu acte

cu caracter privat. Astfel, dreptul de veto și dreptul de a desemna un administrator sunt prevăzute de lege și sunt direct aplicabile. Independent de numărul de acțiuni pe care le deține, fie direct, fie indirect, statul portughez poate exercita drepturile speciale menționate, care au prioritate față de drepturile speciale ale acționarilor minoritari. În ceea ce privește plafonul votului, caracterul său de măsură statală decurge, potrivit Comisiei, din faptul că statul, pe de o parte, a inserat în statutul EDP dispoziția care a stabilit plafonul de vot pentru fiecare acționar acordându-și și însuși o exceptare și, pe de altă parte, a stabilit, ulterior și prin intermediul unei legi, dreptul specific de veto care vizează rezoluțiile de modificare a statutului menționat.

²⁷ În ceea ce privește restricțiile interzise prin articolele 56 CE și 43 CE, Comisia consideră, în ceea ce privește dreptul de veto, că acesta restrânge și limitează dreptul acționarilor de a participa efectiv la administrarea și la controlul EDP proporțional cu valoarea acțiunilor pe care le dețin, privându-i pe aceștia din urmă de puterea de a adopta decizii de administrare strategice și de a decide modificări în privința proprietății asupra întreprinderii. În plus, acest drept restrânge de asemenea libera circulație a capitalurilor și libertatea de stabilire în măsura în care poate afecta investiții efectuate cu intenția de a realiza o investiție financiară și este de natură să descurajeze investitorii din alte state membre să efectueze asemenea investiții.

²⁸ Comisia susține, în al doilea rând, că dreptul de veto inerent acțiunilor privilegiate ale statului portughez se configurează ca un sistem de autorizare și, prin urmare ca un regim care restrânge libertatea de stabilire. LQP nu conține niciun criteriu referitor la exercitarea dreptului de veto, în timp ce Comisia consideră că un asemenea sistem ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și cunoscute dinainte de întreprinderile în cauză.

29 În privința dreptului statului de a desemna un administrator, Comisia apreciază că acesta constituie deopotrivă o restricție contrară articolelor 56 CE și 43 CE, în măsura în care reprezintă un obstacol în calea investițiilor directe, deoarece acest drept specific derogă de la dreptul comun al societăților din moment ce este prevăzut numai în beneficiul acționarilor publici printr-o măsură legislativă națională. Argumentul Republicii Portugheze potrivit căruia, în temeiul unei interpretări actualizate a CSC, dreptul statului de a desemna un administrator nu ar trebui, în definitiv, să fie interpretat ca atare, ci ar trebui să fie considerat ca fiind dreptul de a desemna un membru al consiliului general și de supraveghere (denumit în continuare „CGS”) și, prin urmare, un supervisor, este respins de Comisie. Cu privire la acest aspect, Comisia invocă articolul 17 alineatul 2 din statutul EDP, potrivit căruia deciziile strategice importante și modificările acestui statut sunt, în orice caz, supuse avizului favorabil prealabil al CGS.

30 În ceea ce privește limitarea numărului de voturi de care dispun acționarii ordinari la 5 % din capitalul social al EDP, limitare care nu este aplicabilă acțiunilor privilegiate deținute de statul portughez, Comisia consideră că o asemenea reglementare restrânge posibilitatea de a participa efectiv la administrarea unei întreprinderi sau la controlul acesteia și poate descuraja investitorii din alte state membre să achiziționeze participații în întreprinderea în cauză.

31 Republica Portugheză contestă în întregime neîndeplinirea obligațiilor invocată, arătând, mai întâi, că dispozițiile naționale în cauză nu intră în domeniul de aplicare al articolelor 43 CE și 56 CE, din moment ce nu au nici ca efect, nici ca obiect să constituie un obstacol direct și substanțial în calea accesului investitorilor direcți sau al investitorilor de portofoliu în capitalul social al EDP. Astfel, drepturile speciale de care beneficiază statul portughez nu ar condiționa nici direct, nici în mod substanțial accesul la investiții în această societate și, prin urmare, nu ar avea drept efect să descurajeze nici investițiile de portofoliu, nici investițiile directe realizate de investitori sau de întreprinderi, fie naționale, fie străine. Pe de altă parte, întrucât Comisia nu

prezintă nicio analiză a efectelor unor asemenea drepturi speciale asupra deciziilor investitorilor cu sediul în Uniunea Europeană și asupra stimulentei care le sunt destinate, această instituție nu ar fi făcut dovada a cărei prezentare îi revenea în temeiul articolului 226 CE.

32 În continuare, autoritățile portugheze consideră că trebuie precizat conținutul noțiunii „măsură restrictivă” privind libera circulație a capitalurilor și dreptul de stabilire, deoarece măsurile naționale aplicabile în mod nediferențiat investitorilor naționali și investitorilor din alte state membre nu pot constitui măsuri restrictive din perspectiva articolelor 43 CE și 56 CE decât dacă acestea condiționează în mod direct și substanțial accesul investitorilor pe piață. Acest stat membru invită, așadar, Curtea să interpreteze noțiunea „restrictie” privind libera circulație a capitalurilor și dreptul de stabilire în lumina Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097), referitoare la modalitățile de vânzare în legătură cu libertatea de circulație a mărfurilor.

33 În ceea ce privește caracterul de măsură statală al plafonului de vot de 5 %, dispoziție care figurează în statutul EDP, Republica Portugheză susține că acesta nu constituie o măsură statală, ci un act de drept privat care nu intră în domeniul de aplicare al articolelor 43 CE și 56 CE.

34 În sfârșit, Republica Portugheză contestă analiza Comisiei privind dreptul de veto, potrivit căreia acest drept special ar constitui un sistem de autorizare prealabilă care restrânge și limitează dreptul acționarilor de a participa efectiv la administrarea și la controlul societății proporțional cu valoarea acțiunilor deținute de aceștia din urmă sau dreptul de a adopta decizii de administrare strategice. Dispozițiile naționale în cauză nu ar face mai mult decât să confere statului portughez, cu stricta respectare a interesului public de protecție a securității aprovizionării cu electricitate a țării, dreptul de veto în privința rezoluțiilor adunării generale care ar modifica în mod fundamental structura EDP și care, pentru acest motiv, ar compromite respectiva securitate. Prin

urmare, acest drept nu ar priva acționarii de puterea de a adopta decizii de administrare strategice.

³⁵ În privința dreptului statului portughez de a numi un administrator, Republica Portugheză subliniază faptul că, în urma unei revizuri a CSC în anul 2006, acest drept trebuie interpretat ca posibilitatea de a numi un membru al CSG, iar nu un administrator, astfel cum consideră Comisia în mod eronat. În realitate, din moment ce i se atribuie un reprezentant unic și un singur vot într-un organ colegial de supraveghere cum este CGS, statul nu beneficiază de o influență determinantă în organul de administrare al EDP și, prin urmare, nu limitează participarea efectivă a celorlalți acționari la administrarea sau la controlul acestei societăți. În orice caz, potrivit acestui stat membru, dreptul menționat nu poate avea niciun impact asupra interesului întreprinderilor naționale sau cu sediul în alte state membre de a achiziționa participații financiare sau calificate la capitalul social al EDP.

³⁶ Drept răspuns la argumentele prezentate în memoriul în apărare al Republicii Portugheze, Comisia arată, referindu-se la Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania (C-463/00, Rec., p. I-4581), că nu se impune aplicarea jurisprudenței consacrate prin Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior.

³⁷ De altfel, în memoriul său în duplică, Republica Portugheză arată că dispozițiile naționale în cauză în prezenta acțiune trebuie analizate exclusiv în lumina articolului 43 CE, iar nu în lumina articolului 56 CE. Referindu-se la Hotărârea din 26 martie 2009, Comisia/Italia (C-326/07, Rep., p. I-2291), Republica Portugheză consideră că drepturile speciale de care beneficiază statul pot să aibă în vedere numai acționarii care dispun de o participație la capitalul social al EDP care le conferă o anumită

influență asupra administrării societății. Presupunând că dispozițiile în cauză pot avea un efect restrictiv asupra liberei circulații a capitalurilor, fapt contestat de Republica Portugheză, statul membru arată că respectivul efect este ipotetic, precum și foarte neconvingător și că, în orice caz, nu ar fi decât consecința ineluctabilă a unui eventual obstacol în calea libertății de stabilire și nu ar justifica o examinare autonomă a dispozițiilor naționale în cauză din perspectiva articolului 56 CE.

- 38 În plus, Republica Portugheză susține că, prin faptul că nu a efectuat nicio analiză a dispozițiilor naționale menționate din perspectiva argumentelor prezentate de statul portughez în temeiul articolului 86 alineatul (2) CE, Comisia și-a încălcat grav obligația privind sarcina probei care îi revine în temeiul articolului 226 CE și al articolului 86 alineatul (2) CE.

Aprecierea Curții

— Cu privire la aplicabilitatea articolelor 56 CE și 43 CE

- 39 Comisia consideră că neîndeplinirea obligațiilor imputată trebuie examinată atât din perspectiva articolului 56 CE, privind libera circulație a capitalurilor, cât și a articolului 43 CE, privind libertatea de stabilire. În schimb, Republica Portugheză consideră că dispozițiile naționale în cauză în prezenta acțiune trebuie analizate exclusiv în lumina articolului 43 CE, iar nu din perspectiva articolului 56 CE.

- 40 În ceea ce privește întrebarea dacă o reglementare națională ține de una sau de alta dintre aceste libertăți fundamentale, dintr-o jurisprudență consacrată rezultă că trebuie luat în considerare obiectul reglementării în cauză (a se vedea în special Hotărârea din 24 mai 2007, *Holböck*, C-157/05, Rep., p. I-4051, punctul 22, și Hotărârea *Comisia/Italia*, citată anterior, punctul 33).
- 41 Se includ în domeniul de aplicare material al dispozițiilor articolului 43 CE, referitor la libertatea de stabilire, dispozițiile naționale care se aplică deținerii de către un resortisant al unui stat membru, în capitalul unei societăți stabilite într-un alt stat membru, a unei participații care îi permite să exercite o anumită influență asupra deciziilor acestei societăți și să îi stabilească activitățile (a se vedea în special Hotărârea din 13 aprilie 2000, *Baars*, C-251/98, Rec., p. I-2787, punctul 22, și Hotărârea *Comisia/Italia*, citată anterior, punctul 34).
- 42 Intră sub incidența articolului 56 CE, privind libera circulație a capitalurilor, în special investițiile directe, și anume investițiile de orice natură pe care le efectuează persoanele fizice sau juridice și care ajută la crearea sau la menținerea unor relații durabile și directe între cel care oferă fondurile și societatea căreia îi sunt destinate aceste fonduri, în vederea exercitării unei activități economice. Acest obiectiv presupune ca acțiunile deținute de acționar să îi confere posibilitatea de a participa efectiv la administrarea sau la controlul acestei societăți (a se vedea în special Hotărârea din 23 octombrie 2007, *Comisia/Germania*, C-112/05, Rep., p. I-8995, punctul 18 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea *Comisia/Italia*, citată anterior, punctul 35).
- 43 O reglementare națională care nu este aplicabilă numai participațiilor care permit să se exercite o anumită influență asupra deciziilor unei societăți și să se stabilească activitățile acesteia, ci se aplică indiferent de mărimea participației pe care un acționar o are într-o societate este susceptibilă de a intra atât sub incidența articolului 43 CE, cât și a articolului 56 CE (*Hotărârea Comisia/Italia*, citată anterior, punctul 34).

- 44 Trebuie să se constate că, în prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, nu este exclus ca dispozițiile naționale în cauză să afecteze toți acționarii, precum și investitorii potențiali, iar nu numai acționarii în măsură să exercite o anumită influență asupra administrării și controlului EDP. Prin urmare, trebuie să se examineze dispozițiile în litigiu din perspectiva articolelor 56 CE și 43 CE.

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

- 45 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 56 alineatul (1) CE interzice în general restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre (a se vedea în special Hotărârea din 28 septembrie 2006, Comisia/Țările de Jos, C-282/04 și C-283/04, Rec., p. I-9141, punctul 18 și jurisprudența citată, Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 17, precum și Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 48).
- 46 Întrucât din Tratatul CE lipsește definiția noțiunii „circulație a capitalurilor” în sensul articolului 56 alineatul (1) CE, Curtea a recunoscut o valoare indicativă Nomenclatorului mișcărilor de capital cuprins în anexa I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului [67] din tratat [articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam] (JO L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10). Astfel, Curtea a statuat că constituie circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE în special investițiile numite „directe”, și anume investițiile sub formă de participații într-o întreprindere prin deținerea de acțiuni care conferă posibilitatea de a participa activ la gestiunea și la controlul acesteia, precum și investițiile numite „de portofoliu”, și anume investițiile sub formă de achiziții de titluri de valoare de pe piețele de capital, efectuate cu unica intenție de a realiza un plasament financiar,

fără intenția de a influența gestiunea și controlul întreprinderii (a se vedea Hotărârile citate anterior Comisia/Țările de Jos, punctul 19 și jurisprudența citată, Comisia/Germania, punctul 18, precum și Comisia/Portugalia, punctul 49).

- 47 În ceea ce privește aceste două forme de investiții, Curtea a precizat că trebuie calificate drept „restricții” în sensul articolului 56 alineatul (1) CE măsurile naționale care pot împiedica sau limita dobândirea de acțiuni în întreprinderile vizate sau care pot descuraja investitorii din alte state membre să investească în capitalul acestora (a se vedea Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Portugalia, C-367/98, Rec., p. I-4731, punctul 45, Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Franța, C-483/99, Rec., p. I-4781, punctul 40, Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctele 61 și 62, Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Regatul Unit, C-98/01, Rec., p. I-4641, punctele 47 și 49, Hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Italia, C-174/04, Rec., p. I-4933, punctele 30 și 31, Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 20, Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 19, precum și Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 50).
- 48 Republica Portugheză contestă, în ceea ce privește plafonul de vot de 5%, caracterul de măsură națională al articolului 14 alineatul 3 din statutul EDP, în sensul jurisprudenței citate la punctul anterior, invocând natura privată a acestui statut. În consecință, potrivit autorităților portugheze, dispoziția în cauză nu constituie o măsură statală și nu intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolelor 43 CE și 56 CE.
- 49 În această privință trebuie arătat că s-a dovedit, într-adevăr, că CSC se limitează la a admite posibilitatea de a prevedea o limitare a voturilor pentru acțiuni de o anumită categorie în contractul de societate al EDP și că tocmai în temeiul acestor dispoziții ale statutului EDP, adoptate în aplicarea legislației menționate, respectivele acțiuni au fost create și atribuite statului portughez.

- 50 Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că, astfel cum reiese din dosar, respectiva dispoziție din statutul EDP a fost adoptată înainte de finalizarea primei etape a privatizării EDP, mai exact, într-o perioadă în care statul portughez deținea majoritatea capitalului social al acesteia din urmă. După stabilirea plafonului de vot menționat și într-un moment în care statul portughez era pe punctul de a deține o participație la capital mai puțin semnificativă, acest stat a stabilit, prin articolul 15 alineatul 3 din LQP, un drept specific de veto în beneficiul său, care se exercită în special în privința rezoluțiilor asupra modificărilor statutului acestei societăți. Astfel, clauza privind plafonul de vot prevăzută la articolul 14 alineatul 3 din statutul menționat nu mai poate fi anulată în prezent de asociați fără consimțământul statului.
- 51 În aceste condiții, trebuie să se considere că Republica Portugheză însăși este cea care, pe de o parte, prin intermediul puterii legiuitoare, a autorizat crearea de acțiuni privilegiate în capitalul social al EDP și, pe de altă parte, în calitatea sa de autoritate publică, a decis, în temeiul articolului 15 alineatul 3 din LQP, să creeze acțiuni privilegiate în capitalul menționat, să le atribuie statului și să definească drepturile speciale pe care acestea le conferă.
- 52 Pe de altă parte, trebuie de asemenea să se constate că crearea respectivelor acțiuni privilegiate nu decurge dintr-o aplicare normală a dreptului societăților, în măsura în care aceste acțiuni, prin derogare de la dispozițiile CSC, sunt destinate să rămână în proprietatea statului și, prin urmare, nu sunt transmisibile.
- 53 Așadar, exceptarea de la plafonul de vot de 5% în favoarea statului portughez trebuie considerată ca imputabilă statului și intră, în consecință, în domeniul de aplicare al articolului 56 alineatul (1) CE.

- 54 În ceea ce privește natura restrictivă a deținerii, de către statul portughez, a unor acțiuni privilegiate însoțite de drepturi speciale în capitalul social al EDP, prevăzută de legislația națională și, în parte, în coroborare cu statutul societății menționate, trebuie să se constate că astfel de acțiuni pot descuraja operatorii din alte state membre să investească în capitalul respectivei societăți.
- 55 Astfel, în ceea ce privește dreptul de veto, rezultă din articolul 13 alineatul (1) din Decretul-lege nr. 141/2000 că aprobarea unui număr considerabil de rezoluții importante privind EDP este subordonată acordului statului portughez. În această privință, trebuie să se precizeze că votul favorabil al acestuia din urmă este cerut printre altele pentru orice rezoluție privind modificarea statutului EDP, astfel încât influența statului portughez asupra acestei societăți nu poate fi diminuată decât dacă statul își dă el însuși acordul.
- 56 Prin urmare, dreptul de veto menționat, în măsura în care conferă respectivului stat o influență asupra administrării și controlului EDP care nu este justificată de amploarea participației pe care o deține în această societate, este de natură să descurajeze operatorii din alte state membre să efectueze investiții directe în societatea menționată în măsura în care nu ar putea concura la administrarea și la controlul acestei societăți proporțional cu valoarea participațiilor lor (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctele 50-52, și Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 60).
- 57 Totodată, dreptul de veto în cauză poate avea un efect disuasiv asupra investițiilor de portofoliu în cadrul EDP, în măsura în care un eventual refuz al statului portughez de a aproba o decizie importantă, prezentată de organele acestei societăți ca fiind conformă interesului său, este, astfel, susceptibil să afecteze valoarea acțiunilor societății respective și, în consecință, atractivitatea unei investiții în astfel de acțiuni (a se vedea

în acest sens Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 27, și Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 61).

- 58 Referitor la limitarea la un plafon de 5% a exercitării de către fiecare acționar a drepturilor de vot inerente acțiunilor ordinare pe care le deține, cu excepția statului portughez, care nu este supus acestei limitări, trebuie să se constate că drepturile de vot aferente acțiunilor constituie una dintre principalele modalități prin care acționarul participă activ la administrarea unei întreprinderi sau la controlul acesteia. În consecință, orice măsură care vizează să împiedice exercitarea acestor drepturi sau să le subordoneze unor condiții poate descuraja investitorii din alte state membre să achiziționeze participații în cadrul întreprinderilor în cauză și constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor (a se vedea Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, C-274/06, punctul 24). Pe de altă parte, plafoanele de vot sunt un instrument care poate limita posibilitatea investitorilor direcți de a participa în cadrul societății pentru a crea sau pentru a menține legături economice durabile și directe cu aceasta permițând o participare efectivă la administrarea sau la controlul său și care reduc interesul de a achiziționa o participație la capitalul unei societăți (Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 54).
- 59 În ceea ce privește dreptul de a desemna un administrator, Republica Portugheză arată mai întâi că, în temeiul unei interpretări actualizate a CSC, dreptul menționat, prevăzut la articolul 15 alineatul 1 din LQP și la articolul 13 alineatele 2 și 3 din Decretul-lege nr. 141/2000, trebuie interpretat ca posibilitatea de a desemna un membru al CSG și, prin urmare un supervisor. Comisia se opune acestei interpretări.
- 60 Argumentarea prezentată de Republica Portugheză nu poate fi admisă. Chiar presupunând că o astfel de interpretare „actualizată” ar fi corectă, statul membru nu a prezentat totuși dovada acestei interpretări care este contestată de Comisie. Astfel, pe

de o parte, aceasta nu are niciun temei în modul de formulare a textelor menționate la punctul precedent. În acest sens, atât articolul 15 alineatul 1 din LQP, cât și articolul 13 alineatele 2 și 3 din Decretul-lege nr. 141/2000 prevăd explicit desemnarea unui administrator, iar nu a unui supervisor. Pe de altă parte, statul membru menționat nu a demonstrat pentru ce motive modificarea anumitor norme ale CSC care reglementează dreptul portughez al societăților comerciale ar avea în mod necesar drept consecință faptul că posibilitatea de a desemna un „administrator”, prevăzută de dispozițiile menționate, ar trebui interpretată drept posibilitatea de a desemna un „supervisor”, dat fiind că respectivele prevederi se referă la privatizări, în special, în domeniul energiei și țin, așadar, de domeniul public, fără ca textul acestor dispoziții să fi fost modificat în mod expres.

- 61 Pe de altă parte, faptul că CSG nu este un organ decizional, ci un organ de control nu este de natură să afecteze poziția și influența actorilor publici implicați. Într-adevăr, atribuind organului menționat misiunea de a controla administrarea societății, dreptul portughez al societăților îi acordă acestuia, în scopul exercitării respectivei misiuni, competențe importante. În plus, astfel cum a amintit Comisia, aprobarea CSG este necesară, în temeiul articolului 17 alineatul 2 din statutul EDP, pentru un anumit număr de operațiuni, între care, pe lângă cumpărarea și vânzarea de bunuri, de drepturi sau de părți sociale cu o valoare economică semnificativă, figurează înființarea sau desființarea unor puncte de lucru sau a unor părți semnificative din punctele de lucru, stabilirea sau încetarea unor parteneriate strategice sau ale altor forme de cooperare durabilă, divizarea, fuziunea sau transformarea societății și modificări ale statutului acesteia din urmă, inclusiv schimbarea sediului sau majorarea capitalului (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 65).

- 62 Având în vedere precizările de mai sus, trebuie să se constate că dreptul de a desemna un administrator constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor în măsura în care un asemenea drept specific constituie o derogare de la dreptul comun al societăților, prevăzut numai în beneficiul actorilor publici printr-o măsură legislativă națională (a se vedea Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 61). Este

necesar să se constate că, deși este adevărat că poate fi atribuită prin lege ca drept al unei minorități calificate, această posibilitate trebuie să fie, în astfel de cazuri, accesibilă tuturor acționarilor și nu trebuie rezervată exclusiv statului.

- 63 Astfel, prin limitarea posibilității altor acționari decât statul portughez de a deține participații la societate în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, dreptul de a numi un administrator, prevăzut la articolul 15 alineatul 1 din LQP și la articolul 13 alineatele 2 și 3 din Decretul-lege nr. 141/2000 poate descuraja investitorii direcți din alte state membre să investească în capitalul acestei societăți.
- 64 Rezultă că dreptul de veto în privința anumitor rezoluții ale adunării generale a EDP, exceptarea de la plafonul de vot de 5% prevăzută în favoarea statului portughez și dreptul de a desemna un administrator, în cazul în care statul ar fi votat împotriva propunerii câștigătoare în cadrul alegerii administratorilor, constituie restricții privind libera circulație în sensul articolului 56 alineatul (1) CE.
- 65 Pe de altă parte, o astfel de constatare nu poate fi infirmată de argumentele invocate de Republica Portugheză, întemeiate pe aplicabilitatea pretensei logici ce ar sta la baza Hotărârii Keck și Mithouard, citată anterior.
- 66 În această privință, trebuie arătat că măsurile naționale în cauză nu sunt analoage reglementărilor referitoare la modalitățile de vânzare despre care, în Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, Curtea a considerat că nu intrau în domeniul de aplicare al articolului 28 CE.

67 Astfel, potrivit hotărârii menționate, nu este de natură să afecteze comerțul dintre statele membre aplicarea, în privința unor produse care provin din alte state membre, a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic, pe teritoriul statului membru de import, anumite modalități de vânzare, cu condiția ca, în primul rând, acestea să se aplice tuturor operatorilor interesați care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și, în al doilea rând, ca acestea să afecteze în același fel, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor care provin din alte state membre. Motivul este că această aplicare nu este de natură să împiedice accesul acestor din urmă produse pe piața statului membru de import sau să îl îngreuneze mai mult decât îl îngreunează pe cel al produselor naționale (Hotărârea din 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Rec., p. I-1141, punctul 37).

68 Or, în speță, deși este adevărat că dispozițiile naționale în cauză se aplică fără deosebire atât rezidenților, cât și nerezidenților, trebuie totuși să se constate că acestea afectează situația dobânditorului unei participații ca atare și sunt, așadar, de natură să descurajeze investitorii din alte state membre să efectueze astfel de investiții și, prin urmare, să condiționeze accesul pe piață (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 61 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 8 iulie 2010, *Comisia/Portugalia*, citată anterior, punctul 67).

69 Pe de altă parte, constatarea potrivit căreia dispozițiile naționale menționate constituie restricții privind libera circulație a capitalurilor nu poate fi infirmată de argumentul Republicii Portugheze care constă în a susține că drepturile speciale contestate nu ar avea niciun efect asupra investițiilor directe și nici asupra investițiilor de portofoliu în cadrul EDP, dat fiind că acțiunile acesteia din urmă figurează printre cele care sunt cele mai tranzacționate la bursa din Lisabona, un mare număr dintre acestea aflându-se la dispoziția unor investitori străini.

70 Trebuie să se constate, astfel cum s-a menționat la punctele 56 și 58 din prezenta hotărâre, că dispozițiile naționale contestate, în măsura în care creează instrumente care pot să limiteze posibilitatea investitorilor de a participa la capitalul social al EDP pentru a crea sau pentru a menține legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul societății menționate, reduc interesul de a achiziționa o participație la respectivul capital (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 54).

71 Această constatare nu este afectată de prezența, printre acționarii EDP, a unui anumit număr de investitori direcți. Într-adevăr, această circumstanță nu este de natură să infirme faptul că, din pricina dispozițiilor naționale contestate, unii investitori direcți din alte state membre, actuali sau potențiali, au putut fi descurajați să dobândească participații la capitalul acestei societăți în vederea creării sau a menținerii unor legături economice durabile și directe cu aceasta, care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul său, deși erau îndreptățiți să beneficieze de principiul liberei circulații a capitalurilor și de protecția instituită de acesta în beneficiul lor (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 55).

72 Ținând seama de cele ce precedă, trebuie să se constate că deținerea de către statul portughez a unor acțiuni privilegiate în legătură cu drepturile speciale pe care astfel de acțiuni le conferă deținătorului lor constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor în sensul articolului 56 alineatul (1) CE.

Cu privire la justificarea restricțiilor

Argumentele părților

- ⁷³ Comisia consideră că restricții precum cele instituite de dispozițiile naționale în cauză nu pot fi justificate prin niciunul dintre obiectivele de interes general invocate de Republica Portugheză și că, în orice caz, acestea contravin principiului proporționalității.
- ⁷⁴ În ceea ce privește necesitatea de a garanta securitatea aprovizionării cu energie a Republicii Portugheze, Comisia subliniază că o astfel de securitate nu se înscrie în contextul siguranței publice în sensul tratatului, astfel cum pretinde acest stat membru. În această privință, Comisia consideră că, contrar cerințelor care ar fi prevăzute de jurisprudență, în special la punctele 71 și 72 din Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, statul menționat nu ar fi demonstrat existența unei „amenințări reale și suficient de grave, care să afecteze un interes fundamental al societății”, susceptibilă să justifice drepturile în cauză pentru motive de siguranță publică și de ordine publică.
- ⁷⁵ Comisia consideră că Republica Portugheză ar putea reacționa față de orice amenințare reală la adresa securității aprovizionării cu energie prin sistemul de reglementare care ține de dreptul său administrativ, iar nu prin intermediul unor drepturi speciale acordate în capitalul social al EDP, legate de acțiuni privilegiate, și, prin urmare, fără să instituie obstacole în calea liberei circulații a capitalurilor și a dreptului de stabilire.

76 Comisia contestă de asemenea teza că activitățile EDP țin de serviciul public. Aceasta consideră că furnizarea de energie electrică și furnizarea de gaze sunt servicii de interes general, dar nu reprezintă un serviciu public. În privința unor asemenea servicii de interes general, statul are o răspundere de garanție, cu alte cuvinte, aceste servicii pot fi furnizate de organisme private. În ceea ce privește activitățile EDP, și anume, cele de distribuție și de vânzare către utilizatori finali, acestea sunt acoperite de răspunderea statului, al cărui instrument esențial este garantarea bunei funcționări a sistemului său de reglementare a aprovizionării cu energie, iar nu achiziționarea unor participații specifice ale statului în cadrul societăților în cauză.

77 În plus, Comisia arată că, în orice caz, dispozițiile naționale în discuție contravin principiului proporționalității. Exercițarea drepturilor speciale în cauză nu este supusă niciunui criteriu obiectiv și precis care orientează aplicarea regimului creat, cu excepția celui potrivit căruia astfel de drepturi trebuie utilizate numai atunci când motive de interes național o impun. Or, chiar admitând că obiectivele invocate de Republica Portugheză ar fi legitime, o putere atât de discreționară ar depăși ceea ce este necesar pentru a le atinge.

78 În sfârșit, Comisia respinge raționamentul Republicii Portugheze în ceea ce privește aplicabilitatea articolului 86 alineatul (2) CE, arătând că aceasta nu respectă cadrul în care se înscrie respectiva dispoziție.

79 Republica Portugheză subliniază că, presupunând chiar că drepturile speciale deținute de stat în capitalul social al EDP constituie restricții privind libertățile invocate de Comisie, astfel de restricții sunt justificate prin motive imperative de interes general. Astfel, în primul rând, referindu-se la Hotărârea din 10 iulie 1984, *Campus Oil și alții* (72/83, Rec., p. 2727), acest stat membru subliniază că măsurile naționale în cauză vizează garantarea securității aprovizionării cu energie a țării, care constituie un

interes de siguranță publică. De asemenea, Republica Portugheză invocă, cu titlu de justificare, faptul că drepturile speciale deținute de statul portughez privesc activități supuse unor obligații de serviciu public și sunt, prin urmare, în orice caz, justificate în temeiul articolului 58 alineatul (1) litera (b) CE și al articolului 46 alineatul (1) CE.

80 În plus, Republica Portugheză precizează că, în măsura în care, în stadiul actual, dreptul Uniunii nu cuprinde norme și nici măsuri care să garanteze în mod suficient securitatea aprovizionării statelor membre cu energie, are dreptul, precum și obligația corespunzătoare, care îi este impusă atât de dreptul național, cât și de dreptul Uniunii, de a adopta măsurile naționale adecvate pentru a garanta protecția acestui interes fundamental pentru societate, cu respectarea normelor tratatului, astfel cum reiese din Hotărârea *Campus Oil* și alții, citată anterior.

81 Pe de altă parte, Republica Portugheză arată că aceste drepturi speciale sunt instrumente adecvate pentru a proteja securitatea sectorului energetic în Portugalia, respectând principiul proporționalității, dat fiind că nu există alte mijloace mai puțin constrângătoare care să permită opoziția la adoptarea de către organele de conducere ale unei societăți precum EDP a unor rezoluții de natură să afecteze regularitatea, securitatea și continuitatea aprovizionării cu energie.

82 În plus, potrivit Republicii Portugeze, dispozițiile naționale în cauză sunt necesare pentru a permite EDP să asigure misiunile de serviciu de interes economic general care i-au fost încredințate de statul portughez în temeiul articolului 86 alineatul (2) CE. Dacă s-ar admite că aceste dispoziții sunt contrare articolelor 43 CE și 56 CE, aplicarea articolelor menționate ar constitui un obstacol în calea misiunii de serviciu de interes economic general, în sensul articolului 86 alineatul (2) CE, încredințată EDP. În orice caz, menținerea în vigoare a respectivelor dispoziții naționale care conferă drepturi speciale statului portughez nu afectează schimburile în cadrul Uniunii și nici interesul acesteia din urmă. Pe de altă parte, revine Comisiei obligația de a

preciza interesul Uniunii în lumina căruia trebuie apreciată eventuala incidență asupra schimburilor care poate rezulta din existența drepturilor de care beneficiază statul portughez în cadrul EDP, astfel încât Comisia nu și-a îndeplinit sarcina probei care îi revine în temeiul articolului 226 CE.

Aprecierea Curții

- ⁸³ Potrivit unei jurisprudențe consacrate, măsuri naționale care restrâng libera circulație a capitalurilor pot fi justificate prin motivele menționate la articolul 58 CE sau prin motive imperative de interes general, cu condiția ca acestea să poată garanta realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea Hotărârile citate anterior Comisia/Germania, punctele 72 și 73, precum și jurisprudența citată, și Comisia/Portugalia, punctul 69).
- ⁸⁴ În ceea ce privește derogările permise la articolul 58 CE, nu se poate nega că obiectivul invocat de Republica Portugheză de a garanta securitatea aprovizionării cu energie a acestui stat membru în caz de criză, de război sau de terorism poate să constituie un motiv de siguranță publică (a se vedea Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 38, și Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 72) și să justifice, eventual, un obstacol în calea liberei circulații a capitalurilor. Importanța pe care o acordă statele membre și Uniunea protejării securității aprovizionării cu energie se manifestă de altfel, printre altele, în Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009

privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE (JO L 211, p. 55).

⁸⁵ Cu toate acestea, este cert că cerințele de siguranță publică trebuie, în special ca derogare de la principiul fundamental al liberei circulații a capitalurilor, să fie interpretate restrictiv, astfel încât întinderea acestora nu poate fi determinată în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Uniunii. Astfel, siguranța publică nu poate fi invocată decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă, care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea în special Hotărârea din 14 martie 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17, și Hotărârea din 8 iulie 2010, *Comisia/Portugalia*, citată anterior, punctul 73).

⁸⁶ În această privință, Republica Portugheză arată că o astfel de amenințare, având în vedere importanța crucială a energiei, sub forma electricității și a gazelor naturale, pentru toate economiile și societățile contemporane, nu trebuie să fie imediată. Ținând seama de obligația unui stat membru de a garanta securitatea aprovizionării în mod regulat și continuu cu electricitate și cu gaze naturale, ar fi legitim ca acest stat să își procure mijloacele necesare pentru a garanta interesul fundamental al securității aprovizionării chiar dacă nu există nicio amenințare iminentă. În această privință, în măsura în care nu poate fi exclus riscul unor amenințări serioase pentru securitatea aprovizionării cu energie și în măsura în care asemenea amenințări sunt prin definiție subite și, în majoritatea cazurilor, imprevizibile, revine statului membru în cauză obligația de a asigura punerea în aplicare a unor instrumente adecvate care să permită să se reacționeze rapid și eficient pentru a garanta securitatea continuă a acestei aprovizionări.

- 87 Această argumentare nu este complet lipsită de fundament. Cu toate acestea, întrucât Republica Portugheză s-a limitat să evoce motivul privind securitatea aprovizionării cu energie, fără a preciza motivele specifice pentru care apreciază că deținerea de către stat a unor acțiuni privilegiate ar permite evitarea unei astfel de atingeri a unui interes fundamental al societății, în speță nu poate fi reținută o justificare întemeiată pe siguranța publică.
- 88 În plus, argumentul Republicii Portugheze potrivit căruia dreptul Uniunii, în stadiul său actual, nu garantează în mod suficient securitatea aprovizionării statelor membre cu energie, fapt care ar constrânge-o să adopte măsurile naționale adecvate pentru a garanta protejarea acestui interes fundamental pentru societate, este lipsit de orice relevanță.
- 89 Chiar admitând că există, în temeiul normelor de drept derivat al Uniunii, o obligație a unui stat membru de a garanta aprovizionarea cu energie pe teritoriul său național, astfel cum susține Republica Portugheză, respectarea unei astfel de obligații nu poate fi invocată pentru a justifica orice măsură în principiu contrară unei libertăți fundamentale.
- 90 Pe de altă parte, în ceea ce privește proporționalitatea restricției în cauză, trebuie arătat, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia, că exercitarea drepturilor speciale pe care deținerea acțiunilor privilegiate în capitalul social al EDP le conferă statului portughez nu este supusă niciunei condiții sau circumstanțe specifice și obiective, contrar celor afirmate de statul membru pârât.

- 91 Astfel, deși, potrivit articolului 15 alineatul 3 din LQP, crearea de acțiuni privilegiate în capitalul social al EDP, care conferă drepturi speciale statului portughez, este supusă condiției, a cărei formulare este de altfel destul de generală și imprecisă, ca motive de interes național să o impună, trebuie totuși să se constate că nici această lege, nici statutul EDP nu stabilesc criterii privind circumstanțele specifice în care respectivele drepturi speciale pot fi exercitate (a se vedea Hotărârea din 26 martie 2009, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 51). Aceeași constatare se aplică în privința alineatului 1 al articolului 15 menționat în măsura în care această dispoziție supune desemnarea unui administrator de către statul portughez unei condiții, formulată de asemenea în mod relativ general și imprecis, întemeiate pe protejarea interesului general.
- 92 Astfel, o asemenea incertitudine constituie o atingere gravă adusă liberei circulații a capitalurilor, în măsura în care aceasta conferă autorităților naționale, în ceea ce privește recurgerea la astfel de drepturi, o marjă de apreciere atât de discreționară, încât nu poate fi considerată proporțională în raport cu obiectivele urmărite (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 2009, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 52).
- 93 În sfârșit, în privința justificării întemeiate pe articolul 86 alineatul (2) CE, trebuie arătat că această dispoziție, coroborată cu alineatul (1) al aceluiași articol, permite justificarea acordării de către un stat membru a unor drepturi speciale sau exclusive contrare dispozițiilor tratatului unei întreprinderi însărcinate cu administrarea unor servicii de interes economic general, în măsura în care îndeplinirea misiunii specifice care i-a fost încredințată acesteia nu poate fi asigurată decât prin acordarea unor astfel de drepturi și atât timp cât dezvoltarea schimburilor comerciale nu este afectată într-o măsură contrară interesului Uniunii (Hotărârea din 17 mai 2001, TNT Traco, C-340/99, Rec., p. I-4109, punctul 52, Hotărârea din 18 decembrie 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, Rep., p. I-12175, punctul 78, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rep., p. I-9021, punctul 44).

- 94 În speță, trebuie să se constate totuși că nu acesta este obiectul dispozițiilor prevăzute de reglementarea națională în discuție în cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor introduse împotriva Republicii Portugheze.
- 95 Astfel, după cum susține în mod întemeiat Comisia, procedura menționată nu privește acordarea unor drepturi speciale sau exclusive în favoarea EDP și nici calificarea activităților acesteia din urmă ca servicii de interes economic general, ci privește legalitatea atribuirii, în favoarea statului portughez, în calitatea sa de acționar al acestei societăți, a unor drepturi speciale în legătură cu acțiuni privilegiate deținute de acesta din urmă în capitalul social al EDP.
- 96 Rezultă că articolul 86 alineatul (2) CE nu se aplică într-o situație precum cea din speță și, prin urmare, nu poate fi invocat de Republica Portugheză ca justificare a dispozițiilor naționale în cauză, în măsura în care acestea constituie restricții privind libera circulație a capitalurilor consacrată de tratat.
- 97 În consecință, trebuie să se constate că, prin menținerea în cadrul EDP a unor drepturi speciale precum cele prevăzute în speță de LQP, de Decretul-lege nr. 141/2000 și de statutul societății menționate în favoarea statului portughez și a altor entități publice, atribuite în legătură cu acțiuni privilegiate deținute de acest stat în capitalul social al respectivei societăți, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor ce rezultă din articolul 43 CE

- 98 Comisia solicită de asemenea să se constate o neîndeplinire a obligațiilor ce revin Republicii Portugheze în temeiul articolului 43 CE, pentru motivul că atribuirea unor drepturi speciale în favoarea statului portughez, în legătură cu acțiunile privilegiate care sunt deținute de acesta din urmă, poate să îi împiedice pe ceilalți acționari să exercite o influență reală asupra deciziilor EDP și, prin urmare, să stabilească activitățile acesteia.
- 99 În această privință, este suficient să se arate că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în măsura în care măsurile naționale în cauză determină restricții privind libertatea de stabilire, astfel de restricții sunt consecința directă a obstacolelor în calea liberei circulații a capitalurilor examinate la punctele 45-72 din prezenta hotărâre, de care sunt inseparabil legate. Prin urmare, întrucât a fost constatată o încălcare a articolului 56 alineatul (1) CE, nu este necesar să se examineze separat măsurile menționate în lumina normelor tratatului referitoare la libertatea de stabilire (a se vedea în special Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 86, Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 43, și Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 80).

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

- 1) Prin menținerea în cadrul EDP – Energias de Portugal a unor drepturi speciale precum cele prevăzute în speță de Legea-cadru privind privatizările nr. 11/90 (Lei n.o 11/90, Lei Quadro das Privatizações) din 5 aprilie 1990, de Decretul-lege nr. 141/2000 din 15 iulie 2000 de aprobare a celei de a patra etape a procesului de reprivatizare a capitalului social al EDP – Electricidade de Portugal SA și de statutul societății menționate în favoarea statului portughez și a altor entități publice, atribuite în legătură cu acțiuni privilegiate („golden shares”) deținute de acest stat în capitalul social al respectivei societăți, Republica Portugheză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 56 CE.

- 2) Obligă Republica Portugheză la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături