

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2006 r.¹

1. Niniejsze sprawy dotyczą akcji specjalnych (tzw. „golden shares”) objętych przez państwo niderlandzkie w spółkach: KPN NV (zwanej dalej „KPN”) oraz TPG NV (zwanej dalej „TPG”). Komisja twierdzi, że zachowując akcje specjalne w tych przedsiębiorstwach, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 56 i art. 43 WE. Sprawy te wymagają ponadto, aby Trybunał doprecyzował zakres ograniczeń nałożonych przez prawo wspólnotowe na państwa członkowskie w sytuacji, gdy działają one w charakterze podmiotów rynkowych.

I — Okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

2. W 1989 r. niderlandzkie przedsiębiorstwo państwowe prowadzące działalność w zakresie usług pocztowych, telegraficznych i telekomunikacyjnych zostało przekształcone w spółkę akcyjną pod firmą Koninklijke PTT Nederland NV („PTT”). Spółka PTT została wprowadzona na giełdę w 1994 r. Państwo niderlandzkie sprzedało pierwszą

transzę akcji, stanowiącą 30% kapitału zakładowego.

3. W związku z wejściem na giełdę do statutu spółki wprowadzony został zapis przewidujący objęcie przez państwo niderlandzkie akcji specjalnych. Z akcjami tymi wiązało się prawo uprzedniego zatwierdzania szeregu decyzji podejmowanych przez spółkę. Pomiędzy PTT a państwem niderlandzkim zawarta została umowa („Afspraak op Hoofdlijnen”, zwana dalej „umową”) odnosząca się do wykonywania tych praw. Zgodnie z tą umową państwo niderlandzkie nie powinno wykorzystywać swych praw w celu ochrony spółki przed wrogimi ofertami jej przejęcia. W 1995 r. państwo niderlandzkie sprzedało drugą transzę akcji, które stanowiły w przybliżeniu 20% kapitału zakładowego.

4. W 1998 r. PTT została podzielona na dwie odrębne spółki: KPN, prowadzącą działalność w dziedzinie telekomunikacji, oraz TPG, zajmującą się logistyką i dystrybucją. Prawa związane z akcjami specjalnymi będącymi w posiadaniu państwa niderlandzkiego zasadniczo nie uległy zmianie.

1 — Język oryginału: portugalski.

5. Akcje specjalne w spółce KPN (sprawa C-282/04) znajdujące się w posiadaniu Królestwa Niderlandów przyznają prawo do uprzedniego zatwierdzania decyzji dotyczących następujących rodzajów spraw:
- emisji akcji spółki oraz ograniczania lub znoszenia praw pierwszeństwa przysługujących akcjonariuszom akcji zwykłych;
 - wezwania do dopłat posiadaczy akcji uprzywilejowanych serii A;
 - nabywania lub rozporządzania przez spółkę jej własnymi akcjami stanowiącymi więcej niż 1% objętych akcji zwykłych;
 - wykonywania praw głosu w odniesieniu do osób prawnych wymienionych w art. 11 prawa telekomunikacyjnego, w przedmiocie rozwiązywania, łączenia i podziału, nabywania przez te osoby akcji własnych oraz zmiany ich statutów w zakresie, w jakim zmiany takie dotyczą wyżej wymienionych spraw;
 - decyzji zarządu dotyczącej realizacji inwestycji, w wyniku których fundusze własne spółki, jako wartość skonsolidowana, stanowiąc będą mniej niż 30% jej całkowitych aktywów;
 - propozycji zarządu dotyczącej wypłaty dywidendy w postaci przydziału akcji lub z kapitału rezerwowego;
 - jakiegokolwiek połączenia lub podziału, w którym uczestniczy spółka;
 - rozwiązania spółki;
 - jakiegokolwiek zmiany statutu spółki, mającej na celu w szczególności zmianę przedmiotu działalności spółki w zakresie, w jakim zmiana taka dotyczy wykonywania koncesji lub zezwoleń, zniesienia akcji specjalnej, zniesienia akcji uprzywilejowanych serii B, określenia liczby członków rady nadzorczej przez ministra ds. komunikacji i robót publicznych oraz zmiany zakresu praw związanych z akcją specjalną;
 - umorzenia akcji specjalnych.

6. Z akcjami specjalnymi spółki TPG objętymi przez Królestwo Niderlandów (sprawa C-283/04) związane są prawa identyczne lub podobne to tych, które wynikają z akcji specjalnych w spółce KPN, a mianowicie prawo do uprzedniego zatwierdzenia decyzji dotyczących następujących rodzajów spraw:

- emisji akcji spółki oraz ograniczania lub znoszenia praw pierwszeństwa przysługujących akcjonariuszom akcji zwykłych;
 - wezwania do dopłat posiadaczy akcji uprzywilejowanych serii A;
 - nabywania lub rozporządzania przez spółkę jej własnymi akcjami stanowiącymi więcej niż 1% objętych akcji zwykłych;
 - wykonywania praw głosu w odniesieniu do osób prawnych wymienionych w art. 11 prawa telekomunikacyjnego, w przedmiocie rozwiązywania, łączenia i podziału, nabywania przez te osoby
- akcji własnych oraz zmiany ich statutów w zakresie, w jakim zmiany takie dotyczą wyżej wymienionych spraw;
- decyzji zarządu dotyczącej realizacji inwestycji, w wyniku których fundusze własne spółki, jako wartość skonsolidowana, stanowiąc będą mniej niż 15% jej całkowitych aktywów;
 - propozycji zarządu dotyczącej wypłaty dywidendy w postaci przydziału akcji lub z kapitału rezerwowego;
 - jakiegokolwiek połączenia lub podziału, w którym uczestniczy spółka;
 - rozwiązania spółki;
 - jakiegokolwiek zmiany statutu spółki, mającej na celu w szczególności zmianę przedmiotu działalności spółki w zakresie, w jakim zmiana taka dotyczy wykonywania koncesji lub zezwoleń, zniesienia akcji specjalnej, zniesienia akcji uprzywilejowanych serii B, okreś-

lenia liczby członków rady nadzorczej przez ministra ds. komunikacji i robot publicznych oraz zmiany zakresu praw związanych z akcją specjalną;

stwierdził, że uczestnictwo państwa niderlandzkiego w spółce KPN poprzez znajdujące się w jego posiadaniu akcje specjalne oraz za pośrednictwem członków rady nadzorczej powoływanych przez rząd nie stanowi ograniczenia swobodnego przepływu kapitału ani swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

— umorzenia specjalnych akcji specjalnych.

7. W dniu 28 lipca 2000 r. Komisja skierowała do Królestwa Niderlandów dwa wezwania do usunięcia uchybienia, z których jedno dotyczyło spółki KPN, a drugie spółki TPG. Następnie wszczęte zostało postępowanie w odniesieniu do obydwu tych spółek.

10. Ponieważ odpowiedź ta nie satysfakcjonowała Komisji, w dniu 5 lutego 2003 r. skierowała ona do Królestwa Niderlandów uzasadnioną opinię, w której podniosła, że zachowując akcje specjalne w spółce KPN oraz prawo do nominowania członków rady nadzorczej tej spółki, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 43 WE i art. 56 WE. Królestwo Niderlandów, w dalszym ciągu nie zgadzając się ze stanowiskiem Komisji, odpowiedziało pismem z dnia 28 kwietnia 2003 r.

8. W piśmie z dnia 28 lipca 2000 r. dotyczącym spółki KPN Komisja poinformowała rząd niderlandzki, że w jej ocenie postanowienia statutu spółki KPN odnoszące się do praw związanych z akcjami specjalnymi posiadanymi przez Królestwo Niderlandów oraz do reprezentowania państwa niderlandzkiego w radzie nadzorczej spółki KPN są niezgodne z postanowieniami traktatu WE dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału oraz swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

11. W dniu 30 czerwca 2004 r. Komisja wniosła skargę do Trybunału. Nie podtrzymała jednak zarzutu odnoszącego się do powoływania członków rady nadzorczej, ponieważ uprawnienie to zostało usunięte ze statutu spółki.

9. Rząd niderlandzki odpowiedział pismem z dnia 8 listopada 2000 r., w którym

12. W piśmie z dnia 28 lipca 2000 r. dotyczącym spółki TPG Komisja poinformowała rząd niderlandzki, że w jej ocenie postanowienia statutu spółki TPG odnoszące się do praw związanych z akcjami specjalnymi posiadanymi przez Królestwo Nider-

landów oraz do reprezentowania państwa niderlandzkiego w radzie nadzorczej spółki TPG są niezgodne z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału oraz swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

13. Rząd niderlandzki odpowiedział pismem z dnia 8 listopada 2000 r., w którym stwierdził, że uczestnictwo państwa niderlandzkiego w spółce TPG poprzez znajdujące się w jego posiadaniu akcje specjalne oraz za pośrednictwem członków rady nadzorczej powoływanych przez rząd nie stanowi ograniczenia swobodnego przepływu kapitału ani swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Pomocniczo, rząd niderlandzki podniósł, że nawet gdyby uznać, iż wystąpiło ograniczenie swobodnego przepływu kapitału lub swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, ograniczenie takie byłoby uzasadnione celem powszechnych postaci zapewnienia dostępności powszechnych usług pocztowych.

14. Ponieważ odpowiedź ta nie satysfakcjonowała Komisji, w dniu 5 lutego 2003 r. skierowała ona do Królestwa Niderlandów uzasadnioną opinię. Królestwo Niderlandów, w dalszym ciągu nieprzekonane argumentacją Komisji, odpowiedziało pismem z dnia 28 kwietnia 2003 r.

15. W dniu 1 lipca 2004 r. Komisja wniosła skargę do Trybunału. Tak jak w przypadku spółki KPN, Komisja nie podtrzymała jednak

zarzutu odnoszącego się do powoływania członków rady nadzorczej, ponieważ uprawnienie to zostało usunięte ze statutu spółki.

16. Postanowieniem z dnia 30 czerwca 2005 r. obydwie sprawy zostały połączone do celów procedury ustnej i wydania wyroku, zgodnie z art. 43 regulaminu.

II — Ocena

17. Według Komisji, Królestwo Niderlandów naruszyło art. 43 WE oraz art. 56 WE. Zgodnie z utrwaloną praktyką Trybunału dokonam najpierw oceny argumentów dotyczących art. 56 WE².

18. Komisja twierdzi, że prawa związane z posiadaniem akcji specjalnych w spółkach KPN oraz TPG przez państwo niderlandzkie mogą utrudniać nabywanie akcji przedmiotowych spółek i zniechęcać inwestorów z innych państw członkowskich do dokonywania tego rodzaju inwestycji. Wykonywanie tychże praw może prowadzić do ogranicze-

2 — Wyroki z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawach: C-367/98 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4731; C-483/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-4781; C-503/99 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-4809; wyroki z dnia 13 maja 2003 r. w sprawach: C-463/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-4581; C-98/01 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-4641.

nia rzeczywistego uczestnictwa w sprawowaniu zarządu lub kontroli nad tymi spółkami. W ten sposób posiadanie przez Królestwo Niderlandów akcji w spółkach KPN oraz TPG może ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjnymi inwestycje bezpośrednie pochodzące z innych państw członkowskich. Akcje specjalne stanowią w rezultacie ograniczenie w przepływie kapitału w rozumieniu art. 56 WE.

19. W swej odpowiedzi na skargę Królestwo Niderlandów podniosło przede wszystkim, że art. 56 WE nie ma zastosowania, ponieważ, jako akcjonariusz spółek KPN oraz TPG, państwo występuje w charakterze podmiotu rynkowego, a nie w charakterze władzy publicznej. Rozpocznę od przeanalizowania tego argumentu.

A — Czy art. 56 WE znajduje zastosowanie do państwa, jeżeli występuje ono w charakterze podmiotu rynkowego?

20. Rząd niderlandzki podnosi, że akcje specjalne w spółkach KPN i TPG nie są objęte zakresem zastosowania art. 56 WE, ponieważ państwo niderlandzkie nie posiada tych akcji jako władza publiczna, lecz jako akcjonariusz prywatny. Akcje specjalne lub inaczej „akcje uprzywilejowane” są powszechne w niderlandzkim prywatnym prawie spółek. Prawa związane z akcjami

specjalnymi spółek KPN i TPG objętymi przez państwo niderlandzkie nie różnią się od praw, które uzgadniane są zwykle pomiędzy podmiotami prywatnymi. Państwo wykozystowało możliwości dostępne mu na podstawie prywatnego prawa spółek w taki sam sposób, w jaki zrobiłyby to inne podmioty.

21. Nie podzielam tego punktu widzenia.

22. Postanowienia traktatowe dotyczące swobodnego przepływu osób, usług i kapitału nakładają zobowiązania na władze krajowe państw członkowskich bez względu na to, czy władze te występują w charakterze władzy publicznej, czy jako podmiot prawa prywatnego³. Państwa członkowskie podlegają przepisom regulującym swobodny przepływ, których są one oczywistymi adresatami, nie ze względu na ich charakter funkcjonalny, w którym występują jako władza publiczna, ale ze względu na ich charakter organiczny, w którym występują jako sygnatariusze traktatu⁴. W zakresie, w jakim przepisy te nie tworzą zobowiązań

3 — Kwestia ta nie powinna być mylona z zagadnieniem, czy podmioty prywatne podlegają przepisom o swobodnym przepływie. Jeżeli podmiot prywatny sprawuje funkcje publiczne, można dojść do wniosku, że państwo działa za pośrednictwem tego podmiotu oraz że, w rezultacie, przepisy o swobodnym przepływie stosuje się *ratione personae*. Zobacz przykładowo wyrok z dnia 18 maja 1989 r. w sprawach połączonych 266/87 i 267/87 *Association of Pharmaceutical Importers i in.*, Rec. str. 1295; wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-16/94 *Dubois*, Rec. str. I-2421, pkt. 20; wyrok z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-157/02 *Rieser Internationale Transporte*, Rec. str. I-1477, pkt. 24; oraz opinia rzecznika generalnego J. Kokotta w sprawie C-470/03 *AGM-COS.MET*, aktualnie toczącej się przed Trybunałem, pkt. 87.

4 — Zobacz także, analogicznie, wyrok z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 *Marshall*, Rec. str. 723, pkt. 49; oraz wyrok z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 *Foster*, Rec. str. I-3313, pkt. 17.

po stronie jednostek, państwa członkowskie, działając jako podmioty rynkowe, mogą podlegać ograniczeniom, które nie mają zastosowania do innych podmiotów rynkowych⁵.

23. Ponadto dla celu ustalenia, czy swobodny przepływ kapitału zostaje ograniczony, gdy państwo korzysta ze szczególnych uprawnień w przedsiębiorstwie, nie jest istotne, w jaki sposób uprawnienia te zostały przyznane ani jaką formę prawną przyjmują. Okoliczność, że państwo członkowskie podejmuje działania w ramach swego krajowego prawa spółek, nie oznacza, że jego szczególne uprawnienia nie mogą stanowić ograniczenia w rozumieniu art. 56 WE⁶.

24. Co więcej, nawet jeżeli władze publiczne Królestwa Niderlandów nie podlegałyby postanowieniom art. 56 WE, działając, jak wszyscy inni akcjonariusze spółek, na podstawie powszechnie obowiązującego prawa spółek, należałoby postawić pytanie, czy przepisy pozwalające niektórym akcjonariuszom na uzyskanie pewnych szczególnych praw w celu ich ochrony przed procesami rynkowymi, mogą same w sobie stanowić ograniczenie swobodnego przepływu kapitału. Przepisy tego rodzaju mogą ograniczać

dostęp do kapitału na rynku krajowym, obejmując ochroną uprzywilejowaną pozycję uzyskaną na rynku przez niektóre jego podmioty. Co więcej, prawdopodobne jest, że podmioty te są akcjonariuszami krajowymi. Przepisy tego rodzaju mogą więc utrudniać dostęp do rynku krajowego inwestorom pochodzącym z innych państw członkowskich⁷.

25. W związku z powyższym należy odrzucić argument, według którego szczególne uprawnienia państwa niderlandzkiego w stosunku do spółek KPN i TPG nie są objęte zakresem zastosowania art. 56 WE, ponieważ akcje uprzywilejowane nie są czymś niezwykłym na gruncie prywatnego prawa spółek.

B — Zastosowanie art. 56 WE do omawianych praw o szczególnym charakterze

26. W niniejszych sprawach do Trybunału zwrócono się w zasadzie o zdefiniowanie

5 — Zobacz wyrok z dnia 13 grudnia 1983 r. w sprawie 222/82 Apple & Pear Development Council, Rec. str. 4083, pkt 17. Przepisy o zamówieniach publicznych stanowią inny przykład ograniczeń mających zastosowanie do państw członkowskich działających jako podmioty rynkowe, ale nie do innych podmiotów rynkowych.

6 — Zobacz podobnie pkt 48 opinii rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera wydanej w ww. sprawach Komisja przeciwko Hiszpanii oraz Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

7 — Zobacz podobnie opinia wydana przeze mnie w sprawie C-446/03 Marks & Spencer (wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r., Zb.Orz. str. I-10837), pkt 37–40, jak również pkt 55 i 56 mojej opinii w sprawach C-94/04 Cipolla oraz C-202/04 Macrino toczących się przed Trybunałem, oraz pkt 54 i 55 mojej opinii w połączonych sprawach C-158/04 oraz C-159/04 Trofo Super-Markets, toczących się przed Trybunałem.

ograniczeń nałożonych przez prawo wspólnotowe na państwa członkowskie w sytuacji, gdy interweniują one na rynku w charakterze podmiotów rynkowych. Ta forma interwencji, odmienna od klasycznych form interwencji państwa, takich jak stanowienie regulacji prawnych czy własność publiczna, stanowi próbę utrzymania pewnego rodzaju kontroli publicznej nad sprywatyzowanym sektorem gospodarczym.

gruncie innych dziedzin, w których podnoszone są kwestie dotyczące ograniczeń nakładanych na państwo w sytuacji, gdy występuje ono jako podmiot rynkowy. Jeżeli państwo decyduje się na otwarcie pewnego sektora rynku, musi postępować w sposób zgodny z taką decyzją. Ten wymóg zgodności wynika z potrzeby zapewnienia, aby działania podejmowane przez państwo nie godziły w funkcjonowanie rynku ani w procesy polityczne¹⁰.

27. Rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer wyprowadził z art. 295 WE wniosek, że skoro państwo może teoretycznie utrzymać pełną kontrolę nad spółkami poprzez instytucję własności publicznej, może także a fortiori utrzymać bardziej ograniczoną kontrolę nad sprywatyzowanymi spółkami, poprzez zachowanie pewnych szczególnych praw⁸. Trybunał nie podzielił tego rozumowania. Uznał, że państwa członkowskie nie mogą „powoływać się na swoje własne zasady prawa własności, o których mowa w art. 295 WE, dla uzasadnienia ograniczenia swobód przyznanych mocą traktatu, wynikającego z przywilejów związanych z zajmowaną przez nie pozycją akcjonariusza sprywatyzowanego przedsiębiorstwa”⁹.

29. W przypadku prywatyzacji byłych przedsiębiorstw państwowych wymóg ten jest szczególnie ważny. Traktat uprawnia państwa członkowskie do utrzymania własności publicznej niektórych spółek. Nie upoważnia ich jednak do selektywnego ograniczania dostępu podmiotów rynkowych do wybranych sektorów gospodarczych po ich sprywatyzowaniu. Gdyby państwo było uprawnione do zachowania szczególnych form sprawowania kontroli rynkowej nad sprywatyzowanymi spółkami, mogłoby ono w łatwy sposób udaremnić stosowanie przepisów o swobodnym przepływie, udzielając jedynie selektywnego i potencjalnie dyskryminującego dostępu do znaczącej części krajowego rynku.

28. W mojej ocenie stanowisko Trybunału jest spójne z orzecznictwem wydanym na

30. Dlatego, gdy państwo prywatyzuje daną spółkę, swobodny przepływ kapitału wy-

8 — Opinia w sprawach połączonych C-367/98, C-483/99 oraz C-503/99, w szczególności pkt 66. Zobacz także pkt 54–57 opinii rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w ww. sprawach Komisja przeciwko Hiszpanii oraz Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

9 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 67.

10 — Odnośnie do tej kwestii zob. opinię wydaną przeze mnie w sprawie C-205/03 Fenin, toczącej się przed Trybunałem, pkt 26, jak również pkt 31 i 32 mojej opinii w ww. sprawie Cipolla oraz Macrino.

maga, aby autonomia gospodarcza tej spółki podlegała ochronie, przynajmniej o ile nie istnieje potrzeba ochrony podstawowego interesu publicznego uznawanego przez prawo wspólnotowe. W ten sposób wszelka kontrola sprywatyzowanych przedsiębiorstw sprawowana przez państwo w zakresie, w jakim nie podlega ona zwykłym mechanizmom rynkowym, powinna sprowadzać się do podejmowania działań leżących w ogólnym interesie gospodarczym, związanych z tym przedsiębiorstwem.

31. Wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii należy także rozumieć w ten sposób. Trybunał uznał, że „pewne względy mogą uzasadniać utrzymanie przez państwo członkowskie pewnych wpływów w przedsiębiorstwach, które były początkowo przedsiębiorstwami państwowymi, a następnie zostały sprywatyzowane, jeżeli przedsiębiorstwa te prowadzą działalność w dziedzinie usług użyteczności publicznej lub usług o charakterze strategicznym”¹¹. Oczywiście jest jednak, że wpływ ten powinien być ściśle ograniczony do zapewniania realizacji podstawowych zobowiązań leżących w interesie publicznym¹². Dlatego Trybunał podkreślił znaczenie „zasady poszanowania autonomii decyzyjnej przedsiębiorstwa”¹³. Państwo musi zatem zidentyfikować konkretny interes publiczny, który wymaga ochrony. Co więcej, zasady przyznawania państwu specjalnych praw powinny opierać się na obiektywnych i precyzyjnych kryteriach, które nie wykra-

czają poza to, co jest konieczne dla zabezpieczenia tego interesu publicznego oraz do zapewnienia możliwości sprawowania skutecznej kontroli sądowej¹⁴.

32. Wydaje mi się, że w kontekście dotychczasowego orzecznictwa nie ma większych wątpliwości, iż posiadanie akcji specjalnych w spółkach KPN i TPG stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału. Akcje te przyznają państwu prawo do uprzedniego zatwierdzenia szeregu ważnych decyzji, w tym decyzji walnego zgromadzenia akcjonariuszy dotyczących łączenia, podziału lub rozwiązania spółki, a także decyzji dotyczących różnego rodzaju zmian statutu spółki. Tego rodzaju system uprzedniego zatwierdzenia decyzji „wpływa na sytuację osoby nabywającej akcje spółki”¹⁵, może więc zniechęcić inwestorów z innych państw członkowskich do inwestowania w kapitał tejsze spółki”¹⁶. Szczególne uprawnienia państwa w stosunku do spółek KPN i TPG ograniczają zatem swobodny przepływ kapitału¹⁷.

33. W każdym z przypadków należy więc rozważyć, czy za ograniczeniem tym przemawia uzasadniony cel, a jeżeli tak, to czy

11 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 43.

12 — Odnośnie do tej kwestii zob. ww. wyroki w sprawach Komisja przeciwko Belgii, pkt 47 oraz Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 82.

13 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, przywołany powyżej, pkt 49.

14 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 51 i 52.

15 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 47; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 61.

16 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 41.

17 — Odnośnie do tej kwestii zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 37 oraz wydany ostatnio wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-174/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. str. I-4933, pkt 28.

zachowana została zasada proporcjonalności¹⁸.

34. W przypadku spółki KPN rząd niderlandzki nie powołuje się na jakiegokolwiek uzasadnienie, które opierałoby się na istnieniu ewentualnych nadrzędnych względów interesu ogólnego. Jeżeli chodzi o akcje specjalne w spółce KPN, Królestwo Niderlandów uchybiło zatem zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 56 WE¹⁹.

35. Jednak w przypadku spółki TPG rząd niderlandzki powołuje się na potrzebę zapewnienia należytego świadczenia powszechnych usług pocztowych. Królestwo Niderlandów podnosi, że posiadane przez nie akcje specjalne spółki TPG pozwalają mu czuć nad wypłacalnością i ciągłością funkcjonowania spółki. Rząd niderlandzki twierdzi, że skoro spółka TPG jest aktualnie jedynym przedsiębiorstwem zdolnym do świadczenia powszechnych usług pocztowych w skali oraz o jakości wymaganej przez prawo krajowe, to w celu zapewnienia świadczenia tych usług konieczne jest objęcie ochroną wypłacalności spółki TPG oraz ciągłości jej funkcjonowania.

36. Bezsporne jest, że interes zapewnienia należytego świadczenia powszechnych usług

pocztowych może stanowić nadrzędny wymóg interesu ogólnego²⁰. Należy zatem ustalić, czy specjalne uprawnienia państwa niderlandzkiego są niezbędne dla zapewnienia świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz czy cel ten mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu środków mniej restrykcyjnych dla swobodnego przepływu kapitału²¹.

37. W tej kwestii zgadzam się z Komisją, że nie istnieje powód, aby przypuszczać, że w braku specjalnych uprawnień, o których tu mowa, organy zarządzające spółką TPG nie byłyby w stanie właściwie chronić wypłacalności spółki i ciągłości jej funkcjonowania. Nie zostało wykazane, aby prawdopodobieństwo pochopnych inwestycji, które mogłyby pogrążyć spółkę TPG w problemach finansowych stanowiących zagrożenie ciągłości należytego świadczenia powszechnych usług pocztowych, było na tyle duże, by uzasadnione było wprowadzanie szerokiego i ogólnego systemu uprzedniego zatwierdzania decyzji spółki, takiego jak ten, którego dotyczy niniejsze postępowanie.

38. W tym kontekście należy zauważyć, że specjalne uprawnienia posiadane przez państwo niderlandzkie w spółce TPG nie ograniczają się do działalności spółki TPG polegającej na świadczeniu powszechnych usług pocztowych²². W każdym razie, jak

18 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-163/94, C-165/94 i C-250/94 *Sanz de Lera i in.*, Rec. str. I-4821, pkt 23; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 50; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 35; oraz wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie C-213/04 *Burtscher*, Zb.Orz. str. I-10309, pkt 44.

19 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 49 i 50.

20 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawach połączonych C-388/00 i C-429/00 *Radiosistemi*, Rec. str. I-5845, pkt 43. Odnosnie do tej kwestii zob. także wyrok z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie C-320/91 *Corbeau*, Rec. str. I-2533, pkt 15, w którym Trybunał uznał, że powszechne usługi pocztowe stanowią usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

21 — Zobacz przykładowo ww. wyrok w sprawie *Sanz de Lera i in.*, pkt 23 oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 48.

22 — Zobacz przeciwnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 50.

trafnie wskazała Komisja, prawidłowe funkcjonowanie powszechnych usług pocztowych może zostać zapewnione przy użyciu bardziej odpowiednich i mniej restrykcyjnych środków, pozostających w zgodności ze wspólnotowymi uregulowaniami prawnymi dotyczącymi tej dziedziny²³.

39. Ponadto system uprzedniego zatwierdzenia decyzji nie opiera się na jasnych i obiektywnych kryteriach, które mogą podlegać kontroli sądowej. Ogólne zasady prawa prywatnego, jak również umowa obowiązująca w relacji pomiędzy spółką TPG a państwem wymagają jedynie, aby to ostatnie korzystało ze swych uprawnień w rozsądny sposób. Co więcej, statut spółki TPG nie zobowiązuje posiadacza akcji specjalnych do formalnego uzasadniania przyczyn, dla których korzysta on ze swych praw. W tym sensie omawiany tu system specjalnych praw różni się od systemu uznanego przez Trybunał za zgodny z prawem w wyroku wydanym w sprawie Komisja przeciwko Belgii²⁴.

40. W związku z powyższym należy stwierdzić, że system szczególnych uprawnień związanych z akcjami specjalnymi spółki TPG wykracza poza to, co jest konieczne dla zapewnienia należytego świadczenia powszechnych usług pocztowych. Zachowując akcje specjalne w spółce TPG, Królestwo

Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy art. 56 WE.

C — Zarzut Komisji dotyczący art. 43 WE

41. Komisja podnosi, że szczególne prawa w spółkach KPN i TPG stanowią także naruszenie art. 43 WE. Strony są jednak zgodne co do tego, że analiza przeprowadzona na podstawie art. 43 WE prowadziłaby do tego samego wniosku co analiza przeprowadzona na podstawie art. 56 WE. W swym poprzednim orzecznictwie wydanym na gruncie specjalnych akcji uprzywilejowanych Trybunał stał bowiem na stanowisku, że nie istnieje potrzeba przeprowadzania odrębnej analizy na podstawie art. 43 WE²⁵. Trybunał uznał, że w zakresie, w jakim szczególne uprawnienia, o których tu mowa, spowodowały ograniczenia swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, ograniczenia takie stanowią „bezpośrednie następstwo przeszkód odnoszących się do swobodnego przepływu kapitału [...], z którymi są one nierozdzielnie związane”²⁶. Sugeruję, aby w przedmiotowej sprawie Trybunał zastosował takie samo podejście.

23 — Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1998, L 15, str. 14), zmieniona dyrektywą 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 176, str. 21).

24 — Wymieniony wyżej. Zobacz w szczególności pkt 51 i 52 wyroku wydanego w tej sprawie.

25 — Zobacz przykładowo wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, przywołany powyżej, pkt 59 oraz wyrok z dnia 23 maja 2000r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3811, pkt 20.

26 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, przywołany wyżej, pkt 56; wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, przywołany wyżej, pkt 56; wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, przywołany wyżej, pkt 86; wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, przywołany wyżej, pkt 52.

III — Wnioski

42. W tym stanie rzeczy proponuję, aby Trybunał:

- w sprawie C-282/04 orzekł, iż poprzez utrzymanie w mocy określonych postanowień statutu spółki Koninklijke KPN NV, zgodnie z którymi wśród akcji spółki istnieje także akcja specjalna, posiadana przez państwo niderlandzkie, przyznająca szczególne uprawnienia dotyczące zatwierdzania określonych decyzji podejmowanych przez właściwe organy spółki, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 56 WE;

- oraz w sprawie C-283/04 orzekł, iż poprzez utrzymanie określonych postanowień statutu spółki TPG NV, zgodnie z którymi wśród akcji spółki istnieje także akcja specjalna, posiadana przez państwo niderlandzkie, przyznająca szczególne uprawnienia dotyczące zatwierdzania określonych decyzji podejmowanych przez właściwe organy spółki, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 56 WE.