

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 21ης Οκτωβρίου 2010 (*)

«Ελευθερία εγκαταστάσεως – Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων – Εταιρικό δίκαιο – Πρώτη οδηγία 68/151/ΕΟΚ – Ανώνυμη εταιρεία που υπάγεται στον τομέα του Τύπου και της τηλεόρασεως – Εταιρεία και μέτοχος που κατέχουν ποσοστό μετοχών μεγαλύτερο από 2,5 % – Διοικητικό πρόστιμο που επιβάλλεται από κοινού και εις ολόκληρον»

Στην υπόθεση C-81/09,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ελλάδα) με απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2008, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 25 Φεβρουαρίου 2009, στο πλαίσιο της δίκης

Ίδρυμα Τύπου ΑΕ

κατά

Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. N. Cunha Rodrigues, πρόεδρο τμήματος, A. Arabadjiev, A. Rosas (εισηγητή), U. Lõhmus και P. Lindh, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: V. Trstenjak

γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 11ης Μαρτίου 2010,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους Π. Μυλωνόπουλο, Μ. Απέσσο, καθώς και από την Ν. Μαριόλη,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Braun και Γ. Ζαββό,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελία που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 2ας Ιουνίου 2010,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία της πρώτης οδηγίας 68/151/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1968, περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιρειών, κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύναμες (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 80, στο εξής: πρώτη οδηγία).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ αφενός της Ίδρυμα Τύπου ΑΕ, ανώνυμης εταιρίας που έχει την εταιρική της έδρα στην Αθήνα, αφετέρου του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, με αντικείμενο πρόστιμο που επιβλήθηκε στην εν λόγω εταιρεία εξαιτίας παραβάσεως της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών.

Το νομικό πλαίσιο

Η κανονιστική ρύθμιση της Ενώσεως

- 3 Οι τρεις πρώτες αιτιολογικές σκέψεις της πρώτης οδηγίας ορίζουν τα ακόλουθα:

«εκτιμώντας: ότι ο συντονισμός που προβλέπεται από το άρθρο 54, παράγραφος 3, περίπτωση ζ' [της Συνθήκης ΕΟΚ] και από το γενικό πρόγραμμα για την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως επείγει, ιδίως όσον αφορά τις μετοχικές εταιρείες και τις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης, δοθέντος ότι η δραστηριότητα των εταιρειών αυτών εκτείνεται συχνά πέραν της επικρατείας ενός κράτους μέλους,

ότι ο συντονισμός των εθνικών διατάξεων που αφορούν την δημοσιότητα, την ισχύ των υποχρεώσεων και την ακυρότητα των εταιρειών αυτών, έχει ιδιαίζουσα σημασία, κυρίως προκειμένου να εξασφαλιζεται η προστασία των συμφερόντων των τρίτων,

ότι στους τομείς αυτούς πρέπει να θεσπισθούν ταυτόχρονα κοινοτικές διατάξεις για τις εν λόγω εταιρείες, διότι ως εγγύηση έναντι των τρίτων προσφέρουν μόνο την εταιρική τους περιουσία».

- 4 Το άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη σχετικά με τους όρους προσχώρησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και τις προσαρμογές των συνθηκών (JO 1979, L 291, σ. 17), ορίζει:

«Τα μέτρα συντονισμού που καθορίζονται από την παρούσα οδηγία αφορούν τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών που ισχύουν για τις εξής μορφές εταιρειών:

[...]

– για την Ελλάδα:

ανώνυμη εταιρία, εταιρία περιορισμένης ευθύνης, ετερόρρυθμη κατά μετοχές εταιρία».

- 5 Η πρώτη οδηγία περιλαμβάνει τρία τμήματα. Το πρώτο αφορά τη δημοσιότητα των εταιρικών πράξεων, το δεύτερο την ισχύ των υποχρεώσεων της εταιρίας από τις πράξεις των οργάνων της και το τρίτο την ακυρότητα των εταιριών.

Η εθνική νομοθεσία

- 6 Το άρθρο 15, παράγραφος 2, του Ελληνικού Συντάγματος, όπως ίσχυε προ της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, όριζε ότι η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπόκεινται στον άμεσο έλεγχο του κράτους.
- 7 Ο νόμος 2863/2000 «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές και όργανα του τομέα παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών» (ΦΕΚ Α' 262) συστήνει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (στο εξής: ΕΣΡ).
- 8 Ο νόμος 2328/1995 «Νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις» [ΦΕΚ Α' 159, που εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση όπως τροποποιήθηκε από τον νόμο 2644/1998 «Για την παροχή συνδρομητικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών και συναφείς διατάξεις» ΦΕΚ Α' 233, στο εξής: νόμος 2328/1995] καθορίζει το νομικό

καθεστώς και το πλαίσιο λειτουργίας της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας.

9 Ο νόμος αυτός ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τη χορήγηση αδειών ιδρύσεως, εγκαταστάσεως και λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, καθώς και τη συμμετοχή στο κεφάλαιο ανωνύμων εταιρειών που υποβάλλουν τέτοια αίτηση αδειοδοτήσεως. Κατ' αρχήν, οι αντίστοιχες μετοχές πρέπει να είναι ονομαστικές. Διάφορες διατάξεις του νόμου περιορίζουν στο 25 % το ανώτατο ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου το οποίο μπορεί να κατέχει φυσικό ή νομικό πρόσωπο σε μία εταιρεία κάτοχο άδειας ιδρύσεως, εγκαταστάσεως και λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού. Επιπλέον, κάθε μεταβίβαση μετοχών σε ποσοστό που υπερβαίνει το 2,5 % του μετοχικού κεφαλαίου πρέπει να γνωστοποιείται στο ΕΡΣ.

10 Το άρθρο 3 του νόμου 2328/1995 ορίζει:

«1. β) Οι κάθε είδους εκπομπές (συμπεριλαμβανομένων και των διαφημίσεων), που μεταδίδουν οι ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί πρέπει να σέβονται την προσωπικότητα, την τιμή, την υπόληψη, τον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο, την επαγγελματική, κοινωνική, επιστημονική, καλλιτεχνική, πολιτική ή άλλη συναφή δραστηριότητα κάθε προσώπου, η εικόνα του οποίου εμφανίζεται στην οθόνη ή το όνομα του οποίου ή στοιχεία επαρκή για τον προσδιορισμό του οποίου μεταδίδονται.»

11 Το άρθρο 3, παράγραφος 15, του νόμου 2328/1995 προβλέπει την κατάρτιση από το ΕΣΡ κωδίκων δεοντολογίας του δημοσιογραφικού επαγγέλματος. Το άρθρο 5 του κανονισμού 1/1991 του ΕΣΡ ορίζει ότι «[δ]εν επιτρέπονται η παρουσίαση προσώπων με τρόπο που να μπορεί υπό συγκεκριμένες συνθήκες να ενθαρρύνει τον εξευτελισμό, την κοινωνική απομόνωση ή τις δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος [τους].»

12 Το άρθρο 4 του νόμου 2328/1995 ορίζει:

«1. Σε περίπτωση παραβίασης: α) των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, [της νομοθεσίας] της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του διεθνούς δικαίου που διέπουν άμεσα ή έμμεσα τους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς και γενικότερα τη λειτουργία της ιδιωτικής τηλεόρασης, β) [...], γ) των κανόνων δεοντολογίας, όπως αυτοί προσδιορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 3 του νόμου αυτού [αποφασίζεται] [...] [η] επιβολή μίας ή περισσότερων από τις παρακάτω κυρώσεις: α) σύσταση για συμμόρφωση σε συγκεκριμένη

διάταξη της νομοθεσίας με προειδοποίηση επιβολής λοιπών κυρώσεων, β) πρόστιμο από πέντε έως πεντακόσια εκατομμύρια δραχμές [...], γ) προσωρινή αναστολή μέχρι τρεις μήνες ή οριστική διακοπή της μετάδοσης συγκεκριμένης εκπομπής του σταθμού, δ) προσωρινή αναστολή μέχρι τρεις μήνες της μετάδοσης κάθε τηλεοπτικού προγράμματος, ε) ανάκληση της άδειας λειτουργίας του σταθμού, και στ) κυρώσεις ηθικού περιεχομένου (όπως υποχρεωτική μετάδοση ανακοίνωσης σχετικά με τις λοιπές επιβαλλόμενες κυρώσεις). Το ΕΣΡ διαβιβάζει αμελλητί την απόφασή του στον Υπουργό Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, ο οποίος ασκεί έλεγχο νομιμότητας και εκδίδει την πράξη επιβολής. Η επιλογή του είδους και η επιμέτρηση των διοικητικών κυρώσεων του άρθρου αυτού γίνεται ανάλογα με τη βαρύτητα της παραβίασης, την τηλεθέαση που συγκεντρώνει το πρόγραμμα στο πλαίσιο του οποίου τελέσθηκε η παραβίαση, το μερίδιο της αγοράς ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών που έχει τυχόν αποκτήσει ο κάτοχος της άδειας, το ύψος της επένδυσης που έχει πραγματοποιηθεί ή σχεδιαστεί και την τυχόν ύπαρξη υποτροπών. [...] Η απόφαση του Ε.Σ.Ρ. για την επιβολή των κυρώσεων της παραγράφου αυτής περιέχει πλήρη και ειδική αιτιολογία και διατυπώνεται σε κάθε περίπτωση ύστερα από ακρόαση των ενδιαφερομένων κατά τη διάρκεια μίας τουλάχιστον συνεδρίασης της Ολομέλειας του οργάνου.

[...]

3. Τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 πρόστιμα επιβάλλονται από κοινού και σε ολόκληρο στην εταιρεία που κατέχει την άδεια και ατομικά στο νόμιμο ή τους περισσότερους νόμιμους εκπροσώπους της, σε όλα τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου και σε όλους τους μετόχους της που κατέχουν ποσοστό μετοχών μεγαλύτερο του δυόμισι τοις εκατό (2,5 %).

[...]

5. Οι παραπάνω διοικητικές κυρώσεις είναι ανεξάρτητες από την ύπαρξη τυχόν ποινικής ή αστικής ευθύνης.»

Η κύρια δίκη και το προδικαστικό ερώτημα

- 13 Η αιτούσα στην κύρια δίκη είναι ανώνυμη εταιρία, μέτοχος στη Νέα Τηλεόραση ΑΕ, ιδιοκτήτρια του τηλεοπτικού σταθμού Star Channel.

- 14 Ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αμφισβητεί την απόφαση 11840/Ε/11.5.2001 του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, με την οποία της επιβλήθηκε πρόστιμο ύψους 10 000 000 δραχμών (περίπου 29 347 ευρώ) από κοινού και εις ολόκληρον με τη Νέα Τηλεόραση ΑΕ, καθώς και με τους λοιπούς μετόχους και τα μέλη του διοικητικού της συμβουλίου, με το αιτιολογικό ότι, κατά τη διάρκεια του κεντρικού δελτίου ειδήσεων του τηλεοπτικού σταθμού Star Channel της 14ης Φεβρουαρίου 2000, παραβιάστηκε η υποχρέωση σεβασμού της προσωπικότητας, της τιμής, της υπολήψεως και του οικογενειακού βίου, καθώς και του τεκμηρίου αθωότητας διαφόρων προσώπων. Επιπλέον, αμφισβητεί την απόφαση 122/91/20.4.2000 του ΕΣΡ, η οποία αποτέλεσε τη βάση για την έκδοση της προσβαλλόμενης υπουργικής αποφάσεως.
- 15 Το τέταρτο τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο επελήφθη της αιτήσεως ακυρώσεως, παρέπεμψε την υπόθεση στην ολομέλεια, λόγω της μείζονος σημασίας της.
- 16 Το Συμβούλιο της Επικρατείας ήλεγξε τη συνταγματικότητα του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά το μέρος που επιβάλλει κύρωση στους μετόχους της εταιρείας, με γνώμονα την προβλεπόμενη στο άρθρο 5 του Ελληνικού Συντάγματος αρχή της οικονομικής ελευθερίας. Κρίνει, κατ' ουσία, ότι ο εθνικός νομοθέτης δικαιούται να θεσπίσει κανόνες που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο των ανωνύμων εταιρειών, και ιδίως από την αρχή της ελλείψεως ευθύνης του μετόχου για τα χρέη του νομικού προσώπου, θεμελιώδη και δεσμευτική αρχή του κοινού δικαίου των ανωνύμων εταιρειών, αλλά όχι συνταγματική αρχή. Ο εθνικός νομοθέτης έχει κατά μείζονα λόγο την ευχέρεια αυτή όταν πρόκειται για ειδικές εταιρείες, οι οποίες υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και υπόκεινται στον άμεσο έλεγχο του κράτους. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, ούτως ή άλλως, το άρθρο 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 δεν προβλέπει αλληλέγγυο ευθύνη των μετόχων για τα «χρέη» του νομικού προσώπου, αλλά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων τόσο στην εταιρεία όσο και στα πρόσωπα που αφορά η εν λόγω διάταξη. Τέλος, η διάταξη αυτή δεν καθιστά αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερή την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- 17 Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκθέτει μειοψηφήσασες γνώμες συμβούλων, κατά τους οποίους η επίμαχη διάταξη επιβάλλει στους μετόχους των τηλεοπτικών ανωνύμων εταιρειών να καταβάλουν διοικητικό πρόστιμο το οποίο επιβλήθηκε στην

εταιρεία λόγω παραβάσεως της νομοθεσίας κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της και αποτελεί, επομένως, χρέος που βαρύνει το παθητικό της. Η διάταξη αυτή συνιστά προσβολή των θεμελιωδών αρχών του δικαίου των ανωνύμων εταιρειών –και ιδίως εκείνης περί περιορισμού του κινδύνου που φέρουν οι μέτοχοι– και, ως εκ τούτου, της προστατευόμενης από το άρθρο 5 του Ελληνικού Συντάγματος οικονομικής ελευθερίας, η οποία περιλαμβάνει το δικαίωμα ιδρύσεως εμπορικών εταιρειών, επειδή η ελεύθερη οικονομία της αγοράς δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς τέτοιες εταιρείες. Συγκεκριμένα, η αρχή ότι μόνον η ανώνυμη εταιρεία ευθύνεται για τα εταιρικά χρέη είναι η βασική έκφανση του κεφαλαιουχικού χαρακτήρα της ανώνυμης εταιρείας. Μικρή σημασία έχει το αν ασκεί η εταιρεία δραστηριότητα δημοσίου συμφέροντος ή το αν υπόκειται στον έλεγχο του κράτους.

- 18 Εξετάζοντας αν τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκτιμά ότι η επίμαχη νομοθεσία επιδιώκει θεμιτό σκοπό και δεν συνιστά περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας προδήλως δυσανάλογο προς τους σκοπούς της νομοθεσίας αυτής, εφόσον δεν μπορεί προφανώς να θεωρηθεί ότι η νομοθεσία αυτή καθιστά αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερή την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα της ιδρύσεως και της λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών.
- 19 Το Συμβούλιο της Επικρατείας εκθέτει ειδικότερα ότι ο εθνικός νομοθέτης, γνωρίζοντας τις συνθήκες και την πραγματική κατάσταση του τηλεοπτικού τοπίου στη χώρα, εκτιμά ότι μέτοχος ο οποίος κατέχει ποσοστό μετοχών πλέον του 2,5 % δεν είναι κοινός επενδυτής, αλλά στην ουσία επαγγελματίας επενδυτής ο οποίος, λόγω αυτής της συμμετοχής στην εταιρεία, είναι δυνητικά σε θέση να επηρεάζει τη διοίκηση του νομικού προσώπου και, ως εκ τούτου, τη λειτουργία του τηλεοπτικού σταθμού. Το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι η ουσιαστική αυτή εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη δεν δύναται να θεωρηθεί προδήλως εσφαλμένη ούτε απρόσφορη αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, βάσει του νόμου 2328/1995, ένας μέτοχος (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) δεν δύναται να κατέχει ποσοστό μετοχικού κεφαλαίου πλέον του 25 % και, κατά συνέπεια, η σύμπραξη περισσοτέρων μετόχων στη διοίκηση της εταιρείας είναι απολύτως αναγκαία προκειμένου να ασκηθεί επιρροή στη διαχείριση της εταιρείας.
- 20 Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκθέτει μειωρηφήςσες γνώμες μελών του, με τις οποίες τίθεται υπό αμφισβήτηση αυτό το

σύστημα αντικειμενικής ευθύνης των μετόχων, το οποίο αποθαρρύνει την απόκτηση μετοχών των τηλεοπτικών ανώνυμων εταιρειών. Το μέτρο δεν είναι ικανό να συντελέσει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, επειδή συμμετοχή ελαφρώς μεγαλύτερη από 2,5 % είναι πολύ μικρή για να μπορέσει να επηρεάσει τη διοίκηση των εταιρικών πραγμάτων και να αποτρέψει αντιδεοντολογική συμπεριφορά της εταιρείας. Στην πραγματικότητα, το μέτρο ισοδυναμεί με την επιβολή κυρώσεως σε μέτοχο τηλεοπτικής ανώνυμης εταιρείας κατέχοντα περιορισμένο ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου, απλώς και μόνον για τον λόγο ότι είναι μέτοχος μιας τέτοιου είδους ανώνυμης εταιρείας.

- 21 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το άρθρο 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 είναι συμβατό με τις διάφορες οδηγίες της Ένωσης περί εταιρικού δικαίου, τις οποίες αναφέρει το εν λόγω δικαστήριο.
- 22 Εν προκειμένω, εκτιμά ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 δεν τέμνεται με το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων των οδηγιών εταιρικού δικαίου. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις αυτές δεν περιέχουν κανόνα που να αφορά και, κατά μείζονα λόγο, να απαγορεύει τη θεμελίωση ευθύνης των μετόχων ανώνυμης εταιρείας που κατέχουν ορισμένο ποσοστό μετοχών για την καταβολή, από κοινού και εις ολόκληρον με το νομικό πρόσωπο της εταιρείας, των προστίμων που επιβάλλονται για παράβαση της νομοθεσίας, γενικά λόγω της δραστηριότητας του νομικού προσώπου της ανώνυμης εταιρείας, αλλά και ειδικά, στην προκείμενη περίπτωση, λόγω της δραστηριότητας του νομικού προσώπου της ανώνυμης εταιρείας που κατέχει άδεια ιδρύσεως και λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού. Μια τέτοια απαγόρευση δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας, όπου ο νομοθέτης της Ένωσης περιορίζεται να καταγράψει τις ήδη υπάρχουσες στα κράτη μέλη εταιρικές μορφές, επί των οποίων έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας.
- 23 Κατά το αιτούν δικαστήριο, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι τέμνονται τα πεδία εφαρμογής της πρώτης οδηγίας και του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, η τελευταία διάταξη δεν αντιβαίνει στο άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας. Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας δεν δίνει ορισμό της ανώνυμης εταιρείας και περιορίζεται να καταγράψει τις εταιρικές μορφές επί των οποίων έχει εφαρμογή η οδηγία. Κατά συνέπεια, το δίκαιο της Ένωσης δεν εμποδίζει τον εθνικό νομοθέτη είτε να εισαγάγει νέες

εταιρικές μορφές, που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών εταιρικού δικαίου, είτε να θεσμοθετήσει (ειδικές) ανώνυμες εταιρείες επί των οποίων θα έχουν εφαρμογή διατάξεις αποκλίνουσες από το δίκαιο της Ένωσης περί ανωνύμων εταιρειών, στο μέτρο βεβαίως που οι αποκλίνουσες αυτές διατάξεις, όπως συμβαίνει με τη διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, δεν αντιβαίνουν σε ειδικές διατάξεις των οδηγιών εταιρικού δικαίου, και γενικά του δικαίου της Ένωσης.

- 24 Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, το γεγονός ότι η έλλειψη ευθύνης των μετόχων ανώνυμης εταιρείας για τα χρέη του νομικού προσώπου δεν κατοχυρώνεται στο δίκαιο της Ένωσης απορρέει τόσο από το γεγονός ότι στις έννομες τάξεις πολλών κρατών μελών έχει από δεκαετίες καθιερωθεί, κυρίως νομολογιακά, η αρχή της άρσεως της αυτοτέλειας του νομικού προσώπου, η οποία υπό ορισμένες προϋποθέσεις οδηγεί στη θεμελίωση ευθύνης του μετόχου για τις υποχρεώσεις της ανώνυμης εταιρείας, χωρίς να τίθεται ζήτημα αντιθέσεως της ως άνω αρχής με το δίκαιο της Ένωσης, όσο και από το γεγονός ότι δεν έχει επιχειρηθεί εναρμόνιση των προϋποθέσεων μιας τέτοιας άρσεως της αυτοτέλειας της νομικής προσωπικότητας.
- 25 Ωστόσο, ορισμένοι σύμβουλοι μειοψήφησαν εκτιμώντας ότι η έκφραση «ανώνυμη εταιρεία» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας έχει ένα ελάχιστο υποχρεωτικό περιεχόμενο. Κατ' αυτούς, τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά μιας ανώνυμης εταιρείας, από τα οποία δεν μπορεί να αποκλίνει ο εθνικός νομοθέτης, είναι:
- α) η αυστηρή διάκριση μεταξύ περιουσίας της εταιρείας και περιουσίας των μετόχων, καθώς και
 - β) η έλλειψη προσωπικής ευθύνης των μετόχων για τα εταιρικά χρέη, δεδομένου ότι οι μέτοχοι οφείλουν μόνο να καταβάλουν την εταιρική τους εισφορά, η οποία αντιστοιχεί στον λόγο της συμμετοχής τους στο συνολικό μετοχικό κεφάλαιο.
- 26 Επιπλέον, οι σύμβουλοι αυτοί επισημαίνουν ότι σε καμία έννομη τάξη κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει γίνει αποδεκτή, ούτε νομοθετικά ούτε νομολογιακά, άμβλυνση της αρχής ότι ο μέτοχος δεν ευθύνεται με την προσωπική του περιουσία για τα χρέη της ανώνυμης εταιρείας. Το μόνο που έχει γίνει νομολογιακά αποδεκτό είναι ότι, στην περίπτωση πλήρους συγχύσεως της περιουσίας της ανώνυμης εταιρείας με την περιουσία ενός μετόχου και όταν ο μέτοχος αυτός, δια προσωπικών του

πράξεων ή παραλείψεων, διαχειρίστηκε την ενιαία πλέον περιουσία κατά τρόπο αντίθετο προς την καλή πίστη, τότε ο μέτοχος αυτός δεν δύναται πλέον να επικαλεστεί έναντι των δανειστών της εταιρείας την αρχή της αυτοτέλειας των δύο περιουσιών (της προσωπικής του και της εταιρικής).

27 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει, συνεπώς, διάσταση απόψεων, αφενός, όσον αφορά το αν τέμνονται τα πεδία εφαρμογής του άρθρου 1 της πρώτης οδηγίας και του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 και, αφετέρου, όσον αφορά τη συμβατότητα της εθνικής νομοθεσίας προς την εν λόγω διάταξη.

28 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 234, τρίτο εδάφιο, ΕΚ και με την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, 283/81, Cilfi κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 3415), έπρεπε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Η οδηγία 68/151/ΕΟΚ, ορίζουσα στο άρθρο 1 αυτής ότι “τα μέτρα συντονισμού που καθορίζονται από την παρούσα οδηγία αφορούν τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών, που ισχύουν για τις εξής μορφές εταιριών: [...] –για την Ελλάδα: ανώνυμη εταιρία [...]”, εμπεριέχει ρύθμιση η οποία απαγορεύει τη θέσπιση εθνικής διατάξεως, όπως εκείνης του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά το μέρος που αυτή ορίζει ότι τα προβλεπόμενα στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού πρόστιμα για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών επιβάλλονται από κοινού και εις ολόκληρον όχι μόνο στην εταιρία κάτοχο της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά και σε όλους τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών μεγαλύτερο από 2,5 %;»

29 Το Δικαστήριο κάλεσε τους κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενδιαφερομένους, οι οποίοι επιθυμούσαν να μετάσχουν στην επ’ ακροατηρίου συζήτηση, να τοποθετηθούν, μεταξύ άλλων, επί της σημασίας των άρθρων 49 ΣΛΕΕ, περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως, και 63 ΣΛΕΕ, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, για την απάντηση στο ερώτημα που τέθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

- 30 Το ερώτημα που έθεσε το αιτούν δικαστήριο αφορά την ερμηνεία της πρώτης οδηγίας.
- 31 Πρέπει πάντως να υπομνησθεί ότι το γεγονός ότι, από τυπική άποψη, ένα εθνικό δικαστήριο διατύπωσε το προδικαστικό ερώτημα αναφερόμενο σε ορισμένες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να του παράσχει όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία που μπορεί να του είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει αυτό επιληφθεί, ασχέτως του αν έγινε ή όχι μνεία συγκεκριμένων διατάξεων κατά τη διατύπωση των ερωτημάτων του. Συναφώς, εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξαγάγει, από το σύνολο των στοιχείων που του παρέχει το εθνικό δικαστήριο και ιδίως από το αιτιολογικό της αποφάσεως περί παραπομπής, εκείνα τα στοιχεία του δικαίου της Ένωσης που χρειάζονται ερμηνεία, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της διαφοράς (βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2009, *ČEZ*, C-115/08, Συλλογή 2009, σ. I-10265, σκέψη 81).
- 32 Λαμβανόμενων υπόψη των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης και της εφαρμοζόμενης ελληνικής νομοθεσίας, είναι σκόπιμο, πέραν της πρώτης οδηγίας, να ερμηνευθούν τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 63 ΣΛΕΕ.

Επί της πρώτης οδηγίας

- 33 Με το ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η πρώτη οδηγία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει τη θέσπιση εθνικής διατάξεως, όπως εκείνης του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά την οποία τα προβλεπόμενα στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού πρόστιμα για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών επιβάλλονται από κοινού και εις ολόκληρον όχι μόνο στην εταιρία κάτοχο της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά και σε όλους τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών πλέον του 2,5 %.
- 34 Η Ελληνική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι με τη διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 δεν καθιερώνεται εις ολόκληρον ευθύνη των μετόχων της εταιρείας, που κατέχουν ποσοστό μετοχών πλέον του 2,5 %, γενικώς για χρέη του νομικού προσώπου, αλλά προβλέπεται η επιβολή διοικητικών προστίμων για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών τόσο στην εταιρεία

κάτοχο της άδειας ιδρύσεως και λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, όσο και στους προαναφερθέντες μετόχους, οι οποίοι έχουν ιδιαίτερο ρόλο στην ίδρυση και τη λειτουργία του νομικού προσώπου.

- 35 Εντούτοις, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, η διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ στηρίζεται στη σαφή διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της οποίας το Δικαστήριο είναι αποκλειστικώς αρμόδιο να αποφαινεται επί της ερμηνείας ή του κύρους των πράξεων της Ένωσης στις οποίες αναφέρεται το άρθρο αυτό. Στο πλαίσιο αυτό δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφαινεται επί της ερμηνείας διατάξεων του εθνικού δικαίου ή να κρίνει αν η εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου ερμηνεία είναι ορθή (βλ. απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2007, Αυρουκ κ.λπ., C-220/05, Συλλογή 2007, σ. I-385, σκέψη 25).
- 36 Ως εκ τούτου πρέπει να ληφθεί ως βάση η ερμηνεία του ελληνικού νόμου, όπως συνοπτικώς εκτέθηκε στη σκέψη 17 της παρούσας αποφάσεως, επί της οποίας, εξάλλου, στηρίχθηκε το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο.
- 37 Η πρώτη οδηγία εκδόθηκε με βάση το άρθρο 54, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', της Συνθήκης ΕΟΚ, νυν άρθρο 50, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', ΣΛΕΕ.
- 38 Η δεύτερη αυτή διάταξη ορίζει ότι, προς πραγμάτωση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης εκδίδει οδηγίες για τον συντονισμό, κατά το αναγκαίο μέτρο και με τον σκοπό να τις καταστήσει ισοδύναμες, των απαιτούμενων εγγυήσεων, εντός των κρατών μελών, εκ μέρους των εταιρειών, κατά την έννοια του άρθρου 54, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, για την προστασία των συμφερόντων τόσο των εταίρων όσο και των τρίτων. Κατά το άρθρο 54, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ως «εταιρείες» νοούνται οι εταιρείες αστικού ή εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συνεταιρισμών και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, εξαιρουμένων εκείνων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό.
- 39 Όπως προκύπτει από τις δύο πρώτες αιτιολογικές σκέψεις της πρώτης οδηγίας, αντικείμενό της είναι ο συντονισμός των εθνικών διατάξεων που αφορούν τη δημοσιότητα, την ισχύ των υποχρεώσεων και την ακυρότητα των μετοχικών εταιρειών και των

εταιρειών περιορισμένης ευθύνης. Οι κανόνες που πρέπει να περιληφθούν σε κάθε εθνικό δίκαιο περιγράφονται στα άρθρα 2 έως 12 της πρώτης οδηγίας.

- 40 Καίτοι με την τρίτη αιτιολογική σκέψη της πρώτης οδηγίας υπονοείται ότι ισχύει η αρχή ότι μόνον οι εταιρείες ευθύνονται με την παρουσία τους για τα χρέη τους έναντι τρίτων, η εν λόγω οδηγία δεν προβλέπει ομοιόμορφη έννοια της μετοχικής εταιρείας, ούτε της εταιρείας περιορισμένης ευθύνης, στηριζόμενη σε μία τέτοια αρχή. Αντιθέτως, το άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας απαριθμεί, για κάθε κράτος μέλος, τις διάφορες εταιρικές μορφές του αντίστοιχου κράτους μέλους επί των οποίων έχουν εφαρμογή οι κανόνες των άρθρων 2 έως 12.
- 41 Συνεπώς, η πρώτη οδηγία δεν ορίζει τι είναι μία μετοχική εταιρεία ή εταιρεία περιορισμένης ευθύνης, αλλά περιορίζεται στον καθορισμό κανόνων που πρέπει να εφαρμόζονται σε ορισμένες εταιρικές μορφές οι οποίες προσδιορίζονται από τον νομοθέτη της Ένωσης ως μετοχικές εταιρείες ή εταιρείες περιορισμένης ευθύνης.
- 42 Εξάλλου, εφόσον από την εξέταση των νομοθεσιών των κρατών μελών, όπως αυτή στην οποία προέβη η γενική εισαγγελέας στο σημείο 34 των προτάσεών της, προκύπτει ότι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι μέτοχοι των απαριθμούμενων στο άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας δεν υπέχουν προσωπική ευθύνη για τα χρέη μετοχικής εταιρείας ή εταιρείας περιορισμένης ευθύνης, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί ότι πρόκειται περί γενικής αρχής του εταιρικού δικαίου, η οποία εφαρμόζεται υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις και ανεξαιρέτως.
- 43 Ομοίως, σε ό,τι αφορά τις υποχρεώσεις μίας εταιρείας, ουδεμία γενική αρχή μπορεί να συναχθεί από τα άρθρα 7 έως 9 της πρώτης οδηγίας, τα οποία περιορίζονται στην αναφορά ορισμένων σχετικών κανόνων.
- 44 Επομένως, ούτε από το γράμμα της πρώτης οδηγίας, ούτε από την ερμηνεία αυτής υπό το πρίσμα του αντικειμένου της ή των νομοθεσιών των κρατών μελών προκύπτει ότι η εν λόγω οδηγία καθιερώνει κανόνα κατά τον οποίο ουδέποτε μπορεί να ευθύνεται μέτοχος για πρόστιμο επιβληθέν σε εταιρεία, ειδικότερα στην περίπτωση που το πρόστιμο αυτό επιβλήθηκε από κοινού και εις ολόκληρον σε ανώνυμη εταιρεία και στον μέτοχο.

- 45 Επιπροσθέτως, η ύπαρξη τέτοιου κανόνα σε εθνική νομοθεσία δεν θα αντέβαινε στο αντικείμενο της πρώτης οδηγίας, δεδομένου του περιορισμένου χαρακτήρα αυτού.
- 46 Συνεπώς, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η πρώτη οδηγία έχει την έννοια ότι δεν αντίκειται στη θέσπιση εθνικής διατάξεως, όπως εκείνης του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά την οποία τα προβλεπόμενα στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού πρόστιμα για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών επιβάλλονται από κοινού και εις ολόκληρον όχι μόνο στην εταιρία κάτοχο της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά και σε όλους τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών μεγαλύτερο από 2,5 %.

Επί της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων

- 47 Στο πεδίο της καθ' ύλην εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως εμπίπτουν οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίες έχουν εφαρμογή επί της κατοχής εκ μέρους υπηκόου κράτους μέλους ποσοστού του κεφαλαίου εταιρείας εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος που του παρέχει τη δυνατότητα να επηρεάζει αναμφισβητήτως τις αποφάσεις της εταιρίας αυτής και να καθορίζει τις δραστηριότητές της (βλ., υπ' αυτή την έννοια, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 13ης Απριλίου 2000, C-251/98, Baars, Συλλογή 2000, σ. I-2787, σκέψη 22, της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-112/05, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2007, σ. I-8995, σκέψη 13, και της 26ης Μαρτίου 2009, C-326/07, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2009, σ. I-2291, σκέψη 34).
- 48 Εμπίπτουν στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, μεταξύ άλλων, οι άμεσες επενδύσεις υπό μορφή συμμετοχής σε επιχείρηση διά της κατοχής μετοχών οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα πραγματικής συμμετοχής στη διαχείρισή της και τον έλεγχό της, καθώς και οι επενδύσεις χαρτοφυλακίου, ήτοι η απόκτηση τίτλων στην αγορά κεφαλαίων επιχειρούμενη με μοναδική πρόθεση την τοποθέτηση χρημάτων και χωρίς πρόθεση ασκήσεως επιρροής στη διαχείριση και τον έλεγχο της επιχειρήσεως (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, C-182/08, Glaxo Wellcome, Συλλογή 2008, σ. I-8591, σκέψη 40).

- 49 Εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία δεν εφαρμόζεται μόνον στις περιπτώσεις αποκτήσεως ποσοστού μετοχών παρέχοντας τη δυνατότητα ασκήσεως αναμφισβήτητης επιρροής επί των αποφάσεων μιας εταιρίας και καθορισμού των δραστηριοτήτων της, αλλά εφαρμόζεται ανεξαρτήτως του ποσοστού των κατεχόμενων από τον μέτοχο μετοχών μιας εταιρίας, μπορεί να εμπίπτει είτε στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ είτε στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ (βλ., υπό αυτή την έννοια, προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 36).
- 50 Στην υπόθεση της κύριας δίκης, η ελληνική νομοθεσία περιορίζει στο 25 % το ανώτατο ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου, το οποίο μπορεί να κατέχει φυσικό ή νομικό πρόσωπο σε εταιρεία κάτοχο άδειας ιδρύσεως, εγκαταστάσεως και λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού. Επιπλέον, το άρθρο 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 προβλέπει ότι δύναται να επιβληθεί πρόστιμο σε μέτοχο, εφόσον αυτός κατέχει ποσοστό μετοχών μίας τέτοιας εταιρείας μεγαλύτερο από 2,5 %.
- 51 Σε συνάρτηση με τον τρόπο κατά τον οποίο είναι κατανεμημένο το υπόλοιπο μετοχικό κεφάλαιο, ειδικότερα αν είναι κατανεμημένο μεταξύ πολλών μετόχων, συμμετοχή κατά ποσοστό 25 % μπορεί να αρκεί για την άσκηση ελέγχου επί εταιρείας ή, τουλάχιστον, για την άσκηση αναμφισβήτητης επιρροής επί των αποφάσεων της εταιρείας αυτής και τον καθορισμό των δραστηριοτήτων της, υπό την έννοια της προπαρατεθείσας στη σκέψη 47 της παρούσας αποφάσεως νομολογίας στην υπόθεση Baars (βλ., συναφώς, προπαρατεθείσα Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 38). Η ελληνική νομοθεσία ενδέχεται επομένως να εμπίπτει στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ.
- 52 Εξάλλου, καθόσον αφορά τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών πλέον του 2,5 %, η συμμετοχή όμως των οποίων δεν αρκεί ώστε να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν έλεγχο ή αναμφισβήτητη επιρροή επί των αποφάσεων της εταιρείας, η εν λόγω νομοθεσία εμπίπτει ενδεχομένως επίσης στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ.
- 53 Ως εκ τούτου οι δύο αυτές διατάξεις χρήζουν ερμηνείας.
- 54 Κατά πάγια νομολογία, η έννοια του «περιορισμού» κατά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ αφορά τα μέτρα που απαγορεύουν, παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως (απόφαση της 28ης Απριλίου 2009, C-518/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2009, σ. I-3491, σκέψη 62).

- 55 Ομοίως, πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «περιορισμοί», κατά την έννοια του άρθρου 63, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εθνικά μέτρα τα οποία είναι ικανά να εμποδίσουν ή να περιορίσουν την απόκτηση μετοχών στις οικείες επιχειρήσεις ή που είναι ικανά να αποτρέψουν τους επενδυτές από άλλα κράτη μέλη να επενδύσουν στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων αυτών (βλ. προπαρατεθείσα αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 19).
- 56 Στην περίπτωση της κύριας δίκης διαπιστώνεται ότι το επίμαχο εθνικό μέτρο λειτουργεί αποτρεπτικά για τους επενδυτές και επηρεάζει επομένως την πρόσβασή τους στην αγορά συμμετοχών σε εταιρείες.
- 57 Συγκεκριμένα, το εθνικό μέτρο καθιστά δυνατή τη θεμελίωση ευθύνης των μετόχων ανώνυμης τηλεοπτικής εταιρείας για την καταβολή των προστίμων που επιβάλλονται σε αυτήν, ούτως ώστε να διασφαλίζουν οι μέτοχοι την εκ μέρους της εν λόγω εταιρείας τήρηση των ελληνικών κανόνων δικαίου και δεοντολογίας, παρότι οι εξουσίες, οι οποίες αναγνωρίζονται στους μετόχους αυτούς από τους διέποντες τη λειτουργία των οργάνων των ανωνύμων εταιρειών κανόνες, δεν τους παρέχουν μια τέτοια δυνατότητα.
- 58 Επιπλέον, μολονότι το μέτρο εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στους Έλληνες επενδυτές όσο και σε εκείνους σε άλλα κράτη μέλη, το αποτρεπτικό του αποτέλεσμα είναι πιο σημαντικό για τους επενδυτές από άλλα κράτη μέλη από ό,τι για τους Έλληνες επενδυτές.
- 59 Ειδικότερα, δεδομένου ότι σκοπός του νόμου είναι να προτρέψει τους μετόχους να συνάψουν συμμαχίες με άλλους μετόχους προκειμένου να είναι σε θέση να ασκούν επιρροή στις αποφάσεις και στη διοίκηση της εταιρείας, και μολονότι η δυνατότητα αυτή παρέχεται σε όλους τους μετόχους, δεν αμφισβητείται ότι η τήρηση της είναι πολύ πιο δύσκολη για τους επενδυτές από άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι δεν είναι ενήμεροι των εξελίξεων στα ΜΜΕ στην Ελλάδα και δεν γνωρίζουν εκ των πραγμάτων τις διάφορες ομάδες ή συμμαχίες που διαμορφώνονται μεταξύ των μετόχων μίας εταιρείας κατόχου άδειας ιδρύσεως, εγκαταστάσεως και λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού.
- 60 Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι εθνικό μέτρο, όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης, περιορίζει τόσο την ελευθερία εγκαταστάσεως, όσο και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

- 61 Το ίδιο ισχύει ακόμα και αν ένα τέτοιο μέτρο ερμηνευόταν υπό την έννοια την οποία υποδεικνύει η Ελληνική Κυβέρνηση και η οποία εκτίθεται στη σκέψη 34 της παρούσας αποφάσεως.
- 62 Περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μπορεί να επιτραπεί εάν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού όρια (ως προς την ελευθερία εγκαταστάσεως βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-518/06, σκέψη 72, ως προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 72 και 73).
- 63 Όπως εξέθεσε το αιτούν δικαστήριο, το επίμαχο μέτρο στην υπόθεση της κύριας δίκης αποβλέπει στην τήρηση της νομοθεσίας και της δημοσιογραφικής δεοντολογίας εκ μέρους των τηλεοπτικών εταιρειών προκειμένου, μεταξύ άλλων, να αποφευχθεί η προσβολή της τιμής ή της ιδιωτικής ζωής των προσώπων, η εικόνα των οποίων εμφανίζεται στην οθόνη ή το όνομα των οποίων μεταδίδεται.
- 64 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επεσήμανε ότι ουδόλως προκύπτει από τη δικογραφία για ποιο λόγο πρέπει ένας μέτοχος, ο οποίος κατέχει ποσοστό μετοχών μίας τηλεοπτικής εταιρείας πλέον του 2,5 %, να θεωρηθεί ικανός να ασκήσει επιρροή στη διοίκηση της εταιρείας. Ερωτηθείσα, σχετικώς, η Ελληνική Κυβέρνηση επισήμανε ότι, κατά την εποχή που θεσπίσθηκε ο νόμος 2328/1995, πολλοί δημοσιογράφοι ήταν τέτοιοι μέτοχοι και ότι σκοπός του νόμου αυτού ήταν, αφενός, να κατακερματίσει το μετοχικό κεφάλαιο των τηλεοπτικών εταιρειών, προκειμένου να αποτραπεί η συγκέντρωση σημαντικής εξουσίας στο πρόσωπο ενός μόνου μετόχου, και αφετέρου, να παροτρυνθούν οι μέτοχοι να συνασπισθούν προκειμένου να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τα προγράμματα.
- 65 Συναφώς, ακόμα και αν υφίστατο, κατά την εποχή που θεσπίσθηκε ο νόμος 2328/1995, μία στατιστική συσχέτιση μεταξύ αφενός της ιδιότητας του κατέχοντος ποσοστό μετοχών τηλεοπτικής εταιρείας πλέον του 2,5 % μετόχου, αφετέρου του επαγγέλματος του δημοσιογράφου, μία τέτοια σχέση δεν αρκεί προφανώς ώστε να θεωρηθεί το επίμαχο μέτρο ως κατάλληλο για τη διασφάλιση της

επιτεύξεως του σκοπού που επιδιώκει, ούτε, κυρίως, ως μη υπερβαίνον το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο.

- 66 Συγκεκριμένα, ενώ το επάγγελμα του δημοσιογράφου μπορεί να θεωρηθεί ως κατάλληλο κριτήριο για τον προσδιορισμό των προσώπων που είναι ικανά να επηρεάσουν τη διαχείριση τηλεοπτικής εταιρείας, τούτο δεν ισχύει όσον αφορά την απλή ιδιότητα του μετόχου, ο οποίος κατέχει ποσοστό μετοχών ελαφρώς υπερβαίνον το 2,5 % ή έστω αρκετές μετοχές ώστε να ασκεί αναμφισβήτητη επιρροή στα όργανα της τηλεοπτικής εταιρείας, υπό την έννοια της προπαρατεθείσας αποφάσεως Baars.
- 67 Συναφώς, εφόσον σκοπός του μέτρου είναι η εκ μέρους των δημοσιογράφων τήρηση των νόμων και της δεοντολογίας του επαγγέλματός τους, θα ήταν ενδεχομένως σκοπιμότερο να τους επιβάλλονται ατομικές κυρώσεις για τις παραβάσεις που διαπράττουν, αντί να επιβάλλονται κυρώσεις σε μετόχους που δεν είναι κατ' ανάγκη δημοσιογράφοι.
- 68 Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι ο ελληνικός νόμος προβλέπει και άλλες δυνατές κυρώσεις, πλέον προσήκουσες προς τον σκοπό που αυτός επιδιώκει, καθόσον αφορούν την τηλεοπτική δραστηριότητα και όχι την απλή κατοχή μετοχικού κεφαλαίου, όπως η αναστολή ή η διακοπή της μεταδόσεως συγκεκριμένης εκπομπής, η προσωρινή αναστολή μέχρι τρεις μήνες της μεταδόσεως κάθε τηλεοπτικού προγράμματος, η ανάκληση της άδειας λειτουργίας του σταθμού ή κυρώσεις ηθικού περιεχομένου.
- 69 Εξάλλου, η υπόθεση ότι όλοι οι μέτοχοι ανώνυμης εταιρείας είναι επαγγελματίες του τομέα στον οποίο εμπίπτει το εταιρικό αντικείμενο της εταιρείας θα συνιστούσε άρνηση της ίδιας της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, η οποία αφορά, μεταξύ άλλων, τις επενδύσεις χαρτοφυλακίου, ήτοι την απόκτηση τίτλων στην αγορά κεφαλαίων που επιχειρείται με μοναδική πρόθεση την τοποθέτηση χρημάτων και χωρίς πρόθεση ασκήσεως επιρροής στη διαχείριση και τον έλεγχο της επιχειρήσεως (απόφαση της 28ης Σεπτεμβρίου 2006, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-282/04 και C-283/04, Συλλογή 2006, σ. I-9141, σκέψη 19). Όμως, αυτού ακριβώς του είδους τις επενδύσεις θα μπορούσαν να πραγματοποιήσουν οι επενδυτές από άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι επιδιώκουν να διαφοροποιήσουν τις επενδύσεις τους.
- 70 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 63 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντίκεινται στη θέσπιση

εθνικής διατάξεως, όπως εκείνης του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά την οποία τα προβλεπόμενα στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού πρόστιμα για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών επιβάλλονται από κοινού και εις ολόκληρον όχι μόνο στην εταιρία κάτοχο της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά και σε όλους τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών πλέον του 2,5 %.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 71 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπύπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Η πρώτη οδηγία 68/151/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 1968, περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιρειών, κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύναμες, έχει την έννοια ότι δεν αντίκειται στη θέσπιση εθνικής διατάξεως, όπως εκείνης του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 «Νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε από τον νόμο 2644/1998 «Για την παροχή συνδρομητικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών και συναφείς διατάξεις», κατά την οποία τα προβλεπόμενα στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού πρόστιμα για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών επιβάλλονται από κοινού και εις ολόκληρον όχι μόνο στην εταιρία κάτοχο της άδειας ίδρυσης και

λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά και σε όλους τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών μεγαλύτερο από 2,5 %.

- 2) Τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 63 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντίκεινται στη θέσπιση τέτοιας εθνικής διατάξεως.

Σημείωμα

Στο πλαίσιο μιας από τις πλέον πολύκροτες υποθέσεις προσβολής της ιδιωτικής σφαίρας ατόμων από τηλεοπτική εκπομπή, ανέκυψε το ζήτημα της συνταγματικότητας και συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο της πρόβλεψης του ν. 2328/1995 ότι τα σχετικά διοικητικά πρόστιμα για παράβαση της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας επιβάλλονται όχι μόνο στην εταιρία που είναι κάτοχος της άδειας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά επίσης, αλληλεγγύως και εις ολόκληρον, και σε καθέναν από τους μετόχους της, εφόσον κατέχει ποσοστό πάνω από 2,5% του μετοχικού κεφαλαίου.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την απόφαση 3031/2008 της Ολομέλειάς του (ΔιΜΕΕ 2009, σ. 97 επ., με σημείωμα *Μ. Βαρελά*) έκρινε κατά πλειοψηφία ότι η παραπάνω νομοθετική πρόβλεψη δεν αντίκειται ούτε στην οικονομική ελευθερία ούτε στην πρώτη εταιρική οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κρίσιμη για το συλλογισμό της πλειοψηφίας υπήρξε ο κατά το άρθρο 15 παρ. 2 Συντ. άμεσος έλεγχος του κράτους, στον οποίο υπάγεται η ραδιοτηλεόραση και ο οποίος επιτρέπει τη θέσπιση περιορισμών στη λειτουργία των ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, μεταξύ των οποίων και την παρέκκλιση από τις κοινές διατάξεις και αρχές του δικαίου των εταιριών. Όπως χαρακτηριστικά κρίθηκε, «η έλλειψη, κατ' αρχήν, ευθύνης του μετόχου για τα χρέη του νομικού προσώπου ... αποτελεί μεν βασική και αναγκαστικού δικαίου αρχή της κοινής νομοθεσίας των ανωνύμων εταιρειών..., όχι όμως και αρχή της συνταγματικής ισχύος». Επομένως, ο νομοθέτης μπορεί να παρεκκλίνει απ' αυτήν, «όταν πρόκειται για ειδικές ανώνυμες εταιρείες, το αντικείμενο της δραστηριότητας των οποίων είναι εντόνου κρατικού ενδιαφέροντος, διότι αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και, για το λόγο αυτό, ρυθμίζεται ειδικώς από το Σύνταγμα». Αντίθετη γνώμη, με εκτενέστατη και πλούσια επιχειρηματολογία, διατυπώθηκε από τη μειοψηφία του Δικαστηρίου. Ενόψει της διάστασης απόψεων, από την οποία προκύπτει ότι η κρατήσασα ερμηνεία της διάταξης του ν. 2328/1995 δεν είναι ούτε προφανής ούτε απαλλαγμένη εύλογων αμφιβολιών (κατά την έννοια της νομολογίας CILFIT και της θεωρίας της *acte claire*), το Συμβούλιο διατύπωσε προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς τη συμβατότητα της παραπάνω εθνικής διάταξης προς την πρώτη εταιρική οδηγία.

Το ΔΕΕ, με τη σχολιαζόμενη απόφαση της 21.10.2010 (υπόθεση C-81/09, *Ίδρυμα Τύπου Α.Ε. κατά Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ*) δεν υιοθέτησε την άποψη που είχε διατυπώσει η μειοψηφία του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς διαπίστωσε ότι ούτε από το γράμμα ούτε από το πνεύμα της πρώτης εταιρικής οδηγίας απορρέει κάποιος κανόνας που να

απαγορεύει τη θέσπιση ευθύνης των μετόχων για πρόστιμα που επιβάλλονται σε ανώνυμη εταιρία. Κατά τούτο, η πρόβλεψη, με τον ν. 2328/1995, κοινής και εις ολόκληρον ευθύνης για παράβαση της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας τόσο στην εταιρία που είναι κάτοχος άδειας τηλεοπτικού σταθμού όσο και στους βασικούς μετόχους της, δεν αντίκειται στην οδηγία. Το Δικαστήριο, ωστόσο, διευκρίζοντας ότι δεν δεσμεύεται να περιοριστεί στην εξέταση εκείνων μόνο των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που επικαλείται στο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο, επέκτεινε τον έλεγχο της συμβατότητας του εθνικού μέτρου και ως προς την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, που κατοχυρώνονται στα άρθρα 49 και 63 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ. Έκρινε έτσι ότι το επίμαχο μέτρο λειτουργεί αποτρεπτικά για τους επενδυτές, επηρεάζοντας την πρόσβασή τους στην αγορά συμμετοχών σε εταιρίες, και κατά τούτο αντίκειται στα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ.

Το Δικαστήριο αναγνώρισε μεν ότι το επίμαχο μέτρο αποβλέπει στην τήρηση της νομοθεσίας και της δημοσιογραφικής δεοντολογίας, προκειμένου να αποφευχθεί η προσβολή της τιμής ή της ιδιωτικής ζωής των ατόμων που παρουσιάζονται σε τηλεοπτικές εκπομπές, η καταλυτική ωστόσο για την κρίση του σκέψη ήταν ότι η ευθύνη που θεμελιώνεται σε βάρος των μετόχων που κατέχουν έστω και το ελάχιστο ποσοστό του 2,5% του μετοχικού κεφαλαίου είναι δυσανάλογα αναντίστοιχη σε σχέση με τις εξουσίες και τη δυνατότητα επιρροής που έχουν οι μέτοχοι αυτοί στη διοίκηση της εταιρίας και του τηλεοπτικού σταθμού.

A.K.