

Kohtuasi C-106/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

15. veebruar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Fővárosi Törvényszék (Pealinna kohus, Ungari)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. veebruar 2022

Taotleja:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Pädev asutus, kellele taotlus esitati:

Innovációs és Technológiai Miniszter (innovatsiooni- ja tehnoloogiaminister)

Põhikohtuasja ese

Nõue tühistada ministri otsus, millega keelatakse välisinvestoril omandada osalust strateegilises äriühingus.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 65 lõike 1 punkti b tõlgendamine.

Õiguslik alus: ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artikli 65 lõike 1 punkti b tuleb määruse (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik, põhjendusi 4 ja 6 ning ELL artikli 4 lõiget 2 arvesse võttes tõlgendada nii, et see hõlmab võimalust kehtestada niisugused eeskirjad nagu 2020. aasta LVIII seadus

eriolukorra rahastamist ja epideemiakriisi käsitlevate üleminekunormide kohta (A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény) § 85 ja eelkõige selle § 276 punkt 1 ja punkti 2 alapunkt a ning § 283 lõike 1 punkt b?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas ainuüksi asjaolu, et komisjon viis läbi koondumiste kontrolli menetluse, teostas oma pädevust ja andis loa koondumiseks kaudse välisinvestori omandiõiguse ahelas, välistab kohaldatavast liikmesriigi õigusest tuleneva otsustusõiguse teostamise?

Viidatud liidu õigusnormid

- ELL artikli 4 lõige 2.
- ELTL artikli 63 lõige 1 ja ELTL artikli 65 lõike 1 punkt b.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. märtsi 2019. aasta määrus (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik (ELT 2019, L 79 I, lk 1), põhjendused 4 ja 6 ning artikli 4 lõige 2.
- Komisjoni teatis „Suunised liikmesriikidele seoses välismaiste otseinvesteeringute, kolmandatest riikidest kapitali vaba liikumise ja Euroopa strateegiliste varade kaitsega enne määruse (EL) 2019/452 (välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus) kohaldumist“ (ELT 2020, C 99 I, lk 1).

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

- Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud 2020. aasta LVIII seaduse eriolukorra lõppemisega seotud üleminekunormide ja epideemiaalase valmisoleku kohta (a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény; edaspidi „2020. aasta LVIII seadus“) sätet:

„§ 276

Käesolevas jaos kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) „riiklik huvi“ – avalik huvi, mis on seotud võrkude ja rajatise kindluse ja toimimise ning tarnete järjepidevusega ning mida ei ole reguleeritud liidu või liikmesriigi valdkondlike eeskirjadega;
- 2) „välisinvestor“ –
 - a) juriidiline isik või muu üksus, mis on registreeritud Ungaris, teises Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis, kes omandab

kindlaksmääratud osaluse või mõjuvõimu äriühingus, mille registrijärgne asukoht on Ungaris ja mis tegutseb vastavalt § 277 lõikele 2 kindlaksmääratud tegevusalal, kui selles juriidilises isikus või muus üksuses vastavalt seadusele tsiviilseadustiku kohta otsustavat mõju omav isik on mõne väljaspool Euroopa Liitu või Euroopa Majanduspiirkonda või Šveitsi Konföderatsiooni asuva riigi kodanik või sellises riigis registreeritud juriidiline isik või muu üksus;

b) väljaspool Euroopa Liitu või Euroopa Majanduspiirkonda või Šveitsi Konföderatsiooni asuva riigi kodanik või sellises riigis registreeritud juriidiline isik või muu üksus;

3) „strateegiline äriühing“ –osaühing (*korlátolt felelősségű társaság*), aktsiaselts, mis tegutseb suletud valdkonnas ja börsil noteerimata aktsiaseltsina (*zártkörűen működő részvénytársaság*) või avatud valdkonnas tegutsev ja börsil noteeritud aktsiaselts (*nyilvánosan működő részvénytársaság*), mille registrijärgne asukoht on Ungaris ja mille valitsuse määruses määratletud põhitegevusalana või oma tegevusalade osana teostatav tegevus, nagu on kuulub energia-, transpordi- või kommunikatsioonisektorisse või strateegilise tähtsusega sektorisse – välja arvatud finantstaristu – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. märtsi 2019. aasta määruse (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik, artikli 4 lõike 1 punktide a–e tähenduses.

§ 277

1. Strateegilise tähtsusega äriühingute puhul tuleb juhul, kui lepingu sõlmimisel, ühepoolse tahteavalduse tegemisel või äriühingu otsusel (edaspidi koos „õigustehing“) on lõigetes 2–4 määratletud õiguslikud tagajärjed, tuleb sellest teatada riigi sisemajanduse valdkonna eest vastutavale ministrile (edaspidi käesoleva jao osas „minister“) ning saada temalt kuni 31. detsembrini 2020 kinnitus teatamise teatavaksvõtmise kohta seoses järgmiste õigustehingutega:

a) strateegilise tähtsusega äriühingu omandi osade või aktsiate osaline või täielik üleandmine mis tahes omandiõiguse ülemineku alusel, kaasa arvatud sissemaksed tasu eest või tasuta,

[...]

§ 283

1. Minister kontrollib pärast teate saamist viivitamata:

[...]

- b) juhul kui teataja omandab omandi, omandiõiguse väärtpaberitele või võlakirjadele, kasutusvalduse õiguse või kasutusõiguse, kas see rikub või ohustab Ungari riiklikke huvisid, avalikku julgeolekut või avalikku korda või kas on võimalik, et see võib sellist rikkumist või ohtu põhjustada, võttes eelkõige arvesse sotsiaalsete põhivajaduste katmise tagamist vastavalt ELTL artiklile 36, artikli 52 lõikele 1 ja ELTL artikli 65 lõikele 1,

[...]

2. 30 päeva jooksul alates teate saamisest või lõikes 3 osutatud juhul selles lõikes sätestatud tähtaja jooksul, kui

[...]

- b) esinevad lõike 1 punktides b–e määratletud asjaolud, keelab minister omandi omandamise, omandiõiguse väärtpaberitele või võlakirjadele, kasutusvalduse õiguse või kasutusõiguse omandamise (edaspidi „keelamisotsus“).

- Valitsuse 17. juuni 2020. aasta määrus 289/2020, millega määratakse kindlaks Ungaris asuvate äriühingute majanduslikuks kaitseks vajalikud tegevusalad (A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet)

„§ 1

Lisas 1 on määratletud tegevusalad, mille põhjal loetakse, et äriühingud, mille registrijärgne asukoht on Ungaris, kuuluvad strateegilise tähtsusega sektorisse.

[...]

Valitsuse 17. juuni 2020. aasta määruse 289/2020 lisa 1

[...]

[Rubriik] 22. – Olulise tähtsusega tooraine – [punkt] 8: Muud tüüpi kaevandustegevus“.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Põhikohtuasja taotleja Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (edaspidi „Xella“) põhitegevusala on betoonist ehitusmaterjalide valmistamine. Xella otsene omanik on Saksa õiguse alusel asutatud äriühing Xella Baustoffe GmbH. Selle Saksa äriühingu omandiõigus kuulub Luksemburgis asuvalle äriühingule Xella International S.A., mis omakorda kuulub Bermuda saartel

registreeritud äriühingule LSFIO XL Investments Limited. See omandistruktuur loodi nii, et Ameerika investeerimiskontsern Goldman Sachs müüs äriühingute Xella kontserni 2016. aastal Lone Stari tütarettevõtjale. Euroopa Komisjon otsustas 2017. aastal sellele koondumisele mitte vastu seista (juhtum M.8604 – Xella International/Ursa). Lone Stari asutaja ja tegelik tulusaaja on Iiri kodanikust füüsiline isik.

- 2 Äriühing „Janes és Társa“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (edaspidi „Janes“) tegeleb liiva, kruusa ja savi kaevandamisega ning on Ungari territooriumil asuva kaevandusrajatise aluse kinnisvara omanik. Janesit loetakse vastavalt 2020. aasta LVIII seaduse § 276 punktile 3 koostoimes määruse 2019/462 artikli 4 lõike 1 punktiga c ja valitsuse määruse nr 289/2020 lisa 1 rubriigi 22 punktiga 8 strateegilise tähtsusega äriühinguks. Janesi kaevandatav tooraine moodustab 0,52% omamaisest toodangust. Ligikaudu 90% sellest toodangust omandab Xella ja 10% kohalikud ehitusettevõtjad.
- 3 Xella sõlmis selleks, et omandada 100% osalus Janesis, 29. oktoobril 2020 ostumüügilepingu ja saatis põhikohtuasjas pädevale asutusele, innovatsiooni- ja tehnoloogiaministrile (edaspidi „minister“) 2020. aasta LVIII seaduse § 277 lõike 1 punktis a sätestatud nõutele vastava teate, taotledes õigustehingu kohta teate kättesaamise kinnitust.
- 4 Minister keelas 30. detsembri 2020. aasta otsusega õigustehingu tegemise. Xella esitas selle otsuse peale kaebuse Fővárosi Törvényszékile (Pealinna kohus), kes leidis, et minister ei järginud menetlusnorme ega täitnud oma põhjendamiskohustust. Seetõttu tühistas Fővárosi Törvényszék (Pealinna kohus) otsuse ja andis ministrile korralduse algatada uus menetlus.
- 5 Minister keelas uues menetluses vastu võetud otsusega (edaspidi „vaidlustatud otsus“) kõnealuse õigustehingu uuesti. Xella algatas viimati nimetatud otsuse suhtes Fővárosi Törvényszékis (Pealinna kohus) kohtueelse haldusmenetluse. Nimetatud kohus esitas Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 Minister märgib vaidlustatud otsuse põhjendustes, et Xella on ettevõtja, millel on omandistruktuuri poolest otseselt Saksa taust ning kaudselt Luksemburgi ja Bermuda taust. Ministri arvates seisneb üks Ungaris ehitussektorit iseloomustavatest probleemidest selles, et ehitustoorainet ei ole piisavas koguses. Ehituses kasutatavate lisaainet tootmises on välismaalaste käes olevate kodumaiste tootjate turuosa peamiselt 1990-ndatel ja 2000-datel aastatel toimunud erastamise, mis oli viga, tulemusel juba praegu märkimisväärne. Kui Janes peaks sattuma Bermuda omandisse, tähendaks see pikas perspektiivis ohtu ehitustooraine tarnimise tagamisele.
- 7 Minister rõhutab ka tooraine kaevandamise ja toorainega varustamise kindluse ning ettenähtavuse strateegilist tähtsust. COVID-19 pandeemia oludes tuli selgelt

välja, et ülemaailmsete tarnevõrkude toimimises võib kiiresti tekkida tõsiseid tõrkeid, mis kahjustavad riigi majandust. Kuna Xella kuulub Bermuda äriühingule, siis kasutatakse Janesi omandamist selleks, et kolmanda riigi, st välisriigi ettevõtja omandaks mõjuvõimu. Kui Janes kui strateegilise tähtsusega äriühing läheb välismaalaste kätte, siis väheneks Ungari kodanikele kuuluvate ettevõtjate osakaal, mis võib kahjustada riigi huve laias mõttes. Kavandatav õigustehing võib kahjustada ka varustuskindlust piirkondades, kus on Janesi asukoht. Kuna ehitustooraine hinnad samuti tõusevad, siis asjaolu, et välismaa ettevõtja omandab Janesi omandiõiguse, tähendab võimalust, et teatud investeeringud Ungarisse jäävad üldse tegemata või need tehakse hilinemisega.

- 8 Xella väidab sellele vastu, et vaidlustatud otsus kujutab endast halduspraktikat, mis on vastuolus ELTL artikli 65 lõikega 3, mida võib seoses kapitali vaba liikumisega kvalifitseerida meelevaldseks diskrimineerimiseks või varjatud piiranguks. Xella kinnitab selle kohta, et tema tegelik tulusaaja on füüsiline isik, kes on Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, ning et minister keelas Xellal vaidlusaluse omandiõiguse omandamise üksnes seetõttu, et tema omanike ring ei ole Ungari oma. Xella rõhutab lõpuks, et mõiste „riiklik huvi“ ebaselgus võib kahjustada õigusriigi põhimõtet.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on põhikohtuasja lahendamiseks vaja analüüsida, kuidas on omavahel suhestatud 2020. aasta LVIII seadusest tulenevad riigisisised õigusnormid ja liidu õigus. Eelkõige tekib küsimus, mil määral on riigisisese õiguse sätted, mida kasutatakse Xella kavandatud õigustehingu keelamise põhjendamiseks, kooskõlas ELTL artikli 65 lõike 1 punktiga b ja selles ette nähtud avaliku korra erandiga, arvestades määruse 2019/452 põhjendusi 4 ja 6 ning ELL artikli 4 lõiget 2.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab seadusandlikus menetluses 2020. aasta LVIII seaduse eelnõule lisatud põhjendustele. Kuigi Ungari õiguse kohaselt ei ole see põhjendus siduv, tuleb Ungari põhiseaduse kohaselt seda teleoloogilisel tõlgendamisel siiski arvesse võtta.
- 11 Selle põhjenduse kohaselt tuleb pandeemia majandusliku mõju leevendamiseks kaitsta ettevõtjaid, kes tegutsevad riigi majanduse strateegilistes sektorites. Selles kontekstis tuleb kaitsta omandamiste eest, millel on negatiivne mõju riigi majandusele ja mis marginaliseerivad Ungari majanduse innovatsiooni ja arendamist, vähendavad riigisisest suutlikkust ja ähvardavad töökohti.
- 12 Hiljem pikendas Ungari seadusandja eespool nimetatud põhjustel vastu võetud õigusnormide kehtivust kuni 30. juunini 2021, ja seejärel kuni 31. detsembrini 2021 sõlmitud õigustehingute suhtes. Arvestades Xella kavandatud õigustehingu kuupäeva, on põhikohtuasjas kohaldatav piirang, mis algselt kehtis kuni 31. detsembrini 2020.

- 13 Oluliste üldistes huvides asjaolude kohta rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tooteid, mida Janes kaevandab, peetakse põhitooraineks ja need on seega liikmesriigi ehitustegevuse jaoks otsustava tähtsusega. Kui toorainete tarnimises tekib kõikumisi või katkestusi, mõjutab see kõigepealt negatiivselt väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjaid liikmesriigi ehitussektoris. Need väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad – kes 2018. aasta andmete kohaselt andsid tööd ligi kahele kolmandikule töötajatest Ungari ettevõtluses – on üha enam ohustatud pandeemia vastu võetud meetmetest tingitud majanduskriisist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus nimetab ajaloo õppetunnina ja üldtuntud faktina asjaolu, et majanduskriisi ajal vastab kapitalivoog ka spekulatiivsetele eesmärkidele, milleks on tooraineallikate omandamine madala hinnaga. Ka Euroopa Liit on tunnistanud seost pandeemiaga seotud majanduskriisi ja spekulatiivsete kapitali liikumiste vahel (vt komisjoni teatis, mis avaldati ELTs 2020/C 99 I/01).
- 14 Eeltoodust tuleneb, et 2020. aasta LVIII seaduse sätete alusel on võimalik analüüsida õigustehinguid, mis võivad kahjustada varustuskindlust strateegilistes sektorites. See võimalus täiendab õiguslikke vahendeid, mis on olemas ka liidu tasandil. Esiteks ei analüüsita 2020. aasta LVIII seaduse alusel mitte ainult välismaiseid otseinvesteeringuid, vaid ka kaudseid investeeringuid. Teiseks, kuna konkreetset juhtumit võib pidada ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b ette nähtud avaliku korra erandi alla kuuluvaks, laiendab 2020. aasta LVIII seadus võimalust kohaldada seda erandit ka varustuskindlusele muudel eesmärkidel kui pelgalt majanduse kaitsmine.
- 15 Varustuskindluse kohta leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et analüüsi tegemiseks on vaja kaaluda, keda võimalikud negatiivsed tagajärjed kahjustavad. Kui ehitussektoris tegutsevad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad ei saa põhitoorainet ja kui pandeemia piirangute tõttu ei saa neid negatiivseid tagajärgi heastada ka pakkumise asendatavusega, tuleb asuda seisukohale, et piirkondlikul tasandil negatiivsete tagajärgede vastu võitlemiseks võetud meetmetel on õiguslikult õigustatud eesmärk. Negatiivsed tagajärjed piirkondlikul tasandil võivad avalduda asjaomast toorainet kasutavate väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate tegevuse seiskumises, piirkondliku tööhõive vähenemises, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate omanike pankrotis või teatud riiklikest või liidu vahenditest rahastatavate projektide peatamises. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates õigustavad need negatiivsed tagajärjed avaliku korra erandi kohaldamist, isegi kui liidu kohtupraktikas ei ole veel ühtegi näidet sellise erandi tunnustamise kohta.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleb välismaiste kaudsete investeeringute kontrollimist käsitlevate riigisiseste õigusnormide hindamisel juhul, kui omandavat äriühingut peetakse välisinvestoriks, kuna omandiahela lõpus asub kolmandas riigis registreeritud juriidiline isik, kontrollida, kas asjaolu, et Euroopa Komisjon otsustas seda omandiahelat riigisiseste koondumiste kontrolli menetluse raames mitte vaidlustada, välistab iseenesest võimaluse teha seda kontrolli riigisiseste õigusnormide alusel.