

Asunto C-106/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

15.2.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

1.2.2022

Muutoksenhakija:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Muu osapuoli:

Innovációs és Technológiai Miniszter (innovaatio- ja
teknologiaministeri)

Pääasian kohde

Vaatus kumota ministerin päätös, jolla ulkomaista sijoittajaa kielletään hankkimasta omistusosuuksia strategisesti tärkeästä yhtiöstä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkinta.

Oikeudellinen perusta: SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Kun otetaan huomioon unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2019/452 johdanto-osan neljäs ja kuudes perustelukappale ja SEU 4 artiklan 2 kohta, onko SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että siihen

sisältyy mahdollisuus ottaa käyttöön poikkeustilan päättymiseen liittyvistä siirtymäsäännöksistä ja epidemiavalmiuksista annetun vuoden 2020 lain nro LVIII (a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény) 85 luvun ja erityisesti sen 276 §:n 1 momentin ja 2 momentin a kohdan ja 283 §:n 1 momentin b kohdan kaltaiset säännökset?

2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, estääkö pelkästään se, että komissio on kohdistanut [yrityskeskittymän] valvontamenettelyn ketjutettuun omistusjärjestelyyn, jossa välillisenä omistajana on ulkomainen sijoittaja, käyttänyt toimivaltuuksiaan ja hyväksynyt yrityskeskittymän, käyttämästä jäsenvaltion sovellettavan lainsäädännön mukaista päätösvaltaa?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa on viitattu

- SEU 4 artiklan 2 kohta
- SEUT 63 artiklan 1 kohta ja SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohta
- Unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puiteiden perustamisesta 19.3.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/452 (EUVL 2019, L 79 I, s. 1; oikaisu EUVL 2020, L 359, s. 22), johdanto-osan 4 ja 6 perustelukappale ja 4 artiklan 2 kohta
- Komission tiedonanto ”Ulkomaisia suoria sijoituksia, pääomien vapaata liikkuvuutta kolmansista maista ja Euroopan strategisten varojen suojelua ennen asetuksen (EU) 2019/452 soveltamista koskevat ohjeet jäsenvaltioille” (EUVL 2020, C 99 I, s. 1)

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa on viitattu

- Poikkeustilan päättymiseen liittyvistä siirtymäsäännöksistä ja epidemiavalmiuksista annetun vuoden 2020 lain nro LVIII (a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény, jäljempänä vuoden 2020 laki nro LVIII) säännökset, sellaisina kuin ne olivat voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä:

”276 §

Tässä luvussa tarkoitetaan

1. ’kansallisella edulla’ yleistä etua, joka liittyy verkkojen ja laitosten turvallisuuteen ja toimintaan ja toimitusten jatkuvuuteen ja jota ei säännellä unionin eikä kansallisella alakohtaisella lainsäädännöllä;

2. 'ulkomaisella sijoittajalla'

- a) Unkarissa, toisessa unionin jäsenvaltiossa, toisessa Euroopan talousalueen valtiossa tai Sveitsin konfедераaatiassa rekisteröityä oikeushenkilöä tai muuta yksikköä, joka hankkii tietyn omistusosuuden tai tietyn vaikutusvallan yhtiössä, jonka kotipaikka on Unkarissa ja joka harjoittaa jäljempänä 277 §:n 2 momentissa määriteltyä toimintaa, edellyttäen, että siviililaissa (Polgári Törvénykönyvről szóló törvény) tarkoitettua ratkaisevaa määräysvaltaa kyseisessä oikeushenkilössä tai muussa yksikössä käyttää joko luonnollinen henkilö, joka on Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion tai muun valtion kuin Sveitsin konfедераation kansalainen, tai oikeushenkilö tai muu yksikkö, joka on rekisteröity Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa tai muussa valtiossa kuin Sveitsin konfедераaatiassa,
- b) luonnollista henkilöä, joka on Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion tai muun valtion kuin Sveitsin konfедераation kansalainen, tai oikeushenkilöä tai muuta yksikköä, joka on rekisteröity Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa tai muussa valtiossa kuin Sveitsin konfедераaatiassa;

3. 'strategisesti tärkeällä yhtiöllä' rajavastuuyhtiötä (*korlátolt felelősségű társaság*), yksityistä osakeyhtiötä (*zártkörűen működő részvénytársaság*) tai julkista osakeyhtiötä (*nyilvánosan működő részvénytársaság*), jolla on kotipaikka Unkarissa ja jonka pääasiallisesti tai omilla toimialoillaan, sellaisina kuin ne määritellään hallituksen asetuksella, harjoittama toiminta kuuluu unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta 19.3.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/452 4 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettulle energia-, liikenne- tai viestintäalalle tai strategisesti tärkeälle alalle, rahoitusinfrastruktuuria lukuun ottamatta.

277 §

1. Jos strategisesti tärkeän yhtiön tekemällä sopimuksella, yksipuolisella tahdonilmaisulla tai päätöksellä (jäljempänä yhdessä oikeustoimi) on jäljempänä 2–4 momentissa määritellyt vaikutukset, se on ilmoitettava kansantalouden alalla toimivaltaiselle ministerille (jäljempänä ja tässä luvussa ministeri), joka antaa ilmoituksesta vastaanottotodistuksen 31.12.2020 mennessä seuraavien oikeustoimien osalta:

- a) strategisesti tärkeän yhtiön omistussuhteiden luovuttaminen osittain tai kokonaan luovutustavasta –vastikkeellisesti tai vastikkeettomasti – riippumatta, apportit mukaan luettuina,

--

283 §

1. Välittömästi ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen ministeri arvioi

--

- b) vahingoittaako tai vaarantaako se, että ilmoituksen tekijä hankkii kyseisen omaisuuden, osakkeiden tai joukkovelkakirjojen omistusoikeuden, käyttö- ja tuotto-oikeuden tai käyttöoikeuden, Unkarin kansallista etua, yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai onko olemassa mahdollisuus, että näin tapahtuu, ottaen huomioon erityisesti SEUT 36 artiklan, SEUT 52 artiklan 1 kohdan ja SEUT 65 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteiskunnan perustarpeiden turvaamisesta annetut takeet,

--

2. Ministerin on 30 päivän kuluessa – tai jäljempänä 3 momentissa tarkoitettussa tapauksessa kyseisessä momentissa asetetun määräajan kuluessa – ilmoituksen vastaanottamisesta, jos edellä 1 momentin b–e kohdassa määritellyt edellytykset

--

- b) täyttyvät, kiellettävä kyseinen omaisuuden hankinta, osakkeiden tai joukkovelkakirjojen omistusoikeuden hankinta, käyttö- ja tuotto-oikeuden hankinta tai käyttöoikeuden hankinta (jäljempänä kieltopäätös).”

- Yhtiöiden, joilla on kotipaikka Unkarissa, taloudellisen suojelun edellytyksenä olevien toimialojen määrittelystä 17.6.2020 annettu hallituksen asetus 289/2020 (A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet)

”1 §

Liitteessä 1 määritellään toimialat, joiden perusteella yhtiöiden, joiden kotipaikka on Unkarissa, katsotaan toimivan strategisesti tärkeällä alalla.

--

17.7.2020 annetun hallituksen asetuksen 289/2020 liite 1

--

22 [kohta]. – Kriittiset raaka-aineet – 8 [alakohta]: Muu maanotto”.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Pääasiassa muutoksenhakijana olevan Xella Magyarország Építőanyagipari Kft:n (jäljempänä Xella) päätoimialana on rakentamiseen tarkoitettujen betonituotteiden valmistus. Xella on saksalaisen Xella Baustoffe GmbH:n suorassa omistuksessa. Tämän saksalaisen yhtiön omistaa Xella International S.A, jonka kotipaikka on Luxemburgissa, ja sen puolestaan omistaa LSFIO XL Investments Limited, joka on Bermudalle rekisteröity yhtiö. Tämä omistusrakenne syntyi, kun Goldman Sachs, joka on yhdysvaltalainen sijoituskonserni, myi Xella-yrityskonsernin Lone Starin tytäryhtiölle vuonna 2016. Euroopan komissio päätti vuonna 2017 olla kieltämättä tätä yrityskeskittymää (Asia M.8604 – Xella International / Ursa). Lone Starin perustaja ja tosiasiallinen omistaja on luonnollinen henkilö, joka on Irlannin kansalainen.
- 2 ”Janes és Társa” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. -yhtiön (jäljempänä Janes) toimialana on soran-, hiekan- ja savenotto, ja se omistaa Unkarissa sijaitsevan maanottopaikan. Vuoden 2020 lain nro LVIII 276 §:n 3 momentin ja asetuksen (EU) 2019/462 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja hallituksen asetuksen nro 289/2020 liitteessä 1 olevan 22. kohdan 8 alakohdan kanssa, Janes luokitellaan strategisesti tärkeäksi yhtiöksi. Janesin harjoittaman raaka-aineenottovastaa 0,52 prosenttia kansallisesta tuotannosta. Xella hankkii noin 90 prosenttia ja paikalliset rakennusyritykset noin 10 prosenttia tästä tuotannosta.
- 3 Xella teki 29.10.2020 sopimuksen Janesin koko osakekannan hankkimisesta, minkä johdosta se teki toimivaltaiselle viranomaiselle eli innovaatio- ja teknologiaministerille (jäljempänä ministeri) vuoden 2020 lain nro LVIII 277 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun ilmoituksen ja pyysi tätä antamaan vastaanottotodistuksen kyseistä oikeustoimea koskevasta ilmoituksesta.
- 4 Ministeri kielsi kyseisen oikeustoimen toteuttamisen 30.12.2020 tekemällään päätöksellä. Xella valitti tästä päätöksestä Fővárosi Törvényszékiin (Budapestin alioikeus, Unkari), joka katsoi, että ministeri ei ollut noudattanut menettelysääntöjä eikä perusteluvollisuuttaan. Näin ollen Fővárosi Törvényszék kumosi päätöksen ja määräsi ministerin aloittamaan uuden menettelyn.
- 5 Uudessa menettelyssä antamallaan päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) ministeri kielsi uudelleen kyseisen oikeustoimen täytäntöönpanon. Xella vaati tämän päätöksen kumoamista hallintolainkäyttömenettelyssä Fővárosi Törvényszékissä. Kyseinen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä.

Asianosaisten keskeiset väitteet pääasian oikeudenkäynnissä

- 6 Riidanalaisen päätöksen perusteluissa ministeri toteaa, että Xellan omistusrakenne muodostuu suorasta saksalaisesta omistuksesta ja välillisestä luxemburgilaisesta ja bermudalaisesta omistuksesta. Ministerin mukaan yksi Unkarin rakennusalan ongelmista on, ettei rakennustoimintaan ole saatavilla riittävästi raaka-aineita. Rakennusalan kivi- ja maa-ainestuotannossa ulkomaisessa omistuksessa olevien kansallisten yritysten markkinaosuus on jo merkittävä, mihin on ensisijaisena syynä 1990- ja 2000-luvuilla toteutetun yksityistämisen epäonnistuminen. Jos Janes joutuisi bermudalaisen yhtiön omistukseen, rakennusalan raaka-aineiden toimitusvarmuus vaarantuisi pitkällä aikavälillä.
- 7 Ministeri myös korostaa raaka-aineiden oton ja toimitusvarmuuden ja toimitusten ennakoitavuuden merkitystä. COVID-19-pandemian aikana tuli selväksi, että maailmanlaajuisten toimitusverkkojen toiminnassa voi nopeasti ilmetä vakavia häiriöitä, joista aiheutuu vahinkoa kansantaloudelle. Koska Xella on bermudalaisen yhtiön omistuksessa, Janesin hankinta tarkoittaa, että kolmannen maan yritys eli ulkomainen yritys saa lisää vaikutusvaltaa alalla. Jos Janes strategisesti tärkeänä yhtiönä joutuu ulkomaalaisten käsiin, Unkarin kansalaisten omistamien yritysten osuus pienenee, mikä voi vahingoittaa kansallisia etuja sanan laajassa merkityksessä. Suunniteltu oikeustoimi saattaisi myös vaarantaa toimitusvarmuuden alueella, jolla Janesilla on kotipaikka. Koska rakennustoimintaan tarkoitettujen raaka-aineiden hinnat ovat nousussa, se, että ulkomainen yritys hankkii Janesin omistukseensa, voi johtaa siihen, että tietyt Unkarissa tehdyt investoinnit eivät toteudu täysimääräisesti tai niiden toteuttamista lykätään.
- 8 Xella väittää, että riidanalainen päätös on SEUT 65 artiklan 3 kohdan vastainen hallintokäytäntö, jota voidaan luonnehtia mielivaltaiseksi syrjinnäksi tai pääomien vapaan liikkuvuuden peitellyksi rajoittamiseksi. Tässä yhteydessä Xella väittää, että sen tosiasiallinen omistaja on luonnollinen henkilö, joka on unionin jäsenvaltion kansalainen, ja että ministeri kielsi Xellalta riidanalaisen omaisuuden hankinnan pelkästään siitä syystä, että sen omistusrakenne ei ole unkarilainen. Xella myös korostaa, että kansallisen edun käsitteen epämääräisyys on omiaan loukkaamaan oikeusvaltioperiaatetta.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 9 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasian ratkaisemiseksi on arvioitava, mikä on vuoden 2020 lakiin nro LVIII perustuvan kansallinen sääntelyn ja unionin oikeuden välinen suhde. Kysymys on erityisesti siitä, miten kansallisen oikeuden säännökset, joilla Xellan suunnitteleman oikeustoimen kieltämistä perusteltiin, soveltuvat yhteen SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja siinä tarkoitetun yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen kanssa, kun otetaan huomioon asetuksen 2019/452 johdanto-osan neljäs ja kuudes perustelukappale ja SEU 4 artiklan 2 kohta.

- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa vuoden 2020 laista nro LVIII laaditun ehdotuksen liitteessä lainsäädäntömenettelyssä esitettyihin perusteluihin. Vaikka Unkarin oikeuden mukaan nämä perustelut eivät ole sitovia, Unkarin perustuslain mukaan ne on silti otettava huomioon teleologisessa tulkinnassa.
- 11 Kyseisten perustelujen mukaan pandemian taloudellisten vaikutusten lievittämiseksi on tärkeää suojella niitä talouden toimijoita, jotka toimivat kansantalouden kannalta strategisilla aloilla. Tässä tilanteessa on suojauduttava hankinnoilta, jotka vaikuttavat kielteisesti kansantalouteen ja jotka hidastavat Unkarin innovointia ja talouskehitystä, heikentävät kotimaisia valmiuksia ja vaarantavat työllisyyden.
- 12 Myöhemmin Unkarin lainsäätäjä jatkoi edellä mainituista syistä antamiensa oikeustoimia rajoittavien säännösten voimassaoloaikaa ensin 30.6.2021 asti ja tämän jälkeen 31.12.2021 asti. Kun otetaan huomioon Xellan suunnitteleman oikeustoimen päivämäärä, pääasiaan on sovellettava rajoitusta, joka oli alun perin voimassa 31.12.2020 asti.
- 13 Yleiseen etuun liittyvistä seikoista ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Janesin toimittamat tuotteet luokitellaan perusraaka-aineiksi ja että ne ovat siten ratkaisevan tärkeitä jäsenvaltion rakennustoiminnalle. Jos raaka-aineiden toimituksessa tapahtuu heilahtelua tai keskeytyksiä, kielteiset vaikutukset iskevät ennen muuta jäsenvaltiossa toimiviin rakennusalan pk-yrityksiin. Nämä pk-yritykset – jotka vuoden 2018 tietojen mukaan työllistivät lähes kaksi kolmasosaa unkarilaisten yritysten työntekijöistä – ovat yhä alttiimpia pandemiatoimenpiteiden sivuseurauksena puhjenneen talouskriisin vaikutuksille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee, että saadun kokemuksen mukaan talouskriisien aikana tunnetusti keinotellaan pääomavirroilla hankkimalla raaka-ainelähteitä halpaan hintaan. Myös Euroopan unioni on tunnustanut pandemiaan liittyvän talouskriisin ja pääomakeinottelun välisen yhteyden (ks. komission tiedonanto, EUVL 2020/C 99 I/01).
- 14 Edellä esitetystä ilmenee, että sellaiset oikeustoimet, jotka voivat vaarantaa toimitusvarmuuden strategisesti tärkeillä toimialoilla, on mahdollista arvioida vuoden 2020 lain nro LVIII nojalla. Tämä mahdollisuus täydentää unionissa jo olemassa olevia oikeudellisia välineitä. Yhtäältä vuoden 2020 lain nro LVIII mukainen seuranta voi kohdistua sekä suoriin että välillisiin ulkomaisiin sijoituksiin. Toisaalta ja siinä tapauksessa, että kyseisen oikeustoimen voidaan katsoa kuuluvan SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen soveltamisalaan, mahdollisuus soveltaa kyseistä poikkeusta on laajennettu vuoden 2020 lailla nro LVIII koskemaan toimitusvarmuuden turvaamista myös muissa kuin pelkästään talouden suojaamiseen liittyvissä tarkoituksissa.
- 15 Toimitusvarmuudesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että arvioinnissa on otettava huomioon, keihin mahdolliset kielteiset vaikutukset kohdistuvat. Jos rakennusalan pk-yritykset eivät pysty hankkimaan perusraaka-

aineita ja jos pandemiarajoitusten takia näitä kielteisiä vaikutuksia ei pystytä myöskään korjaamaan korvaavalla tarjonnalla, on katsottava, että alueellisesti ilmenevien kielteisten vaikutusten hillitsemiseksi toteutettavilla toimenpiteillä on oikeudellisesti perusteltu tarkoitus. Nämä alueelliset kielteiset vaikutukset voivat ilmetä kyseisiä raaka-aineita käyttävien pk-yritysten lamautumisena, alueellisen työllisyysindeksin alenemisena, pk-yritysten omistajien konkurssina tai valtion ja/tai unionin varoista rahoitettujen hankkeiden keskeytymisinä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan nämä kielteiset vaikutukset oikeuttavat yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen soveltamisen, vaikkakaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei toistaiseksi ole esimerkkejä tällaisen poikkeuksen tunnustamisesta.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan välillisten ulkomaisten sijoitusten seuranta koskevia kansallisia säännöksiä tarkasteltaessa on selvitettävä, onko tilanteessa, jossa ostajayhtiötä pidetään ulkomaisena sijoittajana, koska sen omistusketjun päässä on kolmannessa valtiossa rekisteröity oikeushenkilö, katsottava, että pelkästään se, että Euroopan komissio on hyväksynyt kyseisen ketjutetun omistusjärjestelyn yrityskeskittymien valvontamenettelyssä, estää kansallisten säännösten mukaisen seurannan.