UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

9 päivänä syyskuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltiossa sijaitsevilla tai toimivilla säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otetut arvopaperit – Avoimuusvaatimus – ”Yhdessä toimivien henkilöiden” yhtiöistä hankkimista ”huomattavista omistusosuuksista” ilmoittaminen – Direktiivi 2004/109/EY – 3 artiklan 1a kohdan neljäs alakohta – Käsite ”tiukemmat vaatimukset” – Direktiivi 2004/25/EY – Kyseisen direktiivin 4 artiklan mukaisesti nimetyn viranomaisen harjoittama ”valvonta”

Asiassa C-605/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 25.9.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.9.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Adler Real Estate AG,

Petrus Advisers LLP ja

GM

vastaan

Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit. N. Piçarra (esittelevä tuomari), D. Šváby, S. Rodin ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Adler Real Estate AG, edustajanaan S. Hödl, Rechtsanwalt,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– GM, edustajinaan M. Gall ja W. Eigner, Rechtsanwälte,

– Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), asiamiehinään P. Wanek ja D. Wagner,

– Euroopan komissio, edustajinaan G. Braun, H. Støvlbæk ja H. Krämer,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.3.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta 15.12.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/109/EY (EUVL 2004, L 390, s. 38), sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/50/EU (EUVL 2013, L 294, s. 13; jäljempänä direktiivi 2004/19), 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdan ja Euroopan perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Adler Real Estate AG (jäljempänä Adler), Petrus Advisers LLP (jäljempänä Petrus) ja GM ja toisaalta Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) (rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomainen, Itävalta; jäljempänä rahoitusmarkkinaviranomainen) ja jossa on kyse niiden hallinnollisten seuraamusten lainmukaisuudesta, jotka kyseinen viranomainen on määrännyt ensiksi mainituille, koska ne eivät ole noudattaneet velvollisuuttaan ilmoittaa huomattavasta omistusosuudesta sellaisen liikkeeseenlaskijan arvopapereista, jonka osakkeet on otettu kaupankäynnin kohteeksi Itävallassa sijaitsevilla säännellyillä markkinoilla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/25/EY

3 Julkisista ostotarjouksista 21.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/25/EY (EUVL 2004, L 142, s. 12) säädetään – kuten sen 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee – toimenpiteistä, joilla sovitetaan yhteen kaikkia jäsenvaltioiden instrumentteja, jotka koskevat jäsenvaltioiden lainsäädännön piiriin kuuluvan yhtiön arvopapereihin kohdistuvia julkisia ostotarjouksia, jos kaikki tai osa tällaisista arvopapereista on otettu kaupankäynnin kohteeksi yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa säännellyillä markkinoilla.

4 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

d) ’yhdessä toimivilla henkilöillä’ luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka ovat yhteistyössä tarjouksen tekijän tai kohdeyhtiön kanssa sellaisen joko nimenomaisen tai hiljaisen, suullisen tai kirjallisen sopimuksen perusteella, jonka tarkoituksena on joko hankkia määräysvalta kohdeyhtiössä tai estää tarjouksen toteutuminen”.

5 Kyseisen direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Valvontaviranomainen ja sovellettava lainsäädäntö”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi viranomainen, jolla on toimivalta valvoa tarjouksia siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisen tämän direktiivin perusteella antamia tai käyttöön ottamia sääntöjä. Näin nimettyjen viranomaisten on oltava joko julkisia viranomaisia tai kansallisen lainsäädännön tai nimenomaisesti tätä varten kansallisessa lainsäädännössä valtuutettujen viranomaisten tunnustamia yhteisöjä tai yksityisiä elimiä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava [Euroopan] komissiolle nimeämisistä ja mahdollisesta tehtävänjaosta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvontaviranomaiset hoitavat tehtävänsä puolueettomasti ja kaikista tarjouksen osapuolista riippumatta.”

6 Saman direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Vähemmistöosakkaiden suoja, pakollinen tarjous ja käypä hinta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö yksin tai tällaisen henkilön kanssa yhdessä toimivat henkilöt ovat hankkineet 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yhtiön arvopapereita, jotka yhdessä tällaisen henkilön aikaisempien omistusten ja hänen kanssaan yhdessä toimivien henkilöiden omistusten kanssa antavat henkilölle kyseisen yhtiön äänivallasta suoraan tai välillisesti prosentuaalisen ääniosuuden, joka antaa henkilölle määräysvallan yhtiössä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisellä henkilöllä on velvollisuus tehdä tarjous, jonka avulla suojataan yhtiön vähemmistöosakkaita. Tarjous on osoitettava mahdollisimman pian kaikille asianomaisten arvopapereiden haltijoille, ja siinä on tarjouduttava ostamaan kaikki heidän arvopaperinsa 4 kohdassa määriteltyyn käypään hintaan.”

7 Direktiivin 2004/25 10 artiklan, jonka otsikko on ”Tiedot 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista yhtiöistä”, 1 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yhtiöt julkistavat yksityiskohtaiset tiedot seuraavista seikoista:

– –

c) merkittävät suorat tai epäsuorat (esimerkiksi pyramidimalliin tai ristiinomistukseen perustuvat) osakeomistukset [arvopaperien ottamisesta viralliselle pörssilistalle sekä siihen liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta 28.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2001/34/EY [(EYVL 2001, L 184, s. 1)] 85 artiklassa tarkoitetulla tavalla.”

Direktiivi 2004/109

8 Direktiivin 2004/109 johdanto-osan 2 ja 28 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”2) – – arvopaperien liikkeeseenlaskijoiden olisi varmistettava asianmukainen avoimuus sijoittajiin nähden säännöllisen tiedottamisen avulla. Samasta syystä osakkeenomistajien taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, joilla on hallussaan äänioikeuksia tai rahoitusvälineitä, joista seuraa oikeus hankkia olemassa olevia äänioikeutettuja osakkeita, pitäisi myös tiedottaa arvopaperien liikkeeseenlaskijoille huomattavien yhtiöosuuksien hankkimisesta tai muista muutoksista, jotta liikkeeseenlaskija voi tiedottaa asiasta yleisölle.

– –

(28) Jokaisessa jäsenvaltiossa olisi nimettävä yksi toimivaltainen viranomainen, jolla olisi viime kädessä vastuu tämän direktiivin mukaisesti annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta sekä kansainvälisestä yhteistyöstä. – –”

9 Tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan siinä ”vahvistetaan vaatimukset säännöllisestä ja jatkuvasta tietojen antamisesta liikkeeseenlaskijoista, joiden arvopaperit on jo otettu kaupankäynnin kohteeksi jäsenvaltiossa sijaitsevilla tai toimivilla säännellyillä markkinoilla.”

10 Tämän direktiivin 3 artiklan 1a kohdan neljännessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kotijäsenvaltio ei saa asettaa osakkeiden haltijalle taikka 10 tai 13 artiklassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tiukempia vaatimuksia kuin tässä direktiivissä säädetyt vaatimukset, mutta se saa

i) vahvistaa 9 artiklan 1 kohdassa säädettyjä ilmoitusraja-arvoja alhaisemmat tai niitä täydentävät ilmoitusraja-arvot ja vaatia vastaavia ilmoituksia pääomaomistuksiin perustuvien raja-arvojen osalta;

ii) soveltaa tiukempia vaatimuksia kuin 12 artiklassa tarkoitetut vaatimukset; tai

iii) soveltaa lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat julkisia ostotarjouksia, sulautumisia ja muita järjestelyjä, joilla on vaikutusta sellaisten yritysten omistukseen tai määräysvaltaan, joiden valvonnasta vastaavat – – direktiivin [2004/25] 4 artiklan nojalla [nimetyt] viranomaiset.”

11 Direktiivin 2004/109 9 artiklan, jonka otsikko on ”Ilmoitus huomattavan omistusosuuden hankinnasta tai luovutuksesta”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kotijäsenvaltion on varmistettava, että jos osakkeenomistaja hankkii tai luovuttaa sellaisen liikkeeseenlaskijan osakkeita, jonka osakkeita on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla, ja näihin hankittuihin tai luovutettuihin osakkeisiin liittyy äänioikeuksia, kyseinen osakkeenomistaja ilmoittaa liikkeeseenlaskijalle hallussaan olevan osuuden liikkeeseenlaskijan äänioikeuksista hankinnan tai luovutuksen jälkeen, mikäli kyseinen osuus saavuttaa tai leikkaa 5 %:n, 10 %:n, 15 %:n, 20 %:n, 25 %:n, 30 %:n, 50 %:n tai 75 %:n raja-arvon.”

12 Direktiivin 2004/109 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Huomattavien äänioikeusosuuksien hankkiminen tai luovuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”Edellä 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa määriteltyjä ilmoittamista koskevia vaatimuksia sovelletaan myös luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, mikäli tällä on oikeus hankkia, luovuttaa tai käyttää äänioikeuksia jossakin tai joissakin seuraavista tapauksista:

a) äänioikeus on kolmannella osapuolella tämän luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kanssa tehdyn sopimuksen nojalla, ja sopimus velvoittaa osapuolet käyttämään äänioikeuttaan yhteisymmärryksessä ja näin soveltamaan kyseisen yrityksen johtamisessa pysyvää yhteistä toimintatapaa;

– –”

13 Kyseisen direktiivin 24 artiklan, jonka otsikko on ”Toimivaltaiset viranomaiset ja niiden valtuudet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaisen jäsenvaltion on nimettävä [arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi ottamisen yhteydessä julkistettavasta esitteestä ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2003/71/EY [(EUVL 2003, L 345, s. 64)] 21 artiklan 1 kohdassa mainittu keskusviranomainen toimivaltaiseksi keskushallintoviranomaiseksi vastaamaan tässä direktiivissä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisesta ja varmistamaan, että tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan. – –”

Direktiivi 2013/50

14 Direktiivillä 2013/50 lisättiin direktiivin 2004/109 3 artiklaan 1a kohta. Direktiivin 2013/50 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhdenmukaistetulla järjestelmällä, joka koskisi huomattavien äänioikeuksien omistusosuuksien julkistamista erityisesti laskettaessa yhteen osakeomistusten ja rahoitusvälineiden omistukset, lisättäisiin oikeusvarmuutta, parannettaisiin avoimuutta ja vähennettäisiin rajatylittävää toimintaa harjoittavien sijoittajien hallinnollista rasitusta. – – Jäsenvaltioiden olisi erityisesti myös voitava edelleen soveltaa lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat julkisia ostotarjouksia, sulautumisia ja muita järjestelyitä, joilla on vaikutusta sellaisten yritysten omistukseen tai määräysvaltaan, joiden valvonnasta vastaavat – – direktiivin [2004/25] 4 artiklan mukaisesti [nimetyt] viranomaiset, jotka määräävät direktiiviä [2004/109] tiukempia julkistamisvaatimuksia.”

Itävallan oikeus

ÜbG

15 Direktiivi 2004/25 saatettiin osaksi Itävallan oikeutta julkisista ostotarjouksista annetulla liittovaltion lailla (Bundesgesetz betreffend Übernahmeangebote, BGBl. I, nro 127/1998; jäljempänä ÜbG).

16 Tämän lain 1 §:n 6 momentin mukaan ”yhdessä toimivien oikeudenhaltijoiden” käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka sopimuksen perusteella tekevät yhteistyötä tarjoajan kanssa määräysvallan saamiseksi tai käyttämiseksi kohdeyhtiössä erityisesti äänioikeuksia koordinoimalla tai jotka sopimuksen perusteella tekevät yhteistyötä kohdeyhtiön kanssa ostotarjouksen toteutumisen estämiseksi. Jos oikeudenhaltijalla on suoraan tai välillisesti määräysvallan antava omistusosuus (22 §:n 2 ja 3 momentti) yhdessä tai useammassa muussa oikeudenhaltijassa, oletuksena on, että nämä kaikki oikeudenhaltijat toimivat yhdessä – –.”

17 Kyseisen lain 22 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jokaisen, joka saa suoraan tai välillisesti määräysvallan antavan omistusosuuden kohdeyhtiössä, on viipymättä ilmoitettava tästä Übernahmekommissionille [julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta, Itävalta; jäljempänä julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta] ja tehtävä julkinen ostotarjous kaikista kohdeyhtiön osuuspapereista tämän liittovaltion lain säännösten mukaisesti 20 pörssipäivän kuluessa määräysvallan saamisesta.”

18 ÜbG:n 22a §:n 1 momentin mukaan ”22 §:n 1 momentin mukaista velvollisuutta tehdä julkinen ostotarjous sovelletaan myös silloin, kun – – perustetaan yhdessä toimivien oikeudenhaltijoiden ryhmä, joka saa yhdessä määräysvallan antavan omistusosuuden.”

19 ÜbG:n 23 §:n, jonka otsikko on ”Omistusosuuksien kohdentaminen ja tarjouksentekijän velvollisuuksien laajentaminen”, 1 momentissa säädetään, että 22–22b §:ää sovellettaessa ÜbG:n 1 §:n 6 momentissa tarkoitettujen ”yhdessä toimivien oikeudenhaltijoiden” omistusosuudet on kohdennettava vastavuoroisesti.

Vuoden 1989 BörseG

20 Arvopaperipörsseistä ja yleisistä raaka-ainepörsseistä sekä vuoden 1949 pörssivälittäjälain ja vuoden 1903 pörssilain muuttamisesta 8.11.1989 annetun liittovaltion lain [Bundesgesetz über die Wertpapier- und allgemeinen Warenbörsen und über die Abänderung des Börsesensale-Gesetzes 1949 und der Börsegesetz-Novelle 1903; Börsegesetz 1989 – BörseG] (BGBl nro 555/1989), sellaisena kuin se oli julkaistu BGBl. nro N:o 558/1990:ssä (DFB) (jäljempänä vuoden 1989 BörseG), 91 §:llä ja sitä seuraavilla pykälillä pannaan täytäntöön direktiivin 2004/109 III luvun I jaksosta, jonka otsikko on ”Tiedot huomattavista omistusosuuksista”, ja etenkin kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdasta johtuvat velvollisuudet ilmoittaa ”huomattavan omistusosuuden” hankkimisesta.

21 Kyseisen lain 92 §:n 7 momentissa ulotetaan sen 91 §:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus koskemaan myös ”äänioikeuksia, jotka voidaan lukea henkilölle kuuluviksi ÜbG:n 23 §:n 1 tai 2 momentin mukaisesti”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Rahoitusmarkkinaviranomainen, joka on direktiivin 2004/109 24 artiklassa tarkoitettu ”toimivaltainen keskushallintoviranomainen”, määräsi 29.6.2018 antamillaan päätöksillä Adlerille, Petrusille ja GM:lle rahamääräisiä hallinnollisia seuraamuksia sillä perusteella, etteivät ne olleet noudattaneet luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka yksittäin tai yhdessä hankkivat vähintään 30 prosentin omistusosuuden ”kohdeyhtiöstä”, kuuluvaa

ilmoittamisvelvollisuutta, josta säädetään vuoden 1989 BörseG:n 92 §:n 7 momentissa. Näiden päätösten mukaan Adler, Petrus ja GM olivat ”toimineet yhdessä” ÜbG:n 1 §:n 6 momentissa tarkoitetulla tavalla hankkiessaan Conwert Immobilien SE:n osakkeita, ja niiden kyseisessä yhtiössä omistamiin osuuksiin liittyvät äänioikeudet olisi siten pitänyt kohdentaa niille vastavuoroisesti ensimmäisen kerran 29.9.2015.

23 Sen määrittämisen osalta, kuuluivatko Adler, Petrus ja GM ÜbG:n 1 §:n 6 momentissa tarkoitetun käsitteen ”yhdessä toimivat oikeudenhaltijat” soveltamisalaan, rahoitusmarkkinaviranomainen katsoi, että sitä sitoi julkisia ostotarjouksia valvovan lautakunnan, joka on direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti tarjousten valvontaa varten nimetty viranomainen, 22.11.2016 antama päätös. Julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta totesi kyseisessä päätöksessä, josta tällä välin oli tullut lainvoimainen, että Adler, Petrus ja GM olivat jättäneet sääntöjenvastaisesti tekemättä pakollisen tarjouksen, vaikka ne olivat saavuttaneet Conwert Immobilienin äänioikeuksista 30 prosentin raja-arvon, minkä perusteella niillä ”yhdessä toimivina oikeudenhaltijoina” oli velvollisuus tehdä tarjous.

24 Rahoitusmarkkinaviranomainen päätti, että hallinnollista seuraamusta koskevassa menettelyssä voitaisiin tutkia ainoastaan Adlerin, Petruksen ja GM:n tekemäksi väitetyn rikkomisen subjektiivista osatekijää.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jossa 29.6.2018 annettuihin päätöksiin on haettu muutosta, toteaa, että vuoden 1989 BörseG:ssä, jolla direktiivi 2004/109 on saatettu osaksi Itävallan oikeutta, asetetaan ilmoittamisvelvollisuuksia henkilöille, joilla on ”huomattava omistusosuus” – eli noin 30 prosenttia tai enemmän – ”liikkeeseenlaskijassa”, ja että nämä velvollisuudet ovat tiukempia kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt velvollisuudet. Kyseinen tuomioistuin katsoo siten, että vuoden 1989 BörseG:n 92 §:n 7 momentissa ”yhdessä toimiville oikeudenhaltijoille” asetettu ilmoittamisvelvollisuus kuuluu direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”tiukemmat vaatimukset kuin direktiivissä [2004/109] säädetyt vaatimukset” soveltamisalaan.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, ovatko nämä ”tiukemmat” ilmoittamisvaatimukset yhteensopivia direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdan kanssa, koska tämän säännöksen mukaan on niin, että sen lisäksi, että kyseisistä vaatimuksista on säädettävä muun muassa julkisia ostotarjouksia koskevissa laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä niin myös jäsenvaltioiden –– direktiivin [2004/25] 4 artiklan nojalla nimeäm[ien] viranomais[ten]” on vastattava niiden valvonnasta. Sitä, että pääasiassa kyseessä olevaa huomattavia omistusosuuksia koskevaa ”tiukempaa” ilmoittamisvelvollisuutta noudatetaan, on nyt käsiteltävässä asiassa valvonut kuitenkin kansallinen viranomainen, joka on nimetty direktiivin 2004/109 24 artiklan mukaisesti.

27 Kyseinen tuomioistuin pohtii lisäksi sellaisen kansallisen käytännön yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, jonka mukaan 22.11.2016 annetun päätöksen kaltaisella lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä on sitova vaikutus sen kaltaisessa hallinnollista seuraamusta koskevassa myöhemmässä menettelyssä, joka rahoitusmarkkinaviranomaisessa on käyty sen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa.

28 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Onko – – direktiivin [2004/109] – – 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohtaa tulkittava siten, että tiukempien vaatimusten asettaminen osakkeiden haltijalle tai luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle edellyttää, että lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa säädetään omistusosuuksien julkistamista koskevista tiukemmista vaatimuksista, valvoo viranomainen, jonka jäsenvaltio on nimennyt – – direktiivin [2004/25] 4 artiklan mukaan, ja että tämä valvonta kattaa direktiivissä [2004/109] tarkoitettujen, omistusosuuksien julkistamista koskevien tiukempien vaatimusten noudattamisen?

2) Onko – – perusoikeuskirjan 47 artikla esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan direktiivin [2004/25] 4 artiklassa tarkoitetun valvontaviranomaisen lainvoimaiselle päätökselle, jossa henkilön todetaan rikkoneen direktiivin [2004/25] täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä, annetaan sitova vaikutus myös samaa henkilöä vastaan käytävässä, näihin säännöksiin liittyvien direktiivin [2004/109] täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomista koskevassa seuraamusmenettelyssä, joten kyseisellä henkilöllä ei ole mahdollisuutta riitauttaa jo lainvoimaisesti todettua rikkomusta oikeudellisten seikkojen tai tosiseikkojen osalta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa osakkeiden haltijoille tai kyseisen direktiivin 10 tai 13 artiklassa tarkoitetuille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille asetetaan neljännessä alakohdassa tarkoitettuja, huomattavasta omistusosuudesta ilmoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat tiukempia kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset ja jotka käyvät ilmi laeista, asetuksista tai hallinnollisista määräyksistä, jotka koskevat muun muassa julkisia ostotarjouksia, ja jossa toimivaltaa varmistaa näiden vaatimusten noudattaminen ei kuitenkaan anneta kyseisen jäsenvaltion viranomaiselle, joka on nimetty direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti.

30 Kuten direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan sanamuodostakin ilmenee, kotijäsenvaltio ei saa asettaa osakkeiden haltijalle taikka kyseisen direktiivin 10 tai 13 artiklassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tiukempia vaatimuksia kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset, mutta tähän kieltoon liittyy kuitenkin kolme poikkeusta, jotka luetellaan kyseisen neljännen alakohdan i–iii alakohdassa.

31 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 29–31 kohdassa totesi, sillä, että direktiivillä 2013/50 lisättiin 1a kohta direktiivin 2004/109 3 artiklaan, pyrittiin korjaamaan epätasaista yhdenmukaistamistasoa, joka koski niihin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin sovellettavia ilmoittamisvelvollisuuksia, jotka hankkivat tai hallinnoivat muulla tavoin omistusosuuksia jäsenvaltion säännellyillä markkinoilla toimivista liikkeeseenlaskijoista, ja joka johtui kotijäsenvaltiolle direktiivissä 2004/109 – ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 2013/50 – annetusta mahdollisuudesta asettaa osakkeiden tai muiden rahoitusinstrumenttien haltijoille tiukempia ilmoittamisvaatimuksia kuin asianomaisessa direktiivissä säädettiin. Kuten direktiivin

2013/50 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan, direktiivin tavoitteena oli ottaa käyttöön yhdenmukaistettu järjestelmä, joka koski huomattavien äänioikeuksien omistusosuuksien julkistamista, ja sillä poistettiin siten tämä jäsenvaltioille kuulunut mahdollisuus lukuun ottamatta direktiivin 2004/109 3 artiklan 1 a kohdan neljännen alakohdan i–iii alakohdassa säädettyjä poikkeuksia.

32 Kyseisen 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdassa säädetty poikkeus mahdollistaa sen, että kotijäsenvaltio voi soveltaa osakkeiden haltijoihin tai direktiivin 2004/109 10 tai 13 artiklassa tarkoitettuihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin ”lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat julkisia ostotarjouksia, sulautumisia ja muita järjestelyjä, joilla on vaikutusta sellaisten yritysten omistukseen tai määräysvaltaan, joiden valvonnasta vastaavat jäsenvaltioiden – – direktiivin [2004/25] 4 artiklan nojalla nimeämät viranomaiset”.

33 Kyseisessä iii alakohdassa säädetty ensimmäinen edellytys, jonka on täytyttävä, jotta direktiivissä 2004/109 säädettyjä vaatimuksia tiukempia vaatimuksia voidaan soveltaa, on se, että tällaisista vaatimuksista – mukaan lukien huomattavien omistusosuuksien ilmoittamista koskevat vaatimukset – säädetään laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä, jotka koskevat tämän tuomion edellisessä kohdassa lueteltuja toimia.

34 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2004/25 säännöksillä säädetään sen raja-arvon laskemisesta, joka koskee luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön hallussa olevaa huomattavaa omistusosuutta yhtiössä ja jonka ylittyessä kyseinen henkilö on velvollinen tekemään julkisen ostotarjouksen kyseisen yhtiön vähemmistöosakkaiden suojaamiseksi. Epäsuorien omistusosuuksien yhteen laskemisen osalta näissä säännöksissä säädetään vaatimuksista, jotka ovat tiukempia kuin ne, jotka koskevat niihin huomattaviin omistusosuuksiin sovellettavien raja-arvojen laskemista, joista direktiivin 2004/109 nojalla seuraa velvollisuus ilmoittaa huomattavien omistusosuuksien hankkimisesta tai luovuttamisesta. Direktiivin 2004/25 5 artiklan 1 kohdan mukaan tätä laskettaessa huomioon otetaan näet kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen ”yhdessä toimivien henkilöiden” omistusosuudet. Tällä käsitteellä tarkoitetaan ”luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka ovat yhteistyössä tarjouksen tekijän tai kohdeyhtiön kanssa sellaisen joko nimenomaisen tai hiljaisen, suullisen tai kirjallisen sopimuksen perusteella, jonka tarkoituksena on joko hankkia määräysvalta kohdeyhtiössä tai estää tarjouksen toteutuminen”.

35 Direktiivissä 2004/109 ei sen sijaan käytetä käsitettä ”yhdessä toimivat henkilöt”, ja laskettaessa niihin omistusosuuksiin sovellettavia raja-arvoja, joista seuraa velvollisuus ilmoittaa huomattavista omistusosuuksista, kyseisen direktiivin 10 artiklan a alakohdassa otetaan huomioon asianomaisten henkilöiden väliset sopimukset, joissa heidät velvoitetaan ”käyttämään äänioikeuttaan yhteisymmärryksessä ja näin soveltamaan kyseisen yrityksen johtamisessa pysyvää yhteistä toimintatapaa”. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa tarkensi, kyseisessä säännöksessä edellytetään tietyllä ajanjaksolla voimakasta sitoutumista, joka ei voi olla hetkellistä tai ajoittaista ja jonka on oltava yhtenäistä ja kohdistuttava kyseessä olevan yrityksen johtamiseen.

36 Jäsenvaltion säännökset, jotka on annettu direktiivin 2004/25 yhteydessä ja joissa tukeudutaan kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdan käsitteeseen ”yhdessä toimivat henkilöt” sellaisen merkittävään omistusosuuteen sovellettavan raja-arvon laskemiseksi, josta seuraa paitsi velvollisuus tehdä julkinen ostotarjous myös siihen liittyvät julkistamisvelvollisuudet, sisältävät siten direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitetun ”tiukemman

vaatimuksen” kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset, ja ne ovat jälkimmäisessä säännöksessä tarkoitettuja säännöksiä tai määräyksiä, jotka koskevat ostotarjouksia. Nämä kansalliset säännökset täyttävät siten ensimmäisen direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdassa säädetyn edellytyksen, joten niitä voidaan soveltaa osakkeiden haltijoihin tai kyseisen direktiivin 10 tai 13 artiklassa tarkoitettuihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin.

37 Direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdassa säädetty toinen edellytys, jonka on täytyttävä, jotta kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa mainitun yhtiön huomattavien omistusosuuksien ilmoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat tiukempia kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset, voidaan soveltaa osakkeiden haltijoihin tai direktiivin 2004/109 10 tai 13 artiklassa tarkoitettuihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, on se, että näitä tiukempia vaatimuksia valvovat jäsenvaltioiden direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti nimeämät viranomaiset.

38 Kuten tästä 4 artiklasta ilmenee, näillä viranomaisilla on ”toimivalta valvoa tarjouksia siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisen – – direktiivin [2004/25] perusteella antamia tai käyttöön ottamia sääntöjä”. Vaatimuksista, joiden noudattamisen ne varmistavat, on säädettävä siten laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä, jotka koskevat erityisesti julkisia ostotarjouksia, ja nämä vaatimukset voivat kuulua ainoastaan direktiivin 2004/25 soveltamisalaan, eivät direktiivin 2004/109 soveltamisalaan.

39 Näin ollen direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohtaa ei voida tulkita siten – kuten rahoitusmarkkinaviranomainen kirjallisissa huomautuksissaan väittää –, että direktiivin 2004/109 24 artiklan 1 kohdan nojalla nimetty viranomainen, jonka tehtävänä on valvoa niiden kansallisen oikeuden säännösten soveltamista, joilla kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön, olisi aineellisesti toimivaltainen valvomaan kyseessä olevien tiukempien vaatimusten noudattamista siitä huolimatta, että ne kuuluvat direktiivin 2004/25 soveltamisalaan.

40 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa totesi, direktiivillä 2004/109 toteutettua yhdenmukaistamista voidaan tehdä ainoastaan kyseisen direktiivin soveltamisalalla. Kyseisen direktiivin 24 artiklan 1 kohdan nojalla toimivaltaisella viranomaisella, jonka tehtävänä on valvoa sitä, että tämän direktiivin mukaisesti annettuja säännöksiä sovelletaan, ei siten voi olla toimivaltaa, joka ylittäisi sille kyseisen säännöksen perusteella kuuluvan toimivallan ja joka koskisi tämän yhdenmukaistamisen ulkopuolelle kuuluvaa alaa eli julkisten ostotarjousten, sulautumisten ja sellaisten muiden järjestelyjen alaa, joilla on vaikutusta yritysten omistukseen ja määräysvaltaan.

41 Lisäksi rahoitusmarkkinaviranomaisen ehdottama, tämän tuomion 39 kohdassa mainittu tulkinta direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdasta perustuu direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen laajaan tulkintaan, vaikka – ottaen huomioon kyseisen 3 artiklan 1a kohdan tarkoitus, joka on ottaa käyttöön huomattavasta äänioikeuksien omistusosuudesta ilmoittamista koskeva yhdenmukaistettu järjestelmä – poikkeuksia kotijäsenvaltiolle asetetusta kiellosta määrätä osakkeiden tai muiden rahoitusinstrumenttien haltijoille tiukempia ilmoittamisvaatimuksia on tulkittava suppeasti.

42 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 42–46 kohdassa pääasiallisesti totesi, rajattaessa toimivaltaa, joka jäsenvaltioiden direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti nimeämillä viranomaisilla on direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdan nojalla, herää myös kysymys siitä, sisältääkö käsite ”valvonta” myös ”tiukempien”

ilmoittamisvaatimusten ”noudattamisen varmistamisen”. Kyseisen 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohdan tulkinta, jonka mukaan näiltä viranomaisilta, joilla on toimivalta valvoa kyseisessä säännöksessä lueteltuja toimia, voisi tässä yhteydessä puuttua toimivalta varmistaa, että näitä toimia koskevissa laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä säädettyjä huomattavien omistusosuuksien ilmoittamista koskevia ”tiukempia vaatimuksia” noudatetaan, ei olisi sopusoinnussa yleiskielessä käsitteelle ”valvonta” annetun tavanomaisen merkityksen kanssa, joka viittaa ”tarkastamiseen” ja siten tiettyjen normien tai vaatimusten ”noudattamisen varmistamista” koskevaan toimintaan.

43 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset koskevat lähinnä sitä, täyttääkö vuoden 1989 BörseG:n 92 §:n 7 momentissa säädetty, ”yhdessä toimiville oikeudenhaltijoille” asetettu huomattavasta omistusosuudesta ilmoittamista koskeva vaatimus, joka on tiukempi kuin direktiivissä 2004/109 asetetut vaatimukset, tämän tuomion 37 kohdassa mainitun vaatimuksen, joka koskee ”valvontaa” ja sitä, että direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti nimetty viranomainen tarkastaa sen, että kyseistä vaatimusta noudatetaan.

44 Pääasian asianosaisten huomautuksista ja unionin tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen annetuista vastauksista ilmenee, että julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta on ÜbG:n – jolla direktiivi 2004/25 on saatettu osaksi Itävallan oikeutta – perusteella ainoa viranomainen, joka on nimetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi tämän direktiivin 4 artiklan mukaisesti. Rahoitusmarkkinaviranomainen on kuitenkin vastannut pääasiassa vuoden 1989 BörseG:n 92 §:n 7 momentissa – jossa kuitenkin viitataan ÜbG:n 23 §:n 1 tai 2 momenttiin – muodollisesti säädetyn, huomattavia omistusosuuksia koskevan ”tiukemman vaatimuksen” noudattamisen ”valvonnasta”. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi kuuluvista tarkistuksista muuta johdu, on siten ilmeistä, että edellä mainittujen ”tiukempien vaatimusten” ”noudattamisen varmistaminen” on uskottu viranomaiselle, jota ei ole nimetty direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti.

45 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa osakkeiden haltijoille tai kyseisen direktiivin 10 tai 13 artiklassa tarkoitetuille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille asetetaan tässä neljännessä alakohdassa tarkoitettuja, huomattavasta omistusosuudesta ilmoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat tiukempia kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset ja jotka käyvät ilmi laeista, asetuksista tai hallinnollisista määräyksistä, jotka koskevat muun muassa julkisia ostotarjouksia, ja jossa toimivaltaa varmistaa näiden vaatimusten noudattaminen ei kuitenkaan anneta kyseisen jäsenvaltion viranomaiselle, joka on nimetty direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

46 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion käytännölle, jonka mukaan direktiivin 2004/109 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua keskushallintoviranomaista, jossa on vireillä hallinnollista seuraamusta koskeva menettely, sitovat lainvoimaisiksi tulleet, kyseisen jäsenvaltion direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti nimeyn viranomaisen hallintopäätökset, joissa todetaan, että tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä on rikottu, minkä johdosta tämän hallinnollista seuraamusta koskevan menettelyn kohteena olevalla henkilöllä ei ole oikeutta riitauttaa aiemmin todettua rikkomista oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen osalta.

47 Ensimmäisen kysymyksen tarkastelusta seuraa, että direktiivin 2004/109 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan kyseisessä neljännessä alakohdassa tarkoitettujen, huomattavasta omistusosuudesta ilmoittamista koskevien vaatimusten, jotka ovat tiukempia kuin kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset ja jotka käyvät ilmi laeista, asetuksista tai hallinnollisista määräyksistä, jotka koskevat muun muassa julkisia ostotarjouksia, noudattamisen varmistaminen kuuluu viranomaiselle, jota ei ole nimetty direktiivin 2004/25 4 artiklan mukaisesti.

48 Näin ollen ei ole tarpeen tulkita perusoikeuskirjan 47 artiklaa sen määrittämiseksi, ovatko siinä vahvistetut perusoikeudet esteenä tämän kysymyksen kohteena olevan kansallisen käytännön kaltaiselle käytännölle.

Oikeudenkäyntikulut

49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta 15.12.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/109/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/50/EU, 3 artiklan 1a kohdan neljännen alakohdan iii alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa osakkeiden haltijoille tai direktiivin 2004/109, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/50, 10 tai 13 artiklassa tarkoitetuille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille asetetaan tässä neljännessä alakohdassa tarkoitettuja, huomattavasta omistusosuudesta ilmoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat tiukempia kuin direktiivissä 2004/109, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/50, säädetyt vaatimukset ja jotka käyvät ilmi laeista, asetuksista tai hallinnollisista määräyksistä, jotka koskevat muun muassa julkisia ostotarjouksia, ja jossa toimivaltaa varmistaa näiden vaatimusten noudattaminen ei kuitenkaan anneta kyseisen jäsenvaltion viranomaiselle, joka on nimetty julkisista ostotarjouksista 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/25/EY 4 artiklan mukaisesti.

Allekirjoitukset