Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä heinäkuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Pääomien vapaa liikkuvuus – Sijoittautumisvapaus – Asetus (EU) 2019/452 – Jäsenvaltion lainsäädäntö, jolla otetaan käyttöön strategisesti tärkeinä pidettäviin kotimaisiin yrityksiin tehtävien ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismi – Tällaisen lainsäädännön perusteella tehty päätös, jossa kielletään kotimaista yhtiötä hankkimasta kaikkia toisen kotimaisen yhtiön osuuksia – Hankinnan kohdeyritys, jota pidetään strategisesti tärkeänä siitä syystä, että sen päätoimialana on soran, hiekan ja saven kaltaisten perusraaka-aineiden ottaminen louhimalla – Ostajayritys, jota pidetään ulkomaisena sijoittajana siitä syystä, että se kuuluu konserniin, jonka emoyhtiö on sijoittautunut kolmanteen maahan – Jäsenvaltion edun, yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vaarantaminen tai mahdollinen vaarantaminen – Tavoite turvata perusraaka-aineiden toimitusvarmuus rakennusalalle erityisesti paikallistasolla

Asiassa C-106/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) on esittänyt 1.2.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.2.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

vastaan

Innovációs és Technológiai Miniszter,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

”JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl ja J. Passer,

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.12.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., edustajanaan T. Kocsis, ügyvéd,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.3.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa yhdessä unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta 19.3.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/452 (EUVL 2019, L 79 I, s. 1) johdanto-osan neljännen ja kuudennen perustelukappaleen sekä SEU 4 artiklan 2 kohdan kanssa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Unkarin oikeuden mukaisesti perustettu yritys Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (jäljempänä Xella Magyarország) ja Innovációs és Technológiai Miniszter (innovaatio- ja teknologiaministeri, Unkari; jäljempänä ministeri) ja jossa on kyse ministerin päätöksestä, jolla mainittua yhtiötä kiellettiin hankkimasta kaikkia erään toisen unkarilaisen yhtiön eli ”JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft:n (jäljempänä Janes és Társa) yhtiöosuuksia, koska tätä pidetään ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismia koskevassa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla strategisesti tärkeänä yhtiönä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen 2019/452 johdanto-osan 4, 6, 10, 13 ja 36 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Tämä asetus ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta poiketa pääomien vapaasta liikkuvuudesta SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä, joilla ne voivat rajoittaa tällaista liikkuvuutta yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella. – –

– –

(6) Ulkomaiset suorat sijoitukset kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan alaan. SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla.

– –

(10) Jäsenvaltioiden, joilla on käytössä seurantamekanismi, olisi säädettävä unionin oikeutta noudattaen tarvittavista toimenpiteistä, jotta niiden seurantamekanismien ja seurantapäätösten kiertäminen voidaan estää. Tämän olisi katettava sijoitukset, jotka tehdään unionin sisältä keinotekoisin järjestelyin, jotka eivät kuvasta taloudellisia realiteetteja ja joilla kierretään seurantamekanismeja ja seurantapäätöksiä, jos sijoittaja on viime kädessä kolmannen maan luonnollisen henkilön tai yrityksen omistuksessa tai määräysvallassa. Tällä ei rajoiteta [EUT-]sopimukseen kirjattua sijoittautumisvapautta eikä pääoman vapaata liikkuvuutta.

– –

(13) Määrittäessään sitä, voiko ulkomainen suora sijoitus vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, jäsenvaltioilla ja [Euroopan] komissiolla olisi oltava mahdollisuus ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät tekijät, mukaan luettuna vaikutukset kriittiseen infrastruktuuriin, teknologiaan (myös kehitystä vauhdittavaan keskeiseen teknologiaan) ja tuotantopanoksiin, jotka ovat keskeisiä turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ylläpitämisen kannalta ja joiden häiriöillä, puutteilla, menetyksellä tai tuhoutumisella olisi merkittävää vaikutusta johonkin jäsenvaltioon tai unioniin. Tältä osin jäsenvaltioilla ja komissiolla olisi myös oltava mahdollisuus ottaa huomioon ulkomaisen suoran sijoituksen tausta ja olosuhteet, erityisesti se, onko ulkomainen sijoittaja suoraan tai välillisesti – esimerkiksi merkittävän rahoituksen, tuet mukaan luettuna, kautta – kolmannen maan hallituksen määräysvallassa tai toteuttaako se valtiojohtoisia ulkoisia hankkeita tai ohjelmia.

– –

(36) Jos ulkomainen suora sijoitus muodostaa keskittymän, joka kuuluu [yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun] neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 [(EUVL 2004, L 24, s. 1)] soveltamisalaan, tämän asetuksen soveltamisella ei olisi rajoitettava asetuksen (EY) N:o 139/2004 21 artiklan 4 kohdan soveltamista – –”

4 Asetuksen 2019/452 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä asetuksella perustetaan puitteet unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannalle, jota jäsenvaltiot ja komissio harjoittavat turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä – –”

5 Asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’ulkomaisella suoralla sijoituksella’ mitä tahansa ulkomaisen sijoittajan tekemää sijoitusta, jonka tarkoituksena on luoda tai pitää yllä pysyviä ja suoria yhteyksiä ulkomaisen sijoittajan ja sen yrittäjän tai yrityksen välillä, jonka käyttöön pääoma annetaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten jossakin jäsenvaltiossa, mukaan luettuna sijoitukset, jotka mahdollistavat tosiasiallisen osallistumisen taloudellista toimintaa harjoittavan yhtiön johtamiseen tai määräysvallan käyttämiseen;

2) ’ulkomaisella sijoittajalla’ kolmannen maan luonnollista henkilöä tai kolmannen maan yritystä, joka aikoo tehdä tai on tehnyt ulkomaisen suoran sijoituksen;

– –

4) ’seurantamekanismilla’ yleisesti sovellettavaa välinettä, kuten lakia tai asetusta, ja siihen liittyviä hallinnollisia vaatimuksia, täytäntöönpanosääntöjä tai -ohjeita, joissa asetetaan ehdot, edellytykset ja menettelyt ulkomaisten suorien sijoitusten arvioimiseksi, tutkimiseksi, valtuuttamiseksi, ehdolliseksi asettamiseksi, kieltämiseksi tai kumoamiseksi turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä;

– –

7) ’kolmannen maan yrityksellä’ yritystä, joka on muodostettu tai muutoin organisoitu jonkin kolmannen maan lakien mukaisesti.”

6 Asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Jäsenvaltioiden seurantamekanismit”, 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden, joilla on käytössä seurantamekanismi, on pidettävä voimassa, muutettava tai toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen seurantamekanismin ja seurantapäätösten kiertämisen havaitsemiseksi ja estämiseksi.”

7 Asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Tekijät, jotka jäsenvaltiot tai komissio voivat ottaa huomioon”, säädetään seuraavaa:

”1. Määrittäessään sitä, vaikuttaako ulkomainen suora sijoitus todennäköisesti turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, jäsenvaltiot ja komissio voivat ottaa huomioon sen mahdolliset vaikutukset muun muassa seuraaviin:

– –

c) kriittisten tuotantopanosten toimitukset, mukaan lukien energia tai raaka-aineet, sekä elintarviketurva;

– –

2. Määrittäessään sitä, vaikuttaako ulkomainen suora sijoitus todennäköisesti turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, jäsenvaltiot ja komissio voivat myös ottaa huomioon erityisesti seuraavat seikat:

a) onko ulkomainen sijoittaja hallituksen suorassa tai epäsuorassa määräysvallassa, mukaan lukien kolmannen maan valtion elimet tai asevoimat, myös omistusrakenteen tai merkittävän rahoituksen kautta;

– –”

8 Asetuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteistyömekanismi, joka liittyy seurannan kohteena oleviin ulkomaisiin suoriin sijoituksiin”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille tiedoksi kaikki alueellaan seurannan kohteena olevat ulkomaiset suorat sijoitukset antamalla tämän asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot mahdollisimman pian. – –”

9 Asetuksen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 6 artiklan 1 kohdan nojalla tiedoksi annetut tai komission ja muiden jäsenvaltioiden 6 artiklan 6 kohdan ja 7 artiklan 5 kohdan nojalla pyytämät tiedot asetetaan komission ja pyynnön esittäneiden jäsenvaltioiden saataville ilman aiheetonta viivytystä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin on kuuluttava:

a) ulkomaisen sijoittajan ja sen yrityksen, johon ulkomainen suora sijoitus on suunniteltu tehtäväksi tai tehty, omistusrakenne, mukaan luettuna tiedot tosiasiallisesta sijoittajasta ja osuus pääomasta;

– –”

Unkarin oikeus

10 Poikkeustilan päättymiseen liittyvistä siirtymäsäännöksistä ja epidemiavalmiuksista annetun 17.6.2020 annetun lain nro LVIII (veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény; Magyar Közlöny 2020/144; jäljempänä poikkeustilalaki) 276 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä luvussa tarkoitetaan

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

2. ’ulkomaisella sijoittajalla’

a) Unkarissa, jossakin toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa tai Sveitsin konfederaatiossa rekisteröityä oikeushenkilöä tai muuta yksikköä, joka hankkii tietyn omistusosuuden tai vaikutusvallan yhtiössä, jonka kotipaikka on Unkarissa ja joka harjoittaa jäljempänä 277 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimintaa, silloin kun siviililaissa [(Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény; Magyar Közlöny 2013/31; jäljempänä siviililaki), sellaisena kuin sitä on muutettuna sovellettava pääasiaan,] tarkoitettua määräysvaltaa kyseisessä oikeushenkilössä tai muussa yksikössä käyttää joko henkilö, joka on Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion tai muun valtion kuin Sveitsin konfederaation kansalainen, tai oikeushenkilö tai muu yksikkö, joka on rekisteröity jossakin tällaisessa valtiossa

b) luonnollista henkilöä, joka on Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion tai muun valtion kuin Sveitsin konfederaation kansalainen, tai oikeushenkilöä tai muuta yksikköä, joka on rekisteröity jossakin tällaisessa valtiossa

3. ’strategisesti tärkeällä yhtiöllä’ rajavastuuyhtiötä, suljetun tyypin osakeyhtiötä tai avoimen tyypin osakeyhtiötä, jolla on kotipaikka Unkarissa ja jonka pääasiallisesti tai muilla toimialoillaan, sellaisina kuin nämä määritellään hallituksen asetuksella, harjoittama toiminta kuuluu [asetuksen (EU) 2019/452] 4 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa tarkoitetulle energia-, liikenne- tai viestintäalalle tai strategisesti tärkeälle alalle, rahoitusinfrastruktuuria lukuun ottamatta.”

11 Poikkeustilalain 277 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos strategisesti tärkeän yhtiön tekemällä sopimuksella, yksipuolisella tahdonilmaisulla tai päätöksellä – – on jäljempänä 2–4 momentissa määritellyt vaikutukset, ne on ilmoitettava [ministerille], joka toteaa ottaneensa ilmoituksen vastaan – – seuraavien oikeustoimien osalta:

a) strategisesti tärkeän yhtiön omistusosuuksien luovuttaminen vastikkeellisesti tai vastikkeettomasti osittain tai kokonaan omistusoikeuden luovuttamistavasta riippumatta, apportti mukaan luettuna

– –

2. Edellä 276 §:n 3 kohdassa tarkoitetuilla aloilla ilmoituksessa on oltava maininta, jos sijoituksen kokonaisarvo on 350 000 Unkarin forinttia (HUF) (n. 935 720 euroa) tai tätä suurempi

a) jos 276 §:n 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ’ulkomainen sijoittaja’
aa) hankkimalla suoraan tai välillisesti osuuden – – strategisesti tärkeästä yhtiöstä 1 momentin a–c kohdassa tarkoitetun oikeustoimen perusteella

– –

saa suoraan tai välillisesti määräysvallan kyseessä olevassa, tällaisessa siviililaissa tarkoitetussa strategisesti tärkeässä yhtiössä

– –”

12 Poikkeustilalain 283 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Välittömästi ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen ministeri arvioi

– –

b) vahingoittaako tai uhkaako se, että ilmoituksen antaja hankkii kyseisen omaisuuden, osakkeiden tai joukkovelkakirjojen omistusoikeuden, käyttö- ja tuotto-oikeuden tai käyttöoikeuden, vahingoittaa Unkarin valtion kansallista etua, yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä valtion alueella tai onko olemassa mahdollisuus, että näin tapahtuu, erityisesti kun otetaan huomioon toimitusvarmuus yhteiskunnan perustarpeiden turvaamisen osalta SEUT 36 artiklan, SEUT 52 artiklan 1 kohdan ja SEUT 65 artiklan 1 kohdan mukaisesti

– –

2. Ministerin on 30 päivän kuluessa – – ilmoituksen vastaanottamisesta:

a) jos edellä 1 momentin b–e kohdassa määritellyt edellytykset eivät täyty, ilmoitettava kirjallisesti saaneensa tämän tiedoksi

b) jos edellä 1 momentin b–e kohdassa määritellyt edellytykset täyttyvät, kiellettävä kyseinen omaisuuden, osakkeiden tai joukkovelkakirjojen omistusoikeuden, käyttö- ja tuotto-oikeuden tai käyttöoikeuden hankinta – –

– –”

13 Unkariin sijoittautuneiden yhtiöiden taloudellisten intressien suojelun edellytyksenä olevien toimialojen määrittelystä 17.6.2020 annetun hallituksen asetuksen nro 289/2020 (magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet; Magyar Közlöny 2020/145), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, liitteessä I luetellaan toimialat, joiden vuoksi yhtiön, jolla on kotipaikka Unkarissa, katsotaan toimivan poikkeustilalaissa tarkoitetulla strategisesti tärkeällä alalla. Liitteessä olevassa 22 kohdassa on kyse kriittisistä raaka-aineista ja sen 8 alakohta koskee muuta maanottoa.

14 Siviililain 8:2 §:ssä, jonka otsikko on ”Vaikutusvalta” säädetään seuraavaa:

”1. Määräysvallalla tarkoitetaan kaikenlaisia kytkentöjä, joiden välityksellä luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö (vaikutusvaltaa käyttävä taho) on saanut yli 50 prosenttia yhtiön äänioikeuksista tai käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa oikeushenkilössä.

2. Vaikutusvaltaa käyttävällä taholla katsotaan olevan ratkaiseva vaikutusvalta silloin, kun se on oikeushenkilön jäsen tai osakas ja

a) sillä on oikeus valita tai erottaa oikeushenkilön hallinto- tai valvontaelinten jäsenten enemmistö tai

b) oikeushenkilön muut jäsenet tai osakkaat äänestävät vaikutusvaltaa käyttävän tahon kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla sen kanssa samalla tavalla tai käyttävät äänioikeuttaan tämän välityksellä, edellyttäen, että niillä on yhdessä yli puolet äänioikeuksista.

3. Vaikutusvalta katsotaan määräysvallaksi myös silloin, kun välillinen vaikutusvalta antaa vaikutusvaltaa käyttävälle taholle edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut oikeudet.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Unkarin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Xella Magyarország toimii Unkarin rakennusmateriaalimarkkinoilla, ja sen pääasiallisena toimialana on rakentamiseen tarkoitettujen betonielementtien valmistus. Sen omistaa kokonaan Saksan oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö Xella Baustoffe GmbH, joka puolestaan on kokonaan Luxemburgin oikeuden mukaisesti perustetun yhtiön Xella International SA:n omistuksessa. Viimeksi mainittu yhtiö on puolestaan välillisesti Bermudalle rekisteröidyn Lone Star -konsernin emoyhtiön LSF10 XL Investments Ltd:n omistuksessa, ja ketjun lopussa konsernin omistajana on Irlannin kansalainen J.P.G.

16 Komissio ei 29.3.2017 tekemässään päätöksessä vastustanut asetuksen N:o 139/2004 nojalla toimitetussa yrityskeskittymien valvontamenettelyssä sitä, että Luxemburgiin sijoittautunut LSF10 XL Bidco SCA, joka on Yhdysvaltoihin sijoittautuneen Lone Star Fund X:n ja Bermudalle sijoittautuneen Lone Star Fund X:n tytäryhtiö, hankki määräysvallan Xella Internationalissa, ja totesi liiketoimen sisämarkkinoille soveltuvaksi.

17 Unkarin oikeuden mukaisesti perustetun yhtiön Janes és Társan omistaa toinen Unkarin oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö ”PAN3” Építőipari és Kereskedelmi Kft. Sen päätoimialana on soran, hiekan ja saven kaltaisten rakennuskiviainesten ottaminen Lázissa (Győr-Moson-Sopronin lääni, Pannonhalman piirikunta, Unkari) sijaitsevalla louhoksellaan eli toiminta, jota tarkoitetaan hallituksen asetuksen nro 289/2020 liitteessä I olevan 22 kohdan 8 alakohdassa, minkä perusteella se katsotaan poikkeustilalain 276 §:n 3 momentissa tarkoitetuksi strategisesti tärkeäksi yritykseksi. Sen markkinaosuuden asianomaisten raaka-aineiden tuotannosta Unkarissa on esitetty olevan 0,52 prosenttia.

18 Xella Magyarország ostaa noin 90 prosenttia Janes és Társan vuosituotannosta jalostaakseen näitä raaka-aineita louhoksen läheisyydessä sijaitsevassa tehtaassaan kalkkihiekkakiveksi, ja paikalliset rakennusalan yritykset ostavat loput 10 prosenttia sen tuotannosta.

19 Xella Magyarország teki 29.10.2020 sopimuksen ostaakseen kaikki Janes és Társan osakkeet ja toimitti ministerille poikkeustilalain 277 §:n 1 momentin a kohdan mukaisesti ilmoituksen, jossa se antoi kyseessä olevan liiketoimen tiedoksi pyytäen ministeriltä poikkeustilalain 283 §:n 2 momentin a kohdan mukaista vastaanottoilmoitusta tai vahvistusta siitä, ettei tämä muodollisuus ollut välttämätön sen omistusrakenteen vuoksi.

20 Ministeri kielsi 30.12.2020 tekemällään päätöksellä poikkeustilalain 283 §:n 1 momentin b kohdan ja 2 momentin b kohdan mukaisesti ilmoitetun oikeustoimen toteuttamisen vedoten kyseisen lain 276 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kansallista etua koskevaan perusteeseen.

21 Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari), joka on pyytänyt ennakkoratkaisua, kumosi ministerin päätöksen sillä perusteella, ettei ministeri ollut noudattanut menettelysääntöjä eikä noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, ja velvoitti sen käsittelemään asian uudelleen.

22 Asiassa toimitetun uuden käsittelyn päätteeksi 20.7.2021 tekemällään päätöksellä (jäljempänä pääasian kohteena oleva päätös) ministeri kielsi sille ilmoitetun oikeustoimen toteuttamisen toistamiseen poikkeustilalain 283 §:n 2 momentin b kohdan mukaisesti tämän lain 276 §:n 1 ja 2 kohdan, 277 §:n 2 momentin a kohdan aa alakohdan ja 283 §:n 1 momentin b kohdan perusteella.

23 Päätöksensä perusteluissa ministeri totesi katsovansa Xella Magyarországin poikkeustilalain 276 §:n 2 kohdassa tarkoitetuksi ulkomaiseksi sijoittajaksi, koska yhtiö oli välillisesti Bermudalla rekisteröidyn LSF10 XL Investmentsin omistuksessa. Lisäksi ministeri katsoi, että raaka-aineiden ottamisen turvaamisella ja toimitusvarmuudella sekä toimitusten ennakoitavuudella oli strateginen merkitys. Ministerin mukaan covid-19-pandemia oli osoittanut selvästi, että maailmanlaajuisten toimitusketjujen toiminnassa voi ilmetä lyhyellä aikavälillä vakavia häiriöitä, joilla voi olla kielteisiä vaikutuksia kansantalouteen. Se korosti, että hiekan, soran ja sepelin kaltaisten kiviainesten tuotantoa rakennusalan tarpeisiin hallitsevat jo nyt ulkomaisella pääomalla toimivat unkarilaiset tuottajat.

24 Ministeri katsoi, että tilanne, jossa Janes és Társa siirtyisi välillisesti Bermudalla rekisteröidyn yhtiön omistukseen, aiheuttaisi pidemmällä aikavälillä riskin raaka-aineiden toimitusvarmuudelle rakennusalalla, erityisesti alueella, johon kyseinen yhtiö on sijoittautunut, koska yhtiön markkinaosuus tällä alueella oli 20,77 prosenttia. Ministerin mukaan se, että ulkomainen omistaja hankkii strategisesti tärkeän yrityksen, pienentäisi kotimaisella pääomalla toimivien yritysten osuutta markkinoilla, mikä voisi vahingoittaa kansallista etua laajassa merkityksessä.

25 Xella Magyarország riitautti ministerin päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja väitti, että päätöksessä syyllistyttiin mielivaltaiseen syrjintään tai peiteltyyn pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen muun muassa SEUT 54 ja SEUT 55 artiklan eli niiden määräysten kannalta tarkasteltuna, joissa sijoittautumisvapaus tunnustetaan vastaavasti unioniin sijoittautuneille yhtiöille. Yhtiö korosti, että sen omistusketjun lopussa oli unionin jäsenvaltion kansalainen. Ainoana syynä hankinnan kieltämiseen oli sen mukaan se, että se ei ollut omistusrakenteeltaan ”kotimainen”. Se väitti myös, että poikkeustilalaissa tarkoitettu kansallisen edun käsite ei ollut riittävän selkeä, minkä vuoksi sitä voidaan pitää oikeusvaltioperiaatteen vastaisena.

26 Fővárosi Törvényszék päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun otetaan huomioon [asetuksen 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 [poikkeustilalain] 85 luvun ja erityisesti sen 276 §:n 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan ja 283 §:n 1 momentin b kohdan kaltainen sääntely?

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 sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaista päätösvaltaa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee asiallisesti sitä, onko SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava yhdessä asetuksen 2019/452 johdanto-osan neljännen ja kuudennen perustelukappaleen sekä SEU 4 artiklan 2 kohdan kanssa siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännössä säädetylle ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismille, jonka nojalla voidaan kieltää se, että kotimainen yhtiö, joka kuuluu useisiin eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden muodostamaan konserniin, jossa kolmannen maan yrityksellä on ratkaiseva vaikutusvalta, hankkii omistukseensa strategisesti tärkeänä pidetyn kotimaisen yhtiön, sillä perusteella, että tällainen hankinta vahingoittaa tai uhkaa vahingoittaa kansallista etua turvata rakennusalan toimitusvarmuus erityisesti paikallistasolla soran, hiekan ja saven kaltaisten perusraaka-aineiden osalta.

28 Kysymys on esitetty tilanteessa, jossa Unkarin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Xella Magyarország, joka kuuluu konserniin, jonka emoyhtiö on sijoittautunut Bermudalle ja jonka omistajana on ketjun lopussa Irlannin kansalainen, on hankkinut kaikki osuudet Unkarin oikeuden mukaisesti perustetusta yhtiöstä Janes és Társasta, jonka päätoimialana on tiettyjen soran, hiekan ja saven kaltaisten perusraaka-aineiden ottaminen ja jota pidetään tämän louhostoiminnan vuoksi strategisesti tärkeänä yrityksenä. Hankinnasta ilmoitettiin toimivaltaiselle Unkarin ministerille, joka kielsi sen pääasian kohteena olevalla päätöksellä pääasiallisesti sillä perusteella, että hankinta saattaisi vahingoittaa kansallista etua turvata näiden perusraaka-aineiden toimitusten jatkuvuus rakennusalalle erityisesti paikallistasolla.

Sovellettavien unionin oikeussäännösten yksilöinti

29 Todettakoon ensimmäisessä kysymyksessä olevasta viittauksesta asetukseen 2019/452, kuten komissiokin on huomauttanut, että pääasiassa kyseessä oleva hankinta ei kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan.

30 Näin on siksi, että asetuksen 2019/452 soveltamisala määritellään sen 1 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan tällä asetuksella perustetaan puitteet unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannalle, jota jäsenvaltiot toteuttavat turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

31 Asetuksen 2019/452 2 artiklasta ja etenkin sen 1, 2 ja 7 kohdassa olevista määritelmistä seuraa, että ulkomaisen suoran sijoituksen käsite kattaa tietyt sellaiset ulkomaiset sijoitukset, joilla ulkomainen sijoittaja tähtää pysyviin ja suoriin osakkuuksiin, ja tähän ulkomaisen sijoittajan käsitteeseen sisältyy kolmannen maan yrityksen käsite, jolla tarkoitetaan yritystä, joka on perustettu tai muutoin organisoitu jonkin kolmannen maan lakien mukaisesti.

32 Tästä seuraa, että kun kyse on yritysten tekemistä sijoituksista, asetuksen 2019/452 soveltamisala kattaa vain sellaiset unioniin suuntautuvat sijoitukset, joita tekevät jonkin kolmannen maan lainsäädännön mukaisesti perustetut tai muutoin organisoidut yritykset.

33 Pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettua ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismia sovelletaan kuitenkin tällaisen kolmannen maan yritysten tekemiä sijoituksia koskevien tilanteiden lisäksi myös juuri nyt käsiteltävänä olevassa tilanteessa, jossa kyse on Unkarissa tai jossakin muussa jäsenvaltiossa rekisteröityjen sellaisten yritysten tekemistä sijoituksista, joissa jonkin kolmannen maan yrityksellä on siviililain 8:2 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

34 Koska asetuksen 2019/452 1 artikla ei siis kata tätä jälkimmäistä tilannetta, tällainen kansallinen lainsäädäntö jää tältä osin kyseisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, joten myöskään pääasiassa kyseessä oleva hankinta, joka koskee jälkimmäistä tilannetta, ei kuulu sen soveltamisalaan.

35 Tätä ei voida kyseenalaistaa sillä, että asetuksen 2019/452 4 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ja 9 artiklan 2 kohdan a alakohdasta seuraa, että ulkomaisen sijoittajan omistusrakenne voidaan ottaa huomioon tekijänä arvioitaessa kyseisestä sijoituksesta turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle mahdollisesti aiheutuvia riskejä.

36 Tämän tekijän avulla arvioidaan näet erityisesti sitä, onko ulkomainen sijoittaja hallituksen suorassa tai epäsuorassa määräysvallassa, mukaan lukien kolmannen maan valtion elimet tai asevoimat, esimerkiksi omistusrakenteen kautta.

37 Koska tämä arvioinnissa käytettävä tekijä koskee nimenomaisesti ainoastaan ”ulkomaisen sijoittajan” – asetuksen 2019/452 2 artiklan 2 alakohdassa määritelty käsite, joka koskee vain kolmannen maan yrityksiä – omistusrakennetta, sen käyttäminen ei merkitse sitä, että kyseisen asetuksen soveltamisalaa, sellaisena kuin se määritellään sen 1 artiklan 1 kohdassa, laajennettaisiin näin sisällyttämällä siihen sellaisten yritysten tekemät sijoitukset, jotka on organisoitu jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja joissa kolmannen maan yrityksellä on määräysvalta.

38 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta ei myöskään käy ilmi, että pääasian kohteena oleva päätös olisi tehty asetuksen 2019/452 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun seurantamekanismin kiertämisyrityksen torjumiseksi.

39 Asian aineistossa ei näet ole mitään, mikä viittaisi siihen, että kyseessä olisi tämän asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa, jossa selvennetään asetuksen 3 artiklan 6 kohdan ulottuvuutta, tarkoitettu tilanne, jossa on kyse sijoituksista, ”jotka tehdään unionin sisältä keinotekoisin järjestelyin, jotka eivät kuvasta taloudellisia realiteetteja ja joilla kierretään seurantamekanismeja ja seurantapäätöksiä, jos sijoittaja on viime kädessä kolmannen maan luonnollisen henkilön tai yrityksen omistuksessa tai määräysvallassa”.

40 Ensimmäisessä kysymyksessä olevan SEU 4 artiklan 2 kohtaan tehdyn viittauksen osalta on toiseksi todettava, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole tehnyt selkoa sen merkityksestä tähän kysymykseen annettavan vastauksen kannalta, minkä vuoksi kysymystä ei ole tarpeen arvioida kyseisen määräyksen kannalta.

41 Kolmanneksi todettakoon vielä pääasiassa mahdollisesti sovellettavan perusvapauden yksilöinnin osalta, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta arvioimaan kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien EUT-sopimuksen määräysten ja erityisesti SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan kannalta, kyseinen kansallinen lainsäädäntö ja erityisesti ne sen säännöksistä, jotka koskevat sitä, että ulkomainen sijoittaja hankkii osuuden, joka antaa sille määräysvallan strategisesti tärkeässä yrityksessä, sellaisina kuin niitä on sovellettu pääasian kohteena olevassa päätöksessä ja joita ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys nimenomaisesti koskee, kuuluvat toisen perusvapauden, eli sijoittautumisvapauden, alaan.

42 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö, jota on tarkoitus soveltaa vain omistusosuuksiin, jotka antavat selvän vaikutusvallan yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä sen toiminnasta, kuuluu nimittäin sijoittautumisvapautta eikä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2019, Associação Peço a Palavra ym., C-563/17, EU:C:2019:144, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Käsiteltävässä tapauksessa kaikkien yhtiöosuuksien hankkiminen riittää kiistatta siihen, että ostajayhtiöllä voi olla selvä vaikutusvalta hankkimansa yhtiön liikkeenjohtoon ja että se voi käyttää siinä määräysvaltaa (ks. analogisesti tuomio 27.2.2019, Associação Peço a Palavra ym., C-563/17, EU:C:2019:144, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Tässä yhteydessä on korostettava, että SEUT 54 artiklan mukaan sijoittautumisvapaus on tarkoitettu muun muassa siviili- ja kauppaoikeudellisille yhtiöille, edellyttäen, että ne on perustettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja että niiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on unionin alueella, eli yhtiöille, joilla on jonkin jäsenvaltion kansallisuus.

45 Tämän osalta on ensinnäkin muistettava, että SEUT 54 artiklassa tarkoitettujen yhtiöiden sääntömääräisen kotipaikan, keskushallinnon tai päätoimipaikan sijainnin perusteella määritetään niiden kuuluminen jonkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisuuteen samalla tavalla kuin tämä määräytyy luonnollisten henkilöiden kansalaisuuden perusteella (tuomio 30.9.2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, 97 kohta).

46 Mistään unionin oikeuden säännöksestä tai määräyksestä ei toisekseen myöskään ilmene, että unionissa asuvien yhtiöiden osuudenomistajien – olivatpa ne luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä – alkuperällä olisi vaikutusta kyseisten yhtiöiden oikeuteen vedota sijoittautumisvapauteen, koska yhtiön asema unioniin sijoittautuneena yhtiönä perustuu SEUT 54 artiklan mukaan yhtiön kotipaikan sijaintiin ja siihen oikeusjärjestykseen, johon yhtiöllä on liittymä, eikä sen osuudenomistajien kansalaisuuteen (tuomio 1.4.2014, Felixstowe Dock and Railway Company ym., C-80/12, EU:C:2014:200, 40 kohta).

47 Tästä seuraa, että Xella Magyarországin kaltaisella yhtiöllä on siitä huolimatta, että se kuuluu konserniin, jonka emoyhtiö on sijoittautunut kolmanteen maahan, oikeus vedota EUT-sopimuksessa taattuun sijoittautumisvapauteen silloin, kun sillä on liittymä jonkin jäsenvaltion oikeusjärjestykseen ja kun se on siis unionin yhtiö.

48 Näin ollen Xella Magyarországin osakkeenomistajien alkuperään ei voida missään tapauksessa vedota sijoittautumisvapauden epäämiseksi kyseiseltä yhtiöltä varsinkaan, kun on kiistatonta, että konsernin, johon se kuuluu, taustalla omistajana on Irlannin kansalainen.

49 Ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä on siis tarkasteltava ainoastaan sijoittautumisvapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten kannalta.

Ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

50 Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä arvioitaessa on muistettava, että kysymykseen on edellisessä kohdassa todetun mukaisesti vastattava ainoastaan sijoittautumisvapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten perusteella eikä näitä määräyksiä sovelleta tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon (tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym., C-391/20, EU:C:2022:638, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että kaikki pääasiassa kyseessä olevan tilanteen tunnusomaiset seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, koska sekä ostajayhtiö Xella Magyarország että hankinnan kohdeyhtiö Janes és Társa ovat kyseisessä jäsenvaltiossa asuvia kotimaisia yhtiöitä ja koska kysymys koskee sellaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta sijoittautumisvapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten kanssa, jonka mukaan tämä jäsenvaltio voi kieltää sijoitukset sellaisiin kotimaisiin yhtiöihin, joita pidetään strategisesti tärkeinä yrityksinä.

52 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkityksellinen ulkomaisuutta osoittava seikka on kuitenkin se, että ostajayhtiö kuuluu muun muassa eri jäsenvaltioihin sijoittautuneista yhtiöistä muodostuvaan konserniin, vaikkei näillä yhtiöillä näytäkään olevan minkäänlaista välitöntä osuutta kyseisessä hankinnassa.

53 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen kysymys koskee näet nimenomaisesti sitä, onko poikkeustilalain 276 §:n 2 momentin a kohta, johon kyseinen tuomioistuin viittaa ja jota sovelletaan pääasian kohteena olevassa päätöksessä, unionin oikeuden mukainen.

54 Tämän kansallisen säännöksen sanamuodon mukaan pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan kuitenkin kotimaisiin yhtiöihin ja muissa jäsenvaltioissa rekisteröityihin yhtiöihin, jotka hankkivat osuuden strategisesti tärkeästä yrityksestä, mikäli henkilö, jolla on määräysvalta näissä yhtiöissä, on kolmannesta maasta peräisin oleva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

55 Pääasian kohteena olevassa päätöksessä kyseistä kansallista säännöstä sovellettiin näin siksi, että kyseessä oleva Xella-konserni eli konserni, johon kuuluvat ostajayhtiön lisäksi muun muassa Saksan oikeuden mukaisesti perustettu emoyhtiö ja Luxemburgin oikeuden mukaisesti perustettu tämän emoyhtiön emoyhtiö, on puolestaan sellaisen toisen konsernin, Lone Star -konsernin, määräysvallassa, jonka emoyhtiö on rekisteröity kolmannessa maassa, tässä tapauksessa Bermudalla.

56 Pääasiassa tarkasteltavassa tilanteessa kyseessä olevan, unionissa ostajayhtiönä olleen kotimaisen yhtiön rajat ylittävä omistusrakenne on näin ollen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkityksellinen ulkomaisuutta osoittava tekijä.

57 Kysymys voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Sijoittautumisvapauden mahdollinen rajoittaminen

58 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa tarkoitettuina ”sijoittautumisvapauden rajoituksina” on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (tuomio 27.2.2019, Associação Peço a Palavra ym., C-563/17, EU:C:2019:144, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä, sellaisena kuin sitä on sovellettu pääasian kohteena olevassa päätöksessä, rajoitetaan – koska jäsenvaltion viranomaiset voivat sen perusteella kieltää unionin yhtiötä hankkimasta turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä ”strategisesti tärkeästä” kotimaisesta yhtiöstä osuutta, joka antaa sille selvän vaikutusvallan mainitun yhtiön liikkeenjohtoon ja määräysvallan käyttämiseen siinä, – selvästi kyseisen unionin yhtiön sijoittautumisvapautta, tässä tapauksessa erityisen vakavalla tavalla.

Sijoittautumisvapauden rajoittamisen mahdollinen oikeutus

60 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseessä oleva kansallinen toimenpide vastaa yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä, se on omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen eikä se mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Mitä tulee sellaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn olemassaoloon, jolla voidaan oikeuttaa pääasiassa kyseessä olevaan kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvä sijoittautumisvapauden rajoitus, ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kyseisellä lainsäädännöllä, siltä osin kuin sen perusteella voidaan kieltää muun muassa strategisesti tärkeiden kotimaisten yhtiöiden hankkiminen, jos tällainen hankinta vahingoittaa tai uhkaa vahingoittaa kansallista etua, on pyritty turvaamaan muun muassa toimitusvarmuus ja toimitusten jatkuvuus ”yhteiskunnan perustarpeiden osalta” muun muassa SEUT 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

62 Kuten pääasian kohteena olevasta päätöksestä käy ilmi, sellaisena kuin se on tiivistetysti esitetty ennakkoratkaisupyynnössä, käsiteltävässä pääasiassa on kyse erityisestä kansallisesta edusta turvata rakennusalan toimitusvarmuus ja toimitusten jatkuvuus erityisesti paikallistasolla tiettyjen kotimaisesta louhostoiminnasta peräisin olevien perusraaka-aineiden, kuten soran, hiekan ja saven osalta.

63 SEUT 52 artiklan 1 kohdassa määrätään tämän osalta, että sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan perustella yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä.

64 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oman maan talouden edistämiseen tai sen moitteettomaan toimintaan liittyvillä puhtaasti taloudellisilla syillä ei voida oikeuttaa perussopimuksissa taatun perusvapauden rajoittamista (tuomio 27.2.2019, Associação Peço a Palavra ym., C-563/17, EU:C:2019:144, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Unionin tuomioistuin on sitä vastoin myöntänyt, että taloudelliset syyt, joilla pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen tai yleishyödyllisen palvelun takaamiseen, voivat olla sellaisia yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joilla voidaan oikeuttaa jonkin perussopimuksissa taatun perusvapauden rajoittaminen (ks. vastaavasti tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 53 kohta ja tuomio 27.2.2019, Associação Peço a Palavra ym., C-563/17, EU:C:2019:144, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että vaikka jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset, on silti niin, että unionin oikeuteen liittyvissä asioissa ja erityisesti poikkeuksena EUT-sopimuksessa taatusta perusvapaudesta tällaisia syitä on tulkittava suppeasti, joten jäsenvaltiot eivät voi kukin yksipuolisesti määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen voidaan näin ollen vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Tällaisiin syihin ei myöskään voida vedota muun kuin niiden varsinaiseen tarkoituksen vuoksi siten, että ne todellisuudessa palvelisivat puhtaasti taloudellisia päämääriä (ks. vastaavasti tuomio 14.3.2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti toimitusvarmuuteen liittyvän tavoitteen osalta, että tällaiseen tavoitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (tuomio 8.11.2012, komissio v. Kreikka, C-244/11, EU:C:2012:694, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Öljy-, televiestintä- ja energia-alalla toimivia ja näillä aloilla julkisia palveluja tarjoavia yrityksiä koskevissa tapauksissa unionin tuomioistuin on katsonut, että tavoite, jolla pyritään turvaamaan tällaisten tuotteiden toimitusvarmuus tai tällaisten palvelujen tarjoaminen kriisitilanteessa

kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, voi olla sellainen yleiseen turvallisuuteen liittyvä syy, joka saattaa oikeuttaa jonkin perusvapauden rajoittamisen (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2012, komissio v. Kreikka, C-244/11, EU:C:2012:694, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Pääasiassa kyseessä olevan tavoitteen ei voida katsoa, siltä osin kuin sillä pyritään varmistamaan rakennusalan toimitusvarmuus erityisesti paikallistasolla tiettyjen louhostoiminnasta saatavien raaka-aineiden eli soran, hiekan ja saven osalta, kuuluvan öljy-, televiestintä- ja energia-ala toimitusvarmuutta koskevan tavoitteen tavoin edellä 66 ja 67 kohdassa lainatussa oikeuskäytännössä tarkoitettuihin ”yhteiskunnan perustavanlaatuisiin etuihin”, minkä vuoksi tähän tavoitteeseen ei ole syytä soveltaa edellä 68 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä.

70 Lisäksi on todettava, että käsiteltävässä asiassa tähän tavoitteeseen on vedottu sijoittautumisvapauteen kohdistuvan sellaisen rajoituksen oikeuttamiseksi, jota on edellä 59 kohdassa jo todetun mukaisesti pidettävä luonteeltaan erityisen vakavana, koska pääasian kohteena olevalla päätöksellä tämän perusvapauden käyttäminen evätään unionin yhtiöltä.

71 Unionin tuomioistuimelle toimitetun aineiston perusteella ei voida myöskään katsoa, ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta selvityksestä muuta ilmene, että pääasian kohteena olevalla päätöksellä kielletty hankinta olisi tosiasiallisesti omiaan aiheuttamaan edellä 66 ja 67 kohdassa lainatussa oikeuskäytännössä tarkoitetun ”todellisen ja riittävän vakavan vaaran”, kun kyse on perusraaka-aineiden toimittamisesta paikalliselle rakennusalalle.

72 Asiassa on näet tämän osalta riidatonta se, että ostajayhtiö osti jo ennen tätä hankintaa noin 90 prosenttia hankinnan kohdeyrityksen louhoksen kyseisten perusraaka-aineiden tuotannosta jalostaakseen nämä raaka-aineet kyseisen louhoksen läheisyydessä sijaitsevassa tehtaassaan ja että paikalliset rakennusalan yritykset ostivat loput 10 prosenttia tästä tuotannosta.

73 Lisäksi on yleisesti tunnettua, että koska näiden perusraaka-aineiden markkina-arvo on niiden luonteen vuoksi suhteellisen alhainen etenkin suhteessa kuljetuskustannuksiin, riski siitä, että merkittävä osa kyseisen louhoksen tuotannosta vietäisiin maasta sen sijaan, että ne myytäisiin kyseisten perusraaka-aineiden paikallisilla markkinoilla, vaikuttaa melko epätodennäköiseltä ja käytännössä jopa olemattomalta.

74 Ensimmäiseen kysymykseen on edellä tarkasteltujen näkökohtien perusteella vastattava, että sijoittautumisvapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännössä säädetylle ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismille, jonka nojalla voidaan kieltää se, että kotimainen yhtiö, joka kuuluu useisiin eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden muodostamaan konserniin, jossa kolmannen maan yrityksellä on ratkaiseva vaikutusvalta, hankkii omistukseensa strategisesti tärkeänä pidetyn kotimaisen yhtiön, sillä perusteella, että tällainen hankinta vahingoittaa tai uhkaa vahingoittaa kansallista etua turvata rakennusalan toimitusvarmuus erityisesti paikallistasolla soran, hiekan ja saven kaltaisten perusraaka-aineiden osalta.

Toinen kysymys

75 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt toisen kysymyksensä vain siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ja koska ensimmäiseen kysymykseen on vastattu kieltävästi, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

76 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Sijoittautumisvapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännössä säädetylle ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismille, jonka nojalla voidaan kieltää se, että kotimainen yhtiö, joka kuuluu useisiin eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden muodostamaan konserniin, jossa kolmannen maan yrityksellä on ratkaiseva vaikutusvalta, hankkii omistukseensa strategisesti tärkeänä pidetyn kotimaisen yhtiön, sillä perusteella, että tällainen hankinta vahingoittaa tai uhkaa vahingoittaa kansallista etua taata rakennusalan toimitusvarmuus erityisesti paikallistasolla soran, hiekan ja saven kaltaisten perusraaka-aineiden osalta.

Allekirjoitukset