



Oikeustapauskokoelma

Asia C-546/18

FN ym.
vastaan

Übernahmekommission

(Bundesverwaltungsgerichtin esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 9.9.2021

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhtiöoikeus – Julkiset ostotarjoukset – Direktiivi 2004/25/EY – 5 artikla – Pakollinen tarjous – 4 artikla – Valvontaviranomainen – Lopullinen päätös, jossa todetaan julkisen ostotarjouksen tekemistä koskevan velvollisuuden laiminlyönti – Kyseisen päätöksen sitova vaikutus saman viranomaisen myöhemmin vireille panemassa hallinnollista seuraamusta koskevassa menettelyssä – Unionin oikeuden tehokkuusperiaate – Unionin oikeuden yleiset periaatteet – Puolustautumisoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 ja 48 artikla – Vaikenemisoikeus – Syyttömyysolettama – Oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa

Sijoittautumisvapaus – Yhtiöt – Direktiivi 2004/25 – Julkiset ostotarjoukset – Valvontaviranomainen – Seuraamukset – Lopullinen päätös, jossa todetaan julkisen ostotarjouksen tekemistä koskevan velvollisuuden laiminlyönti – Kyseisen päätöksen sitova vaikutus saman viranomaisen myöhemmin vireille panemassa hallinnollista seuraamusta koskevassa menettelyssä – Menettelyn osapuolet, jotka eivät ole aiemmassa toteamista koskevassa menettelyssä voineet vedota puolustautumisoikeuksiin, vaikenemisoikeuteen eikä syyttömyysolettamaan – Sitä, että osapuolet eivät voi käyttää oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin kyseistä päätöstä vastaan menettelyssä, jossa käytetään täyttä harkintavaltaa, ei voida hyväksyä

(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/25 4 ja 17 artikla)

(ks. 58–62, 70 ja 71 kohta sekä tuomiolauselma)

Tiivistelmä

Übernahmekommission (julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta, Itävalta; jäljempänä julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta) totesi 22.11.2016 tekemässään päätöksessä, että GM, joka on luonnollinen henkilö, sekä neljä yhtiötä olivat toimineet yhdessä kannustaakseen toista yhtiötä toteuttamaan liiketoimen, joka oli johtanut siihen, että sen pääosakkaan omistusosuus kasvoi merkittävästi. Koska kyseessä olleilla osapuolilla oli Itävallan lainsäädännössä, jolla direktiivi

2004/25¹ on pantu täytäntöön, tarkoitettu määräysvalta asianomaisessa yhtiössä, julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta katsoi, että näiden osapuolten olisi pitänyt tehdä julkinen ostotarjous.

Sen jälkeen, kun kyseisestä päätöksestä oli tullut lainvoimainen, julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta pani vireille menettelyn, jonka tarkoituksena oli määrätä hallinnollisia seuraamuksia GM:lle ja kahdelle muulle luonnolliselle henkilölle eli HL:lle ja FN:lle, koska HL oli toiminut hallituksen jäsenenä yhdessä ja FN johtajana toisessa niistä kahdesta yhtiöstä, joita 22.11.2016 annettu päätös koski.

Julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta määräsi 29.1.2018 antamallaan päätöksillä GM:lle, HL:lle ja FN:lle hallinnollisia seuraamuksia, jotka perustuivat muun muassa 22.11.2016 annettuun päätökseen sisältyviin tosiseikkoja koskeviin toteamuksiin.

Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta), jossa 29.1.2018 annettuihin päätöksiin on haettu muutosta, on epävarma siitä, onko julkisia ostotarjouksia valvovan lautakunnan noudattama kansallinen hallintokäytäntö unionin oikeuden mukainen. Itävallan oikeuden mukaan näet 22.11.2016 annetun päätöksen kaltainen päätös, jossa rikkominen todetaan, sitoo sen jälkeen, kun siitä on tullut lainvoimainen, paitsi sen tehnyttä viranomaista myös muita hallintoviranomaisia ja tuomioistuimia, joiden on muissa menettelyissä lausuttava samasta tosiasiallisesta ja oikeudellisesta tilanteesta, edellyttäen, että osapuolet ovat samoja.

Liittovaltion ylin hallintotuomioistuin on HL:n ja FN:n osalta epävarma siitä, ovatko osapuolet samoja, koska HL ja FN eivät olleet rikkomisen toteamista koskevassa menettelyssä läsnä ”osapuolina”, vaan he toimivat ainoastaan kyseisen menettelyn osapuolina olleiden kahden yhtiön edustajina. Julkisia ostotarjouksia valvova lautakunta totesi kuitenkin hallinnollista seuraamusta koskevassa menettelyssä, että 22.11.2016 annetulla päätöksellä oli sitovia vaikutuksia myös HL:n ja FN:n osalta. Koska he eivät olleet saaneet ”osapuolen” asemaa rikkomisen toteamista koskevassa menettelyssä, he eivät olleet voineet käyttää kaikkia ”osapuolelle” tunnustettuja menettelyllisiä oikeuksia, vaikenemisoikeus mukaan lukien.

Liittovaltion ylin hallintotuomioistuin tiedustelee kysymyksillään pääasiallisesti, ovatko direktiivin 2004/25 4 ja 17 artikla, luettuina unionin oikeudessa taattujen puolustautumisoikeuksien – erityisesti oikeuden tulla kuulluksi – sekä perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan valossa, esteenä julkisia ostotarjouksia valvovan lautakunnan tässä asiassa noudattaman kaltaiselle kansalliselle käytännölle.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Koska direktiiviin 2004/25 ei sisälly sääntöjä, joissa säädettäisiin vaikutuksista, joita tämän direktiivin nojalla annetuilla lainvoimaisilla hallintopäätöksillä on myöhemmissä menettelyissä, pääasiassa kyseessä olevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan. Direktiivi 2004/25 ei siten ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että käyttöön otetaan hallinnollinen menettely, joka jakautuu kahteen erilliseen vaiheeseen – kuten nyt käsiteltävässä asiassa –, tai käytännölle, jonka mukaan lainvoimaisiksi tulleille hallintopäätöksille annetaan vaikutus, joka on sitova myöhemmissä menettelyissä. Tällaisella käytännöllä voidaan nimittäin osaltaan varmistaa sellaisten hallinnollisten menettelyjen tehokkuus, joissa pyritään toteamaan

¹ Julkisista ostotarjouksista 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/25/EY, (EUVL 2004, L 142, s. 12).

direktiivin 2004/25 säännösten noudattamatta jättäminen ja määräämään siitä seuraamuksia, ja siten varmistaa kyseisen direktiivin tehokas vaikutus. Asianomaisille osapuolille unionin oikeudessa ja erityisesti perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia on kuitenkin kunnioitettava molemmilla edellä mainituissa menettelyvaiheissa.

Kun kyse on GM:n kaltaisista henkilöistä, jotka olivat osapuolina menettelyssä, joka johti sellaisen päätöksen antamiseen, jossa rikkomiseen syyllistyminen todettiin, jäsenvaltiot voivat tunnustaa tällaiselle päätökselle sitovan vaikutuksen, jolla on merkitystä myöhemmässä menettelyssä, jossa näille henkilöille määrätään kyseisen rikkomisen johdosta hallinnollinen seuraamus, kunhan nämä henkilöt ovat voineet vedota toteamista koskevassa menettelyssä perusoikeuksiinsa, kuten puolustautumisoikeuksiin, vaikenemisoikeuteen ja syyttömyysolettamaan.

Kun otetaan huomioon puolustautumisoikeuksien subjektiivinen luonne, tilanne on sitä vastoin toinen HL:n ja FN:n kaltaisten henkilöiden osalta, jotka eivät ole olleet osapuolina toteamista koskevassa menettelyssä, vaikka nämä henkilöt ovat toimineet kyseisen menettelyn osapuolena ollutta oikeushenkilöä edustamaan oikeutettuna elimenä. Näin ollen hallintoviranomaisen on luonnollista henkilöä koskevassa hallinnollisesta seuraamuksesta koskevassa menettelyssä jätettävä huomiotta rikkomisen, josta kyseistä henkilöä syytetään, toteavan sellaisen päätöksen, josta on tullut lainvoimainen ilman, että kyseinen henkilö olisi voinut riitauttaa nämä arvioinnit henkilökohtaisesti käyttämällä omia puolustautumisoikeuksiaan, sitova vaikutus. Myös vaikenemisoikeus on esteenä sille, että tällainen henkilö ei voisi käyttää puolustautumisoikeuksiaan niiden tosiseikkojen osalta, joita myöhemmin käytetään syytteen tukena ja joilla on täten merkitystä syyllisyyden toteamisen tai määrättävän seuraamuksen osalta. Lisäksi syyttömyysolettama on esteenä sille, että luonnollisen henkilön katsottaisiin hallinnollisesta seuraamuksesta koskevassa menettelyssä olevan vastuussa rikkomisesta, joka on todettu päätöksessä, josta on tullut lainvoimainen ilman, että kyseinen henkilö olisi voinut riitauttaa sen, ja jota hän ei enää voi oikeuttaa tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin käyttämällä riitauttaa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, jolla on toimivalta ratkaista asia sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta. Kaikilla hallinnollisesta seuraamuksesta koskevan menettelyn osapuolilla on oltava oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin riippumatta siitä, ovatko ne olleet aiemmassa toteamista koskevassa menettelyssä osapuolina vai eivät.