A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2023. július 13.*

„Előzetes döntéshozatal – A tőke szabad mozgása – Letelepedés szabadsága – (EU) 2019/452 rendelet – Valamely tagállam olyan jogszabálya, amely a »stratégiainak« minősülő belföldi vállalkozásokba történő külföldi befektetések vonatkozásában átvilágítási mechanizmust hoz létre – Az e jogszabály alapján meghozott olyan határozat, amely megtiltja, hogy valamely belföldi társaság felvásárolja egy másik belföldi társaság összes üzletrészét – Felvásárlás tárgyát képező olyan vállalkozás, amely »stratégiainak« minősül azon az alapon, hogy a fő tevékenysége bizonyos olyan alapvető nyersanyagok kitermelésével kapcsolatos, mint például a kavics, a homok és az agyag – Olyan felvásárló vállalkozás, amely »külföldi befektetőnek« minősül azon az alapon, hogy olyan cégcsoportnak képezi a részét, amelynek legfelső szintű anyavállalata harmadik országban rendelkezik székhellyel – A tagállam államérdekének, közbiztonságának vagy közrendjének sérelme vagy az ilyen sérelem kockázata – Olyan célkitűzés, amely arra irányul, hogy az építőipari ágazatban különösen regionális szinten biztosított legyen az alapvető nyersanyagokkal történő ellátás biztonsága”

A C-106/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) a Bírósághoz 2022. február 15-én érkezett, 2022. február 1-jei határozatával terjesztett elő

a **Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.**

és

az **Innovációs és Technológiai Miniszter**

között,

a **„JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök (előadó), L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl és J. Passer bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

* Az eljárás nyelve: magyar.

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2022. december 8-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. képviseletében Kocsis T. ügyvéd,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z. és Szíjjártó K., meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Gentili avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen és Tokár A., meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2023. március 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdése b) pontjának értelmezésére vonatkozik, összefüggésben az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló, 2019. március 19-i (EU) 2019/452 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 79. I., 1. o.) (4) és (6) preambulumbekezdésével, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével.

2 E kérelmet az egyfelől a Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (a továbbiakban: Xella Magyarország) – amely a magyar jog hatálya alá tartozó társaság –, másfelől pedig az Innovációs és Technológiai Miniszter (Magyarország) (a továbbiakban: miniszter) között folyamatban lévő azon jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgyát az a határozat képezi, amelyben a miniszer megtiltotta, hogy e társaság felvásárolja a „JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (a továbbiakban: Janes és Társa), vagyis a magyar jog hatálya alá tartozó olyan másik társaság összes üzletrészét, amely a külföldi befektetések vonatkozásában átvilágítási mechanizmust létrehozó nemzeti jogszabály értelmében „stratégiainak” minősül.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2019/452 rendelet (4), (6), (10), (13) és (36) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(4) Ez a rendelet nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy az [EUMSZ 65. cikk] (1) bekezdésének b) pontjában meghatározottak szerint eltérést alkalmazzanak a tőke szabad mozgása tekintetében. Több tagállam is bevezetett olyan intézkedéseket, amelyek alapján közbiztonsági vagy közrendi okokból korlátozhatják az ilyen tőkemozgásokat. […]

[…]

(6) A közvetlen külföldi befektetések a közös kereskedelempolitika területének részét képezik. Az [EUMSZ 3. cikk] (1) bekezdésének e) pontjával összhangban a közös kereskedelempolitika az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

[…]

(10) Az átvilágítási mechanizmussal rendelkező tagállamoknak az uniós joggal összhangban meg kell hozniuk minden szükséges intézkedést átvilágítási mechanizmusaik, valamint átvilágítási határozataik kijátszásának megelőzésére. Ennek ki kell terjednie az olyan befektetésekre, amelyek a gazdasági realitásokat nem tükröző mesterséges manőverek útján az Unión belülről érkeznek az átvizsgálási mechanizmusok és az átvilágítási határozatok kijátszása céljából, és amelyek esetében a befektető végső soron egy harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás tulajdonában vagy irányítása alatt áll. Ez nem sérti a letelepedésnek és a tőkemozgásnak az [EUM-Szerződésben] rögzített szabadságát.

[…]

(13) Annak eldöntésekor, hogy egy közvetlen külföldi befektetés esetlegesen hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre, a tagállamok és [az Európai] Bizottság számára lehetővé kell tenni minden releváns tényező figyelembevételét, beleértve a kritikus infrastruktúrákra és technológiákra (köztük a kulcsfontosságú alaptechnológiákra), valamint a biztonság vagy a közrend fenntartása szempontjából alapvetően fontos inputokra gyakorolt hatásokat, amely inputok zavara, meghibásodása, elvesztése vagy megsemmisülése jelentős hatást váltana ki egy tagállamban vagy az Unióban. E tekintetben a tagállamok és a Bizottság számára lehetővé kell tenni továbbá a közvetlen külföldi befektetések hátterének és körülményeinek, így különösen annak a figyelembevételét, hogy egy adott külföldi befektető közvetlenül vagy közvetetten – például jelentős finanszírozás eredményeként, ideértve a támogatásokat is – egy harmadik ország kormányának ellenőrzése alatt áll-e, vagy állami külföldi befektetési projekteket vagy programokat valósít-e meg.

[…]

(36) Amennyiben egy közvetlen külföldi befektetés [a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (HL 2004. L 24., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 40. o.; helyesbítés: HL 2022. L 103., 18. o.)] hatálya alá tartozó összefonódásnak minősül, e rendelet alkalmazása nem érinti a 139/2004/EK rendelet 21. cikke (4) bekezdésének alkalmazását. […]”

4 A 2019/452 rendelet „Tárgy és hatály” című 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet létrehozza az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések tagállamok általi, biztonsági és közrendi okokból [helyesen: biztonsági vagy közrendi okokból] történő átvilágításának […] keretét […]”

5 E rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

1. »közvetlen külföldi befektetés«: egy külföldi befektető által eszközölt bármely fajta befektetés, amelynek célja, hogy tartós és közvetlen kapcsolatokat hozzon létre vagy tartson fenn a külföldi befektető és azon vállalkozó vagy vállalkozás között, akinek vagy amelynek a rendelkezésére bocsátja a tőkét azzal a céllal, hogy gazdasági tevékenységet folytasson egy tagállamban, az olyan befektetéseket is ideértve, amelyek lehetővé teszik a gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás irányításában vagy ellenőrzésében való tényleges részvételt.

2. »külföldi befektető«: az a harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás, aki vagy amely közvetlen külföldi befektetést tervez vagy hajtott végre;

[…]

4. »átvilágítási mechanizmus«: olyan általánosan alkalmazandó eszköz – például törvény vagy rendelet, valamint ahhoz kapcsolódó adminisztratív előírás, végrehajtási szabály vagy iránymutatás –, amely rögzíti a közvetlen külföldi befektetések biztonsági vagy közrendi okokból történő értékelésének, kivizsgálásának, engedélyezésének, feltételhez kötésének, megtiltásának vagy felszámolásának a feltételeit és eljárásait;

[…]

7. »harmadik országbeli vállalkozás«: harmadik ország jogszabályai szerint alapított vagy egyéb módon létrehozott vállalkozás.”

6 Az említett rendelet „A tagállamok átvilágítási mechanizmusai” című 3. cikkének (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Azon tagállamok, amelyekben rendelkezésre áll átvilágítási mechanizmus, fenntartják, módosítják vagy elfogadják az átvilágítási mechanizmusok és átvilágítási határozatok kijátszásának észleléséhez és megakadályozásához szükséges intézkedéseket.”

7 Ugyanezen rendelet „A tagállamok, illetve a Bizottság által figyelembe vehető tényezők” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Annak megállapítása céljából, hogy egy adott közvetlen külföldi befektetés valószínűleg hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre, a tagállamok és a Bizottság többek között az adott közvetlen külföldi befektetés következőkre gyakorolt esetleges hatásait vizsgálhatják:

[…]

c) kritikus jelentőségű termelési tényezőkkel – például energiával vagy nyersanyagokkal – való ellátottság, valamint élelmezésbiztonság;

[…]

(2) Annak megállapítása során, hogy egy közvetlen külföldi befektetés valószínűleg hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre, a tagállamok és a Bizottság figyelembe vehetik különösen azt is, hogy:

a) a külföldi befektető felett közvetlenül vagy közvetetten irányítást gyakorol-e valamely harmadik ország kormánya – ideértve az ország állami szerveit, illetve a fegyveres erőit is –, például tulajdonosi struktúra vagy jelentős finanszírozás révén;

[…]”

8 A 2019/452 rendelet „Az átvilágítás alatt álló közvetlen külföldi befektetésekhez kapcsolódó együttműködési mechanizmus” című 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok bejelentést tesznek a Bizottságnak és a többi tagállamnak a területükre irányuló minden olyan közvetlen külföldi befektetésről, amely átvilágítás alatt áll, a lehető legrövidebb időn belül rendelkezésükre bocsátva az e rendelet 9. cikkének (2) bekezdésében említett információkat. […]”

9 E rendelet 9. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a 6. cikk (1) bekezdése alapján bejelentett, illetve a Bizottság és a többi tagállam által a 6. cikk (6) bekezdése és a 7. cikk (5) bekezdése alapján kért információk indokolatlan késedelem nélkül a Bizottság és a kérelmező tagállamok rendelkezésére álljanak.

(2) Az (1) bekezdésben említett információknak az alábbiakat kell magukban foglalniuk:

a) a külföldi befektető és azon vállalkozás tulajdonosi szerkezete, amelyben a közvetlen külföldi befektetést tervezik vagy megvalósították, ideértve a végső befektetőre és a tőkerészesedésre vonatkozó információkat is;

[…]”

A magyar jog

10 A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvénynek (kihirdetve 2020. június 17-én a *Magyar Közlöny* 2020. évi 144. számában; a továbbiakban: Vmtv.) az alapjogvitában alkalmazandó változata szerinti 276. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Ezen alcím alkalmazásában

1. államérdek: az ágazati európai uniós és nemzeti jog által nem szabályozott, a hálózatok és berendezések biztonságára és működőképességére, valamint az ellátás folyamatosságára vonatkozó közérdek;

2. külföldi befektető:

a) a 277. § (2) bekezdése szerinti meghatározott tevékenységet folytató, magyarországi székhelyű gazdasági társaságban meghatározott tulajdonrészt, illetve befolyást szerző belföldön, az Európai Unió más tagállamában, az Európai Gazdasági Térség más tagállamában vagy a Svájci Államszövetségben bejegyzett jogi személy vagy egyéb szervezet, ha a jogi személyben vagy

egyéb szervezetben [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek (kihirdetve 2013. február 26-án a *Magyar Közlöny* 2013. évi 31. számában; a továbbiakban: Ptk.) az alapjogvitában alkalmazandó változata] szerinti többségi befolyással rendelkező személy az Európai Unión, az Európai Gazdasági Térségen, valamint a Svájci Államszövetségen kívüli állam állampolgára vagy ilyen államban bejegyzett jogi személy vagy egyéb szervezet,

b) az Európai Unión, az Európai Gazdasági Térségen, valamint a Svájci Államszövetségen kívüli állam állampolgára vagy ilyen államban bejegyzett jogi személy vagy egyéb szervezet;

3. stratégiai társaság: olyan magyarországi székhelyű korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság, vagy nyilvánosan működő részvénytársaság, amely a Kormány rendeletében meghatározott főtevékenységként vagy további tevékenységi körként végzett tevékenysége az energia-, a közlekedés, a kommunikáció ágazatba, valamint [a 2019/452 rendelet] 4. cikk[e] (1) bekezdés[ének] a)-e) pontja szerinti – ide nem értve a pénzügyi infrastruktúrát – stratégiai jelentőségű ágazatba tartozik.”

11 A Vmtv. 277. §-a így rendelkezik:

„(1) Stratégiai társaság esetén – ha a szerződés megkötése, az egyoldalú jognyilatkozat megtétele vagy a társaság határozata […] a (2)–(4) bekezdésben foglaltakat eredményezi – a [miniszterhez] tett bejelentés és a bejelentés tudomásulvétele szükséges […] az alábbi jogügyletekkel összefüggésben:

a) stratégiai társaságban fennálló tulajdoni részesedés részben, vagy egészben, bármilyen tulajdonjog átruházási jogcímen – ideértve az apportálást is –, ingyenesen vagy visszterhesen történő átruházása,

[…]

(2) A 276. § 3. pontjában megjelölt ágazatokban köteles bejelenteni, ha a befektetés összértéke eléri vagy meghaladja a 350 millió forintot [(HUF) (hozzávetőleg 935 720 euró)]

a) a 276. § 2. pont[jának] a) alpontja szerinti külföldi befektető […], ha
   aa) az (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti jogügylet alapján közvetlenül vagy közvetett módon a stratégiai társaságban tulajdonrész megszerzése […]

   […]

következtében a stratégiai társaságban közvetlenül vagy közvetett módon a [Ptk.] szerinti többségi befolyást szerez,

[…]”

12 A Vmtv. 283. §-a értelmében:

„(1) A miniszter a bejelentés megérkezését követően haladéktalanul megvizsgálja, hogy

[…]

b) a bejelentő által a tulajdonszerzés, a kötvény tulajdonjogának megszerzése, a haszonélvezeti jog megszerzése, az üzemeltetési jog megszerzése esetén fennáll-e Magyarország államérdekének, közbiztonságának, közrendjének sérelme vagy veszélyeztetése, illetve ezek bekövetkezésének lehetősége, különös tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek ellátásának biztonságára, összhangban az [EUMSZ 36. cikkel, az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésével és az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésével],

[…]

(2) A miniszter legkésőbb a bejelentés megérkezésétől számított 30 munkanapon […] belül, ha az (1) bekezdés b)–e) pontjában meghatározott körülmény

a) nem áll fenn, a bejelentés tudomásulvételét írásban visszaigazolja, vagy

b) fennáll, a tulajdonszerzést, a kötvény tulajdonjogának megszerzését, a haszonélvezeti jog megszerzését, az üzemeltetési jog megszerzését megtiltja […].

[…]”

13 A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletnek (kihirdetve 2020. június 17-én a *Magyar Közlöny* 2020. évi 145. számában) az alapjogvitában alkalmazandó változata szerinti 1. melléklete tartalmazza azokat a tevékenységi köröket, amelyek alapján valamely magyarországi székhelyű gazdasági társaság a Vmtv. értelmében vett stratégiai jelentőségű ágazatba tartozik. Az e mellékletben szereplő 22. kategória a „[k]ritikus jelentőségű nyersanyag[okra]” vonatkozik, az e kategórián belüli 8. alkategória pedig az „[e]gyéb bányászat[ot]” foglalja magában.

14 A Ptk. „Befolyás” című 8:2. §-a értelmében:

„(1) Többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével vagy meghatározó befolyással rendelkezik.

(2) A befolyással rendelkező akkor rendelkezik egy jogi személyben meghatározó befolyással, ha annak tagja vagy részvényese, és

a) jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására, illetve visszahívására; vagy

b) a jogi személy más tagjai, illetve részvényesei a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve, hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek.

(3) A többségi befolyás akkor is fennáll, ha a befolyással rendelkező számára az (1)–(2) bekezdés szerinti jogosultságok közvetett befolyás útján biztosítottak.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15 A Xella Magyarország a magyar jog hatálya alá tartozó gazdasági társaság, amely az építőanyagok magyarországi piacán működik, fő tevékenységét pedig építési betontermékek gyártása képezi. E társaság 100%-ban a Xella Baustoffe GmbH, vagyis egy német jog szerinti társaság tulajdonában áll, ez utóbbinak pedig szintén 100%-ban a Xella International SA a tulajdonosa, amely a luxemburgi jog hatálya alá tartozó társaság. Ez utóbbi társaság közvetve az LSF10 XL Investments Ltd tulajdonában áll, amely a Lone Star cégcsoport Bermudán bejegyzett legfelső szintű anyavállalata, ez utóbbi csoport pedig a tulajdonosi láncolat végén J. P. G.-hez, egy ír állampolgárhoz tartozik.

16 A Bizottság a vállalkozások közötti összefonódásnak a 139/2004 rendelet alapján történő ellenőrzése keretében 2017. március 29-én meghozott határozatában nem emelt kifogást az ellen, hogy a Xella International felett irányítást szerezzen a luxemburgi székhelyű LSF10 XL Bidco SCA – amely az Egyesült Államokban székhellyel rendelkező Lone Star Fund X, valamint a Bermudán székhellyel rendelkező Lone Star Fund X leányvállalata –, az ügyletet pedig a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította.

17 A Janes és Társa, amely a magyar jog hatálya alá tartozó gazdasági társaság, a „PAN3” Építőipari és Kereskedelmi Kft., vagyis egy másik, a magyar jog hatálya alá tartozó gazdasági társaság tulajdonában van. Fő tevékenységét az képezi, hogy kavicsot, homokot és agyagot termeljen ki a Láziban (Győr-Moson-Sopron vármegye, Pannonhalmi járás, Magyarország) található bányaüzemében, amely tevékenység a 289/2020. Korm. rendelet 1. mellékletében szereplő 22. kategória 8. alkategóriájában szerepel, ebből pedig az következik, hogy e gazdasági társaság a Vmtv. 276. §-ának (3) bekezdése értelmében vett „stratégiai társaságnak” minősül. Piaci részesedése az érintett nyersanyagok termelésének magyarországi piacán 0,52%.

18 A Janes és Társa éves termelésének mintegy 90%-át a Xella Magyarország vásárolja meg abból a célból, hogy a bányaüzem közelében lévő gyárában e nyersanyagokat mészkőhomok téglává dolgozza fel, e termelés fennmaradó 10%-át pedig helyi építőipari vállalkozások vásárolják meg.

19 A Xella Magyarország 2020. október 29-én adásvételi szerződést kötött a Janes és Társa üzletrészeinek 100%-ban történő megszerzése céljából, a Vmtv. 277. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján pedig bejelentéssel fordult a miniszterhez, kérve, hogy a miniszter a Vmtv. 283. §-a (2) bekezdésének a) pontja alapján vegye tudomásul a jogügyletet, vagy igazolja vissza azt, hogy a Xella Magyarország saját tulajdonosi szerkezetére tekintettel e tudomásulvétel nem szükséges.

20 A miniszter a 2020. december 30-i határozatával a Vmtv. 283. cikke (1) bekezdésének b) pontja és (2) bekezdésének b) pontja alapján megtiltotta a bejelentésben foglalt jogügylet végrehajtását, hivatkozva a Vmtv. 276. cikkének 1. pontja szerinti, az „államérdekkel” kapcsolatos indokra.

21 A Fővárosi Törvényszék (Magyarország) – a kérdést előterjesztő bíróság – e határozatot hatályon kívül helyezte azzal az indokkal, hogy a miniszter nem tartotta tiszteletben az eljárási szabályokat, és nem tett eleget az indokolási kötelezettségének, továbbá a Fővárosi Törvényszék a minisztert új eljárás lefolytatására kötelezte.

22 A fentiek szerinti megismételt eljárásban 2021. július 20-án meghozott határozatában (a továbbiakban: az alapügy tárgyát képező határozat) a miniszter a Vmtv. 283. §-a (2) bekezdésének b) pontja alapján ismét megtiltotta a bejelentésben foglalt jogügylet végrehajtását, tekintettel a Vmtv 276. §-ának 1. és 2. pontjára, 277. §-a (2) bekezdése a) pontjának aa) alpontjára, valamint 283. §-a (1) bekezdésének b) pontjára.

23 E határozat indokolásában a miniszter a Xella Magyarországot a Vmtv. 276. §-ának 2. pontja értelmében vett „külföldi befektetőnek" minősítette amiatt, hogy az közvetve az LSF10 XL Investments tulajdonában áll, amely egy Bermudán bejegyzett társaság. A miniszter ezenkívül kijelentette, hogy a biztonságos és kiszámítható nyersanyag-kitermelés és -ellátás stratégiai jelentőséggel bír. A miniszter szerint a Covid19-világjárvány egyértelművé tette, hogy a globális ellátási láncok működésében rövid idő alatt is komoly zavarok alakulhatnak ki, amely negatív hatások hátrányosan befolyásolhatják a nemzetgazdaságot. Hangsúlyozta, hogy az építőipari adalékanyagok – mint például a homok, a kavics és a zúzott kő – előállítása esetében már jelenleg is a külföldi tulajdonú hazai gyártók piaci részesedése a meghatározó.

24 A miniszter úgy ítélte meg, hogy amennyiben a Janes és Társa közvetve olyan társaság tulajdonába kerül, amelyet Bermudán jegyeztek be, az hosszabb távon kockázatot jelent az építőipari ágazat nyersanyagokkal történő ellátásának biztonsága szempontjából, különösen abban a régióban, amelyben e társaság székhellyel rendelkezik, tekintettel arra, hogy a társaságnak e régióban 20,77%-os piaci részesedése van. Egyébiránt valamely stratégiai társaság külföldi kézbe kerülésével csökken a hazai tulajdonú vállalkozások aránya, ami tágan értelmezve „államérdeket" sérthet.

25 A Xella Magyarország a kérdést előterjesztő bíróság előtt vitatta az alapügy tárgyát képező határozatot, arra hivatkozva, hogy e határozat önkényes hátrányos megkülönböztetésnek vagy a tőkemozgás szabadsága rejtett korlátozásának minősül, tekintettel különösen az EUMSZ 54. cikkre és az EUMSZ 55. cikkre, amelyek az Unióban székhellyel rendelkező társaságok vonatkozásában ezzel párhuzamosan elismerik a letelepedés szabadságát. A Xella Magyarország hangsúlyozta, hogy a tulajdonosi láncolat végén ő olyan személy tulajdonában áll, aki valamely uniós tagállam állampolgára. A tulajdonszerzést egyedül olyan okból tiltották meg e társasággal szemben, amely a „nem nemzeti" tulajdonosi szerkezetével azonosítható. E társaság előadta azt is, hogy a Vmtv. értelmében vett „államérdek" fogalmi tisztázatlansága sértheti a jogállamiság alapelvét.

26 E körülmények között a Fővárosi Törvényszék úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Akként kell-e értelmezni az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdés[ének] b) pontját – figyelemmel [a 2019/452 rendelet] preambulumának (4) és (6) pontjában, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is –, hogy az magában foglalja a [Vmtv.] 85. címe szerinti szabályozás lehetőségét, különösen [az] annak 276. §[-ának] 1. pontja, 2. pont[jának] a) [al]pontja és 283. §[-a] (1) bekezdés[ének] b) pontja szerinti szabályozást?

2) Az [első] kérdésre adott igenlő válasz esetén kizárja-e az alkalmazott tagállami jog szerinti döntési jogkör gyakorlását pusztán azon körülmény, miszerint a közvetetten külföldi befektető tulajdonosi láncolatát érintően az Európai Bizottság [összefonódás-ellenőrzési] eljárásban eljárt, a hatáskörét gyakorolta és az összefonódást engedélyezte?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

27 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének a 2019/452 rendelet (4) és (6) preambulumbekezdésével, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett b) pontját akként kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a valamely tagállam jogszabályai által a külföldi befektetések vonatkozásában előírt olyan átvilágítási mechanizmus, amely lehetővé teszi annak megtiltását, hogy valamely stratégiainak minősülő belföldi társaság tulajdonát megszerezze egy olyan másik belföldi társaság, amely több tagállamban székhellyel rendelkező társaságok olyan csoportjának képezi a részét, amelyben egy harmadik országbeli vállalkozás döntő befolyással rendelkezik, e tilalmat azzal indokolva, hogy e tulajdonszerzés az abban megnyilvánuló államérdek sérelmével vagy sérelmének kockázatával jár, hogy az építőipari ágazatban különösen helyi szinten biztosított legyen az olyan alapvető nyersanyagokkal történő ellátás biztonsága, mint például a kavics, a homok és az agyag.

28 E kérdést abban az összefüggésben terjesztették elő, hogy a Xella Magyarország, vagyis a magyar jog hatálya alá tartozó azon társaság, amely egy olyan cégcsoport tagja, amelynek legfelső szintű anyavállalata Bermudán rendelkezik székhellyel, és amely a tulajdonosi láncolat végén egy ír állampolgárhoz tartozik, fel kívánja vásárolni a Janes és Társa, vagyis a magyar jog hatálya alá tartozó olyan társaság összes üzletrészét, amelynek fő tevékenysége bizonyos alapvető nyersanyagok, így különösen kavics, homok és agyag kitermelésével kapcsolatos, és amely e bányászati tevékenység folytán „stratégiai” vállalkozásnak minősül. E felvásárlást bejelentették a hatáskörrel rendelkező magyar miniszternek, aki azt az alapügy tárgyát képező határozatban alapvetően azzal az indokkal tiltotta meg, hogy e felvásárlás az abban megnyilvánuló államérdek sérelmének kockázatával jár, hogy az építőipari ágazatban különösen regionális szinten biztosított legyen az ezen alapvető nyersanyagokkal történő ellátás folytonossága.

Az alkalmazandó uniós jog azonosításáról

29 Ami először is az első kérdésben a 2019/452 rendeletre való hivatkozást illeti, meg kell állapítani – mint azt lényegében a Bizottság is megjegyezte –, hogy az alapügyben vizsgált felvásárlás nem tartozik e rendelet hatálya alá.

30 A 2019/452 rendelet hatályát ugyanis e rendelet 1. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amely úgy rendelkezik, hogy e rendelet létrehozza az Unióba irányuló „közvetlen külföldi befektetések” tagállamok általi, biztonsági vagy közrendi okokból történő átvilágításának keretét.

31 Márpedig a 2019/452 rendelet 2. cikkéből, különösen az e cikk 1., 2. és 7. pontjában szereplő fogalommeghatározásokból kitűnik, hogy a „közvetlen külföldi befektetés” fogalma tartós és közvetlen kapcsolatokra irányuló bizonyos olyan befektetéseket foglal magában, amelyeket valamely „külföldi befektető” eszközöl, e fogalom pedig magában foglalja a „harmadik országbeli vállalkozás” fogalmát, amely alatt „harmadik ország jogszabályai szerint alapított vagy egyéb módon létrehozott vállalkozást” kell érteni.

32 A fentiekből következik, hogy a vállalkozások által végrehajtott befektetéseket illetően a 2019/452 rendelet hatálya azokra az Unión belüli befektetésekre korlátozódik, amelyeket valamely harmadik ország jogszabályainak megfelelően alapított vagy egyéb módon létrehozott vállalkozások eszközölnek.

33 Ezzel szemben a külföldi befektetéseknek az alapügyben irányadó nemzeti jogszabályban előírt átvilágítási mechanizmusa nem csupán a valamely harmadik országbeli vállalkozás által végrehajtott befektetések ezen esetére alkalmazandó, hanem abban az esetben is – az alapügy tárgyát pedig épp ilyen eset képezi –, amikor Magyarországon vagy valamely más tagállamban bejegyzett olyan vállalkozások által végrehajtott befektetésekről van szó, amelyekben egy harmadik országban bejegyzett vállalkozás a Ptk. 8:2. §-a értelmében vett „többségi befolyással” rendelkezik.

34 Következésképpen, mivel e második eset nem tartozik a 2019/452 rendelet 1. cikkének hatálya alá, e nemzeti jogszabály e tekintetben kikerül e rendelet hatálya alól, vagyis az alapügyben vizsgált felvásárlás, amely az említett második esetnek felel meg, szintén nem tartozik e rendelet hatálya alá.

35 Ezt nem kérdőjelezheti meg az, hogy a 2019/452 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontjából és 9. cikke (2) bekezdésének a) pontjából az következik, hogy a külföldi befektető tulajdonosi szerkezete figyelembe vehető a biztonság vagy a közrend szempontjából fennálló azon potenciális kockázat értékelése során, amelyet az érintett befektetés jelent.

36 Ez az értékelési szempont ugyanis kifejezetten arra vonatkozik, hogy „a külföldi befektető felett közvetlenül vagy közvetetten irányítást gyakorol-e valamely harmadik ország kormánya – ideértve az ország állami szerveit, illetve a fegyveres erőit is –, például tulajdonosi struktúra […] révén”.

37 Márpedig, mivel ez az értékelési szempont kifejezetten csak a „külföldi befektető” tulajdonosi szerkezetére vonatkozik, amely fogalmat a 2019/452 rendelet 2. cikkének 2. pontja határozza meg, és amely a harmadik országbeli vállalkozásokra korlátozódik, e szempont nem jelenti azt, hogy e rendelet hatályát – amelyet az 1. cikkének (1) bekezdése határoz meg – ki lehetne terjeszteni oly módon, hogy az magában foglalja a valamely tagállam jogszabályainak megfelelően létrehozott olyan vállalkozások által végrehajtott befektetéseket, amelyekben valamely harmadik országbeli vállalkozás többségi befolyással rendelkezik.

38 A Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból egyébként nem tűnik ki, hogy az alapügy tárgyát képező határozatot a 2019/452 rendelet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében vett, az átvilágítási mechanizmus kijátszására irányuló kísérlet elleni küzdelem érdekében hozták volna meg.

39 Ezen iratanyagban ugyanis semmi nem utal arra, hogy a jelen ügyben az e rendelet (10) preambulumbekezdésében említett helyzetről lenne szó, amely preambulumbekezdés tisztázza e 3. cikk (6) bekezdésének érvényesülési körét, vagyis „az olyan befektetések[et], amelyek a gazdasági realitásokat nem tükröző mesterséges manőverek útján az Unión belülről érkeznek az átvizsgálási mechanizmusok és az átvilágítási határozatok kijátszása céljából, és amelyek esetében a befektető végső soron egy harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás tulajdonában vagy irányítása alatt áll”.

40 Másodszor, ami az első kérdésben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére való hivatkozást illeti, a kérdést előterjesztő bíróság nem fejti ki annak relevanciáját az e kérdésre adandó válasz szempontjából, vagyis e kérdést nem kell e rendelkezésre tekintettel vizsgálni.

41 Végül harmadszor, ami az alapügyben esetlegesen alkalmazandó alapvető szabadság azonosítását illeti, jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy az érintett nemzeti jogszabályt az EUM-Szerződésnek a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályaira, különösen pedig az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjára tekintettel vizsgálja meg, meg kell állapítani, hogy e jogszabály, különösen pedig annak azon rendelkezései, amelyek valamely „külföldi befektetőnek” egy stratégiai vállalkozásban való „többségi befolyást” biztosító részesedésszerzésére vonatkoznak – ahogyan azokat az alapügy tárgyát képező határozatban alkalmazták, és amelyekre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés kifejezetten hivatkozik –, egy másik alapvető szabadság, nevezetesen a letelepedés szabadsága alá tartoznak.

42 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis a letelepedés szabadságával, nem pedig a tőkemozgás szabadságával kapcsolatos szabályok hatálya alá tartozik az a nemzeti szabályozás, amely célját tekintve olyan részesedésekre alkalmazandó, amelyek lehetővé teszik, hogy bizonyos befolyást gyakoroljanak valamely társaság döntéseire, és meghatározzák annak tevékenységét (lásd ebben az értelemben: 2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítélet, C-563/17, EU:C:2019:144, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Márpedig a jelen ügyben valamely társaság összes üzletrészének felvásárlása vitathatatlanul elegendő ahhoz, hogy a felvásárló társaság bizonyos befolyást gyakorolhasson a felvásárolt társaság vezetése és irányítása felett (lásd analógia útján: 2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítélet, C-563/17, EU:C:2019:144, 44. pont).

44 Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 54. cikk értelmében a letelepedés szabadsága különösen a polgári jogi vagy gazdasági társaságokat illeti meg, amennyiben azokat valamely tagállam jogszabályai alapján hozták létre, és létesítő okirat szerinti székhelyük, központi ügyvezetésük helye vagy üzleti tevékenységük fő helye az Unió területén van, vagy azokat a társaságokat, amelyek valamely tagállam honosságával rendelkeznek.

45 E tekintetben emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy az EUMSZ 54. cikk szerinti társaságok létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetésük helye vagy üzleti tevékenységük fő helye a természetes személyek állampolgárságához hasonlóan annak meghatározására szolgál, hogy e társaságok mely tagállam jogrendjéhez tartoznak (2003. szeptember 30-i Inspire Art ítélet, C-167/01, EU:C:2003:512, 97. pont).

46 Másrészt, az uniós jog egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy az Unió területén illetőséggel rendelkező társaságok természetes vagy jogi személy részvényeseinek származása befolyással lenne a társaságok azon jogára, hogy a letelepedés szabadságára hivatkozzanak, mivel az EUMSZ 54. cikk értelmében az uniós társaságok jogállásának alapját a társaság székhelye és az a jogrend képezi, amelyben a társaságot alapították, nem pedig a részvényeseinek állampolgársága (2014. április 1-jei Felixstowe Dock and Railway Company és társai ítélet, C-80/12, EU:C:2014:200, 40. pont).

47 Ebből következik, hogy a Xella Magyarországhoz hasonló társaságnak, még ha olyan cégcsoport tagja is, amelynek legfelső szintű anyavállalata valamely harmadik országban rendelkezik székhellyel, joga van az EUM-Szerződés által biztosított letelepedés szabadságára hivatkozni, amennyiben valamely tagállam jogrendjéhez tartozik, tehát uniós társaság.

48 Következésképpen a Xella Magyarország tagjainak származására semmi esetre sem lehet hivatkozni annak érdekében, hogy e társasággal szemben megtagadják a letelepedés szabadságának gyakorlását, annál is inkább, mivel nem vitatott, hogy azon csoport végső tulajdonosa, amelyhez e társaság tartozik, egy ír állampolgár.

49 Így az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést az EUM-Szerződésnek kizárólag a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései alapján kell vizsgálni.

Az első kérdés elfogadhatóságáról

50 Ami az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés elfogadhatóságát illeti, mivel az előző pontban megállapítást nyert, hogy e kérdést az EUM-Szerződésnek kizárólag a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései alapján kell megválaszolni, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezések nem alkalmazhatók olyan helyzetre, amelynek minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik (2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet, C-391/20, EU:C:2022:638, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 E tekintetben első ránézésre úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó helyzetet meghatározó valamennyi körülmény egyetlen tagállamra korlátozódik, mivel egyrészt mind a Xella Magyarország, vagyis a felvásárló társaság, mind pedig a Janes és Társa, vagyis a felvásárolni tervezett társaság az érintett tagállamban illetőséggel rendelkező társaságok, másrészt pedig e kérdés arra vonatkozik, hogy összeegyeztethető-e az EUM-Szerződés letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi e tagállam számára, hogy megtiltsa a stratégiai vállalkozásnak minősülő belföldi társaságokba történő befektetéseket.

52 Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolása szempontjából releváns külföldi elemnek minősül az, hogy a felvásárló társaság olyan cégcsoport tagja, amelynek társaságai egyebek mellett különböző tagállamokban is székhellyel rendelkeznek, ez pedig még akkor is így van, ha úgy tűnik, hogy e társaságok semmilyen közvetlen szerepet nem játszanak az érintett felvásárlásban.

53 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés ugyanis kifejezetten arra vonatkozik, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a Vmtv. 276. §-a (2) bekezdésének a) pontja, vagyis egy olyan rendelkezés, amelyre e bíróság hivatkozik, és amelyet az alapügy tárgyát képező határozatban alkalmaztak.

54 Márpedig e nemzeti rendelkezésnek magából a szövegéből kitűnik, hogy az alapügyben irányadó nemzeti jogszabályt alkalmazni kell azokra a belföldi társaságokra és a más tagállamokban bejegyzett azon társaságokra, amelyek részesedést szereznek valamely stratégiai vállalkozásban, amennyiben az e társaságokban többségi befolyással rendelkező személy harmadik országból származó természetes vagy jogi személy.

55 Így az alapügy tárgyát képező határozatban az említett nemzeti rendelkezést arra tekintettel alkalmazták, hogy azt a cégcsoportot, vagyis a Xella-csoportot, amelynek a felvásárló társaságon kívül részét képezi többek között annak a német jog szerinti anyavállalata és a luxemburgi jog szerinti „nagyanyavállalata” is, egy másik cégcsoport, nevezetesen a Lone Star csoport irányítja, amelynek a legfelső szintű anyavállalata egy harmadik országban, a jelen esetben Bermudán van bejegyezve.

56 Következésképpen a felvásárló belföldi társaságnak az Unión belüli határokon átnyúló tulajdonosi szerkezete, amely az alapügyben fennálló helyzetet meghatározza, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolása szempontjából releváns külföldi elemnek minősül.

57 Ebből következően e kérdés elfogadható.

A letelepedés szabadsága korlátozásának fennállásáról

58 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 49. cikk értelmében vett „letelepedés szabadsága korlátozásának” tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi (2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítélet, C-563/17, EU:C:2019:144, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Márpedig az érintett nemzeti jogszabály, ahogyan azt az alapügy tárgyát képező határozatban alkalmazták – amennyiben lehetővé teszi valamely tagállam hatóságai számára, hogy a biztonsággal és a közrenddel összefüggő okokból megtiltsák valamely uniós társaságnak, hogy egy belföldi illetőségű „stratégiai” társaságban olyan részesedést szerezzen, amely lehetővé teszi számára, hogy bizonyos befolyást gyakoroljon ez utóbbi társaság vezetésére és irányítására –, nyilvánvalóan ezen uniós társaság letelepedési szabadsága korlátozásának – a jelen esetben különösen súlyos korlátozásának – minősül.

A letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozás esetleges igazolásáról

60 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az EUM-Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság korlátozása csak azzal a feltétellel engedhető meg, hogy az érintett nemzeti intézkedés közérdeken alapuló kényszerítő indoknak felel meg, alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az annak eléréséhez szükséges mértéket (2021. február 3-i Fussl Modestraße Mayr ítélet, C-555/19, EU:C:2021:89, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 Ami a közérdeken alapuló olyan kényszerítő indok fennállását illeti, amely igazolhatja a letelepedés szabadságának az alapügyben irányadó nemzeti jogszabály általi korlátozását, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy e jogszabály – amennyiben lehetővé teszi többek között annak megtiltását, hogy a stratégiai jelentőségű belföldi társaságokban tulajdont szerezzenek, ha e tulajdonszerzés valamely államérdek sérelmével vagy a sérelmének kockázatával jár – többek között arra irányul, hogy biztosítsa az ellátás biztonságát és folytonosságát, „tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek[re]”, összhangban többek között az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésével.

62 A jelen esetben – mint az kitűnik az alapügy tárgyát képező, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban összefoglalt határozatból – az állam azon konkrét érdekéről van szó, hogy a belföldön folytatott bányászati tevékenységből származó bizonyos alapvető nyersanyagokat, vagyis a kavicsot, a homokot és az agyagot illetően különösen a helyi szinten biztosítsa az építőipari ágazat ellátásának biztonságát és folytonosságát.

63 E tekintetben az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a letelepedés szabadságának korlátozása közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolható.

64 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzetgazdaság előmozdításához vagy annak megfelelő működéséhez kapcsolódó, tisztán gazdasági természetű indokok nem igazolhatják a Szerződések által biztosított alapvető szabadságok valamelyikének korlátozását (2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítélet, C-563/17, EU:C:2019:144, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

65 Ezzel szemben a Bíróság elismerte, hogy a valamely általános érdekű célkitűzés megvalósítására irányuló gazdasági jellegű megfontolásokat, vagy valamely általános érdekű szolgáltatás biztosítását olyan közérdeken alapuló kényszerítő indoknak lehet tekinteni, amely igazolhatja a Szerződések által biztosított valamely alapvető szabadság korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2013. október 22-i Essent és társai ítélet, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 53. pont; 2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítélet, C-563/17, EU:C:2019:144, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

66 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanakkor kitűnik, hogy jóllehet a tagállamok a nemzeti szükségleteiknek megfelelően lényegében továbbra is szabadon határozhatják meg a közrend és a közbiztonság követelményeit, ez nem változtat azon, hogy uniós összefüggésben, különösen pedig mivel az EUM-Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadságtól való eltérésről van szó, ezeket az indokokat szigorúan kell értelmezni, vagyis azok tartalmát az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Így a közrendre és a közbiztonságra csak a valamely alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és kellően komoly veszély esetén lehet hivatkozni. Ezenkívül ezeket az indokokat nem lehet az eredeti rendeltetésüktől eltéríteni annak érdekében, hogy valójában tisztán gazdasági célokat szolgáljanak (lásd ebben az értelemben: 2000. március 14-i Église de scientologie ítélet, C-54/99, EU:C:2000:124, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 Ami konkrétan az ellátás biztonságához kapcsolódó célkitűzést illeti, a Bíróság kimondta, hogy ilyen célkitűzésre csak a valamely alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és kellően komoly veszély esetén lehet hivatkozni (2012. november 8-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-244/11, EU:C:2012:694, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

68 Az olyan társaságok esetében, amelyek közfeladatokat látnak el, és közszolgáltatásokat nyújtanak a kőolaj-, a távközlési és az energiaágazat területén, a Bíróság kimondta, hogy az e termékekkel való ellátás, illetve az e szolgáltatások nyújtása biztonságának garantálása válsághelyzetben az érintett tagállam területén közbiztonsági oknak minősülhet, következésképpen pedig adott esetben igazolhatja valamely alapvető szabadság korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2012. november 8-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-244/11, EU:C:2012:694, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

69 Márpedig nem állapítható meg, hogy az alapügyben megjelölt célkitűzés, amennyiben az arra irányul, hogy a bányászati tevékenységből származó bizonyos alapvető nyersanyagokat, vagyis a kavicsot, a homokot és az agyagot illetően különösen a helyi szinten biztosítsa az építőipari ágazat ellátásának biztonságát, a kőolaj-, a távközlési és az energiaágazat ellátásának biztonságához kapcsolódó célkitűzéshez hasonlóan a jelen ítélet 66. és 67. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében vett „valamely alapvető társadalmi érdek” körébe tartozna, vagyis e célkitűzésre nem lehet alkalmazni a jelen ítélet 68. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatot.

70 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben a letelepedés szabadsága olyan korlátozásának igazolása érdekében hivatkoznak e célkitűzésre, amelyet – mint azt a jelen ítélet 59. pontja már megállapította – különösen súlyosnak kell tekinteni, mivel az alapügy tárgyát képező határozat kizárja ezen alapvető szabadság valamely uniós társaság általi gyakorlását.

71 Egyébiránt a Bíróság rendelkezésére álló iratanyag alapján – annak fenntartásával, hogy ezt a kérdést az előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia – nem tűnik úgy, hogy a helyi építőipari ágazat alapvető nyersanyagokkal történő ellátását illetően az alapügy tárgyát képező határozat által tiltott felvásárlás ténylegesen olyan jellegű lenne, amely a jelen ítélet 66. és 67. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében vett „valós és kellően komoly veszélyt” keletkeztetne.

72 E tekintetben ugyanis úgy tűnik, nem vitatott egyrészt az, hogy e felvásárlást megelőzően a felvásárolni tervezett társaság bányájából származó érintett nyersanyagtermelésnek már mintegy 90%-át a felvásárló társaság vásárolta meg annak érdekében, hogy e nyersanyagokat az e bánya közelében található gyárában feldolgozza, e termelés fennmaradó 10%-át pedig az építőipari ágazat helyi vállalkozásai vásárolták meg.

73 Másrészt, mivel közismert, hogy ezek az alapvető nyersanyagok a jellegüknél fogva viszonylag alacsony piaci értékkel bírnak különösen a szállítási költségeikhez képest, csekély valószínűségűnek, sőt a gyakorlatban kizártnak tűnik az a kockázat, hogy az említett bánya termelésének jelentős részét exportálják ahelyett, hogy az említett alapvető nyersanyagokat a helyi piacon értékesítsék.

74 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a valamely tagállam jogszabályai által a külföldi befektetések vonatkozásában előírt olyan átvilágítási mechanizmus, amely lehetővé teszi annak megtiltását, hogy valamely stratégiainak minősülő belföldi társaság tulajdonát megszerezze egy olyan másik belföldi társaság, amely több tagállamban székhellyel rendelkező társaságok olyan csoportjának képezi a részét, amelyben egy harmadik országbeli vállalkozás döntő befolyással rendelkezik, e tilalmat azzal indokolva, hogy e tulajdonszerzés az abban megnyilvánuló államérdek sérelmével vagy sérelmének kockázatával jár, hogy az építőipari ágazatban különösen helyi szinten biztosított legyen az olyan alapvető nyersanyagokkal történő ellátás biztonsága, mint például a kavics, a homok és az agyag.

A második kérdésről

75 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdését csak arra az esetre tette fel, ha az első kérdésre a Bíróság igenlő választ ad, és mivel az első kérdésre nemleges választ kell adni, a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

A költségekről

76 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

Az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit

a következőképpen kell értelmezni:

e rendelkezésekkel ellentétes a valamely tagállam jogszabályai által a külföldi befektetések vonatkozásában előírt olyan átvilágítási mechanizmus, amely lehetővé teszi annak megtiltását, hogy valamely stratégiainak minősülő belföldi társaság tulajdonát megszerezze egy olyan másik belföldi társaság, amely több tagállamban székhellyel rendelkező társaságok olyan csoportjának képezi a részét, amelyben egy harmadik országbeli vállalkozás döntő befolyással rendelkezik, e tilalmat azzal indokolva, hogy e tulajdonszerzés az abban megnyilvánuló államérdek sérelmével vagy sérelmének kockázatával jár, hogy az építőipari ágazatban különösen helyi szinten biztosított legyen az olyan alapvető nyersanyagokkal történő ellátás biztonsága, mint például a kavics, a homok és az agyag.

Prechal Arastey Sahún Biltgen

Wahl Passer

Kihirdetve Luxembourgban, a 2023. július 13-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

A. Prechal
tanácselnök