Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

13. července 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb kapitálu – Svoboda usazování – Nařízení (EU) 2019/452 – Právní předpisy členského státu, kterými se zavádí prověřovací mechanismus zahraničních investic směřujících do podniků, jež jsou rezidenty a jsou považovány za ‚strategické' – Rozhodnutí přijaté na základě těchto právních předpisů, které zakazuje, aby jedna rezidentní společnost nabyla veškeré podíly v jiné rezidentní společnosti – Nabytý podnik považovaný za ‚strategický' z důvodu, že jeho hlavní činnost se týká těžby některých základních surovin, jako je štěrk, písek a jíl – Nabývající podnik považovaný za ‚zahraničního investora' z důvodu, že je součástí skupiny společností, jejíž zastřešující společnost je usazena v třetí zemi – Ohrožení nebo riziko ohrožení zájmu státu, veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku členského státu – Cíl spočívající v zajištění bezpečnosti dodávek základních surovin v odvětví stavebnictví, zejména na regionální úrovni"

Ve věci C-106/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Fővárosi Törvényszék (Městský soud v Budapešti, Maďarsko) ze dne 1. února 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 15. února 2022, v řízení

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

proti

Innovációs és Technológiai Miniszter,

za přítomnosti:

„JANES ÉS TÁRSA" Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení: A. Prechal (zpravodajka), předsedkyně senátu, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl a J. Passer, soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. prosince 2022,

* Jednací jazyk: maďarština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.: T. Kocsis, ügyvéd,

– za maďarskou vládu: M. Z. Fehér a K. Szíjjártó, jako zmocněnci,

– za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: P. Gentili, avvocato dello Stato,

– za Evropskou komisi: G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen a A. Tokár, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 30. března 2023,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, ve spojení s body 4 a 6 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie (Úř. věst. 2019, L 79 I, s. 1), a čl. 4 odst. 2 SEU.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (dále jen „Xella Magyarország“), společností založenou podle maďarského práva, a Innovációs és Technológiai Miniszter (ministr inovací a technologií, Maďarsko, dále jen „ministr“) ve věci rozhodnutí, kterým ministr zakázal, aby tato společnost nabyla veškeré podíly společnosti „JANES ÉS TÁRSA“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (dále jen „Janes és Társa“), která je další společností založenou podle maďarského práva a je považována za „strategickou“ ve smyslu vnitrostátních právních předpisů, kterými se zavádí prověřovací mechanismus zahraničních investic.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 4, 6, 10, 13 a 36 odůvodnění nařízení 2019/452 uvádějí:

„(4) Tímto nařízením není dotčeno právo členských států odchýlit se od volného pohybu kapitálu, jak je stanoveno v čl. 65 odst. 1 písm. b) [SFEU]. Několik členských států zavedlo opatření, podle nichž mohou pohyb kapitálu omezit z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. […]

[…]

(6) Přímé zahraniční investice spadají do oblasti společné obchodní politiky. Podle čl. 3 odst. 1 písm. e) [SFEU] má Unie výlučnou pravomoc v oblasti společné obchodní politiky.

[…]

(10) Členské státy, které zavedly prověřovací mechanismus, by měly přijmout v souladu s právem Unie opatření nezbytná k tomu, aby se zamezilo obcházení jejich prověřovacích mechanismů a rozhodnutí v rámci prověřovacího mechanismu. To by se mělo vztahovat na investice z Unie prostřednictvím umělých konstrukcí, které neodrážejí hospodářskou realitu a obcházejí prověřovací mechanismy a rozhodnutí v rámci prověřovacího mechanismu, pokud je investor v konečném důsledku vlastněn nebo ovládán fyzickou osobou nebo podnikem ze třetí země. Tím není dotčena svoboda usazování a volný pohyb kapitálu, které jsou zakotveny ve Smlouvě o [FEU].

[…]

(13) Při určování toho, zda přímá zahraniční investice může mít vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, by členské státy a [Evropská] komise měly mít možnost posoudit všechny relevantní faktory, včetně dopadů na kritickou infrastrukturu, technologie (včetně klíčových základních technologií) a vstupů, které jsou zásadní pro bezpečnost nebo zachování veřejného pořádku, jejichž narušení, selhání, ztráta nebo zničení by mělo v členském státě nebo v Unii značný dopad. V tomto ohledu by členské státy a Komise měly mít také možnost zohlednit kontext a okolnosti přímé zahraniční investice, zejména to, zda je zahraniční investor ovládán přímo či nepřímo vládou třetí země, například prostřednictvím významného financování včetně subvencí, či zda se účastní státem řízených investičních projektů či programů v zahraničí.

[…]

(36) Představuje-li přímá zahraniční investice spojení spadající do oblasti působnosti nařízení Rady (ES) č. 139/2004 [ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. 2004, L 24, s. 1)], nemělo by být uplatňováním tohoto nařízení dotčeno uplatňování čl. 21 odst. 4 nařízení (ES) č. 139/2004. […]“

4 Článek 1 nařízení 2019/452, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Toto nařízení stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie členskými státy z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku […].“

5 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚přímou zahraniční investicí‘ investice jakékoli povahy, kterou provádí zahraniční investor a která slouží k tomu, aby vytvořila nebo udržela dlouhodobé a přímé vztahy mezi zahraničním investorem a podnikatelem nebo podnikem, kterému je kapitál poskytnut za účelem výkonu hospodářské činnosti v členském státě, včetně investic, které umožňují skutečnou účast na řízení nebo kontrole společnosti vykonávající hospodářskou činnost;

2) ‚zahraničním investorem‘ fyzická osoba ze třetí země nebo podnik ze třetí země, které mají v úmyslu uskutečnit či uskutečnily přímou zahraniční investici;

[…]

4) ‚prověřovacím mechanismem' nástroj s obecnou působností, jako je zákon nebo nařízení, a související správní požadavky, prováděcí pravidla či pokyny stanovující podmínky a postupy pro posuzování, šetření, povolení, podmínění, zákaz nebo zrušení přímých zahraničních investic z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku;

[…]

7) ‚podnikem ze třetí země' podnik založený nebo jinak zřízený podle právních předpisů třetí země."

6 Článek 3 uvedeného nařízení, nadepsaný „Prověřovací mechanismy členských států", v odstavci 6 stanoví:

„Členské státy, které zavedly prověřovací mechanismus, mají k dispozici, změní nebo přijmou opatření nezbytná k tomu, aby identifikovaly a zamezily obcházení prověřovacích mechanismů a rozhodnutí v rámci prověřovacího mechanismu."

7 Článek 4 téhož nařízení, nadepsaný „Faktory, které mohou členské státy nebo Komise zohlednit", stanoví:

„1. Při určování toho, zda může mít přímá zahraniční investice vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, mohou členské státy a Komise zvážit její potenciální dopady mimo jiné na:

[…]

c) dodávky kritických vstupů, včetně energie nebo surovin, jakož i potravinového zabezpečení;

[…]

2. Při určování toho, zda přímá zahraniční investice může mít vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, mohou členské státy a Komise vzít rovněž v úvahu zejména:

a) zda je daný zahraniční investor přímo či nepřímo ovládán vládou třetí země, včetně státních subjektů nebo ozbrojených sil, a to i prostřednictvím vlastnické struktury nebo významného financování;

[…]"

8 Článek 6 nařízení 2019/452, nadepsaný „Mechanismus spolupráce v souvislosti s prověřovanými přímými zahraničními investicemi", v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy oznámí Komisi a ostatním členským státům každou přímou zahraniční investici na svém území, jež je předmětem prověřování, tak, že co nejdříve poskytnou informace uvedené v čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení. […]"

9 Článek 9 tohoto nařízení stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby informace, které byly oznámeny podle čl. 6 odst. 1 nebo o které Komise a ostatní členské státy požádaly podle čl. 6 odst. 6 a čl. 7 odst. 5, byly Komisi a žádajícím členským státům poskytnuty bez zbytečného odkladu.

2. Informace podle odstavce 1 zahrnují:

a) vlastnickou strukturu zahraničního investora a podniku, v němž je přímá zahraniční investice plánována nebo byla dokončena, včetně informací o konečném investorovi a podílu na kapitálu;

[…]“

Maďarské právo

10 Ustanovení § 276 veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zákon č. LVIII z roku 2020 o přechodných pravidlech týkajících se ukončení nouzového stavu a epidemiologické krize), ze dne 17. června 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „Vmtv“), uvádí:

„Pro účely této kapitoly se

1. ‚zájmem státu‘ rozumí veřejný zájem na bezpečnosti a fungování sítí a zařízení a na kontinuitě zásobování, na který se nevztahují odvětvové právní předpisy Evropské unie nebo vnitrostátní právo.

2. ‚zahraničním investorem‘

a) rozumí právnická osoba nebo jiný subjekt registrovaný v Maďarsku, v jiném členském státě Evropské unie, v jiném členském státě Evropského hospodářského prostoru nebo ve Švýcarské konfederaci, který získá podíl nebo kvalifikovanou účast v obchodní společnosti, jež má sídlo v Maďarsku a vykonává činnost podle § 277 odst. 2, pokud osoba, která má v této právnické osobě nebo jiném subjektu ‚většinový vliv‘ ve smyslu Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (zákon č. V z roku 2013, občanský zákoník), ze dne 26. února 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „občanský zákoník“), je státním příslušníkem státu, který není členským státem Evropské unie, členským státem Evropského hospodářského prostoru nebo není Švýcarskou konfederací, anebo právnickou osobou nebo jiným subjektem registrovaným v takovém státě,

b) státní příslušník státu, který není členským státem Evropské unie, členským státem Evropského hospodářského prostoru nebo není Švýcarskou konfederací, nebo právnická osoba nebo jiný subjekt registrovaný v takovém státě;

3. ‚strategickým podnikem‘ rozumí společnost s ručením omezeným, uzavřená akciová společnost nebo otevřená akciová společnost, která má své sídlo v Maďarsku a jejíž hlavní nebo doplňková činnost, jak je definována v nařízení vlády, spadá do odvětví energetiky, dopravy nebo komunikací nebo do odvětví strategického významu ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) až e) [nařízení 2019/452], s výjimkou finanční infrastruktury.“

11 Ustanovení § 277 Vmtv stanoví:

„1) V případě strategického podniku, pokud má uzavření smlouvy, jednostranné prohlášení o záměru nebo rozhodnutí společnosti […] důsledky uvedené v odstavcích 2 až 4, se vyžaduje […] jejich oznámení [ministrovi] a potvrzení o přijetí oznámení v případě následujících právních úkonů:

a) bezúplatný nebo úplatný převod celého podílu ve strategickém podniku nebo jeho části jakoukoli formou převodu vlastnictví, včetně vkladů,

[…]

2) V odvětvích uvedených v § 276 bodu 3, pokud celková hodnota investice dosahuje alespoň 350 milionů maďarských forintů (HUF) (přibližně 935 720 eur), musí být v oznámení uvedeny následující informace:

a) jakýkoli ‚zahraniční investor' ve smyslu § 276 bodu. 2 písm. a) […], pokud v důsledku:
aa) přímého či nepřímého nabytí podílu […] v dotyčném strategickém podniku na základě právního úkonu uvedeného v odst. 1 písm. a) až c)

[…]

přímo či nepřímo získá ‚většinový vliv' v tomto strategickém podniku ve smyslu občanského zákoníku,

[…]"

12 Ustanovení § 283 Vmtv stanoví:

„1) Ihned po obdržení oznámení ministr přezkoumá, zda

[…]

b) v případě nabytí majetku, vlastnického práva k dluhopisům, užívacího práva nebo práva provozovat oznamovatelem budou porušeny nebo ohroženy zájmy státu, veřejná bezpečnost nebo veřejný pořádek v Maďarsku, nebo zda existuje možnost takového porušení nebo ohrožení, zejména pokud jde o zajištění zásobování stran základních sociálních potřeb, v souladu s článkem 36 SFEU, čl. 52 odst. 1 SFEU a čl. 65 odst. 1 SFEU,

[…]

2) Ministr nejpozději do třiceti pracovních dnů od obdržení oznámení […]:

a) pokud nenastanou okolnosti uvedené v odst. 1 písm. b) až e), písemně potvrdí přijetí oznámení;

b) pokud nastanou okolnosti uvedené v odst. 1 písm. b) až e), zakáže nabytí majetku, vlastnického práva k dluhopisům, užívacího práva nebo práva provozovat […]

[…]"

13 Příloha 1 magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020 (VI. 17) Korm. rendelet [nařízení vlády č. 289/2020 (VI. 17.) týkající se vymezení kategorií činností nezbytných k ochraně hospodářských zájmů obchodních společností usazených v Maďarsku], ze dne 17. června 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), ve znění použitelném na spor v původním řízení, uvádí kategorie činností, na základě kterých se má za to, že obchodní společnost usazená v Maďarsku spadá do strategického odvětví pro účely Vmtv. Kategorie 22 uvedená v této příloze se týká „[s]urovin zásadního významu“ a podkategorie 8 této kategorie se týká „[o]statní těžební činnosti“.

14 Ustanovení § 8:2 občanského zákoníku, nadepsané „Vliv“, stanoví:

„1) ‚Většinovým vlivem‘ se rozumí vztah, kdy má fyzická nebo právnická osoba (dále jen ‚ovládající subjekt‘) více než 50 % hlasovacích práv nebo rozhodující vliv v právnické osobě.

2) Ovládající subjekt má rozhodující vliv v právnické osobě, je-li jejím společníkem nebo akcionářem a

a) má právo volit nebo odvolávat většinu členů představenstva nebo dozorčí rady této právnické osoby, nebo

b) ostatní společníci nebo akcionáři této právnické osoby hlasují po dohodě s ovládajícím subjektem stejným způsobem jako ovládající subjekt nebo vykonávají svá hlasovací práva jeho prostřednictvím, pokud společně disponují více než polovinou hlasů.

3) Většinový vliv se předpokládá rovněž v případě, kdy jsou na základě nepřímého vlivu přiznána ovládajícímu subjektu práva uvedená v odstavcích 1 a 2.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

15 Xella Magyarország, společnost založená podle maďarského práva, působí na maďarském trhu se stavebními materiály a její hlavní činností je výroba betonových stavebních prvků. Tato společnost je ze 100 % vlastněna společností Xella Baustoffe GmbH, která je založena podle německého práva a je sama rovněž ze 100 % vlastněna společností Xella International SA, jež je založena podle lucemburského práva. Posledně uvedená společnost je zase nepřímo vlastněna společností LSF10 XL Investments Ltd, jež je zastřešující společností skupiny Lone Star registrované na Bermudách, přičemž konečným vlastníkem této skupiny je J. P. G., který je irským státním příslušníkem.

16 V rozhodnutí ze dne 29. března 2017 nevznesla Komise v rámci kontroly spojování podniků provedené na základě nařízení č. 139/2004 námitky proti tomu, že nad společností Xella International převzala kontrolu společnost LSF10 XL Bidco SCA, která je usazena v Lucembursku a je dceřinou společností Lone Star Fund X, usazené ve Spojených státech, a Lone Star Fund X, usazené na Bermudách, a prohlásila spojení za slučitelné s vnitřním trhem.

17 Janes és Társa, společnost založená podle maďarského práva, je vlastněna společností „PAN3“ Építőipari és Kereskedelmi Kft., která je další společností založenou podle maďarského práva. Hlavní činností společnosti Janes és Társa je těžba štěrku, písku a jílu v lomu nacházejícím se v Lázi (župa Győr-Moson-Sopron, okres Pannonhalma, Maďarsko), což je činnost uvedená

v podkategorii 8 kategorie 22 uvedené v příloze I nařízení vlády č. 289/2020, z níž vyplývá, že je tato společnost kvalifikována jako „strategický podnik“ ve smyslu § 276 odst. 3 Vmtv. Její tržní podíl na maďarském trhu s produkcí dotčených surovin činí 0,52 %.

18 Společnost Xella Magyarország kupuje přibližně 90 % roční produkce společnosti Janes és Társa, aby tyto suroviny zpracovala na vápenopískové cihly ve své továrně nacházející se v blízkosti lomu, přičemž zbývajících 10 % této produkce nakupují místní stavební podniky.

19 Dne 29. října 2020 uzavřela společnost Xella Magyarország kupní smlouvu za účelem nabytí 100 % podílů ve společnosti Janes és Társa a zaslala ministrovi oznámení podle § 277 odst. 1 písm. a) Vmtv, v němž ho požádala, aby vzal dotčenou transakci na vědomí v souladu s § 283 odst. 2 písm. a) Vmtv, nebo aby potvrdil, že taková formalita není vzhledem k její vlastnické struktuře nezbytná.

20 Rozhodnutím ze dne 30. prosince 2020 ministr zakázal provedení právního úkonu oznámeného podle § 283 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) Vmtv, přičemž uplatnil důvod „zájmu státu“ uvedený v § 276 bodě 1 tohoto zákona.

21 Fővárosi Törvényszék (Městský soud v Budapešti, Maďarsko), který je předkládajícím soudem, zrušil toto rozhodnutí z důvodu, že ministr nedodržel procesní pravidla a nesplnil povinnost uvést odůvodnění, a nařídil tomuto ministrovi provést nové řízení.

22 V rozhodnutí ze dne 20. července 2021 (dále jen „rozhodnutí dotčené v původním řízení“), které bylo vydáno v tomto novém řízení, ministr s odkazem na § 283 odst. 2 písm. b) Vmtv a s ohledem na § 276 body 1 a 2, § 277 odst. 2 písm. a) bod aa) a § 283 odst. 1 písm. b) tohoto zákona znovu zakázal provedení oznámeného právního úkonu.

23 V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr kvalifikoval společnost Xella Magyarország jako „zahraničního investora“ ve smyslu § 276 bodu 2 Vmtv z důvodu, že je nepřímo držena společností LSF10 XL Investments, která je registrována na Bermudách. Ministr mimoto tvrdil, že bezpečnost a předvídatelnost těžby a dodávek surovin má strategický význam. Ministr byl toho názoru, že pandemie covidu-19 jasně ukázala, že v krátké době může dojít k vážnému narušení fungování globálních dodavatelských řetězců, což může mít negativní dopad na národní hospodářství. Zdůraznil, že výrobě kameniva, jako je písek, štěrk a drcený kámen, pro odvětví stavebnictví již dominují maďarští výrobci se zahraničním kapitálem.

24 Ministr měl za to, že pokud by se společnost Janes és Társa stala nepřímo vlastnictvím společnosti registrované na Bermudách, představovalo by to dlouhodobé riziko pro bezpečnost dodávek surovin pro odvětví stavebnictví, zejména v regionu, kde je tato společnost usazena, jelikož její podíl na trhu v tomto regionu by činil 20,77 %. Nabytí strategického podniku zahraničním vlastníkem by ostatně snížilo podíl podniků s domácím kapitálem, což by mohlo poškodit „zájem státu“ v širokém smyslu.

25 Společnost Xella Magyarország napadla rozhodnutí dotčené v původním řízení u předkládajícího soudu a tvrdila, že toto rozhodnutí představuje svévolnou diskriminaci nebo skryté omezení volného pohybu kapitálu zejména s ohledem na články 54 a 55 SFEU, které společnostem usazeným v Unii souběžně přiznávají svobodu usazování. Zdůraznila, že jejím konečným vlastníkem je osoba, jež je státním příslušníkem členského státu Unie. Jediným důvodem, proč jí

bylo nabytí zakázáno, je podle jejího názoru „nenárodní“ povaha její vlastnické struktury. Rovněž tvrdila, že nejasnost pojmu „zájem státu“ ve smyslu Vmtv může porušovat základní zásadu právního státu.

26 Za těchto okolností se Fővárosi Törvényszék (Městský soud v Budapešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Musí být čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, s ohledem na body 4 a 6 odůvodnění [nařízení 2019/452] a čl. 4 odst. 2 SEU, vykládán v tom smyslu, že zahrnuje možnost zavedení takového prověřovacího mechanismu, jaký je stanoven v hlavě 85 Vmtv, zejména v § 276 bodě 1 a bodě 2 písm. a) a § 283 odst. 1 písm. b) tohoto zákona?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, brání samotná skutečnost, že Komise v rámci výkonu své pravomoci v oblasti kontroly spojování vedla řízení týkající se vlastnické struktury nepřímého zahraničního investora a povolila spojení, výkonu rozhodovací pravomoci podle platného vnitrostátního práva?“

K předběžným otázkám

K první otázce

27 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, ve spojení s body 4 a 6 odůvodnění nařízení 2019/452 a čl. 4 odst. 2 SEU, musí být vykládán v tom smyslu, že brání prověřovacímu mechanismu zahraničních investic stanovenému právními předpisy členského státu, který umožňuje zakázat, aby vlastnictví rezidentní společnosti, jež je považována za strategickou, nabyla jiná rezidentní společnost, která je součástí skupiny společností usazených v několika členských státech a v níž má rozhodující vliv podnik z třetí země, a to z důvodu, že toto nabytí ohrožuje nebo může ohrozit zájem státu na zajištění bezpečnosti zásobování v odvětví stavebnictví, zejména na místní úrovni, pokud jde o takové základní suroviny, jako jsou štěrk, písek a jíl.

28 Tato otázka je položena v souvislosti s tím, že společnost Xella Magyarország, která je založena podle maďarského práva a je součástí skupiny společností, jejíž zastřešující společnost je usazena na Bermudách a jejímž konečným vlastníkem je irský státní příslušník, nabyla veškeré podíly společnosti Janes és Társa, která je založena podle maďarského práva a jejíž hlavní činností je těžba některých základních surovin, zejména štěrku, písku a jílu, a je z důvodu této těžební činnosti považována za „strategický“ podnik. Toto nabytí bylo oznámeno příslušnému maďarskému ministrovi, který je rozhodnutím dotčeným v původním řízení zakázal především z důvodu, že by mohlo ohrozit zájem státu na zajištění kontinuity dodávek těchto základních surovin v odvětví stavebnictví, zejména na regionální úrovni.

K určení použitelného unijního práva

29 Pokud jde na prvním místě o odkaz na nařízení 2019/452, učiněný v první otázce, je třeba konstatovat, jak v podstatě uvedla i Komise, že nabytí, o které se jedná v původním řízení, nespadá do oblasti působnosti tohoto nařízení.

30 Tato oblast působnosti je totiž vymezena v čl. 1 odst. 1 nařízení 2019/452, který stanoví, že toto nařízení stanoví rámec pro prověřování „přímých zahraničních investic“ směřujících do Unie členskými státy z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

31 Z článku 2 nařízení 2019/452, zejména z definic uvedených v bodech 1, 2 a 7 tohoto článku, přitom vyplývá, že pojem „přímá zahraniční investice“ zahrnuje určité investice týkající se trvalých a přímých účastí, jež uskutečňuje „zahraniční investor“, což je pojem, který zahrnuje pojem „podnik ze třetí země“, jenž označuje „podnik založený nebo jinak zřízený podle právních předpisů třetí země“.

32 Z toho plyne, že pokud jde o investice uskutečněné podniky, oblast působnosti nařízení 2019/452 je omezena na investice směřující do Unie a uskutečněné podniky založenými nebo jinak zřízenými podle právních předpisů třetí země.

33 Naopak prověřovací mechanismus zahraničních investic stanovený vnitrostátními právními předpisy, o které se jedná v původním řízení, se uplatní nejenom v takovém případě investic uskutečněných podniky třetí země, ale i v případě, o který se právě jedná v původním řízení, kdy investice uskutečňují podniky registrované v Maďarsku nebo v jiném členském státě, v nichž má podnik registrovaný v třetí zemi „většinový vliv“ ve smyslu § 8:2 občanského zákoníku.

34 Vzhledem k tomu, že se na tento druhý případ nevztahuje článek 1 nařízení 2019/452, nespadají tedy tyto vnitrostátní právní předpisy v tomto rozsahu do oblasti působnosti tohoto nařízení, takže nabytí dotčené ve věci v původním řízení, které se týká uvedeného druhého případu, rovněž nespadá do oblasti působnosti tohoto nařízení.

35 To nemůže být zpochybněno skutečností, že z čl. 4 odst. 2 písm. a) a čl. 9 odst. 2 písm. a) nařízení 2019/452 vyplývá, že vlastnická struktura zahraničního investora může být zohledněna jako faktor při posuzování možného rizika pro bezpečnost nebo veřejný pořádek, které dotyčná investice představuje.

36 Tento hodnotící faktor se totiž konkrétně týká toho, „zda je daný zahraniční investor přímo či nepřímo ovládán vládou třetí země, včetně státních subjektů nebo ozbrojených sil, a to i prostřednictvím vlastnické struktury“.

37 Vzhledem k tomu, že tento hodnotící faktor se výslovně týká pouze vlastnické struktury „zahraničního investora“, což je pojem, který je definován v čl. 2 bodě 2 nařízení 2019/452 a je omezen na podniky ze třetí země, neznamená to, že by oblast působnosti tohoto nařízení, jak je vymezena v jeho čl. 1 odst. 1, byla rozšířena na investice uskutečněné podniky, které jsou zřízeny podle právních předpisů členského státu a v nichž má podnik ze třetí země většinový vliv.

38 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, ostatně nevyplývá, že by rozhodnutí, o níž se jedná v původním řízení, bylo přijato za účelem boje proti pokusu o obcházení prověřovacího mechanismu ve smyslu čl. 3 odst. 6 nařízení 2019/452.

39 Žádná skutečnost v tomto spise totiž nenasvědčuje tomu, že by se v projednávaném případě jednalo o situaci uvedenou v bodě 10 odůvodnění tohoto nařízení, který objasňuje působnost tohoto čl. 3 odst. 6, a sice o situaci „investice z Unie prostřednictvím umělých konstrukcí, které neodrážejí hospodářskou realitu a obcházejí prověřovací mechanismy a rozhodnutí v rámci prověřovacího mechanismu, pokud je investor v konečném důsledku vlastněn nebo ovládán fyzickou osobou nebo podnikem ze třetí země“.

40 Pokud jde na druhém místě o odkaz na čl. 4 odst. 2 SEU učiněný v první otázce, předkládající soud nevysvětluje jeho relevanci pro účely odpovědi na tuto otázku, takže není namístě jej zkoumat z hlediska tohoto ustanovení.

41 Pokud jde na třetím a posledním místě o určení základní svobody, kterou lze uplatnit ve věci v původním řízení, tak ačkoli předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby přezkoumal dotyčnou vnitrostátní právní úpravu z hlediska pravidel Smlouvy o FEU v oblasti volného pohybu kapitálu a konkrétně z hlediska čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, je třeba konstatovat, že tyto právní předpisy, zejména taková jejich ustanovení, která se týkají nabytí podílu „zahraničním investorem“, jenž mu poskytuje „většinový vliv“ ve strategickém podniku, jako jsou ustanovení použitá v rozhodnutí, o které se jedná v původním řízení, a jichž se výslovně týká první předběžná otázka, spadají do působnosti jiné základní svobody, a sice svobody usazování.

42 Podle ustálené judikatury totiž vnitrostátní právní předpisy, které se mají použít na podíly umožňující vykonávat určitý vliv na rozhodování společnosti a určovat její činnosti, spadají do oblasti působnosti pravidel v oblasti svobody usazování, a nikoli pravidel týkajících se volného pohybu kapitálu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2019, Associação Peço a Palavra a další, C-563/17, EU:C:2019:144, bod 43 a citovaná judikatura).

43 V projednávaném případě je přitom nabytí veškerých podílů společnosti nepochybně dostatečné k tomu, aby nabývající společnost mohla vykonávat jednoznačný vliv na řízení a kontrolu nabyté společnosti (obdobně viz rozsudek ze dne 27. února 2019, Associação Peço a Palavra a další, C-563/17, EU:C:2019:144, bod 44).

44 V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že podle článku 54 SFEU požívají svobody usazování zejména společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva, pokud jsou založené podle práva některého členského státu a mají své sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie, tedy společnosti, které mají státní příslušnost některého členského státu.

45 V tomto ohledu je třeba připomenout, že umístění sídla, ústřední správy nebo hlavní provozovny společností uvedených v článku 54 SFEU slouží podobně jako státní příslušnost fyzických osob k určení jejich vazby k právnímu řádu některého členského státu (rozsudek ze dne 30. září 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, bod 97).

46 Dále je třeba připomenout, že z žádného ustanovení unijního práva nevyplývá, že by původ podílníků – fyzických nebo právnických osob – společností, které jsou rezidenty v Unii, měl dopad na právo těchto společností dovolávat se svobody usazování, neboť status společnosti usazené v Unii je podle článku 54 SFEU založen na místě sídla společnosti a právním řádu, podle kterého je společnost založena, a nikoliv na státní příslušnosti jejích podílníků (rozsudek ze dne 1. dubna 2014, Felixstowe Dock a Railway Company a další, C-80/12, EU:C:2014:200, bod 40).

47 Z toho plyne, že taková společnost, jako je Xella Magyarország, má i v případě, že je součástí skupiny společností, jejíž zastřešující společnost je usazena v třetí zemi, právo dovolávat se svobody usazování zaručené Smlouvou o FEU, pokud má vazbu k právnímu řádu členského státu, a je tedy společností Unie.

48 Původ akcionářů společnosti Xella Magyarország tudíž nelze v žádném případě namítat s cílem odepřít této společnosti svobodu usazování, a to tím spíše, že je nesporné, že konečným vlastníkem skupiny, jejíž je součástí, je irský státní příslušník.

49 První předběžná otázka tak musí být zkoumána pouze z hlediska Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování.

K přípustnosti první otázky

50 Pokud jde o přípustnost první předběžné otázky, jelikož byl v předchozím bodě učiněn závěr, že je třeba na ni odpovědět pouze s ohledem na ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování, je třeba připomenout, že tato ustanovení se nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 31 a citovaná judikatura).

51 V tomto ohledu se *prima facie* jeví, že všechny prvky charakterizující situaci, o kterou se jedná v původním řízení, se nacházejí uvnitř jediného členského státu, neboť zaprvé nabývající společnost Xella Magyarország i nabývaná společnost Janes és Társa jsou rezidenty v dotyčném členském státě a zadruhé se tato otázka týká slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů, které tomuto členskému státu umožňují zakázat investice do rezidentních společností považovaných za strategické podniky, s ustanoveními Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování.

52 Skutečnost, že nabývající společnost je součástí skupiny společnosti usazených mimo jiné v různých členských státech, však představuje mezinárodní prvek relevantní pro účely odpovědi na první předběžnou otázku, a to i když tyto společnosti podle všeho nehrají v předmětném nabytí žádnou přímou roli.

53 První otázka položená předkládajícím soudem se totiž výslovně týká slučitelnosti § 276 odst. 2 písm. a) Vmtv, tedy ustanovení, které uvedený soud cituje a je použito v rozhodnutí dotčeném v původním řízení, s unijním právem.

54 Podle samotného znění tohoto vnitrostátního ustanovení se přitom vnitrostátní právní předpisy, o které se jedná v původním řízení, vztahují na rezidentní společnosti a společnosti registrované v jiných členských státech, které nabývají podíl ve strategickém podniku, pokud je osoba, jež má v těchto společnostech většinový vliv, fyzickou nebo právnickou osobou z třetí země.

55 V rozhodnutí dotčeném v původním řízení tak bylo uvedené vnitrostátní ustanovení použito s ohledem na skutečnost, že skupina společností, a sice skupina Xella, do níž kromě nabývající společnosti patří mimo jiné mateřská společnost založená podle německého práva a její „hlavní mateřská společnost“ založená podle lucemburského práva, je sama ovládána jinou skupinou společností, a sice skupinou Lone Star, jejíž zastřešující společnost je registrována v třetí země, v projednávaném případě na Bermudách.

56 Proto je přeshraniční vlastnická struktura nabývající rezidentní společnosti uvnitř Unie, jež charakterizuje situaci, o kterou se jedná v původním řízení, mezinárodním prvkem relevantním pro účely odpovědi na první předběžnou otázku.

57 Tato otázka je tudíž přípustná.

K existenci omezení svobody usazování

58 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že za „omezení svobody usazování“ ve smyslu článku 49 SFEU musí být považována veškerá opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (rozsudek ze dne 27. února 2019, Associação Peço a Palavra a další., C-563/17, EU:C:2019:144, bod 54 a citovaná judikatura).

59 Vzhledem k tomu, že dotyčné vnitrostátní právní předpisy, jak jsou aplikovány v rozhodnutí dotčeném v původním řízení, orgánům členského státu umožňují, aby z důvodů bezpečnosti a veřejného pořádku zakázaly společnosti Unie nabývat podíl v rezidentní „strategické“ společnosti, který by jí umožnil vykonávat určitý vliv na řízení a kontrolu posledně uvedené společnosti, zjevně představují omezení svobody usazování této společnosti Unie, a to v projednávaném případě omezení obzvláště závažné.

K případnému odůvodnění omezení svobody usazování

60 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení základní svobody zaručené Smlouvou o FEU lze připustit pouze za podmínky, že dotčené vnitrostátní opatření odpovídá naléhavému důvodu obecného zájmu, je způsobilé zaručit uskutečnění cíle, jejž sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (rozsudek ze dne 3. února 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, bod 52 a citovaná judikatura).

61 Pokud jde o existenci naléhavého důvodu obecného zájmu, který může odůvodnit omezení svobody usazování vyplývající z vnitrostátních právních předpisů, o které se jedná v původním řízení, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tyto právní předpisy tím, že umožňují zakázat mimo jiné nabytí vlastnictví strategických rezidentních společností, pokud toto nabytí ohrožuje nebo může ohrozit zájem státu, mají zejména v souladu s čl. 52 odst. 1 SFEU za cíl zejména zajistit bezpečnost a kontinuitu zásobování „stran základních sociálních potřeb“.

62 V projednávaném případě, jak vyplývá z rozhodnutí dotčeného v původním řízení, jak je shrnuto v předkládacím rozhodnutí, se jedná o zvláštní zájem státu na zajištění bezpečnosti a kontinuity zásobování v odvětví stavebnictví, zejména na místní úrovni, pokud jde o některé základní suroviny, a sice štěrk, písek a jíl, pocházející z těžební činnosti na vnitrostátním území.

63 Článek 52 odst. 1 SFEU v tomto ohledu stanoví, že omezení svobody usazování může být opodstatněno důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

64 Z ustálené judikatury vyplývá, že čistě hospodářské důvody týkající se podpory národního hospodářství nebo jeho řádného fungování nemohou představovat odůvodnění překážky jedné ze základních svobod zaručených Smlouvami (rozsudek ze dne 27. února 2019, Associação Peço a Palavra a další, C-563/17, EU:C:2019:144, bod 70 a citovaná judikatura).

65 Soudní dvůr naproti tomu připustil, že hospodářské důvody sledující cíl obecného zájmu nebo garantování služby obecného zájmu mohou představovat naléhavý důvod obecného zájmu umožňující odůvodnit překážku některé ze základních svobod zaručených Smlouvami (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2013, Essent a další, C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 53, a rozsudek ze dne 27. února 2019, Associação Peço a Palavra a další, C-563/17, EU:C:2019:144, bod 72 a citovaná judikatura).

66 Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že členské státy sice v podstatě mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, nic to nemění na tom, že v kontextu Unie a zejména jako odchylka od základní svobody zaručené Smlouvou o FEU musí být tyto důvody chápány restriktivně, takže jejich rozsah nemůže být stanoven jednostranně každým z členských států bez kontroly ze strany unijních orgánů. Veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se tak lze dovolávat jen v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem. Tyto důvody navíc nemohou být odkloněny od své skutečné funkce, aby ve skutečnosti sloužily čistě ekonomickým účelům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. března 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, bod 17 a citovaná judikatura).

67 Pokud jde konkrétně o cíl související s bezpečností zásobování, Soudní dvůr rozhodl, že takového cíle se lze dovolávat jen v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem (rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Komise v. Řecko, C-244/11, EU:C:2012:694, bod 67 a citovaná judikatura).

68 V případě podniků, které vykonávají činnosti a poskytují veřejné služby v odvětvích ropného průmyslu, telekomunikací a energií, Soudní dvůr rozhodl, že cíl zaručit bezpečnost zásobování takovými výrobky nebo dodávku takových služeb v případě krize na území dotyčného členského státu může být důvodem veřejné bezpečnosti, a může tedy případně odůvodnit porušení základní svobody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Komise v. Řecko, C-244/11, EU:C:2012:694, bod 65 a citovaná judikatura).

69 Nelze však mít za to, že cíl, o který se jedná v původním řízení a spočívá v zajištění bezpečnosti zásobování v odvětví stavebnictví, zejména na místní úrovni, pokud jde o některé základní suroviny, a sice štěrk, písek a jíl, jež jsou výsledkem těžební činnosti, spadá stejně jako cíl související s bezpečností zásobování v odvětvích ropného průmyslu, telekomunikací a energií pod „základní společenský zájem“ ve smyslu judikatury připomenuté v bodech 66 a 67 tohoto rozsudku, takže není namístě použít na tento cíl judikaturu připomenutou v bodě 68 tohoto rozsudku.

70 Je navíc nutno konstatovat, že v projednávaném případě je uvedený cíl uplatňován k odůvodnění omezení svobody usazování, které – jak je uvedeno v bodě 59 tohoto rozsudku – musí být považováno za obzvláště závažné, neboť rozhodnutí dotčené v původním řízení brání unijní obchodní společnosti ve výkonu této základní svobody.

71 Kromě toho se s ohledem na spis, který má Soudní dvůr k dispozici, a s výhradou ověření předkládajícím soudem nejeví, že pokud jde o dodávky základních surovin v místním odvětví stavebnictví, může nabytí zakázané rozhodnutím dotčeným v původním řízení skutečně vést ke „skutečnému a dostatečně závažnému ohrožení“ ve smyslu judikatury připomenuté v bodech 66 a 67 tohoto rozsudku.

72 V tomto ohledu se totiž jeví být nesporné, že již před tímto nabytím kupovala nabývající společnost přibližně 90 % produkce dotyčných základních surovin z dolu nabyté společnosti, aby je ve své továrně nacházející se poblíž tohoto dolu zpracovala, a zbývajících 10 % této produkce bylo kupováno místními stavebními podniky.

73 Dále je obecně známo, že vzhledem k tomu, že tyto základní suroviny mají ze své podstaty relativně nízkou tržní hodnotu v porovnání především s jejich náklady na přepravu, riziko vývozu významné části produkce uvedeného dolu spíše než prodej uvedených základních surovin na místním trhu se jeví jako málo pravděpodobné, či dokonce prakticky vyloučené.

74 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět, že ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování musí být vykládána v tom smyslu, že brání prověřovacímu mechanismu zahraničních investic stanovenému právními předpisy členského státu, který umožňuje zakázat, aby vlastnictví rezidentní společnosti, jež je považována za strategickou, nabyla jiná rezidentní společnost, která je součástí skupiny společností usazených v několika členských státech a v níž má rozhodující vliv podnik z třetí země, a to z důvodu, že toto nabytí ohrožuje nebo může ohrozit zájem státu na zajištění bezpečnosti zásobování v odvětví stavebnictví, zejména na místní úrovni, pokud jde o takové základní suroviny, jako jsou štěrk, písek a jíl.

K druhé otázce

75 Vzhledem k tomu, že předkládající soud položil druhou otázku pouze pro případ kladné odpovědi na první otázku a na tuto první otázku bylo odpovězeno záporně, není namístě na druhou otázku odpovídat.

K nákladům řízení

76 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování

musí být vykládána v tom smyslu, že

brání prověřovacímu mechanismu zahraničních investic stanovenému právními předpisy členského státu, který umožňuje zakázat, aby vlastnictví rezidentní společnosti, jež je považována za strategickou, nabyla jiná rezidentní společnost, která je součástí skupiny společností usazených v několika členských státech a v níž má rozhodující vliv podnik z třetí země, a to z důvodu, že toto nabytí ohrožuje nebo může ohrozit zájem státu na zajištění bezpečnosti zásobování v odvětví stavebnictví, zejména na místní úrovni, pokud jde o takové základní suroviny, jako jsou štěrk, písek a jíl.

Podpisy