Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 13ης Ιουλίου 2023*

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων – Ελευθερία εγκαταστάσεως – Κανονισμός (ΕΕ) 2019/452 – Νομοθεσία κράτους μέλους η οποία θεσπίζει μηχανισμό ελέγχου των ξένων επενδύσεων σε ημεδαπές επιχειρήσεις που θεωρούνται "στρατηγικής σημασίας" – Απόφαση που λαμβάνεται βάσει της εν λόγω νομοθεσίας και απαγορεύει την εξαγορά από ημεδαπή εταιρία του συνόλου των μετοχών άλλης ημεδαπής εταιρίας – Εξαγοραζόμενη επιχείρηση που θεωρείται "στρατηγικής σημασίας" για τον λόγο ότι η κύρια δραστηριότητά της αφορά την εξόρυξη ορισμένων βασικών πρώτων υλών όπως το αμμοχάλικο, η άμμος και η άργιλος – Εξαγοράζουσα επιχείρηση που θεωρείται "ξένος επενδυτής" για τον λόγο ότι ανήκει σε όμιλο εταιριών του οποίου η επικεφαλής εταιρία εδρεύει σε τρίτη χώρα – Προσβολή ή κίνδυνος προσβολής του εθνικού συμφέροντος, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης του κράτους μέλους – Σκοπός εξασφάλισης του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα με βασικές πρώτες ύλες, ιδίως σε τοπικό επίπεδο»

Στην υπόθεση C-106/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Fővárosi Törvényszék (δικαστήριο περιφέρειας Βουδαπέστης, Ουγγαρία) με απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 15 Φεβρουαρίου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

κατά

Innovációs és Technológiai Miniszter

παρισταμένης της:

«JANES ÉS TÁRSA» Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Prechal (εισηγήτρια), πρόεδρο τμήματος, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl και J. Passer, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: T. Ćapeta

γραμματέας: I. Illéssy, διοικητικός υπάλληλος,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική.

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 8ης Δεκεμβρίου 2022,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., εκπροσωπούμενη από τον T. Kocsis, ügyvéd,

– η Ουγγρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Z. Fehér και την K. Szíjjártó,

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον P. Gentili, avvocato dello Stato,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen και A. Tokár,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Μαρτίου 2023,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 65, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 4 και 6 του κανονισμού (ΕΕ) 2019/452 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαρτίου 2019, για τη θέσπιση πλαισίου ελέγχου των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση (ΕΕ 2019, L 79 I, σ. 1), καθώς και του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (στο εξής: Xella Magyarország), εταιρίας ουγγρικού δικαίου, και του Innovációs és Technológiai Miniszter (Υπουργού Καινοτομίας και Τεχνολογίας, Ουγγαρία, στο εξής: Υπουργός), με αντικείμενο απόφαση με την οποία ο ίδιος απαγόρευσε την εξαγορά από την εταιρία αυτή του συνόλου των μετοχών της «JANES ÉS TÁRSA» Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (στο εξής: Janes és Társa), άλλης εταιρίας ουγγρικού δικαίου, η οποία θεωρείται «στρατηγικής σημασίας», κατά την έννοια της εθνικής νομοθεσίας για τη θέσπιση μηχανισμού ελέγχου των ξένων επενδύσεων.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 6, 10, 13 και 36 του κανονισμού 2019/452 αναφέρουν τα εξής:

«(4) Ο παρών κανονισμός δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να παρεκκλίνουν από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 65 παράγραφος 1 στοιχείο β) [ΣΛΕΕ]. Διάφορα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει μέτρα βάσει των οποίων δύνανται να περιορίζουν αυτήν την κυκλοφορία για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. […]

[…]

(6) Οι άμεσες ξένες επενδύσεις εμπίπτουν στο πεδίο της κοινής εμπορικής πολιτικής. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ε) ΣΛΕΕ, η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής.

[…]

(10) Τα κράτη μέλη που διατηρούν μηχανισμό ελέγχου θα πρέπει να παρέχουν τα αναγκαία μέτρα, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, για να αποφεύγεται η καταστρατήγηση των οικείων τους μηχανισμών ελέγχου και των μηχανισμών ελέγχου αποφάσεών τους. Αυτά θα πρέπει να καλύπτουν τις επενδύσεις από το εσωτερικό της Ένωσης που πραγματοποιούνται μέσω τεχνητών ρυθμίσεων, οι οποίες δεν αντικατοπτρίζουν την οικονομική πραγματικότητα και καταστρατηγούν τους μηχανισμούς ελέγχου και τις αποφάσεις ελέγχου, και στις οποίες ο επενδυτής ανήκει ή ελέγχεται σε τελική ανάλυση από φυσικό πρόσωπο ή επιχείρηση τρίτης χώρας. Τα παραπάνω δεν θίγουν την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων οι οποίες κατοχυρώνονται στη ΣΛΕΕ.

[…]

(13) Προκειμένου να αποφανθούν εάν ορισμένη άμεση ξένη επένδυση μπορεί να θίξει την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να συνεκτιμήσουν όλους τους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων της επένδυσης σε υποδομές ζωτικής σημασίας, καθώς και σε τεχνολογίες (συμπεριλαμβανομένων των βασικών τεχνολογιών γενικής εφαρμογής) και συντελεστές παραγωγής που έχουν κρίσιμη σημασία για την ασφάλεια ή τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και των οποίων η διαταραχή, αστοχία, απώλεια ή καταστροφή θα είχε σημαντικό αντίκτυπο σε κράτος μέλος ή στην Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να έχουν τη δυνατότητα να συνεκτιμούν το πλαίσιο και τις συνθήκες της άμεσης ξένης επένδυσης, ιδίως το αν ο εκάστοτε ξένος επενδυτής ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα, για παράδειγμα, μέσω της παροχής σημαντικής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων των επιδοτήσεων, από την κυβέρνηση τρίτης χώρας ή εκτελεί εξερχόμενα έργα ή προγράμματα υπό κρατική καθοδήγηση.

[…]

(36) Στην περίπτωση που άμεση ξένη επένδυση συνιστά συγκέντρωση εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου[, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (ΕΕ 2004, L 24, σ. 1)], η εφαρμογή του παρόντος κανονισμού δεν θα πρέπει να θίγει την εφαρμογή του άρθρου 21 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004. […]»

4 Το άρθρο 1 του κανονισμού 2019/452 φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής» και ορίζει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«Ο παρών κανονισμός θεσπίζει πλαίσιο για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση από τα κράτη μέλη για λόγους ασφαλείας ή δημόσιας τάξης […]».

5 Το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού φέρει τον τίτλο «Ορισμοί» και προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) “άμεση ξένη επένδυση”: κάθε είδους επένδυση από ξένο επενδυτή η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία ή τη διατήρηση σταθερών και άμεσων σχέσεων μεταξύ του ξένου επενδυτή και του επιχειρηματία ή της επιχείρησης στον οποίο ή στην οποία, ανάλογα με την περίπτωση, παρέχονται τα σχετικά κεφάλαια με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων που καθιστούν δυνατή την πραγματική συμμετοχή στη διαχείριση ή στον έλεγχο εταιρείας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα·

2) “ξένος επενδυτής”: φυσικό πρόσωπο τρίτης χώρας ή επιχείρηση τρίτης χώρας που προτίθεται να πραγματοποιήσει ή έχει πραγματοποιήσει άμεση ξένη επένδυση·

[…]

4) “μηχανισμός ελέγχου”: πράξη γενικής εφαρμογής, για παράδειγμα νόμος ή κανονισμός, και συνοδευτικές διοικητικές απαιτήσεις, εκτελεστικές διατάξεις ή κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζουν τους όρους, τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες για την αξιολόγηση, διερεύνηση, έγκριση, εξάρτηση από όρους, απαγόρευση ή αναστροφή άμεσων ξένων επενδύσεων για λόγους ασφάλειας ή δημόσιας τάξης·

[…]

7) “επιχείρηση τρίτης χώρας”: επιχείρηση η οποία έχει συσταθεί βάσει του δικαίου τρίτης χώρας ή κατ’ άλλον τρόπο διέπεται από αυτό.»

6 Το άρθρο 3 φέρει τον τίτλο «Μηχανισμοί ελέγχου των κρατών μελών» και προβλέπει, στην παράγραφο 6, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη που διαθέτουν μηχανισμό ελέγχου διατηρούν, τροποποιούν ή θεσπίζουν μέτρα που είναι αναγκαία για να εντοπίζεται και να αποφεύγεται η καταστρατήγηση των μηχανισμών ελέγχου και των αποφάσεων ελέγχου.»

7 Το άρθρο 4 φέρει τον τίτλο «Παράγοντες που μπορεί να συνεκτιμώνται από τα κράτη μέλη ή την Επιτροπή» και ορίζει τα εξής:

«1. Για να διαπιστωθεί κατά πόσον μια άμεση ξένη επένδυση είναι πιθανόν να θίξει την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή δύνανται να εξετάζουν τις πιθανές συνέπειές της, μεταξύ άλλων, όσον αφορά:

[…]

γ) τον εφοδιασμό με συντελεστές παραγωγής που έχουν κρίσιμη σημασία, συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας ή πρώτων υλών, καθώς και της επισιτιστικής ασφάλειας·

[…]

2. Προκειμένου να διαπιστώσουν κατά πόσον μια άμεση ξένη επένδυση είναι πιθανόν να θίξει την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή δύνανται επίσης να συνεκτιμούν, ειδικότερα:

α) εάν ο ξένος επενδυτής ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα από την κυβέρνηση τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένων κρατικών φορέων ή ενόπλων δυνάμεων, μεταξύ άλλων μέσω της ιδιοκτησιακής δομής ή της παροχής σημαντικής χρηματοδότησης·

[…]».

8 Το άρθρο 6 του κανονισμού 2019/452 φέρει τον τίτλο «Μηχανισμός συνεργασίας όσον αφορά τις άμεσες ξένες επενδύσεις που τελούν υπό έλεγχο» και ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν στην Επιτροπή και στα λοιπά κράτη μέλη κάθε άμεση ξένη επένδυση στην επικράτειά τους που τελεί υπό έλεγχο παρέχοντας το συντομότερο δυνατόν τις πληροφορίες που αναφέρονται στο άρθρο 9 παράγραφος 2 του παρόντος κανονισμού. […]»

9 Το άρθρο 9 προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι πληροφορίες που γνωστοποιούνται δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 1 ή που ζητούνται από την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 6 και το άρθρο 7 παράγραφος 5 παρέχονται στην Επιτροπή και τα αιτούντα κράτη μέλη χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση.

2. Οι πληροφορίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1 περιλαμβάνουν:

α) την ιδιοκτησιακή δομή του ξένου επενδυτή και της επιχείρησης στην οποία προγραμματίζεται ή έχει πραγματοποιηθεί η άμεση ξένη επένδυση, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με τον τελικό επενδυτή και τη συμμετοχή στο κεφάλαιο·

[…]».

Το ουγγρικό δίκαιο

10 Το άρθρο 276 του veszélyhelyzet megszsteuernésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (νόμου LVIII του 2020 για τους μεταβατικούς κανόνες σχετικά με τη λήξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης και την επιδημιολογική κατάσταση συναγερμού), της 17ης Ιουνίου 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: Vmtv), ορίζει τα εξής:

«Για την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου, νοείται ως:

1. “εθνικό συμφέρον”: το δημόσιο συμφέρον, το οποίο δεν διέπεται από τομεακή ρύθμιση της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου, σχετικά με την ασφάλεια και τη λειτουργία δικτύων και εγκαταστάσεων καθώς και σχετικά με τη συνέχεια του εφοδιασμού.

2. “ξένος επενδυτής”:

a) κάθε νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα εγκατεστημένη στην Ουγγαρία, σε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε κράτος συμβαλλόμενο στη Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο ή στην Ελβετική Συνομοσπονδία που αποκτά ειδική συμμετοχή ή επιρροή σε εμπορική εταιρία με καταστατική έδρα στην Ουγγαρία και αναπτύσσει συγκεκριμένη δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 277, παράγραφος 2, υπό την προϋπόθεση ότι το πρόσωπο που ασκεί “πλειοψηφική επιρροή [κατά την έννοια του Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (νόμου V του 2013 περί θεσπίσεως του αστικού κώδικα), της 26ης Φεβρουαρίου 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης (στο εξής: αστικός κώδικας)] επί του εν λόγω νομικού προσώπου ή οντότητας είναι είτε φυσικό πρόσωπο υπήκοος κράτους που δεν ανήκει στην Ευρωπαϊκή Ένωση ή στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο ή στην Ελβετική Συνομοσπονδία είτε νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα εγκατεστημένη σε κράτος που δεν ανήκει στην Ένωση ή στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο ή στην Ελβετική Συνομοσπονδία,

b) κάθε φυσικό πρόσωπο υπήκοος κράτους εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή της Ελβετικής Συνομοσπονδίας ή κάθε νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα εγκατεστημένη σε κράτος εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή της Ελβετικής Συνομοσπονδίας·

3. “στρατηγικής σημασίας επιχείρηση”: κάθε εταιρία περιορισμένης ευθύνης, ανώνυμη εταιρία που λειτουργεί σε κλειστό περιβάλλον ή ανώνυμη εταιρία που λειτουργεί σε ανοικτό περιβάλλον, με καταστατική έδρα στην Ουγγαρία, της οποίας η δραστηριότητα, η οποία ασκείται ως κύρια δραστηριότητα ή ως μέρος των τομέων δραστηριότητάς της, όπως ορίζεται με κυβερνητικό διάταγμα, ανήκει στον τομέα της ενέργειας, των μεταφορών ή των επικοινωνιών ή σε τομέα στρατηγικής σημασίας -εξαιρουμένων των χρηματοοικονομικών υποδομών- κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχεία α′ έως ε′, του [κανονισμού 2019/452].»

11 Το άρθρο 277 του Vmtv προβλέπει τα εξής:

«1) Στην περίπτωση των στρατηγικής σημασίας επιχειρήσεων, όταν η σύναψη σύμβασης, η παροχή μονομερούς δήλωσης βούλησης ή η απόφαση της εταιρίας […] παράγει τα αποτελέσματα των παραγράφων 2 έως 4, απαιτείται […] οι εν λόγω πράξεις να κοινοποιηθούν στον [Υπουργό] και ο ίδιος να δηλώσει ότι έλαβε γνώση, όταν πρόκειται τις ακόλουθες δικαιοπραξίες:

a) μεταβίβαση μέρους ή του συνόλου των μετοχών στο κεφάλαιο στρατηγικής εταιρίας υπό οποιαδήποτε μορφή μεταβίβασης κυριότητας, συμπεριλαμβανομένων των εισφορών, είτε εξ επαχθούς είτε εκ χαριστικής αιτίας·

[…]

2) Στους τομείς του άρθρου 276, σημείο 3, εάν η συνολική αξία της επενδύσεως ισούται ή υπερβαίνει τα 350 εκατομμύρια ουγγρικά φιορίνια (HUF) (περίπου 935 720 ευρώ), πρέπει να αναφέρονται στην κοινοποίηση:

a) κάθε “ξένος επενδυτής”, κατά την έννοια του άρθρου 276, σημείο 2, στοιχείο a) […], αν, συνεπεία της:

aa) άμεσης ή έμμεσης απόκτησης συμμετοχής […] στην οικεία στρατηγικής σημασίας επιχείρηση σύμφωνα με κάποια από τις δικαιοπραξίες της παραγράφου 1, στοιχεία a) έως c),

[…]

αποκτά, άμεσα ή έμμεσα, "πλειοψηφική επιρροή" στην εν λόγω στρατηγικής σημασίας επιχείρηση, κατά την έννοια του αστικού κώδικα,

[…]».

12 Κατά το άρθρο 283 του Vmtv:

«1) Ο Υπουργός εξετάζει χωρίς καθυστέρηση, μόλις λάβει την κοινοποίηση:

[…]

b) εάν η εκ μέρους του κοινοποιούντος κτήση κυριότητας, δικαιώματος κυριότητας επί ομολόγων ή χρεογράφων, δικαιώματος επικαρπίας ή δικαιώματος εκμετάλλευσης θίγει ή απειλεί να θίξει το ουγγρικό εθνικό συμφέρον, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, ή εάν υφίσταται τέτοιος κίνδυνος, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της ασφάλειας εφοδιασμού για την κάλυψη των βασικών κοινωνικών αναγκών, σύμφωνα με τα άρθρα 36, 52, παράγραφος 1, και 65, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ,

[…]

2) Ο Υπουργός, εντός τριάντα εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της κοινοποίησης […]:

a) εάν δεν συντρέχουν οι περιστάσεις της παραγράφου 1, στοιχεία b) έως e), βεβαιώνει εγγράφως την παραλαβή της κοινοποίησης·

b) εάν συντρέχουν οι περιστάσεις της παραγράφου 1, στοιχεία b) έως e), απαγορεύει την κτήση κυριότητας, δικαιώματος κυριότητας επί ομολόγων ή χρεογράφων, δικαιώματος επικαρπίας ή δικαιώματος εκμετάλλευσης […]

[…]».

13 Το παράρτημα 1 του magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020 (VI. 17.) Korm. rendelet [κυβερνητικού διατάγματος 289/2020 (VI. 17.) περί καθορισμού των τομέων δραστηριότητας που είναι αναγκαίοι για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων εμπορικών εταιριών με καταστατική έδρα στην Ουγγαρία], της 17ης Ιουνίου 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ορίζει τους τομείς δραστηριότητας ως προς τους οποίους οι εμπορικές εταιρίες με καταστατική έδρα στην Ουγγαρία τεκμαίρεται ότι ανήκουν σε τομέα στρατηγικής σημασίας, σύμφωνα με τον Vmtv. Η κατηγορία 22 που μνημονεύεται στο εν λόγω παράρτημα αφορά τις «[π]ρώτες ύλες κρίσιμης σημασίας» και η υποκατηγορία 8 της κατηγορίας αυτής αφορά «[ά]λλες εξορυκτικές βιομηχανίες».

14 Σύμφωνα με το άρθρο 8:2 του αστικού κώδικα, υπό τον τίτλο «Επιρροή»:

«1) Ως “πλειοψηφική επιρροή” νοείται κάθε σχέση με την οποία ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο (“οντότητα με επιρροή”) κατέχει πάνω από το 50 % των δικαιωμάτων ψήφου ή ασκεί καθοριστική επιρροή σε μια νομική οντότητα.

2) Μια οντότητα με επιρροή έχει καθοριστική επιρροή στο πλαίσιο νομικού προσώπου όταν, ανάλογα με την περίπτωση, είναι μέλος ή μέτοχος του νομικού προσώπου, και

a) έχει το δικαίωμα να εκλέγει ή να παύει την πλειοψηφία των διευθυντικών στελεχών ή των μελών του εποπτικού συμβουλίου του εν λόγω νομικού προσώπου ή

b) τα λοιπά μέλη ή μέτοχοι του νομικού προσώπου ψηφίζουν, βάσει συμφωνίας με την ενδιαφερόμενη οντότητα, κατά τον ίδιο τρόπο με την οντότητα αυτή, ή ασκούν τα δικαιώματα ψήφου τους μέσω αυτής, υπό την προϋπόθεση ότι κατέχουν από κοινού πάνω από το ήμισυ των ψήφων.

3) Η πλειοψηφική επιρροή τεκμαίρεται επίσης στην περίπτωση που η έμμεση επιρροή παρέχει στην οντότητα με επιρροή τα δικαιώματα των παραγράφων 1 και 2.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

15 Η Xella Magyarország είναι εταιρία ουγγρικού δικαίου, η οποία δραστηριοποιείται στην ουγγρική αγορά οικοδομικών υλικών και έχει ως κύρια δραστηριότητα την παραγωγή δομικών υλικών από σκυρόδεμα. Ανήκει κατά 100 % στην εταιρία γερμανικού δικαίου Xella Baustoffe GmbH, η οποία με τη σειρά της ανήκει επίσης κατά 100 % στην Xella International SA, εταιρία λουξεμβουργιανού δικαίου. Η τελευταία ανήκει εμμέσως στην LSF10 XL Investments Ltd, επικεφαλής του ομίλου Lone Star, η οποία είναι εγκατεστημένη στις Βερμούδες, ενώ ο εν λόγω όμιλος ανήκει, τελικώς, στον Ιρλανδό υπήκοο J.P.G.

16 Με απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, η Επιτροπή, στο πλαίσιο ελέγχου συγκεντρώσεως μεταξύ επιχειρήσεων βάσει του κανονισμού 139/2004, δεν αντιτάχθηκε στην απόκτηση του ελέγχου της Xella International από την LSF10 XL Bidco SCA, εταιρία με έδρα στο Λουξεμβούργο, θυγατρική της Lone Star Fund X, με έδρα στις Ηνωμένες Πολιτείες, και της Lone Star Fund X, με έδρα στις Βερμούδες, και κήρυξε την πράξη συμβατή με την εσωτερική αγορά.

17 Η εταιρία ουγγρικού δικαίου Janes és Társa ανήκει σε άλλη εταιρία ουγγρικού δικαίου, την «PAN3» Építőipari és Kereskedelmi Kft. Η κύρια δραστηριότητά της είναι η εξόρυξη αμμοχάλικου, άμμου και αργίλου στο λατομείο της στο Lázi (επαρχία Győr-Moson-Sopron, περιφέρεια Pannonhalma, Ουγγαρία), δραστηριότητα που εμπίπτει στην υποκατηγορία 8 της κατηγορίας 22 του παραρτήματος Ι του κυβερνητικού διατάγματος 289/2020, από το οποίο προκύπτει ότι χαρακτηρίζεται ως «στρατηγικής σημασίας επιχείρηση», κατά την έννοια του άρθρου 276, παράγραφος 3, του Vmtv. Το μερίδιό της στην ουγγρική αγορά παραγωγής των οικείων πρώτων υλών ανέρχεται σε 0,52 %.

18 Η Xella Magyarország αγοράζει περίπου το 90 % της ετήσιας παραγωγής της Janes és Társa με σκοπό τη μεταποίηση αυτών των πρώτων υλών, στο εργοστάσιό της που βρίσκεται κοντά στο λατομείο, σε πλίνθους πυριτικού ασβεστίου, ενώ το υπόλοιπο 10 % της παραγωγής αγοράζεται από τοπικές επιχειρήσεις του κατασκευαστικού τομέα.

19 Στις 29 Οκτωβρίου 2020, η Xella Magyarország συνήψε σύμβαση πώλησης με σκοπό την εξαγορά του 100 % των μετοχών της Janes és Társa και κοινοποίησε την επίμαχη συναλλαγή στον Υπουργό, σύμφωνα με το άρθρο 277, παράγραφος 1, στοιχείο a, του Vmtv, ζητώντας του είτε να επιβεβαιώσει την παραλαβή της κοινοποίησης, σύμφωνα με το άρθρο 283, παράγραφος 2, στοιχείο a, του Vmtv, είτε να επιβεβαιώσει ότι η διατύπωση αυτή δεν ήταν αναγκαία λαμβανομένης υπόψη της ιδιοκτησιακής δομής της Xella Magyarország.

20 Με απόφαση της 30ής Δεκεμβρίου 2020, ο Υπουργός απαγόρευσε την εκτέλεση της δικαιοπραξίας που του κοινοποιήθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 283, παράγραφος 1, στοιχείο b, και παράγραφος 2, στοιχείο b, του Vmtv, επικαλούμενος το «εθνικό συμφέρον» κατά την έννοια του άρθρου 276, σημείο 1, του Vmtv.

21 Το Fővárosi Törvényszék (δικαστήριο περιφέρειας Βουδαπέστης, Ουγγαρία), ήτοι το αιτούν δικαστήριο, ακύρωσε την απόφαση αυτή, με το σκεπτικό ότι ο Υπουργός δεν είχε τηρήσει τους διαδικαστικούς κανόνες και είχε παραβεί την υποχρέωση αιτιολογήσεως που υπείχε, και τον υποχρέωσε να κινήσει νέα διαδικασία.

22 Με απόφαση της 20ής Ιουλίου 2021 (στο εξής: επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση), η οποία εκδόθηκε κατά το πέρας της νέας αυτής διαδικασίας, ο Υπουργός απαγόρευσε εκ νέου τη διενέργεια της κοινοποιηθείσας δικαιοπραξίας, επικαλούμενος το άρθρο 283, παράγραφος 2, στοιχείο b, του Vmtv, και λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 276, σημεία 1 και 2, το άρθρο 277, παράγραφος 2, στοιχεία a και aa, και το άρθρο 283, παράγραφος 1, στοιχείο b, αυτού.

23 Στο σκεπτικό της εν λόγω απόφασης, ο Υπουργός χαρακτήρισε την Xella Magyarország ως «ξένο επενδυτή», κατά την έννοια του άρθρου 276, σημείο 2, του Vmtv, λόγω της έμμεσης συμμετοχής της στην εγκατεστημένη στις Βερμούδες εταιρία LSF10 XL Investments. Επιπλέον, υποστήριξε ότι η ασφάλεια και η προβλεψιμότητα της εξόρυξης και του εφοδιασμού με πρώτες ύλες έχουν στρατηγική σημασία. Κατά τον Υπουργό, η πανδημία COVID-19 κατέδειξε σαφώς ότι σε σύντομο χρονικό διάστημα μπορούν να προκύψουν σοβαρές διαταραχές στη λειτουργία των παγκόσμιων αλυσίδων εφοδιασμού, με αρνητικές επιπτώσεις στην εθνική οικονομία. Υπογράμμισε ότι στον τομέα της παραγωγής αδρανών υλικών, όπως η άμμος, το αμμοχάλικο και οι συμπαγείς λίθοι, για τον κατασκευαστικό κλάδο κυριαρχούν ήδη Ούγγροι παραγωγοί ανήκοντες σε αλλοδαπά κεφάλαια.

24 Ο Υπουργός εκτίμησε ότι το να περιέλθει εμμέσως η Janes és Társa στην ιδιοκτησία εταιρίας εγκατεστημένης στις Βερμούδες θέτει σε πιο μακροπρόθεσμο κίνδυνο την ασφάλεια του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα με πρώτες ύλες, ιδίως στην περιοχή όπου είναι εγκατεστημένη η εταιρία αυτή, δεδομένου ότι το μερίδιό της στην αγορά στην ίδια περιοχή ανέρχεται σε 20,77 %. Εξάλλου, η εξαγορά στρατηγικής επιχείρησης από ξένο ιδιοκτήτη μειώνει την αναλογία των επιχειρήσεων που ανήκουν σε ημεδαπά κεφάλαια, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να βλάψει το «εθνικό συμφέρον» υπό ευρεία έννοια.

25 Η Xella Magyarország προσέβαλε την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, υποστηρίζοντας ότι η απόφαση αυτή συνιστούσε αυθαίρετη διάκριση ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, υπό το πρίσμα ιδίως των άρθρων 54 και 55 ΣΛΕΕ, τα οποία αναγνωρίζουν, παράλληλα, το ευεργέτημα της ελευθερίας εγκατάστασης στις εταιρίες που εδρεύουν στην Ένωση. Υπογράμμισε ότι η ίδια εν τέλει ανήκει σε πρόσωπο το οποίο είναι υπήκοος κράτους μέλους της Ένωσης. Ο μόνος λόγος για τον οποίο της

απαγορεύθηκε η εξαγορά ήταν ο «μη εγχώριος» χαρακτήρας της ιδιοκτησιακής δομής της. Υποστήριξε επίσης ότι η ασάφεια της έννοιας του «εθνικού συμφέροντος», όπως ορίζεται στον Vmtv, ενδέχεται να παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου.

26 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Fővárosi Törvényszék (δικαστήριο περιφέρειας Βουδαπέστης) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Λαμβανομένων υπόψη των αιτιολογικών σκέψεων 4 και 6 του [κανονισμού 2019/452] και των διατάξεων του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, πρέπει το άρθρο 65, παράγραφος 1, στοιχείο β′, ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει τη θέσπιση ρυθμίσεων όπως αυτή του τίτλου 85 του Vmtv και ιδίως αυτή του άρθρου 276, σημεία 1 και 2, στοιχείο a, και του άρθρου 283, παράγραφος 1, στοιχείο b;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αποκλείει την άσκηση της εξουσίας λήψης απόφασης κατά το εφαρμοστέο δίκαιο του κράτους μέλους το γεγονός και μόνον ότι η Επιτροπή διεξήγαγε διαδικασία ελέγχου, άσκησε τις αρμοδιότητές της και επέτρεψε συγκέντρωση που αφορά την αλυσίδα ιδιοκτησίας έμμεσου ξένου επενδυτή;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

27 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ’ ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 65, παράγραφος 1, στοιχείο β′, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 4 και 6 του κανονισμού 2019/452, καθώς και με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε μηχανισμό ελέγχου των ξένων επενδύσεων, προβλεπόμενο από τη νομοθεσία κράτους μέλους η οποία απαγορεύει την εξαγορά, από άλλη ημεδαπή εταιρία μέλος ομίλου εταιριών που εδρεύουν σε διάφορα κράτη μέλη, ημεδαπής εταιρίας η οποία θεωρείται στρατηγικής σημασίας και στην οποία ασκεί αποφασιστική επιρροή επιχείρηση τρίτης χώρας, για τον λόγο ότι η εξαγορά αυτή θίγει ή απειλεί να θίξει το εθνικό συμφέρον εξασφάλισης του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, όσον αφορά βασικές πρώτες ύλες, όπως το αμμοχάλικο, η άμμος και η άργιλος.

28 Το ερώτημα αυτό τίθεται στο πλαίσιο της εξαγοράς του συνόλου των μετοχών της Janes és Társa, εταιρίας ουγγρικού δικαίου με κύρια δραστηριότητα την εξόρυξη ορισμένων βασικών πρώτων υλών, ιδίως άμμου, αμμοχάλικου και αργίλου, η οποία θεωρείται, λόγω της εν λόγω εξορυκτικής δραστηριότητας, «στρατηγική» εταιρία, από την Xella Magyarország, εταιρία ουγγρικού δικαίου, η οποία, αφενός, είναι μέλος ομίλου εταιριών με την επικεφαλής εταιρία του εγκατεστημένη στις Βερμούδες και, αφετέρου, ανήκει, τελικώς, σε Ιρλανδό υπήκοο. Η σχετική πράξη κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο Ούγγρο υπουργό, ο οποίος την απαγόρευσε με την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση, για τον ουσιώδη λόγο ότι υπήρχε κίνδυνος να θιγεί το εθνικό συμφέρον εξασφάλισης του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα με τις ως άνω βασικές πρώτες ύλες, ιδίως σε τοπικό επίπεδο.

Προσδιορισμός του εφαρμοστέου δικαίου της Ένωσης

29 Πρώτον, όσον αφορά την παραπομπή στον κανονισμό 2019/452 στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, διαπιστώνεται ότι, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, και η Επιτροπή, η επίμαχη στην κύρια δίκη εξαγορά δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού.

30 Ειδικότερα, το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 2019/452 προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής του, ορίζοντας ότι ο κανονισμός θεσπίζει πλαίσιο για τον έλεγχο των «άμεσων ξένων επενδύσεων» στην Ένωση από τα κράτη μέλη για λόγους ασφαλείας ή δημόσιας τάξης.

31 Από το άρθρο 2 του κανονισμού 2019/452, και ειδικότερα από τους ορισμούς που περιλαμβάνονται στα σημεία 1, 2 και 7 του άρθρου αυτού, προκύπτει ότι η έννοια των «άμεσων ξένων επενδύσεων» καλύπτει ορισμένες επενδύσεις που αφορούν διαρκή και άμεση συμμετοχή στις οποίες προβαίνει «ξένος επενδυτής», έννοια η οποία περιλαμβάνει εκείνη της «επιχείρηση[ς] τρίτης χώρας», ήτοι «επιχείρηση[ς] η οποία έχει συσταθεί βάσει του δικαίου τρίτης χώρας ή κατ' άλλον τρόπο διέπεται από αυτό».

32 Ως εκ τούτου, όσον αφορά τις επενδύσεις που πραγματοποιούνται από επιχειρήσεις, το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 2019/452 περιορίζεται στις επενδύσεις εντός της Ένωσης από επιχειρήσεις οι οποίες έχουν συσταθεί βάσει του δικαίου τρίτης χώρας ή διέπονται κατ' άλλον τρόπο από αυτό.

33 Αντιθέτως, ο μηχανισμός ελέγχου των ξένων επενδύσεων τον οποίο προβλέπει η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία εφαρμόζεται όχι μόνο σε περίπτωση επενδύσεων από επιχειρήσεις τρίτης χώρας, αλλά και στην περίπτωση την οποία ακριβώς αφορά η κύρια δίκη, ήτοι των επενδύσεων από επιχειρήσεις εγκατεστημένες στην Ουγγαρία ή σε άλλο κράτος μέλος, στις οποίες ασκεί «πλειοψηφική επιρροή», κατά την έννοια του άρθρου 8:2 του αστικού κώδικα, επιχείρηση εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα.

34 Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι η δεύτερη ως άνω περίπτωση δεν καλύπτεται από το άρθρο 1 του κανονισμού 2019/452, η σχετική εθνική νομοθεσία δεν εμπίπτει κατά το μέτρο αυτό στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού ούτε, ως εκ τούτου, η επίμαχη στην κύρια δίκη εξαγορά, η οποία αφορά την ίδια περίπτωση.

35 Τούτο δεν αναιρείται από το γεγονός ότι από το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α′, και από το άρθρο 9, παράγραφος 2, στοιχείο α′, του κανονισμού 2019/452 προκύπτει ότι η ιδιοκτησιακή δομή του ξένου επενδυτή μπορεί να ληφθεί υπόψη ως παράγοντας για την αξιολόγηση ενδεχόμενου κινδύνου για την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη τον οποίο συνεπάγεται η οικεία επένδυση.

36 Πράγματι, αυτός ο παράγοντας αξιολόγησης αφορά ειδικώς το γεγονός ότι «ο ξένος επενδυτής ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα από την κυβέρνηση τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένων κρατικών φορέων ή ενόπλων δυνάμεων, μεταξύ άλλων μέσω της ιδιοκτησιακής δομής».

37 Ο ως άνω παράγοντας αξιολόγησης, δεδομένου ότι αφορά ρητώς μόνον την ιδιοκτησιακή δομή του «ξένου επενδυτή», έννοια που ορίζεται στο σημείο 2 του άρθρου 2 του κανονισμού 2019/452 και περιορίζεται στις επιχειρήσεις τρίτης χώρας, δεν συνεπάγεται διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού αυτού, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, ώστε να περιλαμβάνει τις επενδύσεις που πραγματοποιούνται από επιχειρήσεις οργανωμένες σύμφωνα με τη νομοθεσία κράτους μέλους στις οποίες επιχείρηση τρίτης χώρας ασκεί «πλειοψηφική επιρροή».

38 Εξάλλου, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση ελήφθη προκειμένου να καταπολεμηθεί απόπειρα καταστρατήγησης του μηχανισμού ελέγχου, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 6, του κανονισμού 2019/452.

39 Ειδικότερα, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν προκύπτει ότι πρόκειται εν προκειμένω για την περίπτωση της αιτιολογικής σκέψης 10 του ως άνω κανονισμού, η οποία αποσαφηνίζει το περιεχόμενο του άρθρου 3, παράγραφος 6, σχετικά με «τις επενδύσεις από το εσωτερικό της Ένωσης που πραγματοποιούνται μέσω τεχνητών ρυθμίσεων, οι οποίες δεν αντικατοπτρίζουν την οικονομική πραγματικότητα και καταστρατηγούν τους μηχανισμούς ελέγχου και τις αποφάσεις ελέγχου, και στις οποίες ο επενδυτής ανήκει ή ελέγχεται σε τελική ανάλυση από φυσικό πρόσωπο ή επιχείρηση τρίτης χώρας».

40 Δεύτερον, όσον αφορά την παραπομπή στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο δεν εξηγεί τη λυσιτέλειά του για την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο εν λόγω ερώτημα, οπότε παρέλκει η εξέτασή του υπό το πρίσμα της διάταξης αυτής.

41 Τρίτον και τελευταίον, όσον αφορά τον προσδιορισμό του είδους της θεμελιώδους ελευθερίας που μπορεί να έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης, μολονότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει την επίμαχη εθνική νομοθεσία υπό το πρίσμα των κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και, ειδικότερα, υπό το πρίσμα του άρθρου 65, παράγραφος 1, στοιχείο β′, ΣΛΕΕ, εντούτοις διαπιστώνεται ότι η σχετική εθνική νομοθεσία, ειδικότερα δε οι διατάξεις της σχετικά με την εξαγορά μεριδίου από «ξένο επενδυτή» το οποίο του παρέχει «πλειοψηφική επιρροή» σε στρατηγικής σημασίας επιχείρηση, όπως αυτές εφαρμόστηκαν στην επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση και τις οποίες αφορά ρητώς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αφορούν άλλη θεμελιώδη ελευθερία, ήτοι την ελευθερία εγκαταστάσεως.

42 Ειδικότερα, κατά πάγια νομολογία, εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία εφαρμόζεται μόνο στις εταιρικές συμμετοχές που παρέχουν τη δυνατότητα ασκήσεως αναμφισβήτητης επιρροής επί των αποφάσεων μιας εταιρίας και καθορισμού των δραστηριοτήτων της εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και όχι σε εκείνο των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων (πρβλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2019, Associação Peço a Palavra κ.λπ., C-563/17, EU:C:2019:144, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

43 Εν προκειμένω, η εξαγορά του συνόλου των μεριδίων μιας εταιρίας αρκεί αναμφίβολα προκειμένου να είναι σε θέση η αγοράστρια εταιρία να ασκεί αναμφισβήτητη επιρροή στη διαχείριση και τον έλεγχο της αποκτώμενης εταιρίας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2019, Associação Peço a Palavra κ.λπ., C-563/17, EU:C:2019:144, σκέψη 44).

44 Στο πλαίσιο αυτό, υπογραμμίζεται ότι, κατά το άρθρο 54 ΣΛΕΕ, απολαύουν της ελευθερίας εγκαταστάσεως, μεταξύ άλλων, οι εταιρίες αστικού ή εμπορικού δικαίου, εφόσον έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους και έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Ένωσης, ήτοι οι εταιρίες που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους.

45 Συναφώς, υπενθυμίζεται, αφενός, ότι ο τόπος της καταστατικής έδρας, της κεντρικής διοίκησης ή της κύριας εγκατάστασης των εταιριών στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 54 ΣΛΕΕ χρησιμεύει για τον προσδιορισμό, όπως η ιθαγένεια για τα φυσικά πρόσωπα, της σύνδεσής τους με την έννομη τάξη ενός κράτους μέλους (απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, σκέψη 97).

46 Αφετέρου, από καμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν προκύπτει ότι η ιθαγένεια των μετόχων, φυσικών ή νομικών προσώπων, των εταιριών που είναι εγκατεστημένες στην Ένωση ασκεί οποιαδήποτε επιρροή όσον αφορά το δικαίωμα των εταιριών αυτών να επικαλούνται την ελευθερία εγκαταστάσεως, δεδομένου ότι μια εταιρία συνδέεται με την έννομη τάξη της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 54 ΣΛΕΕ, με κριτήριο τον τόπο της καταστατικής έδρας της και το δίκαιο βάσει του οποίου συστάθηκε, και όχι με κριτήριο την ιθαγένεια των μετόχων της (απόφαση της 1ης Απριλίου 2014, Felixstowe Dock and Railway Company κ.λπ., C-80/12, EU:C:2014:200, σκέψη 40).

47 Επομένως, μια εταιρία όπως η Xella Magyarország, μολονότι ανήκει σε όμιλο εταιριών με επικεφαλής εταιρία εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα, εντούτοις δικαιούται να επικαλεστεί την ελευθερία εγκαταστάσεως την οποία εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ, καθόσον η ίδια συνδέεται με την έννομη τάξη κράτους μέλους και είναι, ως εκ τούτου, εταιρία της Ένωσης.

48 Συνεπώς, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να γίνει επίκληση της ιθαγένειας των μετόχων της Xella Magyarország προκειμένου να μην αναγνωριστεί στην εταιρία αυτή το ευεργέτημα της ελευθερίας εγκαταστάσεως, τούτο δε κατά μείζονα λόγο διότι δεν αμφισβητείται ότι ο τελικός κύριος του ομίλου στον οποίο αυτή ανήκει είναι Ιρλανδός υπήκοος.

49 Ως εκ τούτου, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να εξεταστεί μόνον υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης.

Επί του παραδεκτού του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

50 Όσον αφορά το παραδεκτό του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, δεδομένου ότι, σύμφωνα με την προηγούμενη σκέψη, πρέπει να δοθεί απάντηση μόνον υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης, υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται σε καταστάσεις στις οποίες όλα τα σχετικά στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους (απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ., C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

51 Συναφώς, όλα τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την επίμαχη στην κύρια δίκη περίπτωση φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, στο μέτρο κατά το οποίο, αφενός, τόσο η εξαγοράζουσα εταιρία, Xella Magyarország, όσο και η εξαγοραζόμενη, Janes és Társa, είναι εταιρίες εγκατεστημένες στο οικείο κράτος μέλος και, αφετέρου, το ερώτημα αυτό αφορά τη συμβατότητα με τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης εθνικής νομοθεσίας η οποία παρέχει στο εν λόγω κράτος μέλος τη δυνατότητα να απαγορεύει τις επενδύσεις σε ημεδαπές εταιρίες που θεωρούνται επιχειρήσεις στρατηγικής σημασίας.

52 Εντούτοις, το γεγονός ότι η εξαγοράζουσα εταιρία ανήκει σε όμιλο εταιριών εγκατεστημένων, μεταξύ άλλων, σε διαφορετικά κράτη μέλη, ακόμη και αν οι εταιρίες αυτές δεν φαίνεται να έχουν άμεσο ρόλο στη σχετική εξαγορά, συνιστά στοιχείο αλλοδαπότητας κρίσιμο για την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

53 Πράγματι, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο αφορά ρητώς τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης του εφαρμοζόμενου με την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση άρθρου 276, παράγραφος 2, στοιχείο α′, του Vmtv, το οποίο επικαλείται το δικαστήριο αυτό.

54 Κατά το γράμμα της εν λόγω εθνικής διάταξης, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία εφαρμόζεται στις ημεδαπές εταιρίες και στις εταιρίες που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη και αποκτούν συμμετοχή σε επιχείρηση στρατηγικής σημασίας, εφόσον το πρόσωπο που ασκεί «πλειοψηφική επιρροή» στις εταιρίες αυτές είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο προερχόμενο από τρίτη χώρα.

55 Επομένως, στην επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση, η οικεία εθνική διάταξη εφαρμόστηκε λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ο όμιλος εταιριών Xella, στον οποίο ανήκουν, πέραν της εξαγοράζουσας εταιρίας, μεταξύ άλλων, η μητρική εταιρία γερμανικού δικαίου και η «μητρική της μητρικής» εταιρία λουξεμβουργιανού δικαίου, ελέγχεται, με τη σειρά του, από άλλον όμιλο εταιριών, ήτοι τον όμιλο Lone Star, του οποίου η επικεφαλής εταιρία είναι εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα, εν προκειμένω στις Βερμούδες.

56 Κατά συνέπεια, η διασυνοριακή ιδιοκτησιακή δομή της ημεδαπής εξαγοράζουσας εταιρίας εντός της Ένωσης, η οποία χαρακτηρίζει την επίμαχη στην κύρια δίκη περίπτωση, αποτελεί στοιχείο αλλοδαπότητας κρίσιμο για την απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

57 Ως εκ τούτου, το ερώτημα αυτό είναι παραδεκτό.

Επί της ύπαρξης περιορισμού της ελευθερίας εγκατάστασης

58 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ως «περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως», υπό την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, θεωρείται κάθε μέτρο που παρεμποδίζει, παρενοχλεί ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής (απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2019, Associação Peço a Palavra κ.λπ., C-563/17, EU:C:2019:144, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

59 Η οικεία εθνική νομοθεσία, όπως εφαρμόστηκε με την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση, στο μέτρο που παρέχει στις αρχές κράτους μέλους τη δυνατότητα να απαγορεύουν σε εταιρία της Ένωσης, για λόγους ασφάλειας και δημόσιας τάξης, να αποκτά συμμετοχή σε ημεδαπή «στρατηγικής σημασίας εταιρία», η οποία της παρέχει τη δυνατότητα να ασκεί αναμφισβήτητη επιρροή στη διαχείριση και τον έλεγχο της τελευταίας, συνιστά σαφώς περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης της εν λόγω εταιρίας της Ένωσης, εν προκειμένω δε ιδιαιτέρως σοβαρό.

Επί της ενδεχόμενης δικαιολόγησης του περιορισμού της ελευθερίας εγκατάστασης

60 Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι περιορισμός θεμελιώδους ελευθερίας την οποία κατοχυρώνει η Συνθήκη ΛΕΕ μπορεί να γίνει δεκτός μόνον υπό την προϋπόθεση ότι το επίμαχο εθνικό μέτρο ανταποκρίνεται σε επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, ότι είναι κατάλληλος να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και ότι δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο (απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

61 Όσον αφορά την ύπαρξη επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος ικανού να δικαιολογήσει τον περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης που συνεπάγεται η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική νομοθεσία, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η νομοθεσία αυτή, στο μέτρο που απαγορεύει, μεταξύ άλλων, την εξαγορά ημεδαπών εταιριών στρατηγικής σημασίας, εάν η εξαγορά αυτή θίγει ή απειλεί να θίξει δημόσιο συμφέρον, αποσκοπεί ιδίως στην προστασία της ασφάλειας και της συνέχειας του εφοδιασμού «όσον αφορά τις θεμελιώδεις κοινωνικές ανάγκες», σύμφωνα, μεταξύ άλλων, με το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

62 Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση, όπως συνοψίζεται στην απόφαση περί παραπομπής, τίθεται εν αμφιβόλω το ειδικό εθνικό συμφέρον προστασίας της ασφάλειας και της συνέχειας του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, όσον αφορά ορισμένες βασικές πρώτες ύλες, ήτοι το αμμοχάλικο, την άμμο και την άργιλο, που προκύπτουν από εξορυκτική δραστηριότητα στην εθνική επικράτεια.

63 Συναφώς, το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

64 Κατά πάγια νομολογία, λόγοι αμιγώς οικονομικής φύσης που συνδέονται με την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας ή με την εύρυθμη λειτουργία της δεν μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμό κάποιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται από τις Συνθήκες (απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2019, Associação Peço a Palavra κ.λπ., C-563/17, EU:C:2019:144, σκέψη 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

65 Αντιθέτως, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι λόγοι οικονομικής φύσεως με τους οποίους επιδιώκεται σκοπός γενικού συμφέροντος ή η διασφάλιση υπηρεσίας γενικού συμφέροντος μπορούν να αποτελέσουν επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει περιορισμό μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται από τις Συνθήκες (πρβλ. αποφάσεις της 22ας Οκτωβρίου 2013, Essent κ.λπ., C-105/12 έως C-107/12, EU:C:2013:677, σκέψη 53, και της 27ης Φεβρουαρίου 2019, Associação Peço a Palavra κ.λπ., C-563/17, EU:C:2019:144, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

66 Εντούτοις, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, καίτοι ουσιαστικώς τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες τις απαιτήσεις της δημοσίας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, εντούτοις, σε ενωσιακό πλαίσιο και ιδίως ως παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή που κατοχυρώνεται από τη Συνθήκη ΛΕΕ, οι ως άνω λόγοι πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, ώστε το περιεχόμενό τους να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, χωρίς να ελέγχεται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Ως εκ τούτου, η δημόσια τάξη και η δημόσια ασφάλεια μπορούν να προβληθούν μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, που θίγει θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Επιπλέον, οι λόγοι αυτοί δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από τη λειτουργία τους προκειμένου να εξυπηρετήσουν, στην πράξη, αμιγώς οικονομικούς σκοπούς (πρβλ. απόφαση της 14ης Μαρτίου 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, σκέψη 17 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

67 Όσον αφορά, ειδικότερα, σκοπό απτόμενο της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι επίκληση του σκοπού αυτού είναι δυνατή μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, που θίγει θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ελλάδας, C-244/11, EU:C:2012:694, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

68 Στην περίπτωση επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται και παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες στους τομείς του πετρελαίου, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο σκοπός της εξασφαλίσεως του εφοδιασμού με τέτοιου είδους προϊόντα ή η παροχή τέτοιου είδους υπηρεσιών σε περίπτωση κρίσεως, στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους, μπορεί να αποτελέσει λόγο δημόσιας ασφάλειας και, ως εκ τούτου, να δικαιολογήσει, ενδεχομένως, παρεμπόδιση της άσκησης μιας θεμελιώδους ελευθερίας (πρβλ. απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ελλάδας, C-244/11, EU:C:2012:694, σκέψη 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

69 Δεν μπορεί, όμως, να γίνει δεκτό ότι ο επίμαχος στην υπόθεση της κύριας δίκης σκοπός, στο μέτρο που αφορά την εξασφάλιση του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ως προς ορισμένες βασικές πρώτες ύλες, ήτοι το αμμοχάλικο, την άμμο και την άργιλο, που προέρχονται από εξορυκτική δραστηριότητα, σχετίζεται, όπως και ο σκοπός που συνδέεται με την ασφάλεια εφοδιασμού των τομέων του πετρελαίου, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, με «θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας», κατά την έννοια της νομολογίας που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 66 και 67 της παρούσας απόφασης και, ως εκ τούτου, δεν συντρέχει λόγος να εφαρμοσθεί η υπομνησθείσα στη σκέψη 68 της παρούσας απόφασης νομολογία για την επίτευξή του.

70 Επιπλέον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, εν προκειμένω, γίνεται επίκληση του σκοπού αυτού προκειμένου να δικαιολογηθεί περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης ο οποίος, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 59 της παρούσας απόφασης, πρέπει να θεωρηθεί ιδιαιτέρως σοβαρός, δεδομένου ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση αποκλείει την άσκηση της θεμελιώδους αυτής ελευθερίας από εταιρία της Ένωσης.

71 Εξάλλου, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο και υπό την επιφύλαξη εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι, όσον αφορά τον εφοδιασμό του τοπικού κατασκευαστικού τομέα με βασικές πρώτες ύλες, η εξαγορά που απαγορεύθηκε με την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση είναι πράγματι τέτοιας φύσεως ώστε να δημιουργεί «πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή» κατά την έννοια της νομολογίας που μνημονεύεται στις σκέψεις 66 και 67 της παρούσας απόφασης.

72 Συναφώς, δεν αμφισβητείται, ειδικότερα, ότι, πριν από την εξαγορά αυτή, η εξαγοράζουσα εταιρία αγόραζε ήδη περίπου το 90 % της παραγωγής των οικείων βασικών πρώτων υλών του ορυχείου της εξαγοραζόμενης εταιρίας για να τις μεταποιήσει στο εργοστάσιό της κοντά στο ορυχείο αυτό και ότι το υπόλοιπο 10 % της παραγωγής αγοραζόταν από τοπικές επιχειρήσεις του κατασκευαστικού τομέα.

73 Αφετέρου, είναι παγκοίνως γνωστό ότι, καθόσον αυτές οι βασικές πρώτες ύλες έχουν, ως εκ της φύσεώς τους, σχετικά χαμηλή αγοραία αξία σε σχέση, κυρίως, με το κόστος μεταφοράς τους, ο κίνδυνος εξαγωγής σημαντικού μέρους της παραγωγής του εν λόγω ορυχείου αντί της πωλήσεως των σχετικών βασικών πρώτων υλών στην τοπική αγορά φαίνεται μάλλον απίθανος, αν όχι πρακτικά αδύνατος.

74 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε μηχανισμό ελέγχου των ξένων επενδύσεων, προβλεπόμενο από τη νομοθεσία κράτους μέλους, η οποία απαγορεύει την εξαγορά ημεδαπής εταιρίας που θεωρείται στρατηγικής σημασίας από άλλη ημεδαπή εταιρία, μέλος ομίλου εταιριών που εδρεύουν σε διάφορα κράτη μέλη, στην οποία ασκεί αποφασιστική επιρροή επιχείρηση τρίτης

χώρας, για τον λόγο ότι η εξαγορά θίγει ή απειλεί να θίξει το εθνικό συμφέρον εξασφάλισης του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, όσον αφορά βασικές πρώτες ύλες, όπως το αμμοχάλικο, η άμμος και η άργιλος.

Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

75 Δεδομένου ότι, αφενός, το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα μόνο σε περίπτωση που δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο και, αφετέρου, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα δόθηκε αρνητική απάντηση, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο.

Επί των δικαστικών εξόδων

76 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

Οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης

έχουν την έννοια ότι:

αντιτίθενται σε μηχανισμό ελέγχου των ξένων επενδύσεων, προβλεπόμενο από τη νομοθεσία κράτους μέλους, η οποία απαγορεύει την εξαγορά ημεδαπής εταιρίας που θεωρείται στρατηγικής σημασίας από άλλη ημεδαπή εταιρία, μέλος ομίλου εταιριών που εδρεύουν σε διάφορα κράτη μέλη, στην οποία ασκεί αποφασιστική επιρροή επιχείρηση τρίτης χώρας, για τον λόγο ότι η εξαγορά θίγει ή απειλεί να θίξει το εθνικό συμφέρον εξασφάλισης του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, όσον αφορά βασικές πρώτες ύλες, όπως το αμμοχάλικο, η άμμος και η άργιλος.

(υπογραφές)