Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. srpnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje kapitala – Sloboda poslovnog nastana – Uredba (EU) 2019/452 – Zakonodavstvo države članice kojim se uspostavlja mehanizam za provjeru stranih ulaganja u rezidentne poduzetnike za koje se smatra da su ‚od strateškog značaja' – Odluka donesena na temelju tog zakonodavstva kojom se jednom rezidentnom društvu zabranjuje stjecanje cjeline udjela u drugom rezidentnom društvu – Poduzetnik koji se stječe za kojeg se smatra da je ‚od strateškog značaja' jer mu je glavna djelatnost rudarenje određenih osnovnih sirovina kao što su šljunak, pijesak i glina – Poduzetnik stjecatelj za kojeg se smatra da je ‚strani ulagatelj' jer je dio grupe društava čije holding društvo ima sjedište u trećoj zemlji – Ugrožavanje ili mogućnost ugrožavanja nacionalnog interesa, javne sigurnosti ili javnog poretka države članice – Cilj kojim se nastoji osigurati sigurnost opskrbe osnovnim sirovinama građevinskog sektora, osobito na regionalnoj razini"

U predmetu C-106/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 1. veljače 2022., koju je Sud zaprimio 15. veljače 2022., u postupku

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

protiv

Innovációs és Technológiai Miniszter,

uz sudjelovanje:

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

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl i J. Passer, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 8. prosinca 2022.,

* Jezik postupka: mađarski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. ožujka 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, u vezi s uvodnim izjavama 4. i 6. Uredbe (EU) 2019/452 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji (SL 2019., L 79 I, str. 1.) i člankom 4. stavkom 2. UEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (u daljnjem tekstu: Xella Magyarország), osnovanog u skladu s mađarskim pravom, i Innovációs és Technológiai Minisztera (ministar inovacija i tehnologija, Mađarska, u daljnjem tekstu: ministar), povodom odluke kojom je ministar tom društvu zabranio stjecanje cjeline udjela u društvu „JANES ÉS TÁRSA" Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (u daljnjem tekstu: Janes és Társa), drugom društvu osnovanom u skladu s mađarskim pravom, a za koje se smatra da je „od strateškog značaja" u smislu nacionalnog zakonodavstva kojim se uspostavlja mehanizam za provjeru stranih ulaganja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 4., 6., 10., 13. i 36. Uredbe br. 2019/452 glase:

„(4) Ovom Uredbom ne dovodi se u pitanje pravo država članica da odstupe od slobodnog kretanja kapitala kako je predviđeno člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a. Nekoliko je država članica uvelo mjere na temelju kojih mogu ograničiti to kretanje iz razloga javne politike ili javne sigurnosti. […]

[…]

(6) Izravna strana ulaganja pripadaju području zajedničke trgovinske politike. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (e) UFEU-a Unija ima isključivu nadležnost u pogledu zajedničke trgovinske politike.

[…]

(10) Države članice koje imaju uspostavljen mehanizam za provjeru trebale bi omogućiti potrebne mjere u skladu s pravom Unije radi sprječavanja izbjegavanja njihovih mehanizama za provjeru i odluka na temelju provjere. Time bi trebalo obuhvatiti ulaganja koja se provode iz Unije na temelju umjetnih dogovora koji ne odražavaju gospodarsku stvarnost i kojima se izbjegavaju mehanizmi za provjeru i odluke na temelju provjere u slučajevima kada je ulagatelj u krajnjem vlasništvu ili pod krajnjom kontrolom fizičke osobe ili poduzetnika iz treće zemlje. Time se ne dovodi u pitanje sloboda poslovnog nastana i slobodno kretanje kapitala koji su ugrađeni u UFEU.

[…]

(13) Pri utvrđivanju može li izravno strano ulaganje utjecati na sigurnost ili javni poredak, državama članicama i [Europskoj k]omisiji trebalo bi omogućiti da uzmu u obzir sve relevantne čimbenike, uključujući učinke na kritičnu infrastrukturu, tehnologije (među ostalim i ključne razvojne tehnologije), te resurse koji su bitni za sigurnost ili održavanje javnog poretka čije bi narušavanje, neostvarenje, gubitak ili uništenje imalo znatan učinak u državi članici ili u Uniji. U tom bi pogledu državama članicama i Komisiji također trebalo omogućiti da uzmu u obzir kontekst i okolnosti izravnog stranog ulaganja, posebno činjenicu je li strani ulagatelj izravno ili neizravno pod kontrolom vlade treće zemlje, primjerice putem znatnih financijskih sredstava, uključujući subvencije, ili se bavi vanjskim projektima ili programima pod vodstvom države.

[…]

(36) Ako izravno strano ulaganje čini koncentraciju koja je obuhvaćena područjem primjene Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 [od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.)], primjenom ove Uredbe ne bi se trebala dovoditi u pitanje primjena članka 21. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 139/2004. […]”

4 Člankom 1. Uredbe 2019/452, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, u stavku 1. određuje se:

„Ovom se Uredbom uspostavlja okvir za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji koju države članice provode iz razloga sigurnosti ili javnog poretka […]”

5 U skladu s člankom 2. te uredbe, pod naslovom „Definicije”:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚izravno strano ulaganje’ znači ulaganje bilo koje vrste koje provodi strani ulagatelj s ciljem uspostave ili održavanja trajnih i izravnih veza između stranog ulagatelja i poduzetnika ili poduzeća kojim se stavlja na raspolaganje kapital radi obavljanja gospodarske djelatnosti u državi članici, uključujući ulaganja koja omogućuju učinkovito sudjelovanje u upravljanju društvom koje obavlja gospodarsku djelatnost ili sudjelovanje u kontroli nad tim društvom;

2. ‚strani ulagatelj’ znači fizička osoba iz treće zemlje ili poduzetnik iz treće zemlje koji namjerava provesti ili je proveo izravno strano ulaganje;

[…]

4. ‚mehanizam za provjeru' znači instrument opće primjene, kao što je zakon ili propis, te prateći administrativni zahtjevi, provedbena pravila ili smjernice, kojima se utvrđuju uvjeti i postupci za ocjenjivanje, istragu, odobravanje, uvjetovanje, zabranu ili poništavanje izravnih stranih ulaganja iz razloga sigurnosti ili javnog poretka;

[…]

7. ‚poduzetnik iz treće zemlje' znači poduzetnik osnovan ili na drugi način organiziran u skladu sa zakonima treće zemlje."

6 Člankom 3. navedene uredbe, naslovljenim „Mehanizmi država članica za provjeru", u stavku 6. propisuje se:

„Države članice koje imaju uspostavljen mehanizam za provjeru primjenjuju, izmjenjuju ili usvajaju mjere potrebne za utvrđivanje i sprječavanje izbjegavanja mehanizama za provjeru i odluka na temelju provjere."

7 Člankom 4. iste uredbe, naslovljenim „Čimbenici koje u obzir mogu uzeti države članice ili Komisija", određuje se:

„1. Pri utvrđivanju može li izravno strano ulaganje utjecati na sigurnost ili javni poredak, države članice i Komisija mogu razmotriti njegove moguće učinke na, među ostalim:

[…]

(c) opskrbu kritičnim resursima, uključujući energiju ili sirovine, kao i sigurnost opskrbe hranom;

[…]

2. Pri utvrđivanju može li izravno strano ulaganje utjecati na sigurnost ili javni poredak, države članice i Komisija osobito mogu uzeti u obzir i sljedeće:

(a) je li strani ulagatelj pod izravnom ili neizravnom kontrolom vlade, uključujući državna tijela ili oružane snage treće zemlje, među ostalim putem vlasničke strukture ili znatnih financijskih sredstava;

[…]"

8 Člankom 6. Uredbe 2019/452, naslovljenim „Mehanizam za suradnju u odnosu na izravna strana ulaganja koja su u postupku provjere", u stavku 1. određuje se:

„Države članice obavješćuju Komisiju i druge države članice o svim izravnim stranim ulaganjima na svojem državnom području koja su u postupku provjere dostavljanjem informacija iz članka 9. stavka 2. ove Uredbe što je prije moguće. […]"

9 U skladu s člankom 9. te uredbe:

„1. Države članice osiguravaju da se informacije dostavljene u skladu s člankom 6. stavkom 1. ili koje zatraže Komisija i druge države članice u skladu s člankom 6. stavkom 6. i člankom 7. stavkom 5. dostave bez nepotrebne odgode Komisiji i državama članicama koje su ih zatražile.

2. Informacije iz stavka 1. uključuju:

(a) vlasničku strukturu stranog ulagatelja i poduzetnika u kojem se izravno strano ulaganje planira provesti ili je provedeno, uključujući informacije o krajnjem ulagatelju i sudjelovanju u kapitalu;

[…]"

Mađarsko pravo

10 Člankom 276. veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvényja (Zakon br. LVIII iz 2020. o prijelaznim pravilima u pogledu završetka izvanrednog stanja i epidemiološke krize) od 17. lipnja 2020. (*Magyar Közlöny* 2020/144), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Vmtv), određuje se:

„Za potrebe primjene ovog odjeljka, primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚nacionalni interes': javni interes koji nije uređen ni Unijinim ni nacionalnim sektorskim pravilima, a koji se odnosi na sigurnost i funkcioniranje mreža i infrastrukture te na kontinuitet u opskrbi.

2. ‚strani ulagatelj':

a) pravna osoba ili drugi subjekt registriran u Mađarskoj, drugoj državi članici Europske unije, drugoj državi koja je dio Europskog gospodarskog prostora ili Švicarskoj Konfederaciji, a koji stekne određene udjele ili kvalificirani udjel u trgovačkom društvu sa sjedištem u Mađarskoj koje obavlja djelatnost iz članka 277. stavka 2., ako je osoba koja ima ‚prevladavajući utjecaj' u toj pravnoj osobi ili u drugom subjektu – u smislu Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényja (Zakon br. V iz 2013. o Građanskom zakoniku) od 26. veljače 2013. (*Magyar Közlöny* 2013/31), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Građanski zakonik) – državljanin države koja nije država članica Europske unije, Europskog gospodarskog prostora niti je Švicarska Konfederacija, ili pak ako je pravna osoba ili drugi subjekt registriran u takvoj državi,

b) državljanin države koja nije država članica Europske unije, Europskog gospodarskog prostora niti je Švicarska Konfederacija ili pak pravna osoba ili drugi subjekt registriran u takvoj državi;

3. ‚poduzetnik od strateškog značaja': društvo s ograničenom odgovornošću, dioničko društvo koje posluje u zatvorenom sustavu i nije uvršteno na burzu ili dioničko društvo koje posluje u otvorenom sustavu i uvršteno je na burzu sa sjedištem u Mađarskoj, a čija glavna djelatnost ili

jedna od djelatnosti, kao što se to definira u uredbi vlade, pripada energetskom, prometnom ili komunikacijskom sektoru ili sektoru od strateškog značaja, isključujući financijsku infrastrukturu, u smislu članka 4. stavka 1. točaka (a) do (e) [Uredbe 2019/452].”

11 Člankom 277. Vmtv-a propisano je:

„1. U slučaju poduzetnika od strateškog značaja, kad sklapanje ugovora, jednostrana izjava volje ili odluka društva […] proizvodi učinke navedene u stavcima 2. do 4., potrebno je […] obavijestiti [ministra] i od njega dobiti potvrdu o primitku navedene obavijesti za sljedeće pravne transakcije:

a) naplatni ili besplatni prijenos određenog dijela ili cjelokupnog udjela u poduzetniku od strateškog značaja po bilo kojoj osnovi prijenosa vlasništva, uključujući i unošenjem uloga,

[…]

2. U sektorima iz članka 276. točke 3., ako je ukupna vrijednost ulaganja jednaka ili veća od 350 milijuna mađarskih forinti (HUF) (oko 935 720 eura), u obavijesti treba navesti:

a) svakog ‚stranog ulagatelja’ u smislu članka 276. stavka 2. točke a) […] ako zbog:
   aa) izravnog ili neizravnog stjecanja udjela […] u dotičnom poduzetniku od strateškog značaja nakon pravne transakcije iz stavka 1. točaka a) do c),

   […]

izravno ili neizravno stječe ‚prevladavajući utjecaj’ u tom poduzetniku od strateškog značaja, u smislu Građanskog zakonika,

[…]”

12 U skladu s člankom 283. Vmtv-a:

„1. Ministar po primitku obavijesti bez odgode ispituje:

[…]

b) jesu li, u slučaju da podnositelj obavijesti stječe vlasništvo, pravo vlasništva nad obveznicama, pravo plodouživanja ili pravo uporabe, povrijeđeni ili ugroženi mađarski nacionalni interes, javna sigurnost ili javni poredak na njezinu državnom području, ili postoji li mogućnost da do toga dođe, osobito s obzirom na sigurnost opskrbe kad je riječ o temeljnim socijalnim potrebama u skladu s člankom 36., člankom 52. stavkom 1. i člankom 65. stavkom 1. UFEU-a,

[…]

2. Ministar najkasnije u roku od 30 radnih dana od zaprimanja obavijesti […]:

a) ako okolnosti iz stavka 1. točaka b) do e) nisu ispunjene, pisanim putem potvrđuje da je obavijest primio na znanje;

b) ako su okolnosti iz stavka 1. točaka b) do e) ispunjene, zabranjuje stjecanje vlasništva, prava vlasništva nad obveznicama, prava plodouživanja ili prava uporabe […]

[…]”

13 U Prilogu 1. magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (Uredba vlade br. 289/2020 (VI. 17.) o utvrđivanju kategorija djelatnosti koje su potrebne za zaštitu gospodarskih interesa trgovačkih društava sa sjedištem u Mađarskoj) od 17. lipnja 2020. (*Magyar Közlöny* 2020/145), u verziji primjenjivoj u glavnom postupku, utvrđuju se kategorije djelatnosti na temelju kojih se smatra da trgovačka društva sa sjedištem u Mađarskoj pripadaju sektoru od strateškog značaja za potrebe Vmtv-a. Kategorija 22. navedena u tom prilogu odnosi se na „[s]irovine od ključne važnosti”, a potkategorija 8. te kategorije na „[d]ruge oblike rudarstva”.

14 U skladu s člankom 8:2 Građanskog zakonika, naslovljenim „Utjecaj”:

„1. ‚Prevladavajući utjecaj’ znači svaka veza kojom fizička osoba ili pravna osoba (‚utjecajni subjekt’) ima više od 50 % glasačkih prava ili izvršava odlučujući utjecaj na pravnu osobu.

2. Utjecajni subjekt ima odlučujući utjecaj na pravnu osobu ako je, ovisno o slučaju, njezin član ili dioničar te

a) ima pravo birati ili opozvati većinu rukovoditelja ili članova nadzornog odbora te pravne osobe; ili

b) ostali članovi ili dioničari navedene pravne osobe, na temelju sporazuma sklopljenog s utjecajnim subjektom, glasuju na isti način kao i utjecajni subjekt ili svoja glasačka prava ostvaruju njegovim posredstvom, pod uvjetom da zajedno imaju više od polovine glasova.

3. Pretpostavlja se da postoji prevladavajući utjecaj i u slučaju kad utjecajni subjekt ima prava predviđena u stavcima 1. i 2. na temelju neizravnog utjecaja.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Xella Magyarország, društvo osnovano u skladu s mađarskim pravom, djeluje na mađarskom tržištu građevinskog materijala te mu je glavna djelatnost proizvodnja betonskih proizvoda za građevinarstvo. U stopostotnom je vlasništvu društva Xella Baustoffe GmbH, osnovanog u skladu s njemačkim pravom, koje je pak u stopostotnom vlasništvu društva Xella International SA, osnovanog u skladu s luksemburškim pravom. Potonje je pak neizravno u vlasništvu društva LSF10 XL Investments Ltd, holding društva grupe Lone Star, registriranog na Bermudima, a ta grupa u konačnici pripada osobi J. P. G., irskom državljaninu.

16 U odluci od 29. ožujka 2017. Komisija se – u okviru kontrole koncentracije između poduzetnika provedene na temelju Uredbe br. 139/2004 – nije protivila tomu da društvo LSF10 XL Bidco SCA, sa sjedištem u Luksemburgu, društvo kći društava Lone Star Fund X, sa sjedištem u Sjedinjenim Američkim Državama, i Lone Star Fund X, sa sjedištem na Bermudima, stekne kontrolu nad društvom Xella International te je transakciju proglasila spojivom s unutarnjim tržištem.

17 Janes és Társa, društvo osnovano u skladu s mađarskim pravom, u vlasništvu je društva „PAN3” Építőipari és Kereskedelmi Kft., također osnovanog u skladu s mađarskim pravom. Njegova je glavna djelatnost rudarenje šljunka, pijeska i gline u svojem kamenolomu u Láziju (županija

Győr-Moson-Sopron, okrug Pannonhalma, Mađarska), što je djelatnost iz potkategorije 8. kategorije 22. navedene u Prilogu I. Uredbi vlade br. 289/2020, iz čega proizlazi da se to društvo kvalificira kao „poduzetnik od strateškog značaja” u smislu članka 276. stavka 3. Vmtv-a. Njegov tržišni udjel na mađarskom tržištu proizvodnje predmetnih sirovina iznosio je 0,52 %.

18 Xella Magyarország kupuje oko 90 % godišnje proizvodnje društva Janes és Társa radi prerade tih sirovina u pješčano-vapnene opeke u svojem pogonu u blizini kamenoloma, dok preostalih 10 % te proizvodnje kupuju lokalni poduzetnici iz građevinskog sektora.

19 Dana 29. listopada 2020. društvo Xella Magyarország sklopilo je kupoprodajni ugovor radi stjecanja 100 % udjela u društvu Janes és Társa te je ministru uputilo obavijest na temelju članka 277. stavka 1. točke a) Vmtvt-a, zahtijevajući od njega da primi na znanje predmetnu transakciju, u skladu s člankom 283. stavkom 2. točkom a) Vmtv-a, ili da potvrdi da ta formalnost nije potrebna s obzirom na vlasničku strukturu tog društva.

20 Odlukom od 30. prosinca 2020. ministar je zabranio provođenje prijavljene pravne transakcije na temelju članka 283. stavka 1. točke b) i stavka 2. točke b) Vmtv-a, pozivajući se na „nacionalni interes” iz članka 276. točke 1. tog zakona.

21 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), sud koji je uputio zahtjev, poništio je tu odluku jer ministar nije poštovao postupovna pravila i povrijedio je svoju obvezu obrazlaganja te mu je naložio da provede novi postupak.

22 U odluci od 20. srpnja 2021. (u daljnjem tekstu: odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku), donesenoj nakon tog novog postupka, ministar je ponovno zabranio provođenje prijavljene pravne transakcije, temeljeći se na članku 283. stavku 2. točki b) Vmtv-a, uzimajući u obzir njegov članak 276. točke 1. i 2., članak 277. stavak 2. točku a) podtočku aa) i članak 283. stavak 1. točku b).

23 U obrazloženju te odluke ministar je društvo Xella Magyarország kvalificirao kao „stranog ulagatelja” u smislu članka 276. točke 2. Vmtv-a jer je neizravno bilo u vlasništvu društva LSF10 XL Investments, registriranog na Bermudima. Nadalje, tvrdio je da su sigurnost i predvidljivost vađenja i opskrbe sirovinama od strateške važnosti. Prema ministrovu mišljenju, pandemija bolesti COVID-19 jasno je pokazala da u kratkom vremenu mogu nastati ozbiljni poremećaji u funkcioniranju globalnih lanaca opskrbe, s negativnim posljedicama koje mogu naštetiti nacionalnom gospodarstvu. Istaknuo je da proizvodnjom agregata, kao što su pijesak, šljunak i lomljeni kamen za građevinski sektor, već dominiraju mađarski proizvođači sa stranim kapitalom.

24 Ministar je smatrao da bi, u slučaju da društvo Janes és Társa neizravno postane vlasništvo društva registriranog na Bermudima, to predstavljalo dugoročniji rizik za sigurnost opskrbe sirovinama za građevinski sektor, osobito u regiji u kojoj to društvo ima sjedište, s obzirom na to da njegov tržišni udjel u toj regiji iznosi 20,77 %. Osim toga, ako bi strani vlasnik stekao poduzetnika od strateškog značaja, to bi smanjilo udjel poduzetnikâ s domaćim kapitalom, što bi moglo naštetiti „nacionalnom interesu” u širem smislu.

25 Društvo Xella Magyarország osporavalo je odluku o kojoj je riječ u glavnom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev, tvrdeći da ta odluka predstavlja proizvoljnu diskriminaciju ili prikriveno ograničenje slobodnog kretanja kapitala, osobito s obzirom na članke 54. i 55. UFEU-a, koji usporedno priznaju slobodu poslovnog nastana društvima sa sjedištem u Uniji. Istaknulo je da je ono u konačnici u vlasništvu osobe koja je državljanin države članice Unije. Jedini razlog zbog

kojeg mu je stjecanje bilo zabranjeno proizlazi iz njegove „nenacionalne” vlasničke strukture. Također je tvrdilo da nedovoljna jasnoća pojma „nacionalni interes”, u smislu Vmtv-a, može povrijediti temeljno načelo vladavine prava.

26 U tim je okolnostima Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 65. stavak 1. točku (b) UFEU-a – s obzirom na uvodne izjave 4. i 6. Uredbe 2019/452 te članak 4. stavak 2. UEU-a – tumačiti na način da obuhvaća mogućnost uvođenja mehanizma za provjeru poput onoga predviđenog poglavljem 85. Vmtv-a, osobito njegovim člankom 276. točkom 1., člankom 276. točkom 2. podtočkom a) i člankom 283. stavkom 1. točkom b)?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, onemogućuje li sama okolnost da je Komisija u okviru izvršavanja svoje nadležnosti kontrole koncentracija provela postupak koji se odnosio na vlasničku strukturu neizravnog stranog ulagatelja i odobrila koncentraciju izvršavanje ovlasti odlučivanja u skladu s primjenjivim pravom države članice?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 65. stavak 1. točku (b) UFEU-a, u vezi s uvodnim izjavama 4. i 6. Uredbe 2019/452 i člankom 4. stavkom 2. UEU-a, tumačiti na način da mu se protivi mehanizam za provjeru stranih ulaganja predviđen zakonodavstvom države članice kojim se omogućuje da se zabrani da vlasništvo nad rezidentnim društvom za koje se smatra da je od strateškog značaja stekne drugo rezidentno društvo – koje je dio grupe društava s poslovnim nastanom u više država članica, a u kojoj poduzetnik iz treće zemlje ima odlučujući utjecaj – zbog toga što to stjecanje ugrožava ili bi moglo ugroziti nacionalni interes da se osigura sigurnost opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o osnovnim sirovinama kao što su šljunak, pijesak i glina.

28 To je pitanje postavljeno u kontekstu stjecanja Xelle Magyarország – društva osnovanog u skladu s mađarskim pravom koje je dio grupe društava čije holding društvo ima sjedište na Bermudima i koje u konačnici pripada irskom državljaninu – cjeline udjela u društvu Janes és Társa, osnovanom u skladu s mađarskim pravom, a čija je glavna djelatnost rudarenje određenih osnovnih sirovina, osobito šljunka, pijeska i gline, i koje se zbog te rudarske djelatnosti smatra poduzetnikom „od strateškog značaja”. Nadležni mađarski ministar obaviješten je o tom stjecanju te ga je zabranio odlukom o kojoj je riječ u glavnom postupku, navodeći kao glavni razlog to da bi se njime moglo ugroziti nacionalni interes osiguravanja kontinuiteta opskrbe tim osnovnim sirovinama građevinskog sektora, osobito na regionalnoj razini.

Utvrđivanje primjenjivog prava Unije

29 Što se tiče, kao prvo, upućivanja u prvom pitanju na Uredbu 2019/452, valja utvrditi, kao što je to u biti također primijetila Komisija, da stjecanje o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćeno područjem primjene te uredbe.

30 Naime, to je područje primjene definirano u stavku 1. članka 1. Uredbe 2019/452, kojim se određuje da se njome uspostavlja okvir za provjeru „izravnih stranih ulaganja” u Uniji koju države članice provode iz razloga sigurnosti ili javnog poretka.

31 Međutim, iz članka 2. Uredbe 2019/452, a osobito iz definicija iz točaka 1., 2. i 7. tog članka, proizlazi da pojam „izravno strano ulaganje” obuhvaća određena ulaganja koja se odnose na određene trajne i izravne udjele koja provodi „strani ulagatelj”, pri čemu taj pojam obuhvaća „poduzetnika iz treće zemlje”, koji se pak odnosi na „poduzetnika osnovanog ili na drugi način organiziranog u skladu sa zakonima treće zemlje”.

32 Iz toga proizlazi da je, kad je riječ o ulaganjima koja provode poduzetnici, područje primjene Uredbe 2019/452 ograničeno na ulaganja u Uniji koja provode poduzetnici osnovani ili na drugi način organizirani u skladu sa zakonima treće zemlje.

33 Suprotno tomu, mehanizam za provjeru stranih ulaganja predviđen nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku ne primjenjuje se samo u takvom slučaju ulaganja poduzetnika iz treće zemlje, nego i u slučaju – o kojem je upravo riječ u glavnom postupku – u kojem se radi o ulaganjima poduzetnika registriranih u Mađarskoj ili u drugoj državi članici, a u kojima poduzetnik registriran u trećoj zemlji ima „prevladavajući utjecaj” u smislu članka 8:2 Građanskog zakonika.

34 Slijedom toga, budući da taj drugi slučaj nije obuhvaćen člankom 1. Uredbe 2019/452, to nacionalno zakonodavstvo u tom dijelu nije obuhvaćeno područjem primjene te uredbe, tako da stjecanje o kojem je riječ u glavnom postupku, koje se odnosi na navedeni drugi slučaj, također nije njime obuhvaćeno.

35 To se ne može dovesti u pitanje činjenicom da iz članka 4. stavka 2. točke (a) i članka 9. stavka 2. točke (a) Uredbe 2019/452 proizlazi da se vlasnička struktura stranog ulagatelja može uzeti u obzir kao čimbenik u procjeni mogućeg rizika za sigurnost ili javni poredak koji predstavlja predmetno ulaganje.

36 Naime, taj čimbenik za procjenu odnosi se konkretno na to „je li strani ulagatelj pod izravnom ili neizravnom kontrolom vlade, uključujući državna tijela ili oružane snage treće zemlje, među ostalim putem vlasničke strukture”.

37 Međutim, budući da se taj čimbenik za procjenu izričito odnosi samo na vlasničku strukturu „stranog ulagatelja”, što je pojam koji je definiran u točki 2. članka 2. Uredbe 2019/452 i koji je ograničen na poduzetnike iz treće zemlje, on ne podrazumijeva proširenje područja primjene te uredbe, kako je definirano u njezinu članku 1. stavku 1., kako bi se u njega uključilo ulaganja poduzetnika organiziranih u skladu sa zakonodavstvom države članice u kojima poduzetnik iz treće zemlje ima prevladavajući utjecaj.

38 Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da je odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku donesena kako bi se suzbio pokušaj izbjegavanja mehanizma za provjeru u smislu članka 3. stavka 6. Uredbe 2019/452.

39 Naime, nijedan element iz tog spisa ne upućuje na to da je u ovom slučaju riječ o situaciji iz uvodne izjave 10. te uredbe, u kojoj se pojašnjava doseg tog članka 3. stavka 6., odnosno o „ulaganjima koja se provode iz Unije na temelju umjetnih dogovora koji ne odražavaju

gospodarsku stvarnost i kojima se izbjegavaju mehanizmi za provjeru i odluke na temelju provjere u slučajevima kada je ulagatelj u krajnjem vlasništvu ili pod krajnjom kontrolom fizičke osobe ili poduzetnika iz treće zemlje”.

40 Kao drugo, što se tiče upućivanja na članak 4. stavak 2. UEU-a u prvom pitanju, sud koji je uputio zahtjev ne objašnjava njegovu relevantnost u svrhu odgovora na to pitanje, tako da ga nije potrebno ispitati s obzirom na tu odredbu.

41 Kao treće i posljednje, kad je riječ o utvrđivanju temeljne slobode koja bi mogla biti primjenjiva u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, premda sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da predmetno nacionalno zakonodavstvo ispita s obzirom na pravila UFEU-a u području slobodnog kretanja kapitala i osobito s obzirom na članak 65. stavak 1. točku (b) UFEU-a, valja utvrditi da je to zakonodavstvo – osobito njegove odredbe koje se odnose na stjecanje „stranog ulagatelja” udjela koji mu daje „prevladavajući utjecaj” u poduzetniku od strateškog značaja, kako su primijenjene u odluci o kojoj je riječ u glavnom postupku i na koje se izričito odnosi prvo prethodno pitanje – obuhvaćeno drugom temeljnom slobodom, odnosno slobodom poslovnog nastana.

42 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje na udjele koji omogućuju izvršavanje konkretnog utjecaja na odluke društva i određivanje njegovih djelatnosti obuhvaćeno je područjem primjene pravila koja se odnose na slobodu poslovnog nastana, a ne onih koja se odnose na slobodno kretanje kapitala (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2019., Associação Peço a Palavra i dr., C-563/17, EU:C:2019:144, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

43 Doista, u ovom je slučaju stjecanje cjeline udjela u društvu nesumnjivo dostatno kako bi društvo stjecatelj moglo ostvarivati konkretan utjecaj na upravljanje i kontrolu nad društvom koje se stječe (vidjeti po analogiji presudu od 27. veljače 2019., Associação Peço a Palavra i dr., C-563/17, EU:C:2019:144, t. 44.).

44 U tom kontekstu, valja naglasiti da, u skladu s člankom 54. UFEU-a, slobodu poslovnog nastana mogu uživati, među ostalim, trgovačka društva građanskog ili trgovačkog prava, pod uvjetom da su osnovana u skladu sa zakonodavstvom države članice i ako imaju registrirano sjedište, središnju upravu ili glavno mjesto poslovanja unutar Unije, odnosno društva koja imaju državnu pripadnost jedne od država članica.

45 U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, na to da mjesto registriranog sjedišta, središnje uprave ili glavnog mjesta poslovanja društava iz članka 54. UFEU-a, poput državljanstva fizičkih osoba, služi utvrđivanju njihove povezanosti s pravnim poretkom države članice (presuda od 30. rujna 2003., Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, t. 97.).

46 S druge strane, ni iz jedne odredbe prava Unije ne proizlazi da podrijetlo fizičkih ili pravnih osoba, dioničara društava koja imaju sjedište u Uniji, ima bilo kakav utjecaj na pravo tih društava da se pozivaju na slobodu poslovnog nastana jer se status trgovačkog društva Unije, u skladu s člankom 54. UFEU-a, temelji na njegovu sjedištu i pravnom poretku s kojim je to društvo povezano, a ne na državljanstvu njegovih dioničara (presuda od 1. travnja 2014., Felixstowe Dock and Railway Company i dr., C-80/12, EU:C:2014:200, t. 40.).

47 Iz toga proizlazi da društvo kao što je Xella Magyarország, čak i ako je dio grupe društava čije holding društvo ima sjedište u trećoj zemlji, ima pravo pozvati se na slobodu poslovnog nastana zajamčenu UFEU-om jer je povezano s pravnim poretkom države članice i stoga je trgovačko društvo Unije.

48 Stoga se ni u kojem slučaju ne može pozivati na podrijetlo dioničara društva Xella Magyarország kako bi se tom društvu uskratila sloboda poslovnog nastana, to više što je nesporno da je krajnji vlasnik grupe kojoj ono pripada irski državljanin.

49 Stoga prvo prethodno pitanje treba ispitati samo s obzirom na odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana.

Dopuštenost prvog pitanja

50 Kad je riječ o dopuštenosti prvog prethodnog pitanja, s obzirom na to da je u prethodnoj točki zaključeno da na njega treba odgovoriti samo s obzirom na odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana, valja podsjetiti na to da te odredbe nisu primjenjive na situaciju u kojoj su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu (presuda od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 31. i navedena sudska praksa).

51 U tom pogledu, na prvi se pogled čini da su svi elementi koji obilježavaju situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku ograničeni na jednu državu članicu, s obzirom na to, s jedne strane, da su i Xella Magyarország, društvo stjecatelj, i Janes és Társa, društvo koje se stječe, društva rezidentna u predmetnoj državi članici te, s druge strane, da se to se pitanje odnosi na usklađenost s odredbama UFEU-a u području slobode poslovnog nastana nacionalnog zakonodavstva kojim se toj državi članici omogućuje da zabrani ulaganja u rezidentna društva koja se smatraju poduzetnicima od strateškog značaja.

52 Međutim, činjenica da je društvo stjecatelj dio grupe društava koja imaju sjedište, među ostalim, u različitim državama članicama predstavlja relevantan inozemni element za odgovor na prvo prethodno pitanje, čak i ako se ne čini da ta društva imaju ikakvu izravnu ulogu u predmetnom stjecanju.

53 Naime, prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev izričito se odnosi na usklađenost s pravom Unije članka 276. stavka 2. točke a) Vmtv-a, odredbe koju taj sud navodi i koja je primijenjena u odluci o kojoj je riječ u glavnom postupku.

54 Međutim, prema samom tekstu te nacionalne odredbe, nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku primjenjuje se na rezidentna društva i na društva registrirana u drugim državama članicama koja stječu udjel u poduzetniku od strateškog značaja, pod uvjetom da je osoba koja ima prevladavajući utjecaj na ta društva fizička ili pravna osoba podrijetlom iz treće zemlje.

55 Tako je u odluci o kojoj je riječ u glavnom postupku navedena nacionalna odredba primijenjena s obzirom na činjenicu da je grupa društava – odnosno grupa Xella, čiji su dio, uz društvo stjecatelj, među ostalim, i društvo majka, osnovano u skladu s njemačkim pravom, i njegovo društvo „baka”, osnovano u skladu s luksemburškim pravom – pod nadzorom druge grupe društava, odnosno grupe Lone Star, čije je holding društvo registrirano u trećoj zemlji, u ovom slučaju na Bermudima.

56 Slijedom toga, struktura prekograničnog vlasništva rezidentnog društva stjecatelja unutar Unije, koja obilježava situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku, relevantan je inozemni element za odgovor na prvo prethodno pitanje.

57 Stoga je to pitanje dopušteno.

Postojanje ograničenja slobode poslovnog nastana

58 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, „ograničenjima slobode poslovnog nastana" u smislu članka 49. UFEU-a treba smatrati sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnim ostvarivanje te slobode (presuda od 27. veljače 2019., Associação Peço a Palavra i dr., C-563/17, EU:C:2019:144, t. 54. i navedena sudska praksa).

59 Predmetno nacionalno zakonodavstvo, kako je primijenjeno u odluci o kojoj je riječ u glavnom postupku – s obzirom na to da tijelima države članice omogućuje da društvu iz Unije zbog razloga sigurnosti i javnog poretka zabrane stjecanje udjela u rezidentnom društvu „od strateškog značaja" koji mu omogućuje izvršavanje određenog utjecaja na upravljanje i nadzor nad potonjim društvom – očito predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana tog društva iz Unije, u ovom slučaju osobito ozbiljno ograničenje.

Moguće opravdanje ograničenja slobode poslovnog nastana

60 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se ograničenje temeljne slobode zajamčene UFEU-om može prihvatiti samo pod uvjetom da predmetna nacionalna mjera odgovara važnom razlogu u općem interesu, da je prikladna za jamčenje ostvarenja cilja koji se njome nastoji ostvariti i da se njome ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 3. veljače 2021., Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, t. 52. i navedena sudska praksa).

61 Kad je riječ o postojanju važnog razloga u općem interesu kojim bi se moglo opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana koje sadržava nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da to zakonodavstvo – time što dopušta, među ostalim, zabranu stjecanja vlasništva u rezidentnim društvima od strateškog značaja ako to stjecanje ugrožava ili može ugroziti nacionalni interes – ima za cilj, među ostalim, osigurati sigurnost i kontinuitet opskrbe „kad je riječ o temeljnim socijalnim potrebama", u skladu s, među ostalim, člankom 52. stavkom 1. UFEU-a.

62 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, kako je sažeta u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, riječ je o posebnom interesu države da osigura sigurnost i kontinuitet opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ određenim osnovnim sirovinama, to jest šljunku, pijesku i glini koji se dobivaju djelatnostima rudarenja na državnom području.

63 U tom pogledu, članak 52. stavak 1. UFEU-a predviđa da se ograničenje slobode poslovnog nastana može opravdati razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

64 Ustaljena je sudska praksa da isključivo gospodarski razlozi povezani s promicanjem nacionalnog gospodarstva ili njegovim dobrim funkcioniranjem ne mogu opravdati prepreku jednoj od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima (presuda od 27. veljače 2019., Associação Peço a Palavra i dr., C-563/17, EU:C:2019:144, t. 70. i navedena sudska praksa).

65 Suprotno tomu, Sud je priznao da razlozi gospodarske naravi kojima se nastoji postići cilj od općeg interesa ili jamstvo usluge od općeg interesa može biti važan razlog u općem interesu koji opravdava prepreku jednoj od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima (vidjeti u tom smislu presude od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 53. i od 27. veljače 2019., Associação Peço a Palavra i dr., C-563/17, EU:C:2019:144, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

66 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da – iako su države članice načelno slobodne odrediti zahtjeve javnog poretka i javne sigurnosti u skladu sa svojim nacionalnim potrebama – u kontekstu Unije, a osobito kao odstupanje od temeljne slobode zajamčene UFEU-om, te razloge ipak treba usko tumačiti, tako da njihov doseg ne može jednostrano odrediti svaka država članica, bez nadzora institucija Unije. Stoga se na javni poredak i javnu sigurnost može pozivati isključivo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja koja utječe na neki od temeljnih interesa društva. Osim toga, ti se razlozi ne mogu zloupotrijebiti kako bi zapravo služili isključivo u gospodarske svrhe (vidjeti u tom smislu presudu od 14. ožujka 2000., Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

67 Što se konkretno tiče cilja povezanog sa sigurnošću opskrbe, Sud je utvrdio da se na takav cilj može pozivati samo u slučaju stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja utječe na temeljni interes društva (presuda od 8. studenoga 2012., Komisija/Grčka, C-244/11, EU:C:2012:694, t. 67. i navedena sudska praksa).

68 U slučaju poduzetnika koji obavljaju djelatnosti i pružaju javne usluge u sektoru nafte, telekomunikacija i energetike, Sud je presudio da cilj jamčenja sigurnosti opskrbe takvim proizvodima ili pružanja takvih usluga u slučaju krize na državnom području dotične države članice može predstavljati razlog javne sigurnosti i stoga eventualno opravdati prepreku temeljnoj slobodi (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2012., Komisija/Grčka, C-244/11, EU:C:2012:694, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

69 Međutim, ne može se smatrati da je cilj o kojem je riječ u glavnom postupku – time što se njime nastoji osigurati sigurnost opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o određenim osnovnim sirovinama, to jest šljunku, pijesku i glini koji se dobivaju rudarskom djelatnošću – obuhvaćen, kao što je to cilj povezan sa sigurnošću opskrbe sektora nafte, telekomunikacija i energetike, „temeljnim interesom društva”, u smislu sudske prakse navedene u točkama 66. i 67. ove presude, tako da sudsku praksu navedenu u točki 68. ove presude ne treba primijeniti na taj cilj.

70 Osim toga, valja utvrditi da se u ovom slučaju na navedeni cilj poziva kako bi se opravdalo ograničenje slobode poslovnog nastana koje, kao što je to već navedeno u točki 59. ove presude, treba smatrati osobito ozbiljnim, s obzirom na to da se odlukom o kojoj je riječ u glavnom postupku isključuje ostvarivanje te temeljne slobode društvu iz Unije.

71 Usto, s obzirom na spis kojim Sud raspolaže i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ne proizlazi da, kad je riječ o opskrbi osnovnim sirovinama lokalnog građevinskog sektora, stjecanje koje je zabranjeno odlukom o kojoj je riječ u glavnom postupku doista može dovesti do „stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje” u smislu sudske prakse navedene u točkama 66. i 67. ove presude.

72 Naime, u tom je pogledu nesporno, s jedne strane, da je prije tog stjecanja društvo stjecatelj već kupovalo oko 90 % proizvodnje predmetnih osnovnih sirovina iz rudnika društva koje se stječe, kako bi ih preradilo u svojem pogonu u blizini tog rudnika, te da su preostalih 10 % te proizvodnje kupovali lokalni poduzetnici iz građevinskog sektora.

73 S druge strane, opće je poznato da te osnovne sirovine po svojoj prirodi imaju relativno nisku tržišnu vrijednost u odnosu na, prije svega, njihov trošak prijevoza, tako da je rizik od izvoza znatnog dijela proizvodnje navedenog rudnika, umjesto prodaje tih osnovnih sirovina na lokalnom tržištu, u praksi malo vjerojatan ili čak potpuno isključen.

74 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana treba tumačiti na način da im se protivi mehanizam za provjeru stranih ulaganja predviđen zakonodavstvom države članice kojim se omogućuje da se zabrani da vlasništvo nad rezidentnim društvom za koje se smatra da je od strateškog značaja stekne drugo rezidentno društvo – koje je dio grupe društava s poslovnim nastanom u više država članica, a u kojoj poduzetnik iz treće zemlje ima odlučujući utjecaj – zbog toga što to stjecanje ugrožava ili bi moglo ugroziti nacionalni interes da se osigura sigurnost opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o osnovnim sirovinama kao što su šljunak, pijesak i glina.

Drugo pitanje

75 Budući da je sud koji je uputio zahtjev drugo pitanje postavio samo u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i da je na to pitanje odgovoreno niječno, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

76 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana

treba tumačiti na način da im se:

protivi mehanizam za provjeru stranih ulaganja predviđen zakonodavstvom države članice kojim se omogućuje da se zabrani da vlasništvo nad rezidentnim društvom za koje se smatra da je od strateškog značaja stekne drugo rezidentno društvo – koje je dio grupe društava s poslovnim nastanom u više država članica, a u kojoj poduzetnik iz treće zemlje ima odlučujući utjecaj – zbog toga što to stjecanje ugrožava ili bi moglo ugroziti nacionalni interes da se osigura sigurnost opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o osnovnim sirovinama kao što su šljunak, pijesak i glina.

Potpisi