HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 iulie 2023 *

„Trimitere preliminară – Libera circulație a capitalurilor – Libertatea de stabilire – Regulamentul (UE) 2019/452 – Legislația unui stat membru care instituie un mecanism de examinare a investițiilor străine în societăți rezidente considerate ca fiind «strategice» – Decizie adoptată în temeiul acestei legislații, prin care se interzice achiziționarea de către o societate rezidentă a tuturor părților sociale ale unei alte societăți rezidente – Societate achiziționată considerată ca fiind «strategică» pentru motivul că activitatea sa principală privește extracția minieră a anumitor materii prime de bază, cum ar fi pietrișul, nisipul și argila – Societate achizitoare considerată ca fiind un «investitor străin» pentru motivul că face parte dintr-un grup de societăți a căror societate-mamă este stabilită într-o țară terță – Vătămare sau risc de vătămare a unui interes al statului, a siguranței publice sau a ordinii publice a statului membru – Obiectiv de garantare a securității aprovizionării cu materii prime de bază în beneficiul sectorului construcțiilor, în special la nivel regional”

În cauza C-106/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală, Ungaria), prin decizia din 1 februarie 2022, primită de Curte la 15 februarie 2022, în procedura

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

împotriva

Innovációs és Technológiai Miniszter,

cu participarea:

”JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna A. Prechal (raportoare), președintă de cameră, doamna M. L. Arastey Sahún și domnii F. Biltgen, N. Wahl și J. Passer, judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

* Limba de procedură: maghiara.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 decembrie 2022,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., de T. Kocsis, ügyvéd;

– pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér și K. Szíjjártó, în calitate de agenți;

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Gentili, avvocato dello Stato;

– pentru Comisia Europeană, de G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen și A. Tokár, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 martie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE coroborat cu considerentele (4) și (6) ale Regulamentului (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune (JO 2019, L 79 I, p. 1), precum și cu articolul 4 alineatul (2) TUE.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (denumită în continuare „Xella Magyarország”), o societate de drept maghiar, pe de o parte, și Innovációs és Technológiai Miniszter (ministrul inovării și tehnologiilor, Ungaria, denumit în continuare „ministrul”), pe de altă parte, în legătură cu o decizie prin care acesta din urmă a interzis achiziționarea de către respectiva societate a tuturor părților sociale ale ”JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendélátó Kft. (denumită în continuare „Janes és Társa”), altă societate de drept maghiar, care este considerată „strategică”, în sensul legislației naționale care instituie un mecanism de filtrare a investițiilor străine.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (4), (6), (10), (13) și (36) ale Regulamentului 2019/452 au următorul cuprins:

„(4) Prezentul regulament nu aduce atingere dreptului statelor membre de a deroga de la libera circulație a capitalurilor, astfel cum se prevede la articolul 65 alineatul (1) litera (b) [TFUE]. Mai multe state membre au instituit măsuri în temeiul cărora pot restricționa circulația respectivă din motive privind ordinea publică sau siguranța publică. […]

[…]

(6) Investițiile străine directe aparțin domeniului politicii comerciale comune. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (e) [TFUE], Uniunea deține competență exclusivă în ceea ce privește politica comercială comună.

[…]

(10) Statele membre care dispun de un mecanism de examinare ar trebui să ia măsurile necesare, în conformitate cu dreptul Uniunii, pentru a preveni eludarea mecanismelor lor de examinare și a deciziilor de examinare. Aceste măsuri ar trebui să vizeze investițiile care provin din interiorul Uniunii care sunt intermediate prin aranjamente artificiale ce nu reflectă realitatea economică și eludează mecanismele și deciziile de examinare și în cazul cărora investitorul este, în ultimă instanță, deținut sau controlat de o persoană fizică sau de o întreprindere dintr-o țară terță. Acest lucru nu aduce atingere libertății de stabilire și liberei circulații a capitalurilor consacrate în TFUE.

[…]

(13) Pentru a determina dacă o investiție străină directă poate afecta securitatea sau ordinea publică, statele membre și Comisia [Europeană] ar trebui să poată lua în considerare toți factorii relevanți, inclusiv efectele asupra infrastructurilor critice, asupra tehnologiilor (inclusiv tehnologiile generice esențiale), și asupra factorilor de producție care sunt esențiali pentru securitate sau pentru menținerea ordinii publice, a căror perturbare, defectare, pierdere sau distrugere ar avea un impact semnificativ într-un stat membru sau în Uniune. În acest sens, statele membre și Comisia ar trebui, de asemenea, să poată ține cont de contextul și circumstanțele investițiilor străine directe, în special de cazurile în care un investitor străin este controlat direct sau indirect, de exemplu prin intermediul unei finanțări semnificative, inclusiv prin subvenții, de către guvernul unei țări terțe sau desfășoară proiecte sau programe de investiții externe derulate de către stat.

[…]

(36) În cazul în care o investiție străină directă constituie o concentrare care intră sub incidența Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului [din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO 2004, L 24, p. 1)] aplicarea prezentului regulament nu ar trebui să aducă atingere aplicării articolului 21 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 139/2004. […]”

4 Articolul 1 din Regulamentul 2019/452, intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezentul regulament stabilește un cadru pentru examinarea de către statele membre a investițiilor străine directe în Uniune din motive privind securitatea sau ordinea publică […]”

5 Potrivit articolului 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentului regulament:

1. «investiție străină directă» înseamnă o investiție de orice natură efectuată de un investitor străin cu scopul de a stabili sau de a menține legături durabile și directe între investitorul străin și antreprenorul sau întreprinderea cărora le sunt destinate aceste fonduri pentru desfășurarea unei activități economice într-un stat membru, inclusiv investițiile care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul unei întreprinderi care desfășoară o activitate economică;

2. «investitor străin» înseamnă o persoană fizică dintr-o țară terță sau o întreprindere dintr-o țară terță care intenționează să realizeze sau a realizat o investiție străină directă;

[…]

4. «mecanism de examinare» înseamnă un instrument de aplicare generală, precum un act legislativ sau un act normativ, precum și cerințele administrative, orientările sau normele de aplicare aferente, care stabilește modalitățile, condițiile și procedurile pentru evaluarea, investigarea, autorizarea, condiționarea, interzicerea sau anularea investițiilor străine directe din motive privind securitatea sau ordinea publică;

[…]

7. «întreprindere dintr-o țară terță» înseamnă o întreprindere constituită sau organizată în alt mod în conformitate cu legislația unei țări terțe.”

6 Articolul 3 din regulamentul menționat, intitulat „Mecanisme de examinare din statele membre”, prevede la alineatul (6):

„Statele membre care dispun de un mecanism de examinare mențin, modifică sau adoptă măsuri necesare pentru identificarea și prevenirea eludării mecanismelor de examinare și a deciziilor de examinare.”

7 Articolul 4 din același regulament, intitulat „Factori care pot fi luați în considerare de statul membru sau de Comisie”, prevede:

„(1) Pentru a stabili dacă o investiție străină directă este de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică, statele membre și Comisia pot lua în considerare efectele sale potențiale printre altele asupra:

[…]

(c) aprovizionării în ceea ce privește factorii de producție critici, inclusiv energia sau materiile prime, precum și asupra securității materiale;

[…]

(2) Pentru a stabili dacă o investiție străină directă este de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică, statele membre și Comisia pot lua în considerare, în special:

(a) dacă investitorul străin este controlat direct sau indirect de guvernul unei țări terțe, inclusiv de organisme de stat sau de forțele armate ale acesteia, inclusiv prin structura de proprietate sau prin finanțări semnificative;

[…]”

8 Articolul 6 din Regulamentul 2019/452, intitulat „Mecanismul de cooperare în ceea ce privește investițiile străine directe care fac obiectul examinării”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre transmit o notificare Comisiei și celorlalte state membre cu privire la orice investiție străină directă de pe teritoriul lor care face obiectul examinării furnizând informațiile menționate la articolul 9 alineatul (2) din prezentul regulament cât mai curând posibil. […]”

9 Potrivit articolului 9 din acest regulament:

„(1) Statele membre se asigură că informațiile notificate în temeiul articolului 6 alineatul (1) sau solicitate de Comisie și de alte state membre în temeiul articolului 6 alineatul (6) și al articolului 7 alineatul (5) sunt puse la dispoziția Comisiei și a statelor membre solicitante fără întârzieri nejustificate.

(2) Informațiile menționate la alineatul (1) cuprind:

(a) structura de proprietate a investitorului străin și a întreprinderii în care investiția străină directă este planificată sau a fost realizată, inclusiv informații privind investitorul final și participarea la capital;

[…]”

Dreptul maghiar

10 Articolul 276 din veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Legea nr. LVIII din 2020 privind normele tranzitorii referitoare la încetarea stării de urgență și la situația de alertă epidemiologică) din 17 iunie 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Vmtv”), prevede:

„În sensul prezentului capitol, se înțelege prin:

1. «interes al statului»: interes public, nereglementat de legislația sectorială a Uniunii Europene sau de legislația națională, referitor la siguranța și la capacitatea de funcționare a rețelelor, a echipamentelor sau la continuitatea aprovizionării.

2. «investitor străin»:

a) o persoană juridică sau altă entitate înregistrată în Ungaria, într-un alt stat membru al Uniunii Europene, într-un alt stat membru al Spațiului Economic European sau în Confederația Elvețiană, care achiziționează acțiuni sau participații calificate într-o societate comercială cu sediul în Ungaria care desfășoară o activitate menționată la articolul 277 alineatul 2, atunci când persoana care dispune de o «influență majoritară», în sensul Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Legea nr. V din 2013 privind Codul civil) din 26 februarie 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumit în continuare «Codul civil»), în această persoană juridică sau într-o altă entitate, este resortisant al unui alt stat decât un stat membru al Uniunii Europene, decât un stat membru al Spațiului Economic European sau decât Confederația Elvețiană, ori o persoană juridică ori o altă entitate înregistrată într-un astfel de stat,

b) un resortisant al unui alt stat decât un stat membru al Uniunii Europene, decât un stat membru al Spațiului Economic European sau Confederația Elvețiană ori o persoană juridică sau o altă entitate înregistrată într-un astfel de stat;

3. «societate strategică »: societate cu răspundere limitată, societate pe acțiuni care își desfășoară activitatea în mod închis sau societate pe acțiuni care își desfășoară activitatea în mod deschis, cu sediul în Ungaria și a cărei activitate principală sau complementară, astfel cum este definită într-un decret guvernamental, aparține sectorului energiei, transporturilor, comunicațiilor sau unui sector de importanță strategică – cu excepția infrastructurilor financiare – în sensul articolului 4 alineatul 1 literele a)-e) din [Regulamentul 2019/452]."

11 Articolul 277 din Vmtv prevede:

„1) În cazul societăților strategice, atunci când încheierea unui contract, o declarație unilaterală de voință sau o decizie a societății […] produce efectele definite la alineatele 2-4, este necesar […] ca acestea să fie notificate [ministrului] și ca acesta să declare că a luat notă de ele în ceea ce privește executarea următoarelor operațiuni juridice:

a) transferul, cu titlu gratuit sau oneros, al participării totale sau parțiale la o societate strategică prin orice titlu de transfer de proprietate, inclusiv prin aport,

[…]

2) În sectoarele menționate la articolul 276 punctul 3, trebuie indicate în notificare, în cazul în care valoarea totală a investiției este egală sau mai mare de 350 de milioane de forinți maghiari (HUF) (aproximativ 935 720 de euro):

a) orice «investitor străin» în sensul articolului 276 punctul 2 litera a) […] în cazul în care, ca urmare a:
   aa) achiziționării, directe sau indirecte, a unei participații […] în cadrul societății strategice respective, ca urmare a unei operațiuni juridice menționate la alineatul 1 literele a)-c),

   […]

dobândește, în mod direct sau indirect, o «influență majoritară» în această întreprindere strategică, în sensul Codului civil,

[…]”

12 Potrivit articolului 283 din Vmtv:

„1) Ministrul examinează fără întârziere, imediat după primirea notificării:

[…]

b) dacă dobândirea de către autorul notificării a unei proprietăți, a unui drept de proprietate asupra unei obligații, a unui drept de uzufruct sau a unui drept de exploatare, ar leza sau ar pune în pericol un interes național, securitatea publică sau ordinea publică a Ungariei sau dacă există riscul ca acest lucru să se întâmple, ținând seama în special de siguranța aprovizionării în ceea ce privește nevoile sociale fundamentale, în conformitate cu articolul 36, cu articolul 52 alineatul (1) și cu articolul 65 alineatul (1) TFUE,

[…]

2) Ministrul, în termen de cel mult 30 de zile lucrătoare de la primirea notificării […]:

a) în cazul în care circumstanțele menționate la alineatul 1 literele b)-e) nu sunt întrunite, declară în scris că a luat cunoștință de notificare;

b) în cazul în care sunt întrunite circumstanțele prevăzute la alineatul (1) literele b)-e), interzice dobândirea proprietății, a unui drept de proprietate asupra unei obligații, a unui drept de uzufruct sau a dreptului de exploatare […]

[…]”

13 Anexa 1 la magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020 (VI. 17) Korm. rendelet [Decretul guvernamental nr. 289/2020 (VI. 17.) referitor la definirea categoriilor de activități necesare pentru protecția intereselor economice ale societăților comerciale cu sediul în Ungaria] din 17 iunie 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), în versiunea aplicabilă litigiului principal, enumeră categoriile de activități în temeiul cărora se consideră că o societate comercială cu sediul în Ungaria face parte dintr-un sector strategic în sensul Vmtv. Categoria 22 menționată în această anexă vizează „[m]aterialele prime esențiale”, iar subcategoria 8 din această categorie privește „[a]lte industrii extractive”.

14 Potrivit articolului 8:2 din Codul civil, intitulat „Influență”:

„1) «Influență majoritară» înseamnă orice legătură prin care o persoană fizică sau juridică («entitate influentă») deține peste 50 % din drepturile de vot sau exercită o influență determinantă în cadrul unei persoane juridice.

2) O entitate influentă dispune de o influență determinantă în cadrul unei persoane juridice atunci când, după caz, este membru sau acționar al entității respective și

a) are dreptul de a alege ori de a revoca majoritatea cadrelor de conducere sau a membrilor consiliului de supraveghere al persoanei juridice respective sau

b) ceilalți membri sau acționari ai respectivei persoane juridice votează, în temeiul unui acord încheiat cu entitatea influentă, în același mod precum aceasta din urmă, sau își exercită drepturile de vot prin intermediul acesteia, cu condiția să dețină împreună mai mult de jumătate din voturi.

3) Se presupune că există o influență majoritară și în cazul în care o influență indirectă conferă entității influente drepturile menționate la alineatele 1 și 2.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

15 Xella Magyarország, o societate de drept maghiar, își desfășoară activitatea pe piața maghiară a materialelor de construcții și are ca activitate principală fabricarea de elemente de construcții din beton. Aceasta este deținută în proporție de 100 % de Xella Baustoffe GmbH, o societate de drept german care, la rândul său, este deținută în proporție de 100 % de Xella International SA, o societate de drept luxemburghez. Această din urmă societate este, la rândul său, deținută indirect de LSF10 XL Investments Ltd, societate-mamă a grupului Lone Star, înregistrată în Bermude, acest din urmă grup aparținând, în ultimă instanță, lui J. P. G., resortisant irlandez.

16 Într-o decizie din 29 martie 2017, Comisia nu s-a opus, în cadrul controlului unei concentrări între întreprinderi efectuat în temeiul Regulamentului nr. 139/2004, preluării controlului asupra Xella International de către LSF10 XL Bidco SCA, cu sediul în Luxemburg, filială a Lone Star Fund X, cu sediul în Statele Unite, și a Lone Star Fund X, cu sediul în Bermude, și a declarat operațiunea compatibilă cu piața internă.

17 Janes és Társa, o societate de drept maghiar, este deținută de „PAN3” Építőipari és Kereskedelmi Kft., o altă societate de drept maghiar. Aceasta are ca activitate principală extracția minieră de pietriș, nisip și argilă în cariera sa situată în Lázi (comitatul Győr-Moson-Sopron, districtul Pannonhalmi, Ungaria), activitate vizată în subcategoria 8 din categoria 22 menționată în anexa I la Decretul guvernamental nr. 289/2020, din care rezultă că este calificată drept „societate strategică” în sensul articolului 276 alineatul 3 din Vmtv. Cota sa de piață pe piața maghiară a producției materiilor prime în cauză ar fi de 0,52 %.

18 Xella Magyarország achiziționează aproximativ 90 % din producția anuală a societății Janes és Társa în vederea transformării, în uzina sa situată în apropierea carierei, a acestor materii prime în cărămizi silico-calcaroase, restul de 10 % din această producție fiind achiziționat de întreprinderi locale din sectorul construcțiilor.

19 La 29 octombrie 2020, Xella Magyarország a încheiat un contract de vânzare în vederea achiziționării a 100 % din părțile sociale ale societății Janes és Társa și a adresat ministrului o notificare în temeiul articolului 277 alineatul 1 litera a) din Vmtv, solicitându-i să ia notă de tranzacția în cauză în conformitate cu articolul 283 alineatul 2 litera a) din Vmtv sau să confirme că această formalitate nu era necesară având în vedere structura sa de proprietate.

20 Printr-o decizie din 30 decembrie 2020, ministrul a interzis executarea operațiunii juridice notificate în temeiul articolului 283 alineatul 1 litera b) și alineatul 2 litera b) din Vmtv, invocând motivul „interesului statului” prevăzut la articolul 276 punctul 1 din aceasta.

21 Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală, Ungaria), instanța de trimitere, a anulat această decizie, pentru motivul că ministrul nu a respectat normele de procedură și nu și-a îndeplinit obligația de motivare și a dispus ca acesta să efectueze o nouă procedură.

22 Într-o decizie din 20 iulie 2021 (denumită în continuare „decizia în discuție în litigiul principal”), pronunțată în urma acestei noi proceduri, ministrul a interzis din nou executarea operațiunii juridice notificate, întemeindu-se pe articolul 283 alineatul 2 litera b) din Vmtv, ținând seama de articolul 276 punctele 1 și 2, de articolul 277 alineatul 2 litera a) punctul aa), precum și de articolul 283 alineatul 1 litera b) din aceasta.

23 În motivarea respectivei decizii, ministrul a calificat Xella Magyarország drept „investitor străin”, în sensul articolului 276 punctul 2 din Vmtv, ca urmare a deținerii sale indirecte de către LSF10 XL Investments, societate înregistrată în Bermude. În plus, acesta a susținut că securitatea și previzibilitatea extracției și a aprovizionării cu materii prime au o importanță strategică. Potrivit ministrului, pandemia de COVID-19 a arătat în mod vădit că perturbările grave ale funcționării lanțurilor de aprovizionare mondiale pot apărea într-un interval de timp scurt, cu repercusiuni negative care ar putea afecta economia națională. Acesta a subliniat că producția de agregate, precum nisipul, pietrișul și piatra concasată, pentru sectorul construcțiilor, era deja dominată de producători maghiari cu capital străin.

24 Ministrul a apreciat că ipoteza potrivit căreia societatea Janes és Társa devine indirect proprietatea unei societăți înregistrate în Bermude determina un risc pe termen mai lung pentru securitatea aprovizionării cu materii prime pentru sectorul construcțiilor, în special în regiunea în care este stabilită această societate, dat fiind că cota de piață a acesteia în regiunea respectivă ar fi de 20,77 %. Dobândirea de către un proprietar străin a unei întreprinderi strategice ar reduce, de altfel, proporția întreprinderilor cu capital național, ceea ce ar putea dăuna „interesului statului”, în sens larg.

25 Xella Magyarország a contestat decizia în discuție în litigiul principal la instanța de trimitere, susținând că această decizie constituia o discriminare arbitrară sau o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor printre altele în raport cu articolele 54 și 55 TFUE, care recunosc în paralel beneficiul libertății de stabilire societăților stabilite în Uniune. Aceasta a subliniat că, în ultimă instanță, era deținută de o persoană care este resortisant al unui stat membru al Uniunii. Singurul motiv pentru care dobândirea îi fusese interzisă ar ține de caracterul „non-național” al structurii sale de proprietate. Aceasta a susținut de asemenea că lipsa de claritate a noțiunii „interes al statului”, în sensul Vmtv, este susceptibilă să încalce principiul fundamental al statului de drept.

26 În aceste împrejurări, Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Având în vedere considerentele (4) și (6) ale Regulamentului 2019/452 și dispozițiile articolului 4 alineatul (2) TUE, articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE trebuie interpretat în sensul că include posibilitatea unui mecanism de examinare astfel cum este prevăzut de titlul 85 din Vmtv, printre altele, la articolul 276 punctul 1 și punctul 2 litera a) și la articolul 283 alineatul 1 litera b) din aceasta?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, simpla împrejurare că, în cadrul exercitării competenței sale de control al concentrărilor, Comisia a desfășurat o procedură privind structura acționariatului investitorului străin indirect și a autorizat concentrarea se opune în sine exercitării competenței de decizie prevăzute de dreptul național aplicat?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

27 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE coroborat cu considerentele (4) și (6) ale Regulamentului 2019/452, precum și cu articolul 4 alineatul (2) TUE trebuie interpretat în sensul că se opune unui mecanism de examinare a investițiilor străine prevăzut de legislația unui stat membru care permite să se interzică dobândirea proprietății unei societăți rezidente considerate strategică de către o altă societate rezidentă care face parte dintr-un grup de societăți stabilite în mai multe state membre, în care o întreprindere dintr-o țară terță are o influență determinantă, pentru motivul că această achiziție afectează sau riscă să aducă atingere interesului statului de a garanta securitatea aprovizionării în beneficiul sectorului construcțiilor, în special la nivel local, în ceea ce privește materii prime de bază, cum ar fi pietrișul, nisipul și argila.

28 Această întrebare este adresată în contextul achiziționării de către Xella Magyarország, societate de drept maghiar care face parte dintr-un grup de societăți a căror societate-mamă are sediul în Bermude și care aparține, în ultimă instanță, unui resortisant irlandez, a tuturor părților societății Janes és Társa, societate de drept maghiar a cărei activitate principală privește extracția minieră a anumitor materii prime de bază, în special pietrișul, nisipul și argila, care este considerată, ca urmare a acestei activități miniere, o întreprindere „strategică”. Această achiziție a fost notificată ministrului maghiar competent, care a interzis-o prin decizia în discuție în litigiul principal pentru motivul esențial că ar risca să aducă atingere interesului statului, care constă în asigurarea continuității aprovizionării acestor materii prime de bază în favoarea sectorului construcțiilor, în special la nivel regional.

Cu privire la identificarea dreptului Uniunii aplicabil

29 În ceea ce privește, în primul rând, referirea, în prima întrebare, la Regulamentul 2019/452, este necesar să se constate, astfel cum a arătat de asemenea în esență Comisia, că achiziția în discuție în litigiul principal nu intră în domeniul de aplicare al acestui regulament.

30 Astfel, acest domeniu de aplicare este definit la alineatul (1) al articolului 1 din Regulamentul 2019/452, care prevede că acesta din urmă stabilește un cadru pentru examinarea de către statele membre a „investițiilor străine directe” în Uniune din motive de securitate sau de ordine publică.

31 Or, din articolul 2 din Regulamentul 2019/452, în special din definițiile care figurează la punctele 1, 2 și 7 ale acestui articol, rezultă că noțiunea de „investiție străină directă” acoperă anumite investiții care vizează participații durabile și directe pe care le efectuează un „investitor străin”, noțiune care o înglobează pe cea de „întreprindere dintr-o țară terță”, care vizează „o întreprindere constituită sau organizată în alt mod în conformitate cu legislația unei țări terțe”.

32 Rezultă că, în ceea ce privește investițiile efectuate de întreprinderi, domeniul de aplicare al Regulamentului 2019/452 este limitat la investițiile în Uniune pe care le operează întreprinderi constituite sau organizate în alt mod în conformitate cu legislația unei țări terțe.

33 În schimb, mecanismul de examinare a investițiilor străine prevăzut de legislația națională în discuție în litigiul principal se aplică nu numai într-o astfel de ipoteză a investițiilor efectuate de întreprinderi dintr-o țară terță, ci și cazul, în discuție în litigiul principal, în care este vorba despre investiții efectuate de întreprinderi înregistrate în Ungaria sau într-un alt stat membru în care o întreprindere înregistrată într-o țară terță deține o „influență majoritară”, în sensul articolului 8:2 din Codul civil.

34 În consecință, întrucât această a doua ipoteză nu intră sub incidența articolului 1 din Regulamentul 2019/452, respectiva legislație națională iese, în această măsură, din domeniul de aplicare al regulamentului menționat, astfel încât nici achiziția în discuție în litigiul principal, care privește cea de a doua ipoteză menționată, nu intră sub incidența acestuia.

35 Acest lucru nu poate fi repus în discuție de faptul că din articolul 4 alineatul (2) litera (a) și din articolul 9 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul 2019/452 rezultă că structura acționariatului investitorului străin poate fi luată în considerare ca factor în evaluarea unui risc potențial pentru siguranța sau pentru ordinea publică pe care îl prezintă investiția în cauză.

36 Astfel, acest factor de evaluare vizează în mod specific „faptul că investitorul străin este controlat direct sau indirect de guvern, inclusiv de organisme publice sau de forțe armate, dintr-o țară terță, în special prin intermediul structurii acționariatului”.

37 Or, întrucât acest factor de evaluare nu privește în mod expres decât structura acționariatului „investitorului străin”, noțiune definită la punctul 2 din articolul 2 din Regulamentul 2019/452 și care este limitată la întreprinderile dintr-o țară terță, acesta nu implică faptul că domeniul de aplicare al regulamentului menționat, astfel cum este definit la articolul 1 alineatul (1) din acesta, ar fi extins pentru a include investițiile efectuate de întreprinderile organizate în conformitate cu legislația unui stat membru în care o întreprindere dintr-o țară terță deține o influență majoritară.

38 De altfel, din dosarul de care dispune Curtea nu reiese că decizia în discuție în litigiul principal ar fi fost adoptată pentru a combate o tentativă de eludare a mecanismului de examinare, în sensul articolului 3 alineatul (6) din Regulamentul 2019/452.

39 Astfel, niciun element din acest dosar nu este de natură să sugereze că ar fi vorba în speță despre o situație vizată în considerentul (10) al acestui regulament, care clarifică domeniul de aplicare al acestui articol 3 alineatul (6), și anume cea a „investiții[or] care provin din interiorul Uniunii care sunt intermediate prin aranjamente artificiale ce nu reflectă realitatea economică și eludează mecanismele și deciziile de examinare și în cazul cărora investitorul este, în ultimă instanță, deținut sau controlat de o persoană fizică sau de o întreprindere dintr-o țară terță”.

40 În al doilea rând, în ceea ce privește referirea, în prima întrebare, la articolul 4 alineatul (2) TUE, instanța de trimitere nu explică relevanța acesteia pentru răspunsul care trebuie dat la întrebarea respectivă, astfel încât nu este necesar ca aceasta să fie examinată în raport cu dispoziția menționată.

41 În al treilea și ultimul rând, în ceea ce privește identificarea libertății fundamentale care poate fi aplicabilă în cauza principală, deși instanța de trimitere solicită Curții să examineze legislația națională în cauză în raport cu normele Tratatului FUE în materia liberei circulații a capitalurilor și în special cu articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, este necesar să se constate că această legislație, în special dispozițiile sale care privesc dobândirea de către un „investitor străin” a unei participații care îi conferă o „influență majoritară” într-o întreprindere strategică, precum cele aplicate în decizia în discuție în litigiul principal și la care se referă în mod expres prima întrebare preliminară, intră sub incidența unei alte libertăți fundamentale, și anume libertatea de stabilire.

42 Astfel, conform unei jurisprudențe constante, o reglementare națională care este aplicabilă participațiilor care permit să se exercite o influență certă asupra deciziilor unei societăți și să se stabilească activitățile acesteia face parte din domeniul de aplicare al normelor în materia libertății de stabilire, iar nu al celor referitoare la libera circulație a capitalurilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții, C-563/17, EU:C:2019:144, punctul 43, precum și jurisprudența citată).

43 Or, în speță, achiziționarea tuturor părților sociale ale unei societăți este, fără îndoială, suficientă pentru a permite societății dobânditoare să exercite o influență certă asupra gestiunii și a controlului societății achiziționate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 27 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții, C-563/17, EU:C:2019:144, punctul 44).

44 În acest context, trebuie subliniat că, în conformitate cu articolul 54 TFUE, au vocația de a beneficia de libertatea de stabilire, printre altele, societățile de drept civil sau comercial, în măsura în care sunt constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și au sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Uniunii, fie societățile care au naționalitatea unui stat membru.

45 În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că localizarea sediului social, a administrației centrale sau a sediului principal al societăților menționate la articolul 54 TFUE servește la stabilirea, asemenea cetățeniei pentru persoanele fizice, a legăturii lor cu ordinea juridică a unui stat membru (Hotărârea din 30 septembrie 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, punctul 97).

46 Pe de altă parte, din nicio dispoziție de drept al Uniunii nu rezultă că originea acționarilor, persoane fizice sau juridice, ai societăților rezidente în Uniune ar avea un impact asupra dreptului acestor societăți de a se prevala de libertatea de stabilire, întrucât statutul unei societăți a Uniunii se bazează, în temeiul articolului 54 TFUE, pe locul în care se află sediul social și pe ordinea juridică de care este legată societatea, iar nu pe naționalitatea sau pe cetățenia acționarilor săi (Hotărârea din 1 aprilie 2014, Felixstowe Dock și Railway Company și alții, C-80/12, EU:C:2014:200, punctul 40).

47 Rezultă că o societate precum Xella Magyarország, chiar dacă face parte dintr-un grup de societăți a căror societate-mamă are sediul într-o țară terță, are dreptul de a se prevala de libertatea de stabilire garantată de Tratatul FUE din moment ce are legătură cu ordinea juridică a unui stat membru și este, așadar, o societate a Uniunii.

48 Prin urmare, originea acționarilor societății Xella Magyarország nu poate fi invocată în niciun caz pentru a-i nega acestei societăți beneficiul libertății de stabilire, cu atât mai mult cu cât este cert că proprietarul ultim al grupului din care face parte este un resortisant irlandez.

49 Astfel, prima întrebare preliminară trebuie examinată numai în raport cu dispozițiile Tratatului FUE în materia libertății de stabilire.

Cu privire la admisibilitatea primei întrebări

50 În ceea ce privește admisibilitatea primei întrebări preliminare, din moment ce s-a concluzionat, la punctul precedent, că trebuie să se răspundă numai în raport cu dispozițiile Tratatului FUE în materia libertății de stabilire, trebuie amintit că aceste dispoziții nu își găsesc aplicarea într-o situație în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 31, precum și jurisprudența citată).

51 În această privință, toate elementele care caracterizează situația în discuție în litigiul principal par, la prima vedere, să se limiteze la interiorul unui singur stat membru, în măsura în care, pe de o parte, atât Xella Magyarország, societatea achizitoare, cât și Janes és Társa, societatea achiziționată, sunt societăți rezidente ale statului membru în cauză și, pe de altă parte, această întrebare privește compatibilitatea cu dispozițiile Tratatului FUE în materia libertății de stabilire a unei legislații naționale care permite acestui stat membru să interzică investiții în societăți rezidente considerate societăți strategice.

52 Cu toate acestea, constituie un element de extraneitate relevant pentru răspunsul care trebuie dat la prima întrebare preliminară faptul că societatea achizitoare face parte dintr-un grup de societăți stabilite, printre altele, în state membre diferite, chiar dacă aceste societăți nu par să aibă niciun rol direct în achiziția în cauză.

53 Astfel, prima întrebare adresată de instanța de trimitere privește în mod expres compatibilitatea cu dreptul Uniunii a articolului 276 alineatul 2 litera a) din Vmtv, dispoziție pe care această instanță o citează și care este aplicată în decizia în discuție în litigiul principal.

54 Or, potrivit chiar termenilor acestei dispoziții naționale, legislația națională în discuție în litigiul principal se aplică societăților rezidente și societăților înregistrate în alte state membre care achiziționează participații într-o societate strategică, cu condiția ca persoana care are o influență majoritară în aceste societăți să fie o persoană fizică sau juridică originară dintr-o țară terță.

55 Astfel, în decizia în discuție în litigiul principal, dispoziția națională menționată a fost aplicată în raport cu faptul că grupul de societăți, și anume grupul Xella, din care fac parte, pe lângă societatea dobânditoare, printre altele, societatea-mamă de drept german și societatea-mamă de prim rang de drept luxemburghez a acesteia, este, la rândul său, controlat de un alt grup de societăți, și anume grupul Lone Star, a cărui societate-mamă este înregistrată într-o țară terță, în speță în Bermude.

56 În consecință, structura acționariatului transfrontalier al societății rezidente dobânditoare în interiorul Uniunii care caracterizează situația în discuție în litigiul principal este un element de extraneitate relevant pentru a răspunde la prima întrebare preliminară.

57 Prin urmare, această întrebare este admisibilă.

Cu privire la existența unei restricții privind libera prestare a serviciilor

58 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, trebuie considerate ca fiind „restricții privind libertatea de stabilire”, în sensul articolului 49 TFUE, toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți (Hotărârea din 27 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții, C-563/17, EU:C:2019:144, punctul 54, precum și jurisprudența citată).

59 Or, legislația națională vizată, astfel cum este aplicată în decizia în discuție în litigiul principal, în măsura în care permite autorităților unui stat membru să interzică unei societăți din Uniune, pentru motive de securitate și de ordine publică, să achiziționeze o participație într-o societate rezidentă „strategică” ce îi permite să exercite o influență certă asupra administrării și a controlului acestei din urmă societăți constituie, în mod vădit, o restricție privind libertatea de stabilire a acestei societăți a Uniunii, în speță, o restricție deosebit de serioasă.

Cu privire la eventuala justificare a restricției privind libertatea de stabilire

60 Reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că o restricție privind o libertate fundamentală garantată de Tratatul FUE nu poate fi admisă decât cu condiția ca măsura națională în cauză să răspundă unui motiv imperativ de interes general, să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv (Hotărârea din 3 februarie 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, punctul 52 și jurisprudența citată).

61 În ceea ce privește existența unui motiv imperativ de interes general susceptibil să justifice restricția privind libertatea de stabilire pe care o conține legislația națională în discuție în litigiul principal, din decizia de trimitere reiese că această legislație, în măsura în care permite interzicerea, printre altele, a dobândirii proprietății unor societăți rezidente strategice dacă această achiziție lezează sau riscă să aducă atingere unui interes al statului, urmărește printre altele să asigure securitatea și continuitatea aprovizionării „în ceea ce privește nevoile sociale fundamentale”, în conformitate printre altele cu articolul 52 alineatul (1) TFUE.

62 În speță, după cum reiese din decizia în discuție în litigiul principal, astfel cum este rezumată în decizia de trimitere, este în discuție interesul specific al statului care urmărește să asigure siguranța și continuitatea aprovizionării sectorului construcțiilor, în special la nivel local, în ceea ce privește anumite materii prime de bază, și anume pietrișul, nisipul și argila, care rezultă dintr-o activitate de extracție minieră pe teritoriul național.

63 În această privință, articolul 52 alineatul (1) TFUE prevede că o restricție privind libertatea de stabilire poate fi justificată prin motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică.

64 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că motive de natură pur economică legate de promovarea economiei naționale sau de buna funcționare a acesteia nu pot servi drept justificare pentru un obstacol în calea uneia dintre libertățile fundamentale garantate de tratate (Hotărârea din 27 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții, C-563/17, EU:C:2019:144, punctul 70, precum și jurisprudența citată).

65 În schimb, Curtea a admis că motivele de ordin economic care urmăresc un obiectiv de interes general sau garantarea unui serviciu de interes general pot constitui un motiv imperativ de interes general care poate justifica un obstacol în calea uneia dintre libertățile fundamentale garantate de tratate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2013, Essent și alții, C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punctul 53, și Hotărârea din 27 februarie 2019, Associação Peço a Palavra și alții, C-563/17, EU:C:2019:144, punctul 72, precum și jurisprudența citată).

66 Reiese totuși din jurisprudența Curții că, deși, în esență, statele membre sunt libere să stabilească, în conformitate cu nevoile lor naționale, cerințele de ordine publică și de siguranță publică, nu este mai puțin adevărat că, în contextul Uniunii și în special ca derogare de la o libertate fundamentală garantată de Tratatul FUE, aceste motive trebuie interpretate strict, astfel încât întinderea lor nu poate fi determinată în mod unilateral de fiecare stat membru fără controlul instituțiilor Uniunii. Astfel, ordinea publică și siguranța publică nu pot fi invocate decât în cazul unei amenințări reale și suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății. În plus, aceste motive nu pot fi deturnate de la funcția lor proprie pentru a servi, în fapt, în scopuri pur economice A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punctul 17 și jurisprudența citată).

67 În ceea ce privește în mod specific un obiectiv legat de siguranța aprovizionării, Curtea a statuat că un astfel de obiectiv nu poate fi invocat decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă care afectează un interes fundamental al societății (Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Comisia/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, punctul 67și jurisprudența citată).

68 În cazul întreprinderilor care exercită activități și furnizează servicii publice în sectoarele petrolului, telecomunicațiilor și energiei, Curtea a decis că obiectivul de garantare a siguranței aprovizionării cu asemenea produse sau a furnizării unor asemenea servicii în caz de criză pe teritoriul statului membru în cauză poate constitui un motiv de siguranță publică și, prin urmare, poate justifica eventual o restricție privind o libertate fundamentală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Comisia/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, punctul 65 și jurisprudența citată).

69 Or, nu se poate considera că obiectivul în discuție în litigiul principal, în măsura în care urmărește să asigure securitatea aprovizionării în favoarea sectorului construcțiilor, în special la nivel local, în ceea ce privește anumite materii prime de bază, și anume pietrișul, nisipul și argila, care rezultă dintr-o activitate de extracție minieră, se încadrează, asemenea obiectivului legat de siguranța aprovizionării sectoarelor petrolului, telecomunicațiilor și energiei, într-un „interes fundamental al societății”, în sensul jurisprudenței amintite la punctele 66 și 67 din prezenta hotărâre, astfel încât nu este necesar să se aplice la acest obiectiv jurisprudența amintită la punctul 68 din prezenta hotărâre.

70 În plus, trebuie să se constate că, în speță, obiectivul respectiv este invocat pentru a justifica o restricție privind libertatea de stabilire care, astfel cum se arată la punctul 59 din prezenta hotărâre, trebuie considerată ca fiind de natură deosebit de serioasă, întrucât decizia în discuție în litigiul principal exclude exercitarea acestei libertăți fundamentale de către o societate a Uniunii.

71 Pe de altă parte, nu rezultă, având în vedere dosarul de care dispune Curtea și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că, în ceea ce privește aprovizionarea cu materii prime de bază în favoarea sectorului construcțiilor locale, achiziția interzisă prin decizia în discuție în litigiul principal este efectiv de natură să dea naștere unei „amenințări reale și suficient de grave”, în sensul jurisprudenței amintite la punctele 66 și 67 din prezenta hotărâre.

72 În această privință, rezultă, astfel, că este cert, pe de o parte, că, înainte de această achiziție, societatea achizitoare cumpăra deja aproximativ 90 % din producția de materii prime de bază în cauză din mina societății achiziționate pentru a le transforma în uzina sa din apropierea acestei mine și că restul de 10 % din această producție era cumpărat de întreprinderi locale din sectorul construcțiilor.

73 Pe de altă parte, este de notorietate că, întrucât aceste materii prime de bază au, prin natura lor, o valoare de piață relativ scăzută în raport mai ales cu costul lor de transport, riscul de export al unei părți semnificative din producția respectivei mine, mai degrabă decât vânzarea respectivelor materii prime de bază pe piața locală, pare puțin probabil, chiar exclus în practică.

74 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că dispozițiile Tratatului FUE în materia libertății de stabilire trebuie interpretate în sensul că se opun unui mecanism de examinare a investițiilor străine prevăzut de legislația unui stat membru care permite să se interzică dobândirea proprietății unei societăți rezidente considerate strategică de către o altă societate rezidentă care face parte dintr-un grup de societăți stabilite în mai multe state membre, în care o întreprindere dintr-o țară terță are o influență decisivă, pentru motivul că această achiziție afectează sau riscă să aducă atingere interesului statului de a garanta securitatea aprovizionării în beneficiul sectorului construcțiilor, în special la nivel local, în ceea ce privește materii prime de bază, cum ar fi pietrișul, nisipul și argila.

Cu privire la a doua întrebare

75 Întrucât instanța de trimitere a adresat cea de a doua întrebare numai în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, iar aceasta din urmă a primit un răspuns negativ, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

76 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Dispozițiile Tratatului FUE în materia libertății de stabilire

trebuie interpretate în sensul că

se opun unui mecanism de examinare a investițiilor străine prevăzut de legislația unui stat membru care permite să se interzică dobândirea proprietății unei societăți rezidente considerate strategică de către o altă societate rezidentă care face parte dintr-un grup de

societăți stabilite în mai multe state membre, în care o întreprindere dintr-o țară terță are o influență decisivă, pentru motivul că această achiziție afectează sau riscă să aducă atingere interesului statului de a garanta securitatea aprovizionării în beneficiul sectorului construcțiilor, în special la nivel local, în ceea ce privește materii prime de bază, cum ar fi pietrișul, nisipul și argila.

Semnături