Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 juli 2023*

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för kapital – Etableringsfrihet – Förordning (EU) 2019/452 – Lagstiftning i en medlemsstat genom vilket det införs ett granskningssystem för utländska investeringar i inhemska företag som anse vara 'strategiska' – Beslut som antagits med stöd av denna lagstiftning genom vilket ett inhemskt bolag förbjudits att förvärva samtliga andelar i ett annat inhemskt bolag – Det förvärvade bolaget anses vara ’strategiskt' på grund av att dess huvudsakliga verksamhet rör gruvutvinning av vissa basråvaror, såsom grus, sand och lera – Det förvärvande bolaget anses var en ’utländsk investerare’ på grund av att det ingår i en koncern där det yttersta moderbolaget har sitt säte i ett tredjeland – Skada eller risk för skada på statens intresse, allmän säkerhet eller allmän ordning i medlemsstaten – Mål som syftar till att säkerställa försörjningen av basråvaror till byggsektorn, särskilt på regional nivå”

I mål C-106/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) genom beslut av den 1 februari 2022, som inkom till domstolen den 15 februari 2022, i målet

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

mot

Innovációs és Technológiai Miniszter,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal (referent), samt domarna M. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl och J. Passer,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

* Rättegångsspråk: ungerska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 december 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., genom T. Kocsis, ügyvéd,

– Ungerns regering, av M. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen och A. Tokár, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 mars 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 65.1 b FEUF, jämförd med skälen 4 och 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EUT L 79 I, 2019, s. 1), och med artikel 4.2 FEU.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (nedan kallat Xella Magyarország), ett bolag bildat enligt ungersk rätt, och Innovációs és Technológiai Miniszter (ministern för innovation och teknik, Ungern) (nedan kallad ministern). Målet rör ministerns beslut att förbjuda detta bolag att förvärva samtliga andelar i ”JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (nedan kallat Janes és Társa), ett annat bolag bildat enligt ungersk rätt, som anses vara ”strategiskt” i den mening som avses i den nationella lagstiftning som inrättar ett granskningssystem för utländska investeringar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 4, 6, 7, 10, 13 och 36 i förordning nr 2019/452 har följande lydelse:

”(4) Denna förordning påverkar inte medlemsstaternas rätt att frångå den fria rörligheten för kapital i enligt med artikel 65.1 b [FEUF]. Flera medlemsstater har infört åtgärder som ger dem möjlighet att begränsa sådan rörlighet med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. …

…

(6) Utländska direktinvesteringar omfattas av den gemensamma handelspolitiken. Enligt artikel 3.1 e [FEUF] har unionen exklusiv befogenhet när det gäller den gemensamma handelspolitiken.

…

(10) Medlemsstater som har ett granskningssystem bör föreskriva nödvändiga åtgärder i enlighet med unionsrätten för att förhindra att deras granskningssystem och granskningsbeslut kringgås. Detta bör omfatta unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland. Detta påverkar inte den etableringsfrihet och fria rörlighet för kapital som fastställs i EUF-fördraget.

…

(13) Vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bör det vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta samtliga relevanta faktorer, däribland effekterna på kritisk infrastruktur, kritisk teknik, inbegripet viktig möjliggörande teknik, och kritiska insatsvaror av väsentlig betydelse för säkerheten eller upprätthållandet av allmän ordning, där ett avbrott eller fel i eller förlust eller förstöring av infrastrukturen, tekniken eller insatsvarorna i fråga skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat eller unionen. I detta avseende bör det också vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta den utländska direktinvesteringens kontext och omständigheterna kring den, särskilt huruvida en utländsk investerare kontrolleras direkt eller indirekt, till exempel via betydande finansiering, inbegripet subventioner, av ett tredjelands regering eller bedriver statsstyrd utlandsinriktad projekt- eller programverksamhet.

…

(36) Om en utländsk direktinvestering utgör en koncentration som omfattas av rådets förordning (EG) nr 139/2004 [av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 2004, s. 1)] bör tillämpningen av den här förordningen inte påverka tillämpningen av artikel 21.4 i förordning (EG) nr 139/2004. …”

4 I artikel 1 i förordning 2019/452, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 1:

”I denna förordning fastställs en ram för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning …”

5 Artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *utländsk direktinvestering*: en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

2. *utländsk investerare*: en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering.

…

4. *granskningssystem*: ett instrument med allmän tillämplighet, till exempel en lag eller annan författning, inbegripet åtföljande administrativa krav, genomföranderegler eller riktlinjer, där villkor och förfaranden fastställs för att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

…

7. *företag från ett tredjeland*: ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland.”

6 Artikel 3 i förordningen har rubriken ”Medlemsstaternas granskningssystem”. I punkt 6 i den artikeln föreskrivs följande:

”De medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut.”

7 I artikel 4 i samma förordning, med rubriken ”Faktorer som medlemsstater eller kommissionen får beakta”, föreskrivs följande:

”1. Vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen överväga dess potentiella effekter på bland annat följande:

…

c) Försörjning av kritiska insatsvaror, däribland energi eller råvaror, samt tryggad livsmedelsförsörjning.

…

2. Vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen också särskilt beakta följande:

a) Om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering.

…”

8 Artikel 6 i förordning 2019/452 har rubriken ”Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning genom att så snart som möjligt överlämna de uppgifter som avses i artikel 9.2 i denna förordning. …”

9 Artikel 9 i denna förordning har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål.

2. De uppgifter som avses i punkt 1 ska inbegripa följande:

a) Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.

…”

Ungersk rätt

10 I 276 § i veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (2020 års lag nr LVIII om övergångsbestämmelser om upphörande av den förhöjda beredskapen och om den epidemiologiska krisen) av den 17 juni 2020 *(Magyar Közlöny* 2020/144), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad Vmtv), föreskrivs följande:

”I detta kapitel används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. 'statens intresse': allmänt intresse, som inte regleras av sektorsspecifik unionsrätt eller nationell rätt, om nätens och utrustningens säkerhet och driftskapacitet eller om kontinuitet i försörjningen.

2. 'Utländsk investerare':

a) en juridisk person eller annan enhet som är registrerad i Ungern, en annan medlemsstat i Europeiska unionen, en annan medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och som förvärvar andelar eller kvalificerade innehav i ett bolag med säte i Ungern som bedriver en verksamhet som avses i 277 § punkt 2, när den person som har ett

”majoritetsinflytande”, i den mening som avses i Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (2013 års lag nr V om införande av civillagen), av den 26 februari 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad civillagen), i denna juridiska person eller i en annan enhet, är medborgare i en annan stat än en medlemsstat i unionen, en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiziska edsförbundet, eller en juridisk person eller en annan enhet som är registrerad i en sådan stat,

b) en medborgare i en annan stat än en av unionens medlemsstater, en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiziska edsförbundet, eller en juridisk person eller annan enhet som är registrerad i en sådan stat,

3. 'strategiskt företag': bolag med begränsat ansvar, ett aktiebolag som är verksamt i sluten form, eller ett aktiebolag som är verksamt i öppen form, som har sitt säte i Ungern och vars huvudsakliga eller kompletterande verksamhet, enligt definitionen i ett regeringsdekret, hör till energisektorn, transportsektorn, kommunikationssektorn eller en sektor av strategisk betydelse – med undantag för ekonomisk infrastruktur – i den mening som avses i artikel 4.1 a–e i [förordning 2019/452].”

11 I 277 § Vmtv föreskrivs följande:

”1) När det gäller strategiska företag ska, om ingåendet av ett avtal, en ensidig viljeförklaring eller ett beslut från bolaget … får de verkningar som avses i punkterna 2–4, detta anmälas till [ministern] – och ministern ska i sin tur ange att denne noterat anmälan – vad avser genomförandet av följande rättsliga transaktioner:

a) överlåtelse, kostnadsfritt eller mot vederlag, av hela eller delar av innehavet i ett strategiskt företag genom varje form av överlåtelse av äganderätten, inklusive tillskott.

…

2) För de sektorer som avses i 276 § punkt 3 ska, om investeringens totala värde är minst 350 miljoner ungerska forinter (HUF) (cirka 935 720 euro) följande anges:

a) en 'utländsk investerare' i den mening som avses i 276 § punkt 2 a… om till följd av:
aa) ett direkt eller indirekt förvärv av en andel … i det berörda strategiska företaget till följd av en sådan rättslig transaktion som avses i punkt 1 a-c,

…

denne direkt eller indirekt förvärvar ett 'majoritetsinflytande' i detta strategiska företag, i den mening som avses i civillagen,

…”

12 I 283 § i Vmtv anges följande:

”1) Ministern ska omedelbart efter mottagandet av anmälan undersöka:

…

b) om anmälarens förvärv av egendom, aktier, obligationer, nyttjanderätt eller koncession skadar ett statligt intresse i Ungern eller inverkar på allmän säkerhet eller allmän ordning i Ungern, eller om en sådan risk föreligger, bland annat med hänsyn till försörjningstryggheten med avseende på grundläggande sociala behov, i enlighet med artiklarna 36, 52.1 och 65.1 FEUF,

…

2) Ministern ska senast 30 arbetsdagar efter mottagandet av anmälan …:

a) om de omständigheter som anges i punkt 1 b–e inte föreligger, skriftligen bekräfta mottagandet av anmälan;

b) om de omständigheter som anges i punkt 1 b–e föreligger, förbjuda förvärv av egendom, aktier, obligationer, nyttjanderätt eller koncession …

…”

13 Bilaga 1 till Magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célügyvédelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020 (VI. 17.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr 289/2020 (VI. 17.) av den 17 juni 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), avseende definitionen av de verksamhetskategorier som är nödvändiga för att skydda de ekonomiska intressena för kommersiella bolag med hemvist i Ungern), i den lydelse som är tillämplig på tvisten i det nationella målet, innehåller en uppräkning av de verksamhetskategorier på grundval av vilka ett bolag med säte i Ungern ska anses ingå i en strategisk sektor i den mening som avses i Vmtv. Kategori 22 som nämns i denna bilaga avser ”[v]äsentliga råvaror” och underkategori 8 i denna kategori avser ”[a]ndra materialutvinningsindustrier”.

14 I 8:2 § i civillagen, med rubriken ”Inflytande” anges följande:

”1) Med 'majoritetsinflytande' avses varje förhållande varigenom en fysisk eller juridisk person (nedan kallad inflytelserik enhet) innehar mer än 50 procent av rösterna eller utövar ett avgörande inflytande inom en juridisk person.

2) En inflytelserik enhet har ett avgörande inflytande i en juridisk person när den, beroende på omständigheterna, är medlem eller aktieägare i den juridiska personen, och

a) den har rätt att välja eller entlediga en majoritet av den juridiska personens ledning eller styrelse eller

b) de övriga medlemmarna eller aktieägarna i den juridiska personen i enlighet med ett avtal med den inflytelserika enheten röstar på samma sätt som den inflytelserika enheten eller utövar sina rösträttigheter genom den, under förutsättning att de tillsammans innehar mer än hälften av rösterna.

3) Ett majoritetsinflytande ska antas föreligga även i de fall ett indirekt inflytande ger den ledande enheten de rättigheter som anges i punkterna 1 och 2.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Xella Magyarország, ett bolag bildat enligt ungersk rätt, är verksamt på den ungerska marknaden för byggmaterial. Dess huvudsakliga verksamhet består i tillverkning av byggnadselement av betong. Bolaget ägs till 100 procent av Xella Baustoffe GmbH, ett bolag bildat enligt tysk rätt, som i sin tur ägs till 100 procent av Xella International SA, ett bolag bildat enligt luxemburgsk rätt. Sistnämnda bolag ägs i sin tur indirekt av LSF10 XL Investments Ltd, som är det yttersta moderbolaget i Lone Star-koncernen och är registrerat i Bermuda. Den sistnämnda koncernen tillhör ytterst J.P.G., som är irländsk medborgare.

16 I ett beslut av den 29 mars 2017 motsatte sig inte kommissionen, inom ramen för en kontroll av en företagskoncentration enligt förordning nr 139/2004, att LSF10 XL Bidco SCA, med säte i Luxemburg, dotterbolag till Lone Star Fund X, med säte i Förenta staterna, och Lone Star Fund X, med säte i Bermuda, tog kontroll över Xella International och förklarade transaktionen förenlig med den inre marknaden.

17 Janes és Társa, ett bolag bildat enligt ungersk rätt, ägs av ”PAN3” Építőipari és Kereskedelmi Kft., ett annat bolag bildat enligt ungersk rätt. Janes és Társas huvudsakliga verksamhet består i gruvutvinning av grus, sand och lera i dess stenbrott i Lázi (distriktet Győr-Moson-Sopron, regionen Pannonhalma, Ungern). Eftersom detta är en sådan verksamhet som avses i underkategori 8 i kategori 22 i bilaga I till regeringsdekret nr 289/2020, kvalificeras bolaget som ett ”strategiskt företag” i den mening som avses i 276 § punkt 3 i Vmtv. Bolagets marknadsandel på den ungerska marknaden för produktion av de aktuella råvarorna uppges vara 0,52 procent.

18 Xella Magyarország köper omkring 90 procent av Janes és Társas årsproduktion, för att i sin fabrik i närheten av stenbrottet omvandla dessa råvaror till kalksandsten, medan resterande 10 procent av produktionen köps av lokala företag inom byggsektorn.

19 Den 29 oktober 2020 ingick Xella Magyarország ett köpeavtal i syfte att förvärva 100 procent av aktierna i Janes és Társa och ingav i enlighet med 277 § punkt 1 a i Vmtv en anmälan till ministern med en begäran om att denne skulle notera den aktuella transaktionen i enlighet med 283 § punkt 2 a i Vmtv eller bekräfta att denna formalitet inte var nödvändig på grund av Xella Magyarországs ägarstruktur.

20 Genom beslut av den 30 december 2020 förbjöd ministern genomförandet av den rättshandling som anmälts med tillämpning av 283 § punkterna 1 b och 2 b i Vmtv, med hänvisning till ”statens intresse” i den mening som avses i 276 § punkt 1 i Vmtv.

21 Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern), som är den hänskjutande domstolen, ogiltigförklarade detta beslut, med motiveringen att ministern inte hade iakttagit förfaranderegelerna och underlåtit att uppfylla sin motiveringsskyldighet, och ålade ministern att inleda ett nytt förfarande.

22 I ett beslut av den 20 juli 2021 (nedan kallat det beslut som är aktuellt i det nationella målet), som fattades efter detta nya förfarande, förbjöd ministern på nytt genomförandet av den anmälda rättshandlingen med stöd av 283 § punkt 2 b i Vmtv, jämförd med 276 § leden 1 och 2, 277 § punkt 2 a aa och 283 § punkt 1 b i Vmtv.

23 I motiveringen till detta beslut kvalificerade ministern Xella Magyarország som en ”utländsk investerare” i den mening som avses i 276 § punkt 2 i Vmtv, på grund av att Xella Magyarország indirekt ägdes av LSF10 XL Investments, ett bolag registrerat i Bermuda. Ministern gjorde också gällande att det är av strategisk betydelse att utvinningen och försörjningen av råvaror är säker och förutsägbar. Enligt ministern visade covid-19-pandemin tydligt att det på kort tid kunde uppstå allvarliga störningar i de globala leveranskedjornas funktion, med negativa effekter som kan skada den nationella ekonomin. Ministern underströk att produktionen av stenmaterial för byggsektorn, såsom sand, grus och krossad sten, redan dominerades av utlandsägda ungerska producenter.

24 Ministern ansåg att en situation där Janes és Társa indirekt skulle komma att ägas av ett bolag registrerat i Bermuda på längre sikt utgjorde en risk för en tryggad råvaruförsörjning för byggsektorn, särskilt i den region där Janes és Társa har sitt säte, eftersom bolaget har en marknadsandel på 20,77 procent i denna region. En utländsk ägares förvärv av ett strategiskt företag skulle för övrigt minska andelen inhemskt ägda företag, vilket skulle kunna skada ”statens intresse” i vid bemärkelse.

25 Xella Magyarország överklagade det beslut som är aktuellt i det nationella målet till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att detta beslut utgjorde en godtycklig diskriminering eller en förtäckt inskränkning av den fria rörligheten för kapital, bland annat mot bakgrund av artiklarna 54 och 55 FEUF, som båda tillerkänner bolag med hemvist i unionen etableringsfrihet. Bolaget underströk att det ytterst ägdes av en person som är medborgare i en medlemsstat i unionen. Det enda skälet till att förvärvet förbjöds var att bolagets ägarstruktur var ”icke-nationell”. Xella Magyarország gjorde även gällande att den omständigheten att begreppet ”statens intressen” i den mening som avses i Vmtv är oklart kan utgöra ett åsidosättande av den grundläggande rättsstatsprincipen.

26 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 65.1 b FEUF, mot bakgrund av skälen 4 och 6 i förordning 2019/452 samt vad som föreskrivs i artikel 4.2 FEU, tolkas så, att den omfattar en möjlighet att införa ett sådant granskningssystem som det som beskrivs under titel 85 i Vmtv, och särskilt i 276 § punkt 1, 276 § punkt2 a och 283 § punkt 1 b i denna lag?

2) För det fall att den första frågan besvaras jakande, innebär enbart den omständigheten att kommissionen har inlett ett förfarande för kontroll av koncentrationer, utövat sina befogenheter och tillåtit en koncentration vad gäller en utländsk indirekt investerares ägarstruktur att det är uteslutet att utöva beslutanderätt enligt den lagstiftning som är tillämplig i medlemsstaten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 65.1 b FEUF, jämförd med skälen 4 och 6 i förordning 2019/452 samt med artikel 4.2 FEU, ska tolkas så, att den utgör hinder för ett granskningssystem avseende utländska investeringar som föreskrivs i en medlemsstats lagstiftning och som gör det möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår

i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt, när ett bolag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande över förstnämnda inhemska bolag, på grund av att ett sådant förvärv skadar eller sannolikt kommer att skada statens intresse av att garantera försörjningstrygghet för byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller basråvaror såsom grus, sand och lera.

28 Denna fråga ställs mot bakgrund av att Xella Magyarország, ett bolag bildat enligt ungersk rätt som ingår i en koncern vars yttersta moderbolag har sitt säte i Bermuda och som ytterst ägs av en irländsk medborgare, har förvärvat samtliga aktier i Janes és Társa, ett bolag bildat enligt ungersk rätt vars huvudsakliga verksamhet är gruvutvinning av vissa basråvaror, särskilt grus, sand och lera, och som på grund av denna utvinningsverksamhet anses vara ett ”strategiskt” företag. Detta förvärv anmäldes till den behöriga ungerska ministern, som förbjöd det genom det beslut som är aktuellt i det nationella målet, huvudsakligen av det skälet att det skulle riskera att skada statens intresse av att säkerställa en kontinuerlig försörjning av dessa basråvaror till byggsektorn, särskilt på regional nivå.

Fastställandet av tillämplig unionsrätt

29 För det första, vad gäller hänvisningen i den första frågan till förordning 2019/452, konstaterar domstolen, i likhet med vad kommissionen också har påpekat, att det förvärv som är aktuellt i det nationella målet inte omfattas av förordningens tillämpningsområde.

30 Detta tillämpningsområde definieras nämligen i artikel 1.1 i förordning 2019/452, där det anges att förordningen fastställer en ram för medlemsstaternas granskning av ”utländska direktinvesteringar” i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

31 Det följer emellertid av artikel 2 i förordning 2019/452, särskilt av definitionerna i leden 1, 2 och 7 i denna artikel, att begreppet ”utländsk direktinvestering” omfattar vissa investeringar som avser varaktiga och direkta aktieinnehav som görs av en ”utländsk investerare”, ett begrepp som omfattar begreppet ”företag från ett tredjeland”, ett begrepp som i sin tur avser ”ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats i enlighet med lagstiftningen i ett tredjeland”.

32 När det gäller investeringar som gjorts av företag följer härav att tillämpningsområdet för förordning 2019/452 är begränsat till investeringar i unionen som görs av företag som bildats eller på annat sätt organiserats i enlighet med lagstiftningen i ett tredjeland.

33 Det granskningssystem avseende utländska investeringar som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är däremot inte bara tillämplig i sådana fall där investeringar gjorts av företag från ett tredjeland, utan även i sådana fall som det i det nationella målet, där det rör sig om investeringar som gjorts av företag registrerade i Ungern eller i en annan medlemsstat, i vilket ett företag som är registrerat i ett tredjeland har ett ”majoritetsinflytande” i den mening som avses i 8:2 § i civillagen.

34 Eftersom det andra fallet inte omfattas av artikel 1 i förordning 2019/452 omfattas den nationella lagstiftningen följaktligen inte av förordningens tillämpningsområde, vilket innebär att det förvärv som är aktuellt i det nationella målet och som avser den andra situationen inte heller omfattas av förordningen.

35 Detta påverkas inte av den omständigheten att det följer av artiklarna 4.2 a och 9.2 a i förordning 2019/452 att den utländska investerarens ägarstruktur kan beaktas som en faktor vid bedömningen av huruvida den berörda investeringens potentiellt kan medföra en risk för säkerhet eller allmän ordning.

36 Denna bedömningsfaktor hänvisar nämligen uttryckligen till ”[omständigheten att] den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur”.

37 Eftersom denna bedömningsfaktor uttryckligen endast avser ägarstrukturen hos den ”utländska investeraren”, ett begrepp som definieras i led 2 i artikel 2 i förordning 2019/452 och som är begränsat till företag i ett tredjeland, innebär denna faktor inte att tillämpningsområdet för denna förordning, såsom det definieras i artikel 1.1 i förordningen, utvidgas till att även omfatta investeringar som görs av företag som organiseras i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat i vilka ett företag i ett tredjeland har ett majoritetsinflytande.

38 Det framgår vidare inte av handlingarna i målet att det beslut som är aktuellt i det nationella målet antogs i syfte att bekämpa ett försök att kringgå granskningssystemet, i den mening som avses i artikel 3.6 i förordning 2019/452.

39 Det finns nämligen inget i handlingarna i målet som tyder på att det i förevarande fall rör sig om en sådan situation som avses i skäl 10 i förordningen, i vilken räckvidden av artikel 3.6 klargörs, det vill säga ”unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland”.

40 För det andra, vad gäller hänvisningen i den första frågan till artikel 4.2 FEU, har den hänskjutande domstolen inte förklarat dess relevans för svaret på denna fråga, varför det saknas anledning att pröva frågan mot bakgrund av denna bestämmelse.

41 För det tredje, vad gäller fastställandet av vilken grundläggande frihet som kan vara tillämplig i det nationella målet, noterar EU-domstolen att den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen att pröva den aktuella nationella lagstiftningen mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital, särskilt artikel 65.1 b FEUF. Det kan emellertid konstateras att denna lagstiftning, i synnerhet de bestämmelser i denna som avser en ”utländsk investerares” förvärv av ett innehav som ger investeraren ett ”majoritetsinflytande” i ett strategiskt företag, såsom de tillämpas i det beslut som är aktuellt i det nationella målet och vilka det uttryckligen hänvisas till i den första frågan i begäran om förhandsavgörande, omfattas av en annan grundläggande frihet, nämligen etableringsfriheten.

42 Enligt fast rättspraxis omfattas en nationell lagstiftning som är avsedd att tillämpas på andelsinnehav som ger ett bestämmande inflytande över ett bolags beslut och möjlighet att fastställa dess verksamhet av bestämmelserna om etableringsfrihet och inte av bestämmelserna om fri rörlighet för kapital (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2019, Associação Peço a Palavra m.fl., C-563/17, EU:C:2019:144, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

43 I förevarande fall är förvärvet av samtliga andelar i ett bolag otvivelaktigt tillräckligt för att det förvärvande bolaget ska kunna utöva ett bestämmande inflytande över förvaltningen och kontrollen av det förvärvade bolaget (se, analogt, dom av den 27 februari 2019, Associação Peço a Palavra m.fl., C-563/17, EU:C:2019:144, punkt 44).

44 Det ska i detta sammanhang understrykas att enligt artikel 54 FEUF är bland annat bolag enligt civil- eller handelslagstiftning berättigade till etableringsfrihet, under förutsättning att de har bildats i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning och att de har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom unionen, det vill säga bolag som har samma ”nationalitet” som en medlemsstat.

45 Domstolen erinrar om att platsen för sätet, huvudkontoret eller den huvudsakliga verksamheten för de bolag som avses i artikel 54 FEUF tjänar till att fastställa deras anknytning till en medlemsstats rättsordning, på samma sätt som nationaliteten är avgörande när det gäller fysiska personer (dom av den 30 september 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, punkt 97).

46 Vidare går det inte av någon unionsrättslig bestämmelse att utläsa att ursprunget för aktieägarna i bolag med hemvist i unionen, oavsett om de är fysiska eller juridiska personer, skulle inverka på dessa bolags rätt att åberopa etableringsfriheten. Ställningen för ett bolag i unionen grundas nämligen med stöd av artikel 54 FEUF på platsen för bolagets säte och den rättsordning till vilken bolaget är knutet, och inte på aktieägarnas nationalitet (dom av den 1 april 2014, Felixstowe Dock and Railway Company m.fl., C-80/12, EU:C:2014:200, punkt 40).

47 Härav följer att ett sådant bolag som Xella Magyarország, även om det ingår i en koncern vars yttersta moderbolag har sitt säte i ett tredjeland, har rätt att åberopa den etableringsfrihet som garanteras i EUF-fördraget, eftersom det är knutet till en medlemsstats rättsordning och således är ett bolag i unionen.

48 Ursprunget för aktieägarna i Xella Magyarország kan således inte i något fall åberopas för att neka detta bolag att omfattas av etableringsfriheten, särskilt som det är ostridigt att den yttersta ägaren till den koncern som Xella Magyarország ingår i är en irländsk medborgare.

49 Den första tolkningsfrågan ska således prövas enbart mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet.

Huruvida den första frågan kan tas upp till prövning

50 Vad gäller frågan huruvida den första tolkningsfrågan kan tas upp till prövning erinrar domstolen, med hänsyn till att tolkningsfrågan ska besvaras enbart mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet, om att dessa bestämmelser inte är tillämpliga på en situation där omständigheterna i alla avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

51 Samtliga omständigheter som kännetecknar situationen i det nationella målet förefaller vid första anblicken vara begränsade till en enda medlemsstat, dels eftersom såväl Xella Magyarország, det förvärvande bolaget, som Janes és Társa, det förvärvade bolaget, är bolag med hemvist i den berörda medlemsstaten, dels eftersom frågan avser huruvida en nationell lagstiftning enligt vilken denna medlemsstat får förbjuda investeringar i inhemska bolag som anses vara strategiska företag, är förenlig med bestämmelserna i EUF-fördraget om etableringsfrihet.

52 Den omständigheten att det förvärvande bolaget ingår i en bolagskoncern där bolagen i koncernen har hemvist i bland annat olika medlemsstater utgör emellertid en anknytning till ett annat land vilken är relevant för svaret på den första tolkningsfrågan, och detta även om dessa bolag inte förefaller spela någon direkt roll i det aktuella förvärvet,

53 Den hänskjutande domstolens första fråga avser uttryckligen huruvida 276 § punkt 2 a i Vmtv är förenlig med unionsrätten. Det är denna bestämmelse som den hänskjutande domstolen har hänvisat till och som tillämpas i det beslut som är aktuellt i det nationella målet.

54 Enligt ordalydelsen i denna nationella bestämmelse är den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet tillämplig på bolag med hemvist i landet och på bolag som är registrerade i andra medlemsstater och som förvärvar andelar i ett strategiskt företag, förutsatt att den person som har ett majoritetsinflytande i dessa bolag är en fysisk eller juridisk person från ett tredjeland.

55 I det beslut som är aktuellt i det nationella målet tillämpades nämnda nationella bestämmelse mot bakgrund av att den koncern, det vill säga Xella-koncernen, i vilken ingår, förutom det förvärvande bolaget, bland annat detta bolags moderbolag bildat enligt tysk rätt och dess ”mormoderbolag”, bildat enligt luxemburgsk rätt, i sin tur kontrolleras av en annan bolagskoncern, nämligen Lone Star-koncernen, vars yttersta moderbolag är registrerat i ett tredjeland, i förevarande fall Bermuda.

56 Den gränsöverskridande ägarstrukturen för det förvärvande bolaget med hemvist i unionen som kännetecknar den situation som är aktuell i det nationella målet utgör följaktligen en anknytning till ett annat land vilken är relevant för svaret på den första tolkningsfrågan.

57 Denna fråga kan således tas upp till prövning.

Huruvida det föreligger en inskränkning av etableringsfriheten

58 Enligt domstolens fasta praxis ska varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt anses utgöra en ”inskränkning i etableringsfriheten”, i den mening som avses i artikel 49 FEUF (dom av den 27 februari 2019, Associação Peço a Palavra m.fl., C-563/17, EU:C:2019:144, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

59 Den berörda nationella lagstiftningen, såsom den tillämpades i det beslut som är aktuellt i det nationella målet, utgör uppenbart en inskränkning i etableringsfriheten för ett bolag i unionen, och förevarande fall en särskilt allvarlig inskränkning, i den mån den ger myndigheterna i en medlemsstat rätt att med hänsyn till säkerhet och allmän ordning förbjuda ett bolag i unionen att förvärva en andel i ett ”strategiskt” bolag som ger bolaget möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över förvaltningen och kontrollen av sistnämnda bolag.

Huruvida inskränkningen av etableringsfriheten är motiverad

60 Det framgår av domstolens fasta praxis att en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget endast kan godtas om den nationella åtgärden i fråga grundas på tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 3 februari 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

61 Vad gäller frågan huruvida det föreligger ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera den inskränkning av etableringsfriheten som den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet medför, framgår det av beslutet om hänskjutande att denna lagstiftning, i den mån den gör det möjligt att förbjuda bland annat förvärv av äganderätten till inhemska strategiska bolag om förvärvet skadar eller riskerar att skada statens intressen, bland annat syftar till att säkerställa säkerhet och kontinuitet i försörjningen ”med avseende på grundläggande sociala behov”, i enlighet med bland annat artikel 52.1 FEUF.

62 I förevarande fall är det, såsom framgår av det beslut som är aktuellt i det nationella målet, vilket sammanfattas i beslutet om hänskjutande, fråga om statens särskilda intresse av att säkerställa en trygg och kontinuerlig försörjning av byggsektorn, särskilt på lokal nivå, med avseende på vissa basråvaror, nämligen grus, sand och lera, som härrör från gruvverksamhet inom det nationella territoriet.

63 I artikel 52.1 FEUF föreskrivs att en inskränkning av etableringsfriheten kan vara motiverad av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

64 Det följer av fast rättspraxis att rent ekonomiska skäl avseende främjande av den nationella ekonomin eller dess funktion inte kan motivera en inskränkning i en av de grundläggande friheter som garanteras i fördragen (dom av den 27 februari 2019, Associação Peço a Palavra m.fl., C-563/17, EU:C:2019:144, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

65 Domstolen har däremot godtagit att ekonomiska skäl som syftar till att uppnå ett mål av allmänt intresse eller till att garantera en tjänst av allmänt intresse kan utgöra ett tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera ett hinder för en av de grundläggande friheter som garanteras i fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 53, och dom av den 27 februari 2019, Associação Peço a Palavra m.fl., C-563/17, EU:C:2019:144, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

66 Det framgår emellertid av domstolens praxis att även om det i huvudsak står medlemsstaterna fritt att, i enlighet med sina nationella behov, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver, ska dessa skäl, inom ramen för unionen och särskilt i egenskap av undantag från en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget, tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av unionsinstitutionerna. Således kan allmän säkerhet åberopas enbart då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Det egentliga syftet med dessa hänsyn får inte heller kringgås genom att de åberopas för att tjäna rent ekonomiska syften (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

67 Vad särskilt gäller ett mål avseende försörjningstrygghet har domstolen har funnit att ett sådant mål endast kan åberopas när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (dom av den 8 november 2012, kommissionen/Grekland, C-244/11, EU:C:2012:694, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

68 Vad gäller företag som driver verksamhet och tillhandahåller offentliga tjänster inom olje-, telekommunikations- och energisektorn, har domstolen funnit att målet att säkerställa en trygg försörjning av dessa varor eller tillhandahållandet av sådana tjänster i händelse av kris, i den berörda medlemsstaten, kan utgöra en grund för allmän säkerhet och således eventuellt motivera

ett hinder för en grundläggande frihet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2012, kommissionen/Grekland, C-244/11, EU:C:2012:694, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

69 Det kan emellertid inte anses att det mål som är aktuellt i det nationella målet, i den mån det syftar till att säkerställa en tryggad försörjning av byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller vissa basråvaror som härrör från gruvverksamhet, närmare bestämt grus, sand och lera, i likhet med målet att trygga försörjningen inom olje-, telekommunikations- och energisektorerna, omfattas av ett ”grundläggande samhällsintresse” i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 66 och 67 ovan. Den rättspraxis som det erinrats om i punkt 68 ovan ska således inte utvidgas till att omfatta det mål som är aktuellt här.

70 Domstolen konstaterar dessutom att detta mål i förevarande fall har åberopats för att motivera en inskränkning i etableringsfriheten vilken, såsom redan har angetts i punkt 59 ovan, ska anses vara särskilt allvarlig, eftersom det beslut som är aktuellt i det nationella målet utesluter att ett bolag i unionen utövar denna grundläggande frihet.

71 Det framgår inte heller, mot bakgrund av handlingarna i målet och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att det förvärv som är förbjudet enligt det beslut som är aktuellt i det nationella målet verkligen kan ge upphov till ett ”verkligt och tillräckligt allvarligt hot”, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 66 och 67 ovan, när det gäller försörjning av basråvaror till den lokala byggsektorn.

72 Det förefaller nämligen utrett att det förvärvande företaget redan före detta förvärv köpte omkring 90 procent av produktionen av de berörda basråvarorna härrörande från det förvärvade företagets gruva för att bearbeta dessa i sin fabrik i närheten av denna gruva och att de återstående 10 procent av denna produktion köptes av lokala företag inom byggsektorn.

73 Vidare är det allmänt känt att dessa basråvaror till sin natur har ett relativt lågt marknadsvärde i förhållande till i synnerhet transportkostnaden. Risken för att en betydande del av produktionen från nämnda gruva exporteras snarare än att dessa basråvaror säljs på den lokala marknaden framstår därför som föga sannolik eller till och med utesluten i praktiken.

74 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande: Bestämmelserna i EUF-fördraget om etableringsfrihet ska tolkas så, att de utgör hinder för ett granskningssystem avseende utländska investeringar som föreskrivs i en medlemsstats lagstiftning och som gör det möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt, när ett bolag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande över förstnämnda inhemska bolag, på grund av att ett sådant förvärv skadar eller sannolikt kommer att skada statens intresse av att garantera försörjningstrygghet för byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller basråvaror såsom grus, sand och lera.

Den andra frågan

75 Eftersom den hänskjutande domstolen endast har ställt den andra frågan för det fall den första frågan besvaras jakande och denna fråga besvarats nekande, saknas anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

76 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Bestämmelserna i EUF-fördraget om etableringsfrihet

ska tolkas så,

att de utgör hinder för ett granskningssystem avseende utländska investeringar som föreskrivs i en medlemsstats lagstiftning och som gör det möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt, när ett bolag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande över förstnämnda inhemska bolag, på grund av att ett sådant förvärv skadar eller sannolikt kommer att skada statens intresse av att garantera försörjningstrygghet för byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller basråvaror såsom grus, sand och lera.

Underskrifter