Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

13 юли 2023 година*

„Преюдициално запитване — Свободно движение на капитали — Свобода на установяване — Регламент (ЕС) 2019/452 — Законодателство на държава членка, с което се въвежда механизъм за скрининг на чуждестранни инвестиции в местни предприятия, считани за „стратегически“ — Прието въз основа на това законодателство решение, с което се забранява придобиването от местно дружество на всички дялове на друго местно дружество — Придобивано предприятие, считано за „стратегическо“, тъй като основната му дейност е свързана с добив на някои основни суровини като чакъл, пясък и глина — Предприятие приобретател, считано за „чуждестранен инвеститор“, тъй като е част от група от дружества, чието холдингово дружество е установено в трета държава — Нарушаване или опасност от нарушаване на държавен интерес, на обществената сигурност или обществения ред в държавата членка — Цел да се гарантира сигурността на доставките на основни суровини за строителния сектор, особено на регионално равнище“

По дело C-106/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) с акт от 1 февруари 2022 г., постъпил в Съда на 15 февруари 2022 г., в рамките на производство по дело

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

срещу

Innovációs és Technológiai Miniszter

при участието на:

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

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: A. Prechal (докладчик), председател на състава, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl и J. Passer, съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: I. Illéssy, администратор,

* Език на производството: унгарски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 декември 2022 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., от T. Kocsis, ügyvéd,

– за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и K. Szíjjártó, в качеството на представители,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,

– за Европейската комисия, от G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen и A. Tokár, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 март 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС във връзка със съображения 4 и 6 от Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза (ОВ L 79 I, 2019 г., стр. 1), както и с член 4, параграф 2 ДЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (наричано по-нататък „Xella Magyarország“), дружество по унгарското право, и Innovációs és Technológiai Miniszter (министър на иновациите и технологиите, Унгария, наричан по-нататък „министърът“) относно решение, с което последният забранява придобиването от това дружество на всички дялове на „JANES ÉS TÁRSA“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (наричано по-нататък „Janes és Társa“), друго дружество по унгарското право, което се счита за „стратегическо“ по смисъла на националното законодателство, установяващо механизъм за скрининг на чуждестранните инвестиции.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 4, 6, 10, 13 и 36 от Регламент 2019/452 гласят:

„(4) Настоящият регламент не засяга правото на държавите членки да прилагат дерогации по отношение на свободното движение на капитали съгласно предвиденото в член 65, параграф 1, буква б) [ДФЕС]. Няколко държави членки са въвели мерки, в съответствие с които могат да ограничават това движение на основания, свързани със сигурността или обществения ред. […]

[…]

(6) Преките чуждестранни инвестиции попадат в областта на общата търговска политика. В съответствие с член 3, параграф 1, буква д) [ДФЕС] Съюзът има изключителна компетентност в областта на общата търговска политика.

[…]

(10) Държавите членки, които имат въведен механизъм за скрининг, следва да предвиждат необходимите мерки, в съответствие с правото на Съюза, за предотвратяване на заобикалянето на техните механизми за скрининг и скрининговите решения. Тези мерки следва да обхващат инвестициите от рамките на Съюза, направени чрез изкуствени схеми, които не са обосновани от икономически съображения и чрез които се заобикалят механизмите за скрининг и скрининговите решения, докато инвеститорът в крайна сметка е собственост на физическо лице или предприятие от трета държава или се контролира от тях. Мерките не засягат свободата на установяване и свободното движение на капитали, залегнали в [Договора за функционирането на ЕС].

[…]

(13) При определянето дали дадена пряка чуждестранна инвестиция може да засегне сигурността или обществения ред следва да е възможно държавите членки и [Европейската комисия] да вземат предвид всички относими фактори, включително отражението върху критичната инфраструктура, технологиите (включително главните базови технологии) и суровините, които са от съществено значение за сигурността или за поддържането на обществения ред и чието прекъсване, неизпълнение, загуба или унищожение би имало значително отражение в дадена държава членка или в Съюза. В това отношение следва да е възможно също така държавите членки и Комисията да вземат предвид контекста и обстоятелствата на пряката чуждестранна инвестиция, по-специално дали чуждестранният инвеститор е пряко или косвено контролиран, например посредством значително финансиране, включително субсидии, от правителството на трета държава или осъществява ръководени от държавата външни проекти или програми.

[…]

(36) Когато пряка чуждестранна инвестиция представлява концентрация, попадаща в обхвата на Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета [от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ L 24, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 201)], прилагането на настоящия регламент следва да не засяга прилагането на член 21, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 139/2004. […]“.

4 Член 1 от Регламент 2019/452 е озаглавен „Предмет и обхват“ и параграф 1 от него предвижда:

„С настоящия регламент се създава рамка за скрининг от държавите членки на преките чуждестранни инвестиции в Съюза на основания, свързани със сигурността или обществения ред […]“.

5 Съгласно член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1) „преки чуждестранни инвестиции“ означава инвестиция от всякакъв вид от страна на чуждестранен инвеститор, имаща за цел установяването или поддържането на трайни и преки връзки между чуждестранния инвеститор и предприемача или предприятието, на когото или на което е предоставен капиталът, за да извършва стопанска дейност в държава членка, включително инвестиции, които дават възможност за ефективно участие в управлението или контрола на дружество, извършващо стопанска дейност;

2) „чуждестранен инвеститор“ означава физическо лице от трета държава или предприятие от трета държава, което възнамерява да направи или е направило пряка чуждестранна инвестиция;

[…]

4) „механизъм за скрининг“ означава инструмент с общо приложение, например закон или друг нормативен акт и придружаващите го административни изисквания, правила за приложение или насоки, в които се определят условията, редът и процедурите за оценка, проучване, разрешаване, обвързване с условия, забрана или прекратяване на преки чуждестранни инвестиции на основания, свързани със сигурността или обществения ред;

[…]

7) „предприятие от трета държава“ означава предприятие, учредено или организирано по друг начин съгласно законовата уредба на трета държава“.

6 Член 3 от посочения регламент е озаглавен „Механизми за скрининг на държавите членки“ и параграф 6 от него предвижда:

„Държавите членки, които вече са въвели механизъм за скрининг, запазват, изменят или приемат мерките, необходими за идентифициране и предотвратяване на заобикалянето на механизмите за скрининг и скрининговите решения“.

7 Член 4 от същия регламент, озаглавен „Фактори, които могат да бъдат взети под внимание от държавите членки или от Комисията“, гласи:

„1. При определянето дали дадена пряка чуждестранна инвестиция има вероятност да засегне сигурността или обществения ред, държавите членки и Комисията могат да вземат предвид нейното потенциално въздействие, върху, inter alia:

[…]

в) доставката на критични ресурси, включително на енергия или суровини, както и върху продоволствената сигурност;

[…]

2. Когато определят дали дадена пряка чуждестранна инвестиция има вероятност да засегне сигурността или обществения ред, държавите членки и Комисията може освен това да вземат предвид, по-специално:

а) дали чуждестранният инвеститор е пряко или косвено контролиран от правителството, включително от държавните органи или въоръжените сили на трета държава, включително чрез структурата на собствеността или значително финансиране;

[…]“.

8 Член 6 от Регламент 2019/452 е озаглавен „Механизъм за сътрудничество във връзка с преки чуждестранни инвестиции, подложени на скрининг“ и параграф 1 от него предвижда:

„Държавите членки уведомяват Комисията и другите държави членки за всяка пряка чуждестранна инвестиция на своя територия, която е подложена на скрининг, като предоставят възможно най-бързо информацията, посочена в член 9, параграф 2 от настоящия регламент […]“.

9 Съгласно член 9 от този регламент:

„1. Държавите членки гарантират, че информацията, съобщена съгласно член 6, параграф 1, или поискана от Комисията и другите държави членки в съответствие с член 6, параграф 6 и член 7, параграф 5, се предоставя на Комисията и на държавите членки, поискали информация, без неоснователно забавяне.

2. Посочената в параграф 1 информация включва:

а) структурата на собствеността на прекия чуждестранен инвеститор и на предприятието, в което се планира да бъде направена или вече е направена пряката чуждестранна инвестиция, включително информация за крайния инвеститор и участието в капитала;

[…]“.

Унгарското право

10 Член 276 от Veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Закон LVIII от 2020 г. за приемане на преходни правила във връзка с прекратяване на извънредното положение и с епидемиологичната криза) от 17 юни 2020 г. (*Magyar Közlöny* 2020/144), в редакцията му, приложима за спора в главното производство (наричан по-нататък „Vmtv“), гласи:

„За целите на този раздел се прилагат следните определения:

1. „държавен интерес“: обществен интерес, който не е уреден в секторната правна уредба на Европейския съюз или националното право, свързан със сигурността и функционирането на мрежите и инсталациите и с непрекъснатостта на доставките;

2. „чуждестранен инвеститор“:

a) юридическо лице или друго образувание, регистрирано в Унгария, в друга държава — членка на Европейския съюз, в друга държава от Европейското икономическо пространство или в Конфедерация Швейцария, което придобива конкретно дялово участие или влияние в търговско дружество със седалище в Унгария, извършващо дейност по член 277, параграф 2, когато „мажоритарният контрол“ по смисъла на [Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Закон V от 2013 г. за приемане на граждански кодекс) от 26 февруари 2013 г. (*Magyar Közlöny* 2013/31), в редакцията му, приложима за спора в главното производство (наричан по-нататък „Гражданският кодекс“)] върху това юридическо лице или друго образувание се упражнява от лице, което е гражданин на държава извън Европейския съюз и Европейското икономическо пространство или различна от Конфедерация Швейцария, или от юридическо лице или друго образувание, регистрирано в такава държава;

b) гражданин на държава извън Европейския съюз и Европейското икономическо пространство или различна от Конфедерация Швейцария, или юридическо лице или друго образувание, регистрирано в такава държава;

3. „стратегическо дружество“: дружество с ограничена отговорност, акционерно дружество от затворен тип, чиито акции не се предлагат публично, или акционерно дружество от отворен тип, чиито акции се предлагат публично, което е със седалище в Унгария и чиято основна или допълнителна дейност, както е определено в постановление на Министерски съвет, е в сектора на енергетиката, транспорта, комуникациите или в сектор от стратегическо значение — с изключение на финансовата инфраструктура — по смисъла на член 4, параграф 1, букви а)—д) от [Регламент 2019/452]“.

11 Член 277 от Vmtv предвижда:

„1) В случай на стратегическо дружество, ако сключване на договор, едностранно волеизявление или решение на дружеството […] поражда последиците, посочени в параграфи 2—4, [министърът] трябва да бъде уведомен и да потвърди уведомяването […] за следните правни сделки:

a) прехвърлянето, възмездно или безвъзмездно, на цялото или на част от дяловото участие в стратегическо дружество посредством какъвто и да било прехвърлителен способ, включително чрез апортна вноска,

[…]

2. В секторите, посочени в член 276, точка 3, ако общата стойност на инвестицията е равна на или по-голяма от 350 милиона унгарски форинта (HUF) [около 935 720 евро], в уведомлението се посочва:

a) всеки „чуждестранен инвеститор“ по смисъла на член 276, точка 2, буква а) […], ако в резултат на:
   aa) придобиването, пряко или непряко, на участие […] в съответното стратегическо дружество по силата на правна сделка, посочена в параграф 1, букви а)—c),

   […]

придобива, пряко или непряко, „мажоритарен контрол“ върху това стратегическо дружество по смисъла на Гражданския кодекс,

[…]“.

12 Съгласно член 283 от Vmtv:

„1) При получаване на уведомлението министърът незабавно проверява:

[…]

b) дали при придобиването от страна на уведомителя на собственост, на право на собственост върху облигации, на право на ползване или на право на експлоатация се нарушава или застрашава държавен интерес, обществената сигурност или обществеият ред в Унгария или дали има такава вероятност, особено предвид гаранцията за покриване на основните социални нужди в съответствие с член 36, член 52, параграф 1 и член 65, параграф 1 ДФЕС,

[…]

2) Министърът в срок от не повече от 30 работни дни от получаване на уведомлението […]:

a) потвърждава писмено уведомяването, ако не са налице обстоятелствата по параграф 1, букви b)—e);

b) забранява придобиването на собственост, на право на собственост върху облигации, на право на ползване или на право на експлоатация, ако са налице обстоятелствата по параграф 1, букви b)—e) […]

[…]“.

13 В приложение 1 към Magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (Постановление № 289/2020 (VI. 17.) на Министерски съвет за определяне на сферите на дейност, необходими за икономическата защита на търговските дружества, установени в Унгария) от 17 юни 2020 г. (*Magyar Közlöny* 2020/145), в редакцията му, приложима за спора в главното производство, се изброяват категориите дейности, поради които дадено търговско дружество със седалище в Унгария се счита като такова от стратегически сектор за целите на Vmtv. В посочената в това приложение категория 22 попадат „[с]уровините от първостепенно значение“, а в подкатегория 8 от тази категория — „[д]руг вид добивна промишленост“.

14 Съгласно член 8:2 от Гражданския кодекс, озаглавен „Контрол“:

„1) „Мажоритарен контрол“ е връзката, при която физическо или юридическо лице („контролиращ“) притежава повече от 50 % от правата на глас във или упражнява решаващо влияние върху юридическо лице.

2) Контролиращият има решаващо влияние върху юридическо лице, когато, в зависимост от случая, е съдружник или акционер в него, и

a) има право да избира или освобождава мнозинството от ръководните кадри или членовете на надзорния съвет на това юридическо лице, или

b) останалите съдружници или акционери на това юридическо лице по силата на споразумение с контролиращия гласуват по същия начин като него или упражняват чрез него правата си на глас, при условие че притежават заедно повече от половината от гласовете.

3) Наличието на мажоритарен контрол се предполага и когато контролиращият има правата по параграфи 1 и 2 поради непряко влияние“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

15 Xella Magyarország, дружество по унгарското право, извършва дейност на унгарския пазар на строителни материали и основната му дейност е производството на изделия от бетон за строителството. То се притежава изцяло от Xella Baustoffe GmbH, дружество по германското право, което от своя страна е притежавано изцяло от Xella International SA, дружество по люксембургското право. Последното дружество на свой ред се притежава непряко от LSF10 XL Investments Ltd, холдингово дружество на групата Lone Star, регистрирано на Бермудските острови, като последната група в крайна сметка принадлежи на J.P.G., ирландски гражданин.

16 На 29 март 2017 г. Комисията приема решение — в рамките на контрол върху концентрация между предприятия, извършен на основание Регламент № 139/2004 — да не се противопоставя на придобиването на контрола върху Xella International от LSF10 XL Bidco SCA, установено в Люксембург, дъщерно дружество на Lone Star Fund X, установено в Съединените американски щати, и на Lone Star Fund X, установено на Бермудските острови, и да обяви операцията за съвместима с вътрешния пазар.

17 Janes és Társa, дружество по унгарското право, е притежавано от „PAN3“ Építőipari és Kereskedelmi Kft., друго дружество по унгарското право. Основната му дейност е добив на чакъл, пясък и глина в кариерата му, намираща се в Лази (област Дьор-Мошон-Шопрон, окръг Панонхалма, Унгария) — дейност, посочена в подкатегория 8 от категория 22 в приложение I към Постановление № 289/2020 на Министерски съвет, от което следва, че то е квалифицирано като „стратегическо дружество“ по смисъла на член 276, параграф 3 от Vmtv. Неговият пазарен дял на унгарския пазар за производство на съответните суровини бил 0,52 %.

18 Xella Magyarország изкупува около 90 % от годишната продукция на Janes és Társa с цел в завода си, разположен в близост до кариерата, да преработи тези суровини в тухли от калциев силикат, а останалите 10 % от продукцията се изкупуват от местни предприятия от строителния сектор.

19 На 29 октомври 2020 г. Xella Magyarország сключва договор за покупко-продажба с цел да придобие 100 % от дяловете на Janes és Társa и изпраща на министъра уведомление по член 277, параграф 1, буква а) от Vmtv, като го моли да вземе предвид съответната сделка в съответствие с член 283, параграф 2, буква а) от Vmtv или да потвърди, че тази формалност не е необходима предвид структурата му на собственост.

20 С решение от 30 декември 2020 г. министърът забранява изпълнението на правната сделка, за която е получил уведомление, съгласно член 283, параграф 1, буква b) и параграф 2, буква b) от Vmtv, като изтъква основанието, свързано с „държавен интерес“, посочено в член 276, точка 1 от този закон.

21 Запитващата юрисдикция, Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария), отменя това решение с мотива, че министърът не е спазил процесуалните правила и не е изпълнил задължението си за мотивиране, и задължава министъра да проведе ново производство.

22 С решение от 20 юли 2021 г. (наричано по-нататък „процесното решение“), прието в новото производство, министърът отново забранява изпълнението на правната сделка, за която е получил уведомление, и се основава на член 283, параграф 2, буква b) от Vmtv, като се имат предвид член 276, точки 1 и 2, член 277, параграф 2, буква a), подточка aa) и член 283, параграф 1, буква b) от него.

23 В мотивите към това решение министърът квалифицира Xella Magyarország като „чуждестранен инвеститор“ по смисъла на член 276, точка 2 от Vmtv, поради това че е притежавано непряко от LSF10 XL Investments, регистрирано на Бермудските острови дружество. Освен това той поддържа, че сигурността и предвидимостта на добива и снабдяването със суровини имат стратегическото значение. Според министъра в контекста на пандемията от КОВИД-19 е станало пределно ясно, че в кратки срокове могат да възникнат сериозни смущения във функционирането на световните вериги на доставки, водещи до отрицателни последици, които могат да навредят на националната икономика. Той подчертава, че в производството на инертни материали, като пясък, чакъл и натрошен камък, за строителния сектор вече доминират унгарските производители с чуждестранен капитал.

24 Министърът приема, че възможността Janes és Társa да стане непряко собственост на дружество, регистрирано на Бермудските острови, поражда риск в по-дългосрочен план за сигурността на доставките на суровини за строителния сектор, особено в региона, в който е установено това дружество, тъй като пазарният му дял в този регион бил 20,77 %. Впрочем придобиването от чуждестранен собственик на стратегическо дружество щяло да намали дела на предприятията с местни капитали, а това можело да навреди на „държавния интерес“ в широк смисъл.

25 Xella Magyarország обжалва процесното решение пред запитващата юрисдикция, като твърди, че то представлява произволна дискриминация или прикрито ограничение на свободното движение на капитали с оглед по-специално на членове 54 и 55 ДФЕС, които същевременно признават свободата на установяване на дружествата, установени в Съюза. Това дружество подчертава, че в крайна сметка собственикът му е лице, което е гражданин на държава — членка на Съюза. Планираното от него придобиване било забранено единствено поради това че структурата му на собственост не е „национална“. То също така поддържа, че липсата на яснота на понятието „държавен интерес“ по смисъла на Vmtv може да наруши основния принцип на правовата държава.

26 При тези обстоятелства Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Отчитайки съдържанието на съображения 4 и 6 от [Регламент 2019/452], както и предвиденото в член 4, параграф 2 ДЕС, следва ли член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС да се тълкува в смисъл, че включва възможността за установяване на правна уредба като тази в раздел 85 от Vmtv, и в частност като тази в член 276, точка 1 и точка 2, буква а) и член 283, параграф 1, буква b) [от същия закон]?

2) При утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос, обстоятелството, че Комисията е провела процедура за контрол върху концентрациите, упражнила е своите правомощия и е разрешила конкретна концентрация, засягаща веригата на собственост на непряк чуждестранен инвеститор, изключва ли само́ по себе си упражняването на правомощието за вземане на решения в съответствие с приложимото право на съответната държава членка?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

27 С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС във връзка със съображения 4 и 6 от Регламент 2019/452 и с член 4, параграф 2 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска предвиден в законодателството на държава членка механизъм за скрининг на чуждестранните инвестиции, който позволява придобиването на собствеността върху местно дружество, считано за стратегическо, от друго местно дружество, което е част от група от установени в няколко държави членки дружества, в която предприятие от трета държава има решаващо влияние, да бъде забранено с мотива, че това придобиване нарушава или има опасност да наруши държавния интерес от гарантиране на сигурността на доставките за строителния сектор, особено на местно равнище, на основни суровини като чакъл, пясък и глина.

28 Този въпрос е поставен във връзка с придобиването от Xella Magyarország, дружество по унгарското право, което е част от група от дружества с холдингово дружество, установено на Бермудските острови, и в крайна сметка принадлежи на ирландски гражданин, на всички дялове на Janes és Társa, дружество по унгарското право, чиято основна дейност е добив на някои основни суровини, по-специално чакъл, пясък и глина, което поради тази добивна дейност се счита за „стратегическо“ дружество. За придобиването е изпратено уведомление до компетентния унгарски министър, който го забранява с процесното решение с основния мотив, че има опасност да наруши държавния интерес от гарантиране на непрекъснатостта на доставките на тези основни суровини за строителния сектор, по-специално на регионално равнище.

По определянето на приложимото право на Съюза

29 На първо място, що се отнася до позоваването в първия въпрос на Регламент 2019/452, следва да се констатира, както по същество отбелязва и Комисията, че спорното в главното производство придобиване не попада в приложното поле на този регламент.

30 Всъщност това приложно поле е определено в член 1, параграф 1 от Регламент 2019/452, съгласно който с последния се създава рамка за скрининг от държавите членки на „преките чуждестранни инвестиции“ в Съюза на основания, свързани със сигурността или обществения ред.

31 Видно от член 2 от Регламент 2019/452 обаче, и по-специално от определенията в точки 1, 2 и 7 от този член, понятието „преки чуждестранни инвестиции“ обхваща някои инвестиции, свързани с трайни и преки участия на „чуждестранен инвеститор“ — понятие, което включва понятието „предприятие от трета държава“, което означава „предприятие, учредено или организирано по друг начин съгласно законовата уредба на трета държава“.

32 От това следва, че що се отнася до инвестициите от предприятия, приложното поле на Регламент 2019/452 е ограничено до инвестициите в Съюза, които се извършват от предприятия, учредени или организирани по друг начин съгласно законовата уредба на трета държава.

33 За сметка на това механизмът за скрининг на чуждестранните инвестиции, предвиден в разглежданото в главното производство национално законодателство, се прилага не само в подобна хипотеза на инвестиции, извършени от предприятия от трета държава, но и в хипотезата, именно налице в главното производство, в която става въпрос за инвестиции, извършени от регистрирани в Унгария или в друга държава членка предприятия, върху които регистрирано в трета държава предприятие упражнява „мажоритарен контрол“ по смисъла на член 8:2 от Гражданския кодекс.

34 Следователно, тъй като втората хипотеза не попада в обхвата на член 1 от Регламент 2019/452, посоченото национално законодателство в това отношение е извън приложното поле на Регламента, така че спорното в главното производство придобиване, което попада в посочената втора хипотеза, също не попада в обхвата на този регламент.

35 На този извод не може да повлияе фактът, че видно от член 4, параграф 2, буква а) и от член 9, параграф 2, буква а) от Регламент 2019/452, структурата на собственост на чуждестранния инвеститор може да бъде взета предвид като фактор при преценката за потенциално породена от съответната инвестиция опасност за сигурността или обществения ред.

36 Всъщност този фактор за преценка се отнася конкретно до това „дали чуждестранният инвеститор е пряко или косвено контролиран от правителството, включително от държавните органи или въоръжените сили на трета държава, включително чрез структурата на собствеността“.

37 Този фактор за преценка обаче се отнася изрично само до структурата на собственост на „чуждестранен инвеститор“ — понятие, което е определено в член 2, точка 2 от Регламент 2019/452 и чийто обхват е ограничен до предприятията от трета държава, поради което този фактор не предполага приложното поле на посочения регламент, както е определено в член 1, параграф 1 от него, да бъде разширено, за да включва инвестициите, извършвани от организирани съгласно законовата уредба на държава членка предприятия, върху които предприятие от трета държава упражнява мажоритарен контрол.

38 Впрочем от преписката, с която разполага Съдът, не следва, че процесното решение е било взето с цел да се предотврати опит за заобикаляне на механизма за скрининг по смисъла на член 3, параграф 6 от Регламент 2019/452.

39 Всъщност в преписката няма данни, които да навеждат на мисълта, че в случая става въпрос за хипотеза, посочена в съображение 10 от този регламент, което изяснява обхвата на член 3, параграф 6, а именно хипотеза на „инвестиции[…] от рамките на Съюза, направени чрез изкуствени схеми, които не са обосновани от икономически съображения и чрез които се заобикалят механизмите за скрининг и скрининговите решения, докато инвеститорът в крайна сметка е собственост на физическо лице или предприятие от трета държава или се контролира от тях“.

40 На второ място, що се отнася до позоваването в първия въпрос на член 4, параграф 2 ДЕС, запитващата юрисдикция не обяснява релевантността му за отговора, който следва да се даде на този въпрос, така че той не следва да се разглежда с оглед на тази разпоредба.

41 На трето и последно място, що се отнася до определянето на основната свобода, която може да бъде приложима в главното производство, запитващата юрисдикция приканва Съда да разгледа съответното национално законодателство от гледна точка на нормите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободното движение на капитали, и по-специално на член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, но следва да се констатира, че това законодателство, и по-специално разпоредбите от него, свързани с придобиването от „чуждестранен инвеститор“ на дялово участие, което му предоставя „мажоритарен контрол“ в стратегическо дружество, каквито са приложените в процесното решение и до които изрично се отнася първият преюдициален въпрос, попадат в обхвата на друга основна свобода, а именно свободата на установяване.

42 В действителност съгласно постоянната съдебна практика национално законодателство, което може да се прилага по отношение на дяловите участия, позволяващи да се упражнява безспорно влияние върху решенията на дадено дружество и да се определя неговата дейност, попада в приложното поле на правилата в областта на свободата на установяване, а не на тези относно свободното движение на капитали (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2019 г., Associação Peço a Palavra и др., C-563/17, EU:C:2019:144, т. 43 и цитираната съдебна практика).

43 В разглеждания случай обаче придобиването на всички дялове на дадено дружество без съмнение е достатъчно, за да позволи на дружеството приобретател да упражнява безспорно влияние върху управлението и контрола на придобиваното дружество (вж. по аналогия решение от 27 февруари 2019 г., Associação Peço a Palavra и др., C-563/17, EU:C:2019:144, т. 44).

44 В този контекст трябва да се подчертае, че съгласно член 54 ДФЕС от свободата на установяване могат да се ползват по-специално дружествата, създадени в съответствие с гражданското или търговското право, стига да са създадени в съответствие със законодателството на държава членка и да имат седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на Съюза, тоест дружествата, които са национални за държава членка.

45 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че местонахождението на седалището, централното управление или основното място на дейност на дружествата, посочени в член 54 ДФЕС, служи, по подобие на гражданството на физическите лица, за определяне на привръзката им с правния ред на дадена държава членка (решение от 30 септември 2003 г., Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, т. 97).

46 От друга страна, от никоя разпоредба на правото на Съюза не следва, че произходът на акционерите, физически или юридически лица, на дружествата, които са местни за Съюза, има някакво значение за правото на тези дружества да се възползват от свободата на установяване, като качеството на дружество от Съюза се определя съгласно член 54 ДФЕС с оглед на мястото на седалището му и правния ред, към който то има привръзка, а не с оглед на гражданството на неговите акционери (решение от 1 април 2014 г., Felixstowe Dock and Railway Company и др., C-80/12, EU:C:2014:200, т. 40).

47 От това следва, че макар дружество като Xella Magyarország да е част от група от дружества, чието холдингово дружество е установено в трета държава, то има право да се позовава на гарантираната с Договора за функционирането на ЕС свобода на установяване, тъй като има привръзка към правния ред на държава членка и следователно е дружество от Съюза.

48 Следователно в никакъв случай не може да се изтъква произходът на акционерите на Xella Magyarország, за да се откаже на това дружество да се ползва от свободата на установяване, при това, след като е безспорно, че крайният собственик на групата, към която то принадлежи, е ирландски гражданин.

49 Съответно първият преюдициален въпрос трябва да се разгледа единствено от гледна точка на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване.

По допустимостта на първия въпрос

50 Що се отнася до допустимостта на първия преюдициален въпрос, след като в предходната точка бе направен изводът, че на него следва да се отговори единствено с оглед на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване, следва да се припомни, че тези разпоредби не са приложими към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 31 и цитираната съдебна практика).

51 В това отношение на пръв поглед изглежда, че разглежданото в главното производство положение във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка, доколкото, от една страна, както Xella Magyarország, дружеството приобретател, така и Janes és Társa, придобиваното дружество, са местни дружества за съответната държава членка, и от друга страна, този въпрос се отнася до съвместимостта с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване на национално законодателство, което позволява на тази държава членка да забрани инвестициите в местни дружества, считани за стратегически.

52 При все това релевантен за отговора на първия преюдициален въпрос чуждестранен елемент е, че дружеството приобретател е част от група от дружества, установени по-специално в различни държави членки, при това, макар тези дружества, изглежда, да нямат никаква пряка роля в съответното придобиване.

53 Всъщност първият поставен от запитващата юрисдикция въпрос се отнася изрично до съвместимостта с правото на Съюза на член 276, параграф 2, буква а) от Vmtv — разпоредба, която тази юрисдикция цитира и която е приложена в процесното решение.

54 Съгласно самия текст на тази национална разпоредба обаче разглежданото в главното производство национално законодателство се прилага за местните дружества и за дружествата, регистрирани в други държави членки, които придобиват участие в стратегическо дружество, когато лицето, което упражнява мажоритарен контрол върху тези дружества, е физическо или юридическо лице от трета държава.

55 Съответно в процесното решение посочената национална разпоредба е приложена с оглед на факта, че групата от дружества, а именно групата Xella, от която е част не само дружеството приобретател, но и по-специално неговото дружество майка, учредено по германското право, и неговото главно дружество майка, учредено по люксембургското право, на свой ред е контролирана от друга група от дружества, а именно групата Lone Star, чието холдингово дружество е регистрирано в трета държава, в случая на Бермудските острови.

56 Следователно трансграничната структура на собствеността на местното дружество приобретател в рамките на Съюза, която е характерна за разглеждания в главното производство случай, е чуждестранен елемент, релевантен за отговора на първия преюдициален въпрос.

57 Поради това този въпрос е допустим.

По наличието на ограничение на свободата на установяване

58 Съгласно постоянната практика на Съда за „ограничения на свободата на установяване“ по смисъла на член 49 ДФЕС трябва да се считат всички мерки, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на тази свобода (решение от 27 февруари 2019 г., Associação Peço a Palavra и др., C-563/17, EU:C:2019:144, т. 54 и цитираната съдебна практика).

59 Доколкото съответното национално законодателство, както е приложено в процесното решение, позволява на властите на държава членка да забранят по съображения, свързани със сигурността и обществения ред, на дружество от Съюза да придобие в „стратегическо“ местно дружество участие, което му позволява да упражнява безспорно влияние върху управлението и контрола на последното дружество, то очевидно представлява ограничение на свободата на установяване на това дружество от Съюза, в случая особено сериозно ограничение.

По евентуалната обосновка на ограничението на свободата на установяване

60 От постоянната практика на Съда следва, че ограничение на основна свобода, гарантирана с Договора за функционирането на ЕС, може да се допусне само при условие че съответната национална мярка отговаря на императивно съображение от общ интерес, че е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и че не надхвърля необходимото за постигането ѝ (решение от 3 февруари 2021 г., Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, т. 52 и цитираната съдебна практика).

61 Що се отнася до наличието на императивно съображение от общ интерес, годно да обоснове ограничението на свободата на установяване, създадено с разглежданото в главното производство национално законодателство, от акта за преюдициално запитване е видно, че това законодателство — доколкото позволява да се забрани в частност придобиването на собствеността на местни стратегически дружества, ако това придобиване нарушава или има опасност да наруши държавен интерес — цели по-конкретно да гарантира сигурността и непрекъснатостта на доставките „за покриване на основните социални нужди“ в съответствие по-специално с член 52, параграф 1 ДФЕС.

62 В случая, видно от процесното решение, както е обобщено в акта за преюдициално запитване, става въпрос за конкретния интерес на държавата от гарантиране на сигурността и непрекъснатостта на доставките за строителния сектор, по-специално на местно равнище, на някои основни суровини, а именно чакъл, пясък и глина, резултат от добивна дейност на територията на страната.

63 В това отношение член 52, параграф 1 ДФЕС предвижда, че ограничение на свободата на установяване може да бъде обосновано със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.

64 Съгласно постоянната съдебна практика мотивите от чисто икономическо естество, свързани с насърчаването на националната икономика или с доброто функциониране на същата, не могат да обосноват ограничение на една от основните свободи, гарантирани от Договорите (решение от 27 февруари 2019 г., Associação Peço a Palavra и др., C-563/17, EU:C:2019:144, т. 70 и цитираната съдебна практика).

65 За сметка на това Съдът е приел, че съображения от икономически характер, които преследват цел от общ интерес, или гарантирането на услуга от общ интерес могат да представляват императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове ограничение на една от основните свободи, гарантирани от Договорите (вж. в този смисъл решения от 22 октомври 2013 г., Essent и др., C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 53, и от 27 февруари 2019 г., Associação Peço a Palavra и др., C-563/17, EU:C:2019:144, т. 72 и цитираната съдебна практика).

66 От практиката на Съда следва обаче, че макар в съществена степен държавите членки да са свободни да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност, според националните си нужди, все пак в контекста на Съюза, и по-специално като изключение от гарантирана от Договора за функционирането на ЕС основна свобода, тези мотиви трябва да се тълкуват стеснително, така че техният обхват не може да бъде определен едностранно от всяка от държавите членки, без контрол от страна на институциите на Съюза. Съответно обществеият ред и обществената сигурност могат да бъдат изтъквани само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха за основен

обществен интерес. Освен това не се допуска отклонение от отредената на тези мотиви функция, за да обслужват в действителност чисто икономически цели (вж. в този смисъл решение от 14 март 2000 г., Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, т. 17 и цитираната съдебна практика).

67 Що се отнася конкретно до цел, свързана с осигуряването на сигурността на доставките, Съдът е приел, че позоваване на тази цел е възможно само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес (решение от 8 ноември 2012 г., Комисия/Гърция, C-244/11, EU:C:2012:694, т. 67 и цитираната съдебна практика).

68 Съдът е постановил по отношение на предприятия, упражняващи дейности и предоставящи обществени услуги в петролния сектор, сектора на далекосъобщенията и енергийния сектор, че целта да се гарантира в случай на криза сигурността на снабдяването с такива продукти или предоставянето на такива услуги на територията на съответната държава членка, може да представлява съображение, свързано с обществената сигурност, и следователно да обоснове евентуално пречка пред основна свобода (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2012 г., Комисия/Гърция C-244/11, EU:C:2012:694, т. 65 и цитираната съдебна практика).

69 Не би могло обаче да се приеме, че доколкото разглежданата в главното производство цел е да се гарантира сигурността на доставките за строителния сектор, по-специално на местно равнище, на някои основни суровини, а именно чакъл, пясък и глина, резултат от добивна дейност, тя, подобно на целта, свързана със сигурността на снабдяването в петролния сектор, сектора на далекосъобщенията и енергийния сектор, попада в обхвата на „основен обществен интерес“ по смисъла на припомнената в точки 66 и 67 от настоящото решение съдебна практика, поради което за тази цел не следва да се прилага съдебната практика, припомнена в точка 68 от настоящото решение.

70 Освен това се налага изводът, че в случая тази цел е изтъкната, за да се обоснове ограничение на свободата на установяване, което, както бе посочено в точка 59 от настоящото решение, трябва да се счита за особено сериозно, тъй като процесното решение изключва възможността дружество от Съюза да упражнява тази основна свобода.

71 Освен това с оглед на преписката, с която разполага Съдът, и ако запитващата юрисдикция не установи друго при извършвана от нея проверка, не се оказва, че забраненото с процесното решение придобиване действително може да породи „реална и достатъчно сериозна заплаха“ по смисъла на съдебната практика, припомнена в точки 66 и 67 от настоящото решение, по отношение на снабдяването с основни суровини на местния строителен сектор.

72 В това отношение всъщност видимо е безспорно, от една страна, че преди това придобиване дружеството приобретател вече е купувало около 90 % от продукцията на съответните основни суровини от мината на придобиваното дружество, за да ги преработи в завода си, намиращ се в близост до тази мина, и че останалите 10 % от тази продукция са били закупувани от местни предприятия от строителния сектор.

73 От друга страна, общоизвестно е, че тъй като по естеството си тези основни суровини имат относително ниска пазарна стойност в сравнение преди всичко с разходите за техния превоз, опасността значителна част от продукцията на посочената мина да бъде изнесена, вместо посочените основни суровини да бъдат продадени на местния пазар, изглежда малко вероятна, дори изключена на практика.

74 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат предвиден в законодателството на държава членка механизъм за скрининг на чуждестранните инвестиции, който позволява придобиването на собствеността върху местно дружество, считано за стратегическо, от друго местно дружество, което е част от група от установени в няколко държави членки дружества, в която предприятие от трета държава има решаващо влияние, да бъде забранено с мотива, че това придобиване нарушава или има опасност да наруши държавния интерес от гарантиране на сигурността на доставките за строителния сектор, особено на местно равнище, на основни суровини като чакъл, пясък и глина.

По втория въпрос

75 Запитващата юрисдикция поставя втория въпрос само в случай на утвърдителен отговор на първия въпрос и отговорът на последния е отрицателен, поради което не следва да се отговаря на втория въпрос.

По съдебните разноски

76 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат предвиден в законодателството на държава членка механизъм за скрининг на чуждестранните инвестиции, който позволява придобиването на собствеността върху местно дружество, считано за стратегическо, от друго местно дружество, което е част от група от установени в няколко държави членки дружества, в която предприятие от трета държава има решаващо влияние, да бъде забранено с мотива, че това придобиване нарушава или има опасност да наруши държавния интерес от гарантиране на сигурността на доставките за строителния сектор, особено на местно равнище, на основни суровини като чакъл, пясък и глина.

Подписи