Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 lipca 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ kapitału – Swoboda przedsiębiorczości – Rozporządzenie (UE) 2019/452 – Przepisy państwa członkowskiego ustanawiające mechanizm monitorowania inwestycji zagranicznych w przedsiębiorstwach będących rezydentami uznanych za „strategiczne” – Decyzja podjęta na podstawie tych przepisów zakazująca nabywania przez spółkę będącą rezydentem wszystkich udziałów innej spółki będącej rezydentem – Nabyte przedsiębiorstwo, które zostało uznane za „strategiczne” z uwagi na fakt, że jego główna działalność obejmuje wydobycie określonych podstawowych surowców, takich jak piasek, glina i żwir – Nabywające przedsiębiorstwo uznane za „inwestora zagranicznego” z uwagi na fakt, że stanowi ono część grupy spółek, w której spółka wiodąca ma siedzibę w państwie trzecim – Naruszenie lub ryzyko naruszenia interesu narodowego, bezpieczeństwa lub porządku publicznego państwa członkowskiego – Cel obejmujący zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw podstawowych surowców dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu regionalnym

W sprawie C-106/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) postanowieniem z dnia 1 lutego 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 lutego 2022 r., w postępowaniu:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

przeciwko

Innovációs és Technológiai Miniszter,

przy udziale:

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

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Prechal (sprawozdawczyni), prezes izby, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

* Język postępowania: węgierski.

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 grudnia 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. – T. Kocsis, ügyvéd,

– w imieniu rządu węgierskiego – M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, tę zaś wspierał P. Gentili, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen i A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 marca 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, w związku z motywami 4 i 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz.U. 2019, L 79 I, s. 1), a także art. 4 ust. 2 TUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (zwaną dalej „Xella Magyarország”), spółką prawa węgierskiego a Innovációs és Technológiai Miniszter (węgierskim ministrem innowacji i technologii, zwanym dalej „ministrem”) dotyczącego decyzji, na mocy której ten ostatni zakazał nabycia przez tę spółkę wszystkich udziałów „JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (zwanej dalej „Janes és Társa”), innej spółki prawa węgierskiego, uznawanej za „strategiczną” w rozumieniu krajowych przepisów ustanawiających mechanizm monitorowania inwestycji zagranicznych.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 4, 6, 10, 13 i 36 rozporządzenia 2019/452 stanowią:

„(4) Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do zastosowania odstępstwa od zasady swobodnego przepływu kapitału, o którym to odstępstwie mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki, zgodnie z którymi mogą one nakładać ograniczenia na taki przepływ, uzasadniając to względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. […]

[…]

(6) Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE Unia ma wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

[…]

(10) Państwa członkowskie, które dysponują mechanizmem monitorowania, powinny [zgodnie z prawem Unii] przewidzieć niezbędne działania zapobiegające obchodzeniu swoich mechanizmów monitorowania i decyzji dotyczących monitorowania. Powinno to mieć zastosowanie do inwestycji dokonywanych z terytorium Unii za pomocą pozornych uzgodnień, które nie odzwierciedlają rzeczywistości gospodarczej i obchodzą mechanizmy monitorowania i decyzje dotyczące monitorowania, w przypadku których inwestor jest faktycznie własnością osoby fizycznej lub przedsiębiorstwa z państwa trzeciego lub jest przez nie kontrolowany. Pozostaje to bez uszczerbku dla swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału, zapisanych w TFUE.

[…]

(13) Przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, państwa członkowskie i Komisja [Europejska] powinny mieć możliwość uwzględnienia wszystkich istotnych czynników, w tym wpływu na infrastrukturę krytyczną, technologie (w tym kluczowe technologie prorozwojowe) oraz nakłady mające zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa lub utrzymania porządku publicznego, których zakłócenie, awaria, utrata, lub zniszczenie miałyby znaczny wpływ na państwo członkowskie lub Unię. W związku z tym państwa członkowskie i Komisja powinny również mieć możliwość uwzględnienia kontekstu i okoliczności dotyczących bezpośredniej inwestycji zagranicznej, w szczególności tego, czy inwestor zagraniczny jest bezpośrednio lub pośrednio (na przykład poprzez istotny poziom finansowania, w tym dotacje) kontrolowany przez rząd państwa trzeciego lub czy realizuje on kierowane przez państwo zagraniczne projekty lub programy inwestycyjne.

[…]

(36) W przypadku gdy bezpośrednia inwestycja zagraniczna stanowi koncentrację objętą zakresem stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 [z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2004, L 24, s. 1)], stosowanie niniejszego rozporządzenia powinno pozostawać bez uszczerbku dla stosowania art. 21 ust. 4 [wskazanego] rozporządzenia. […]”.

4 Artykuł 1 rozporządzenia 2019/452, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia ramy monitorowania przez państwa członkowskie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego […]”.

5 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) »bezpośrednia inwestycja zagraniczna« oznacza wszelkiego rodzaju inwestycje inwestora zagranicznego dokonane w celu ustanowienia lub utrzymania trwałych i bezpośrednich powiązań między tym inwestorem zagranicznym a przedsiębiorcą lub przedsiębiorstwem, któremu udostępniany jest kapitał w celu prowadzenia działalności gospodarczej w danym państwie członkowskim, w tym inwestycje, które umożliwiają skuteczne uczestnictwo w zarządzaniu spółką prowadzącą działalność gospodarczą lub w jej kontrolowaniu;

2) »inwestor zagraniczny« oznacza osobę fizyczną z państwa trzeciego lub przedsiębiorstwo z państwa trzeciego, które zamierzają dokonać lub dokonali bezpośredniej inwestycji zagranicznej;

[…]

4) »mechanizm monitorowania« oznacza instrument powszechnie stosowany, taki jak ustawa lub rozporządzenie, wraz z towarzyszącymi wymogami administracyjnymi, przepisami wykonawczymi lub wytycznymi, określający zasady, warunki i procedury dotyczące oceny, zbadania, dopuszczenia, uwarunkowania, zakazania lub wycofania bezpośrednich inwestycji zagranicznych ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego;

[…]

7) »przedsiębiorstwo z państwa trzeciego« oznacza przedsiębiorstwo ustanowione lub w inny sposób utworzone na mocy prawa państwa trzeciego”.

6 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Mechanizmy monitorowania stosowane przez państwa członkowskie”, stanowi w ust. 6:

„Państwa członkowskie, które dysponują mechanizmem monitorowania, utrzymują, zmieniają lub przyjmują środki niezbędne do rozpoznawania przypadków obchodzenia mechanizmów monitorowania i decyzji dotyczących monitorowania oraz do zapobiegania takim przypadkom”.

7 Artykuł 4 tegoż rozporządzenia, zatytułowany „Czynniki, które mogą być brane pod uwagę przez państwa członkowskie lub Komisję”, stanowi:

„1. Przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, państwa członkowskie i Komisja mogą uwzględniać jej ewentualny wpływ, między innymi, na:

[…]

c) dostawy nakładów krytycznych, w tym energii lub surowców, a także bezpieczeństwo żywnościowe;

[…].

2. Przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, państwa członkowskie i Komisja mogą także brać pod uwagę, w szczególności, to, czy:

a) dany inwestor zagraniczny jest bezpośrednio lub pośrednio kontrolowany przez rząd, w tym organy państwowe lub siły zbrojne, państwa trzeciego, również poprzez strukturę własnościową lub istotny poziom finansowania;

[…]".

8 Artykuł 6 rozporządzenia 2019/452, zatytułowany „Mechanizm współpracy w odniesieniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych objętych monitorowaniem" stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie powiadamiają Komisję i pozostałe państwa członkowskie o każdej bezpośredniej inwestycji zagranicznej objętej monitorowaniem, która jest realizowana na ich terytorium, dostarczając jak najszybciej informacji, o których mowa w art. 9 ust. 2 niniejszego rozporządzenia. […]".

9 Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by informacje będące przedmiotem powiadomienia zgodnie z art. 6 ust. 1 lub informacje, o których udzielenie zwróciła się Komisja i pozostałe państwa członkowskie na podstawie art. 6 ust. 6 i art. 7 ust. 5, zostały bez zbędnej zwłoki udostępnione Komisji i występującym o nie państwom członkowskim.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, obejmują:

a) strukturę własnościową inwestora zagranicznego i przedsiębiorstwa, w którym dana bezpośrednia inwestycja zagraniczna jest planowana lub została zrealizowana, w tym informacje na temat ostatecznego inwestora i udziału kapitału;

[…]".

Prawo węgierskie

10 Paragraf 276 veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (ustawy nr LVIII z 2020 r. w sprawie przepisów przejściowych dotyczących zakończenia stanu wyjątkowego i kryzysu epidemiologicznego) z dnia 17 czerwca 2020 r. (*Magyar Közlöny* 2020/144), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „Vmtv"), stanowi:

„Do celów niniejszego rozdziału stosuje się następujące definicje:

1) »interes narodowy«: interes publiczny, nieobjęty sektorowym uregulowaniem unijnym lub krajowym, związany z bezpieczeństwem i funkcjonalnością sieci i instalacji oraz ciągłością dostaw;

2) »inwestor zagraniczny«:

a) każda osoba prawna lub inna jednostka zarejestrowana na Węgrzech, w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub w Konfederacji Szwajcarskiej, która nabywa określony udział w spółce handlowej z siedzibą na Węgrzech lub wywiera wpływ na działalność spółki handlowej z siedzibą na Węgrzech i która prowadzi działalność określoną w § 277 ust. 2, o ile osobą mającą »większościowy wpływ«, w rozumieniu Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [(ustawy nr V z 2013 r. wprowadzającej kodeks cywilny) z dnia 26 lutego 2013 r. (*Magyar Közlöny* 2013/31), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej »kodeksem cywilnym«)], na taką osobę prawną lub inną jednostkę jest osoba fizyczna będąca obywatelem państwa innego niż: państwo należące do Unii Europejskiej, państwo należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czy też Konfederacja Szwajcarska, albo osoba prawna lub inna jednostka zarejestrowana w takim państwie;

b) każda osoba fizyczna będąca obywatelem państwa innego niż: państwo należące do Unii Europejskiej, państwo należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czy też Konfederacja Szwajcarska, albo każda osoba prawna lub inna jednostka zarejestrowana w takim państwie;

3) »spółka strategiczna«: każda spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna o zamkniętym składzie akcjonariuszy – nienotowana na giełdzie lub spółka akcyjna o otwartym składzie akcjonariuszy – notowana na giełdzie – z siedzibą na Węgrzech, której działalność prowadzona jako działalność główna lub w ramach jej obszarów działalności, określonych w dekrecie rządowym, należy do sektora energetycznego, transportowego lub komunikacyjnego, lub do sektora o znaczeniu strategicznym – z wyłączeniem infrastruktury finansowej – w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a)–e) rozporządzenia [2019/452]".

11 Paragraf 277 Vmtv stanowi:

„1. W przypadku spółek strategicznych, jeżeli zawarcie umowy, złożenie jednostronnego oświadczenia woli lub podjęcie decyzji przez spółkę […] wywołuje skutki określone w ust. 2–4, wymagane jest dokonanie zgłoszenia z potwierdzeniem jego otrzymania przez [ministra] w odniesieniu do następujących czynności prawnych:

a) przeniesienie części lub całości udziałów własnościowych w spółce strategicznej za pośrednictwem jakiejkolwiek formy przeniesienia własności, w tym w drodze wniesienia, nieodpłatnie lub odpłatnie, wkładu niepieniężnego,

[…]

2. W sektorach, o których mowa w § 276 pkt 3, należy wskazać w zgłoszeniu, jeżeli całkowita wartość inwestycji wynosi co najmniej 350 mln HUF (forintów węgierskich, około 935 720 EUR):

a) każdego »inwestora zagranicznego« w rozumieniu § 276 pkt 2 lit. a) […], jeżeli w następstwie:
(aa) bezpośredniego lub pośredniego nabycia udziału […] w danym przedsiębiorstwie strategicznym wskutek czynności prawnej, o której mowa w ust. 1 pkt a)–c),

[…]

nabywa bezpośrednio lub pośrednio »większościowy wpływ« w tym strategicznym przedsiębiorstwie w rozumieniu kodeksu cywilnego,

[…]”.

12 Zgodnie z § 283 Vmtv:

„1. Niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia minister bada:

[…]

b) czy – w przypadku nabycia przez osobę składającą zawiadomienie własności, prawa własności obligacji lub dłużnych papierów wartościowych, prawa użytkowania lub prawa do korzystania – węgierski interes narodowy, bezpieczeństwo publiczne lub porządek publiczny doznają uszczerbku lub będą zagrożone bądź czy istnieje możliwość wystąpienia takiego uszczerbku lub zagrożenia, uwzględniając, w szczególności, bezpieczeństwo dostaw w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych zgodnie z art. 36, art. 52 ust. 1 i art. 65 ust. 1 TFUE,

[…]

2. Minister w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania zawiadomienia […]:

a) jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w ust. 1 lit. b)–e), potwierdza na piśmie otrzymanie zawiadomienia;

b) jeżeli zachodzą okoliczności określone w ust. 1 lit. b)–e), zakaże nabycia własności, nabycia prawa własności obligacji lub dłużnych papierów wartościowych, nabycia prawa użytkowania lub prawa do korzystania […]

[…]”.

13 Załącznik 1 do magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet [dekretu rządowego nr 289/2020 (VI. 17.) w sprawie określenia obszarów działalności niezbędnych do ochrony interesów gospodarczych spółek handlowych z siedzibą na Węgrzech] z dnia 17 czerwca 2020 r. (*Magyar Közlöny* 2020/145), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, wymienia kategorie działalności, z uwagi na które spółka handlowa z siedzibą na Węgrzech jest uważana za spółkę należącą do sektora strategicznego do celów Vmtv. Kategoria 22 wymieniona w tym załączniku dotyczy „kluczowych surowców”, a podkategoria 8 tej kategorii odnosi się do „pozostałego górnictwa”.

14 Zgodnie z § 8:2 kodeksu cywilnego, zatytułowanym „Wpływ”:

„1. »Większościowy wpływ« oznacza każde powiązanie, w drodze którego osoba fizyczna lub prawna (»podmiot wywierający wpływ«) posiada ponad 50 % głosów lub wywiera decydujący wpływ na osobę prawną.

2. Podmiot wywierający wpływ ma decydujący wpływ na osobę prawną, jeżeli w zależności od przypadku jest jej członkiem lub akcjonariuszem oraz:

a) ma prawo do powołania lub odwołania większości członków zarządu lub członków rady nadzorczej tej osoby prawnej lub

b) inni członkowie lub akcjonariusze tej osoby prawnej głosują na mocy porozumienia zawartego z podmiotem wywierającym wpływ w ten sam sposób co ten podmiot lub wykonują ich prawa głosu za jego pośrednictwem, pod warunkiem, że posiadają razem ponad połowę głosów.

3. Przyjmuje się, że większościowy wpływ występuje również w przypadku, gdy poprzez pośredni wpływ podmiotowi wywierającemu decydujący wpływ przysługują prawa wymienione w ust. 1 i 2".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Xella Magyarország jest spółką prawa węgierskiego działającą na węgierskim rynku materiałów budowlanych, której główna działalność obejmuje produkcję budowlanych wyrobów betonowych. Jej właścicielem jest Xella Baustoffe GmbH, spółka prawa niemieckiego, której właścicielem jest z kolei Xella International SA, spółka prawa luksemburskiego. Ta ostatnia spółka należy natomiast pośrednio do LSF10 XL Investments Ltd, wiodącej spółki grupy Lone Star, zarejestrowanej na Bermudach, która to grupa należy faktycznie do J.P.G., obywatela irlandzkiego.

16 W decyzji z dnia 29 marca 2017 r., Komisja nie wyraziła sprzeciwu, w ramach kontroli połączeń przedsiębiorstw prowadzonej na mocy rozporządzenia nr 139/2004, odnośnie do przejęcia Xella International przez LSF10 XL Bidco SCA, z siedzibą w Luksemburgu, będącą spółką zależną Lone Star Fund X, z siedzibą w Stanach Zjednoczonych oraz Lone Star Fund X, z siedzibą na Bermudach, i uznała transakcję za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

17 Janes és Társa, spółka prawa węgierskiego należy do „PAN3" Építőipari és Kereskedelmi Kft., innej spółki prawa węgierskiego. Jej podstawowa działalność obejmuje wydobywanie żwiru, piasku i gliny w należącym do niej kamieniołomie znajdującym się w Lázi (komitat Győr-Moson-Sopron, powiat Pannonhalma, Węgry), co stanowi działalność należącą do podkategorii 8 kategorii 22 wymienionej w załączniku I do dekretu rządowego nr 289/2020, z którego wynika, że jest ona uznawana za „przedsiębiorstwo strategiczne" w rozumieniu § 276 ust. 3 Vmtv. Jej udział w węgierskim rynku produkcji odnośnych surowców stanowi 0,52 %.

18 Xella Magyarország nabywa około 90 % rocznej produkcji Janes és Társa w celu przetworzenia tych surowców na cegły kamienno-piaskowe w jej fabryce znajdującej się w pobliżu kamieniołomu, podczas gdy pozostałe 10 % tej produkcji jest nabywane przez lokalne przedsiębiorstwa sektora budowlanego.

19 W dniu 29 października 2020 r. Xella Magyarország zawarła umowę sprzedaży w celu nabycia 100 % udziałów Janes és Társa i przesłała do ministra zawiadomienie zgodnie z § 277 ust. 1 lit. a) Vmtv, zwracając się do niego o przyjęcie do wiadomości odnośnej transakcji zgodnie z § 283 ust. 2 lit. a) Vmtv lub o potwierdzenie, że taka formalna czynność nie jest konieczna z uwagi na jej strukturę własnościową.

20 Decyzją z dnia 30 grudnia 2020 r. minister zakazał dokonania czynności prawnej będącej przedmiotem zawiadomienia na mocy § 283 ust. 1 lit. b) i § 283 ust. 2 lit. b) Vmtv, powołując się na „interes narodowy", o którym mowa w § 276 pkt 1 tej ustawy.

21 Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry), będący sądem odsyłającym stwierdził nieważność tej decyzji z uwagi na niezachowanie przez ministra zasad proceduralnych i uchybienie ciążącemu na nim obowiązkowi uzasadnienia oraz nakazał mu wszczęcie nowego postępowania.

22 Decyzją z dnia 20 lipca 2021 r. (zwaną dalej „decyzją będącą przedmiotem postępowania głównego"), wydaną w następstwie tego nowego postępowania minister ponownie zakazał dokonania czynności prawnej będącej przedmiotem zawiadomienia na podstawie § 283 ust. 2 lit. b) Vmtv, z uwzględnieniem § 276 pkt 1 i 2, § 277 ust. 2 lit. a) ppkt (aa), a także § 283 ust. 1 lit. b) tej ustawy.

23 W uzasadnieniu tej decyzji minister uznał Xella Magyarország za „inwestora zagranicznego" w rozumieniu § 276 pkt 2 Vmtv, z uwagi na fakt, że pośrednio należała ona do LSF10 XL Investments, spółki zarejestrowanej na Bermudach. Ponadto stwierdził on, że bezpieczeństwo i przewidywalność wydobycia i zaopatrzenia w surowe miały strategiczne znaczenie. Zdaniem ministra pandemia Covid-19 w sposób wyraźny pokazała, że w krótkim czasie może dojść do poważnego zakłócenia w funkcjonowaniu światowych łańcuchów dostaw, wywołując negatywne skutki mogące szkodzić krajowej gospodarce. Minister podkreślił, że produkcja kruszyw, takich jak piasek, żwir i kamień kruszony dla sektora budowlanego była już zdominowana przez producentów węgierskich z udziałem zagranicznym.

24 Minister uznał, że sytuacja w której Janes és Társa pośrednio staje się własnością spółki zarejestrowanej na Bermudach wywołuje długoterminowe ryzyko dla bezpieczeństwa zaopatrzenia w surowce dla sektora budowlanego, w szczególności w regionie, w którym ma siedzibę ta spółka, zważywszy, że jej udział w rynku w tym regionie wynosił 20,77 %. Nabycie przez zagranicznego właściciela przedsiębiorstwa strategicznego zmniejszało ponadto udział przedsiębiorstw krajowych, co mogło szkodzić „interesowi narodowemu" w szerokim znaczeniu.

25 Xella Magyarország zaskarżyła decyzję będącą przedmiotem postępowania głównego do sądu odsyłającego, twierdząc, że decyzja ta stanowiła arbitralną dyskryminację lub ukryte ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w świetle w szczególności art. 54 i 55 TFUE, które przyznają swobodę przedsiębiorczości spółkom z siedzibą w Unii. Podkreśla ona, że jej faktycznym właścicielem jest osoba fizyczna będąca obywatelem Unii. Jedynym powodem odmówienia jej odnośnego nabycia była jej „niekrajowa" struktura własnościowa. Twierdziła ona również, że niejasny charakter pojęcia „interesu narodowego" w rozumieniu ustawy Vmtv mógł naruszać podstawową zasadę państwa prawa.

26 W tych okolicznościach Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w świetle motywów 4 i 6 [rozporządzenia 2019/452] oraz postanowień art. 4 ust. 2 TUE postanowienie art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono możliwość wprowadzenia uregulowania takiego jak [tytuł 85 Vmtv] oraz, w szczególności, takiego jak § 276 pkt 1, § 276 pkt 2 lit. a) i § 283 ust. 1 lit. b) tej ustawy?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze , czy sama okoliczność, że Komisja wszczęła postępowanie w sprawie kontroli koncentracji, skorzystała z przysługujących jej kompetencji oraz zezwoliła na koncentrację w odniesieniu do łańcucha własności zagranicznego inwestora pośredniego, wyłącza możliwość wykonywania uprawnień decyzyjnych na podstawie mającego zastosowanie prawa państwa członkowskiego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE w związku z motywami 4 i 6 rozporządzenia 2019/452, a także w związku z art. 4 ust. 2 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie mechanizmowi monitorowania inwestycji zagranicznych przewidzianemu w przepisach państwa członkowskiego, które umożliwiają zakazanie nabycia własności spółki będącej rezydentem, uznanej za strategiczną, przez inną spółkę będącą rezydentem, należącą do grupy spółek mających siedziby w różnych państwach członkowskich, w której przedsiębiorstwo z państwa trzeciego posiada decydujący wpływ, z uwagi na to, że takie nabycie narusza lub może naruszyć interes narodowy polegający na zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw dla sektora budowlanego w szczególności na szczeblu lokalnym w odniesieniu do podstawowych surowców, takich jak żwir, piasek i glina.

28 Pytanie to zostało postawione w kontekście nabycia przez Xella Magyarország – będącą spółką prawa węgierskiego należącą do grupy spółek, której wiodąca spółka ma siedzibę na Bermudach i należącej faktycznie do obywatela irlandzkiego – wszystkich udziałów Janes és Társa, spółki prawa węgierskiego, której zasadnicza działalność polega na wydobywaniu określonych podstawowych surowców, w szczególności żwiru, piasku i gliny i która z uwagi na tę działalność górniczą jest uznawana za przedsiębiorstwo „strategiczne”. Nabycie to zostało zgłoszone właściwemu węgierskiemu ministrowi, który zakazał nabycia na mocy decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego zasadniczo ze względu na to, mogłoby ono naruszać interes narodowy polegający na zapewnieniu ciągłości zaopatrzenia w te podstawowe surowce dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu regionalnym.

W przedmiocie ustalenia prawa Unii znajdującego zastosowanie

29 Co się tyczy w pierwszej kolejności odniesienia w pytaniu pierwszym do rozporządzenia 2019/452, należy stwierdzić, jak zauważyła również w istocie Komisja, że nabycie będące przedmiotem postępowania głównego nie jest objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia.

30 Ten zakres stosowania jest bowiem zdefiniowany w art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2019/452, który stanowi, że rozporządzenie to ustanawia ramy monitorowania przez państwa członkowskie „bezpośrednich inwestycji zagranicznych” w Unii ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

31 Tymczasem z art. 2 rozporządzenia 2019/452, w szczególności z definicji zawartych w pkt 1, 2 i 7 tego artykułu, wynika, że pojęcie „bezpośredniej inwestycji zagranicznej” oznacza określone inwestycje dokonane w celu ustanowienia lub utrzymania trwałych i bezpośrednich powiązań

dokonywanych przez „inwestora zagranicznego”, które to pojęcie obejmuje „przedsiębiorstwo z państwa trzeciego”, oznaczające „przedsiębiorstwo ustanowione lub w inny sposób utworzone na mocy prawa państwa trzeciego”.

32 Wynika stąd, że jeśli chodzi o inwestycje poczynione przez przedsiębiorstwa, zakres stosowania rozporządzenia 2019/452 jest ograniczony do inwestycji w Unii dokonywanych przez przedsiębiorstwa ustanowione lub w inny sposób utworzone na mocy prawa państwa trzeciego.

33 Natomiast mechanizm monitorowania inwestycji zagranicznych przewidziany w przepisach krajowych będących przedmiotem postępowania głównego znajduje zastosowanie nie tylko w przypadku inwestycji dokonanych przez przedsiębiorstwo z państwa trzeciego, ale również w sytuacji występującej właśnie w postępowaniu głównym, w której chodzi o inwestycje dokonane przez przedsiębiorstwa zarejestrowane na Węgrzech lub w innym państwie członkowskim, w których przedsiębiorstwo zarejestrowane w państwie trzecim ma „większościowy wpływ” w rozumieniu art. 8:2 kodeksu cywilnego.

34 W rezultacie, ponieważ ta druga sytuacja nie jest objęta zakresem art. 1 rozporządzenia 2019/452, te przepisy krajowe wykraczają w tym względzie poza zakres stosowania tego rozporządzenia, co oznacza, że takie nabycie będące przedmiotem postępowania głównego, jako przykład tej drugiej sytuacji, nie jest również objęte jego zakresem stosowania.

35 Tego ustalenia nie podważa fakt, że z art. 4 ust. 2 lit. a) i art. 9 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2019/452 wynika, iż struktura własnościowa inwestora zagranicznego może zostać uwzględniona jako czynnik przy ocenie potencjalnego ryzyka dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego związanego z daną inwestycją.

36 Ten czynnik oceny dotyczy w szczególności faktu, że „dany inwestor zagraniczny jest bezpośrednio lub pośrednio kontrolowany przez rząd, w tym organy państwowe lub siły zbrojne, państwa trzeciego, również poprzez strukturę własnościową”.

37 Tymczasem, ponieważ wspomniany czynnik oceny dotyczy wyraźnie wyłącznie struktury własnościowej „inwestora zagranicznego”, które to pojęcie zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2019/452 i które jest ograniczone do przedsiębiorstw z państw trzecich, nie oznacza to, że zakres stosowania tego rozporządzenia, zdefiniowany w jego art. 1 ust. 1, miałby zostać rozszerzony tak, aby objąć inwestycje dokonane przez przedsiębiorstwa utworzone na mocy prawa państwa członkowskiego, w których przedsiębiorstwo z państwa trzeciego posiada większościowy wpływ.

38 Ponadto z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, że decyzja będąca przedmiotem postępowania głównego została podjęta w celu zwalczania prób obchodzenia mechanizmu monitorowania w rozumieniu art. 3 ust. 6 rozporządzenia 2019/452.

39 Nic w tych aktach sprawy nie wskazuje bowiem na to, że chodzi o sytuację, o której mowa w motywie 10 tego rozporządzenia, wyjaśniającym zakres art. 3 ust. 6, to znaczy przypadek „inwestycji dokonywanych z terytorium Unii za pomocą pozornych uzgodnień, które nie odzwierciedlają rzeczywistości gospodarczej i obchodzą mechanizmy monitorowania i decyzje dotyczące monitorowania, w przypadku których inwestor jest faktycznie własnością osoby fizycznej lub przedsiębiorstwa z państwa trzeciego lub jest przez nie kontrolowany”.

40 W drugiej kolejności, co do odniesienia w pytaniu pierwszym do art. 4 ust. 2 TUE, sąd odsyłający nie wyjaśnia, jakie znaczenia ma on dla odpowiedzi, jaką należy udzielić na to pytanie, co oznacza, że nie należy analizować tego pytania w świetle tego postanowienia.

41 W trzeciej i ostatniej kolejności, jeżeli chodzi o wskazanie podstawowej swobody, która może znaleźć zastosowanie w sprawie w postępowaniu głównym, o ile sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o zbadanie odnośnych przepisów krajowych w świetle zasad traktatu w dziedzinie swobodnego przepływu kapitału, a w szczególności art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, o tyle należy stwierdzić, że przepisy te, a w szczególności przepisy dotyczące nabycia przez „inwestora zagranicznego" udziału, który powierza mu „większościowy wpływ" w przedsiębiorstwie strategicznym, takie jak przepisy znajdujące zastosowanie w decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego i których dotyczy wyraźnie pierwsze pytanie prejudycjalne, odnoszą się do innej swobody podstawowej, to znaczy swobody przedsiębiorczości.

42 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem uregulowanie krajowe, które ma mieć zastosowanie do udziałów pozwalających na wywieranie określonego wpływu na decyzje spółki i określanie jej działalności, jest objęte zasadami w dziedzinie swobody przedsiębiorczości, a nie zasadami dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2019 r., Associação Peço a Palavra i in., C-563/17, EU:C:2019:144, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Tymczasem w niniejszej sprawie nabycie wszystkich udziałów spółki jest bez wątpienia wystarczające, aby umożliwić nabywającej spółce wywieranie określonego wpływu na zarządzanie nabywaną spółką i kontrolę nad nią (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 lutego 2019 r., Associação Peço a Palavra i in., C-563/17, EU:C:2019:144, pkt 44).

44 W tym kontekście należy podkreślić, że zgodnie z art. 54 TFUE, ze swobody przedsiębiorczości korzystają w szczególności spółki prawa cywilnego lub handlowego, pod warunkiem, że zostały utworzone zgodnie z prawem państwa członkowskiego i posiadają siedzibę statutową, zarząd lub główne miejsce prowadzenia działalności na terytorium Unii lub też spółki jednego z państw członkowskich.

45 W tym zakresie należy przypomnieć, po pierwsze, że miejsce siedziby statutowej, zarządu lub główne miejsce prowadzenia działalności spółek, o których mowa w art. 54 TFUE, służy ustaleniu, podobnie jak w przypadku przynależności państwowej osób fizycznych, ich powiązania z porządkiem prawnym danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 30 września 2003 r., Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, pkt 97).

46 Po drugie, z żadnego przepisu prawa Unii nie wynika jednak, aby pochodzenie wspólników – osób fizycznych lub prawnych – spółek mających siedzibę w Unii wywierało wpływ na prawo tych spółek do powoływania się na swobodę przedsiębiorczości, gdyż na mocy art. 54 TFUE status spółki Unii oparty jest na lokalizacji jej siedziby i tworzącym ją porządku prawnym, a nie na przynależności państwowej jej wspólników (wyrok z dnia 1 kwietnia 2014 r., Felixstowe Dock and Railway Company i in., C-80/12, EU:C:2014:200, pkt 40).

47 Wynika stąd, że spółka taka jak Xella Magyarország, nawet jeśli należy do grupy spółek, której spółka wiodąca ma siedzibę w państwie trzecim, ma prawo powołać się na swobodę przedsiębiorczości zagwarantowaną w traktacie FUE, jeżeli jest powiązana z porządkiem prawnym państwa członkowskiego i jest zatem spółką Unii.

48 W rezultacie nie można w żadnym przypadku powołać się na pochodzenie wspólników Xella Magyarország, aby odmówić tej spółce możliwości skorzystania ze swobody przedsiębiorczości, tym bardziej że wiadomo jest, iż faktycznym właścicielem grupy, do której ona należy, jest obywatel irlandzki.

49 W związku z tym pierwsze pytanie prejudycjalne powinno być zbadane wyłącznie w świetle postanowień traktatu FUE dotyczących swobody przedsiębiorczości.

W przedmiocie dopuszczalności pytania pierwszego

50 Co się tyczy dopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego, ponieważ w poprzednim punkcie stwierdzono, że należy na nie odpowiedzieć wyłącznie w świetle postanowień traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości, warto przypomnieć, że przepisy te nie znajdują zastosowania do sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 W tym względzie wszystkie elementy opisujące sytuację będącą przedmiotem postępowania głównego wydają się prima facie ograniczać do jednego państwa członkowskiego w zakresie, w jakim, po pierwsze, zarówno Xella Magyarország, spółka nabywająca, jak i Janes és Társa, spółka nabywana, są spółkami mającymi siedzibę w odnośnym państwie członkowskim, a po wtóre, pytanie to dotyczy zgodności z postanowieniami traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości przepisów krajowych umożliwiających temu państwu członkowskiemu zakazanie inwestycji w zainteresowane spółki będące rezydentami uznane za przedsiębiorstwa strategiczne.

52 Jednakże do celów udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne istotnym elementem zagranicznym jest fakt, że spółka nabywająca należy do grupy spółek z siedzibą w różnych państwach członkowskich, i to nawet jeżeli spółki te nie wydają się odgrywać żadnej bezpośredniej roli w odnośnym nabyciu.

53 Pierwsze pytanie zadane przez sąd odsyłający dotyczy bowiem wyraźnie zgodności z prawem Unii § 276 ust. 2 lit. a) Vmtv, przepisu, który cytuje ten sąd i który znajduje zastosowanie w decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego.

54 Tymczasem, zgodnie z samym brzmieniem tego przepisu krajowego, przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego znajdują zastosowanie do spółek będących rezydentami i do spółek zarejestrowanych w innych państwach członkowskich nabywających udziały w przedsiębiorstwie strategicznym, pod warunkiem że osoba posiadająca większościowy wpływ w tych spółkach jest osobą fizyczną lub prawną pochodzącą z państwa trzeciego.

55 W decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego rzeczony przepis krajowy został zatem zastosowany z uwagi na fakt, że grupa spółek, to znaczy grupa Xella, do której należą, oprócz spółki nabywającej, w szczególności spółka dominująca prawa niemieckiego i spółka względem niej dominująca wyższego rzędu prawa luksemburskiego, jest z kolei kontrolowana przez inną grupę spółek, to znaczy grupę Lone Star, której spółka wiodąca jest zarejestrowana w państwie trzecim, w niniejszym przypadku na Bermudach.

56 W rezultacie transgraniczna struktura własnościowa nabywającej spółki będącej rezydentem wewnątrz Unii charakteryzująca sytuację będącą przedmiotem postępowania głównego jest elementem zagranicznym istotnym do celów udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne.

57 Pytanie to jest zatem dopuszczalne.

W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości

58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za „ograniczenia swobody przedsiębiorczości" w rozumieniu art. 49 TFUE należy uznać każdy środek, który zakazuje, utrudnia, lub czyni mniej atrakcyjnym korzystanie z tej swobody (wyrok z dnia 27 lutego 2019 r., Associação Peço a Palavra i in., C-563/17, EU:C:2019:144, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Tymczasem odnośne przepisy krajowe mające zastosowanie w decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego w zakresie, w jakim umożliwiają organom państwa członkowskiego zakazanie spółce Unii ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego nabycia udziału w „strategicznej" spółce będącej rezydentem, który umożliwia jej wywieranie określonego wpływu na zarzadzanie nią i kontrolę nad nią stanowią w oczywisty sposób ograniczenie swobody przedsiębiorczości tej spółki Unii, a w niniejszym przypadku bardzo poważne ograniczenie.

W przedmiocie ewentualnego uzasadnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości

60 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że ograniczenie gwarantowanej w traktacie FUE podstawowej swobody może być uzasadnione, wyłącznie jeżeli odnośny środek krajowy odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego, jest odpowiedni do tego, by zapewnić osiągnięcie zamierzonego celu, i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 3 lutego 2021 r., Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Co się tyczy występowania nadrzędnego względu interesu ogólnego mogącego uzasadnić ograniczenie swobody przedsiębiorczości, zawarte w przepisach krajowych będących przedmiotem postępowania głównego, z postanowienia odsyłającego wynika, że te przepisy w zakresie, w jakim umożliwiają zakazanie w szczególności nabycia własności strategicznych spółek będących rezydentami, w sytuacji gdy to nabycie narusza lub stanowi ryzyko naruszenia interesu narodowego, mają między innymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości dostaw „w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych" zgodnie w szczególności z art. 52 ust. 1 TFUE.

62 W niniejszej sprawie, jak wynika z decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego, tak jak została streszczona w postanowieniu odsyłającym, w grę wchodzi szczególny interes narodowy polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa i ciągłości dostaw dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do określonych podstawowych surowców, to znaczy żwiru, piasku i gliny w wyniku działalności górniczej na terytorium kraju.

63 W tym względzie art. 52 ust. 1 TFUE przewiduje, że ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być uzasadnione względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem względy o charakterze wyłącznie ekonomicznym związane z promowaniem gospodarki krajowej lub z jej prawidłowym funkcjonowaniem nie mogą służyć jako uzasadnienie ograniczenia jednej z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktaty (wyrok z dnia 27 lutego 2019 r., Associação Peço a Palavra i in., C-563/17, EU:C:2019:144, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Trybunał przyznał natomiast, że względy o charakterze ekonomicznym służące celom interesu ogólnego lub zagwarantowaniu usługi świadczonej w interesie ogólnym mogą stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego uzasadniający przeszkodę dla jednej ze swobód podstawowych zagwarantowanych w traktatach (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 53; z dnia 27 lutego 2019 r., Associação Peço a Palavra i in., C-563/17, EU:C:2019:144, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że o ile zasadniczo państwa członkowskie mogą określać, zgodnie z krajowymi potrzebami, wymogi porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o tyle w kontekście Unii, a w szczególności jeżeli chodzi o odstępstwo od podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem FUE, względy te powinny być rozumiane w sposób wąski, aby ich zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez możliwości kontroli przez instytucje Unii. Na porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne można powoływać się tylko wtedy, gdy istnieje rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla fundamentalnych interesów społeczeństwa. Cele, jakim służą te względy, nie mogą ponadto zostać wypaczone, to jest być rozumiane de facto jako mające charakter wyłącznie ekonomiczny (zob. podobnie wyrok z dnia 14 marca 2000 r., Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Co się tyczy w szczególności celu związanego z bezpieczeństwem dostaw, Trybunał orzekł, że można się powoływać na taki cel wyłącznie w razie rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla fundamentalnych interesów społeczeństwa (wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., Komisja/Grecja, C-244/11, EU:C:2012:694, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 W odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących działalność lub świadczących usługi w sektorach ropy naftowej, telekomunikacji i energetyki Trybunał orzekł, iż cel w postaci zapewnienia bezpieczeństwa dostaw tego rodzaju produktów lub świadczenia tego rodzaju usług w sytuacji kryzysowej na terytorium danego państwa członkowskiego może stanowić przesłankę bezpieczeństwa publicznego i z tego względu ewentualnie uzasadniać ograniczenia jednej z podstawowych swobód (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., Komisja/Grecja, C-244/11, EU:C:2012:694, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Tymczasem nie można uznać, że cel przywołany w postępowaniu głównym polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw dla sektora budowlanego w szczególności na szczeblu lokalnym w odniesieniu do określonych podstawowych surowców, to znaczy żwiru, piasku i gliny w wyniku działalności górniczej jest tożsamy, podobnie jak cel związany z bezpieczeństwem dostaw w sektorach ropy naftowej, telekomunikacji i energetyki, z „fundamentalnym interesem społeczeństwa” w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 66 i 67 niniejszego wyroku, co oznacza, że nie należy stosować orzecznictwa przypomnianego w pkt 68 niniejszego wyroku w odniesieniu do tego celu.

70 Należy ponadto stwierdzić, że w niniejszym przypadku wskazany cel został powołany dla uzasadnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości, które jak stwierdzono w pkt 59 niniejszego wyroku, należy uznać za szczególnie poważne, gdyż decyzja będąca przedmiotem postępowania głównego wyklucza wykonywanie tej podstawowej swobody przez spółkę Unii.

71 Ponadto nie wydaje się w świetle akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, aby w odniesieniu do zaopatrzenia lokalnego sektora budowlanego w podstawowe surowce, nabycie spółki zakazane na mocy decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego mogło faktycznie wywołać „rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie" w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 66 i 67 niniejszego wyroku.

72 W tym względzie nie ulega bowiem wątpliwości, po pierwsze, że przed tym nabyciem nabywająca spółka kupowała już około 90 % produkcji odnośnych podstawowych surowców z kamieniołomu nabywanej spółki w celu przetworzenia ich w swej fabryce znajdującej się w pobliżu tego kamieniołomu, podczas gdy pozostałe 10 % tej produkcji było nabywane przez lokalne przedsiębiorstwa sektora budowlanego.

73 Po drugie, wiadomo, że ponieważ te podstawowe surowce mają ze swej natury stosunkowo niską wartość handlową przede wszystkim względem ich kosztów transportu, ryzyko wywozu znaczącej części produkcji tego kamieniołomu zamiast sprzedania tychże podstawowych surowców na rynku lokalnym wydaje się mało prawdopodobne, a w praktyce wykluczone.

74 W świetle ogółu powyższych uwag na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi, zgodnie z którą postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie mechanizmowi monitorowania inwestycji zagranicznych przewidzianemu w przepisach państwa członkowskiego, który umożliwia zakazanie nabycia własności spółki będącej rezydentem, uznawanej za strategiczną, przez inną spółkę będącą rezydentem i należącą do grupy spółek mających siedziby w różnych państwach członkowskich, w której przedsiębiorstwo z państwa trzeciego posiada decydujący wpływ, z uwagi na to, że takie nabycie narusza lub może naruszyć interes narodowy polegający na zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do podstawowych surowców, takich jak żwir, piasek i glina.

W przedmiocie pytania drugiego

75 Ponieważ sąd odsyłający przedłożył pytanie drugie wyłącznie w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, a odpowiedź na to pytanie jest przecząca, nie należy odpowiadać na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

76 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości należy intepretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie mechanizmowi monitorowania inwestycji zagranicznych przewidzianemu w przepisach państwa członkowskiego, które umożliwiają zakazanie nabycia własności spółki będącej rezydentem, uznawanej za strategiczną, przez inną spółkę będącą rezydentem i należącą do grupy spółek mających siedziby w różnych państwach członkowskich, w której przedsiębiorstwo z państwa trzeciego posiada decydujący wpływ, z uwagi na to, że takie nabycie narusza lub może naruszyć interes narodowy polegający na zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do podstawowych surowców, takich jak żwir, piasek i glina.

Podpisy