Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 13. julija 2023*

„Predhodno odločanje – Prost pretok kapitala – Svoboda ustanavljanja – Uredba (EU) 2019/452 – Zakonodaja države članice, s katero se ustanavlja mehanizem pregleda tujih naložb v domača podjetja, za katera se šteje, da so ‚strateška' – Odločba, sprejeta na podlagi te zakonodaje, s katero se domači družbi prepoveduje, da bi pridobila vse deleže v drugi domači družbi – Družba, ki se prevzema, ki se šteje za ‚strateško' zaradi tega, ker je njena glavna dejavnost pridobivanje nekaterih osnovnih surovin, kot so gramoz, pesek in glina – Prevzemno podjetje, ki se šteje za ‚tujega vlagatelja', ker spada v skupino družb, katerih krovna družba ima sedež v tretji državi – Poseg ali nevarnost posega v državni interes, javno varnost, ali javni red države članice – Cilj zagotavljanja zanesljivosti oskrbe gradbenega sektorja z osnovnimi surovinami, zlasti na regionalni ravni"

V zadevi C-106/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 1. februarja 2022, ki je na Sodišče prispela 15. februarja 2022, v postopku

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

proti

Innovációs és Technológiai Miniszter,

ob udeležbi

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

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, M. L. Arastey Sahún, sodnica, F. Biltgen, N. Wahl in J. Passer, sodniki,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. decembra 2022,

* Jezik postopka: madžarščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za madžarsko vlado M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,

– za Evropsko komisijo G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen in A. Tokár, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. marca 2023

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 65(1)(b) PDEU v povezavi z uvodnima izjavama 4 in 6 Uredbe (EU) 2019/452 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. marca 2019 o vzpostavitvi okvira za pregled neposrednih tujih naložb v Uniji (UL 2019, L 79 I, str. 1) ter členom 4(2) PEU.

2 Predlog je bil vložen v okviru spora med družbo madžarskega prava Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (v nadaljevanju: Xella Magyarország) in Innovációs és Technológiai Miniszter (minister za inovacije in tehnologijo, Madžarska, v nadaljevanju: minister) v zvezi z odločbo, s katero je minister tej družbi prepovedal pridobitev vseh deležev druge družbe madžarskega prava, „JANES ÉS TÁRSA“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (v nadaljevanju: Janes és Társa), ki se v skladu z nacionalno zakonodajo o vzpostavitvi mehanizma pregleda tujih naložb šteje za „strateško“.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 4, 6, 10, 13 in 36 Uredbe št. 2019/452 je navedeno:

„(4) Ta uredba ne vpliva na pravico držav članic, da odstopajo od prostega pretoka kapitala, kot je določeno v točki (b) člena 65(1) PDEU. Več držav članic je sprejelo ukrepe, s katerimi lahko omejijo tak pretok zaradi javnega reda ali javne varnosti. […]

[…]

(6) Neposredne tuje naložbe sodijo na področje skupne trgovinske politike. V skladu s točko (e) člena 3(1) PDEU ima Unija izključno pristojnost na področju skupne trgovinske politike.

[…]

(10) Države članice, ki imajo vzpostavljene mehanizme pregleda, bi morale sprejeti potrebne ukrepe v skladu s pravom Unije, da bi preprečile izogibanje njihovim mehanizmom pregleda in odločitvam v zvezi s pregledom. To bi moralo zajemati naložbe, opravljene iz Unije, ki se izvedejo prek umetnih ureditev, ki ne odražajo gospodarske realnosti in s katerimi se doseže izogibanje mehanizmom pregleda in odločitvam v zvezi s pregledom, pri čemer je vlagatelj v končni lasti ali pod končnim nadzorom fizične osebe ali podjetja iz tretje države. To ne vpliva na svobodo ustanavljanja in prosti pretok kapitala, določena v PDEU.

[…]

(13) Pri ugotavljanju, ali neposredne tuje naložbe lahko vplivajo na varnost ali javni red, bi morale države članice in Komisija imeti možnost, da upoštevajo vse ustrezne dejavnike (vključno z učinki na kritično infrastrukturo, tehnologije, tudi ključne omogočitvene tehnologije) in vire, ki so bistveni za varnost ali ohranjanje javnega reda, katerih motnja, nedelovanje, izguba ali uničenje bi imeli pomemben učinek v državi članici ali v Uniji. Pri tem bi morale države članice in Komisija imeti tudi možnost, da bi upoštevale kontekst in okoliščine neposredne tuje naložbe, zlasti, ali je tuji vlagatelj pod neposrednim ali posrednim nadzorom, na primer prek znatnega financiranja vlade tretje države, vključno s subvencijami, ali pa pod vodstvom države v tujini izvaja naložbene projekte ali programe.

[…]

(36) Kadar neposredna tuja naložba pomeni koncentracijo, ki sodi na področje uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 [z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40)], bi bilo treba to uredbo uporabljati brez poseganja v uporabo člena 21(4) Uredbe (ES) št. 139/2004. […]“

4 Člen 1 Uredbe 2019/452, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba vzpostavlja okvir, ki državam članicam omogoča pregled neposrednih tujih naložb v Uniji zaradi varnosti ali javnega reda […].“

5 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚neposredna tuja naložba‘ pomeni naložbo, ki jo izvedejo tuji vlagatelji in [katere] namen je vzpostavitev ali ohranjanje trajnih in neposrednih povezav med tujim vlagateljem in podjetnikom ali podjetjem, ki dobi na voljo kapital za izvajanje gospodarske dejavnosti v državi članici, vključno z naložbami, ki omogočajo dejansko udeležbo pri upravljanju ali nadzoru podjetja, ki izvaja gospodarsko dejavnost;

(2) ‚tuji vlagatelj‘ pomeni fizično osebo iz tretje države ali podjetje iz tretje države, ki namerava izvesti neposredno tujo naložbo ali pa je to že izvedlo;

[…]

(4) ‚mehanizem pregleda' pomeni instrument, ki se splošno uporablja, kot je zakon ali predpis, in spremljevalne upravne zahteve, izvedbena pravila ali smernice, ki določajo pogoje in postopke za oceno, preiskavo, odobritev neposrednih tujih naložb, določitev pogojev za njihovo izvedbo, njihovo prepoved ali preklic zaradi varnosti ali javnega reda;

[…]

(7) ‚podjetje iz tretje države' pomeni podjetje, ustanovljeno ali kako drugače organizirano v skladu z zakonodajo tretje države."

6 Člen 3 omenjene uredbe, naslovljen „Mehanizmi pregleda držav članic", v odstavku 6 določa:

„Države članice, ki imajo vzpostavljen mehanizem pregleda, ohranijo, spremenijo ali sprejmejo ukrepe, potrebne za ugotavljanje in preprečevanje izogibanja mehanizmom pregleda in odločitvam v zvezi s pregledom."

7 Člen 4 iste uredbe, naslovljen „Dejavniki, ki jih lahko upoštevajo države članice ali Komisija", določa:

„1. Države članice in Komisija lahko pri ugotavljanju, ali lahko neposredna tuja naložba vpliva na varnost ali javni red, med drugim upoštevajo njene možne učinke na:

[…]

(c) dobavo kritičnih virov, vključno z energijo ali surovinami, ter prehransko varnost;

[…]

2. Države članice in Komisija lahko pri ugotavljanju, ali lahko neposredna tuja naložba vpliva na varnost ali javni red, poleg tega upoštevajo zlasti:

(a) ali je tuji vlagatelj neposredno ali posredno pod nadzorom vlade, vključno z državnimi organi ali oboroženimi silami tretje države, tudi prek lastniške strukture ali znatnega financiranja;

[…]"

8 Člen 6 Uredbe 2019/452, naslovljen „Mehanizem sodelovanja v zvezi z neposrednimi tujimi naložbami, ki se pregledujejo", v odstavku 1 določa:

„Države članice Komisijo in druge države članice uradno obvestijo o vseh neposrednih tujih naložbah na svojem ozemlju, ki se pregledujejo, pri čemer čim prej predložijo informacije iz člena 9(2) te uredbe. […]"

9 Člen 9 te uredbe določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se informacije, ki se uradno sporočajo v skladu s členom 6(1) ali jih zahtevajo Komisija in druge države članice v skladu s členoma 6(6) in 7(5), brez nepotrebnega odlašanja dajo na voljo Komisiji in državam članicam, ki jih zahtevajo.

2. Informacije iz odstavka 1 vključujejo:

(a) lastniško strukturo tujega vlagatelja in podjetja, v katerem se neposredna tuja naložba načrtuje ali je bila zaključena, vključno z informacijami o končnem vlagatelju in udeležbi v kapitalu;

[…]“

Madžarsko pravo

10 Člen 276 veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zakon št. LVIII iz leta 2020 o prehodnih določbah o prenehanju izrednih razmer in o epidemiološki pripravljenosti) z dne 17 junija 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari (v nadaljevanju: Vmtv), določa:

„V tem poglavju se uporabijo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚državni interes‘: javni interes, ki ni urejen s sektorskimi predpisi Unije ali z nacionalnimi predpisi ter se nanaša na varnost in delovanje omrežij in naprav ter na neprekinjeno oskrbo;

2. ‚tuji vlagatelj‘:

(a) pravna oseba ali drugi subjekt, registriran na Madžarskem, v drugi državi članici Evropske unije, v drugi državi članici Evropskega gospodarskega prostora ali v Švicarski konfederaciji, ki pridobi določen delež ali vpliv v gospodarski družbi s sedežem na Madžarskem in ki opravlja dejavnost iz člena 277(2), kadar je tisti, ki ima v skladu s Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [(zakon št. V iz leta 2013 o sprejetju civilnega zakonika) z dne 26. februarja 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari (v nadaljevanju: civilni zakonik),] ‚prevladujoč vpliv‘ na to pravno osebo ali na drugi subjekt, bodisi fizična oseba, ki ni državljan članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora ali Švicarske konfederacije, bodisi pravna oseba ali drugi subjekt, ki ima sedež v taki državi,

(b) fizična oseba, ki je državljan države, ki ni članica Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora oziroma ki ni Švicarska konfederacija, ali vsaka pravna oseba ali drugi subjekt, registriran v taki državi;

3. ‚strateško podjetje‘: vsaka družba z omejeno odgovornostjo, nejavna delniška družba (ki ne kotira na borzi) ali javna delniška družba (ki kotira na borzi), ki ima sedež na Madžarskem in ki svoje glavne ali pomožne dejavnosti, kot so opredeljene z vladno uredbo, opravlja na področju sektorja energetike, prometa ali komunikacij ali strateško pomembnega sektorja – z izjemo finančne infrastrukture – v smislu člena 4(1), od (a) do (e), Uredbe [2019/452].“

11 Člen 277 Vmtv določa:

„1. Kadar bi v primeru strateških podjetij sklenitev pogodbe, predložitev enostranske izjave volje ali odločitev družbe […] privedla do rezultatov, opredeljenih v odstavkih od 2 do 4, je treba […] to priglasiti [ministru] ta pa poda izjavo, da se je s tem seznanil, za naslednje pravne posle:

(a) neodplačen ali odplačen prenos dela ali vseh deležev v strateškem podjetju, ne glede na način prenosa lastništva, vključno z vložki,

[…]

2. V sektorjih iz člena 276, točka 3, je treba, če je skupna vrednost naložbe enaka ali večja od 350 milijonov madžarskih forintov (HUF) (približno 935.720 EUR), v vsaki priglasitvi navesti:

(a) vse ‚tuje vlagatelje' v smislu člena 276, točka 2(a) […], če zaradi:
(aa) neposredne ali posredne pridobitve deleža […] v strateškem podjetju s pravnim poslom iz odstavka 1, od (a) do (c),

[…]

v tem strateškem podjetju neposredno ali posredno pridobi ‚prevladujoč vpliv' v smislu civilnega zakonika,

[…]."

12 Člen 283 Vmtv določa:

„1. Minister takoj po prejemu priglasitve preuči:

[…]

(b) ali je v primeru, da priglasitelj pridobi lastništvo, imetništvo obveznic, pravico užitka ali pravico do izkoriščanja, oškodovan ali ogrožen državni interes Madžarske, javna varnost ali javni red, ali če obstaja možnost, da se to zgodi, zlasti ob upoštevanju zagotavljanja varnosti zadovoljevanja osnovnih družbenih potreb v skladu s členom 36, členom 52(1) in členom 65(1) PDEU,

[…]

2. Minister v 30 delovnih dneh od prejema priglasitve […]:

(a) če okoliščine iz odstavka 1, od (b) do (e), niso izpolnjene, pisno potrdi, da se je s priglasitvijo seznanil;

(b) če so okoliščine iz odstavka 1, od (b) do (e), izpolnjene, prepove pridobitev lastninske pravice, pridobitev imetništva obveznic, pridobitev užitka ali pridobitev pravice do izkoriščanja […].

[…]"

13 Priloga 1 k magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020 (VI. 17.) Korm. rendelet (vladna uredba št. 289/2020 o določitvi področij dejavnosti, potrebnih za ekonomsko zaščito gospodarskih interesov družb s sedežem na Madžarskem), z dne 17. junija 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari, določa področja dejavnosti, na podlagi katerih se šteje, da gospodarska družba s sedežem na Madžarskem za namene Vmtv spada v strateški sektor. Področje 22, navedeno v tej prilogi, se nanaša na „bistvene surovine“, podpodročje 8 tega področja pa se nanaša na „druge vrste rudarstva“.

14 Člen 8:2 civilnega zakonika, naslovljen „Vpliv“, določa:

„1. ‚Prevladujoč vpliv‘ pomeni vsako povezavo, zaradi katere ima fizična ali pravna oseba (v nadaljevanju: vplivni subjekt) več kot 50 % glasovalnih pravic ali odločilen vpliv na pravno osebo.

2. Vplivni subjekt ima odločilen vpliv na pravno osebo, če je, odvisno od primera, njen član ali delničar, in

(a) ima pravico izvoliti ali odpoklicati večino članov uprave ali nadzornega sveta te pravne osebe ali

(b) drugi člani ali delničarji navedene pravne osebe na podlagi sporazuma, sklenjenega z vplivnim subjektom, glasujejo na enak način kot ta subjekt ali izvršujejo svoje glasovalne pravice prek njega, če imajo skupaj več kot polovico glasov.

3. Prevladujoč vpliv se domneva tudi, kadar ima vplivni subjekt pravice iz odstavkov 1 in 2 na podlagi posrednega vpliva.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

15 Xella Magyarország, ki je družba madžarskega prava, deluje na madžarskem trgu gradbenih materialov, njena glavna dejavnost pa je proizvodnja betonskih gradbenih elementov. Je v stoodstotni lasti družbe nemškega prava Xella Baustoffe GmbH, ta pa je v stoodstotni lasti družbe Xella International SA, ki je družba luksemburškega prava. Zadnjenavedena družba je posredno v lasti družbe LSF10 XL Investments Ltd, ki je krovna družba skupine Lone Star, registrirana na Bermudih, pri čemer ta skupina na koncu pripada osebi J. P. G., ki je irski državljan.

16 Komisija v sklepu z dne 29. marca 2017 v okviru nadzora koncentracije podjetij, izvedenega na podlagi Uredbe št. 139/2004, ni nasprotovala temu, da družbo Xella International prevzame družba LSF10 XL Bidco SCA, ki ima sedež v Luksemburgu in je hčerinska družba družbe Lone Star Fund X s sedežem v Združenih državah Amerike in družbe Lone Star Fund X s sedežem na Bermudih, ter je ugotovila, da je ta transakcija združljiva z notranjim trgom.

17 Janes és Társa, družba madžarskega prava, je v lasti „PAN3“ Építőipari és Kereskedelmi Kft., druge družbe madžarskega prava. Njena glavna dejavnost je pridobivanje gramoza, peska in gline v kamnolomu v kraju Lázi (okrožje Győr-Moson-Sopron, Pannonhalma, Madžarska), kar je dejavnost s podpodročja 8 področja 22, ki je navedena v Prilogi I k vladni uredbi št. 289/2020, iz česar izhaja, da je opredeljena kot „strateško podjetje“ v smislu člena 276(3) Vmtv. Njen tržni delež na madžarskem trgu proizvodnje zadevnih surovin naj bi znašal 0,52 %.

18 Družba Xella Magyarország kupi približno 90 % letne proizvodnje družbe Janes és Társa za predelavo teh surovin v apneno-silikatne zidake v svoji tovarni v bližini kamnoloma, preostalih 10 % te proizvodnje pa kupijo druga lokalna gradbena podjetja.

19 Družba Xella Magyarország je 29. oktobra 2020 sklenila prodajno pogodbo za pridobitev 100-odstotnega deleža družbe Janes és Társa ter ministru v skladu s členom 277(1)(a) Vmtv poslala priglasitev, pri čemer je predlagala, naj se seznani z zadevno transakcijo v skladu s členom 283(2)(a) Vmtv ali potrdi, da ta formalnost glede na njeno lastniško strukturo ni potrebna.

20 Minister je z odločbo z dne 30. decembra 2020 na podlagi člena 283(1)(b) in (2)(b) Vmtv prepovedal izvršitev priglašenega pravnega posla, pri čemer se je skliceval na „državni interes“ iz člena 276, točka 1, tega zakona.

21 Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska), ki je predložitveno sodišče, je to odločbo odpravilo z obrazložitvijo, da minister ni spoštoval postopkovnih pravil in da ni izpolnil svoje obveznosti obrazložitve, ter mu naložilo, naj izvede nov postopek.

22 Minister je v odločbi z dne 20. julija 2021 (v nadaljevanju: odločba iz postopka v glavni stvari), ki je bila izdana po koncu tega novega postopka, ponovno prepovedal izvedbo priglašenega pravnega posla, pri čemer se je oprl na člen 283(2)(b) Vmtv v povezavi s členom 276, točki 1 in 2, členom 277(2)(a)(aa) in členom 283(1)(b) tega zakona.

23 Minister je v obrazložitvi te odločbe družbo Xella Magyarország opredelil kot „tujega vlagatelja“ v smislu člena 276, točka 2, Vmtv, ker je posredno v lasti družbe LSF10 XL Investments, registrirane na Bermudih. Poleg tega je trdil, da sta varnost in predvidljivost pridobivanja in oskrbe s surovinami strateškega pomena. Po navedbah ministra je pandemija covida-19 jasno pokazala, da se lahko v kratkem času pojavijo resne motnje v delovanju svetovnih dobavnih verig, ki lahko negativno vplivajo na nacionalno gospodarstvo. Poudaril je, da pri proizvodnji granulatov, kot so pesek, gramoz in zdrobljeni kamen, za gradbeni sektor že prevladujejo madžarski proizvajalci s tujim kapitalom.

24 Minister je menil, da bi, če bi bila družba Janes és Társa posredno v lasti družbe, registrirane na Bermudih, to pomenilo dolgoročno tveganje za zanesljivost oskrbe gradbenega sektorja s surovinami, zlasti v regiji, v kateri ima ta družba sedež, saj je njen tržni delež v tej regiji 20,77 %. Če bi tuji lastnik pridobil strateško podjetje, bi se poleg tega zmanjšal delež podjetij z domačim kapitalom, kar bi lahko škodilo „državnemu interesu“ v širšem smislu.

25 Družba Xella Magyarország je odločbo iz postopka v glavni stvari izpodbijala pred predložitvenim sodiščem, pri čemer je trdila, da ta odločba pomeni samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje prostega pretoka kapitala, zlasti glede na člena 54 in 55 PDEU, ki vzporedno priznavata pravico do svobode ustanavljanja družbam s sedežem v Uniji. Poudarila je, da je na koncu verige v lasti osebe, ki je državljan države članice Unije. Edini razlog, zaradi katerega naj bi ji bil nakup prepovedan, naj bi bil, da njena lastniška struktura „ni nacionalna“. Trdila je tudi, da bi nejasnost pojma „državni interes“ v smislu Vmtv lahko pomenila kršitev temeljnega načela pravne države.

26 V teh okoliščinah je Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 65(1)(b) PDEU ob upoštevanju uvodnih izjav 4 in 6 Uredbe 2019/452 in določb člena 4(2) PEU razlagati tako, da omogoča vzpostavitev mehanizma pregleda, kakršen je določen v naslovu 85 Vmtv, zlasti v členu 276, točki 1 in 2(a), ter v členu 283(1)(b)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali že zgolj okoliščina, da je Komisija v okviru svoje pristojnosti za nadzor koncentracij vodila postopek v zvezi z lastniško strukturo posrednega tujega vlagatelja in odobrila koncentracijo, izključuje izvrševanje pristojnosti odločanja v skladu z veljavnim pravom države članice?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

27 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 65(1)(b) PDEU v povezavi z uvodnima izjavama 4 in 6 Uredbe 2019/452 ter členom 4(2) PEU razlagati tako, da nasprotuje mehanizmu pregleda tujih naložb, določenem z zakonodajo države članice, ki omogoča, da se družbi rezidentki, ki spada v skupino družb s sedežem v več državah članicah in v kateri ima podjetje iz tretje države odločilen vpliv, pridobitev lastništva druge družbe rezidentke, za katero se šteje, da je strateška, prepove z razlogom, da ta pridobitev škoduje državnemu interesu zagotavljanja zanesljivosti oskrbe gradbenega sektorja, zlasti na lokalni ravni, z osnovnimi surovinami, kot so gramoz, pesek in glina, ali da ta interes ogroža.

28 To vprašanje se postavlja glede na to, da je Xella Magyarország, družba madžarskega prava, ki je del skupine družb, katere krovna družba ima sedež na Bermudih in ki na koncu pripada irskemu državljanu, pridobila vse deleže družbe Janesa és Társa, družbe madžarskega prava, katere glavna dejavnost se nanaša na pridobivanje nekaterih osnovnih surovin, zlasti gramoza, peska in gline, in ki se zaradi te dejavnosti šteje za „strateško“ podjetje. Ta pridobitev je bila priglašena pristojnemu madžarskemu ministru, ta pa jo je z odločbo iz postopka v glavni stvari prepovedal, predvsem zato, ker bi lahko ogrozila državni interes, da se zagotovi neprekinjena oskrba gradbenega sektorja s temi osnovnimi surovinami, zlasti na regionalni ravni.

Opredelitev prava Unije, ki se uporabi

29 Na prvem mestu, glede sklicevanja na Uredbo 2019/452 v prvem vprašanju je treba ugotoviti, kot je v bistvu navedla tudi Komisija, da pridobitev iz postopka v glavni stvari ne spada na področje uporabe te uredbe.

30 To področje uporabe je namreč opredeljeno v členu 1(1) Uredbe 2019/452, ki določa, da ta uredba vzpostavlja okvir, ki državam članicam omogoča pregled „neposrednih tujih naložb“ v Uniji zaradi varnosti ali javnega reda.

31 Iz člena 2 Uredbe 2019/452, zlasti iz opredelitev v točkah 1, 2 in 7 tega člena, pa izhaja, da pojem „neposredna tuja naložba“ zajema nekatere naložbe v trajne in neposredne deleže, ki jih opravi „tuji vlagatelj“, pri čemer ta pojem zajema „podjetje iz tretje države“, tako podjetje pa je „podjetje, ustanovljeno ali kako drugače organizirano v skladu z zakonodajo tretje države“.

32 Iz tega sledi, da je v zvezi z naložbami podjetij področje uporabe Uredbe 2019/452 omejeno na naložbe v Uniji, ki jih izvajajo podjetja, ki so ustanovljena ali kako drugače organizirana v skladu z zakonodajo tretje države.

33 Nasprotno pa se mehanizem pregleda tujih naložb, ki ga določa nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, ne uporablja le v takem primeru, ko gre za naložbe podjetij iz tretjih držav, ampak tudi v primeru – kakršen je v postopku v glavni stvari – v katerem gre za naložbe podjetja, registriranega na Madžarskem ali v drugi državi članici, v katerem ima podjetje, registrirano v tretji državi, „prevladujoč vpliv“ v smislu člena 8:2 civilnega zakonika.

34 Ker ta drugi primer ni zajet s členom 1 Uredbe 2019/452, ta nacionalna zakonodaja v tem delu ne spada na področje uporabe te uredbe, tako da pridobitev iz postopka v glavni stvari, pri kateri gre za ta drugi primer, prav tako ne spada na področje uporabe te uredbe.

35 Tega ni mogoče ovreči z dejstvom, da iz člena 4(2)(a) in člena 9(2)(a) Uredbe 2019/452 izhaja, da se lastniška struktura tujega vlagatelja lahko upošteva kot dejavnik pri oceni morebitnega tveganja za varnost ali javni red, ki ga predstavlja zadevna naložba.

36 Ta dejavnik ocenjevanja se namreč nanaša posebej na to, „ali je tuji vlagatelj neposredno ali posredno pod nadzorom vlade, vključno z državnimi organi ali oboroženimi silami tretje države, tudi prek lastniške strukture“.

37 Ker pa se ta dejavnik presoje izrecno nanaša le na lastniško strukturo „tujega vlagatelja“, kar je pojem, ki je opredeljen v členu 2, točka 2, Uredbe 2019/452 in je omejen na podjetja iz tretjih držav, to ne pomeni, da bi bilo treba področje uporabe te uredbe, kot je opredeljeno v njenem členu 1(1), razširiti tako, da bi vključevalo naložbe podjetij, ki so organizirana v skladu z zakonodajo države članice in v katerih ima podjetje iz tretje države prevladujoč vpliv.

38 Poleg tega iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi bila odločba iz postopka v glavni stvari sprejeta zaradi preprečevanja izogibanju mehanizmom pregleda v smislu člena 3(6) Uredbe 2019/452.

39 Na podlagi nobenega elementa iz tega spisa namreč ni mogoče sklepati, da bi šlo lahko v obravnavanem primeru za položaj iz uvodne izjave 10 te uredbe, ki pojasnjuje obseg tega člena 3(6), in sicer za „naložbe, opravljene iz Unije, ki se izvedejo prek umetnih ureditev, ki ne odražajo gospodarske realnosti in s katerimi se doseže izogibanje mehanizmom pregleda in odločitvam v zvezi s pregledom, pri čemer je vlagatelj v končni lasti ali pod končnim nadzorom fizične osebe ali podjetja iz tretje države“.

40 Na drugem mestu, glede sklicevanja na člen 4(2) PEU v prvem vprašanju je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče ne pojasnjuje, zakaj naj bi bil ta člen upošteven za odgovor na to vprašanje, tako da tega vprašanja ni treba preučiti glede na to določbo.

41 Na tretjem in zadnjem mestu, glede opredelitve temeljne svoboščine, ki bi jo bilo mogoče uporabiti v postopku v glavni stvari, je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj zadevno nacionalno zakonodajo preuči glede na pravila PDEU na področju prostega pretoka kapitala in zlasti glede na člen 65(1)(b) PDEU, vendar pa ta zakonodaja, posebej določbe, ki se nanašajo na primer, ko „tuji vlagatelj“ pridobi delež, ki mu zagotavlja „prevladujoč vpliv“

v strateškem podjetju, kot se uporabljajo v odločbi iz postopka v glavni stvari in na katere se izrecno nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje, spadajo na področje uporabe neke druge temeljne svoboščine, in sicer svobode ustanavljanja.

42 V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč nacionalna zakonodaja, ki se uporablja za deleže, ki imetniku omogočajo nedvomen vpliv na odločitve družbe in določanje njenih dejavnosti, spada na področje uporabe pravil o svobodi ustanavljanja in ne na področje uporabe pravil o prostem pretoku kapitala (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2019, Associação Peço a Palavra in drugi, C-563/17, EU:C:2019:144, točka 43 in navedena sodna praksa).

43 V tem primeru pa pridobitev vseh deležev družbe gotovo zadostuje za to, da se prevzemni družbi omogoči nedvomen vpliv na upravljanje in nadzor prevzete družbe (glej po analogiji sodbo z dne 27. februarja 2019, Associação Peço a Palavra in drugi, C-563/17, EU:C:2019:144, točka 44).

44 V tem okviru je treba poudariti, da se v skladu s členom 54 PDEU svoboda ustanavljanja uporablja zlasti za družbe civilnega ali gospodarskega prava, če so ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice in imajo statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Uniji, torej družbe, ki imajo državljanstvo ene od držav članic.

45 V zvezi s tem je treba na eni strani opozoriti, da so kraj statutarnega sedeža, glavne uprave ali glavni kraj poslovanja družb iz člena 54 PDEU – podobno kot državljanstvo fizičnih oseb – namenjeni temu, da se določi povezava družb s pravnim redom države članice (sodba z dne 30. septembra 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, točka 97).

46 Na drugi strani je treba ugotoviti, da iz nobene določbe prava Unije ne izhaja, da bi izvor delničarjev – fizičnih ali pravnih oseb – družb s sedežem v Uniji vplival na pravico družb, da se sklicujejo na svobodo ustanavljanja, ker je status družbe Unije na podlagi člena 54 PDEU odvisen od kraja sedeža družbe in pravnega reda, na podlagi katerega je bila ustanovljena družba, ne pa od državljanstva njenih delničarjev (sodba z dne 1. aprila 2014, Felixstowe Dock and Railway Company in drugi, C-80/12, EU:C:2014:200, točka 40).

47 Iz tega sledi, da ima družba, kot je Xella Magyarország, čeprav spada v skupino družb, katere krovna družba ima sedež v tretji državi, pravico sklicevati se na svobodo ustanavljanja, ki jo zagotavlja PDEU, če je povezana s pravnim redom države članice in je torej družba Unije.

48 Zato se nikakor ni mogoče sklicevati na izvor imetnikov deležev družbe Xella Magyarország, da bi se tej družbi odrekla svoboda ustanavljanja, in to še toliko bolj, ker ni sporno, da je končni lastnik skupine, katere del je ta družba, irski državljan.

49 Tako je treba prvo vprašanje za predhodno odločanje preučiti le glede na določbe PDEU, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja.

Dopustnost prvega vprašanja

50 Glede na to, da je bilo v prejšnji točki ugotovljeno, da je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti le z vidika določb PDEU, ki se nanašajo na področje svobode ustanavljanja, je treba v zvezi z dopustnostjo tega vprašanja opozoriti, da se te določbe ne uporabljajo za položaje, v katerih so vsi upoštevni elementi omejeni na eno samo državo članico (sodba z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 31 in navedena sodna praksa).

51 V zvezi s tem se na prvi pogled zdi, da so vsi elementi, ki opredeljujejo položaj iz postopka v glavni stvari, omejeni na eno samo državo članico, ker sta, prvič, tako družba Xella Magyarország, ki je prevzemna družba, kot družba Janes és Társa, ki je družba, ki se prevzema, družbi rezidentki zadevne države članice, in ker, drugič, se to vprašanje nanaša na to, ali je nacionalna zakonodaja, ki tej državi članici omogoča, da prepove naložbe v družbe rezidentke, ki se štejejo za strateška podjetja, združljiva z določbami PDEU na področju svobode ustanavljanja.

52 Vendar je tuj element, ki je upošteven za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje, dejstvo, da prevzemna družba spada v skupino družb s sedežem, med drugim, v različnih državah članicah, in to kljub temu, da se zdi, da te družbe nimajo nobene neposredne vloge pri zadevnem prevzemu.

53 Prvo vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, se namreč izrecno nanaša na to, ali je člen 276(2)(a) Vmtv, to je določba, ki jo navaja to sodišče in ki je uporabljena v odločbi iz postopka v glavni stvari, združljiva s pravom Unije.

54 Iz besedila te nacionalne določbe pa je razvidno, da se nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari uporablja za družbe rezidentke in družbe, registrirane v drugih državah članicah, ki pridobijo delež v strateškem podjetju, če je oseba s prevladujočim vplivom v teh družbah fizična ali pravna oseba iz tretje države.

55 Tako je bila v odločbi iz postopka v glavni stvari ta nacionalna določba uporabljena zaradi tega, ker je skupina družb – to je skupina Xella, v katero poleg prevzemne družbe med drugim spadata tudi njeni matična družba nemškega prava in družba „babica“ luksemburškega prava – pod nadzorom druge skupine družb, in sicer skupine Lone Star, katere krovna družba je registrirana v tretji državi, v tem primeru na Bermudih.

56 Zato je čezmejna lastniška struktura družbe rezidentke, ki opravlja prevzem znotraj Unije, ki je značilna za položaj iz postopka v glavni stvari, tuji element, ki je upošteven za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

57 Zato je to vprašanje dopustno.

Obstoj omejitve svobode ustanavljanja

58 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba za „omejitve svobode ustanavljanja“ v smislu člena 49 PDEU šteti vse ukrepe, ki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja te svobode (sodba z dne 27. februarja 2019, Associação Peço a Palavra in drugi, C-563/17, EU:C:2019:144, točka 54 in navedena sodna praksa).

59 Ker pa zadevna nacionalna zakonodaja, kot je bila uporabljena v odločbi iz postopka v glavni stvari, organom države članice omogoča, da družbi iz Unije iz razlogov javne varnosti in javnega reda prepovedo pridobitev deleža v „strateški“ družbi rezidentki, ki bi prvonavedeni družbi omogočala izvajanje določenega vpliva na upravljanje in nadzor drugonavedene družbe, to za to družbo iz Unije očitno pomeni omejitev svobode ustanavljanja, ki je v obravnavanem primeru še posebej resna.

Morebitna upravičenost omejitve svobode ustanavljanja

60 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je omejitev temeljne svoboščine, zagotovljene s PDEU, lahko dovoljena zgolj, če zadevni nacionalni ukrep sledi cilju v splošnem interesu, če je primeren za zagotovitev uresničitve tega cilja in če ne presega tega, kar je nujno za njegovo dosego (sodba z dne 3. februarja 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, točka 52 in navedena sodna praksa).

61 V zvezi z obstojem nujnega razloga v splošnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitev svobode ustanavljanja, ki jo vsebuje nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, je iz predložitvene odločbe razvidno, da se želi s to zakonodajo, v delu, v katerem se z njo omogoča prepoved, med drugim, pridobitve lastništva strateških družb rezidentk, če ta pridobitev škoduje državnim interesom ali jih ogroža, zagotoviti – med drugim v skladu s členom 52(1) PDEU – zanesljivost in neprekinjenost oskrbe pri „zadovoljevanju osnovnih družbenih potreb“.

62 Iz odločbe iz postopka v glavni stvari, kot je povzeta v predložitveni odločbi, je razvidno, da gre v obravnavani zadevi za poseben državni interes, ki se nanaša na zagotavljanje zanesljivosti in neprekinjenosti oskrbe gradbenega sektorja, zlasti na lokalni ravni, z nekaterimi osnovnimi surovinami, in sicer z gramozom, peskom in glino, ki nastanejo pri pridobivanju na nacionalnem ozemlju.

63 V zvezi s tem člen 52(1) PDEU določa, da je omejitev svobode ustanavljanja mogoče upravičiti z razlogi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.

64 V skladu z ustaljeno sodno prakso zgolj gospodarski razlogi, povezani s spodbujanjem nacionalnega gospodarstva ali njegovim dobrim delovanjem, ne morejo upravičiti ovire za uresničevanje ene od temeljnih svobod, zagotovljenih s Pogodbama (sodba z dne 27. februarja 2019, Associação Peço a Palavra in drugi, C-563/17, EU:C:2019:144, točka 70 in navedena sodna praksa).

65 Po drugi strani pa je Sodišče priznalo, da gospodarski razlogi, s katerimi se želi doseči cilj v splošnem interesu ali zagotavljanje storitev v splošnem interesu, lahko pomenijo nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči oviro za uresničevanje ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbama (glej v tem smislu sodbi z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 53, in z dne 27. februarja 2019, Associação Peço a Palavra in drugi, C-563/17, EU:C:2019:144, točka 72 in navedena sodna praksa).

66 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da lahko sicer države članice načeloma še naprej opredeljujejo zahteve glede javnega reda in javne varnosti glede na svoje nacionalne potrebe, vendar je treba v okviru Unije in zlasti glede na to, da gre za odstopanje od temeljne svoboščine, zagotovljene s PDEU, te razloge razlagati ozko, tako da njihovega obsega ne more enostransko določiti vsaka od držav članic brez nadzora institucij Unije. Tako se je mogoče na javni red in javno varnost sklicevati le ob dejanski in dovolj resni grožnji, ki bi lahko prizadela temeljne interese družbe. Nadalje se ti razlogi ne smejo napačno uporabiti, tako da bi dejansko služili le uresničitvi gospodarskih ciljev (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, točka 17 in navedena sodna praksa).

67 Posebej glede cilja, povezanega z zanesljivostjo oskrbe, je Sodišče razsodilo, da se je na tak cilj mogoče sklicevati le ob dejanski in dovolj resni grožnji, ki bi lahko prizadela temeljne interese družbe (sodba z dne 8. novembra 2012, Komisija/Grčija, C-244/11, EU:C:2012:694, točka 67 in navedena sodna praksa).

68 V zvezi s podjetji, ki opravljajo javne storitve v naftnem, telekomunikacijskem ali v energetskem sektorju, je Sodišče razsodilo, da lahko cilj, da se v primeru krize zagotovi zanesljivost oskrbe s takimi proizvodi ali opravljanje takih storitev na ozemlju zadevne države članice, pomeni razlog javne varnosti in lahko torej upraviči omejitev temeljne svoboščine (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2012, Komisija/Grčija, C-244/11, EU:C:2012:694, točka 65 in navedena sodna praksa).

69 Ni pa mogoče šteti, da cilj iz postopka v glavni stvari, ki je, da se zagotovi zanesljivost oskrbe gradbenega sektorja, zlasti na lokalni ravni, z nekaterimi osnovnimi surovinami, in sicer z gramozom, peskom in glino, ki se pridobivajo v kamnolomu, enako kot cilj zanesljivosti preskrbe v naftnem, telekomunikacijskem ali energetskem sektorju, spada med „temeljne interese družbe“ v smislu sodne prakse, navedene v točkah 66 in 67 te sodbe, tako da sodne prakse, navedene v točki 68 te sodbe, ni mogoče uporabiti za ta cilj.

70 Poleg tega je treba ugotoviti, da se v obravnavanem primeru na ta cilj sklicuje z namenom, da bi se upravičila omejitev svobode ustanavljanja, ki jo je treba, kot je navedeno v točki 59 te sodbe, šteti za posebej resno, saj odločba iz postopka v glavni stvari družbi iz Unije preprečuje uresničevanje te temeljne svobode.

71 Poleg tega iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, ni razvidno, da bi pridobitev, ki je z odločbo iz postopka v glavni stvari prepovedana, kar zadeva oskrbo lokalnega gradbenega sektorja z osnovnimi surovinami, dejansko lahko povzročila „dejansko in dovolj resno grožnjo“ v smislu sodne prakse, navedene v točkah 66 in 67 te sodbe, kar pa mora preveriti še predložitveno sodišče.

72 V zvezi s tem je treba namreč po eni strani ugotoviti, da ni sporno, da je prevzemna družba že pred tem prevzemom kupovala približno 90 % zadevnih osnovnih surovin, ki jih je družba, ki se prevzema, proizvedla v kamnolomu, in sicer za predelavo v svoji tovarni v bližini tega kamnoloma, in da so preostalih 10 % te proizvodnje kupila lokalna gradbena podjetja.

73 Po drugi strani je splošno znano, da imajo te osnovne surovine že po svoji naravi razmeroma nizko tržno vrednost, predvsem glede na stroške njihovega prevoza, zaradi česar je treba ugotoviti, da je tveganje, da bo prišlo do izvoza znatnega dela proizvodnje tega kamnoloma, namesto da bi se te osnovne surovine prodale na lokalnem trgu, malo verjetno ali celo izključeno.

74 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba določbe PDEU na področju svobode ustanavljanja razlagati tako, da nasprotujejo mehanizmu pregleda tujih naložb, določenem z zakonodajo države članice, ki omogoča, da se družbi rezidentki, ki spada v skupino družb s sedežem v več državah članicah in v kateri ima podjetje iz tretje države odločilen vpliv, pridobitev lastništva druge družbe rezidentke, za katero se šteje, da je strateška, prepove iz razloga, da ta pridobitev škoduje državnemu interesu zagotavljanja zanesljivosti oskrbe gradbenega sektorja, zlasti na lokalni ravni, z osnovnimi surovinami, kot so gramoz, pesek in glina, ali da ta interes ogroža.

Drugo vprašanje

75 Ker je predložitveno sodišče drugo vprašanje postavilo le za primer pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje in ker je bil odgovor na to vprašanje nikalen, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

76 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Določbe Pogodbe DEU na področju svobode ustanavljanja

je treba razlagati tako, da

nasprotujejo mehanizmu pregleda tujih naložb, določenem z zakonodajo države članice, ki omogoča, da se družbi rezidentki, ki spada v skupino družb s sedežem v več državah članicah in v kateri ima podjetje iz tretje države odločilen vpliv, pridobitev lastništva druge družbe rezidentke, za katero se šteje, da je strateška, prepove iz razloga, da ta pridobitev škoduje državnemu interesu zagotavljanja zanesljivosti oskrbe gradbenega sektorja, zlasti na lokalni ravni, z osnovnimi surovinami, kot so gramoz, pesek in glina, ali da ta interes ogroža.

Podpisi