

Cauza C-106/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

15 februarie 2022

Instanța de trimitere:

Fővárosi Törvényszék (Ungaria)

Data deciziei de trimitere:

1 februarie 2022

Solicitantă:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Autoritatea competentă în fața căreia s-a formulat cererea:

Innovációs és Technológiai Miniszter

Obiectul procedurii principale

Cerere de anulare a deciziei ministeriale prin care se interzice achiziționarea de participații în cadrul unei societăți strategice de către un investitor străin

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE

Temeiul juridic: articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1) Având în vedere considerentele (4) și (6) ale Regulamentului (UE) 2019/452 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune și dispozițiile articolului 4 alineatul (2) TUE, articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE trebuie interpretat în sensul că include posibilitatea de a introduce o reglementare precum cea stabilită la articolul 85 din a veszélyhelyzet

megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Legea nr. LVIII din 2020 privind normele tranzitorii referitoare la încetarea stării de urgență și criza epidemiologică) și, în special, precum cele stabilite la articolul 276 punctul 1 și punctul 2 litera a) și la articolul 283 alineatul 1 litera b) din aceasta?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare preliminară, simpla împrejurare că Comisia a inițiat o procedură de control al concentrărilor economice, și-a exercitat competențele și a autorizat o concentrare economică constând în lanțul de proprietate al unui investitor străin indirect exclude exercitarea competenței de decizie în conformitate cu dreptul aplicabil al statului membru?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

- Articolul 4 alineatul (2) TUE
- Articolul 63 alineatul (1) și articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE
- Regulamentul (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune (JO 2019, L1 79, p. 1), considerentele (4) și (6) și articolul 4 alineatul (2)
- Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări adresate statelor membre privind investițiile străine directe și libera circulație a capitalurilor din țări terțe și privind protecția activelor strategice ale Europei, în perspectiva aplicării Regulamentului (UE) 2019/452 (JO 2020, C 99 I, p. 1).

Dispozițiile de drept național invocate

- Dispozițiile a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. Törvény (Legea nr. LVIII din 2020 privind normele tranzitorii referitoare la încetarea stării de urgență și criza epidemiologică, denumită în continuare „Legea nr. LVIII din 2020”), în vigoare la data situației de fapt din litigiul principal:

„Articolul 276

În sensul prezentei secțiuni:

1. «interes național» înseamnă interesul public, care nu este reglementat de legislația sectorială a Uniunii și nici de cea națională, referitor la securitatea și funcționarea rețelelor și instalațiilor și la continuitatea aprovizionării;

2. «investitor străin»:

a. orice persoană juridică sau altă entitate înregistrată în Ungaria, într-un alt stat membru al Uniunii Europene, într-un alt stat aparținând Spațiului Economic European sau în Confederația Elvețiană, care dobândește o participație sau o influență decisivă într-o societate comercială cu sediul social în Ungaria și care desfășoară o anumită activitate în conformitate cu articolul 277 alineatul 2, cu condiția ca persoana care are o influență decisivă, în sensul Legii privind Codul civil, asupra persoanei juridice respective sau a altei entități să fie o persoană fizică resortisantă a unui stat din afara Uniunii Europene ori a Spațiului Economic European sau care să nu fie Confederația Elvețiană sau o persoană juridică ori o altă entitate înregistrată într-un stat din afara Uniunii Europene sau a Spațiului Economic European sau care să nu fie Confederația Elvețiană;

b. orice persoană fizică resortisantă a unui stat din afara Uniunii Europene sau a Spațiului Economic European sau a Confederației Elvețiene sau orice persoană juridică sau altă entitate înregistrată într-un stat din afara Uniunii Europene sau care să nu fie Confederația Elvețiană;

3. «societate strategică»: orice societate cu răspundere limitată (*korlátolt felelősségű társaság*), societate pe acțiuni de tip închis – care nu este cotată la bursă – (*zártkörűen működő részvénytársaság*) sau societate pe acțiuni de tip deschis – cotată la bursă – (*nyilvánosan működő részvénytársaság*) cu sediul social în Ungaria, a cărei activitate, desfășurată ca activitate principală sau ca parte din domeniile sale de activitate, astfel cum sunt definite prin decret guvernamental, aparține sectorului energetic, al transporturilor sau al comunicațiilor sau unui sector de importanță strategică – cu excepția infrastructurii financiare – în sensul articolului 4 alineatul (1) literele (a)-(e) din Regulamentul (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune.

Articolul 277

1. În cazul societăților strategice, atunci când încheierea unui contract, o declarație unilaterală de voință sau o decizie a societății (denumite împreună în continuare „act juridic”) produce rezultatele definite la alineatele 2-4, vor fi necesare notificarea ministrului responsabil cu economia națională (denumit în continuare și în legătură cu prezenta secțiune „ministrul”) și confirmarea de primire a notificării respective până la 31 decembrie 2020 în ceea ce privește următoarele acte juridice:

- a) transferul unei părți sau al tuturor participațiilor deținute de o societate strategică prin orice act juridic prin care se realizează transferul dreptului de proprietate, inclusiv prin aporturi, indiferent dacă sunt cu titlu oneros sau gratuit,

[...]

Articolul 283

1. Imediat după primirea notificării, ministrul examinează

[...]

b) dacă, în cazul în care persoana care prezintă notificarea dobândește proprietatea, un drept de proprietate asupra obligațiilor, un drept de uzufruct sau un drept de exploatare, s-ar leza sau s-ar pune în pericol interesul național, securitatea publică sau ordinea publică maghiară sau dacă există posibilitatea ca acest lucru să se întâmple, având în vedere în special garanția acoperirii nevoilor sociale de bază, în conformitate cu articolul 36 TFUE, cu articolul 52 alineatul (1) TFUE și cu articolul 65 alineatul (1) TFUE,

[...]

2. Ministrul, în termen de 30 de zile de la primirea notificării – sau, în situația menționată la alineatul 3, în termenul prevăzut la alineatul respectiv –, în cazul în care circumstanțele menționate la alineatul 1 literele b)-e)

[...]

b) sunt întrunite, interzice dobândirea proprietății, a dreptului de proprietate asupra obligațiilor, a dreptului de uzufruct sau a dreptului de exploatare (denumită în continuare „decizie de interzicere”).

– A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (Decretul guvernamental nr. 289/2020 din 17 iunie 2020 de definire a domeniilor de activitate necesare pentru protecția economică a societăților comerciale cu sediul social în Ungaria)

„Articolul 1

Anexa 1 definește domeniile de activitate în temeiul cărora se consideră că societățile comerciale cu sediul social în Ungaria aparțin unui sector de importanță strategică.

[...]

Anexa 1 la Decretul guvernamental nr. 289/2020 din 17 iunie 2020

[...]

[secțiunea] 22. – Materii prime critice – [punctul] 8: alte activități miniere”.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Activitatea principală a solicitantei din procedura principală, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (denumită în continuare „Xella”), constă în fabricarea de produse din beton pentru construcții. Xella este deținută direct de societatea germană Xella Baustoffe GmbH. Această societate germană este deținută de societatea Xella International S.A., cu sediul în Luxemburg, care, la rândul său, este deținută de LSFIO XL Investments Limited, o societate înregistrată în Bermuda. Această structură a acționariatului a fost creată prin vânzarea grupului de întreprinderi Xella către o filială a Lone Star în anul 2016 de către grupul de investiții american Goldman Sachs. În anul 2017, Comisia Europeană a decis să nu se opună acestei concentrări economice (Cazul M.8604 – Xella International/Ursa). Fondatorul și beneficiarul efectiv al Lone Star este o persoană fizică de naționalitate irlandeză.
- 2 Societatea „Janes és Társa” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (denumită în continuare „Janes”) își desfășoară activitatea în domeniul extracției de pietriș, nisip și argilă și este proprietara unei instalații miniere situate pe teritoriul Ungariei. În conformitate cu articolul 276 punctul 3 din Legea nr. LVIII din 2020, coroborat cu dispozițiile articolului 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul 2019/462 și cu anexa 1 secțiunea 22 punctul 8 din Decretul guvernamental nr. 289/2020, Janes este considerată o societate strategică. Extracția de materie primă realizată de Janes reprezintă 0,52 % din producția națională. Aproximativ 90 % din această producție este achiziționată de Xella, iar restul de 10 % este cumpărat de firme locale de construcții.
- 3 La 29 octombrie 2020, în vederea achiziționării a 100 % din acțiunile Janes, Xella a încheiat un contract de vânzare-cumpărare și a trimis notificarea către autoritatea competentă în litigiul principal, ministrul inovării și tehnologiei (denumit în continuare „ministrul”), în conformitate cu articolul 277 alineatul 1 litera a) din Legea nr. LVIII din 2020, solicitând să confirme primirea actului juridic.
- 4 Prin decizia din 30 decembrie 2020, ministrul a interzis executarea actului juridic. Xella a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală, Ungaria), care a reținut că ministrul nu respectase normele procedurale și nu își îndeplinesc obligația de motivare. În consecință, Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală, Ungaria) a anulat decizia și a dispus ca ministrul să inițieze o nouă procedură.
- 5 Prin decizia adoptată în noua procedură (denumită în continuare „decizia atacată”), ministrul a interzis din nou executarea actului juridic în cauză. Xella a inițiat o procedură administrativă necontencioasă în fața Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală, Ungaria) cu privire la această din urmă decizie. Instanța menționată a adresat Curții două întrebări preliminare.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 6 În motivarea deciziei atacate, ministrul arată că structura acționariatului Xella include un acționar direct din Germania și unii indirecti din Luxemburg și din Bermuda. Potrivit ministrului, una dintre problemele care caracterizează sectorul construcțiilor din Ungaria este lipsa de disponibilitate a materiilor prime pentru construcții în cantități suficiente. În domeniul producției de aditivi pentru construcții, cota de piață a producătorilor naționali cu acționariat străin este deja semnificativă, în principal ca urmare a privatizării nereușite din anii 1990 și 2000. În cazul în care Janes ar fi deținută de acționari din Bermuda, acest lucru ar presupune un risc pe termen lung în ceea ce privește securitatea aprovizionării cu materii prime pentru construcții.
- 7 De asemenea, ministrul subliniază importanța strategică a securității și previzibilității extracției și aprovizionării cu materii prime. În contextul pandemiei COVID-19, a devenit clar că funcționarea rețelelor globale de aprovizionare poate suferi rapid perturbări grave pentru economia națională. Având în vedere că Xella este deținută de o societate din Bermuda, achiziționarea Janes reprezintă o modalitate prin care o întreprindere dintr-o țară terță, cu alte cuvinte străină, obține influență. În cazul în care Janes, în calitate de societate strategică, ar avea acționariat străin, s-ar reduce procentul de întreprinderi deținute de resortisanți maghiari, ceea ce ar putea afecta interesele naționale în sens larg. Actul juridic planificat ar putea de asemenea să pună în pericol securitatea aprovizionării în regiunile în care Janes are sediul. Având în vedere că și prețurile materiilor prime pentru construcții sunt în creștere, faptul că o întreprindere străină achiziționează participațiile Janes implică posibilitatea ca anumite investiții în Ungaria să nu se materializeze deloc sau să se materializeze cu întârziere.
- 8 În replică, Xella susține că decizia atacată constituie o practică administrativă contrară articolului 65 alineatul (3) TFUE, care poate fi calificată drept o discriminare arbitrară sau o restricție disimulată a liberei circulații a capitalurilor. În această privință, Xella susține că proprietarul său real este o persoană fizică resortisantă a unui stat membru al Uniunii Europene și că ministrul a interzis Xella să dobândească dreptul de proprietate în litigiu pentru singurul motiv că structura acționariatului său nu este maghiară. În sfârșit, Xella subliniază că lipsa de claritate a noțiunii de „interes național” poate încălca principiul statului de drept.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 9 Potrivit instanței de trimitere, pentru a soluționa litigiul principal, este necesar să se analizeze compatibilitatea reglementării naționale care rezultă din Legea nr. LVIII din 2020 cu dreptul Uniunii. În special, se ridică problema privind modul în care dispozițiile de drept național invocate pentru a justifica interzicerea actului juridic planificat de Xella sunt conforme cu articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE și cu excepția de ordine publică prevăzută de acesta, având în vedere

considerentele (4) și (6) ale Regulamentului 2019/452 și articolul 4 alineatul (2) TUE.

- 10 Instanța de trimitere face referire la motivarea atașată ca anexă la proiectul Legii nr. LVIII din 2020 în cadrul procesului legislativ. Deși motivarea respectivă nu este obligatorie conform dreptului maghiar, aceasta trebuie să fie luată în considerare, în conformitate cu Legea fundamentală maghiară, atunci când se realizează o interpretare teleologică.
- 11 Potrivit motivării menționate, pentru a atenua efectele economice ale pandemiei, este necesară protecția operatorilor economici care își desfășoară activitatea în sectoare strategice ale economiei naționale. În acest context, trebuie să se acorde protecție împotriva achizițiilor care au efecte negative asupra economiei naționale și care marginalizează inovarea și dezvoltarea economiei maghiare, reduc capacitățile naționale și reprezintă o amenințare pentru locurile de muncă.
- 12 Legiuitorul maghiar a prelungit apoi valabilitatea legislației adoptate pentru motivele menționate în ceea ce privește actele juridice executate până la 30 iunie 2021 și, ulterior, până la 31 decembrie 2021. Având în vedere data actului juridic pe care Xella intenționa să îl încheie, în litigiul principal este aplicabilă restricția care a fost în vigoare inițial până la 31 decembrie 2020.
- 13 În ceea ce privește circumstanțele relevante de interes general, instanța de trimitere subliniază că produsele extrase de Janes sunt considerate materii prime de bază și, prin urmare, prezintă o importanță crucială pentru activitățile de construcție din statul membru. În cazul unor fluctuații sau întreruperi în aprovizionarea cu materii prime, acest lucru va afecta în mod negativ în primul rând întreprinderile mici și mijlocii din sectorul construcțiilor din statul membru. Aceste întreprinderi mici și mijlocii – care, conform datelor pentru anul 2018, au oferit un loc de muncă pentru aproximativ două treimi din angajații din mediul de afaceri din Ungaria – sunt din ce în ce mai expuse la criza economică generată de măsurile luate pentru combaterea pandemiei. Instanța de trimitere menționează, ca o lecție de istorie și ca fapt notoriu, că, în perioade de criză economică, fluxul de capital este de asemenea influențat de scopuri speculative constând în achiziționarea de surse de materii prime la prețuri scăzute. Uniunea Europeană a recunoscut de asemenea legătura dintre criza economică asociată pandemiei și mișcările speculative de capital (a se vedea Comunicarea Comisiei publicată în JO 2020/C 99 I/01).
- 14 Din considerațiile anterioare rezultă că este posibil să se examineze, în temeiul dispozițiilor Legii nr. LVIII din 2020, actele juridice care pot pune în pericol securitatea aprovizionării în sectoarele strategice. Această posibilitate completează instrumentele juridice existente în cadrul Uniunii. Pe de o parte, controlul realizat în temeiul Legii nr. LVIII din 2020 vizează nu numai investițiile străine directe, ci și pe cele indirecte. Pe de altă parte, în măsura în care se poate considera că situația în litigiu se încadrează în domeniul de aplicare al excepției de ordine publică prevăzute la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, Legea nr. LVIII din

2020 extinde posibilitatea de a aplica excepția respectivă și în ceea ce privește securitatea aprovizionării în alte scopuri decât protecția pur economică.

- 15 În ceea ce privește securitatea aprovizionării, instanța de trimitere consideră că, în vederea analizei, este necesar să se țină seama de cei afectați de posibilele efecte negative. În cazul în care întreprinderile mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în sectorul construcțiilor nu se pot aproviziona cu materii prime de bază și în cazul în care, ca urmare a restricțiilor cauzate de pandemie, nici substituibilitatea ofertei nu permite remedierea acestor efecte negative, se poate considera că măsurile de contracarare a efectelor negative la nivel regional au un scop justificat din punct de vedere juridic. Aceste efecte negative la nivel regional se pot manifesta prin paralizarea întreprinderilor mici și mijlocii care utilizează materiile prime în cauză, prin reducerea ratei regionale de ocupare a forței de muncă, prin falimentul proprietarilor întreprinderilor mici și mijlocii sau prin suspendarea anumitor proiecte finanțate din fonduri naționale și/sau ale Uniunii. Potrivit instanței de trimitere, aceste efecte negative permit justificarea aplicării excepției de ordine publică, cu toate că în jurisprudența Uniunii nu există încă niciun exemplu de recunoaștere a unei astfel de excepții.
- 16 Potrivit instanței de trimitere, în cadrul aprecierii dispozițiilor naționale referitoare la controlul investițiilor străine indirecte, este necesar să se analizeze, în cazul în care societatea achizitoare este considerată investitor străin deoarece la capătul lanțului de proprietate se află o persoană juridică înregistrată într-o țară terță, dacă împrejurarea că Comisia Europeană a decis să nu se opună acestui lanț de proprietate în cadrul unei proceduri de control al concentrărilor economice exclude prin ea însăși posibilitatea de a efectua un control în conformitate cu normele naționale.