

Byla C-106/22

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2022 m. vasario 15 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Fővárosi Törvényszék (Sostinės apygardos teismas, Vengrija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. vasario 1 d.

Pareiškėja:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Kompetentinga institucija, kuriai buvo pateikta paraiška:

Innovációs és Technológiai Miniszter (Inovacijų ir technologijų ministras)

Pagrindinės bylos dalykas

Prašymas panaikinti ministerijos sprendimą, kuriuo draudžiama užsienio investuotojui įsigyti strateginės bendrovės akcijų.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

SESV 65 straipsnio 1 dalies b punkto išaiškinimas.

Teisinis pagrindas: SESV 267 straipsnis.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar SESV 65 straipsnio 1 dalies b punktas, atsižvelgiant į Reglamento (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, 4 ir 6 konstatuojamąsias dalis ir ESS 4 straipsnio 2 dalies nuostatas, turi būti aiškinamas taip, kad jis apima galimybę įtvirtinti tokias nuostatas, kaip antai

įtvirtintos *A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségéről szóló 2020. évi LVIII. törvény* (2020 m. Įstatymas LVIII dėl pereinamojo laikotarpio nuostatų, susijusių su nepaprastosios padėties atšaukimu ir epidemiologine krize) 85 straipsnyje ir ypač šio Įstatymo 276 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies a punkte bei 283 straipsnio 1 dalies b punkte?

2. Jei į pirmąją klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar vien tai, kad Komisija pradėjo koncentracijos kontrolės procedūrą, pasinaudojo savo įgaliojimais ir leido vykdyti koncentraciją, susijusią su netiesioginio užsienio investuotojo nuosavybės grandine, užkerta kelią įgaliojimų priimti sprendimus įgyvendinimui pagal taikytiną valstybės narės teisę?

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos

- ESS 4 straipsnio 2 dalis.
- ESS 63 straipsnio 1 dalis ir SESV 65 straipsnio 1 dalies b punktas.
- 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema (OL L 79 I, 2019, p. 1), 4 ir 6 konstatuojamosios dalys ir 4 straipsnio 2 dalis.
- Komisijos komunikatas „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradedant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452 (TUI tikrinimo reglamentas)“ (OL C 99, 2020, p. 1).

Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos

- *A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségéről szóló 2020. évi LVIII. törvény* (2020 m. Įstatymas LVIII dėl pereinamojo laikotarpio nuostatų, susijusių su nepaprastosios padėties atšaukimu ir epidemiologine krize; toliau – 2020 m. Įstatymas LVIII) nuostatos, galiojusios tuo metu, kai klostėsi aplinkybės pagrindinėje byloje:

„276 straipsnis

Šiame skirsnyje vartojamų sąvokų apibrėžtys:

1. valstybės interesas: viešasis interesas, nereglamentuojamas Sąjungos ar nacionalinės sektoriniais teisės aktais, susijęs su tinklų ir įrenginių saugumu ir veikimu bei tiekimo tęstinumu;
2. užsienio investuotojas:
 - a) Vengrijoje, kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje, Europos ekonominei erdvei priklausančioje valstybėje arba Šveicarijos

Konfederacijoje registruotas juridinis asmuo arba kitas subjektas, kuris įgyja pagrindinį komercinės bendrovės akcijų paketą arba didelę įtaką komercinėje bendrovėje, turinčioje registruotą buveinę Vengrijoje ir vykdančioje tam tikrą veiklą pagal 277 straipsnio 2 dalį, jeigu jis turi lemiamą įtaką, kaip apibrėžta Įstatyme, kuriuo patvirtinamas Civilinis kodeksas, minėtam juridiniam asmeniui ar kitam subjektui, t. y. fiziniam asmeniui, kuris yra valstybės, kuri nepriklauso Europos Sąjungai ar Europos ekonominei erdvei arba kuri nėra Šveicarijos Konfederacija, pilietis, arba juridiniam asmeniui ar kitam subjektui, įregistruotam ne Europos Sąjungos valstybėje narėje, Europos ekonominei erdvei priklausančiai valstybėje arba ne Šveicarijos Konfederacijoje,

- b) bet kuris fizinis asmuo, kuris yra ne Europos Sąjungos valstybės narės, Europos ekonominės erdvės valstybės ar Šveicarijos Konfederacijos pilietis, arba bet kuris juridinis asmuo ar kitas subjektas, registruotas ne Europos Sąjungos valstybėje narėje, Europos ekonominės erdvės valstybėje ar Šveicarijos Konfederacijoje;

3. strateginė bendrovė: bet kuri ribotos atsakomybės bendrovė (*korlátolt felelősségű társaság*), uždaroji akcinė bendrovė – neįtraukta į vertybinių popierių biržos prekybos sąrašus, t. y. jos akcijos nekotiruojamos biržoje (*zártkörűen működő részvénytársaság*), arba akcinė bendrovė – įtraukta į vertybinių popierių biržos prekybos sąrašus, t. y. jos akcijos kotiruojamos biržoje (*nyilvánosan működő részvénytársaság*), kurios buveinė yra Vengrijoje ir kurios veikla – pagrindinė arba viena iš veiklos sričių, kaip apibrėžta Vyriausybės nutarime, susijusi su energetikos, transporto ar ryšių sektoriumi arba su strateginės svarbos sektoriumi – išskyrus finansų infrastruktūrą – 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, 4 straipsnio 1 dalies a–e punktų taikymo tikslais.

277 straipsnis

1. Strateginių bendrovių atveju, kai dėl sudarytos sutarties, vienašališko valios pareiškimo arba bendrovės priimto sprendimo (toliau kartu – teisinis sandoris) kyla 2–4 dalyse nurodytos pasekmės, iki 2020 m. gruodžio 31 d. už šalies ekonomiką atsakingam ministrui (toliau šiame skirsnyje – ministras) reikia pranešti (ir gauti patvirtinimą apie tokio pranešimo gavimą) apie toliau nurodytus teisinius sandorius:

- a) dalies arba visų strateginės bendrovės akcijų perleidimas bet kokia nuosavybės teisės perleidimo forma, įskaitant įnašus, atlygintinai arba neatlygintinai,

<...>

283 straipsnis

1. Gavęs pranešimą, ministras nedelsdamas išnagrinėja

<...>

- b) ar pranešančiajai šaliai įgijus nuosavybės teisę, nuosavybės teisę į obligacijas, uzufrukto teisę ar naudojimo teisę, pažeidžiami Vengrijos nacionaliniai interesai, visuomenės saugumas ar viešoji tvarka arba jiems kyla grėsmė arba jei yra tikimybė, kad taip atsitiks, visų pirma atsižvelgiant į būtinybę užtikrinti pagrindinius socialinius poreikius pagal SESV 36 straipsnį, SESV 52 straipsnio 1 dalį ir SESV 65 straipsnio 1 dalį,

<...>

2. Ministras per 30 dienų nuo pranešimo gavimo – arba 3 dalyje nurodytu atveju per toje dalyje nurodytą laikotarpį – jei susiklosto 1 dalies b–e punktuose apibrėžtos aplinkybės

<...>

- b) uždraudžia įgyti nuosavybės teisę, nuosavybės teisę į obligacijas, uzufrukto teisę arba naudojimo teisę (toliau – sprendimas uždrausti)“.
- *A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI.17.) Korm. rendelet* (2020 m. birželio 17 d. Vyriausybės nutarimas 289/2020, kuriuo nustatomos veiklos rūšys, būtinos Vengrijoje įsteigtų komercinių bendrovių ekonominei apsaugai)

„1 straipsnis

1 priede pateiktas veiklos sričių, kuriomis remiantis Vengrijoje buveinę turinti komercinė bendrovė priskiriama strateginės svarbos sektoriui, sąrašas.

<...>

2020 m. birželio 17 d. Vyriausybės nutarimo Nr. 289/2020 1 priedas

<...>

[antraštė] 22. – Ypatingos svarbos žaliavos – 8 [punktas]: kitos kasybos rūšys“.

Glaustas bylos aplinkybių ir proceso aprašymas

- 1 Pareiškėjos pagrindinėje byloje, *Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.* (toliau – *Xella*) pagrindinę veiklą sudaro betoninių statybos medžiagų gamyba. *Xella* tiesiogiai priklauso Vokietijos bendrovei *Xella Baustoffe GmbH*. Ši Vokietijos bendrovė priklauso Liuksemburge įsteigtai bendrovei *Xella International S.A.*, kuri savo ruožtu priklauso Bermuduose registruotai bendrovei *LSFIO XL Investments Limited*. Ši nuosavybės struktūra buvo sukurta 2016 m. JAV investicijų grupei *Goldman Sachs* pardavus *Xella* įmonių grupę *Lone Star* patronuojamajai įmonei. 2017 m. Europos Komisija nusprendė neprieštarauti minėtai koncentracijai (byla M.8604 – *Xella International/Ursa*). *Lone Star* steigėjas ir tikrasis savininkas yra Airijos pilietybę turintis fizinis asmuo.
- 2 Bendrovė „*Janes és Társa*“ *Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.* (toliau – *Janes*) užsiima žvyro, smėlio ir molio gavyba ir yra Vengrijos teritorijoje esančio kasyklos savininkė. Pagal 2020 m. Įstatymo LVIII 276 straipsnio 3 dalį, siejamą su Reglamento 2019/462 4 straipsnio 1 dalies c punktu ir Vyriausybės nutarimo Nr. 289/2020 1 priedo 22 antraštės 8 punktu, *Janes* laikoma strategine bendrove. *Janes* išgaunamos žaliavos sudaro 0,52 % vidaus produkcijos. Apie 90 % šios produkcijos perka *Xella*, o likusius 10 % – vietos statybos įmonės.
- 3 Siekdama įsigyti 100 % *Janes* akcijų, 2020 m. spalio 29 d. *Xella* sudarė pirkimo–pardavimo sutartį ir apie tai informavo kompetentingą instituciją pagrindinėje byloje, Inovacijų ir technologijų ministrą (toliau – ministras), kaip to reikalaujama pagal 2020 m. Įstatymo LVIII 277 straipsnio 1 dalies a punktą ir prašė patvirtinti, kad gautas pranešimas apie teisinį sandorį.
- 4 2020 m. gruodžio 30 d. sprendimu ministras uždraudė vykdyti šį teisinį sandorį. *Xella* apskundė šį sprendimą *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas), kuris konstatavo, kad ministras nesilaikė procedūrinių taisyklių ir neįvykdė pareigos motyvuoti sprendimą. Todėl *Fővárosi Törvényszék* panaikino sprendimą ir nurodė ministrui pradėti naują procedūrą.
- 5 Per iš naujo pradėtą procedūrą priimtu sprendimu (toliau – ginčijamas sprendimas) ministras dar kartą uždraudė vykdyti aptariamą teisinį sandorį. *Xella* dėl pastarojo sprendimo padavė administracinį skundą *Fővárosi Törvényszék*. Šis teismas teikia du prejudicinius klausimus Teisingumo Teismui.

Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai

- 6 Ginčijamo sprendimo motyvuojamojoje dalyje ministras nurodo, kad *Xella* bendrovė pagal nuosavybės struktūrą tiesiogiai priklauso Vokietijai ir netiesiogiai – Liuksemburgui bei Bermudams. Ministro teigimu, viena iš Vengrijos statybų sektoriaus problemų yra ta, kad trūksta pakankamo kiekio statybinių žaliavų. Statybinių priedų gamybos sektoriuje vietos gamintojų, kurie priklauso užsieniečiams, rinkos dalis jau yra didelė, daugiausia dėl nesėkmingos privatizacijos, vykdytos praėjusio amžiaus dešimtajame ir devintajame

dešimtmečiuose. Jei *Janes* patektų į Bermudų rankas, tai keltų ilgalaikę riziką, susijusią su statybos žaliavų tiekimo užtikrinimu.

- 7 Ministras taip pat pabrėžia, kad žaliavų gavybos ir tiekimo saugumas ir nuspėjamumas turi strateginę svarbą. Per COVID-19 pandemiją tapo aišku, kad pasaulinių tiekimo tinklų veikimas gali greitai stipriai sutrikti, o tai gali pakenkti šalies ekonomikai. Atsižvelgiant į tai, kad *Xella* priklauso Bermudų bendrovei, *Janes* įsigijimas yra priemonė trečiosios šalies bendrovei, t. y. užsienio bendrovei, įgyti įtakos. Jei strateginė bendrovė *Janes* pereitų į užsienio rankas, sumažėtų Vengrijos piliečiams priklausančių bendrovių proporcinė dalis, o tai galėtų pakenkti nacionaliniams interesams plačiąja prasme. Planuojamas teisinis sandoris taip pat gali kelti pavojų tiekimo saugumui regionuose, kuriuose įsisteigusi *Janes*. Atsižvelgiant į tai, kad statybų žaliavų kainos taip pat kyla, tai, kad užsienio bendrovė įsigytų *Janes*, gali reikšti, kad tam tikrų investicijų Vengrijoje gali būti atsisakyta arba investuota pavėluotai.
- 8 *Xella* teigia, kad ginčijamas sprendimas yra SESV 65 straipsnio 3 daliai prieštaraujanti administracinė praktika, kuri gali būti kvalifikuojama kaip savavališka diskriminacija arba užslėptas laisvo kapitalo judėjimo apribojimas. Šiuo klausimu *Xella* nurodo, kad jos tikrasis savininkas yra fizinis asmuo, Europos Sąjungos valstybės narės pilietis, ir teigia, kad ministras uždraudė *Xella* įsigyti aptariamą turtą vien dėl to, kad jos nuosavybės struktūra nėra vengriška. Galiausiai *Xella* pažymi, kad nepakankamai aiški „nacionalinio intereso“ sąvoka gali pažeisti teisinės valstybės principą.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindų aprašymas

- 9 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas teigia, kad siekiant išspręsti ginčą pagrindinėje byloje, būtina išanalizuoti nacionalinės teisės nuostatų, kylančių iš 2020 m. Įstatymo LVIII, ir ES teisės nuostatų sąveiką. Visų pirma kyla klausimas, kaip nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis grindžiamas *Xella* planuojamo teisinio sandorio uždraudimas, dera su SESV 65 straipsnio 1 dalies b punktu ir jame nustatyta viešosios tvarkos išimtimi, atsižvelgiant į Reglamento 2019/452 4 ir 6 konstatuojamąsias dalis ir ESS 4 straipsnio 2 dalį.
- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas daro nuorodą į aiškinamąjį raštą, kuris per teisėkūros procesą buvo pridėtas prie 2020 m. LVIII įstatymo projekto. Nors pagal Vengrijos teisę šiame aiškinamajame rašte pateikti motyvai nėra privalomi, pagal Vengrijos pagrindinį įstatymą (Konstituciją) į juos turi būti atsižvelgiama atliekant teleologinį aiškinimą.
- 11 Remiantis šiais motyvais, siekiant sušvelninti pandemijos pasekmes ekonomikai, būtina apsaugoti ūkio subjektus, veikiančius strateginiuose šalies ekonomikos sektoriuose. Šiomis aplinkybėmis turėtų būti užtikrinama apsauga nuo neigiamą poveikį šalies ekonomikai darančių įsigijimų, kurie stabdo inovacijų diegimą ir Vengrijos ekonomikos plėtrą, mažina nacionalinius pajėgumus ir kelia grėsmę, kad bus prarastos darbo vietos.

- 12 Vėliau Vengrijos teisės aktų leidėjas pratęsė teisės aktų, kurie buvo priimti remiantis pirmiau nurodytais pagrindais, galiojimą iki 2021 m. birželio 30 d., o vėliau – iki 2021 m. gruodžio 31 d. Atsižvelgiant į *Xella* planuoto teisinio sandorio datą, pagrindinėje byloje taikomas apribojimas, kuris iš pradžių galiojo iki 2020 m. gruodžio 31 d.
- 13 Dėl reikšmingų bendrojo intereso aplinkybių prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nurodo, kad *Janes* išgaunami produktai laikomi pagrindinėmis žaliavomis ir todėl yra labai svarbūs valstybės narės statybų sektoriaus veiklai. Esant žaliavų tiekimo svyravimams ar tiekimui nutrūkus, pirmiausia nukentės šios valstybės narės statybos sektoriaus mažosios ir vidutinės įmonės. Šios mažosios ir vidutinės įmonės, kurios, remiantis 2018 m. duomenimis, įdarbina apie du trečdalius Vengrijos verslo sektoriaus darbuotojų, vis labiau nukentčia nuo ekonominės krizės, kuri kilo dėl šalutinio priemonių, kurių imtasi kovojant su pandemija, poveikio. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas remiasi istorine patirtimi ir gerai žinomu faktu, kad ekonomikos krizės metu kapitalo srautai taip pat yra kontroliuojami spekuliaciniais tikslais, t. y. siekiama įsigyti žaliavų žemomis kainomis. Ryšį tarp su pandemija susijusios ekonomikos krizės ir spekuliacinio kapitalo judėjimo taip pat pripažino Europos Sąjunga (žr. Komisijos komunikatą, paskelbtą OL 2020/C 99 I/01).
- 14 Iš to, kas išdėstyta pirmiau, matyti, kad teisiniai sandoriai, galintys kelti grėsmę tiekimo užtikrinimui strateginiuose sektoriuose, gali būti peržiūrimi pagal 2020 m. LVIII įstatymo nuostatas. Ši galimybė papildo Europos Sąjungos lygmeniu egzistuojančias teises priemones. Viena vertus, išnagrinėjimas pagal 2020 m. Įstatymą LVIII apima ne tik tiesiogines, bet ir netiesiogines užsienio investicijas. Kita vertus, jei manytina, kad konkretus atvejis patenka į SESV 65 straipsnio 1 dalies b punkte numatytos viešosios tvarkos išimties taikymo sritį, 2020 m. Įstatymu LVIII leidžiama išplėsti šią išimtį ir ją taikyti taip pat siekiant užtikrinti tiekimą kitais nei vien ekonomikos apsaugos tikslais.
- 15 Dėl tiekimo užtikrinimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad analizės tikslais būtina atsižvelgti į tai, kas gali patirti tokį galimą neigiamą poveikį. Jei statybos sektoriuje veikiančios mažosios ir vidutinės įmonės negali gauti pagrindinių žaliavų ir jei dėl su pandemija susijusių apribojimų pasiūlos pakeičiamumas taip pat neleidžia ištaisyti šio neigiamo poveikio, tokiam poveikiui neutralizuoti regioniniu lygmeniu skirtų priemonių tikslas gali būti laikomas teisiškai pagrįstu. Šis neigiamas poveikis regioniniu lygmeniu gali pasireikšti mažųjų ir vidutinių įmonių, naudojančių atitinkamas žaliavas, veiklos „paralyžiūmi“, užimtumo lygio mažėjimu regione, mažųjų ir vidutinių įmonių savininkų bankrotu arba tam tikrų projektų, finansuojamų iš nacionalinių ir (arba) Sąjungos lėšų, įgyvendinimo sustabdymu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo nuomone, šis neigiamas poveikis pateisina viešosios tvarkos išimties taikymą, nors ES jurisprudencijoje dar nėra tokios išimties pripažinimo pavyzdžių.

- 16 Nacionalinis teismas mano, kad vertinant nacionalines nuostatas dėl netiesioginių užsienio investicijų peržiūros, tais atvejais, kai įsigyjančioji bendrovė laikoma užsienio investuotoju, nes nuosavybės grandinės gale yra trečiojoje šalyje registruotas juridinis asmuo, reikia patikrinti, ar tai, kad Europos Komisija vykdydama koncentracijų kontrolės procedūrą nusprendė neprieštarauti šiai nuosavybės grandinei, savaime panaikina galimybę atlikti peržiūrą pagal nacionalines normas.

DARBINIS VERTINAMAS