

Lieta C-106/22

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Saņemšanas datums:

2022. gada 15. februāris

Iesniedzējtiesa:

Fővárosi Törvényszék (Galvaspilsētas Budapeštas tiesa, Ungārija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2022 gada 1. februāris

Pieteikuma iesniedzēja:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Iestāde, kurā tika iesniegts pieteikums:

Innovációs és Technológiai Miniszter (Inovāciju un tehnoloģiju ministrija)

Pamatlietas priekšmets

Prasība atcelt ministrijas lēmumu, ar kuru ārvalstu ieguldītājam ir aizliegts iegūt kapitāldaļas stratēģiskas nozīmes sabiedrībā.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

LESD 65. panta 1. punkta b) apakšpunkta interpretācija.

Juridiskais pamats: LESD 267. pants.

Prejudiciālie jautājumi

1) Vai, ņemot vērā Regulas (ES) 2019/452, ar ko izveido regulējumu ārvalstu tiešo ieguldījumu Savienībā izvērtēšanai, 4. un 6. apsvērumu un LES 4. panta 2. punktu LESD 65. panta 1. punkta b) apakšpunkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā ir paredzēta iespēja noteikt tādu regulējumu kā *vesélyhelyzet megszüntésével*

összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (2020. gada Likums LVIII par pārejas noteikumiem saistībā ar ārkārtas stāvokļa izbeigšanu un par epidemioloģisko krīzi) 85. pants, un it īpaši šī likuma 276. panta 1. punkts un 2. punkta a) apakšpunkts, kā arī 283. panta 1. punkta b) apakšpunkts?

2) Apstiprinošas atbildes uz pirmo prejudiciālo jautājumu gadījumā, vai tikai tas vien, ka Komisija saistībā ar netieša ārvalstu ieguldītāja īpašumtiesību ķēdi ir veikusi uzņēmumu koncentrācijas kontroles procedūru, ir īstenojusi savas kompetences un ir atļāvusi koncentrāciju, liedz īstenot lēmumpieņemšanas pilnvaras atbilstoši piemērojamajam dalībvalsts tiesiskajam regulējumam?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

- LES 4. panta 2. punkts.
- LESD 63. panta 1. punkts un 65. panta 1. punkta b) apakšpunkts.
- Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2019/452 (2019. gada 19. marts), ar ko izveido regulējumu ārvalstu tiešo ieguldījumu Savienībā izvērtēšanai (OV 2019, L 79 I, 1. lpp.; kļūdas labojums OV 2020, L 359, 22 lpp.), 4 un 6. apsvērums un 4. panta 2. punkts.
- Komisijas paziņojums “Norādījumi dalībvalstīm attiecībā uz ārvalstu tiešajiem ieguldījumiem un kapitāla brīvu apriti no trešām valstīm, un Eiropas stratēģisko aktīvu aizsardzību pirms Regulas (ES) 2019/452 piemērošanas” (OV 2020, C 99 I, 1. lpp.).

Atbilstošās valsts tiesību normas

- *Veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény* (2020. gada Likums LVIII par pārejas noteikumiem saistībā ar ārkārtas stāvokļa izbeigšanu un par epidemioloģisko krīzi) (turpmāk tekstā – “2020. gada likums LVIII”), kas bija spēkā pamatlietas faktu norises laikā, tiesību normas:

“276. pants

Šajā nodaļā ir ietvertas šādas definīcijas:

1. “valsts intereses” nozīmē ar tīklu un iekārtu drošību un funkcionēšanu, kā arī piegāžu nepārtrauktību saistītas publiskas intereses, kas nav regulētas ar Savienības vai valsts tiesību normām attiecīgajā nozarē;
2. ārvalstu ieguldītājs ir:

- a) Ungārijā vai citā Eiropas Savienības dalībvalstī, vai citā Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalstī vai Šveices Konfederācijā reģistrēta juridiska persona vai vienība, kas iegūst kapitāldaļas vai izšķirošu ietekmi komercsabiedrībā, kuras juridiskā adrese ir Ungārijā, un kura veic kādu no 277. panta 2. punktā minētajām darbībām; ja fiziska persona, kas nav Eiropas Savienības vai Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalsts vai Šveices Konfederācija pilsone, vai juridiska persona vai vienība, kas nav reģistrēta Eiropas Savienības vai Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalstī vai Šveices Konfederācijā, īsteno izšķirīgu ietekmi Likuma par Civilkodeksu izpratnē pār minēto juridisko personu vai vienību;
 - b) fiziska persona, kas nav Eiropas Savienības vai Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalsts vai Šveices Konfederācijas pilsone, vai juridiska persona vai vienība, kas nav reģistrēta Eiropas Savienības vai Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalstī vai Šveices Konfederācijā;
3. stratēģiskas nozīmes sabiedrība ir sabiedrība ar ierobežotu atbildību (*korlátolt felelősségű társaság*), slēgta akciju sabiedrība, kuras akcijas netiek kotētas biržā (*zártkörűen működő részvénytársaság*), vai atvērta akciju sabiedrība, kuras akcijas tiek kotētas biržā (*nyilvánosan működő részvénytársaság*), un kuras juridiskā adrese ir Ungārijā un galvenā darbība vai viens no tās darbības virzieniem atbilstoši valdības noteikumos ietvertajai definīcijai tiek īstenoti enerģijas, transporta, sakaru vai stratēģiskas nozīmes nozarē - izņemot finanšu nozari - Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2019/452 (2019. gada 19. marts), ar ko izveido regulējumu ārvalstu tiešo ieguldījumu Savienībā izvērtēšanai, 4. panta 1. punkta a) – e) apakšpunkta izpratnē.

277. pants

1. Ja stratēģiskas nozīmes sabiedrību gadījumā līguma noslēgšana, vienpusējs gribas apliecinājums vai sabiedrības lēmums (turpmāk tekstā abi kopā – “juridiski darījumi”) rada 2.-4. punktā minētās sekas, par to ir jāpaziņo valsts ekonomikas ministram (turpmāk tekstā – “ministrs”) un līdz 2020. gada 31. decembrim ir jāsaņem apliecinājums par minētā paziņojuma saņemšanu saistībā ar šādiem juridiskiem darījumiem:

- a) stratēģiskas nozīmes sabiedrības visu kapitāldaļu vai to daļas atsavināšana, veicot jebkāda veida īpašumtiesību nodošanu, ieskaitot iemaksas, par atlīdzību vai bez tās,

[..]

283. pants

1. Pēc paziņojuma saņemšanas ministrs nekavējoties izvērtē, vai

[..]

b) gadījumā, ja paziņojuma iesniedzējs iegūst īpašumu, īpašumtiesības uz obligācijām vai saistībām, pastāvīgā lietojuma tiesības vai lietošanas tiesības, netiek aizskartas vai apdraudētas Ungārijas valsts intereses, sabiedrības drošība vai kārtība, vai nepastāv iespējamība, ka tas varētu notikt, it īpaši ņemot vērā sociālo pamatvajadzību apmierināšanas garantēšanu, atbilstoši LESD 36. pantam, LESD 52. panta 1. punktam vai LESD 65. panta 1. punktam;

[..]

2. Ministrs trīsdesmit dienu laikā pēc paziņojuma saņemšanas – vai 3. punktā aplūkotās situācijas gadījumā, ievērojot šajā punktā noteikto termiņu –, ja 1. punkta b)–e) apakšpunktā paredzētie nosacījumi

[..]

b) ir izpildīti; aizliedz īpašuma, īpašumtiesību uz obligācijām vai saistībām, pastāvīgā lietojuma tiesību vai lietošanas tiesību iegūšanu (turpmāk tekstā – “aizlieguma lēmums”).”

– *Magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet* (2020. gada 17. jūnija Valdības noteikumi 289/2020, ar kuriem nosaka darbības nozares, kas ir nepieciešamas Ungārijā reģistrēto komercsabiedrību ekonomiskajai aizsardzībai)

“1. pants

1. pielikumā ir definētas darbības nozares, atbilstoši kurām var atzīt, ka Ungārijā reģistrēta komercsabiedrība ietilpst stratēģiskas nozīmes nozarē.

[..]

2020. gada 17. jūnija Valdības noteikumu 289/2020 1. pielikums

[..]

22. [punkts] - Vitālas nozīmes izejmateriāli - 8. [apakšpunkts]: citu veidu izrakteni”.

Īss pamatlietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

1 Prasītājas pamatlietā *Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.* (turpmāk tekstā – “*Xella*”) galvenā darbības nozare ir betona izstrādājumu ražošana celtniecībai.

Vācijā reģistrētā sabiedrība *Xella Baustoffe GmbH* ir *Xella* tiešā īpašniece. Īpašumtiesības uz šo Vācijā reģistrēto sabiedrību pieder Luksemburgā reģistrētai sabiedrībai *Xella International S.A.*, kas savukārt pieder *LSFIO XL Investments Limited*, kura ir Bermudu salās reģistrēta sabiedrība. Šī īpašumtiesību struktūra tika izveidota pēc *Xella* uzņēmumu grupas pārdošanas uzņēmuma *Lone Star* meitasuzņēmumam, ko 2016. gada veica Amerikas Savienotajās Valstīs reģistrētā ieguldījumu grupa *Goldman Sachs*. Eiropas Komisija 2017. gadā nolēma neiebildst pret šo koncentrācijas darījumu (Lieta M.8604 — *Xella International/Ursa*). *Lone Star* dibinātājs un faktiskais īpašnieks ir fiziska persona ar Īrijas pilsonību.

- 2 Sabiedrība “Janes és Társa” *Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.* (turpmāk tekstā – “*Janes*”) veic grants, smilšu un māla ieguvi un tai pieder raktuves, kas atrodas Ungārijas teritorijā. Saskaņā ar 2020. gada Likuma LVIII 276. panta 3. punktu, to lasot kopsakarā ar Regulas 2019/462 4. panta 1. punkta c) apakšpunktu un Valdības noteikumu 289/2020 1 pielikuma 22. punkta 8. apakšpunktu, *Janes* tiek uzskatīta par stratēģiskas nozīmes sabiedrību. *Janes* veiktās izejmateriālu ieguves apjoms atbilst 0,52 % no valsts kopprodukta. Aptuveni 90 % no šīs produkcijas iepērk *Xella* un atlikušos 10 % – vietējie celtniecības uzņēmumi.
- 3 Ar mērķi iegūt 100 % *Janes* kapitāldaļu *Xella* 2000. gada 29. oktobrī noslēdza pirkuma līgumu un iesniedza paziņojumu pamatlietā kompetentajā iestādē, proti, Inovāciju un tehnoloģiju ministram (turpmāk tekstā – “ministrs”), atbilstoši 2020. gada Likuma LVIII 277. panta 1. punkta a) apakšpunktā noteiktajam, lūdzot apstiprināt paziņojuma par juridisko darījumu saņemšanu.
- 4 Ar 2020. gada 30. decembra lēmumu ministrs aizliedza veikt juridisko darījumu. *Xella* pārsūdzēja minēto lēmumu *Fővárosi Törvényszék*, kas lēma, ka ministrs nebija ievērojis procesuālo tiesību normas un nebija izpildījis pienākumu norādīt pamatojumu. Līdz ar to *Fővárosi Törvényszék* atcēla lēmumu un uzdeva ministram sākt jaunu procedūru.
- 5 Ar lēmumu, kas tika pieņemts no jauna uzsāktajā procedūrā (turpmāk tekstā – “apstrīdētais lēmums”), ministrs atkārtoti aizliedza veikt attiecīgo juridisko darījumu. *Xella* saistībā ar šo pēdējo lēmumu uzsāka administratīvo tiesvedību bezstrīdus kārtībā *Fővárosi Törvényszék*. Minētā tiesa uzdeva Tiesai divus prejudiciālus jautājumus.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 6 Apstrīdētā lēmuma pamatojumā ministrs ir norādījis, ka *Xella* īpašumtiesību struktūru veido Vācijas sabiedrības tiešas īpašumtiesības un Luksemburgā un Bermudu salās reģistrētu sabiedrību netiešas īpašumtiesības. Kā apgalvo ministrs, viena no problēmām, kas raksturo celtniecības nozari Ungārijā, ir nepietiekams celtniecībai nepieciešamo izejmateriālu daudzums. Celtniecībai nepieciešamo piedevu ražošanas jomā vietējo ražotāju, kas pieder ārvalstu uzņēmējiem, tirgus daļa jau ir ievērojama; galvenokārt tajā ir vainojama neveiksmīgā privatizācija,

kas tika veikta 1990. un 2000. gados. Ja *Janes* nokļūtu Bermudu salu uzņēmēju īpašumā, tas radītu ilgtermiņa risku saistībā ar garantētām izejvielu piegādēm celtniecībai.

- 7 Tāpat ministrs uzsver izejmateriālu ieguves drošības un paredzamības stratēģisko nozīmi. COVID-19 pandēmijas kontekstā ir kļuvis acīmredzams, ka globālo piegāžu tīklu darbībā var viegli iestāties nopietni traucējumi, kas nodara kaitējumu valsts ekonomikai. Ņemot vērā, ka *Xella* pieder Bermudu salās reģistrētai sabiedrībai, *Janes* iegāde ļautu trešajā valstī, proti, ārvalstīs reģistrētam uzņēmumam iegūt ietekmi. Ja *Janes* kā stratēģiskas nozīmes sabiedrība nokļūtu ārvalstu kapitāla īpašumā, samazinātos Ungārijas pilsoņiem piederošo uzņēmumu atbilstošā daļa, kas varētu nodarīt kaitējumu valsts interesēm plašā to izpratnē. Iecerētais juridiskais darījums pats par sevi varētu apdraudēt piegāžu drošību tajos reģionos, kur atrodas *Janes* juridiskā adrese. Ņemot vērā arī to, ka ir pieaugušas celtniecības izejmateriālu cenas, fakts, ka ārvalstī reģistrēts uzņēmums iegūst īpašumā *Janes*, rada risku, ka noteikta veida ieguldījumi Ungārijā netiks veikti vispār vai tie tiks veikti novēloti.
- 8 Savukārt *Xella* apgalvo, ka apstrīdētais lēmums ir administratīvā prakse, kas ir pretrunā LESD 65. panta 3. punktam, ko var kvalificēt kā patvaļīgu diskrimināciju vai slēptu ierobežojumu attiecībā uz kapitāla brīvu apriti. Šajā nozīmē *Xella* apgalvo, ka tās faktiskais īpašnieks ir fiziska persona, kas ir Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonis, un ka ministrs ir aizliedzis *Xella* iegādāties strīdīgās īpašumtiesības vienīgi tādēļ, ka tās īpašumtiesību struktūrā ietilpst elementi ārpus Ungārijas. Visbeidzot *Xella* uzsver, ka jēdziena “valsts intereses” neskaidrais raksturs var būt pretrunā tiesiskuma principam.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu īss pamatojums

- 9 Iesniedzējtiesas ieskatā pamatlietas atrisinājumam ir jāizvērtē, kādas ir attiecības starp valsts tiesisko regulējumu, kas izriet no 2020. gada Likuma LVIII, un Savienības tiesībām. It īpaši rodas jautājums par to, kā valsts tiesību normas, kas tika izmantotas, lai attaisnotu *Xella* iecerētā juridiskā darījuma aizliegumu, ir savietojamas ar LESD 65. panta 1. punkta b) apakšpunktu un šajā normā ietvertu sabiedriskās kārtības izņēmumu, ņemot vērā Regulas 2019/452 4. un 6. apsvērumu un LES 4. panta 2. punktu.
- 10 Iesniedzējtiesa atsauca uz pamatojumu, kas likumdošanas procesā ir pievienots kā 2020. gada Likuma LVIII pielikums. Lai gan atbilstoši Ungārijas tiesībām šādam pamatojumam nav saistoša rakstura, saskaņā ar Ungārijas pamatlikumu tas ir jāņem vērā teleoloģiskas interpretācijas veikšanai.
- 11 Atbilstoši minētajam pamatojumam, lai mazinātu pandēmijas sekas uz ekonomiku, ir būtiski aizsargāt saimnieciskās darbības subjektus, kas veic savu darbību valsts ekonomikai stratēģiski nozīmīgās nozarēs. Šādā kontekstā ir jāpiešķir aizsardzība pret līdzdalības iegūšanu [uzņēmumā], kas rada negatīvas

sekas valsts ekonomikai, kavē Ungārijas ekonomikas inovāciju un attīstību, samazina valsts kapacitātes un rada apdraudējumu darba vietām.

- 12 Ungārijas likumdevējs vēlāk ir pagarinājis tiesību akta, kas ir pieņemts atbilstoši iepriekš minētajam pamatojumam, spēku laikā attiecībā uz juridiskiem darījumiem, kas ir veikti līdz 2021. gada 30. jūnijam, un vēlāk darījumiem, kas ir veikti līdz 2021. gada 31. decembrim. Ņemot vērā tā juridiskā darījuma datumu, kuru bija iecerējusi veikt *Xella*, pamatlietā ir piemērojams ierobežojums, kas sākotnēji bija spēkā līdz 2020. gada 31. decembrim.
- 13 Attiecībā uz atbilstošajiem vispārējo interešu apsvērumiem iesniedzējtiesa uzsver, ka izejmateriāli, kurus iegūst *Janes*, tiek uzskatīti par pamata izejmateriāliem un līdz ar to tie ir izšķiroši svarīgi celtniecības darbībām dalībvalstī. Gadījumā, ja rodas izmaiņas vai pārrāvumi piegādēs, tas visupirms negatīvi ietekmēs dalībvalsts celtniecības nozares mazos un vidējos uzņēmumus. Šie mazie un vidējie uzņēmumi, kas saskaņā ar 2018. gada datiem nodrošināja darbu divām trešdaļām darba ņēmēju Ungārijas darba tirgū, ir arvien vairāk pakļauti ekonomiskajai krīzei, kas ir radusies kā cīņai pret pandēmiju noteikto pasākumu netiešās sekas. Iesniedzējtiesa kā uz vēstures mācību un vispārzināmu faktu norāda uz to, ka ekonomiskās krīzes laikos kapitāla plūsmi ir raksturīga arī spekulatīva loģika, kas izpaužas kā izejmateriālu resursu iegāde par zemām cenām. Arī Eiropas Savienība ir atzinusi saikni starp ekonomisko krīzi pandēmijas dēļ un spekulatīvu kapitāla apriti (skat. Komisijas paziņojumu, publicēts OV 2020/C 99 I/01).
- 14 No iepriekš minētā ir secināms, ka juridiskos darījumus, ar kuriem var tikt apdraudētas piegāžu garantijas stratēģiskas nozīmes nozarēs, ir iespējams pārbaudīt, ievērojot 2020. gada Likumā LVIII noteikto. Šī iespēja papildina juridiskos instrumentus Savienības līmenī. Pirmkārt, pārbaudes priekšmets saskaņā ar 2020. gada Likumu LVIII ir ne tikai tiešie, bet arī netiešie ārvalstu ieguldījumi. Otrkārt, ņemot vērā to, ka šī lieta ir uzskatāma par tādu, kas ietilpst LESD 65. panta 1. punkta b) apakšpunkta piemērošanas jomā, 2020. gada Likumā LVIII paredzētā iespēja piemērot minēto izņēmumu ir paplašināti attiecināma arī uz tādiem piegāžu garantēšanas mērķiem, kam nav vienīgi ekonomikas aizsargāšanas raksturs.
- 15 Attiecībā uz piegāžu garantijām iesniedzējtiesa uzskata, ka šādas analīzes veikšanai ir nepieciešams ņemt vērā subjektus, kurus skars iespējamās negatīvās sekas. Ja mazie un vidējie uzņēmumi celtniecības nozarē nespēj iegūt pamata izejmateriālus, un, ja ar pandēmiju saistīto ierobežojumu dēļ arī piedāvājumu savstarpējā aizstājamība nespēj novērst šīs negatīvās sekas, ir jāpieņem, ka pasākumiem, lai vērstos pret šīm negatīvajām sekām reģionālā līmenī, ir juridiski pamatots mērķis. Šīs negatīvās sekas reģionālā līmenī var izpausties tādējādi, ka tiek paralizēta to mazo un vidējo uzņēmumu darbība, kuri izmanto attiecīgos izejmateriālus, reģionā samazināsies nodarbinātības rādītājs, iestāsies mazo un vidējo uzņēmumu īpašnieku maksātnespēja vai arī tiks apturēti projekti, ko finansē no valsts un/vai Savienības fondiem. Iesniedzējtiesas ieskatā šīs negatīvās

sekas attaisno sabiedriskās kārtības izņēmuma piemērošanu, lai gan Savienības judikatūrā nav neviena piemēra, kurā būtu atzīts šāds izņēmums.

- 16 Iesniedzējtiesas ieskatā, izvērtējot valsts tiesību normas attiecībā uz ārvalstu netiešo ieguldījumu pārbaudi, – gadījumā, ja sabiedrība, kas iegūst līdzdalību, pieder ārvalstu ieguldītājam, jo īpašumtiesību ķēdes galā ir trešajā valstī reģistrēta juridiskā persona, – ir jānosaka, vai apstākļi, ka Eiropas Komisija ir nolēmusi neiebildst pret šādu īpašumtiesību ķēdi koncentrāciju kontroles procedūrā, šī iemesla dēļ vien izslēdz iespēju veikt pārbaudi saskaņā ar valsts tiesību normām.

DARBA VERSIJA