

Дело C-106/22

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

15 февруари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 февруари 2022 г.

Молител:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Компетентен орган, пред който е подадена молбата:

Innovációs és Technológiai Miniszter (Министър на иновациите и технологиите)

Предмет на главното производство

Молба за отмяна на министерско решение, с което се забранява придобиването на дялове в дружество със стратегическо значение от страна на чуждестранен инвеститор

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС

Правно основание: член 267 ДФЕС.

Преюдициалните въпроси

1) Отчитайки съдържанието на съображения 4 и 6 от Регламент (ЕС) 2019/452 за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза, както и предвиденото в член 4, параграф 2 ДЕС, следва

ли член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС да се тълкува в смисъл, че включва възможността за установяване на правна уредба, като съдържащата се в член 85 от a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. Törvény (Закон LVIII от 2020 г. за приемане на преходни правила във връзка с прекратяване на извънредното положение и за епидемиологичната криза), и най-вече, като тази по член 276, точка 1 и точка 2, буква а) и член 283, параграф 1, буква б) [от същия закон]?

2) При утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос, обстоятелството, че Комисията е провела процедура за контрол върху концентрациите, упражнила е своите компетенции и е разрешила конкретна концентрация по отношение на веригата на собственост на непряк чуждестранен инвеститор, изключва ли само по себе си упражняване на правомощието за вземане на решения в съответствие с приложимото право на съответната държава членка?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

- Член 4, параграф 2 ДЕС.
- Член 63, параграф 1 и член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС.
- Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза (ОВ L 79 I, 2019 г., стр. 1); съображения 4 и 6 и член 4, параграф 2.
- Съобщение на Комисията, озаглавено „Насоки за държавите членки във връзка с преките чуждестранни инвестиции и свободното движение на капитали от трети държави и защитата на стратегическите активи на Европа преди прилагането на Регламент (ЕС) 2019/452 (ОВ C 99 I, 2020 г., стр. 1).

Посочени разпоредби от националното право

- Разпоредби от a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. Törvény (Закон LVIII от 2020 г. за приемане на преходни правила във връзка с прекратяване на извънредното положение и за епидемиологичната криза; наричан по-нататък „Закон LVIII от 2020 г.“), действащи към момента на настъпване на фактите по главното производство:

„Член 276

За целите на настоящия раздел се прилагат следните определения:

1. национален интерес: публичен интерес, който не е уреден в секторната правна уредба на Европейския съюз или в националното секторно законодателство, свързан със сигурността и функционирането на мрежите и инсталациите и с непрекъснатостта на доставките;
2. чуждестранен инвеститор:
 - а) юридическо лице или друго образувание, регистрирано в Унгария, в друга държава — членка на Европейския съюз, в друга държава от Европейското икономическо пространство или в Конфедерация Швейцария, което придобие конкретно дялово участие или влияние в търговско дружество със седалище в Унгария, чиято дейност е определена в съответствие с член 277, параграф 2, когато решаващото влияние по смисъла на Закона за приемане на граждански кодекс върху това юридическо лице или друго образувание се упражнява от физическо лице, гражданин на държава извън Европейския съюз или Европейското икономическо пространство, различна от Конфедерация Швейцария, или от юридическо лице или друго образувание, регистрирано в държава извън Европейския съюз или Европейското икономическо пространство, различна от Конфедерация Швейцария;
 - б) физическо лице, гражданин на държава извън Европейския съюз или Европейското икономическо пространство, различна от Конфедерация Швейцария, или юридическо лице или друго образувание, регистрирано в държава извън Европейския съюз или Европейското икономическо пространство, различна от Конфедерация Швейцария;
3. дружество със стратегическо значение: дружество с ограничена отговорност (*korlátolt felelősségű társaság*), акционерно дружество от затворен тип, чиито акции не се предлагат публично (*zártkörűen működő részvénytársaság*) или акционерно дружество от отворен тип, чиито акции се предлагат публично (*nyilvánosan működő részvénytársaság*), със седалище в Унгария, чиято дейност, осъществявана като основна или като част от сферите на дейност, определени в правителствено постановление, принадлежи към енергийния сектор, сектора на транспорта или на комуникациите, или към сектор от стратегическо значение — с изключение на финансовата инфраструктура — по смисъла на член 4, параграф 1, букви а)–г) от Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза.

Член 277

1. В случаите на дружества със стратегическо значение, когато сключването на договор, едностранно волеизявление или дружествено решение (наричани по-нататък общо „правна сделка“) биха могли да доведат до някоя от последиците, посочени в параграфи 2—4, компетентният министър в областта на националната икономика (наричан по-нататък за целите на настоящия раздел „Министърът“) трябва да бъде уведомен и уведомлението да бъде потвърдено в срок до 31 декември 2020 г. за следните правни сделки:

- а) прехвърлянето, възмездно или безвъзмездно, на цялото или на част от дяловото участие в собствеността на дружество със стратегическо значение посредством какъвто и да било прехвърлителен способ, включително чрез апортна вноска,

[...]

Член 283

1. Министърът, веднага след получаване на уведомлението, извършва проверка:

[...]

- б) дали при придобиването от страна на лицето, представило уведомлението, на собственост, на право на собственост върху облигации, на право на ползване или на право за експлоатация, не се нарушава или не застрашава националният интерес, обществената сигурност или общественият ред на Унгария, или дали има такава вероятност, отчитайки, по-специално, гаранцията за покриване на основните социални нужди в съответствие с член 36, член 52, параграф 1 и член 65, параграф 1 ДФЕС.

[...]

2. Министърът, в тридесетдневен срок, считано от датата на получаване на уведомлението — или, в случая, посочен в параграф 3, в срока по този параграф — ако описаните в параграф 1, букви б) — е) обстоятелства

[...]

- б) са налице, издава забрана за придобиването на собственост, придобиването на право на собственост върху облигации, придобиването на право на ползване или придобиването на право на експлоатация (наричана по-нататък „решение за забрана“).

- A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (Правителствено постановление № 289/2020 от 17 юни за определяне на сферите на дейност, необходими за икономическата защита на търговските дружества със седалище в Унгария)

„Член 1

Приложение 1 съдържа сферите на дейност, които определят търговските дружества със седалище в Унгария като принадлежащи към сектор от стратегическо значение.

[...]

Приложение 1 към Правителствено постановление № 289/2020 от 17 юни

[...]

[раздел] 22. — Суровини от първостепенно значение — [точка] 8: друг вид добивна промишленост“.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Основната дейност на молителя в главното производство Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (наричан по-нататък „Xella“) се състои в производството на изделия от бетон за строителството. Германското дружество Xella Baustoffe GmbH е пряк собственик на Xella. Това германско дружество е собственост на установеното в Люксембург Luxemburgo Xella International S.A., което на свой ред е притежание на LSFIO XL Investments Limited, дружество, регистрирано на Бермудските острови. Тази структура на собствеността е създадена чрез продажбата на групата предприятия Xella на клон на Lone Star, осъществена през 2016 г. от американската инвестиционна група Goldman Sachs. През 2017 г. Европейската комисия взема решение да не се противопоставя на тази концентрация (Дело M.8604 — Xella International/Ursa). Основател и действителен собственик на Lone Star е физическо лице с ирландско гражданство.
- 2 Дружеството „Janes és Társa“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (наричано по-нататък „Janes“) се занимава с добив на чакъл, пясък и глина и е собственик на минно съоръжение, намиращо се на територията на Унгария. Съгласно член 276, точка 3 от Закон LVIII от 2020 г., както и предвиденото в член 4, параграф 1, буква в) от Регламент № 2019/452 и в приложение 1, раздел 22, точка 8 от Правителствено постановление № 289/2020, Janes има качеството на дружество със стратегическо значение. Извършваният от Janes добив на суровини съставлява 0,52 % от

националното производство. Около 90 % от това производство е придобито от Xella, а останалите 10 % от местни строителни предприятия.

- 3 С цел придобиването на 100 % от капитала на Janes, на 29 октомври 2020 г. Xella сключва договор за покупко-продажба и в съответствие с изискванията на член 277, параграф 1, буква а) от Закон LVIII от 2020 г. изпраща уведомление до компетентния орган в главното производство — министъра на иновациите и технологиите (наричан по-нататък „Министърът“), като моли да му бъде предоставено потвърждение за уведомлението за правната сделка.
- 4 С решение от 30 декември 2020 г. Министърът забранява изпълнението на правната сделка. Xella обжалва това решение пред Fővárosi Törvényszék (Градски съд, Будапеща), който постановява, че Министърът не е спазил процедурните разпоредби и не е изпълнил задължението си за мотивиране. Ето защо, посоченият съд отменя решението и задължава Министъра да открие нова процедура.
- 5 С приетото в новата процедура решение (наричано по-нататък „обжалваното решение“), Министърът отново забранява изпълнението на въпросната правна сделка. Xella инициира административно охранително производство пред Fővárosi Törvényszék (Градски съд, Будапеща) във връзка с това последно решение. Посочената юрисдикция отправя до Съда два преюдициални въпроса.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 6 В мотивите на обжалваното решение Министърът посочва, че структурата на собствеността на Xella включва пряка германска собственост и непряка люксембургска и бермудска собственост. Според Министъра, един от характерните за строителния сектор в Унгария проблеми е липсата на достатъчни количества суровини за строителството. В областта производството на строителни добавки, пазарният дял на национални производители в чуждестранни ръце вече е значителен, най-вече в резултат на несполучливата приватизация, извършена през 90-те години и следващото десетилетие. Попадането на Janes в бермудски ръце би довело до дългосрочен риск по отношение на гарантирането на сигурността на доставките на суровини за строителството.
- 7 Освен това, Министърът подчертава стратегическото значение на сигурността и предвидимостта на добива и снабдяването със суровини. В контекста на пандемията от COVID-19 е станало пределно ясно, че функционирането на глобалните мрежи за доставки може бързо да бъде засегнато от редица вредни за националната икономика смущения. Доколкото Xella принадлежи на бермудско дружество, придобиването на Janes служи за това предприятие от трета страна, т.е. чуждестранно, да придобие влияние. Ако Janes, като дружество със стратегическо значение,

премине в чуждестранни ръце, делът на предприятията, собственост на унгарски граждани, ще намалее, което би могло да засегне националните интереси в широк смисъл. Планираната правна сделка би могла да застраши и сигурността на доставките в региона, в който се намира седалището на Janes. Освен това, предвид увеличаването на цените на суровините за строителството, придобиването на собствеността върху Janes от чуждестранно предприятие може да доведе до невъзможност определени инвестиции в Унгария да бъдат реализирани или до тяхното забавяне.

- 8 Xella от своя страна твърди, че обжалваното решение представлява административна практика в нарушение на член 65, параграф 3 ДФЕС, която може да бъде определена като произволна дискриминация или прикрито ограничение по отношение на свободното движение на капитали. В тази връзка Xella твърди, че нейният действителен собственик е физическо лице, което е гражданин на държава — членка на Европейския съюз, както и че Министерът е забранил придобиването от страна на Xella на спорната собственост единствено поради обстоятелството, че структурата на собственост на това дружество не е унгарска. Накрая Xella посочва, че липсата на яснота в понятието „национален интерес“ може да наруши принципа на правовата държава.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Според запитващата юрисдикция за решаването на спора в главното производство е необходимо да се прецени как се съотнасят националната правна уредба, произтичаща от Закон LVIII от 2020 г., и правото на Съюза. По-конкретно, възниква въпросът за съвместимостта на приложените за мотивиране на забраната за планираната от Xella правна сделка разпоредби от националното право с член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС и с изключението, свързано с общественния ред, установено в посочената разпоредба, с оглед на съображения 4 и 6 от Регламент 2019/452 и на член 4, параграф 2 ДЕС.
- 10 Запитващата юрисдикция се позовава на мотивите, изложени в приложение към проекта на Закон LVIII от 2020 г. в рамките на законодателната процедура. Независимо че според унгарското право тези мотиви нямат обвързващо действие, съгласно Основния закон на Унгария, същите трябва да се вземат предвид при извършването на телеологично тълкуване.
- 11 Съгласно посочените мотиви, за да се смекчат икономическите последици от пандемията, е необходимо да бъдат защитени икономическите оператори, които извършват дейност в стратегически сектори от националната икономика. В този контекст трябва да се предостави защита срещу придобивания, които водят до негативни последици за националната икономика и които ограничават иновациите и развитието на унгарската

икономика, намаляват националния капацитет и застрашават работните места.

- 12 Впоследствие унгарският законодател продължава действието във времето на приетата въз основа на изложените мотиви правна уредба по отношение на правните сделки до 30 юни 2021 г., а след това — до 31 декември 2021 г. Предвид датата на планираната от Xella правна сделка, действалото първоначално до 31 декември 2020 г. ограничение намира приложение в главното производство.
- 13 Що се отнася до обстоятелствата, свързани с обществения интерес, запитващата юрисдикция подчертава, че добиваните от Janes материали се считат за основни суровини и следователно са от съществено значение за строителната дейност на държавата членка. При смущения или прекъсвания в доставките на суровини, ще бъдат засегнати първо малките и средни предприятия в строителния сектор на страната. Тези малки и средни предприятия — които, според данните от 2018 г., са осигурявали заетост на близо две трети от работниците в унгарската стопанска сфера — все повече страдат от икономическата криза, породена от приетите срещу пандемията мерки. Запитващата юрисдикция споменава като исторически и ноторно известен факт обстоятелството, че по време на икономическа криза капиталовите потоци се използват за спекулативни цели, насочени към придобиване на източници на суровини на ниски цени. Европейският съюз също е признал връзката между икономическата криза, свързана с пандемията, и спекулативното движение на капитали (вж. Съобщение на Комисията, публикувано в ОВ С 99 I, 2020 г., стр. 1)
- 14 От изложеното се установява, че правните сделки, които могат да застрашат гарантирането на сигурността на доставките в стратегически сектори, могат да бъдат проверявани на основание предвиденото в Закон LVIII от 2020 г. Тази възможност допълва съществуващите правни инструменти в рамките на Съюза. От една страна, обект на проверката по Закон LVIII от 2020 г. са не само преките, но и непреките чуждестранни инвестиции. От друга страна, доколкото конкретният случай би могъл да се приеме за обхванат от приложното поле на предвиденото в член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС изключение, свързано с обществения ред, Закон LVIII от 2020 г. предоставя възможност това изключение да бъде приложено и спрямо гарантирането на сигурността на доставките за цели, различни от чисто икономическата закрила.
- 15 Що се отнася до гарантирането на сигурността на доставките, запитващата юрисдикция счита, че за целите на преценката е необходимо да се вземе предвид кръгът на засегнатите от евентуалните негативни последици. Ако малките и средни предприятия, които работят в строителния сектор, не могат да се снабдяват с основни суровини и ако в резултат на ограниченията от пандемията, заменяемостта в предлагането също не може да предостави решение на тези негативни последици, това ще позволи да се направи извод,

че мерките за противодействие на негативните последици на регионално ниво отговарят на правно обоснована цел. Описаните негативни последици на регионално ниво могат да се проявят като парализиране на дейността на малките и средни предприятия, които използват въпросните суровини, намаляване на заетостта, фалит на собствениците на малки и средни предприятия или спиране на определени проекти, финансирани с национални средства и/или средства на Съюза. Запитващата юрисдикция счита, че описаните негативни последици могат да обосноват прилагането на изключението, свързано с обществения ред, независимо, че в съдебната практика на Съюза все още няма нито един пример за признаване на подобно изключение.

- 16 Според запитващата юрисдикция при преценката на националните разпоредби относно проверката на непреките чуждестранни инвестиции е необходимо да се обсъди въпросът дали когато придобиващото дружество има качеството на чуждестранен инвеститор, тъй като на края на веригата на собственост се намира юридическо лице, регистрирано в трета страна, обстоятелството, че Комисията е взела решение да не се противопоставя на съответната верига на собственост в процедура за контрол върху концентрациите, само по себе си изключва възможността проверката да бъде осъществена в съответствие с националните разпоредби.