

**Zadeva C-106/22**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

15. februar 2022

**Predložitevno sodišče:**

Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti,  
Madžarska)

**Datum predložitvene odločbe:**

1. februar 2022

**Vlagatelj:**

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

**Pristojni organ, pri katerem je bil vložen predlog:**

Innovációs és Technológiai Miniszter (minister za inovacije in  
tehnologijo)

**Predmet postopka v glavni stvari**

Predlog za razglasitev ničnosti ministrske odločbe, s katero se tujemu vlagatelju prepove prevzem deležev v strateški družbi.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga člena 65(1)(b) PDEU.

Pravna podlaga: člen 267 PDEU.

**Vprašanji za predhodno odločanje**

1. Ali je treba člen 65(1)(b) PDEU ob upoštevanju uvodnih izjav 4 in 6 Uredbe (EU) 2019/452 o vzpostavitvi okvira za pregled tujih neposrednih naložb v Uniji in določb člena 4(2) PEU razlagati tako, da vključuje možnost določitve ureditve,

kakršno določa člen 85 a veszélyhelyzet megszünésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zakon št. LVIII iz leta 2020 o prehodnih določbah o prenehanju izrednih razmer in o epidemiološki pripravljenosti), in zlasti kakršno določata njegova člena 276, točki 1 in 2(a), ter 283(1)(b)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali zgolj okoliščina, da je Evropska komisija v zvezi z lastniško verigo tujega posrednega vlagatelja izvedla postopek nadzora koncentracij, izvršila svoje pristojnosti in odobrila koncentracijo, izključuje izvrševanje pristojnosti odločanja v skladu z veljavnim pravom države članice?

### **Upoštevne določbe prava Unije**

- Člen 4(2) PEU.
- Člena 63(1) PDEU in 65(1)(b) PDEU.
- Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2019/452 z dne 19. marca 2019 o vzpostavitvi okvira za pregled neposrednih tujih naložb v Uniji (UL 2019, L 79 I, str. 1; popravek v UL 2020, L 359, str. 22), uvodni izjavi 4 in 6 ter člen 4(2).
- Sporočilo Komisije z naslovom „Smernice za države članice o neposrednih tujih naložbah in prostem pretoku kapitala iz tretjih držav ter zaščiti evropskih strateških sredstev pred začetkom uporabe Uredbe (EU) 2019/452“ (UL 2020, C 99 I, str. 1).

### **Upoštevne določbe nacionalnega prava**

- Določbe a veszélyhelyzet megszünésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zakon št. LVIII iz leta 2020 o prehodnih določbah o prenehanju izrednih razmer in o epidemiološki pripravljenosti (v nadaljevanju: zakon št. LVIII iz leta 2020), ki so veljale v času postopka v glavni stvari:

„Člen 276

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 oskrbovanje;
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, opredeljeno v skladu s členom 277(2), kadar je tisti, ki ima v skladu z zakonom o sprejetju civilnega zakonika prevladujoč vpliv na to pravno osebo ali 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 državi, ki ni članica Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora oziroma ki ni Švicarska konfederacija,
  - (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 državi, ki ni članica Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora oziroma ki ni Švicarska konfederacija;
3. strateška družba: vsaka družba z omejeno odgovornostjo (*korlátolt felelősségű társaság*), nejavna delniška družba – ki ne kotira na borzi – (*zártkörűen működő részvénytársaság*) ali javna delniška družba – ki kotira na borzi – (*nyilvánosan működő részvénytársaság*), ki ima sedež na Madžarskem in katere dejavnosti so v skladu z vladno uredbo večinoma ali deloma na področju sektorja energetike, prometa ali komunikacij ali strateško pomembnega sektorja – z izjemo finančne infrastrukture – v smislu člena 4(1)(a) in (e) Uredbe (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2019/452 z dne 19. marca 2019 o vzpostavitvi okvira za pregled neposrednih tujih naložb v Uniji.

#### Člen 277

1. Kadar bi v primeru strateških družb sklenitev pogodbe, predložitev enostranske izjave volje ali odločitev družbe (vse navedeno v nadaljevanju: pravni posli) privedla do rezultatov, opredeljenih v odstavkih od 2 do 4, je potrebna priglasitev ministru, pristojnemu za nacionalno gospodarstvo (v nadaljevanju v zvezi s tem poglavjem: minister), in potrdilo o prejemu navedene priglasitve do 31. decembra 2020 za naslednje pravne posle:

- (a) prenos dela ali vseh deležev, ki jih ima strateška družba, na kakršen koli način prenosa lastništva, vključno z denarnimi ali brezplačnimi vložki,

[...]

#### Člen 283

- 1. Minister takoj po prejemu priglasitve preuči

[...]

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

[...]

2. Minister v 30 dneh od prejema priglasitve – oziroma v primeru iz odstavka 3 v roku, določenem v navedenem odstavku –, če so okoliščine iz odstavka 1, točke od (b) do (e),

[...]

- (b) izpolnjene, prepove pridobitev lastninske pravice, pridobitev imetništva obveznic, pridobitev užitka ali pridobitev pravice za izkoriščanje (v nadaljevanju skupaj: odločba o prepovedi).“
- A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (vladna uredba št. 289/2020 z dne 17. junija 2020 o določitvi področij dejavnosti, potrebnih za ekonomsko zaščito gospodarskih družb s sedežem na Madžarskem)

„Člen 1

Priloga 1 določa področja dejavnosti, na podlagi katerih se šteje, da so gospodarske družbe s sedežem na Madžarskem del sektorja strateškega pomena.

[...]

Priloga 1 k vladni uredbi št. 289/2020 z dne 17. junija 2020

[...]

[naslov] 22. – Bistvene surovine – [točka] 8: druga vrsta rudarstva.“

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Glavna dejavnost vlagatelja v postopku v glavni stvari, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (v nadaljevanju: Xella), je proizvodnja betona za gradbeništvo. Neposredna lastnica družbe Xella je nemška družba Xella Baustoffe GmbH. Ta nemška družba je v lasti družbe s sedežem v Luksemburgu, Xella International S.A., ki je v lasti družbe LSFIO XL Investments Limited,

registrirane na Bermudih. Ta lastniška struktura je bila ustvarjena s prodajo skupine družb Xella hčerinski družbi družbe Lone Star, ki jo je leta 2016 izvedla ameriška investicijska skupina Goldman Sachs. Evropska komisija je leta 2017 odločila, da tej koncentraciji ne bo nasprotovala (zadeva M.8604 – Xella International/Ursa). Ustanovitelj in dejanski lastnik družbe Lone Star je fizična oseba z irskim državljanstvom.

- 2 Družba „Janes és Társa“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (v nadaljevanju: Janes) se ukvarja z pridobivanjem gramoza, peska in gline ter je lastnik rudarskega obrata na madžarskem ozemlju. V skladu s členom 276, točka (3), zakona št. LVIII iz leta 2020 v povezavi z določbami člena 4(1)(c) Uredbe št. 2019/462 in priloge 1, naslov 22, točka 8, k vladni uredbi št. 289/2020 družba Janes šteje za strateško družbo. Pridobivanje surovin, ki ga opravi družba Janes, predstavlja 0,52 % nacionalne proizvodnje. Približno 90 % te proizvodnje kupi družba Xella, preostalih 10 % pa lokalna gradbena podjetja.
- 3 Da bi pridobila 100 % delež družbe Janes, je družba Xella 29. oktobra 2020 sklenila kupoprodajno pogodbo in jo priglasila organu, pristojnemu v postopku v glavni stvari, ministru za inovacije in tehnologijo (v nadaljevanju: minister), in v skladu z zahtevami iz člena 277(1)(a) zakona LVIII iz leta 2020 zahtevala potrdilo o prejemu priglasitve pravnega posla.
- 4 Minister je z odločbo z dne 30. decembra 2020 prepovedal izvršitev pravnega posla. Družba Xella se je zoper to odločbo pritožila pri Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti), ki je presodilo, da minister ni ravnal v skladu s postopkovnimi pravili in ni izpolnil svoje obveznosti obrazložitve. Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti) je zato odločbo razglasilo za nično in ministru naložilo, naj začne nov postopek.
- 5 Minister je z odločbo, sprejeto v ponovljenem postopku (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), ponovno prepovedal izvršitev zadevnega pravnega posla. Družba Xella je pri Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti) sprožila upravni nepravdni postopek zoper zadnjenavedeno odločbo. Navedeno sodišče je Sodišču postavilo dve vprašanji za predhodno odločanje.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 6 Minister v obrazložitvi izpodbijane odločbe navaja, da lastniška shema družbe Xella vključuje neposredno nemško lastništvo ter posredno luksemburško in bermudsko lastništvo. Minister meni, da je ena od težav, značilnih za gradbeni sektor na Madžarskem, pomanjkanje zadostnih količin surovin za gradbeništvo. Na področju proizvodnje aditivov za gradbeništvo je tržni delež domačih proizvajalcev v tuji lasti že znaten, zlasti zaradi zgrešene privatizacije med letoma 1990 in 2010. Če bi družba Janes prešla v bermudsko lastništvo, bi to pomenilo dolgoročno tveganje za zagotavljanje dobave surovin za gradbeništvo.

- 7 Minister poudarja tudi strateški pomen varnosti in predvidljivosti pridobivanja in oskrbe s surovinami. V okviru pandemije COVID-19 je postalo jasno, da lahko delovanje globalnih dobavnih mrež hitro utrpi resne motnje, škodljive za nacionalno gospodarstvo. Ker je družba Xella v lasti družbe z Bermudov, je nakup družbe Janes namenjen pridobivanju vplivu podjetja iz tretje države, to je tuje družbe. Če bi družba Janes kot strateška družba prešla v roke tuje družbe, bi se zmanjšal delež podjetij v domači lasti, kar bi lahko škodovalo državnemu interesu v širšem pomenu. Predvideni pravni posel bi lahko ogrozil tudi zanesljivost dobave v regiji, kjer ima družba Janes svoj sedež. Glede na to, da se cene surovin za gradbeništvo prav tako višajo, dejstvo, da tuje podjetje pridobi lastništvo družbe Janes, pomeni možnost, da se nekatere naložbe na Madžarskem sploh ne izvedejo ali da se izvedejo z zamudo.
- 8 V zvezi s tem družba Xella trdi, da izpodbijana odločba pomeni upravno prakso, ki je v nasprotju s členom 65(3) PDEU, in jo je mogoče opredeliti kot samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje prostega pretoka kapitala. V zvezi s tem družba Xella trdi, da je njen dejanski lastnik fizična oseba, ki je državljan države članice Evropske unije, in da je minister družbi Xella prepovedal nakup sporne lastnine zgolj zato, ker njena lastniška struktura ni madžarska. Nazadnje družba Xella poudarja, da nerazčiščenost pojma „državni interes“ lahko krši načelo pravne države.

#### **Kratka predstavitev utemeljitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 9 Po mnenju predložitvenega sodišča je treba za rešitev spora v glavni stvari preučiti, kako sta med seboj povezana nacionalna ureditev, ki izhaja iz zakona št. LVIII iz leta 2020, in pravo Unije. Zlasti se poraja vprašanje, v kakšnem razmerju so ob upoštevanju uvodnih izjav 4 in 6 Uredbe 2019/452 ter člena 4(2) PEU določbe nacionalnega prava, uporabljene za utemeljitev prepovedi pravnega posla, ki ga je načrtovala družba Xella, s členom 65(1)(b) PDEU in z v njem določeno izjemo glede javnega reda.
- 10 Predložitveno sodišče se sklicuje na obrazložiteni memorandum, ki je bil v zakonodajnem postopku priloga predlogu zakona št. LVIII iz leta 2020. Čeprav ta obrazložiteni memorandum v madžarskem pravu ni zavezujoče narave, ga je treba v skladu z Magyarország Alaptörvénye (temeljni zakon Madžarske) upoštevati v okviru teleološke razlage.
- 11 V skladu z navedenim obrazložitenim memorandumom je treba za zmanjšanje ekonomskih učinkov pandemije zaščititi gospodarske subjekte, ki delujejo v strateških sektorjih nacionalnega gospodarstva. V tem okviru je treba zagotoviti varstvo pred prevzemi, ki bi imeli negativne učinke na nacionalno gospodarstvo in ki bi omejili inovacije in razvoj madžarskega gospodarstva, zmanjšali nacionalne zmogljivosti in ogrozili delovna mesta.
- 12 Madžarski zakonodajalec je pozneje veljavnost ureditve, sprejete iz zgoraj navedenih razlogov, podaljšal za pravne posle, ki so bili izvedeni do 30. junija

2021, nato pa do 31. decembra 2021. Glede na datum pravnega posla, ki ga je načrtovala družba Xella, se za spor v glavni stvari uporablja omejitev, ki je prvotno veljala do 31. decembra 2020.

- 13 Predložitveno sodišče v zvezi z upoštevnimi okoliščinami splošnega interesa poudarja, da proizvodi, ki jih pridobiva družba Janes, štejejo za osnovne surovine in so torej ključni za gradbene dejavnosti v državi članici. V primeru nihanj ali prekinitev dobave surovin bo to najprej vplivalo na mala in srednja podjetja v gradbenem sektorju države članice. Ta mala in srednje velika podjetja – ki so glede na podatke iz leta 2018 zaposlovala skoraj dve tretjini delavcev na področju madžarskega podjetništva – so vse bolj izpostavljena gospodarski krizi, ki se je pojavila kot posledica ukrepov, sprejetih proti pandemiji. Predložitveno sodišče tudi omenja, da je iz zgodovine in na splošno znano, da se v času gospodarske krize tok kapitala uporablja tudi v špekulativne namene pridobivanja virov surovin po nizkih cenah. Evropska unija je prav tako priznala povezavo med gospodarsko krizo, povezano s pandemijo, in špekulativnimi pretoki kapitala (glej Sporočilo Komisije, objavljeno v UL 2020/C 99 I/01).
- 14 Iz navedenega izhaja, da je mogoče na podlagi določb zakona št. LVIII iz leta 2020 preučiti pravne posle, ki bi lahko ogrozili zagotavljanje dobave v strateških sektorjih. Ta možnost dopolnjuje obstoječe pravne instrumente na ravni Unije. Na eni strani se preučitev na podlagi zakona št. LVIII iz leta 2020 ne nanaša le na neposredne tuje naložbe, temveč tudi na posredne. Na drugi strani, če je za obravnavani primer mogoče šteti, da spada pod izjemo javnega reda iz člena 65(1)(b) PDEU, zakon št. LVIII iz leta 2020 možnost uporabe te izjeme razširja tudi za zagotavljanje dobave za druge namene, kot je zgolj gospodarsko varstvo.
- 15 Predložitveno sodišče v zvezi z zagotavljanjem dobave meni, da je treba za namene preučitve upoštevati, kdo bi bil zaradi morebitnih negativnih učinkov oškodovan. Če mala in srednje velika podjetja, ki delujejo v gradbenem sektorju, ne morejo pridobiti osnovnih surovin in če zaradi omejitev zaradi pandemije zamenljivost ponudbe prav tako ne more odpraviti teh negativnih učinkov, je mogoče ugotoviti, da so tudi ukrepi za preprečevanje negativnih učinkov na regionalni ravni pravno utemeljeni. Ti negativni učinki na regionalni ravni se lahko kažejo kot ohromitev malih in srednje velikih podjetij, ki uporabljajo zadevne surovine, kot zmanjšanje stopnje zaposlenosti v regiji, kot stečaj lastnikov malih in srednjih podjetij ali kot prekinitev nekaterih projektov, ki se financirajo z nacionalnimi sredstvi in/ali sredstvi Unije. Po mnenju predložitvenega sodišča ti negativni učinki lahko upravičijo uporabo izjeme javnega reda, vendar v sodni praksi Unije še ni nobenega primera priznanja take izjeme.
- 16 Predložitveno sodišče meni, da je treba pri presoji nacionalnih določb o preučitvi posrednih tujih naložb, če se prevzemna družba za tujega vlagatelja šteje zato, ker je na koncu lastniške verige pravna oseba, registrirana v tretji državi, preučiti, ali okoliščina, da se je Evropska komisija odločila, da v okviru postopka nadzora

koncentracij ne bo nasprotovala tej lastniški verigi, sama po sebi izključuje možnost preučitve na podlagi nacionalnih pravil.

DELOVNI DOKUMENT