

Vec C-106/22

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

15. február 2022

Vnútroštátny súd:

Fővárosi Törvényszék

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

1. február 2022

Navrhovateľka:

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Príslušný orgán, na ktorý bol podaný návrh:

Innovációs és Technológiai Miniszter

Predmet konania vo veci samej

Návrh na zrušenie rozhodnutia ministra, ktorým sa zakazuje nadobudnutie podielov v strategickej spoločnosti zahraničným investorom.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.

Právny základ: článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ vzhľadom na odôvodnenia 4 a 6 nariadenia (EÚ) 2019/452, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie, a na ustanovenie článku 4 ods. 2 ZEÚ vykladať v tom zmysle, že zahŕňa možnosť prijať právnu úpravu, aká sa nachádza v § 85 a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zákon č. LVIII z roku 2020 o prechodných ustanoveniach týkajúcich sa ukončenia núdzového stavu a epidemiologickej krízy), a najmä v § 276 bode 1, § 276 bode 2 písm. a) a § 283 ods. 1 písm. b) tohto zákona?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú prejudiciálnu otázku, vylučuje samotná skutočnosť, že Komisia uskutočnila konanie o kontrole koncentrácií, vykonala svoje právomoci a povolila koncentráciu týkajúcu sa vlastníckeho reťazca nepriameho zahraničného investora, výkon rozhodovacej právomoci podľa uplatniteľných právnych predpisov členského štátu?

Uvádzané právne predpisy Únie

- článok 4 ods. 2 ZEÚ,
- článok 63 ods. 1 ZFEÚ a článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ,
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 z 19. marca 2019, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie (Ú. v. EÚ L 79I , 2019, s. 1), odôvodnenia 4 a 6, ako aj článok 4 ods. 2,
- oznámenie Komisie nazvané „Usmernenie pre členské štáty týkajúce sa priamych zahraničných investícií, voľného pohybu kapitálu z tretích krajín

a ochrany európskych strategických aktív vzhľadom na očakávané začatie uplatňovania nariadenia (EÚ) 2019/452“ (Ú. v. EÚ C 99 I, 2020, s. 1).

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

- ustanovenia a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zákon č. LVIII z roku 2020 o prechodných ustanoveniach týkajúcich sa ukončenia núdzového stavu a epidemiologickej krízy, ďalej len „zákon č. LVIII z roku 2020“) platné v čase, keď došlo k skutkovým okolnostiam sporu vo veci samej:

„§ 276

Na účely tohto oddielu:

1. „národný záujem“ je verejný záujem, ktorý neupravujú odvetvové predpisy Únie ani vnútroštátne odvetvové predpisy, týkajúci sa bezpečnosti a fungovania sietí a zariadení a kontinuity zásobovania,
2. „zahraničný investor“ je:
 - a) každá právnická osoba alebo iný subjekt registrovaný v Maďarsku, v inom členskom štáte Európskej únie, v inom štáte, ktorý je súčasťou Európskeho hospodárskeho priestoru, alebo vo Švajčiarskej konfederácii, ktorý nadobudne určitý podiel alebo vplyv v obchodnej spoločnosti, ktorej sídlo sa nachádza v Maďarsku a ktorá vykonáva činnosť určenú podľa § 277 ods. 2, pokiaľ ten, kto má rozhodujúci vplyv podľa zákona, ktorým sa schvaľuje Občiansky zákonník, na túto právnickú osobu alebo iný subjekt, je buď fyzickou osobou, ktorá je štátnym príslušníkom štátu, ktorý nie je súčasťou Európskej únie alebo Európskeho hospodárskeho priestoru alebo ktorým nie je Švajčiarska konfederácia, alebo právnická osoba alebo iný subjekt registrovaný v štáte, ktorý nie je súčasťou Európskej únie alebo Európskeho hospodárskeho priestoru alebo ktorým nie je Švajčiarska konfederácia,
 - b) každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom štátu, ktorý nie je súčasťou Európskej únie alebo Európskeho hospodárskeho priestoru alebo ktorým nie je Švajčiarska konfederácia, alebo každá právnická osoba alebo iný subjekt registrovaný v štáte, ktorý nie je súčasťou Európskej únie alebo Európskeho hospodárskeho priestoru alebo ktorým nie je Švajčiarska konfederácia,
3. „strategická spoločnosť“ je každá spoločnosť s ručením obmedzeným (*korlátolt felelősségű társaság*), súkromná akciová spoločnosť – ktorá

nie je kótovaná na burze – (*zártkörűen működő részvénytársaság*) alebo verejná akciová spoločnosť – ktorá je kótovaná na burze – (*nyilvánosan működő részvénytársaság*) so sídlom v Maďarsku, ktorej hlavný alebo vedľajší predmet činnosti, ktoré sú vymedzené nariadením vlády, sa týka odvetvia energetiky, dopravy alebo komunikácií alebo strategicky významného odvetvia – s výnimkou finančnej infraštruktúry – v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) až e) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 z 19. marca 2019, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie.

§ 277

1. V prípade strategických spoločností, ak uzavretie zmluvy, uskutočnenie vyhlásenia o jednostrannom prejave vôle alebo rozhodnutie spoločnosti (ďalej spolu označované len ako „právny úkon“) má dôsledky vymedzené v odsekoch 2 až 4, sa vyžaduje oznámenie ministrovi zodpovednému za oblasť národného hospodárstva (v súvislosti s týmto oddielom ďalej len „minister“) a potvrdenie o prijatí tohto oznámenia do 31. decembra 2020 v súvislosti s nasledujúcimi právnymi úkonmi:

- a) prevod časti alebo všetkých podielov vo vlastníctve strategickej spoločnosti akýmkoľvek úkonom, ktorým sa prevádza vlastníctvo, vrátane vkladov bez ohľadu na to, či ide o odplatný alebo bezodplatný prevod,

...

§ 283

1. Bezprostredne po prijatí oznámenia minister preskúma:

...

- b) či v prípade, ak ten, kto predloží oznámenie, nadobudne vlastníctvo, vlastnícke právo k dlhopisom, užívacie právo alebo právo na prevádzkovanie, dôjde k poškodeniu alebo ohrozeniu národného záujmu, verejnej bezpečnosti alebo verejného poriadku Maďarska, alebo či existuje možnosť, že k tomu dôjde, najmä vzhľadom na záruku pokrytia základných potrieb spoločnosti v súlade s článkom 36 ZFEÚ, článkom 52 ods. 1 ZFEÚ a článkom 65 ods. 1 ZFEÚ,

...

2. Minister do 30 dní od prijatia oznámenia – alebo v prípade uvedenom v odseku 3 v lehote uvedenej v tomto odseku –, ak sú okolnosti vymedzené v odseku 1 písm. b) až e):

...

- b) preukázané, zakáže nadobudnutie vlastníctva, nadobudnutie vlastníckeho práva k dlhopisom, nadobudnutie užívacieho práva alebo nadobudnutie práva na prevádzkovanie (ďalej len „rozhodnutie o zákaze“).“
- A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (nariadenie vlády č. 289/2020 zo 17. júna, ktorým sa vymedzujú oblasti činnosti potrebné na hospodársku ochranu obchodných spoločností so sídlom v Maďarsku)

„§ 1

V prílohe 1 sú vymedzené oblasti činnosti, na základe ktorých sa konštatuje, že obchodné spoločnosti so sídlom v Maďarsku patria do strategicky významného odvetvia.

...

Príloha 1 nariadenia vlády č. 289/2020 zo 17. júna 2020

...

[odsek] 22. – Suroviny kľúčového významu – [bod] 8: iný druh ťažby“.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Hlavným predmetom činnosti navrhovateľky v konaní vo veci samej, spoločnosti Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (ďalej len „Xella“), je výroba výrobkov z betónu na stavebné účely. Priamym vlastníkom spoločnosti Xella je nemecká spoločnosť Xella Baustoffe GmbH. Túto nemeckú spoločnosť vlastní Xella International S.A. so sídlom v Luxemburgu, ktorú zase vlastní LSFIO XL Investments Limited, spoločnosť registrovaná na Bermudách. Táto vlastnícka štruktúra bola vytvorená prostredníctvom predaja skupiny podnikov Xella dcérskej spoločnosti spoločnosti Lone Star, ktorý v roku 2016 uskutočnila americká investičná skupina Goldman Sachs. Európska komisia v roku 2017 rozhodla, že nevznesie námietku voči tejto koncentrácii (vec M.8604 – Xella International/Ursa). Zakladateľom a skutočným vlastníkom spoločnosti Lone Star je fyzická osoba, ktorá je írskym štátnym príslušníkom.
- 2 Spoločnosť „Janes és Társa“ Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (ďalej len „Janes“) vykonáva ťažbu štrku, piesku a ílu a je vlastníkom lomu, ktorý sa nachádza na území Maďarska. Podľa § 276 bodu 3 zákona č. LVIII z roku 2020 v spojení s ustanoveniami článku 4 ods. 1 písm. c) nariadenia 2019/462 a bodu 8 odseku 22 prílohy 1 nariadenia vlády č. 289/2020 sa Janes považuje za strategickú

spoločnosť. Ťažba suroviny, ktorú vykonáva Janes, predstavuje 0,52 % domácej produkcie. Približne 90 % tejto produkcie kupuje Xella a zvyšných 10 % kupujú miestne stavebné firmy.

- 3 Xella – s cieľom odkúpiť 100 % podielov spoločnosti Janes – uzavrela 29. októbra 2020 kúpnu zmluvu a zaslala oznámenie príslušnému orgánu v spore vo veci samej, ktorým je minister pre inováciu a technológie (ďalej len „minister“), ako to vyžaduje § 277 ods. 1 písm. a) zákona č. LVIII z roku 2020, pričom požiadala o potvrdenie prijatia oznámenia o právnom úkone.
- 4 Minister rozhodnutím z 30. decembra 2020 zakázal uskutočniť tento právny úkon. Xella napadla uvedené rozhodnutie na Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť, Maďarsko), ktorý rozhodol, že minister nedodrжал procesné predpisy a nesplnil si povinnosť odôvodnenia. Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť) preto zrušil uvedené rozhodnutie a vrátil vec ministromi, aby o nej opäť rozhodol v novom konaní.
- 5 Minister rozhodnutím prijatým v tomto novom konaní (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) opäť zakázal uskutočniť predmetný právny úkon. Xella podala na Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť) návrh na začatie nesporového konania vo veci správneho súdnictva týkajúceho sa tohto rozhodnutia. Tento súd položil Súdnemu dvoru dve prejudiciálne otázky.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 V odôvodnení napadnutého rozhodnutia minister uviedol, že súčasťou vlastníckej schémy spoločnosti Xella je priamy nemecký vlastník a nepriamy luxemburský a bermudský vlastník. Podľa ministra jeden z problémov, ktorými sa vyznačuje maďarské odvetvie stavebníctva, spočíva v nedostupnosti surovín pre stavebníctvo v dostatočných množstvách. V oblasti výroby prímies pre stavebníctvo je podiel domácich výrobcov, ktorých vlastníckmi sú zahraničné subjekty, na trhu už značný, a to najmä z dôvodu nevydarenej privatizácie uskutočnenej v poslednom desaťročí 20. storočia a v prvom desaťročí 21. storočia. Ak by sa vlastníkom spoločnosti Janes stal bermudský subjekt, z dlhodobého hľadiska by to predstavovalo riziko týkajúce sa záruky dodávok surovín pre stavebníctvo.
- 7 Minister tiež zdôrazňuje strategický význam bezpečnosti a predvídateľnosti ťažby a dodávok surovín. V kontexte pandémie COVID-19 sa jasne ukázalo, že vo fungovaní globálnych dodávateľských sietí môže rýchlo dôjsť k vážnym poruchám, ktoré poškodzujú národné hospodárstvo. Vzhľadom na to, že Xella patrí bermudskej spoločnosti, odkúpenie spoločnosti Janes slúži na to, aby spoločnosť z tretieho štátu, teda zahraničná spoločnosť, získala vplyv. Ak by sa vlastníkom spoločnosti Janes ako strategickú spoločnosť stal zahraničný subjekt, znížil by sa podiel spoločností, ktoré patria maďarským štátnym príslušníkom, čo by mohlo poškodiť národné záujmy v širšom zmysle. Zamýšľaný právny úkon by tiež mohol ohroziť bezpečnosť dodávok v regiónoch, v ktorých má Janes sídlo.

Vzhľadom na to, že sa tiež zvyšujú ceny surovín pre stavebníctvo, so skutočnosťou, že zahraničná spoločnosť sa stane vlastníkom spoločnosti Janes, sa spája možnosť, že určité investície v Maďarsku sa vôbec neuskutočia alebo sa uskutočia oneskorene.

- 8 V reakcii na vyššie uvedené Xella tvrdí, že napadnuté rozhodnutie predstavuje administratívny postup, ktorý je v rozpore s článkom 65 ods. 3 ZFEÚ a ktorý možno označiť za svojvoľnú diskrimináciu alebo za skryté obmedzovanie v súvislosti s voľným pohybom kapitálu. V tejto súvislosti Xella uvádza, že jej skutočným vlastníkom je fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu Európskej únie, a že minister zakázal spoločnosti Xella kúpiť sporné podiely z jediného dôvodu, že jej vlastníkami nie sú maďarské subjekty. Napokon Xella zdôrazňuje, že nejednoznačnosť pojmu „národný záujem“ môže porušovať zásadu právneho štátu.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Podľa vnútroštátneho súdu je na rozhodnutie sporu vo veci samej potrebné preskúmať, aký je vzájomný vzťah medzi vnútroštátnou právnou úpravou vyplývajúcou zo zákona č. LVIII z roku 2020 a právom Únie. Vzniká najmä otázka, do akej miery sú vnútroštátne právne predpisy použité na odôvodnenie zákazu právneho úkonu, ktorý zamýšľala uskutočniť Xella, v súlade s článkom 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ a s výnimkou verejného poriadku stanovenou v tomto ustanovení, a to vzhľadom na odôvodnenia 4 a 6 nariadenia 2019/452 a článok 4 ods. 2 ZEÚ.
- 10 Vnútroštátny súd odkazuje na dôvodovú správu pripojenú k návrhu zákona č. LVIII z roku 2020. Hoci podľa maďarského práva táto dôvodová správa nie je záväzná, na základe maďarskej ústavy sa má vziať do úvahy pri teleologickom výklade.
- 11 V spomenutej dôvodovej správe sa uvádza, že s cieľom zmierniť ekonomické účinky pandémie je potrebné chrániť hospodárske subjekty, ktoré pôsobia v strategických odvetviach národného hospodárstva. V tomto kontexte treba poskytnúť ochranu pred nadobúdaním podielov, ktoré by malo nepriaznivé účinky na národné hospodárstvo a ktoré by vylučovali inovácie a rozvoj maďarského hospodárstva, znižovali národné kapacity a ohrozovali pracovné miesta.
- 12 Maďarský zákonodarca neskôr odložil dátum nadobudnutia účinnosti právnej úpravy prijatej z uvedených dôvodov, pokiaľ ide o právne úkony, ktoré sa uskutočnili do 30. júna 2021 a potom do 31. decembra 2021. Vzhľadom na dátum právneho úkonu, ktorý Xella zamýšľala uskutočniť, sa na spor vo veci samej uplatní obmedzenie, ktoré pôvodne platilo do 31. decembra 2020.
- 13 Čo sa týka relevantných okolností všeobecného záujmu, vnútroštátny súd zdôrazňuje, že produkty, ktoré ťaží Janes, za považujú za základné suroviny, a preto majú kľúčový význam pre stavebné činnosti v členskom štáte. V prípade,

že dôjde k výkyvom alebo prerušeniam pri dodávke surovín, nepriaznivo to ovplyvní v prvom rade malé a stredné podniky z odvetvia stavebníctva v členskom štáte. Tieto malé a stredné podniky – ktoré podľa údajov z roku 2018 zamestnávali okolo dve tretiny pracovníkov v maďarskom podnikateľskom sektore – sú čoraz viac vystavené hospodárskej kríze, ktorá vznikla v dôsledku opatrení prijatých proti pandémie. Vnútroštátny súd uvádza ako ponaučenie z histórie a všeobecne známu skutočnosť, že v časoch hospodárskej krízy sa tok kapitálu riadi aj špekulatívnymi cieľmi spočívajúcimi v nadobudnutí zdrojov surovín za nízke ceny. Európska únia tiež uznala, že hospodárska kríza spojená s pandemiou súvisí so špekulatívnymi pohybmi kapitálu (pozri oznámenie Komisie uverejnené v Ú. v. EÚ C 99I, 2020, s. 1).

- 14 Z vyššie uvedeného vyplýva, že na základe ustanovení zákona č. LVIII z roku 2020 možno skúmať právne úkony, ktoré môžu ohroziť záruku dodávok v strategických odvetviach. Táto možnosť dopĺňa právne nástroje, ktoré existujú v rámci Únie. Po prvé predmetom skúmania podľa zákona č. LVIII z roku 2020 nie sú len priame, ale aj nepriame zahraničné investície. Po druhé, pokiaľ možno konštatovať, že konkrétny prípad patrí do pôsobnosti výnimky verejného poriadku stanovenej v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ, zo zákona č. LVIII z roku 2020 vyplýva, že možnosť uplatniť uvedenú výnimku sa vzťahuje aj na záruku dodávok s inými cieľmi, než je samotná hospodárska ochrana.
- 15 Pokiaľ ide o záruku dodávok, vnútroštátny súd sa domnieva, že na účely analýzy je potrebné určiť, koho sa dotýkajú možné nepriaznivé účinky. Ak malé a stredné podniky, ktoré pôsobia v odvetví stavebníctva, nemôžu získať základné suroviny a ak z dôvodu pandemických obmedzení nahraditeľnosť ponuky tiež nemôže napraviť tieto nepriaznivé účinky, možno konštatovať, že opatrenia na zmiernenie nepriaznivých účinkov na regionálnej úrovni majú cieľ, ktorý je z právneho hľadiska odôvodnený. Tieto nepriaznivé účinky na regionálnej úrovni sa môžu prejaviť ochromením malých a stredných podnikov, ktoré používajú predmetné suroviny, znížením miery zamestnanosti v regióne, vyhlásením konkurzu na majetok vlastníkov malých a stredných podnikov alebo pozastavením určitých projektov financovaných z vnútroštátnych prostriedkov a/alebo z prostriedkov Únie. Podľa vnútroštátneho súdu uvedené nepriaznivé účinky umožňujú odôvodniť uplatnenie výnimky verejného poriadku, aj keď v judikatúre Únie ešte neexistuje nijaký príklad uznania takej výnimky.
- 16 Podľa vnútroštátneho súdu je pri posudzovaní vnútroštátnych predpisov týkajúcich sa skúmania nepriamych zahraničných investícií v prípade, ak sa spoločnosť nadobúdajúca podiel považuje za zahraničného investora, lebo na konci vlastníckeho reťazca sa nachádza právnická osoba zaregistrovaná v treťom štáte, potrebné preskúmať, či skutočnosť, že Európska komisia v konaní o kontrole koncentrácií rozhodla, že nevznesie námietku voči tomuto vlastníckemu reťazcu, sama osebe vylučuje možnosť uskutočniť preskúmanie podľa vnútroštátnych predpisov.