



Határozatok Tára

TAMARA ÁPETA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 30.¹

C-106/22. sz. ügy

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.
kontra
Innovációs és Technológiai Miniszter,
kérelmezői érdekelt:
„JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.

(a Fővárosi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Hatáskör – Letelepedés szabadsága – A tőke szabad mozgása – Befektetések átvilágítása – (EU) 2019/452 rendelet – Olyan határozat, amely megakadályozza valamely uniós társaságnak egy másik uniós társaság felvásárlását azon az alapon, hogy az előbbi társaság külföldi tulajdonosi szerkezettel rendelkezik, a céltársaságnak pedig stratégiai jogállása van”

I. Bevezetés

1. A jelen ügy színtere a magyarországi Győr-Moson-Sopron vármegyében lévő Lázi település, ahol egy bányauzem működik, amelyben homokot, agyagot és kavicsot termelnek ki. A magyar innovációs és technológiai miniszter (a továbbiakban: miniszter) megakadályozta a szóban forgó bányauzem tulajdonával rendelkező magyar társaságnak a felperes – egy másik magyar társaság – által tervezett felvásárlását. Az e vétót tartalmazó határozatban a miniszter kifejtette, hogy ellentétes lenne a magyar államérdekkel, ha megengednék egy közvetetten bermudai tulajdonban lévő társaságnak, hogy irányítást szerezzen az építőanyagok kitermelésének területén működő társaság felett.

2. E határozatot megtámadták a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) előtt. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében e bíróság különösen azzal kapcsolatban kér iránymutatást, hogy az a magyar jogszabály, amely a szóban forgó jogügylet vonatkozásában vétójogot biztosított a miniszternek, összeegyeztethető-e az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjával és az (EU) 2019/452 rendelettel (a továbbiakban: KKB átvilágítási rendelet).²

¹ Eredeti nyelv: angol.

² Az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló, 2019. március 19-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 79I., 1. o.).

3. A Bíróságnak ebből következően azt még fontosabb kérdést kell majd megválaszolnia, hogy ha egy uniós vállalkozásban harmadik országbeli részesedés áll fenn, az bizonyos körülmények között potenciálisan veszélyezteti-e a tagállamok nemzeti közrendjét vagy közbiztonságát. Ha húsz évvel ezelőtt intéztek volna hozzám ilyen kérdést, nem sok kétségem lett volna afelől, hogy olyanfajta protekcionizmussal állok szemben, amelynek egy szabad és nyitott piacgazdaságban nincs helye.

4. Abban az időben ugyanakkor a „baráti országokba való áttelepítéshez” (*friend-shoring*) vagy a „kifelé irányuló befektetések átvilágításához” (*outbound investment screening*) hasonló fogalmak kevésbé voltak ismertek a nemzetbiztonsággal foglalkozók körein kívül, egy meggyőződéses globalista számára pedig bizonyosan vállalhatatlanok lettek volna.³ Most azonban az a helyzet, hogy az Európai Unió új kereskedelempolitikai célkitűzéseit e fogalmak mentén fogják alakítani.⁴

5. A világ megváltozott, mint azt minden uniós polgár láthatta és érezkelhette, akár a bevásárlóközpontok üres polcai, akár pedig a megnövekedett energiaszámlák formájában. Az ukrajnai orosz agresszió ugyanis fájdalmasan nyilvánvalóvá tette, hogy milyen veszélyek rejlenek abban, ha a régi kereskedelmi partnerek jóindulatától függünk.⁵ Következésképpen, különösen pedig akkor, ha olyan intézkedésekkel találjuk szembe magunkat, amelyek bizonyosan visszalépést jelentenek atekintetben, hogy az Európai Unió belső piaca mennyire nyitott a harmadik országokkal folytatott kereskedelem terén, nem szabad elhamarkodott következtetéseket levonnunk: a holnap stratégiai geopolitikai célkitűzései befolyásolhatják azt, hogy ma mennyire vagyunk elkötelezettek a szabad kereskedelem mellett.

6. Hogyan jelennek meg ezek az érdekek a jogszabályokban, és miként oszlik meg a szabályozási jogkör az Európai Unió és a tagállamai között? A jelen ügy megköveteli a Bíróságtól, hogy feltárja ezt az alkotmányos jelentőségű, a harmadik országokból származó közvetlen befektetések vonatkozásában fennálló uniós hatáskörökkel kapcsolatos kérdést. Ennek értékelésében kiemelt szerepet játszik majd az, hogy a közös kereskedelempolitika hatálya tekintetében a Lisszaboni Szerződés bevezette a „külföldi közvetlen befektetés” fogalmát. Hogyan hozható ez összhangba a „közvetlen befektetés” fogalmával, ahogyan az a tőke szabad mozgásával kapcsolatos szabályokban jelenik meg? A külföldről származó közvetlen befektetések mennyiben tartoznak a kereskedelem szabályozását illetően az Európai Uniót megillető kizárólagos hatáskörbe, és mennyiben maradnak a belső piaccal kapcsolatos megosztott hatáskörön belül? Az e kérdésre adott válasznak egyúttal azt is tisztáznia kell, hogy a tagállamok a Szerződések által biztosított jelenlegi keretben mekkora mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek atekintetben, hogy közrendi vagy közbiztonsági megfontolások alapján átvilágítsák és megakadályozzák a területükön lévő társaságok felvásárlását.

³ Az ilyen intézkedések tágabb politikai összefüggéseit illetően lásd: Hellendoorn, E., „What US outbound investment screening means for Transatlantic relations”, Atlantic Council, 2022. november 8.; hozzáférhető a következő honlapon: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/what-us-outbound-investment-screening-means-for-transatlantic-relations/>.

⁴ Általában véve lásd a Bizottság 2023. évi munkaprogramját: Egységében erős Unió; A Bizottság közleménye az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához (COM(2022) 548 final), 7-8. o.

⁵ E vonatkozásban lásd: Politico, „Russia threatens to limit agri-food supplies only to »friendly« countries”; hozzáférhető a következő honlapon: <https://www.politico.eu/article/russias-former-president-medvedev-warns-agricultural-supplies-restricted-to-friendly-countries/>.

II. A jelen ügy jogi és ténybeli háttere, valamint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

7. A Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (a továbbiakban: felperes) egy magyar gazdasági társaság, amely építési betontermékeket állít elő. E társaság 100%-ban egy német társaság, a Xella Baustoffe GmbH (a továbbiakban: németországi Xella) tulajdonában áll. E német társaság tulajdonosa egy luxemburgi társaság, a Xella International S. A. (a továbbiakban: luxemburgi Xella), amely ugyanakkor a Bermudán bejegyzett LSF10 XL Investments Limited (a továbbiakban: bermudai társaság) tulajdonában áll. A kérdést előterjesztő bíróság végzéséből kitűnik, hogy a bermudai társaság egy egyesült államokbeli magántőke-befektetési vállalkozás, a Lone Star Funds X (a továbbiakban: Lone Star) leányvállalata. A Lone Star alapítója és tulajdonosa egy ír állampolgársággal rendelkező természetes személy.

8. A „Janes és Társa” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (a továbbiakban: Janes) egy magyar gazdasági társaság, amelynek tulajdonában áll egy magyarországi bányaüzem. E társaság bizonyos építőanyagok – nevezetesen homok, kavics és agyag – kitermelésével foglalkozik. Az ezen anyagokból általa folytatott kitermelés a magyar országos termelés 0,52%-át teszi ki. A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott tájékoztatás szerint a felperes a Janes legnagyobb vevője, amely az általa folytatott teljes kitermelésnek nagyjából 90%-át vásárolja meg. A Janes által kitermelt anyagok fennmaradó 10%-át helyi építőipari vállalkozások vásárolják meg.

9. A felperes 2020. október 29-én megállapodást kötött a Janes üzletrészei 100%-ának megszerzésére vonatkozóan.

10. A jelen ügyben alkalmazandó magyar jogszabály (a továbbiakban: Vmtv.)⁶ többek között megköveteli, hogy amennyiben valamely „külföldi befektető” tulajdoni részesedést szerez egy „stratégiai társaságban”, azt be kell jelenteni a miniszternek. E törvény 276. §-a 2. pontjának a) alpontja értelmében a „külföldi befektető” fogalma alatt nem csupán valamely harmadik ország állampolgárát vagy egy ott bejegyzett jogi személyt kell érteni, hanem a Magyarországon vagy valamely más tagállamban bejegyzett olyan társaságot is, amelyben valamely harmadik országbeli természetes vagy jogi személy „többségi befolyással”⁷ rendelkezik. A 289/2020 kormányrendelet⁸ 1. mellékletén belül a 22. pont („[k]ritikus jelentőségű nyersanyag”) 8. alpontjának („[e]gyéb bányászati”) hatálya alá tartozó tevékenységekből kiindulva elfogadottnak tűnik, hogy a Janes a Vmtv. alkalmazása szempontjából „stratégiai társaságnak” minősül.⁹

11. Tekintettel arra, hogy a felperes vonatkozásában közvetetten külföldi tulajdoni részesedés áll fenn, a Janes pedig „stratégiai társaságnak” minősül, a felperes bejelentette a miniszternek a tervezett felvásárlást.

12. A miniszter a 2021. július 20-i határozatban megakadályozta e felvásárlást (a továbbiakban: megtámadott határozat). E határozatot a Vmtv. 283. §-a alapján hozta meg, amely feljogosítja a minisztert annak vizsgálatára, hogy a bejelentett jogügylet sérti vagy veszélyezteti-e Magyarország államérdekét, közbiztonságát vagy közrendjét. Amennyiben a miniszter úgy ítéli meg, hogy ez a helyzet, a jogügyletet meg kell akadályozni.

⁶ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény.

⁷ A „többségi befolyás” jelentését illetően a Vmtv. a magyar Polgári Törvénykönyvre utal, amely úgy tűnik, hogy az 50% feletti részesedést tekinti olyannak, mint amely megfelel e küszöbértéknek. Nem kérdés, hogy a jelen ügyben meghaladják e küszöbértéket.

⁸ A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

⁹ Jóllehet – mint azt a jelen indítvány 82. pontjában kiemelem – lehetne amellet is érvelni, hogy a homok, a kavics és az agyag (még) nem minősül kritikus jelentőségű nyersanyagnak.

13. A megtámadott határozat indokolásában a miniszter kifejti, hogy a felperes tulajdonosi szerkezete úgy épül fel, hogy e társaságban egy német társaság közvetlen tulajdonnal, míg egy luxemburgi és egy bermudai társaság közvetett tulajdonnal rendelkezik. A miniszter szerint a magyarországi építőipari ágazat egyik problémája, hogy az építőanyagok nem állnak megfelelő mennyiségben rendelkezésre. Az építőipari adalékanyagok előállítása terén már most is jelentős piaci részesedés van külföldi társaságok tulajdonában. A miniszter továbbá kiemeli: stratégiai jelentőséggel bír az, hogy a nyersanyag-kitermelés és -ellátás biztonságos és kiszámítható legyen. Ha a Janes bermudai kézbe kerülne, az hosszú távon kockázatot jelentene az építőipari alapanyag-ellátás biztosítása terén.

14. A felperes a kérdést előterjesztő bíróság előtt vitatja a megtámadott határozatot. Lényegében azt állítja, hogy e határozat a tőke szabad mozgása olyan korlátozásának minősül, amelyet nem lehet az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján igazolni.

15. E ténybeli és jogi háttérre tekintettel a Fővárosi Törvényszék úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „(1) Akként kell-e értelmezni az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdés[ének] b) pontját – figyelemmel [a 2019/452 rendelet] preambuluma(4) és (6) pontjában, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is –, hogy az magában foglalja a [Vmtv.] 85. címe szerinti szabályozás lehetőségét, különösen [az] annak 276. §[-ának] 1. pontja, 2. pont[jának] a) [al]pontja és 283. §[-a] (1) bekezdés[ének] b) pontja szerinti szabályozást?
- (2) Az [első] kérdésre adott igenlő válasz esetén kizárja-e az alkalmazott tagállami jog szerinti döntési jogkör gyakorlását pusztán azon körülmény, miszerint a közvetetten külföldi befektető tulajdonosi láncolatát érintően az Európai Bizottság [összefonódás-ellenőrzési] eljárásban eljár, a hatáskörét gyakorolta és az összefonódást engedélyezte?”

16. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő a felperes, az olasz és a magyar kormány, valamint a Bizottság. A magyar kormány és az Európai Bizottság a 2022. december 8-án tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

III. Elemzés

17. A jelen indítvány felépítése a következő. Annak kifejtésével fogom kezdeni, hogy miként értelmezem azokat az indokokat, amelyek alapján a kérdést előterjesztő bíróság feltette a Bíróság elé terjesztett első kérdést.¹⁰ Következésképpen javasolni fogom e kérdés átfogalmazását (A). Ezt követően azt fogom értékelni, hogy az uniós jogot miként kell alkalmazni a külföldi közvetlen befektetések átvilágításával kapcsolatos tagállami mechanizmusokra (B). Az e kérdésre adott válasz relevánsnak bizonyul mind a Bíróság hatásköre (C), mint pedig a Vmtv. uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelése szempontjából; ez utóbbi kérdést az indítvány utolsó részében (D) fogom vizsgálni.

¹⁰ Mivel a Bíróság azt kérte, hogy kizárólag az első kérdéssel kapcsolatban ismertessem az álláspontomat, a kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdéssel nem foglalkozom.

A. A nemzeti bíróság első kérdésének átfogalmazása

18. A kérdést előterjesztő bíróságnak arról kell döntenie, hogy helybenhagyja vagy hatályon kívül helyezze a megtámadott határozatot. Az első kérdése azonban nem olyan módon van megfogalmazva, hogy e határozatnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről kérdezze a Bíróságot. Ehelyett úgy tűnik, hogy csupán egyetlen olyan lehetséges forgatókönyvről érdeklődik, amelyben e határozat érvénytelennek bizonyulna: arról az esetről, ha Magyarországnak nem lett volna *hatásköre* elfogadni a Vmtv.-t. Ha Magyarország eleve nem lett volna jogosult a Vmtv. elfogadására, a megtámadott határozat e törvénnyel együtt automatikusan megdőlné.

19. A kérdést előterjesztő bíróság a Vmtv.-n belül elsősorban két rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően fejezte ki aggodalmait, ezáltal pedig az uniós jog értelmezésének két külön kérdését vetette fel. Először is, amikor e bíróság különösen a 276. § 2. pontjának a) alpontjára hivatkozik, azt a kérdést veti fel, hogy a külföldi közvetlen befektetések átvilágítására irányuló nemzeti mechanizmusok egyáltalán kiterjedhetnek-e a harmadik országokból származó olyan közvetlen befektetésekre, amelyeket az Unióban székhellyel rendelkező társaságokon keresztül hajtanak végre. Másodszor, a 283. § (1) bekezdésének b) pontjára hivatkozás azt a kérdést veti fel, hogy az uniós jog az egyedi átvilágítási határozatok elfogadása vonatkozásában milyen feltételeket támaszt.

20. Úgy vélem, hogy a Bíróság által adandó válasz nem feltétlenül fogja kétirányú választás elé állítani a kérdést előterjesztő bíróságot (vagyis egyfelől azt a lehetőséget biztosítva neki, hogy állapítsa meg, hogy e jogszabály a hatáskör kérdése tekintetében érvényes és alkalmazandó a jelen ügyben, másfelől pedig azt a lehetőséget, hogy e jogszabályt tekintse az uniós joggal ellentétesnek, ezáltal pedig alkalmazhatatlannak). A Bíróság által az első kérdésre adandó válasznak ehelyett inkább abból a szempontból is mérceként kellene szolgálnia a kérdést előterjesztő bíróság számára, hogy az uniós jog mit követel meg ahhoz, hogy a Vmtv. alapján elfogadott határozatokat érdemben érvényesnek lehessen tekinteni. Ezért, még ha a jelen ügyből eredő válasz lehetővé is tenné a kérdést előterjesztő bíróság számára annak megállapítását, hogy a Vmtv. – amennyiben azt az uniós joggal összhangban értelmezik – a miniszter által elfogadott átvilágítási határozatok jogi alapjaként szolgálhat, ez nem feltétlenül vezet olyan következtetésre, hogy a jelen ügy tárgyát képező konkrét határozat szintén érvényesnek tekinthető. A kérdést előterjesztő bíróságnak továbbra is saját magának kell eldöntenie, hogy e határozat megfelel-e az uniós jog által támasztott követelményeknek.

21. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az első kérdést a következőképpen fogalmazza át: az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja, valamint a KKB átvilágítási rendelet lehetővé teszi-e, és ha igen, milyen feltételek mellett teszi lehetővé valamely tagállam számára olyan jogszabály elfogadását, amely a valamely harmadik országbeli természetes vagy jogi személy közvetett irányítása alatt álló uniós vállalkozásokat arra kötelezi, hogy az e tagállamban bejegyzett vállalkozás feletti irányításszerzésre irányuló szándékukat jelentsék be, és amely e bejelentést követően feljogosítja a hatóságokat arra, hogy a bejelentett felvásárlást megakadályozzák azon az alapon, hogy az veszélyeztetheti a tagállam államérdekét, közrendjét vagy közbiztonságát azon ténynél fogva, hogy a felvásárolni tervezett vállalkozás homokhoz, kavicsához és agyaghoz hasonló nyersanyagokat termel ki, és a helyi építőipari ágazatot ilyen anyagokkal látja el?

B. Miként kell alkalmazni az uniós jogot a külföldi közvetlen befektetések átvilágításával kapcsolatos tagállami mechanizmusokra?

22. A kérdést előterjesztő bíróság megkérdőjelezi a Vmtv.-nek az uniós joggal való összhangját, kérdésében pedig az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdéséről és a KKB átvilágítási rendeletről tesz említést. A Bizottság a maga részéről úgy véli, hogy a KKB átvilágítási rendelet nem alkalmazható. Azt javasolja, hogy a Bíróság a jelen ügyet egyedül a Szerződésnek a letelepedés szabadságával kapcsolatos rendelkezései alapján bírálja el. Ezért először is azt kell feltárni, hogy az elsődleges és másodlagos uniós jog e különböző jogforrásai közül melyek relevánsak a Bíróság elé terjesztett első kérdés megválaszolása szempontjából.

1. A belső piaccal és a közös kereskedelempolitikával kapcsolatos hatáskörök közötti kölcsönhatás

23. A Lisszaboni Szerződés kiterjesztette a közös kereskedelempolitika hatályát azáltal, hogy az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésében felsorolt hatáskörökbe beillesztette a „külföldi közvetlen befektetéseket”. A 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) véleményben¹¹ a Bíróság első alkalommal töltötte ki tartalommal e kiegészítést. A Bíróság kifejtette, hogy e fogalmat akként kell érteni, hogy az magában foglalja „[valamely] harmadik állam természetes vagy jogi személyei által az Unióban, illetve fordítva végrehajtott olyan befektetések[et] [...], amelyek lehetőséget adnak számukra a gazdasági tevékenységet folytató társaság irányításában és ellenőrzésében való tényleges részvételre”.¹² Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésében foglalt „külföldi közvetlen befektetés” fogalom magyarázata érdekében a Bíróság ugyanazt a meghatározást alakította ki, mint amelyet korábban a „közvetlen befektetés” belső piaccal kapcsolatos fogalmának leírásához használt. Megállapította, hogy „közvetlen befektetés minden olyan természetes vagy jogi személy által végrehajtott befektetés, amely a tőkét biztosító személy és azon társaság közötti tartós és közvetlen kapcsolat létrehozását, illetve fenntartását szolgálja, amelynek részére e tőkét gazdasági tevékenység folytatása céljából szánják. A részvénytársaság formájában létrehozott vállalkozásban való részesedésszerzés közvetlen befektetésnek minősül, amennyiben a részvényes tulajdonában álló részvények biztosítják számára annak lehetőségét, hogy ténylegesen részt vegyen e társaság irányításában vagy ellenőrzésében.”¹³

24. Ezen indítvány idézett részeiből mindjárt két következtetés adódik. Először is, a Bíróság által kialakított értelmezés a közvetlen befektetés ugyanazon meghatározását vetíti ki a közös kereskedelempolitika területére, mint amelyet az ítélkezési gyakorlat a belső piaccal kapcsolatos ügyekben már egy ideje alkalmazott.¹⁴ Másodszor, a külföldi közvetlen befektetésnek az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésében megjelenő fogalma kizárja ugyanezen területről a kisebbségi vagy rövid távú befektetéseket.¹⁵

¹¹ A 2017. május 16-i 2/15 vélemény (EU:C:2017:376).

¹² Uo., 82. pont. Kiemelés tőlem.

¹³ Uo., 80. pont. Ugyanezen pontban a Bíróság a belső piaccal kapcsolatos azon korábbi ügyekre hivatkozik, amelyek a közvetlen és a kisebbségi befektetések elhatárolására vonatkoztak; lásd: 2006. december 12-i *Test Claimants in the FII Group Litigation* ítélet (C-446/04, EU:C:2006:774, 181. és 182. pont); 2009. március 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-326/07, EU:C:2009:193, 35. pont); 2016. november 24-i *SECIL* ítélet (C-464/14, EU:C:2016:896, 75. és 76. pont).

¹⁴ Lásd például: 2009. március 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-326/07, EU:C:2009:193, 35. és 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a valamely vállalkozásban való tényleges részesedés gyakorlásához vezető befektetéseknek a részesedésszerzés kisebb mértékű formáitól való megkülönböztetése).

¹⁵ A Bíróság szerint csak a valamely jogalany vonatkozásában irányítást vagy tényleges részvételt eredményező befektetések minősülnek olyannak, amelyek lefedik azokat a gazdasági tevékenységeket, amelyek „közvetlen és azonnali hatással van[nak] [valamely] harmadik állam és az Unió közötti kereskedelmi kapcsolatokra”. Lásd: 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 84. pont).

25. A közös kereskedelempolitika az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja értelmében az Európai Unió kizárólagos hatásköreinek részét képezi. A külföldi közvetlen befektetések e politika hatálya alá vonása lehetővé teszi az Unió számára, hogy átfogóan és következetesen (vagyis a potenciális tagállami szintű szabályozást kizárva) folytasson olyan kereskedelempolitikát, amely felöleli a külföldről levezényelt befektetések teljes életciklusát. Ilyenformán a közös kereskedelempolitika „kiterjesztett” hatálya biztosítja, hogy az Unió által a harmadik országok irányába gyakorolt kereskedelmi tevékenységek továbbra is dinamikusak maradjanak, és a nemzetközi kereskedelem jellegzetességei mentén alakulhassanak.¹⁶

26. Ezzel együtt nem tudom nem észrevenni, hogy e kiegészítés a belső piaccal kapcsolatos megosztott hatáskör tekintetében bizonyos átfedést és feszültséget keletkeztetett.

27. A közvetlen befektetés a tőke szabad mozgásának is részét képezi, ezáltal pedig a belső piac hatálya alá tartozik.¹⁷ Ha azonban valamely befektetés kizárólag az Unió belső határait lépi át, az tartozhat akár a letelepedés szabadságának (az EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 54. cikk), akár pedig a tőke szabad mozgásának a hatálya alá (az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése), attól függően, hogy a szóban forgó részesedés milyen formát ölt.¹⁸ Egyfelől a közvetlen befektetésekre – vagyis a vállalkozásokban történő olyan részesedésekre, amelyek a befektető számára lehetőséget biztosítanak az e vállalkozás irányításában és ellenőrzésében való tényleges részvételre – a letelepedés szabályai vonatkoznak.¹⁹ Másfelől a rövid távú vagy kisebbségi befektetéseket – vagyis azokat az eseteket, amikor a részvényeket egyedül pénzügyi befektetés szándékával szerzik meg, anélkül hogy bármilyen módon befolyásolni akarnák a szóban forgó vállalkozás irányítását és ellenőrzését – kizárólag a tőke szabad mozgásának fényében kell megvizsgálni.²⁰

28. Jóllehet az uniós vállalkozások által a belső piacon belül más uniós vállalkozásokba történő befektetések szabályozása ennek megfelelően megoszlik két piaci szabadság között, a harmadik országbeli vállalkozások befektetéseire kizárólag a tőke szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezések vonatkoznak. Ez utóbbi egyedi, amennyiben a Szerződéseken alapuló piaci szabadságok közül ez az egyetlen, amely nem csupán az uniós jogalanyok számára biztosít jogokat, hanem harmadik országbeli vállalkozások számára is.

29. Az eddigiekből következik, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a harmadik országokból származó azon befektetések, amelyek tényleges részvételt vagy irányítást tesznek lehetővé valamely vállalkozásban, két különböző uniós hatáskör alá tartoznak: egy kizárólagos hatáskör (a közös kereskedelempolitika) és egy megosztott hatáskör (a tőke szabad mozgására vonatkozó belső piaci rendelkezések) alá. A tagállamok e területek mindegyikén eltérő mozgástérrel rendelkeznek az egyoldalú szabályozási intézkedések megtételére. Főszabály szerint

¹⁶ Lásd ebben az értelemben különösen: 1979. október 4-i 1/78 (A természetes kaucsukról szóló nemzetközi megállapodás) vélemény (EU:C:1979:224, 44. és 45. pont) (amely kifejti, hogy megszorító értelmezés esetén a közös kereskedelempolitika idővel „fokozatosan elvesztene jelentőségét”). Lásd továbbá ebben az értelemben: Wahl főtanácsnok 3/15 (A megjelent művekhez való hozzáférésekről szóló marrákési egyezmény) véleményre vonatkozó indítványa (EU:C:2016:657, 43. pont) (amely megjegyzi, hogy mivel a kereskedelmi gyakorlatok, minták és trendek idővel átalakulnak, a közös kereskedelempolitika tárgyának is ezzel együtt kell alakulnia).

¹⁷ Lásd: 2013. október 22-i Essent és társai ítélet (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁸ 2006. december 12-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítélet (C-446/04, EU:C:2006:774, 37. pont) (amely arra a következtetésre jutott, hogy a letelepedés szabadsága a szóban forgó azon szabályozás ellenére is alkalmazandó, amely a kisebb mértékű részesedések esetében potenciálisan érinti a tőke szabad mozgását is). E megközelítést a Bíróság később megerősítette a 2012. november 13-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítéletben (C-35/11, EU:C:2012:707, 95. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁹ Lásd eredetileg: 2000. április 13-i Baars ítélet (C-251/98, EU:C:2000:205, 21. és 22. pont) (amelyben a Bíróság megállapította, hogy amennyiben valaki meghatározó befolyással rendelkezik egy vállalkozás döntései felett, ez lehetővé teszi számára a vállalkozás tevékenységeinek meghatározását, vagyis a letelepedés szabadságát kell alkalmazni).

²⁰ Lásd többek között: 2011. február 10-i Haribo Lakritzen Hans Riegel és Österreichische Salinen ítélet (C-436/08 és C-437/08, EU:C:2011:61, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

nem tehetnek semmilyen egyoldalú intézkedést olyan területen, amely kizárólagos hatáskörbe tartozik (még akkor sem, ha az Unió nem lépett fel), míg ha valamely hatáskör megosztott, akkor a tagállamok jogosultak fellépni mindaddig, amíg uniós szinten elfogadott intézkedések folytán nem áll fenn velük szemben előfoglalási helyzet.²¹

30. Ez az átfedés felveti a hatáskörök e két típusa közötti határvonal kérdését, és elvezet minket a KKB átvilágítási rendelet alkalmazásához.

2. Magyarázatok a KKB átvilágítási rendelethez

31. A KKB átvilágítási rendelet – amelyet közös kereskedelempolitikai intézkedésként fogadtak el az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése alapján – azt tükrözi, hogy az uniós jogalkotó milyen választ adott arra a jól felfogott politikai szükségletre, amely a globális gazdasági rend változásainak kontextusában merült fel.²²

32. A KKB átvilágítási rendeletet egyfajta kacsacsőrű emlősként tudnám leírni: az EUMSZ 288. cikkben szabályozott rendeletek „rendes” típusaihoz képest furcsa teremtménynek bizonyul.²³ E jogalkotási eszközök útján az uniós jogalkotó rendszerint olyan kötelező erejű szabályokat állapít meg, amelyek közvetlenül alkalmazandók az összes tagállamban. A KKB átvilágítási rendelet azonban nem ír elő kötelező erejű szabályokat, és nem vezet be a külföldi közvetlen befektetések átvilágítására irányuló közös mechanizmust sem. Ehelyett csupán felhatalmazza – azaz még csak nem is kötelezi – a tagállamokat olyan jogszabályok elfogadására, amelyek a külföldi közvetlen befektetések átvilágítását szabályozzák.²⁴ E felhatalmazáson kívül e rendelet megállapítja a közös normák olyan keretrendszerét is, amelyeket e nemzeti mechanizmusoknak (ha kialakítottak ilyeneket) követniük kell, ezáltal pedig csupán részben egységesíti a meglévő nemzeti szabályozásokat.

33. E jogalkotói döntés egyik lehetséges magyarázata az lehet, ha akként tekintünk a KKB átvilágítási rendeletre, mint amely áthidalja azt a szakadékot, amely egyfelől a (külföldi) közvetlen befektetések belső piaci szempontból történő szabályozására irányuló megosztott hatáskör, másfelől pedig azon hatáskör között áll fenn, amely arra irányul, hogy az Európai Uniót megillető kizárólagos kereskedelempolitikai hatáskör gyakorlása során egységes megközelítést alakítsanak ki a „külföldi közvetlen befektetések” átvilágítására.²⁵

²¹ Lásd ebben az értelemben az ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft ügyre vonatkozó indítványomat (C-500/20, EU:C:2022:79, 64. pont).

²² Lásd e tekintetben a Bizottság vitaanyagát a globalizáció előnyünkre fordításáról (COM(2017) 240 final), 15. o. (amely azokról a kockázatokról szól, amelyek különösen akkor merülnek fel, amikor állami tulajdonban lévő vállalkozások stratégiai okokból megszereznek olyan európai társaságokat, amelyek kulcsfontosságú technológiákkal rendelkeznek). Néhány szerző azt állítja, hogy a befelé irányuló befektetések feletti ellenőrzés szigorítása hasznos abból a szempontból, hogy jobb tárgyalópozíciót biztosít az Európai Unió számára a külkapcsolatai terén, lehetővé téve neki, hogy azon munkálkodjon, hogy a külföldi piacok megnyíljanak az uniós befektetések előtt. Általában véve lásd: Schill, S., „The European Union’s Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization”, Legal Issues of Economic Integration, 46(2) kötet, 2019, 105-128. o.

²³ Ezzel együtt meglehetősen nyilvánvaló, hogy az uniós jogalkotó azért döntött rendelet elfogadása mellett, mert az EUMSZ 207. cikk (2) bekezdése rendeleti formát ír elő „a közös kereskedelempolitika végrehajtásának kereteit meghatározó” intézkedések elfogadására. Vagyis az EUMSZ 288. cikk megfogalmazása ellenére e jogalkotási eszköz jobban közelíthető egy irányelvhez.

²⁴ Figyeljünk meg, hogy jóllehet a KKB átvilágítási rendelet (8) preambulumbekkezdése kifejti, hogy a tagállamok nem kötelesek átvilágítási mechanizmust kialakítani, nagyon is úgy tűnik, hogy erősen ösztönözní próbálják őket erre. Lásd e tekintetben az „Iránymutatás a tagállamoknak – Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme [a KKB átvilágítási rendelet] alkalmazásának megkezdése előtt” című bizottsági közleményt (HL 2020. C 99 I, 1. és 2. o.).

²⁵ Lásd e tekintetben: Cremona, M., „Regulating FDI in the EU Legal Framework”, in: Bourgeois, J. H. J. (szerk.), EU Framework for Külföldi közvetlen befektetés Control, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2019, 35. o.

34. Álláspontom szerint bizony van némi meggyőző erő ebben az érvben. Tény, hogy mielőtt a KKB átvilágítási rendelet hatályba lépett volna, számos tagállamban voltak már intézkedések a harmadik országokból e tagállamok területére irányuló tőkemozgások átvilágítására.²⁶ E mechanizmusok az említett tagállamok azon közrendi vagy közbiztonsági aggályait tükrözték, amelyek bizonyos külföldről származó tőkemozgásokkal voltak összefüggésbe hozhatók. A belső piaci kérdések tekintetében a tagállamokat megillető megosztott hatáskörrel összhangban teljesen jogszerű lett volna e nemzeti intézkedéseket az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában biztosított eltérésekre alapítani.²⁷ Amióta azonban a Lisszaboni Szerződés a „külföldi közvetlen befektetések” körébe eső tőkemozgásokat beillesztette a közös kereskedelempolitikával kapcsolatos kizárólagos hatáskörbe, ezen, a harmadik országokból származó tőkemozgásokat szabályozó nemzeti mechanizmusok bizonyosan érvénytelenné váltak.

35. Ennek fényében vizsgálva a KKB átvilágítási rendelet akként értékelhető, mint amely helyreállítja a külföldi közvetlen befektetések átvilágítására irányuló, már létező tagállami mechanizmusok jogszerűségét.²⁸ Más szavakkal, a KKB átvilágítási rendelet „visszaszármasztat” bizonyos hatásköröket a tagállamokra egy olyan területen, amelyen a tagállamok a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével elvesztették azokat.²⁹

36. Ehhez kapcsolódik az a kérdés, hogy vajon a közös kereskedelempolitikával kapcsolatos hatáskört lehet-e a nemzeti jogszabályok egységesítésére irányuló eszközként használni. Mint azt kifejtettem, a KKB átvilágítási rendelet tartalmaz bizonyos olyan szabályokat, amelyeket az összes tagállami átvilágítási mechanizmusnak követnie kell. Így lehetne akár olyan álláspontot is képviselni, hogy a külföldi közvetlen befektetések átvilágítását megengedő nemzeti jogszabályok egységesítését a belső piaccal kapcsolatos rendelkezésekre, így például az EUMSZ 64. cikkre kellene alapítani. Úgy vélem azonban, hogy önmagában az, hogy valamely uniós intézkedés nemzeti jogszabályokat egységesít, nem feltétlenül zárja ki ezt az intézkedést a közös kereskedelempolitika hatálya alól. Egy uniós intézkedés ugyanis a közös kereskedelempolitika körébe tartozhat, „amennyiben a célja lényegében [valamely harmadik állammal vagy államokkal

²⁶ A tagállamok által bejelentett átvilágítási mechanizmusoknak a Bizottság által a KKB átvilágítási rendelet 3. cikkének (8) bekezdése alapján összeállított jegyzéke alapján úgy tűnik, hogy e rendelet hatálybalépésének időpontja előtt már igen sok tagállamban létezett valamiféle átvilágítási mechanizmus.

²⁷ Lásd e tekintetben a KKB átvilágítási rendelet (4) preambulumbekzdését, amely kimondja, hogy e rendelet „nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy az [EUMSZ 65. cikk] (1) bekezdésének b) pontjában meghatározottak szerint eltérést alkalmazzanak a tőke szabad mozgása tekintetében”, és amelyre a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésének részeként hivatkozik.

²⁸ Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése – amely a kizárólagos uniós hatáskörökre vonatkozik – akként rendelkezik, hogy e területeken a tagállamok csak annyiban alkothatnak jogszabályokat, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza.

²⁹ Különben – mivel a KKB átvilágítási rendelet még csak nem is kötelezi a tagállamokat átvilágítási mechanizmusok kialakítására – azzal lehetne érvelni, hogy nem is volt szükség jogilag kötelező erejű aktusra. Elegendő lett volna ugyanis, ha az Európai Unió valamiféle *soft law* intézkedést alkalmazott volna annak érdekében, hogy a tagállamokat cselekvésre ösztönözze. Ezért a jogilag kötelező erejű aktus melletti választás azzal is indokolható, hogy meg kellett oldani a Lisszaboni Szerződés folytán keletkező hatásköri problémát, ezáltal pedig valahogyan kifejezésre kellett juttatni a tagállamoknak szóló „felhatalmazást”.

folytatott kereskedelem] előmozdítása, elősegítése vagy szabályozása, és [arra] közvetlen és azonnali hatást gyakorol”.³⁰ Egyértelmű, hogy a külföldi közvetlen befektetések átvilágítására irányuló nemzeti mechanizmusok egységesítésének van ilyen hatása.³¹

37. A fentieket figyelembe véve a KKB átvilágítási rendelet – amely egyszerre tartja fenn a nemzeti átvilágítási mechanizmusokat és vezet be néhány közös szabályt – az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdésének egyfajta érvényesítési módjaként is értelmezhető. E rendelkezés kimondja, hogy a közös kereskedelempolitika területén az Unióra ruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az Unió és a tagállamai közötti hatáskörök elhatárolását. Mivel a harmadik országból származó közvetlen befektetés egyben a belső piac területére (vagyis megosztott hatáskörbe) tartozó kérdés is, a „külföldi” közvetlen befektetések átvilágítására irányuló olyan közös mechanizmus bevezetését, amely felülírná a tagállamok saját mechanizmusait, a szubszidiaritás szempontjából is meg kellene indokolni. Ez magyarázhatja az uniós jogalkotó azon választását, hogy a külföldi közvetlen befektetések átvilágításának olyan decentralizált rendszere mellett döntött (legalábbis egyelőre),³² amely teret enged a tagállamok szabályozási döntéseinek. E döntéseket ugyanakkor keretek közé szorítják a belső piaci szabályok, köztük azok is, amelyek az alapvető piaci szabadságoktól való eltéréseket szabályozzák.

3. Alkalmazandó-e a KKB átvilágítási rendelet a jelen ügyre?

38. A fentiek alapján azt a következtetést tudom levonni, hogy nincs akadálya annak, hogy a „külföldi” közvetlen befektetések átvilágítására irányuló, a Vmtv. által bevezetetthez hasonló nemzeti mechanizmusokat a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá soroljuk.

39. Ezzel rá is térek a Bizottság álláspontjára. A Bizottság úgy véli, hogy a KKB átvilágítási rendelet a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel uniós vállalkozásokat e rendelet alapján nem lehet átvilágításnak alávetni. A felperes, amellyel szemben megakadályozták az általa eltervezett befektetést, az Unióban székhellyel rendelkező társaság. Az EUMSZ 54. cikk és a vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely társaság „honossága” kizárólag a bejegyzett székhelyétől függ, míg a társaság részvényesi köre irreleváns.³³

40. A tárgyaláson a Bizottság kiemelte, hogy a KKB átvilágítási rendelet 2. cikke értelmében „külföldi befektető” az a harmadik országbeli vállalkozás, amely közvetlen külföldi befektetést tervez vagy hajtott végre. A Bizottság különös hangsúlyt fektetett arra, hogy e fogalommeghatározás csak a *harmadik országbeli* természetes vagy jogi személyeket foglalja magában. Következésképpen e rendelet elvileg nem alkalmazható az Unióban székhellyel

³⁰ A 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá analógia útján a 2013. július 18-i Daiichi Sankyo és Sanofi-Aventis Deutschland ítéletet (C-414/11, EU:C:2013:520, 52. pont) (amely megállapítja, hogy a szellemi tulajdonjogok területén, vagyis megosztott hatáskörben elfogadott uniós intézkedések közül azok, „amelyek kifejezett kapcsolatban vannak a nemzetközi kereskedelmi forgalommal”, „az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésében említett »szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásainak« fogalma, és így a közös kereskedelempolitika hatálya alá [tartozhatnak]”).

³¹ E tekintetben lásd a 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) véleményt (EU:C:2017:376, 84. pont), amelyben a Bíróság kifejtette, hogy „[a] közös kereskedelempolitika hatályának a külföldi befektetések tekintetében történő ezen lehatárolása azt tükrözi, hogy minden olyan uniós jogi aktus, amely előmozdítja, elősegíti vagy szabályozza valamely harmadik állam természetes vagy jogi személyének az Unióban – vagy fordítva – valamely gazdasági tevékenységet folytató társaság irányításában és ellenőrzésében tényleges részvételét, közvetlen és azonnali hatással van e harmadik állam és az Unió közötti kereskedelmi kapcsolatokra, míg az ilyen, a kereskedelemmel fennálló kifejezett kapcsolat hiányzik az ilyen részvételt nem eredményező befektetések esetén”.

³² Megjegyzem, úgy tűnik, hogy a Bizottság 2023. évi munkaprogramja a KKB átvilágítási rendelet erősítését célozza. Lásd a Bizottság közleményét az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához, A Bizottság 2023. évi munkaprogramja, Egységében erős Unió (COM(2022) 548 final), 7. és 8. o.

³³ Lásd többek között: 2014. április 1-jei Felixstowe Dock and Railway Company és társai ítélet (C-80/12, EU:C:2014:200, 40. pont).

rendelkező társaságokra. Így a felperes, amely Magyarországon bejegyzett társaság, nem tekinthető harmadik országbeli vállalkozásnak. A KKB átvilágítási rendelet személyi hatálya arra nem terjed ki.

41. Álláspontom szerint a Bizottság a KKB átvilágítási rendelet alkalmazhatatlanságával kapcsolatos észrevételeinek megfogalmazása során könnyedén figyelmen kívül hagyja e rendelet 2. cikkének 1. pontját. E rendelkezés azt határozza meg, hogy e rendelet alkalmazásában mit kell közvetlen külföldi befektetés alatt érteni. Ilyennek minősül a „külföldi befektető által eszközölt *bármely fajta* befektetés, amelynek célja, hogy tartós és közvetlen kapcsolatokat hozzon létre vagy tartson fenn a külföldi befektető és azon vállalkozó vagy vállalkozás között, akinek vagy amelynek a rendelkezésére bocsátja a tőkét azzal a céllal, hogy gazdasági tevékenységet folytasson egy tagállamban, az olyan befektetéseket is ideértve, amelyek lehetővé teszik a gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás irányításában vagy ellenőrzésében való tényleges részvételt”.³⁴

42. A KKB átvilágítási rendelet hatálya – ahogyan azt e rendelet 1. cikkének (1) bekezdése meghatározza – kiterjed az Európai Unióba irányuló *közvetlen külföldi befektetések* tagállamok általi átvilágításával kapcsolatos keretrendszer létrehozatalára. E fogalom pedig felöleli a befektetések bármely típusát, amelyen keresztül a külföldi befektető tényleges részesedést vagy irányítást szerez valamely uniós vállalkozás felett.

43. Mondanunk sem kell, hogy a KKB átvilágítási rendelet kizárólag külföldi befektetőkre irányul. Annak érdekében ugyanakkor, hogy lehetővé tegye az e befektetők feletti ellenőrzést, e rendelet magában foglalja a befektetések összes lehetséges típusát, amelyen keresztül a külföldi befektető irányítást szerez valamely uniós vállalkozás felett. Más szavakkal, magát a struktúrát vagy a befektetési folyamatot illetően a rendelet nem ír elő semmilyen korlátozást. Következésképpen ahhoz, hogy valamely befektetés a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá tartozzon, a befektetési folyamatot nem feltétlenül kell közvetlenül levezényelni (mint például amikor egy külföldi befektető úgy szerez irányítást valamely uniós vállalkozás felett, hogy közvetlenül megvásárolja annak részvényeit), hanem az közvetett módon is lebonyolítható (mint például amikor egy külföldi befektető úgy szerez irányítást valamely uniós vállalkozás felett, hogy egy másik uniós vállalkozáson keresztül szerzi meg annak részvényeit). Az számít, hogy *ki az*, aki végső soron *irányítást szerez* a szóban forgó uniós vállalkozás felett.

44. Az olasz kormány támogatja a KKB átvilágítási rendelet hatályának ezen értelmezését. E kormány e tekintetben megfogalmaz egy releváns kontextuális érvet is. Amikor a KKB átvilágítási rendelet a 4. cikke (2) bekezdésének a) pontjában felsorolja azokat a tényezőket, amelyeket figyelembe lehet venni annak megállapítása során, hogy valamely közvetlen külföldi befektetés valószínűleg hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre, e rendelet kimondja, hogy tekintetbe lehet venni azt is, hogy „a külföldi befektető felett közvetlenül vagy közvetetten irányítást gyakorol-e [a kormány]”. Következésképpen az olasz kormány megjegyzi, hogy ha a valamely harmadik országbeli befektető általi közvetett irányítás releváns annak megállapítása szempontjából, hogy vajon egy adott befektetésért valamely harmadik ország felelős-e, akkor ennek szintén relevánsnak kell lennie egy uniós székhelyű befektető vonatkozásában, amelynek esetében ténylegesen előfordulhat, hogy egy harmadik országbeli befektető irányítása alatt áll. Ezért a KKB átvilágítási rendelet magában foglalja a „közvetett” külföldi közvetlen befektetéseket.

³⁴ Kiemelés tőlem.

45. Álláspontom szerint bármely egyéb értelmezés ellentétes lenne a KKB átvilágítási rendelet céljával. Vagyis azzal, hogy lehetővé tegyék a külföldi közvetlen befektetések átvilágítását annak megállapítása érdekében, hogy a szóban forgó befektetés veszélyeztetheti-e az Európai Unió vagy a tagállamok közrendjét vagy biztonságát (vagy legalábbis fenyegetheti-e ilyen veszélyeztetéssel). Ez ugyanúgy vonatkozik a külföldi közvetlen felvásárlásokra, mint az olyan ügyletekre, amelyek keretében tőkét jutattak egy uniós székhelyű jogalanyhoz annak érdekében, hogy az vásároljon fel egy bizonyos céltársaságot. Véleményem szerint, ha elfogadnánk a Bizottság álláspontját, és kizárólag a társaság székhelyével kapcsolatos formális kritériumból indulnánk ki, anélkül hogy figyelembe vennénk, hogy egy konkrét műveleten keresztül ki szerez irányítást egy befektetés céltársasága felett, akkor figyelmen kívül hagynánk mind az üzleti világ realitásait, mind pedig a külföldi közvetlen befektetések átvilágításának célját.³⁵

46. A Bizottság mind az írásbeli észrevételeiben, mind pedig a tárgyaláson azt álláspontot képviselte, hogy a „közvetett” külföldi közvetlen befektetések *kizárólag* kivételesen, az átvilágítási mechanizmusok kijátszásának megakadályozása céljából kerülhetnek a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá. A KKB átvilágítási rendelet – jegyzi meg a Bizottság – a (10) preambulumbekzdésében hivatkozik a kijátszásra, a 3. cikkének (6) bekezdésében pedig előírja, hogy azok a tagállamok, amelyekben rendelkezésre áll átvilágítási mechanizmus, fogadják el a nemzeti átvilágítási mechanizmusok és a kapcsolódó átvilágítási határozatok kijátszásának észleléséhez és megakadályozásához szükséges intézkedéseket. A „kijátszás” fogalma csak „az Unión belülről érkező befektetésekre” terjed ki, amennyiben e befektetéseket i. „*mesterséges manőverek útján*” hajtják végre; ii. ha „*nem tükrözik a gazdasági realitásokat*”; iii. ha „*kijátsszák az átvilágítási mechanizmusokat és az átvilágítási határozatokat*”. Nem tűnik úgy, hogy a jelen ügyben ilyen helyzet állna fenn.

47. Ugyanakkor, hacsak a kijátszást alá nem támasztják olyan más eszköz segítségével, amelyet kifejezetten erre a célra hoztak létre, már önmagában ahhoz, hogy egy átvilágítási mechanizmus kijátszását bizonyítani lehessen, egy konkrét tőkeművelet átvilágítása szükséges. Más szavakkal, a műveletnek eleve a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá kell tartoznia ahhoz, hogy el lehessen dönteni, hogy valóban nemzeti átvilágítási mechanizmusokat vagy határozatokat akartak-e kijátszani vele.

48. Mindenesetre, ha a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló típusú műveleteket kizárnánk a KKB átvilágítási rendelet hatálya alól, azzal a nemzeti vagy uniós érdekeket fenyegető külföldi közvetlen befektetésekre irányuló átvilágításnak magát a célját ásnánk alá. A befektetések átvilágítását szolgáló nemzeti mechanizmusokhoz hasonló *ex ante* eszközök szempontjából ugyanis mi a különbség aközött, ha egy harmadik országbeli befektető közvetlenül külföldről, vagy pedig egy másik uniós vállalkozáson keresztül szerez irányítást egy stratégiai jelentőségű uniós vállalkozás felett? Mindkét esetben arról van szó, hogy a külföldi befektető megszerzi az irányítást az uniós vállalkozás felett, ezáltal pedig megszerzi a lehetőséget arra, hogy meghatározza e vállalkozás jövőjét: működtetheti azt a piaci feltételeknek megfelelően; megfoszthatja azt az összes értékes eszköztől (a mi esetünkben például azáltal, hogy elárasztja a bányüzemet, használhatatlanná téve azt); továbbértékesítheti a vállalkozást, vagy akár teljesen be is zárhatja azt. Az ügynek az a sarkalatos eleme, hogy külföldi befektető szerez irányítást egy stratégiai jelentőségű uniós vállalkozás felett.

³⁵ Mint azt Cohen már az 1935-ös gondolatébresztő tanulmányában megjegyezte, egy vállalat székhelye majdhogynem semmit nem árul el annak tevékenységeiről; lásd e tekintetben: Cohen, F. S., „Transcendental Nonsense and the Functional Approach”, Columbia Law Review, 35(6) kötet, 1935, 809. o., a 810. oldalon.

49. Véleményem szerint a KKB átvilágítási rendeletnek éppen az a célja, hogy megakadályozzon egy harmadik országból történő lehetséges irányítást abban az esetben, ha valamely befektetéssel kapcsolatban úgy ítélik meg, hogy az a biztonság vagy a közrend szempontjából fenyegetést jelent. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság ismerje el, hogy a valamely uniós székhelyű vállalkozáson keresztül végrehajtott „közvetett” külföldi közvetlen befektetések is a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá tartoznak, amennyiben az ilyen befektetések lehetővé tennék a külföldi befektető számára, hogy irányítást szerezzen a felvásárolt vállalkozás felett.

50. A fentiek mellett ugyanakkor azt is világossá kell tenni, hogy a harmadik országból származó, de valamely uniós székhelyű vállalkozáson keresztül végrehajtott közvetlen befektetések átvilágítása nem jelenti automatikusan azt, hogy az ilyen befektetést minden további feltétel nélkül meg lehet akadályozni. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy ha az uniós társaságok harmadik országbeli befektetők általi felvásárlását átvilágításnak vetjük alá, ez már önmagában akadályt jelent a négy piaci szabadság gyakorlása szempontjából.³⁶

51. Véleményem szerint, ha valamely terület egymással átfedésben lévő uniós hatáskörök alá tartozik, az uniós jogalkotónak mind a két területen megfelelően figyelembe kell vennie a felmerülő aggályokat. Következésképpen, még ha a jogalkotási eljárás során az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése bizonyult is a döntő jelentőségű jogalapnak,³⁷ az uniós jogalkotó köteles volt figyelembe venni a Szerződésnek a négy piaci szabadságra vonatkozó szabályaiból eredő jogokat is, függetlenül attól, hogy e jogok uniós vagy harmadik országból származó vállalkozások előnyét szolgálják. Más szavakkal, jóllehet a KKB átvilágítási rendelet az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésének oltalma alatt „felhatalmazza” a tagállamokat, hogy a külföldi közvetlen befektetésekre irányuló átvilágítási mechanizmusokat alakítsanak ki azon az alapon, hogy az ilyen befektetések közrendi vagy biztonsági aggályokat vethetnek fel, e rendelet nem kerülheti meg az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeket. Pontosan ennek fényében kell értelmezni azt, hogy a rendelet (4) preambulumbekkezdése az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésére utal.³⁸

52. A KKB átvilágítási rendelet ugyanis tükrözi a szabad mozgással kapcsolatos valamely jog korlátozása arányosságának értékelésére szolgáló azon lehetséges igazolásokat – ezáltal pedig implicit módon az ennek alapjául szolgáló általános kritériumokat is –, amelyek a Szerződés eltérést engedő rendelkezéseiből erednek. Ez különösen jól látható e rendelet 4. cikkében, amely egy nem kimerítő felsorolást tartalmaz azokról a tényezőkről, amelyeket a tagállamok figyelembe vehetnek annak eldöntése során, hogy vajon egy konkrét külföldi tőkeművelet valószínűleg hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre.

53. Ha a belső piaci szabályok nem lennének beépítve a KKB átvilágítási rendeletbe és az annak alapján engedélyezett nemzeti mechanizmusokba, az összes uniós társaság számára elérhető piaci szabadságokat aránytalanul meg lehetne terhelni csupán amiatt, hogy e társaságokban külföldi részesedés áll fenn. E szabadságok megsértésének elkerülése érdekében a Vmtv.-hez hasonló

³⁶ Lásd analógia útján: 1984. január 31-i Luisi és Carbone ítélet (286/82 és 26/83, EU:C:1984:35, 34. pont); 1995. február 23-i Bordessa és társai ítélet (C-358/93 és C-416/93, EU:C:1995:54, 24-26. pont); 1995. december 14-i Sanz de Lera és társai ítélet (C-163/94, C-165/94 és C-250/94, EU:C:1995:451, 24. pont) (amelyek kifejtik, hogy a valuta kivitelének előzetes engedélyezése a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül).

³⁷ Lásd például: 2013. október 22-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-137/12, EU:C:2013:675, 53. pont) (amely megállapítja, hogy ha valamely intézkedésről kiderül, hogy kettős célt követ, vagy két összetevőt foglal magában, amelyek közül az egyik döntő jelentőségűnek, míg a másik csupán járulékosnak bizonyul, akkor az intézkedést arra a jogalapra kell alapítani, amely a döntő jelentőségű célt vagy összetevőt szolgálja).

³⁸ Következésképpen nem találok meggyőzőnek azt a felvetést, amely szerint a KKB átvilágítási rendelet (4) preambulumbekkezdésében az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésére hivatkozás azt jelentené, hogy a tagállamok dönthetnek úgy, hogy eltérő átvilágítási mechanizmusokat vezetnek be a harmadik országból származó közvetlen befektetésekre, amelyek kívül esnek e rendelet hatályán.

nemzeti jogszabályokat – amelyeket a KKB átvilágítási rendelet engedélyez – nem kellene kizárni a Szerződés belső piacra vonatkozó szabályai alapján lefolytatott vizsgálat alól. Inkább azt hangsúlyoznám, hogy az átvilágítási mechanizmus alá tartozó bármely ügyletnek teljes körű arányossági felülvizsgálatban kell részesülnie, összhangban az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdése szerinti kritériumokkal.³⁹

54. A fenti fejtegetések összefoglalásaképpen úgy vélem, hogy a Vmtv.-hez hasonló nemzeti jogszabályok a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá tartoznak, még akkor is, ha ennek következtében lehetővé válik az olyan „közvetett” külföldi közvetlen befektetések átvilágítása, amelyeket valamely uniós vállalkozáson keresztül hajtanak végre.

C. A Bíróság hatásköre

55. A KKB átvilágítási rendelet alkalmazhatósága választ ad arra a kérdésre is, hogy a Bíróság a jelen ügyben hatáskörrel rendelkezik-e.

56. E kérdést a Bizottság vetette fel, amely úgy látta, hogy a jelen ügy kizárólag a belső piaccal kapcsolatos kérdést vet fel. A nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvita összes eleme akként értékelhető, mint amelyek Magyarországon belülről összpontosulnak: egy magyar társaság próbál felvásárolni egy másik magyar társaságot, de a magyar jogszabályok alapján megakadályozzák őt ebben. Az egyetlen tagállamon belüli helyzetek kívül esnek a belső piaci szabályozás hatályán. E kifogás felhozatala ellenére ugyanakkor a Bizottság mégis arra a következtetésre jutott, hogy a Bíróságnak fennáll a hatásköre, kiindulva abból, hogy a felperes teljes egészében a németországi Xella tulajdonában áll. Ezáltal a Bizottság véleménye szerint megnyílik a lehetőség arra, hogy a jelen ügyet ne egyetlen tagállamon belüli ügyként soroljuk be.

57. A tárgyaláson a hatáskörrel kapcsolatos fenti észrevételek nyomán elindult bizonyos eszmecsere abban a kérdésben, hogy mitől lesz egy helyzet „belső” jellegű, továbbá hogy milyen tényezőket lehet figyelembe venni ahhoz, hogy egy ugyanazon tagállambeli két társaság közötti ügyletet „határon átnyúló” ügyletnek lehessen minősíteni.⁴⁰ Mivel a jelen ügy tárgyát képező helyzet vonatkozásában is fennáll a belső jellegüként minősítés lehetősége, az eszmecsere kitért a Bíróság Ullens de Schooten ítéletének⁴¹ relevanciájára is.

58. Jóllehet érdekfeszítőnek találok e kérdéseket, amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata csupán részben tisztázott, mégis ellenállok a kísértésnek, hogy a jelen indítványban tárgyaljam őket. Egyszerűen nem gondolom, hogy e kérdések a jelen ügy körülményei között relevánsak lennének.

³⁹ A jelen indítvány D.2 fejezetében vissza fogok térni e kérdésre.

⁴⁰ Annak alapján, hogy a felperes üzletrészeinek 100%-a a németországi Xella tulajdonában van, a Bizottság továbbá úgy vélte, hogy a jelen ügyet a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályok alapján kellene eldönteni, mivel az irányítást biztosító, az Unión belüli „külföldi” közvetlen befektetések e piaci szabadság hatálya alá tartoznak. E kijelentés alátámasztása érdekében a Bizottság a 2001. február 1-jei Mac Quen és társai ítéletre (C-108/96, EU:C:2001:67, 16. pont), valamint a 2002. október 17-i Payroll és társai ítéletre (C-79/01, EU:C:2002:592, 25. pont) hivatkozott. A Bizottság véleménye szerint az a határon átnyúló releváns elem, amely a Bíróság hatáskörét igazolja, azon a körülményen alapul, hogy a felperes hivatkozhatna a németországi Xella határon átnyúló letelepedési jogára. A tárgyaláson azonban a Bizottság nem tudta megmagyarázni, hogy a tulajdonosi vonal felfejtésének miért a németországi Xellánál, és miért nem a luxemburgi Xellánál vagy a bermudai társaságnál kellene megállnia. Ha a szóban forgó ügyletet ez utóbbi társaság szemszögéből vizsgáljuk, a felperes a bermudai „nagyamavállalata” vonatkozásában ugyanúgy hivatkozhatna a tőke szabad mozgására, hiszen az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése értelmében a harmadik országokból az Európai Unióba irányuló tőkemozgások szintén liberalizálva vannak.

⁴¹ 2016. november 15-i ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874).

59. Mint azt a jelen indítvány 49. és 54. pontjában kifejtettem, a jelen ügy a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá tartozik. Mint azt megállapítottam, a Janesnek a felperes által tervezett felvásárlása a KKB átvilágítási rendelet értelmében vett „közvetlen külföldi befektetésnek” minősíthető. Mivel az alapeljárás tárgyát képező jogvita ezáltal olyan uniós jogszabály alkalmazási körén belül helyezkedik el, amely egyebek mellett arra irányul, hogy egységesítse a nemzeti átvilágítási mechanizmusokat, irreleváns az a kérdés, hogy a szóban forgó helyzet belső jellegű-e. A Bíróság hatáskörét már önmagában az megalapozza, hogy a szóban forgó jogvitára másodlagos uniós jogi rendelkezést kell alkalmazni.⁴²

60. Mint azt a tárgyaláson is megerősítették, az ügy fentiek szerinti minősítését támasztja alá az a további érv is, hogy a magyar kormány akként értelmezi a Vmtv.-t, hogy az a KKB átvilágítási rendelet hatálya alá tartozik. Mint azt ugyanis a Bizottság is megerősítette, a magyar kormány az e rendelet 3. cikkének (7) bekezdésében előírt kötelezettségnek eleget téve bejelentette a jogszabályt a Bizottságnak. E bejelentés alapján és ugyanezen rendelet 3. cikkének (8) bekezdésével összhangban a Bizottság a tagállamok átvilágítási mechanizmusait tartalmazó jegyzék részeként ezután nyilvánosságra hozta a releváns magyar jogszabályt. Tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a Vmtv. minősül az előtte folyamatban lévő jogvitában alkalmazandó jogszabálynak, mivel e törvény képezte a megtámadott határozat jogi alapját, az uniós jog alkalmazandósága és az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bíróságtól kért értelmezés hasznossága nyilvánvaló. A kért iránymutatás lehetővé teszi majd a kérdést előterjesztő bíróság számára annak értékelését, hogy a Vmtv. túllépte-e az uniós jog által meghatározott kereteket.

61. Ha a Bíróság mégsem értene egyet a jelen ügyben fennálló hatáskörrel kapcsolatos értelmezéssel, röviden felvázolok három további lehetőséget is a hatáskör megalapozására.

62. Először is, noha nem vagyok a vonatkozó ítélkezési gyakorlat lelkes híve, a Bíróság nyilvánvalóan alapíthatja hatáskörét azokra a határon átnyúló *potenciális* hatásokra, amelyek a magyar átvilágítási mechanizmusból erednek.⁴³ Nem sok vita merülhet fel azzal kapcsolatban, hogy „nem elképzelhetetlen”, hogy valamely más tagállamnak egy harmadik országbeli vállalkozás tulajdonában lévő vállalkozása érdekelt legyen egy „stratégiai jelentőségű” magyar társaság felvásárlásában. Ez könnyen előfordulhat a jelen ügyben, mivel a felvásárlást ugyanígy lebonyolíthatta volna közvetlenül a németországi Xella is. A szóban forgó magyar jogszabálynak tehát potenciális határon átnyúló hatása van.

63. Másodszor, ihletet lehet meríteni a Felixstowe Dock and Railway Company és társai ítéletből⁴⁴ is. Ebben az ügyben az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező felperes társaságok hivatkozhattak a luxemburgi leányvállalatuk letelepedési szabadságára, mivel az előbbi társaságok e Luxemburghoz kötődő társaság miatt „adózási szempontból kevésbé előnyös elbírálás alá [estek], mint ha a veszteséget átadó társasággal az Egyesült Királyságban letelepedett társaságon keresztül kapcsolódnának egymáshoz”.⁴⁵ A hatáskör ezáltal megalapozható mind a jelen ügyben érintett

⁴² Mint azt a jogirodalom is bemutatja, valamely helyzet belső jellege csak olyan ügyekben képezi akadályát a Bíróság hatáskörének, amelyek negatív integrációval (vagyis a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok közvetlen alkalmazásával) kapcsolatosak, ellenben a pozitív integrációval (vagyis harmonizációt megvalósító másodlagos uniós jogszabályok egyébként belső jellegű helyzetekre történő alkalmazásával) kapcsolatos ügyekben nem. Lásd például: Mataija, M., „Internal Situations in Community Law: An Uncertain Safeguard of Competences Within the Internal Market”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 5. kötet, 2009, 31-63. o., 37-40. o.

⁴³ Lásd ebben az értelemben: 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133, 24. pont); 2013. május 8-i Libert és társai ítélet (C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288, 34. pont); 2013. december 5-i Venturini és társai ítélet (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 25. pont).

⁴⁴ 2014. április 1-jei ítélet (C-80/12, EU:C:2014:200).

⁴⁵ Uo., 24. pont.

anyavállalato(ka)t (a németországi Xellát és a luxemburgi Xellát) és a Lone Star végső tényleges tulajdonosát (egy ír állampolgárt) illetően a letelepedés szabadsága alapján, mind pedig a harmadik országbeli „nagyamavállalatot” (a bermudai társaságot) illetően a tőke szabad mozgása alapján.

64. Végül lehetőség van akár arra is, hogy elvont értelemben alapozzuk meg a hatáskört azon Dzodzi-jellegű⁴⁶ utalás alapján, amely szerepel a Vmtv. 276. §-án belül a „stratégiai társaság” fogalmának meghatározásáról szóló 3. pontban (amely úgy tűnik, a KKB átvilágítási rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a)-e) pontjához igazítja e fogalmat), valamint a Vmtv. 283. §-a (1) bekezdésének b) pontjában, amely azt szabályozza, hogy milyen korlátok vonatkoznak azokra az indokokra, amelyek alapján a miniszter gyakorolhatja a részére biztosított vétőjogot (és amely az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésére és az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésére utal).

65. Azaz bármely módon is határozzuk meg az ügy kereteit, a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések megválaszolására.

D. Azon feltételek, amelyek mellett a tagállamok átvilágíthatják és megakadályozhatják a „közvetett” külföldi közvetlen befektetéseket

66. Mint azt a jelen indítvány 50-53. pontjában kifejtettem, a KKB átvilágítási rendelet által engedélyezett összes tagállambeli átvilágítási mechanizmusnak összhangban kell lennie a Szerződésekben lefektetett belső piaci szabadságokkal.

67. A Bíróság úgy ítéli meg, hogy minden olyan intézkedés, amely tiltja, akadályozza vagy kevésbé vonzóvá teszi a piaci szabadságok gyakorlását, e szabadságok korlátozásának minősül.⁴⁷

68. Az, hogy létezik egy átvilágítási mechanizmus, már önmagában is kevésbé vonzóvá teheti a harmadik országból származó közvetlen befektetéseket. Nyilvánvaló, hogy a megtámadott határozat, amely megakadályozta a Janes felvásárlását, nem csupán kevésbé vonzóvá teszi a valamely uniós vállalkozásba történő befektetéshez való jog (amely az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésén alapul) és a letelepedéshez való jog (amely az EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikkeken alapul) gyakorlását, hanem valójában teljesen el is lehetetleníti azt.⁴⁸

69. Az alapvető szabadságok gyakorlását azonban korlátozni lehet, amennyiben e korlátozásokat közérdeken alapuló jogszerű indokok igazolják, továbbá ha e korlátozások alkalmasak ezen érdekek védelmére, és szükségesek is ahhoz. Az, hogy e két, az elfogadható igazolással és az arányossággal kapcsolatos követelmény teljesül-e, az uniós jog alapján lefolytatott bírósági felülvizsgálat alá tartozik. A Vmtv.-hez hasonló nemzeti jogszabályoknak, valamint az e jogszabályokra alapított egyedi határozatoknak meg kell felelniük az uniós jog által velük szemben előírt feltételeknek. Következésképpen – továbbá figyelembe véve, hogy az előzetes

⁴⁶ 1990. október 18-i ítélet (C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360, 41. pont).

⁴⁷ Számos ügy közül, a letelepedés szabadságát illetően lásd: 2017. október 25-i Polbud – Wykonawstwo ítélet (C-106/16, EU:C:2017:804, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A tőke szabad mozgását illetően lásd például: 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (Egyesületek átláthatósága) (C-78/18, EU:C:2020:476, 52. és 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁸ Mint azt a jelen indítvány 63. pontjában, a hatáskör kérdésével kapcsolatban kifejtettem, attól függően, hogy melyik alanyt vesszük alapul, a jelen ügy értelmezhető a tőke szabad mozgásának korlátozásaként (a bermudai társaság vonatkozásában), vagy a letelepedés szabadságának korlátozásaként (a németországi Xella, a luxemburgi Xella, vagy akár azon ír állampolgár vonatkozásában, aki az egész Xella csoport társasági tulajdonosi láncolatának végén áll).

döntéshozatali eljárásban a Bíróság hatásköre az uniós jog által támasztott feltételek értelmezésére korlátozódik – a nemzeti bíróság feladata lesz annak értékelése, hogy a Vmtv., ahogyan azt a miniszter alkalmazta, megfelel-e az említett feltételeknek.

1. Jogszerű cél

70. A KKB átvilágítási rendelet 1. cikkének (1) bekezdése két lehetséges indok alapján teszi lehetővé, hogy a nemzeti átvilágítási mechanizmusok korlátozzák a tőke áramlását: egyrészt a biztonság védelme, másrészt pedig a közrend védelme érdekében. E tekintetben e rendelet azokra az igazolásokra támaszkodik, amelyek már a Szerződésben,⁴⁹ valamint az Európai Unióval szemben kötelező erejű nemzetközi megállapodásokban⁵⁰ is szerepelnek. Konkrétabban, e rendelet (35) preambulumbekzdése kifejti, hogy e rendeletnek az Európai Unió és a tagállamok általi végrehajtása összhangban kell, hogy álljon a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS) (kihirdette: az 1998. évi IX. törvény) XIV. cikkének a) pontjával és XIVa. cikkével,⁵¹ általánosabb értelemben pedig az uniós joggal.

71. A jelen ügyben az előterjesztett kérdés csak annyiban érinti a közrendre vagy a biztonságra alapított igazolásokat, amennyiben azokról az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja rendelkezik. Érdemes megjegyezni, hogy ugyanezen indokokat a letelepedés szabadságának korlátozására vonatkozó olyan lehetséges igazolásokként is megemlítik, amelyek az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében szerepelnek. Ezért rátérek arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata miként kezelte ezeket az igazolásokat.

72. Először is ki kell emelni – és álláspontom szerint ez választ ad a nemzeti bíróság által az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tett utalásra is –, hogy a tagállamok főszabály szerint továbbra is szabadon megtehetik, hogy a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos követelményeket a nemzeti szükségleteik fényében határozzák meg.⁵² Az ilyen aggályok korszakról korszakra és tagállamról tagállamra változhatnak.⁵³ E megfontolásokat az uniós jog nem szabályozza.

73. Ugyanakkor az uniós jog igenis keretek közé szorítja a nemzeti politikai döntéseket annak megkövetelésével, hogy az igazoló indokokat szűkítően kell értelmezni, mivel azok eltéréseket engednek azon előíráshoz képest, amelynek alapján a közvetlen befektetések főszabály szerint

⁴⁹ Idézzük fel: a KKB átvilágítási rendelet (4) preambulumbekzdése kifejti, hogy az e rendeletben létrehozott keretrendszer „nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy az [EUMSZ 65. cikk] (1) bekezdésének b) pontjában meghatározottak szerint eltérést alkalmazzanak a tőke szabad mozgása tekintetében”.

⁵⁰ Lásd e tekintetben a KKB átvilágítási rendelet (3) preambulumbekzdését, amely kimondja, hogy a WTO és az OECD, valamint a harmadik országokkal kötött kereskedelmi és beruházási megállapodások keretében tett kötelezettségvállalások alapján „az Unió és a tagállamok a közvetlen külföldi befektetésekkel kapcsolatos korlátozó intézkedéseket fogadhatnak el a biztonsággal vagy a közrenddel kapcsolatos indokok alapján, bizonyos előírások betartása mellett”.

⁵¹ Az e GATS-rendelkezőkben foglalt biztonsági és közrendi kivétel hatályát illetően lásd: Velten, J., „Screening Foreign Direct Investment in the EU. Political Rationale, Legal Limitations, Legislative Options”, European Yearbook of International Economic Law, 26. kötet, 2022, 59. és azt követő oldalak.

⁵² Lásd például: 2000. március 14-i Église de scientologie ítélet (C-54/99, EU:C:2000:124, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵³ Mint azt a Bíróság kifejtette a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben a 2004. október 14-i Omega ítéletében (C-36/02, EU:C:2004:614, 31. pont), az állampolgársággal összefüggésben pedig a 2016. június 2-i Bogendorff von Wolffersdorff ítéletében (C-438/14, EU:C:2016:401, 68. pont).

liberalizálva vannak.⁵⁴ Következésképpen az ilyen igazolásokra csak akkor lehet hivatkozni, ha valódi és kellően komoly *veszély* áll fenn valamely alapvető társadalmi érdek vonatkozásában,⁵⁵ még ha ennek csupán a *valószínűségéről* is van szó.⁵⁶

74. Ezáltal a tagállamnak képesnek kell lennie megmagyarázni először is azt, hogy a szóban forgó korlátozás alapjául szolgáló érdeket miért tekinti a társadalma szempontjából alapvető jelentőségűnek, másodsor pedig azt, hogy a korlátozás tárgyát képező tevékenység miért jelent valódi és kellően komoly veszélyt ezen alapvető érdek szempontjából.

75. A magyar kormány szerint a Vmtv. a magyar társadalom két alapvető érdekét kívánja védelmezni. Az első kinyilvánított érdek arra vonatkozik, hogy a magyar gazdaság szempontjából stratégiai tekintetű ágazatokban – különösen a Covid19-világjárvány nyomán – megelőzzék a spekulatív felvásárlásokat. A második kinyilvánított érdek arra irányul, hogy Magyarországon védve legyen az ellátás – a jelen ügyben homokkal, kavicssal és agyaggal történő ellátás – biztonsága.

76. Álláspontom szerint – amelyet a felperes, az olasz kormány és a Bizottság is oszt – a magyar kormány által felhozott első indokot a közrendre alapított kivétel címén nem lehet elfogadni. Az ítélezési gyakorlatból egyértelműen kitűnik, hogy elvont értelemben nem lehet kizárólag gazdasági jellegű indokokkal igazolni valamely alapvető szabadság korlátozását.⁵⁷ Hogy világos legyen: nem vitatom, hogy bizonyos körülmények között a Covid19-hez hasonló egészségügyi válsághelyzet a külföldről származó spekulatív befektetések növekedéséhez vezethet. Az ilyen befektetések azonban részét képezik a gazdasági életnek. Részét képezik az olyan befektetési alapok üzleti stratégiájának, mint a Lone Star. Ezért a magyar nemzeti gazdaságnak a spekulatív befektetésekkel szembeni felvértezése önmagában nem fogadható el olyan érdekként, amely közrendi okok alapján védelemben részesíthető.⁵⁸

77. Való igaz, hogy a Bíróság kifejtette: bizonyos körülmények között olyan indokok, amelyeket egyébként nem lehetne a belső piaci jogalanyok közötti műveletek korlátozásának alapjaként elfogadni, alkalmasak lehetnek a valamely harmadik országból származó tőke mozgás akadályozására. Így a *Test Claimants in the FII Group Litigation* ítéletben a Bíróság kifejtette: „nem zárható ki, hogy a tagállam bizonyítani tudja, hogy a harmadik országokból származó vagy oda irányuló tőke mozgás korlátozása valamely okból indokolt olyan esetekben, amikor ezen ok nem alkalmas arra, hogy megfelelően indokolja a tagállamok közötti tőke mozgás korlátozását”.⁵⁹

⁵⁴ Lásd például: 2000. március 14-i *Église de scientologie* ítélet (C-54/99, EU:C:2000:124, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

⁵⁵ Uo., újabban pedig: 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (Egyesületek átláthatósága) (C-78/18, EU:C:2020:476, 91. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

⁵⁶ Lásd analógia útján a WTO Vitarendezési Testületének *Európai Unió és tagállamai – Az energiaágazatra vonatkozó különböző intézkedések* című vizsgálóbizottsági jelentését (WT/DS476/R, point 7.1163), amely a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény XIV. cikkének a) pontjához fűzött 5. lábjegyzetben említett „valós és [kellően] komoly veszély fenyegeti” fogalmának értelmezését illetően megállapítja, hogy „a »[kellően] komoly« fordulatot olyan fenyegetés minősítésére használják, amelyet [...] akként kell érteni, hogy az egy megvalósuló fenyegetés potenciális következményeire vagy a hatásainak potenciális súlyosságára utal”.

⁵⁷ Lásd többek között: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet (C-201/15, EU:C:2016:972, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

⁵⁸ Mindazonáltal, ha a Covid19-hez hasonló világjárvány során az ilyen befektetések például az arcmaszkok gyártására szolgáló nemzeti létesítményekre irányulnának, potenciálisan zavart keltve a lakosság védelmében vagy az egészségügyhöz kapcsolódó szolgáltatások nyújtásában, akkor maradéktalanul egyetértenék azzal, hogy az ilyen befektetések korlátozása közrendi alapon igazolható. Lásd továbbá e tekintetben az „Íránymutatás a tagállamoknak – Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452 rendelet (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet) alkalmazásának megkezdése előtt” című bizottsági közleményt (HL 2020. C 99 I, 1. és 2. o.).

⁵⁹ 2006. december 12-i ítélet (C-446/04, EU:C:2006:774, 171. pont). Lásd továbbá: 2007. december 18-i A ítélet (C-101/05, EU:C:2007:804, 35. és 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat); 2008. május 20-i Orange European Smallcap Fund ítélet (C-194/06, EU:C:2008:289, 90. pont).

Ugyanakkor ebben az ügyben – és más hasonló ügyekben is – a Bíróság azért volt hajlandó megengedni az Unión belüli és az Unión kívüli kontextusban elfogadható igazolások közötti különbségtételt, mert *magas szintű jogi integráció* állt fenn a tagállamok között a belső piacon (például az adójogi harmonizáción keresztül), míg ezzel szemben a szóban forgó harmadik állam vonatkozásában nem állt fenn hasonló szintű integráció.⁶⁰

78. Ez az ítélkezési gyakorlat a jelen ügyre nem alkalmazható. Álláspontom szerint a belső piacon belüli magas szintű jogi integráció nem igazolhatja, hogy tisztán gazdasági indokokra támaszkodjanak annak igazolása érdekében, hogy általános jelleggel korlátozzák a spekulatív jellegű „közvetett” külföldi közvetlen befektetéseket.⁶¹ Mint ahogy a spekulatív befektetéseket a belső piacon belül jogszerű üzleti tevékenységnek tartják, és nem vonatkoznak rájuk konkrét szabályok, azokat ugyanígy nem lehet valamilyen közrendi igazolás leple alatt megakadályozni csupán azért, mert közvetlenül vagy közvetetten harmadik országból származnak.

79. A magyar kormány által hivatkozott második indokot, vagyis az ellátás biztonságát álláspontom szerint fel lehet hozni akár közrendi, akár pedig közbiztonsági megfontolásként.

80. A magyar kormány itt lényegében kifejti, hogy az építőipari adalékanyagokkal való ellátás fontos az ország ipari, illetve köztulajdonú infrastruktúrái szempontjából, ideértve a helyi szintet is. A felperes, az olasz kormány és a Bizottság megjegyzi, hogy az ilyen aggály főszabály szerint és bizonyos körülmények között igazolhatja a szabad mozgással kapcsolatos szabályokba történő beavatkozást. A felperes és a Bizottság azonban azt is hozzáteszi, hogy nem gondolják, hogy ennek az igazolásnak a jelen ügyben helyt lehetne adni.

81. A Bíróság ezidáig elismerte, hogy a közrendre alapított kivétel címén elfogadható igazolás lehet az, hogy biztosítani kell bizonyos olyan alapvető közszolgáltatások ellátásának biztonságát, valamint bizonyos olyan hálózati szolgáltatások megfelelő működését, amelyeket a tagállam gazdasági és társadalmi élete szempontjából szükségesnek ítélnék.⁶²

82. Következésképpen álláspontom szerint ez nem zárja ki azt, hogy válságos időkben a bizonyos építőipari adalékanyagokkal való ellátás biztosítását valamely tagállam szemszögéből olyan aggálynak lehessen tekinteni, amely közrendi (vagy közbiztonsági) megfontolások alapján igazolhatja valamely alapvető piaci szabadság korlátozását. Így van ez a homok, a kavics és az agyag esetében is, jóllehet a Bizottság ezeket az adalékanyagokat (még) nem vette fel a „kritikus fontosságú” nyersanyagok listájára.⁶³ Vannak ugyanis olyan tanulmányok, amelyek alátámasztják

⁶⁰ Lásd ebben az értelemben: 2016. november 24-i SECIL ítélet (C-464/14, EU:C:2016:896, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. február 26-i X (Harmadik országban letelepedett közvetítő társaságok) ítélet (C-135/17, EU:C:2019:136, 90-92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁶¹ E tekintetben korábban már megállapítást nyert, hogy a külföldi közvetlen befektetések átvilágítására szolgáló, jelenleg fennálló uniós keretrendszer nem lenne alkalmas mindazon célok elérésére, amelyeket a tagállamok és az Európai Unió az ilyen átvilágítási mechanizmusok bevezetésével adott esetben meg akarnak valósítani, nem utolsósorban ami a piaci hozzáférés kölcsönösségével kapcsolatos aggályokat illeti. Általánosságban lásd: Velten, J., „Screening Foreign Direct Investment in the EU. Political Rationale, Legal Limitations, Legislative Options”, European Yearbook of International Economic Law, 26. kötet, 2022.

⁶² Lásd például: 2002. június 20-i Radiosistemi ítélet (C-388/00 és C-429/00, EU:C:2002:390, 44. pont) (a nyilvános távközlési hálózat megfelelő működése vonatkozásában); 2006. szeptember 28-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-282/04 és C-283/04, EU:C:2006:608, 38. pont) (az egyetemes postai szolgáltatás biztosítása vonatkozásában); 2013. október 22-i Essent és társai ítélet (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 53. pont) (a valamely villamosenergia- vagy gázelosztórendszer-üzemeltető feletti köz- vagy magántulajdonra vonatkozó szabályok vonatkozásában); 2019. február 27-i Associação Peço a Palavra és társai ítélet (C-563/17, EU:C:2019:144, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (az annak biztosítására irányuló pályázati feltételek vonatkozásában, hogy elegendő menetrend szerinti légi közlekedési szolgáltatást biztosítsanak azokba a portugál nyelvű harmadik országokba, illetve azokból a portugál nyelvű harmadik országokból, amelyekkel Portugália különleges kapcsolatokat tart fenn).

⁶³ Lásd az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett, „Reziliencia a kritikus fontosságú nyersanyagok terén: a nagyobb biztonsághoz és fenntarthatósághoz vezető út feltérképezése” című bizottsági közleményt (COM(2020)474 final), 3. o.

azt a nézetet, amely szerint ezek az anyagok ritkák, a velük való ellátás pedig aggodalomra adhat okot.⁶⁴ Ezért a homokkal, kavicssal és agyaggal való ellátás biztosítása érdekében tett erőfeszítéseket olyanoknak lehet tekinteni, mint amelyek a társadalom alapvető érdekét szolgálják.

83. Ezt az álláspontot alátámasztja a KKB átvilágítási rendelet is. E rendelet 4. cikke kimondja, hogy annak megállapítása céljából, hogy egy adott közvetlen külföldi befektetés valószínűleg hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre, a tagállamok (és a Bizottság) figyelembe vehetik, hogy valamely tökeművelet milyen esetleges hatásokat gyakorol többek között a kritikus jelentőségű termelési tényezőkkel – például nyersanyagokkal – való ellátottságra. Hasonlóképp, e rendelet 8. cikke értelmében a Bizottság véleményt intézhet az érintett tagállamhoz, amennyiben úgy ítéli meg, hogy valamely közvetlen külföldi befektetés valószínűleg hatással lesz olyan uniós érdekű projektekre és programokra, amelyek a kritikus inputokról szóló uniós jog hatálya alá tartoznak, és amelyek a biztonság vagy a közrend szempontjából alapvető jelentőségűek.

84. Annak ellenére, hogy általában véve hivatkozni lehet a bizonyos nyersanyagokkal való ellátás biztonságának szükségességére, a jelen ügy körülményei között nehezemre esik olyan következtetést levonni, hogy egy olyan gyártó külföldi tulajdonba kerülése, amely homokból, kavicsból és agyagból a magyar országos termelésnek mindössze 0,52%-át adja, valódi és kellően komoly fenyegetést jelentene a magyarországi ellátási lánc biztonságához fűződő alapvető érdek szempontjából.

85. Amikor a tárgyaláson erről kérdezték, a magyar kormány nem tudott meggyőző indokkal szolgálni arra nézve, hogy a Janes külföldi tulajdontól való megvédése miért lenne a magyar társadalom *alapvető* érdeke (akár helyi, akár országos szinten). Magyarázat nélkül maradt az is, hogy az ilyen külföldi tulajdon hogyan fenyegetné a helyi építőipari vállalkozások ilyen anyagokkal történő *ellátását*. Végére is a Janes már most is a felperesnek adja el a termelésének 90%-át, míg csupán 10% kerül a helyi vállalkozásokhoz.⁶⁵

86. Határozottan nem ingat meg a magyar kormány azon érve, amely szerint egy bányauzem – vagy az ilyen bányauzemet működtető társaság – feletti bármely külföldi tulajdon már önmagában olyan fenyegetést jelenthet az ellátás biztonsága szempontjából, amely ezáltal a közrend részeként igazolhatná az ilyen céltársaságokba történő külföldi közvetlen befektetések korlátozását. Véleményem szerint még az Európai Unión belüli és az azon kívüli különböző jogi és politikai hátterekhez viszonyítva sincs értelmes vagy meggyőző indoka annak, hogy a harmadik országból származó műveleteket illetően miért kellene a tagállamoknak minden külföldi közvetlen befektetéshez általános gyanakvással viszonyulniuk.⁶⁶

⁶⁴ Lásd például: Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Program, Globális Környezetvédelmi Értesítési Szolgáltatások, „Sand, rarer than one thinks” (2014 márciusa), elérhető a következő oldalon: https://na.unep.net/geas/archive/pdfs/GEAS_Mar2014_Sand_Mining.pdf (amely arra a következtetésre jut, hogy „a homok és a kavics olyan nyersanyagok, amelyeket a víz után a legnagyobb mennyiségben használnak a Földön [...] [a] felhasználásuk messze meghaladja a természetes megújulási rátákat”; megjegyzi azt is, hogy „a sivatagi homok legtöbbször nem használható betonhoz [...], mivel a széléróziós folyamat olyan kerek szemcséket formáz, amelyek nem állnak jól össze”). Lásd továbbá: BBC Future, „Why the world is running out of sand” (2019 novembere), elérhető a következő oldalon: <https://www.bbc.com/future/article/20191108-why-the-world-is-running-out-of-sand> (amely kifejti, hogy Indiában a kereskedelmi célra hasznosítható homok ma már annyira ritka, hogy a piacait „homokmaffiák” uralják). Általánosabban lásd továbbá: Ioannidou, D.; Meylan, G.; Sonnemann, G. és Habert, G., „Is gravel becoming scarce? Evaluating the local criticality of construction aggregates”, Resources, Conservation and Recycling, 126. kötet (2017), 26-33. o. (amely megállapítja, hogy a kereskedelmi célra hasznosítható kavicsból különösen helyi szinten van hiány).

⁶⁵ Lásd a kérdést előterjesztő bíróság végzésének 2. pontját.

⁶⁶ Lásd e tekintetben: Hindelang, S., The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment. The Scope of Protection in EU Law, Oxford University Press, Oxford, 2009, 238. o. (amely kifejti, hogy „azt állítani, hogy az Amerikai Egyesült Államokból eredő tőkemozgások általában véve komolyabb veszélyt jelentenek a nemzeti törvények és rendeletek megsértése szempontjából, mint mondjuk – az érvelés kedvéért – a Romániából eredő tőkemozgások, finoman szólva is erősen spekulatív”).

87. Ezért, még ha a Vmtv.-hez hasonló nemzeti jogszabályok főszabály szerint rendelkezhetnek is úgy, hogy a „közvetett” külföldi közvetlen befektetések átvilágítását igazolja az, hogy biztosítani kell a bizonyos nyersanyagokkal való ellátás biztonságát, erre az igazolásra csak akkor lehet hivatkozni, ha bizonyítható, hogy az ilyen anyagok forrása feletti külföldi tulajdon valódi és komoly fenyegetést jelent az ellátás biztonságára nézve akár Magyarország egy bizonyos régiója, akár pedig az ország egésze szempontjából.

88. Jóllehet a nemzeti bíróság feladata meggyőződni arról, hogy a megtámadott határozat tartalmaz-e ilyen indokolást, megjegyzem, hogy a bírósági iratanyagból nem tűnik ki, hogy a miniszter kifejtette volna, hogy a Janes feletti közvetett külföldi tulajdon valódi és komoly fenyegetést jelent-e, illetve hogyan jelent ilyen fenyegetést a magyarországi kavics-, homok- és agyagellátás biztonsága szempontjából (az egész országban vagy az érintett konkrét régióban).

89. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a Vmtv. önmagában ellentétes lenne az uniós joggal. Az, hogy e törvény utalást tartalmaz a Szerződésnek az alapvető piaci szabadságoktól való eltéréseket szabályozó cikkeire, amelyeket a miniszternek tiszteletben kell tartania,⁶⁷ elegendő lehet. Ez a helyzet azonban csak akkor állhat fenn, ha a magyar jog szempontjából ez az utalás kellően egyértelmű kötelezettséget jelent a miniszterrel szemben arra, hogy minden egyedi átvilágítási határozatban kifejtse, hogy egy konkrét külföldi közvetlen befektetés *miért* jelent valódi és kellően komoly fenyegetést Magyarország alapvető érdekeire. Mivel az, hogy e kötelezettséget magában a jogszabálysövegben milyen szintű pontossággal kell előírni, nézetem szerint az adott tagállam jogi kultúrájának függvénye, ez olyan kérdésnek minősül, amelyet csak a nemzeti bíróság tud értékelni.

2. Arányosság

90. A külföldi közvetlen befektetések átvilágítására irányuló mechanizmusokat szabályozó nemzeti jogszabályoknak rendelkezniük kell arról a követelményről is, hogy a miniszter által e jogszabályok alapján elfogadott minden egyes átvilágítási határozatnak *alkalmasnak* kell lennie arra és *szükségesnek* kell lennie ahhoz, hogy védelmet biztosítson a tagállam alapvető társadalmi érdekét érintő fenyegetéssel szemben.

91. Csakúgy mint azon követelmény esetében, hogy maga az igazolás összhangban legyen a Szerződéssel (lásd a jelen indítvány 89. pontját), elegendő lehet, ha a nemzeti jogszabály csupán utal a szabad mozgással kapcsolatos azon rendelkezésekre, amelyek megkövetelik e szabadságok korlátozásainak teljes körű arányossági felülvizsgálatát. Az a fontos, hogy e jogszabály kötelezettséget állapítson meg a végrehajtásért felelős nemzeti hatóságokkal szemben annak kifejtésére, hogy az elfogadott intézkedés (mint például a jelen ügyben egy uniós vállalkozás felvásárlásának megakadályozása) miért arányos.

92. Azt, hogy egy konkrét intézkedés arányos-e, a nemzeti bíróságnak kell értékelnie. Más szavakkal, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélné meg, hogy a homokkal, kavicsokkal és agyaggal történő ellátás a magyar társadalom olyan alapvető érdekének minősül, amely valódi fenyegetés alatt áll, ezután értékelnie kellene, hogy választ adna-e az említett fenyegetésre az, ha a felperessel szemben megakadályozzák a Janes felvásárlását. Ez azt jelenti, hogy a megtámadott határozatnak alkalmasnak kell lennie arra és szükségesnek kell lennie ahhoz, hogy eloszlassa az állítólagos fenyegetést.

⁶⁷ A Vmtv. 283. §-a (1) bekezdésének b) pontja megköveteli, hogy a miniszter „az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 36., 52. (1) és 65. (1) cikkeivel [összhangban]” vizsgálja meg, hogy valamely konkrét befektetés veszélyeztet-e a magyar államérdeket.

93. Én magam annak megjegyzésére szorítkozom, hogy a bírósági iratanyagban foglalt információk alapján nem világos, hogy a Janes feletti közvetett külföldi tulajdon megtiltása miként járul hozzá a helyi építőipari vállalkozások homokkal, kavicssal és agyaggal történő akadálytalan ellátásának biztosításához. Mint azt a tárgyaláson a Bíróság is felvetette, semmi nem akadályoz meg még egy magyar társaságot sem abban, hogy a bányáüzemből kitermelt összes anyagot külföldi vállalkozásoknak adja el. Még ha azonban feltételezzük is, hogy a kinyilvánított célhoz kapcsolódás valahogy mégis bizonyítást nyer, még mindig megmarad az a (szintén feltáratlan) kérdés, hogy miért nem lehetett volna ehelyett valami kevésbé korlátozó intézkedést – például piaci feltételek mellett helyi elosztási kvótát – alkalmazni.

94. Mint azt azonban már kiemeltem, végső soron a nemzeti bíróság feladata annak értékelése, hogy a miniszter kellőképpen megindokolta-e, hogy a szóban forgó intézkedés miként bizonyult alkalmasnak és szükségesnek (amit nem igazán látok).

IV. Véggövetkeztetés

95. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) által feltett első kérdésre a következőképpen válaszoljon:

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjával, valamint az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló, 2019. március 19-i (EU) 2019/452 európai parlamenti és tanácsi rendelettel

nem ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely lehetővé teszi a harmadik országból származó, valamely uniós vállalkozásba történő olyan külföldi közvetlen befektetés átvilágítását, amelyet egy másik uniós vállalkozáson keresztül hajtanak végre, amennyiben e befektetés a harmadik országbeli vállalkozás tényleges részvételét eredményezi annak az uniós vállalkozásnak az irányításában vagy ellenőrzésében, amelybe az befektetett.

Az ilyen nemzeti jogszabály előírhatja, hogy valamely művelet átvilágítása igazolható azzal, hogy biztosítani kell a bizonyos nyersanyagokkal való ellátás biztonságát.

Az ilyen nemzeti jogszabálynak elő kell írnia, hogy az egyedi átvilágítási határozatok fejtsék ki, hogy valamely konkrét külföldi közvetlen befektetés miért jelent valódi és kellően komoly fenyegetést az ellátás biztonságára, valamely konkrét átvilágítási határozat pedig miért alkalmas arra és miért szükséges ahhoz, hogy kezeljék e fenyegetést.