



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

13 de julho de 2023*

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de capitais — Liberdade de estabelecimento — Regulamento (UE) 2019/452 — Legislação de um Estado-Membro que estabelece um mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros em empresas residentes consideradas “estratégicas” — Decisão adotada com base nessa legislação, que proíbe a aquisição, por uma sociedade residente, da totalidade das participações de outra sociedade residente — Empresa adquirida que é considerada “estratégica” por ter como atividade principal a extração mineira de certas matérias-primas de base, como o cascalho, a areia e a argila — Empresa adquirente que é considerada um “investidor estrangeiro” por fazer parte de um grupo de sociedades cuja sociedade-mãe está estabelecida num país terceiro — Lesão ou risco de lesão de um interesse do Estado, da segurança pública ou da ordem pública do Estado-Membro — Objetivo de garantir a segurança do abastecimento de matérias-primas de base a favor do setor da construção, em particular a nível regional»

No processo C-106/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital, Hungria), por Decisão de 1 de fevereiro de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de fevereiro de 2022, no processo

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

contra

Innovációs és Technológiai Miniszter,

sendo intervenientes:

”JANES ÉS TÁRSA” Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Prechal (relatora), presidente de secção, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl e J. Passer, juízes,

advogado-geral: T. Čapeta,

secretário: I. Illéssy, administrador,

* Língua do processo: húngaro.

vistos os autos e após a audiência de 8 de dezembro de 2022,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., por T. Kocsis, ügyvéd,
- em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen e A. Tokár, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de março de 2023,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, lido em conjugação com os considerandos 4 e 6 do Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União (JO 2019, L 79 I, p. 1), e com o artigo 4.º, n.º 2, TUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (a seguir «Xella Magyarország»), uma sociedade de direito húngaro, ao Innovációs és Technológiai Miniszter (Ministro da Inovação e Tecnologia, Hungria, a seguir «Ministro»), a respeito da decisão deste último de proibir a referida sociedade de adquirir a totalidade das participações da «JANES ÉS TÁRSA» Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (a seguir «Janes és Társa»), outra sociedade de direito húngaro, que é considerada «estratégica», na aceção da legislação nacional que cria um mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 4, 6, 10, 13 e 36 do Regulamento 2019/452 enunciam:
 - «(4) O presente regulamento não prejudica o direito de os Estados-Membros derogarem a livre circulação de capitais, tal como previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), [TFUE]. Vários Estados-Membros dispõem de medidas segundo as quais podem restringir essa circulação por razões de ordem pública ou de segurança pública. [...]

[...]

- (6) O investimento direto estrangeiro é abrangido pelo domínio da política comercial comum. Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), [TFUE], a União dispõe de competência exclusiva no domínio da política comercial comum.

[...]

- (10) Os Estados-Membros que dispõem de mecanismos de análise deverão estabelecer as medidas necessárias, em conformidade com o direito da União, para impedir que sejam contornados os seus mecanismos de análise e as suas decisões de análise. Essas medidas deverão visar os investimentos realizados a partir da União por meio de operações artificiais que não reflitam a realidade económica e que contornem os mecanismos de análise e as decisões de análise, caso o investidor seja, em última instância, detido ou controlado por uma pessoa singular ou por uma empresa de um país terceiro. Tal não prejudica a liberdade de estabelecimento e a livre circulação de capitais consagradas no TFUE.

[...]

- (13) Para determinar se um investimento direto estrangeiro pode afetar a segurança ou a ordem pública, os Estados-Membros e a Comissão [Europeia] deverão ter a possibilidade de considerar todos os fatores pertinentes, incluindo os efeitos sobre as infraestruturas críticas, as tecnologias (incluindo as tecnologias facilitadoras essenciais) e os fatores de produção que sejam essenciais para a segurança ou a manutenção da ordem pública cuja perturbação, falha, perda ou destruição teria um impacto significativo num Estado-Membro ou na União. A este respeito, os Estados-Membros e a Comissão deverão também ter a possibilidade de tomar em conta o contexto e as circunstâncias do investimento direto estrangeiro, em especial a eventualidade de um investidor estrangeiro ser controlado direta ou indiretamente, por exemplo, através de um financiamento importante, incluindo subvenções, pelo governo de um país terceiro ou desenvolver projetos ou programas estatais de investimento no exterior.

[...]

- (36) Quando um investimento direto estrangeiro constituir uma operação de concentração abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho[, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO 2004, L 24, p. 1)], o presente regulamento deverá aplicar-se sem prejuízo da aplicação do artigo 21.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 139/2004. [...]

- 4 O artigo 1.º do Regulamento 2019/452, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», dispõe, no seu n.º 1:

«O presente regulamento estabelece um regime de análise, pelos Estados-Membros, dos investimentos diretos estrangeiros na União por razões de segurança ou de ordem pública [...]

5 Nos termos do artigo 2.º deste regulamento, sob a epígrafe «Definições»:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) “Investimento direto estrangeiro”, um investimento de qualquer natureza por um investidor estrangeiro a fim de criar ou manter relações duradouras e diretas entre o investidor estrangeiro e o empresário ou a empresa à qual o capital é disponibilizado com vista ao exercício de uma atividade económica num Estado-Membro, incluindo os investimentos que permitam uma participação efetiva na gestão ou no controlo de uma empresa que exerça uma atividade económica;

2) “Investidor estrangeiro”, uma pessoa singular de um país terceiro ou uma empresa de um país terceiro que pretenda realizar ou tenha realizado um investimento direto estrangeiro;

[...]

4) “Mecanismo de análise”, um instrumento de aplicação geral, como uma lei ou regulamentação, e os requisitos administrativos, regras ou orientações de execução conexos, que estabelece os termos, condições e procedimentos para avaliar, investigar, autorizar, condicionar, proibir ou anular investimentos diretos estrangeiros por razões de segurança ou de ordem pública;

[...]

7) “Empresa de um país terceiro”, uma empresa constituída ou organizada de outra forma nos termos da legislação de um país terceiro».

6 O artigo 3.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Mecanismos de análise dos Estados-Membros», prevê, no seu n.º 6:

«Os Estados-Membros que disponham de um mecanismo de análise devem manter, alterar ou adotar as medidas necessárias para identificar e impedir que sejam contornados os mecanismos de análise e as decisões de análise».

7 O artigo 4.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Fatores que podem ser tomados em consideração pelos Estados-Membros ou pela Comissão», dispõe:

«1. Para determinar se um investimento direto estrangeiro é suscetível de afetar a segurança ou a ordem pública, os Estados-Membros e a Comissão podem considerar os seus efeitos potenciais sobre, nomeadamente:

[...]

c) O aprovisionamento de fatores de produção críticos, incluindo a energia ou as matérias-primas, bem como a segurança alimentar;

[...]

2. Para determinar se um investimento direto estrangeiro é suscetível de afetar a segurança ou a ordem pública, os Estados-Membros e a Comissão podem também ter em conta, em especial:

a) Se o investidor estrangeiro é controlado direta ou indiretamente pelo governo, incluindo os organismos estatais ou as forças armadas, de um país terceiro, nomeadamente através da estrutura de propriedade ou de um financiamento importante;

[...]»

8 O artigo 6.º do Regulamento 2019/452, sob a epígrafe «Mecanismo de cooperação respeitante aos investimentos diretos estrangeiros que estejam a ser analisados», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros notificam a Comissão e os demais Estados-Membros de qualquer investimento direto estrangeiro no seu território que esteja a ser analisado, fornecendo, com a máxima brevidade possível, as informações a que se refere o artigo 9.º, n.º 2, do presente regulamento. [...]»

9 Nos termos do artigo 9.º deste regulamento:

«1. Os Estados-Membros asseguram que as informações notificadas nos termos do artigo 6.º, n.º 1, ou solicitadas pela Comissão e por outros Estados-Membros nos termos do artigo 6.º, n.º 6, e do artigo 7.º, n.º 5, são disponibilizadas à Comissão e aos Estados-Membros que as solicitem, sem demora indevida.

2. As informações a que se refere o n.º 1 devem incluir:

a) A estrutura de propriedade do investidor estrangeiro e da empresa na qual está previsto ou tenha sido realizado o investimento direto estrangeiro, incluindo informações sobre o investidor final e a participação no capital;

[...]»

Direito húngaro

10 O artigo 276.º da veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Lei LVIII, de 2020, que aprova as Normas Transitórias relativas ao Fim do Estado de Alerta e à Crise Epidemiológica), de 17 de junho de 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Vmtv»), dispõe:

«Para efeitos de aplicação do presente capítulo, entende-se por

1. “interesse do Estado”: o interesse público, não regulado pelo direito setorial da União Europeia ou pelo direito nacional, relativo à segurança e à capacidade de funcionamento das redes e dos equipamentos, ou à continuidade do abastecimento;

2. “investidor estrangeiro”:

- a) uma pessoa coletiva ou outra entidade registada na Hungria, noutro Estado-Membro da União Europeia, noutro Estado-Membro do Espaço Económico Europeu ou na Confederação Suíça, que adquira participações ou uma participação qualificada numa sociedade comercial com sede na Hungria e que exerça uma atividade prevista no artigo 277.º, n.º 2, se a pessoa que tem uma “influência maioritária”, na aceção da Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Lei n.º V, de 2013, que aprova o Código Civil), de 26 de fevereiro de 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Código Civil»), no âmbito dessa pessoa coletiva ou outra entidade, for nacional de um Estado não membro da União Europeia, de um Estado-Membro do Espaço Económico Europeu ou da Confederação, ou uma pessoa coletiva ou outra entidade registada num destes Estados,
- b) um nacional de um Estado não membro da União Europeia, de um Estado-Membro do Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça, ou uma pessoa coletiva ou outra entidade registada num destes Estados;

3. “Empresa estratégica”: uma sociedade por quotas, uma sociedade anónima de capital fechado ou uma sociedade anónima de capital aberto, com sede na Hungria e que exerça uma atividade, a título principal ou suplementar, conforme definida por decreto governamental, pertencente ao setor da energia, dos transportes ou das comunicações ou a um setor estratégico — excluindo o das infraestruturas financeiras — na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a e), do [Regulamento 2019/452].».

11 O artigo 277.º da Vmtv prevê:

«1) No caso das empresas estratégicas, se a celebração de um contrato, uma declaração unilateral de vontade ou uma decisão da sociedade [...] produzir os efeitos previstos nos n.ºs 2 a 4, é necessária [...] a respetiva notificação ao [Ministro] e o correspondente aviso de receção relativamente aos seguintes negócios jurídicos:

- a) transmissão, a título gratuito ou oneroso, da totalidade ou de uma parte das participações numa empresa estratégica, independentemente do instrumento de transmissão utilizado, incluindo as entradas de capital,

[...]

2) Em relação aos setores previstos no artigo 276.º, n.º 3, a notificação deve incluir, caso o valor total do investimento seja igual ou superior a 350 milhões de forintos húngaros (HUF) (cerca de 935 720 euros):

- a) os “investidores estrangeiros”, na aceção do artigo 276.º, n.º 2, alínea a) [...] se, em resultado da:
 - aa) aquisição, direta ou indireta, de uma participação [...] na empresa estratégica em causa através de um negócio jurídico previsto no n.º 1, alíneas a) a c),

[...]

adquirirem, direta ou indiretamente, uma “influência maioritária” nessa empresa estratégica, na aceção do Código Civil,

[...]»

12 Nos termos do artigo 283.º da Vmtv:

«1) Imediatamente após a receção da notificação, o Ministro analisa:

[...]

b) se o facto de o autor da notificação adquirir uma propriedade, um direito sobre uma obrigação, um direito de usufruto ou um direito de exploração lesa ou é suscetível de lesar o interesse do Estado húngaro, a segurança pública ou a ordem pública nesse território, ou se há semelhante risco, tendo em conta, nomeadamente, a segurança do abastecimento no que respeita às necessidades sociais fundamentais, em conformidade com o artigo 36.º, o artigo 52.º, n.º 1, e o artigo 65.º, n.º 1, TFUE,

[...]

2. No prazo de 30 dias úteis após a receção da notificação, o Ministro [...]:

a) se não estiverem preenchidas as condições mencionadas nas alíneas b) a e), do n.º 1, acusa por escrito a receção da notificação;

b) se estiverem preenchidas as condições mencionadas nas alíneas b) a e), do n.º 1, proíbe a aquisição de uma propriedade, da titularidade de obrigações, de um direito de usufruto ou de um direito de exploração [...]

[...]»

13 O anexo 1 do magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet [Decreto Governamental n.º 289/2020 (VI. 17.) que define as Categorias de Atividades Necessárias para a Proteção dos Interesses Económicos das Sociedades Comerciais com Sede na Hungria], de 17 de junho de 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, enumera as categorias de atividades ao abrigo das quais se considera que uma sociedade comercial com sede na Hungria pertence a um setor estratégico para efeitos da Vmtv. A categoria 22 mencionada neste anexo prevê as «[m]atérias-primas essenciais» e a subcategoria 8 desta categoria diz respeito a «[o]utros tipos de indústrias de extração».

14 Nos termos do artigo 8:2 do Código Civil, sob a epígrafe «Influência»:

«1) Por “influência maioritária” entende-se qualquer relação pela qual uma pessoa singular ou coletiva (“entidade influente”) detém mais de 50 % dos direitos de voto ou exerça uma influência determinante numa pessoa coletiva.

2. Uma entidade influente tem uma influência determinante numa pessoa coletiva se, consoante o caso, for seu membro ou acionista, e

a) tiver o direito de eleger ou destituir a maioria dos quadros dirigentes ou dos membros do conselho de supervisão dessa pessoa coletiva ou

b) os outros membros ou acionistas da referida pessoa coletiva votarem, ao abrigo de um acordo celebrado com a entidade influente, no mesmo sentido que esta última ou exercerem os seus direitos de voto por seu intermédio, desde que detenham, em conjunto, mais de metade dos votos.

3. Presume-se existir influência maioritária também nos casos em que uma influência indireta confira à entidade influente os direitos previstos nos n.ºs 1 e 2».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 15 A Xella Magyarország é uma sociedade de direito húngaro que opera no mercado húngaro dos materiais de construção e cuja atividade principal consiste no fabrico de componentes de construção em betão. É detida a 100 % pela Xella Baustoffe GmbH, uma sociedade de direito alemão, por sua vez também detida a 100 % pela Xella International SA, sociedade de direito luxemburguês. Esta última sociedade é, por seu turno, detida indiretamente pela LSF10 XL Investments Ltd, a sociedade-mãe do grupo Lone Star, registada nas Bermudas, grupo este cujo capital pertencente, em última instância, a J.P.G., nacional irlandês.
- 16 Por Decisão de 29 de março de 2017, a Comissão não se opôs, no âmbito de um controlo de uma concentração de empresas efetuado ao abrigo do Regulamento n.º 139/2004, à aquisição de uma participação maioritária no capital da Xella International pela LSF10 XL Bidco SCA, com sede no Luxemburgo, filial da Lone Star Fund X, com sede nos Estados Unidos, e da Lone Star Fund X, com sede nas Bermudas, e declarou a operação compatível com o mercado interno.
- 17 A Janes és Tárša, sociedade de direito húngaro, é detida pela «PAN3» Építőipari és Kereskedelmi Kft., outra sociedade de direito húngaro. A sua atividade principal é a extração mineira de cascalho, areia e argila na sua mina situada em Lázi (Distrito de Győr-Moson-Sopron, Distrito de Pannhalma, Hungria), uma atividade prevista na subcategoria 8 da categoria 22 prevista no anexo I do Decreto Governamental n.º 289/2020, ao abrigo da qual é qualificada de «empresa estratégica», na aceção do artigo 276.º, n.º 3, da Vmtv. A sua quota de mercado no mercado húngaro de produção das matérias-primas em causa é de 0,52 %.
- 18 A Xella Magyarország adquire cerca de 90 % da produção anual da Janes és Tárša com vista à transformação, na sua fábrica situada perto da pedreira, dessas matérias-primas em tijolos silico-calcários, ao passo que os restantes 10 % da produção são adquiridos por empresas locais do setor da construção.
- 19 Em 29 de outubro de 2020, a Xella Magyarország celebrou um contrato de compra e venda para aquisição de 100 % das participações sociais da Janes és Tárša e notificou o Ministro para efeitos do artigo 277.º, n.º 1, alínea a), da Vmtv, requerendo-lhe que tomasse nota do negócio em causa em conformidade com o artigo 283.º, n.º 2, alínea a), da Vmtv ou que confirmasse que essa formalidade não era necessária atendendo à sua estrutura de propriedade.
- 20 Por Decisão de 30 de dezembro de 2020, o Ministro proibiu a celebração do negócio jurídico notificado em aplicação do artigo 283.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, alínea b), da Vmtv, invocando como fundamento o «interesse do Estado» previsto no artigo 276.º, ponto 1, da Vmtv.

- 21 O Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital, Hungria), o órgão jurisdicional de reenvio, declarou a referida decisão inválida, por considerar que o Ministro não tinha cumprido as regras processuais nem o seu dever de fundamentação, e condenou-o a iniciar um novo procedimento.
- 22 Por Decisão de 20 de julho de 2021 (a seguir «decisão em causa no processo principal»), adotada no termo desse novo procedimento, o Ministro proibiu novamente a celebração do negócio jurídico notificado, baseando-se para o efeito no artigo 283.º, n.º 2, alínea b), da Vmtv, tendo em conta o artigo 276.º, pontos 1 e 2, o artigo 277.º, n.º 2, alínea a), subalínea aa), e o artigo 283.º, n.º 1, alínea b), da Vmtv.
- 23 Na fundamentação dessa decisão, o Ministro qualificou a Xella Magyarország de «investidor estrangeiro», na aceção do artigo 276.º, ponto 2, da Vmtv, por ser detida indiretamente pela LSF10 XL Investments, uma sociedade registada nas Bermudas. Além disso, sustentou que a segurança e a previsibilidade da extração e do abastecimento das matérias-primas tinham importância estratégica. No entender do Ministro, a pandemia de COVID-19 veio mostrar de forma clara que num curto espaço de tempo podem ocorrer graves perturbações no funcionamento das cadeias de abastecimento mundiais, com repercussões negativas suscetíveis de afetar a economia nacional. Sublinhou que a produção de agregado, como a areia, o cascalho e a pedra britada, para o setor da construção, já era dominada por empresas de produção húngaras com capital estrangeiro.
- 24 O Ministro considerou que a possibilidade de o capital da Janes és Társa passar a ser detido indiretamente por uma sociedade registada nas Bermudas representava um risco a longo prazo para a segurança do abastecimento de matérias-primas no setor da construção, em particular na região em que essa sociedade está estabelecida, uma vez que a quota de mercado da Janes és Társa nessa região seria de 20,77 %. A aquisição de uma empresa estratégica por um proprietário estrangeiro reduziria, além disso, a proporção de empresas com capital nacional, o que poderia lesar o «interesse do Estado», em sentido lato.
- 25 A Xella Magyarország recorreu da decisão em causa no processo principal para o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que a mesma constitui uma discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada à livre circulação de capitais à luz, nomeadamente, dos artigos 54.º e 55.º TFUE, que reconhecem, em paralelo, a liberdade de estabelecimento das sociedades estabelecidas na União. Sublinhou que o seu capital é detido, em última instância, por um nacional de um Estado-Membro da União. A única razão pela qual foi proibida de realizar a aquisição prende-se com o caráter «não nacional» da sua estrutura de propriedade. Sustentou igualmente que a falta de clareza do conceito de «interesse do Estado», na aceção da Vmtv, é suscetível de violar o princípio fundamental do Estado de direito.
- 26 Nestas condições, o Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Atendendo aos considerandos 4 e 6 do Regulamento [2019/452], e ao disposto no artigo 4.º, n.º 2, TUE, deve o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE ser interpretado no sentido de que inclui a possibilidade de criar um regime como o do artigo 85.º da [Vmtv], em particular como o dos seus artigos 276.º, n.ºs 1 e 2, alínea a) e 283.º, n.º 1, alínea b)?

- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o simples facto de a Comissão ter iniciado um procedimento de controlo das operações de concentração, ter exercido os seus poderes e ter autorizado uma operação de concentração relativa à cadeia de propriedade de um investidor estrangeiro indireto, impede o exercício do poder decisório ao abrigo do direito do Estado-Membro aplicável?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 27 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, lido em conjugação com os considerandos 4 e 6 do Regulamento 2019/452, e com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros previsto na legislação de um Estado-Membro que permite proibir a aquisição do capital de uma sociedade residente considerada estratégica por outra sociedade residente que faz parte de um grupo de sociedades com sede em vários Estados-Membros, no âmbito da qual uma empresa de um país terceiro tem influência determinante, pelo facto de essa aquisição lesar ou poder lesar o interesse do Estado em garantir a segurança do abastecimento a favor do setor da construção, em particular a nível local, no que respeita a matérias-primas de base, como o cascalho, a areia e a argila.
- 28 Esta questão foi submetida no contexto da aquisição pela Xella Magyarország, sociedade de direito húngaro que faz parte de um grupo de sociedades cuja sociedade-mãe tem sede nas Bermudas e pertencente, em última instância, a um nacional irlandês, da totalidade das participações da Janes és Társa, uma sociedade de direito húngaro cuja atividade principal consiste na extração mineira de certas matérias-primas de base, em particular o cascalho, a areia e a argila, que é considerada, em razão dessa atividade mineira, uma empresa «estratégica». A referida aquisição foi notificada ao ministro húngaro competente, que a proibiu através da decisão em causa no processo principal por considerar, em substância, que era suscetível de lesar o interesse do Estado em garantir a continuidade do abastecimento dessas matérias-primas de base a favor do setor da construção, em particular a nível regional.

Quanto à identificação do direito da União aplicável

- 29 No que respeita, em primeiro lugar, à referência, na primeira questão, ao Regulamento 2019/452, há que observar, conforme assinala igualmente, em substância, a Comissão, que a aquisição em causa no processo principal não está abrangida pelo âmbito de aplicação deste regulamento.
- 30 Com efeito, esse âmbito de aplicação é definido no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento 2019/452, que dispõe que este regulamento estabelece um regime de análise, pelos Estados-Membros, dos «investimentos diretos estrangeiros» na União por razões de segurança ou de ordem pública.
- 31 Ora, decorre do artigo 2.º do Regulamento 2019/452, em particular das definições que figuram nos pontos 1, 2 e 7 deste artigo, que o conceito de «investimento direto estrangeiro» abrange determinados investimentos relativos a participações duradouras e diretas por um «investidor estrangeiro», conceito este que abrange o de «empresa de um país terceiro», que se refere a «uma empresa constituída ou organizada de outra forma nos termos da legislação de um país terceiro».

- 32 Daqui resulta que, em matéria de investimentos realizados por empresas, o âmbito de aplicação do Regulamento 2019/452 se circunscreve aos investimentos na União realizados por empresas constituídas ou organizadas de outra forma nos termos da legislação de um país terceiro.
- 33 Em contrapartida, o mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros previsto na legislação nacional em causa no processo principal aplica-se não só aos investimentos realizados por empresas de um país terceiro mas também, precisamente como acontece no processo principal, a investimentos realizados por empresas registadas na Hungria ou noutro Estado-Membro nas quais uma empresa registada num país terceiro tem uma «influência maioritária», na aceção do artigo 8:2 do Código Civil.
- 34 Por conseguinte, uma vez que essa segunda hipótese não está abrangida pelo artigo 1.º do Regulamento 2019/452, a referida legislação nacional não está, por esse motivo, abrangida pelo âmbito de aplicação deste regulamento, pelo que a aquisição em causa no processo principal, que se refere a essa segunda hipótese, também não está abrangida por ele.
- 35 Esta consideração não pode ser posta em causa pelo facto de resultar do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 9.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento 2019/452 que a estrutura de propriedade do investidor estrangeiro pode ser tida em conta enquanto critério na avaliação do risco potencial que o investimento em causa representa para a segurança ou para a ordem pública.
- 36 Com efeito, esse critério de avaliação prende-se em concreto com o facto de «[...] o investidor estrangeiro [ser] controlado direta ou indiretamente pelo governo, incluindo os organismos estatais ou as forças armadas, de um país terceiro, nomeadamente através da estrutura de propriedade».
- 37 Ora, uma vez que esse critério de avaliação só se refere especificamente à estrutura de propriedade do «investidor estrangeiro», conceito definido no ponto 2 do artigo 2.º do Regulamento 2019/452 e que se limita às empresas de um país terceiro, não implica que o âmbito de aplicação deste regulamento, conforme definido no seu artigo 1.º, n.º 1, seja alargado para incluir os investimentos realizados pelas empresas organizadas nos termos da legislação de um Estado-Membro nas quais uma empresa de um país terceiro tem influência maioritária.
- 38 Aliás, não resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que a decisão em causa no processo principal tenha sido adotada para impedir uma tentativa de contornar o mecanismo de análise, na aceção do artigo 3.º, n.º 6, do Regulamento 2019/452.
- 39 Com efeito, nada nos autos permite concluir que se trate, no caso em apreço, de uma situação mencionada no considerando 10 desse regulamento, que esclarece o alcance do referido artigo 3.º, n.º 6, isto é, relativo «[a]os investimentos realizados a partir da União por meio de operações artificiais que não reflitam a realidade económica e que contornem os mecanismos de análise e as decisões de análise, caso o investidor seja, em última instância, detido ou controlado por uma pessoa singular ou por uma empresa de um país terceiro».
- 40 Em segundo lugar, quanto à referência, na primeira questão, ao artigo 4.º, n.º 2, TUE, o órgão jurisdicional de reenvio não explica a sua relevância para efeitos da resposta a dar a esta questão, pelo que não há que examiná-la à luz desta disposição.

- 41 Em terceiro e último lugar, quanto à identificação da liberdade fundamental suscetível de ser aplicável no processo principal, embora o órgão jurisdicional de reenvio peça ao Tribunal de Justiça que examine a legislação nacional em causa à luz das normas do Tratado FUE em matéria de livre circulação de capitais e, em particular, do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, há que observar que essas normas, em particular as disposições relativas à aquisição por um «investidor estrangeiro» de uma participação que lhe confere uma «influência maioritária» numa empresa estratégica conforme aplicadas na decisão em causa no processo principal e sobre as quais incide expressamente a primeira questão prejudicial, são do âmbito de outra liberdade fundamental, isto é, a liberdade de estabelecimento.
- 42 Com efeito, de acordo com jurisprudência constante, pertence ao âmbito de aplicação das regras em matéria de liberdade de estabelecimento, e não das regras relativas à livre circulação de capitais, uma legislação nacional que é aplicável às participações que permitem exercer uma influência efetiva nas decisões de uma sociedade e determinar as respetivas atividades (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2019, Associação Peço a Palavra e o., C-563/17, EU:C:2019:144, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 43 Ora, no caso em apreço, a aquisição da totalidade das participações de uma sociedade é indubitavelmente suficiente para permitir à sociedade adquirente exercer uma influência efetiva na gestão e no controlo da sociedade adquirida. (v., por analogia, Acórdão de 27 de fevereiro de 2019, Associação Peço a Palavra e o., C-563/17, EU:C:2019:144, n.º 44).
- 44 Neste contexto, há que sublinhar que, em conformidade com o artigo 54.º TFUE, podem beneficiar da liberdade de estabelecimento, nomeadamente, as sociedades de direito civil ou comercial, desde que constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na União, ou seja, as sociedades que tenham a nacionalidade de um Estado-Membro.
- 45 A este respeito, há que recordar, por um lado, que a localização da sede social, da administração central ou do estabelecimento principal das sociedades referidas no artigo 54.º TFUE serve para determinar, tal como a nacionalidade das pessoas singulares, a sua conexão com o ordenamento jurídico de um Estado-Membro (Acórdão de 30 de setembro de 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, n.º 97).
- 46 Por outro lado, não resulta de nenhuma disposição do direito da União que a origem dos acionistas, sejam pessoas singulares ou coletivas, das sociedades residentes na União tenha qualquer relevância para o direito dessas sociedades a exercerem a liberdade de estabelecimento, uma vez que o estatuto de uma sociedade da União se baseia, nos termos do artigo 54.º TFUE, no lugar da sede social e na ordem jurídica a que a mesma está ligada, e não na nacionalidade dos acionistas (Acórdão de 1 de abril de 2014, Felixstowe Dock and Railway Company e o., C-80/12, EU:C:2014:200, n.º 40).
- 47 Daqui resulta que uma sociedade como a Xella Magyarország, ainda que faça parte de um grupo de sociedades cuja sociedade-mãe tem sede num país terceiro, tem o direito de invocar a liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado FUE, uma vez que está ligada à ordem jurídica de um Estado-Membro e é, portanto, uma sociedade da União.

- 48 Por conseguinte, a origem dos acionistas da Xella Magyarország não pode em caso algum ser invocada para impedir esta sociedade de beneficiar da liberdade de estabelecimento, tanto mais que é pacífico que o titular, em última instância, do grupo de sociedades de que faz parte é um nacional irlandês.
- 49 Assim, a primeira questão prejudicial deve ser examinada apenas à luz das disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento.

Quanto à admissibilidade da primeira questão

- 50 No que respeita à admissibilidade da primeira questão prejudicial, tendo em conta a conclusão no número anterior no sentido de que a resposta a esta questão se deve basear apenas nas disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento, há que recordar que essas disposições não são aplicáveis a uma situação em que todos os elementos se circunscrevem ao território de um único Estado-Membro (Acórdão de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o., C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 51 A este respeito, todos os elementos que caracterizam a situação em causa no processo principal parecem, à primeira vista, circunscrever-se ao interior de um único Estado-Membro, tendo em conta, por um lado, que tanto a Xella Magyarország, a sociedade adquirente, como a Janes és Társa, a sociedade adquirida, têm sede no Estado-Membro em causa e, por outro, que a referida questão tem por objeto a compatibilidade com as disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento de uma legislação nacional que permite a esse Estado-Membro proibir investimentos em sociedades residentes que sejam consideradas empresas estratégicas.
- 52 Todavia, constitui um elemento de estraneidade relevante para efeitos da resposta a dar à primeira questão prejudicial o facto de a sociedade adquirente fazer parte de um grupo de sociedades com sede, nomeadamente, em diferentes Estados-Membros, mesmo que essas sociedades não pareçam desempenhar um papel direto na aquisição em causa.
- 53 Com efeito, a primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio diz especificamente respeito à compatibilidade com o direito da União do artigo 276.º, n.º 2, alínea a), da Vmtv, que é citado por este órgão jurisdicional e que é aplicado na decisão em causa no processo principal.
- 54 Ora, de acordo com a redação dessa disposição nacional, a legislação nacional em causa no processo principal aplica-se às sociedades residentes e às sociedades registadas noutros Estados-Membros que adquiram uma participação numa empresa estratégica, desde que a pessoa que tem uma influência maioritária nessas sociedades seja uma pessoa singular ou coletiva originária de um país terceiro.
- 55 Assim, a referida disposição nacional foi aplicada na decisão em causa no processo principal tendo em conta o facto de o grupo de sociedades, isto é, o grupo Xella, do qual fazem parte, além da sociedade adquirente, nomeadamente, a sociedade-mãe de direito alemão e a sociedade «avó» de direito luxemburguês, ser, por seu turno, controlado por outro grupo de sociedades, ou seja, o grupo Lone Star, cuja sociedade-mãe está registada num país terceiro, neste caso nas Bermudas.
- 56 Consequentemente, a estrutura de propriedade transfronteiriça da sociedade residente adquirente no interior da União que caracteriza a situação em causa no processo principal é um elemento de estraneidade relevante para efeitos de resposta à primeira questão prejudicial.

57 Por conseguinte, essa questão é admissível.

Quanto à existência de uma restrição à liberdade de estabelecimento

- 58 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, devem ser consideradas «restrições à liberdade de estabelecimento», na aceção do artigo 49.º TFUE, todas as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício dessa liberdade (Acórdão de 27 de fevereiro de 2019, Associação Peço a Palavra e o., C-563/17, EU:C:2019:144, n.º 54 e jurisprudência referida).
- 59 Ora, a legislação nacional em causa, conforme aplicada na decisão em causa no processo principal, ao permitir que as autoridades de um Estado-Membro proíbam uma sociedade da União, por razões de segurança e de ordem pública, de adquirir uma participação numa sociedade residente «estratégica» que lhe permite exercer uma influência efetiva na gestão e no controlo desta última sociedade constitui uma restrição manifesta à liberdade de estabelecimento dessa sociedade da União, neste caso, uma restrição particularmente séria.

Quanto à eventual justificação da restrição à liberdade de estabelecimento

- 60 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE só é admissível se a medida nacional em causa responder a uma razão imperiosa de interesse geral, for adequada para garantir a realização do objetivo que prossegue e não for além do necessário para o alcançar (Acórdão de 3 de fevereiro de 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 61 No que respeita à existência de uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar a restrição à liberdade de estabelecimento contida na legislação nacional em causa no processo principal, resulta da decisão de reenvio que essa legislação, ao proibir, nomeadamente, a aquisição do capital de sociedades residentes estratégicas se tal aquisição lesar ou poder lesar um interesse do Estado, visa, nomeadamente, garantir a segurança e a continuidade do abastecimento «no que diz respeito às necessidades sociais fundamentais», em conformidade, nomeadamente, com o artigo 52.º, n.º 1, TFUE.
- 62 No caso em apreço, como resulta da decisão em causa no processo principal, conforme resumida na decisão de reenvio, está em causa o interesse específico do Estado em garantir a segurança e a continuidade do abastecimento no setor da construção, em particular a nível local, a respeito de certas matérias-primas de base, isto é, o cascalho, a areia e a argila, que resultam de uma atividade de extração mineira no território nacional.
- 63 A este respeito, o artigo 52.º, n.º 1, TFUE prevê que uma restrição à liberdade de estabelecimento pode ser justificada por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.
- 64 É jurisprudência constante que os motivos de natureza puramente económica associados à promoção da economia nacional ou ao seu bom funcionamento não podem servir de justificação a um entrave a uma das liberdades fundamentais garantidas pelos Tratados (Acórdão de 27 de fevereiro de 2019, Associação Peço a Palavra e o., C-563/17, EU:C:2019:144, n.º 70 e jurisprudência referida).

- 65 Em contrapartida, o Tribunal de Justiça admitiu que os motivos de ordem económica que prosseguem um objetivo de interesse geral ou a garantia de um serviço de interesse geral são suscetíveis de constituir uma razão imperiosa de interesse geral que pode justificar um entrave a uma das liberdades fundamentais garantidas pelos Tratados. (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de outubro de 2013, *Essent e o.*, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, n.º 53, e de 27 de fevereiro de 2019, *Associação Peço a Palavra e o.*, C-563/17, EU:C:2019:144, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 66 Todavia, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, embora, no essencial, os Estados-Membros continuem a ser livres de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, as exigências de ordem pública e de segurança pública, a verdade é que, no contexto da União, e nomeadamente enquanto derrogação a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE, estes motivos devem ser entendidos em sentido estrito, não podendo o seu alcance ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, sem controlo das instituições da União. Assim, a ordem pública e a segurança pública só podem ser invocadas em caso de ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Estes motivos não podem, além disso, ser desviados da sua função própria para servir, de facto, para fins puramente económicos (v., neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124, n.º 17 e jurisprudência referida).
- 67 No que respeita em específico a um objetivo relacionado com a segurança do abastecimento, o Tribunal de Justiça declarou que esse objetivo só pode ser invocado em caso de ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade (Acórdão de 8 de novembro de 2012, *Comissão/Grécia*, C-244/11, EU:C:2012:694, n.º [67] e jurisprudência referida).
- 68 No caso de empresas que exerçam atividades e que forneçam serviços públicos nos setores do petróleo, das telecomunicações e da energia, o Tribunal de Justiça declarou que o objetivo de garantir a segurança do abastecimento desses produtos ou o fornecimento desses serviços, em caso de crise, no território do Estado-Membro em causa, pode constituir uma razão de segurança pública e, por conseguinte, justificar eventualmente um entrave a uma liberdade fundamental (v., neste sentido, Acórdão de 8 de novembro de 2012, *Comissão/Grécia*, C-244/11, EU:C:2012:694, n.º [65] e jurisprudência referida).
- 69 No entanto, não se pode considerar que o objetivo em causa no processo principal, garantir a segurança do abastecimento a favor do setor da construção, em particular a nível local, no que respeita a certas matérias-primas de base como o cascalho, a areia e a argila, que resultam de uma atividade de extração mineira, constitua, à semelhança do objetivo ligado à segurança do abastecimento dos setores do petróleo, das telecomunicações e da energia, um «interesse fundamental da sociedade», na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 66 e 67 do presente acórdão, pelo que não há que aplicar neste contexto a jurisprudência recordada no n.º 68 do presente acórdão.
- 70 Além disso, cumpre observar que, no caso em apreço, o referido objetivo é invocado para justificar uma restrição à liberdade de estabelecimento que, conforme referido no n.º 59 do presente acórdão, deve ser considerada particularmente séria, visto que a decisão em causa no processo principal impede que uma sociedade da União exerça essa liberdade.

- 71 Por outro lado, não se afigura, à luz dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça e sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que, no que se refere ao abastecimento de matérias-primas de base a favor do setor da construção local, a aquisição proibida pela decisão em causa no processo principal seja de facto suscetível de criar uma «ameaça real e suficientemente grave», na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 66 e 67 do presente acórdão.
- 72 A este propósito, parece ser facto assente, por um lado, que, antes da referida aquisição, a sociedade adquirente já comprava cerca de 90 % da produção das matérias-primas de base em causa da mina da sociedade adquirida para as transformar na sua fábrica situada perto da mina e que os restantes 10 % dessa produção eram adquiridos por empresas locais do setor da construção.
- 73 Por outro lado, uma vez que se sabe que essas matérias-primas de base têm, pela sua natureza, um valor comercial relativamente baixo, sobretudo quando comparado com o seu custo de transporte, o risco de exportação de uma parte significativa da produção dessa mina em lugar da venda das referidas matérias-primas de base no mercado local parece ser baixo ou mesmo praticamente inexistente.
- 74 Tendo em conta todas estas considerações, há que responder à primeira questão que as disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a um mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros previsto na legislação de um Estado-Membro que permite proibir a aquisição do capital de uma sociedade residente considerada estratégica por outra sociedade residente que faz parte de um grupo de sociedades com sede em vários Estados-Membros, no âmbito da qual uma empresa de um país terceiro tem influência determinante, pelo facto de essa aquisição lesar ou poder lesar o interesse do Estado em garantir a segurança do abastecimento a favor do setor da construção, em particular a nível local, no que respeita a matérias-primas de base, como o cascalho, a areia e a argila.

Quanto à segunda questão

- 75 Tendo em conta que a segunda questão só foi submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio para o caso de resposta afirmativa à primeira questão e que esta última foi objeto de uma resposta negativa, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

- 76 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

As disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento

devem ser interpretadas no sentido de que:

se opõem a um mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros previsto na legislação de um Estado-Membro que permite proibir a aquisição do capital de uma sociedade residente considerada estratégica por outra sociedade residente que faz parte de um grupo de sociedades com sede em vários Estados-Membros, no âmbito da qual uma empresa de um país terceiro tem influência determinante, pelo facto de essa aquisição lesar ou poder lesar o interesse do Estado em garantir a segurança do abastecimento a favor do setor da construção, em particular a nível local, no que respeita a matérias-primas de base, como o cascalho, a areia e a argila.

Assinaturas