



Rättsfallssamlingen

Mål C-106/22

**Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.
mot
Innovációs és Technológiai Miniszter**

(begäran om förhandsavgörande, framställd av Fővárosi Törvényszék)

Domstolens dom (andra avdelningen) av den 13 juli 2023

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för kapital – Etableringsfrihet – Förordning (EU) 2019/452 – Lagstiftning i en medlemsstat genom vilket det införs ett granskningssystem för utländska investeringar i inhemska företag som anses vara ’strategiska’ – Beslut som antagits med stöd av denna lagstiftning genom vilket ett inhemskt bolag förbjudits att förvärva samtliga andelar i ett annat inhemskt bolag – Det förvärvade bolaget anses vara ’strategiskt’ på grund av att dess huvudsakliga verksamhet rör gruvutvinning av vissa basråvaror, såsom grus, sand och lera – Det förvärvande bolaget anses var en ’utländsk investerare’ på grund av att det ingår i en koncern där det yttersta moderbolaget har sitt säte i ett tredjeland – Skada eller risk för skada på statens intresse, allmän säkerhet eller allmän ordning i medlemsstaten – Mål som syftar till att säkerställa försörjningen av basråvaror till byggsektorn, särskilt på regional nivå”

1. *Gemensam handelspolitik – Granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen – Förordning 2019/452 – Tillämpningsområde – Investeringar som genomförs av företag från en medlemsstat över vilka ett företag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande – Omfattas inte (Europaparlamentets och rådets förordning 2019/452)*

(se punkterna 32–34)

2. *Etableringsfrihet – Bolag som bildats i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning och som har sitt stadgeenliga säte eller sitt faktiska säte i denna medlemsstat – Fastställande av en anknytning till en medlemsstats rättsordning – Platsen för bolagens säte, huvudkontor eller huvudsakliga verksamhet – Fastställande av bolagets rätt att åberopa etableringsfriheten – Kriterier – Platsen för sätet och anknytningen till rättsordningen – Aktieägarnas nationalitet – Saknar betydelse (Artikel 54 FEUF)*

(se punkterna 45–49)

3. *Tolkningsfrågor – Domstolens behörighet – Gränser – Fråga som uppkommit med anledning av en tvist där omständigheterna är begränsade till en enda medlemsstat –*

*Det förvärvande bolaget och det förvärvade bolaget har hemvist i samma medlemsstat – Förvärvande bolag som ingår i en koncern i vilka vissa av de ingående bolagen har säte i olika medlemsstater – Behörighet med hänsyn till den gränsöverskridande ägarstrukturen för det förvärvande bolaget med hemvist i unionen
(Artikel 54 FEUF)*

(se punkterna 50–52 och 56)

4. *Etableringsfrihet – Bolag – Granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen – Inhemska bolag som anses vara strategiska – Intresse av att säkerställa försörjningen av basråvaror – Ett inhemskt bolags förvärv av samtliga andelar i ett annat inhemskt bolag – Det förvärvade företaget anses vara strategiskt mot bakgrund av att dess huvudsakliga verksamhet är knuten till försörjningen av basråvaror – Det förvärvande bolaget anses vara en utländsk investerare på grund av att det ingår i en koncern där det yttersta moderbolaget har sitt säte i ett tredjeland – Förvärv som förbjuds på grund av att det eventuellt kan skada intresset av att säkerställa försörjningen – Otillåtet
(Artikel 49–54 FEUF)*

(se punkterna 58, 60, 61, 64–68 och 74 samt domslutet)

Resumé

Janes és Társa är ett bolag bildat enligt ungersk rätt vars huvudsakliga verksamhet består i gruvutvinning av grus, sand och lera i dess stenbrott i Lázi (distriktet Győr-Moson-Sopron, regionen Pannonhalma, Ungern).

Till följd av denna verksamhet kvalificeras Janes és Társa som ett ”strategiskt företag” i den mening som avses i en lag om inrättande av ett granskningssystem avseende utländska investeringar. Bolagets marknadsandel på den ungerska marknaden för produktion av de aktuella råvarorna uppges vara 0,52 procent.

Xella Magyarorszáგ är ett annat bolag bildat enligt ungersk rätt som ingår i en bolagskoncern vars yttersta moderbolag har sitt säte i Bermuda och ytterst tillhör en irländsk medborgare. Det är verksamt på den ungerska marknaden för byggmaterial. Dess huvudsakliga verksamhet består i tillverkning av byggnadselement av betong. Xella Magyarorszáგ köper omkring 90 procent av Janes és Társas årsproduktion, för att i sin fabrik i närheten av stenbrottet omvandla dessa råvaror till kalksandsten.

I oktober 2020 ingick Xella Magyarorszáგ ett köpeavtal i syfte att förvärva 100 procent av aktierna i Janes és Társa och begärde att den behöriga ministern skulle notera den aktuella transaktionen eller bekräfta att denna formalitet inte var nödvändig på grund av Xella Magyarorszáგs ägarstruktur. Genom ett beslut som antogs i juli 2021 förbjöd nämnda minister genomförandet av den anmälda rättshandlingen och kvalificerade Xella Magyarorszáგ som ”utländsk investerare” på grund av att Xella Magyarorszáგ indirekt ägdes av LSF10 XL Investments, ett bolag registrerat i Bermuda.

Vidare gjorde samma minister gällande att det var av strategisk betydelse att utvinningen och försörjningen av råvaror var säker och förutsägbar, särskilt med tanke på de allvarliga störningar i de globala leveranskedjornas funktion som orsakats av covid-19-pandemin. Enligt ministern dominerades produktionen av stenmaterial för byggsektorn, såsom sand, grus och krossad sten,

redan av utlandsägda ungerska producenter. En situation där Janes és Társa indirekt skulle komma att ägas av ett bolag registrerat i Bermuda utgjorde således på längre sikt en risk för en tryggad försörjning av råvaror, såsom de som är aktuella i förevarande mål, vilket skulle kunna skada "statens intresse" i vid bemärkelse.

I sin dom slår domstolen fast att EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet utgör hinder för det aktuella granskningssystemet avseende utländska investeringar. Detta system gör det nämligen möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt, när ett bolag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande över förstnämnda inhemska bolag. Domstolen underkänner således den ungerska regeringens argument att ett sådant förvärv skadar eller riskerar att skada statens intresse av att säkerställa försörjningstryggheten för byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller basråvaror.

Domstolens bedömning

Inledningsvis konstaterar domstolen att en nationell lagstiftning uppenbart utgör en inskränkning i etableringsfriheten för ett bolag i unionen, och förevarande fall en särskilt allvarlig inskränkning, om den ger myndigheterna i en medlemsstat rätt att med hänsyn till säkerhet och allmän ordning förbjuda ett bolag i unionen att förvärva en andel i ett "strategiskt" bolag som ger bolaget möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över förvaltningen och kontrollen av sistnämnda bolag.

Därefter prövar domstolen huruvida denna inskränkning kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. Härvidlag erinrar domstolen om att en sådan motivering enligt domstolens praxis förutsätter att inskränkningen är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

I förevarande fall skulle det särskilda intresse som här är aktuellt, vilket syftar till att säkerställa säkerhet och kontinuitet i försörjningen till byggsektorn vad gäller vissa basråvaror, kunna omfattas av artikel 52.1 FEUF. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att en inskränkning av etableringsfriheten kan vara motiverad av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Det framgår emellertid av praxis att även om det står medlemsstaterna fritt att, i enlighet med sina nationella behov, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver, kan dessa skäl åberopas enbart då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse.

Vad specifikt gäller det mål som avser en tryggad försörjning av byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller vissa basråvaror, konstaterar domstolen att detta mål inte kan utgöra ett skäl som avser allmän säkerhet och följaktligen eventuellt kan motivera ett hinder för den etableringsfrihet som är i fråga i det nationella målet, vilket i förevarande fall är av särskilt allvarligt slag. Ett sådant mål kan nämligen inte anses utgöra ett "grundläggande samhällsintresse" i den mening som avses i domstolens rättspraxis.

Vidare framgår det inte att det förvärv som förbjuds i det beslut som är aktuellt i det nationella målet verkligen kan ge upphov till ett "verkligt och tillräckligt allvarligt hot" i den mening som avses i domstolens praxis. För det första köpte nämligen det förvärvande företaget före detta förvärv omkring 90 procent av produktionen av de berörda basråvarorna härrörande från det förvärvade företags stenbrott medan återstående 10 procent av denna produktion köptes av lokala företag inom byggsektorn. För det andra är det allmänt känt att dessa basråvaror till sin

natur har ett relativt lågt marknadsvärde i förhållande till i synnerhet transportkostnaden. Risken för att en betydande del av produktionen av nämnda råvaror exporteras framstår därför som föga sannolik eller till och med utesluten i praktiken.